



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



CAI, SJ

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, nr.198
Tel.: (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-7446 din 08.11. 2021

La nr.290 din 18 octombrie 2021

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Codului funciar nr.828/1991 (art.36, 83).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>2582</u>		
" <u>10</u> "	<u>11</u>	20 <u>21</u>
Ora		

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions and activities. It emphasizes the need for transparency and accountability in financial reporting.

2. The second part of the document outlines the various methods and techniques used to collect and analyze data. It includes a detailed description of the experimental procedures and the statistical tools employed.

3. The third part of the document presents the results of the study, showing the trends and patterns observed in the data. It includes several tables and graphs to illustrate the findings.

4. The final part of the document discusses the implications of the results and provides recommendations for future research. It also includes a conclusion and a list of references.



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7510 din 05.11.2021

la proiectul de lege pentru modificarea Codului funciar nr.828/1991 (art. 36, 83)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este Deputați în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional "*etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Proiectul supus expertizei anticorupție a fost plasat pe pagina web a Parlamentului la 18 octombrie 2021, fiind asigurat accesul părților interesate la materialele proiectului, pentru a putea lua cunoștință și a prezenta sau expedia recomandări.

Spre efectuarea expertizei anticorupție, proiectul a fost transmis la 18 octombrie 2021. Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2²) și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Din nota informativă poate fi dedus că proiectul are drept scop optimizarea procedurii de amplasare a sistemelor fotovoltaice solare pe terenurile cu destinație agricolă și construcția instalațiilor eoliene pe terenurile agricole de calitate superioară.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune scutirea potențialilor producători de energie electrică din surse regenerabile de achitarea plăților pentru excluderea terenurilor din circuitul agricol pentru schimbarea destinației terenurilor agricole pe care au instalat sau intenționează să instaleze sisteme fotovoltaice și/sau a centrale eoliene. Prin urmare, conchidem că scopul dedus din nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Prevederile proiectului promovează interesele persoanelor care intenționează să obțină sau au obținut statutul de producător eligibil în cadrul licitației sau li sa confirmat acest statut, care dețin în proprietate terenuri agricole și intenționează instalarea pe ele a sistemelor fotovoltaice și/sau a centralelor eoliene, în ceea ce privește evitarea cheltuielilor considerabile legate de schimbarea destinației terenurilor agricole.

Totodată, în mod indirect, proiectul promovează interesele Guvernului și ale populației Republicii Moldova, cu referire la sporirea eficienței energetice și utilizarea surselor regenerabile de energie, însă acest fapt atunci în mod direct implementarea acestuia va prejudicia bugetul de stat prin neachitarea plăților datorate pentru excluderea terenurilor din circuit agricol. Prin urmare, promovarea intereselor menționate supra nu respectă pe deplin interesul public.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „*nota informativă care cuprinde:*

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;*
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;*
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;*
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;*
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare”.*

În nota informativă sunt specificate: denumirea autorului, condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, fundamentarea economico-financiară și modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare.

Totodată, menționăm că potrivit art.34 (5) din Legea nr.100/2017, în cazul în care proiectul are impact asupra bugetului public este obligatorie expertiza financiară efectuată de către Ministerul

Finanțelor. În contextul în care implementarea prevederilor examinate vor avea un impact negativ asupra bugetului public, și anume pierderile financiare cauzate de neachitarea plăților pentru excluderea terenurilor din circuitul agricol, considerăm că proiectul urmează a fi supus expertizei financiare.

Concomitent, având în vedere impactul pe care îl au asupra mediului ambiant instalațiile de producere a energiei regenerabile (betonarea tălpilor pentru centralele eoliene, degradarea terenurilor ocupate de panourile fotovoltaice), iar în cazul de față amenajarea acestora nemijlocit pe terenurile cu destinație agricolă, inclusiv pe cele de calitate superioară, considerăm că proiectul necesită a fi supus expertizei ecologice, conform art.34 alin.(7) din Legea nr.100/2017.

În nota informatică autorul aduce mai multe argumente menite să demonstreze „beneficiile” implementării normelor din proiect, care nu corespund întru totul realității. Astfel, referitor la neafectarea gradului de evaluare a fertilității naturale a solului prin construcția instalațiilor solare fotovoltaice, datorită cultivării plantelor furajere/culturilor anuale/ierburilor, consemnăm că autorul nu a luat în calcul faptul că, de obicei, panourile respective sunt amplasate cât mai compact posibil, iar impactul de umbră al acestora face dificilă cultivare eficientă a cărorva culturi printre rândurile de baterii solare. Cu atât mai mult este dificil de a pășuna vitele printre panourile solare, care sunt destul de costisitoare și pot fi ușor deteriorate.

Cu referire la posibilitatea restituirii în circuitul agricol a terenurilor ocupate de panourile fotovoltaice, la expirarea termenului de 15-18 ani, autorul se exprimă incert, menționând că terenurile în cauză „pot fi readuse la starea inițială cu posibilitatea de a fi folosite în activități agricole”. Această ipoteză, însă, este eronată deoarece nici unul dintre producătorii eligibili nu intenționează demontarea panourilor solare din considerentul rentabilității, acestea constituind o investiție pe termen lung.

Cei 15 ani la care se face referire în nota informativă reprezintă perioada de timp în care producătorii eligibili beneficiază de dreptul de a li se achiziționa întreaga cantitate de energie electrică livrată în rețelele electrice la prețul fix stabilit în cadrul licitației, respectiv la tariful fix stabilit de către Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică (art.37 alin. (1) din Legea nr.10/2016). Adică, acestora li se cumpără energia electrică la un preț preferențial, care este mai mare decât prețul energiei electrice obținută din sursele „tradiționale”, prin ce li se acordă posibilitatea recuperării mijloacelor financiare investite în tehnologia respectivă.

Mai mult ca atât, doar după expirarea termenului prenotat energia „verde” devine una competitivă, deoarece va fi livrată în rețea la prețul de piață.

În altă ordine de idei, deși se propune modificarea art.36 din Codul funciar, în vederea acordării statutului de terenuri cu destinație agricolă terenurilor pe care sunt amplasate câmpurile/parcurile de baterii solare, în nota informativă autorul utilizează în mod eronat formula „retragerea temporară a terenului din circuitul agricol”, după cum urmează:

- „Totodată, o astfel de construcție este ușor demontabilă și după expirarea perioadei de retragere a terenului din circuitul agricol de 18 ani, terenul poate fi readus la starea inițială cu posibilitatea de a fi folosit în activitățile agricole”;

- „Din contra, în această perioadă fertilitatea solului crește prin faptul că acesta nu este prelucrat pentru cultivarea plantelor cerealiere, dar este utilizat în continuare conform destinației și totodată sunt crescute plante furajere care după cum bine cunoaștem contribuie la majorarea gradului de fertilitate a solului pe perioada retragerii temporare din circuitul agricol”;

Prin urmare, făcând uz de formula „retragerea temporară a terenului din circuitul agricol”, autorul creează mai mult o imagine ambiguă a problemei abordate, decât o reflectare clară a situației, deoarece Codul funciar conține un articol aparte destinat retragerii temporare a terenurilor din circuitul agricol (art.74), obiectul de reglementare al căruia este diferit de cel prevăzut în proiect.

Însă cel mai important moment legat de promovarea proiectului îl constituie mijloacele financiare pe care urmează să le achite potențialii producători de energie „verde” pentru scoaterea terenurilor cu destinație agricolă din circuitul agricol. Potrivit Legii nr.1308/1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului, pentru calcularea prețului normativ al pământului se aplică tariful de 19873,34 lei pentru o unitate grad-hectar. Prin urmare, în rezultatul implementării prevederilor proiectului, reieșind din datele prezentate de autor în nota informativă bugetul de stat va fi prejudiciat după cum urmează:

- în cazul instalațiilor eoliene: 10 ha = cu cel puțin **11 924 004** lei;

- în cazul panourilor fotovoltaice: în cazul a 260 ha = până la **304 857 035,6** lei, iar în cazul a 240 ha = până la **281 406 494,4** lei (*n.r. – autorul operează cu cifre diferite în nota informativă*).

La acest capitol, menționăm unul dintre argumentele autorului întru susținerea propunerii de modificare a art.83 din Codul funciar, și anume: „Modificarea/completarea Codului funciar ar permite construcția centralelor electrice eoliene fără încălcarea legislației în vigoare și cu riscul de a prejudicia bugetul administrațiilor publice locale (pentru scenariile în care sectorul privat evită conformarea cadrului legal în vigoare pe partea obligațiilor impuse de legislația funciară)”. Înțelegem că autorul s-a referit la faptul că completarea art.83 din Cod, în contextul proiectului, va exclude situațiile de subestimare a gradului de evaluare a fertilității naturale a terenurilor de calitate superioară, făcută cu rea credință de către potențialii producători eligibili de energie prin metoda eoliană, pentru micșorarea tarifelor datorate pentru excluderea din circuitul agricol a terenurilor cu destinație agricolă. În acest caz, însă, autorul a evitat să menționeze că bugetul de stat va fi prejudiciat într-o măsură și mai mare în cazul aplicării în practică a proiectului, deoarece nu vor fi achitate plățile respective în bugetul de stat.

Prin urmare, dacă aprecierea „nerentabilității” investițiilor pentru potențialii producători de energie din surse regenerabile, în condițiile normative actuale, este prerogativa Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică, atunci în cazul traducerii în practică a proiectului pierderile pentru bugetul de stat sunt evidente – în jur de **316 781 039,6** lei.

În același context, specificăm că potrivit raportului privind activitatea Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică în anul 2020, în cadrul activității de aprobare a prețurilor plafon și tarifelor fixe pentru energia electrică produsă din surse regenerabile prin intermediul tehnologiilor eligibile, precum și inițierii procesului de confirmare a statutului de producător eligibil, au fost examinate 65 de solicitări de confirmare a statutului de producător eligibil, în rezultat fiind confirmat statutul de producător eligibil pentru 27 de producători, inclusiv 6 instalații eoliene, 20 - fotovoltaice și o instalație pe biogaz. Totodată, 15 cereri au fost respinse, 4 – retrase și 19 – restituite din cauza atingerii cotelor maxime stabilite de Guvern.

În opinia noastră, datele din raportul ANRE arată clar faptul că Republica Moldova nu duce lipsă de doritorii de a obține statutul de producător eligibil în domeniu. Totodată, suntem de acord cu autorul referitor la existența unei contradicții între politicile statului, în ceea ce privește promovarea surselor alternative de energie, pe de o parte, și protecția terenurilor agricole, pe de altă parte. Din acest motiv, considerăm că subiectul abordat în proiect este o prerogativă a organelor centrale de specialitate ale statului, responsabile de realizarea politicii guvernamentale în domeniile de activitate încredințate, care urmează să vină cu politici clare și multilaterale, care vor permite ameliorarea

situației existente.

Modificarea punctuală a cadrului normativ, însă, deși pare să rezolve o situație de moment, nu este metoda optimă pentru soluționarea eficientă a problemei în ansamblu, determinând noi intervenții pe segmente înguste și, ca rezultat, modificarea haotică a cadrului normativ și lipsa unei viziuni clare în domeniu la nivel de stat. În plus, această metodă este prejudiciabilă, în primul rând, pentru bugetul de stat.

Astfel, deși nota informativă cuprinde compartimentele necesare, potrivit art.30 din Legea nr. 100/2017, considerăm că informațiile reflectate în conținutul acesteia nu justifică pe deplin necesitatea promovării proiectului de act normativ.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) fundamentarea economico-financiară”.

În nota informativă autorul menționează că: „Implementarea proiectului nu are nici un impact asupra bugetului de stat și nu necesită cheltuieli suplimentare din bugetul de stat”.

După cum am menționat la compartimentul „I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă” din prezentul raport de expertiză anticorupție, dacă în mod direct aplicarea în practică într-adevăr nu necesită alocarea mijloacelor financiare din bugetul de stat, atunci în mod indirect, acesta va fi prejudiciat prin neîncasarea plăților pentru scoaterea din circuitul agricol a terenurilor cu destinație agricolă, pe care urmează a fi amplasate câmpurile cu panouri fotovoltaice și centralele eoliene.

Astfel, în cazul datelor prezentate de către autor în nota informativă, referitoare la limitele de capacitate în domeniul energiei electrice din surse regenerabile planificate până în anul 2025, care urmează a fi aprobate de către Guvern, atunci pentru scoaterea din circuitul agricol a 10 ha pentru instalațiile eoliene și 240 (260) ha pentru panourile fotovoltaice, bugetul de stat va fi prejudiciat cu aproximativ 293 330 498,4 (316 781 039,6) lei. Respectiv, pentru viitoarele planificări a limitelor de capacitate, cotelor maxime și categoriilor de capacitate, bugetul de stat va fi prejudiciat.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]”.

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.

II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Prevederile proiectului nu reglementează activitatea agenților publici sau a entităților publice.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -
La art.I pct.1 din proiect <i>„Articolul 36: alineatul doi se completează cu lit.d) cu următorul text: „d) terenurile ocupate de sisteme fotovoltaice solare”</i>
Obiecții: După cum am menționat în partea generală a prezentului raport de expertiză anticorupție, prevederile proiectului riscă să promoveze interesul financiar privat, în detrimentul interesului public, al persoanelor care intenționează să obțină sau au obținut statutul de producător eligibil în cadrul licitației sau li sa confirmat acest statut, care dețin în proprietate terenuri agricole și intenționează instalarea pe ele a sistemelor fotovoltaice și/sau a centralelor eoliene, în ceea ce privește evitarea cheltuielilor considerabile legate de schimbarea destinației terenurilor agricole. Cu toate că autorul semnalează unele aspecte legate de nerentabilitatea investițiilor în domeniul energiei electrice din surse regenerabile, în cazul achitării în bugetul de stat a plăților pentru scoaterea din circuitul agricol a terenurilor cu destinație agricolă, totuși, se observă interesul sporit față de acest sector a solicitanților de instalații de producere a energiei electrice din surse regenerabile, atât a celor care deja au obținut statutul de producător eligibil, cât și a celor care urmează să-l obțină, la care face trimitere autorul în nota informativă. Astfel, sunt relevante datele publicate în raportul de activitate al Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică pentru anul 2020, care relevă că numărul solicitărilor de confirmare a statutului de producător eligibil depășește cotelor maxime de capacitate stabilite de Guvern, oferite pentru implementarea schemei de sprijin pentru promovarea energiei electrice din surse regenerabile. Suplimentar, reiterăm că modificarea fragmentată a cadrului normativ, în lipsa unei viziuni clare în domeniu la nivel de stat, deși pare să rezolve o situație de moment, nu este metoda optimă pentru soluționarea eficientă a problemei în ansamblu, determinând incertitudine, confuzii și prejudicierea interesului public.
Recomandări: <i>Excluderea normei din proiect.</i>

Factori de risc: ● Promovarea intereselor contrar interesului public	Riscuri de corupție: ● Generale
--	---

- 2 -

La art.I pct.2 din proiect

„Articolul 83: în alineatul doi după textul „(drumuri, linii de telecomunicații și de transport electric, conducte),” se introduce textul „pentru construcția instalațiilor eoliene,”.”

Obiecții:

Analiza efectuată la obiecția de mai sus, referitor la prejudicierea interesului public prin neîncasarea la bugetul de stat a plăților datorate pentru excluderea din circuitul agricol a terenurilor cu destinație agricolă, în cazul de față a terenurilor agricole de calitate superioară, este valabilă și pentru prezenta normă. Diferența constă în cuantumul pierderilor, care poate fi evaluat la cel puțin 11 924 004 lei, pentru limitele de capacitate în domeniul energiei electrice din surse regenerabile planificate până în anul 2025, care urmează a fi aprobate de către Guvern.

Totodată, menționăm caracterul discriminatoriu al normei, care va institui condiții inechitabile pentru producătorii de energie eoliană, instalațiile cărora sunt sau urmează a fi amplasate pe terenurile agricole de calitate superioară, față de alți producători de energie eoliană, instalațiile cărora sunt sau urmează a fi amplasate pe terenurile cu destinație agricolă, în contextul art.36 din Codul funciar.

Recomandări:

Excluderea normei din proiect.

Factori de risc: ● Promovarea intereselor contrar interesului public ● Prevederi discriminatorii	Riscuri de corupție: ● Generale
---	---

IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii pentru modificarea Codului funciar nr.828/1991 este promovat de către un deputat în Parlament, în scopul optimizării procedurii de amplasare a sistemelor fotovoltaice solare pe terenurile cu destinație agricolă și construcția instalațiilor eoliene pe terenurile agricole de calitate superioară.

În cadrul procesului de elaborare au fost respectate prevederile legale cu privire la transparența în procesul decizional și proiectul corespunde normelor de tehnică legislativă.

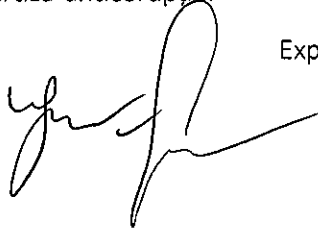
Proiectul nu respectă interesul public general, deoarece va contribui la prejudicierea bugetului de stat prin neîncasarea plăților pentru excluderea terenurilor din circuit agricol, în cuantum de aproximativ 316 781 039,6 lei (în cazul scoaterii din circuitul agricol a 260 ha pentru panourile fotovoltaice sau 293 330 498,4 lei în cazul scoaterii din circuitul agricol a 240 ha pentru panourile fotovoltaice), doar pentru limitele de capacitate în domeniul energiei electrice din surse regenerabile planificate până în anul 2025, care urmează a fi aprobate de către Guvern.

În normele proiectului supus expertizei anticorupție au fost identificați următorii factori de corupție:

- promovarea intereselor contrar interesului public;
- prevederi discriminatorii.

În scopul preîntâmpinării apariției manifestărilor de corupție la aplicarea în practică a prevederilor proiectului, considerăm oportună redactarea acestuia în contextul obiecțiilor și recomandărilor din prezentul raport de expertiză anticorupție.

05.11.2021



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vadim Gheorghiu, Inspector principal