

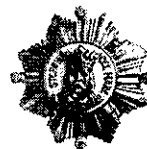
СЕВ: ЯУ



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



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

Nr. 06/2-5523 din 21.08.2021

La nr. 179 din 10.08.2021

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii privind piața produselor petroliere nr. 461/2001.

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

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>1663</u>		
" <u>23</u> "	<u>08</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 highlights the importance of using reliable sources and ensuring the accuracy of the information gathered.

3. The third part of the document focuses on the interpretation and analysis of the collected data. It discusses the various statistical and analytical tools used to identify trends and patterns in the data.

4. The fourth part of the document provides a detailed overview of the findings and conclusions drawn from the analysis. It discusses the implications of the results and offers recommendations for future research and action.

5. The final part of the document is a summary of the key points discussed throughout the document. It serves as a concise overview of the main findings and conclusions.



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7367 din 21.08.2021

la proiectul de lege pentru modificarea Legii privind piața produselor petroliere nr.461/2001 (art.2, art.4, art.6 ș.a.)

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, iar autori nemijlociți sunt Deputații 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 a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, „Prin prezentul proiect se propune o intervenție urgentă asupra unor prevederi din Legea nr. 461/2001 privind piața produselor petroliere, care au fost introduse prin Legea nr. 54/2021 (inițiativa deputatului independent Alexandru Oleinic). Prin proiect se propune înlăturarea echivocului legislativ și a tuturor carențelor admise la textul legii care generează diverse situații de risc, totodată fiind păstrat conceptul de bază a politicii de formare a prețurilor la produsele petroliere prin plafonarea acestora, însă doar în partea ce vizează comercializarea cu amănuntul a produselor petroliere principale.

Se propune ca art. 4 din Legea privind piața produselor petroliere nr. 461/2001 ce reglementează formarea prețurilor să fie expus într-o redacție nouă și anume să fie indicat expres și fără echivoc că prețurile maxime de comercializare cu amănuntul a produselor petroliere principale se stabilesc de către Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică în baza Metodologiei de calcul și aplicare a prețurilor la produsele petroliere”.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea Legii nr. 461/2001 privind piața produselor petroliere prin reglementarea unui nou concept de stabilire a prețurilor la produsele petroliere. În acest sens, se creează o nouă categorie de produse petroliere, și anume: produse petroliere principale de tip standard, care sunt benzina COR 95 și motorina, indiferent de denumirea comercială și care corespund specificațiilor tehnice minime. Astfel, principala modificare constă în faptul că Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică (în continuare ANRE) va stabili în fiecare zi lucrătoare prețul maxim de comercializare cu amănuntul al produselor petroliere principale de tip standard, iar prețul celorlalte produse petroliere se va stabili individual de către fiecare comerciant. Totodată, se propune facilitarea condițiilor speciale de acordare a licențelor prin micșorarea volumului depozitelor petroliere și excluderea cerinței deținerii capitalului propriu de 8 milioane de lei.

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

În nota informativă sunt relevate situațiile de risc pe piața produselor petroliere în condițiile reglementărilor actuale și beneficiile proiectului. În acest sens, se menționează următoarele: „Modificările propuse vor fi benefice pentru toate părțile implicate, consumatori, operatori și regulator, iar implementarea acestora nu va necesita cheltuieli suplimentare”.

Cu toate acestea, în proiect a fost identificați factori de risc în defavoarea comercianților de produse petroliere principale cu amănuntul care nu sunt importatori. Aceștia vor fi obligați să vândă produsele petroliere principale de tip standard la un preț stabilit de ANRE în condițiile în care ei vor procura produsele respective de pe piața națională cu ridicata, iar formula de calculare a prețului utilizează indicatori de pe piața internațională. Respectiv, pericolul proiectului rezidă în crearea premiselor pentru obligarea comercianților menționați de a vinde produsele petroliere principale de tip standard sub limita profitabilității sau chiar excluderea acestora de pe piață.

Într-o altă ordine de idei, sesizăm reglementările fluctuante din ultima perioadă referitor la modalitatea de calculare a prețului la produsele petroliere. Aceste modificări frecvente sunt în stare să creeze un mediu instabil, lipsă de previzibilitate și siguranță. În acest context, se impune o fundamentare temeinică a oricărei intervenții pentru evitarea riscurilor menționate.

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”.*

Nota informativă descrie condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite, redând în acest sens principalele prevederi, elementele noi, precum și modul de încorporare a proiectului în cadrul normativ în vigoare.

Cu toate acestea, fiind în prezența unui cadru normativ fluctuant în privința modalității de calculare a prețului la produsele petroliere, argumentarea proiectului este incompletă. În acest sens, nu este realizată o analiză consistentă a propunerilor din proiect, prin care s-ar identifica eventualele consecințe ale aplicării proiectului, fie ele benefice sau din contra, prejudiciabile. Având în vedere că proiectul reglementează un nou concept de stabilire a prețurilor produselor petroliere ce îmbină 2 abordări distincte: pe de o parte se consacră libertatea prețului cu ridicata pentru toate produsele și a prețului cu amănuntului pentru majoritatea produselor, iar pe de altă parte se stabilesc prețuri fixe pentru 2 produse petroliere concrete pentru comercializarea cu amănuntul, este binevenită o analiză a corelației dintre aceste 2 abordări și cum vor interacționa în practică. Totodată, nota nu conține o prezentare cronologică a ultimilor modificări din domeniu și o comparație a soluției propuse în proiect cu reglementările anterioare.

Prin urmare, nota informativă urmează a fi complinită cu argumente care ar susține necesitatea și beneficiul proiectului, astfel încât să fie asigurat respectarea interesului public și stabilitatea cadrului normativ.

Suplimentar, la compartimentul III din prezentul Raport s-a recomandat efectuarea mai multor analize în legătură cu factorii de risc identificați. Respectiv, analizele și concluziile de rigoare urmează a fi expuse în nota informativă.

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”.*

Având în vedere natura relațiilor sociale reglementate de proiect, implementarea acestuia nu presupune alocarea mijloacelor financiare suplimentare de la bugetul de stat.

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Conform art.13 al Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, „(1) *Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, precum și corespunderea actului scopurilor politicii de reglementare și principiilor prezentei legi. (2) Actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei*

informativ a proiectului de act normativ".

Potrivit pct. 2 alin. (3) al anexei nr. 1 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, *„În cazul proiectelor actelor normative ce reglementează activitatea de întreprinzător, suplimentar se descriu concluziile și propunerile înaintate în cadrul studiilor de cercetare, precum se rezultatele analizei ex ante sau ale analizei impactului de reglementare. Se prezintă argumentarea, în baza evaluării beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și, după caz, analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv prin prisma respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului".*

În pofida faptului că prevederile proiectului de lege vizează activitatea de întreprinzător a persoanelor din domeniul comercializării produselor petroliere, nota informativă nu conține analiza impactului de reglementare.

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, [...]".

În cadrul expertizei s-a remarcat denumirea confuză a unui act normativ ce urmează a fi elaborat și aprobat de către ANRE în raport cu conținutul său. Astfel, ne referim la *Metodologia de calculare și aplicare a prețurilor la produsele petroliere* care va avea ca obiect de reglementare calcularea prețurilor la produsele petroliere principale de tip standard. Respectiv, denumirea actului normativ indică la o reglementare mai largă decât obiectul nemijlocit de reglementare, ceea ce poate crea anumite ambiguități, în special, în condițiile noului concept de creare a prețurilor la produsele petroliere propus prin proiect.

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

Proiectul reglementează activitatea Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică. Conform proiectului, ANRE urmează să elaboreze și să aprobe Metodologia de calcul și aplicare a prețurilor la produsele petroliere în conformitate cu Normele generale de calcul și aplicare a prețurilor la produsele petroliere principale de tip standard, stipulate în anexa nr. 2 la Legea nr. 461/2001 privind piața produselor petroliere.

Totodată, ANRE va stabili în fiecare zi lucrătoare prețurile maxime de comercializare cu amănuntul a produselor petroliere principale de tip standard și le va publica pe pagina web oficială www.anre.md.

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 -

Obiecție generală asupra proiectului

Obiecții:

Prin proiect se propune liberalizarea formării prețurilor pe piața națională a produselor petroliere cu excepția comercializării cu amănuntul a benzinei COR 95 și a motorinei, ce corespund specificațiilor tehnice minime prevăzute de cadrul normativ. Astfel, urmare a implementării proiectului, prețul comercializării cu ridicata a oricăror produse petroliere și prețul comercializării cu amănuntul a tuturor produselor petroliere (cu excepția celor menționate mai sus) se va determina independent și liber de către vânzători în procesul liberei concurențe, pe baza cererii și ofertei, în baza art. 3 alin. (3) din Legea concurenței nr. 183/2012.

În privința comercializării cu amănuntul a benzinei COR 95 și a motorinei, ce corespund specificațiilor tehnice minime prevăzute de cadrul normativ (numite în proiect produse petroliere principale de tip standard), proiectul stabilește 2 condiționalități:

- prețul maxim al produselor petroliere principale de tip standard se stabilește în fiecare zi lucrătoare de către ANRE în baza Normelor generale prescrise în Legea nr. 461/2001 și a unei Metodologii aprobată de ANRE;
- este obligatorie comercializarea produselor petroliere de tip standard la toate stațiile unde se comercializează produse petroliere principale (benzină și motorină).

Urmare a realizării acestei sinteze a prevederilor proiectului, se observă situația vulnerabilă a comercianților de produse petroliere principale cu amănuntul care procură aceste produse de pe piața locală (adică nu sunt importatori). Problematika rezidă în faptul că acești comercianți procură produse petroliere principale de tip standard de pe piața națională cu ridicata, unde crearea prețurilor este liberă, și le vând ulterior pe piața națională cu amănuntul, unde prețul maxim este stabilit de ANRE.

Riscul acestei situații este evidențiat de faptul că, potrivit Normelor generale de calcul și aplicare a prețurilor la produsele petroliere principale de tip standard propuse prin proiect, în formula de calculare a prețului maxim pentru produsele petroliere principale de tip standard cu amănuntul nu este inclusă valoarea prețului de procurare nemijlocită a acestor produse sau un indicator al pieței locale, dar este inclusă valoarea cotațiilor medii Platts FOB Med (Italy), deși această valoare, odată cu liberalizarea pieței, nu mai reprezintă un indicator de referință obligatoriu nici pentru comercianții cu ridicata și nici pentru comercianții cu amănuntul.

Prin urmare, persistă riscul obligării comercianților cu amănuntul, care nu sunt importatori, de a vinde produse petroliere principale de tip standard la prețuri sub limita profitabilității. În acest context, este posibilă o discriminare a comercianților cu amănuntul ce nu sunt importatori în raport cu comercianții cu

amănuntul importatori, or aceștia din urmă realizează o legătură directă dintre furnizorul și consumatorul final de produse petroliere principale de tip standard fără a fi implicați în operațiuni pe piața națională cu ridicata.

În concluzie, proiectul expertizat poate crea premise pentru vulnerabilizarea comercianților produselor petroliere principale de tip standard cu amănuntul care nu sunt importatori prin impunerea unor reguli de comercializare care nu sunt adaptate condițiilor de activitate, precum și plasarea acestora într-o situație defavorabilă în raport cu comercianții produselor petroliere principale de tip standard cu amănuntul care sunt importatori.

Recomandări:

Se recomandă reexaminarea prevederilor proiectului prin prisma aspectelor enunțate și asigurarea unui tratament echitabil în raport cu toți comercianții de produse petroliere principale cu amănuntul. În acest sens, se propun următoarele:

- analiza relevanței reglementării prețului la produsele petroliere principale de tip standard cu ridicata, astfel încât prețul acestor produse să fie stabilit de către ANRE, atât pentru comerțul cu ridicata, cât și pentru cel cu amănuntul;

- analiza relevanței valorii cotațiilor medii Platts FOB Med (Italy), în lipsa unui indicator al pieței naționale, pentru calcularea prețului maxim al produselor petroliere principale de tip standard comercializate cu amănuntul procurate de pe piața locală cu ridicata care se propune a fi liberalizată;

- analiza eficienței aplicabilității unei formule identice de calculare a prețului și a condițiilor identice de activitate, atât pentru comercianții importatori de produse petroliere principale, cât și pentru comercianții de produse petroliere principale ce nu sunt importatori;

- analiza oportunității liberalizării prețurilor pe piața tuturor produselor petroliere principale, cu ridicata și cu amănuntul, în condițiile în care prețurile pe piețele conexe acestui domeniu sunt libere (piața pieselor de schimb, piața serviciilor de mentenanță a sistemelor mecanice consumatoare de produse petroliere principale, piața sistemelor mecanice consumatoare de produse petroliere principale etc.).

Factori de risc:

- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Stimularea concurenței neloiale
- Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive
- Prevederi discriminatorii

Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

Art. I din proiect (art. 4 alin. (1) și art. 6 alin. (5), (6) din Legea nr. 461/2001)

Art. I. Legea nr. 461/2001 privind piața produselor petroliere (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr. 40 – 49, art. 82) cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

2. Articolul 4 va avea următorul cuprins:

„Articolul 4. Formarea prețurilor la produsele petroliere principale de tip standard

(1) Prețurile maxime de comercializare cu amănuntul a produselor petroliere principale de tip standard se stabilesc de către Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică în baza Metodologiei de calcul și aplicare a prețurilor la produsele petroliere.

2. Articolul 6 se completează cu alineatele (5) și (6) cu următorul cuprins:

(5) Agenția elaborează și aprobă Metodologia de calcul și aplicare a prețurilor la produsele petroliere în conformitate cu Normele generale de calcul și aplicare a prețurilor la produsele

petroliere principale de tip standard, stipulate în anexa nr. 2 la prezenta lege.

(6) Supravegherea respectării Metodologiei de calcul și aplicare a prețurilor la produsele petroliere se efectuează de către Agenție.

Obiecții:

Normele prenotate vizează *Metodologia de calcul și aplicare a prețurilor la produsele petroliere* care urmează a fi elaborată și aprobată de către ANRE. Obiecția asupra acestor norme se referă la denumirea Metodologiei, care este de natură să inducă în eroare referitor la conținut. Ideea proiectului este ca ANRE să stabilească prețurile maxime doar pentru produsele petroliere principale de tip standard, însă denumirea Metodologiei ce urmează a fi aprobată face trimitere la produsele petroliere, creând impresia că această Metodologie va fi aplicabilă tuturor produselor petroliere.

Deși denumirea actului normativ nu comportă valențe juridice asupra relațiilor sociale reglementate, totuși în acest caz considerăm necesară formularea denumirii actului normativ cu mai multă precizie întru evitarea oricăror dubii.

Recomandări:

La art. I din proiect (*art. 4 alin. (1) și art. 6 alin. (5), (6) din Legea nr. 461/2001*), precum și în tot textul proiectului, se recomandă substituirea cuvintelor „*Metodologia de calcul și aplicare a prețurilor la produsele petroliere*” cu „*Metodologia de calcul și aplicare a prețurilor la produsele petroliere de tip standard*”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Prin proiect se propune modificarea Legii nr. 461/2001 privind piața produselor petroliere prin reglementarea unui nou concept de stabilire a prețurilor la produselor petroliere. În acest sens, se creează o nouă categorie de produse petroliere, și anume: produse petroliere principale de tip standard, care sunt benzina COR 95 și motorina, care corespund specificațiilor tehnice minime indiferent de denumirea comercială. Astfel, principala modificare constă în faptul că Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică (în continuare ANRE) va stabili în fiecare zi lucrătoare prețul maxim de comercializare cu amănuntul al produselor petroliere principale de tip standard, iar prețul celorlalte produse petroliere se va stabili individual de către fiecare comerciant în mod liber. Totodată, se propune facilitarea condițiilor speciale de acordare a licențelor prin micșorarea volumului depozitelor petroliere și excluderea cerinței deținerii capitalului propriu de 8 milioane de lei.

În proiect a fost identificați factori de risc în defavoarea comercianților de produse petroliere principale cu amănuntul care nu sunt importatori. Aceștia vor fi obligați să vândă produsele petroliere principale de tip standard la un preț stabilit de ANRE în condițiile în care ei vor procura produsele respective de pe piața națională cu ridicata, iar formula de calculare a prețului utilizează indicatori de pe piața internațională. Respectiv, pericolul proiectului rezidă în crearea premiselor pentru obligarea comercianților menționați de a vinde produsele petroliere principale de tip standard sub limita profitabilității sau chiar excluderea acestora de pe piață.

Nota informativă, în condițiile cadrului normativ relevant fluctuant și a noului concept de calculare a prețului la produsele petroliere propus prin proiect, dispune de o argumentare sumară.

Prin urmare, autorul urmează să completeze nota informativă și să redacteze proiectul prin prisma aspectelor și recomandărilor expuse în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

21.08.2021



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Ilie Creciun , Inspector principal