



## Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

### Direcția generală juridică

#### AVIZ

#### la proiectul de lege cu privire la spațiile de testare inovativă în materie de reglementare în domeniul energiei (nr. 211 din 03.07.2024)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege nominalizat în titlu prin prisma prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797/1996 și a prevederilor Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative, și expune următoarele considerente.

#### **I. Observații de ordin general și procedural**

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către Guvernul Republicii Moldova, aprobat prin Hotărârea nr. 462/2024, fapt ce corespunde prevederilor art. 73 din Constituție și art. 47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Prin natura reglementărilor propuse, proiectul de lege face parte din categoria legilor organice, astfel, domeniul dat ține de competența Parlamentului și este în concordanță cu prevederile art. 66 și art. 72 din Constituția Republicii Moldova.

3. Potrivit Notei informative, prezentul proiect de lege are ca obiect de reglementare crearea unui regim juridic favorabil în vederea, sprijinirii și exceptării întreprinderilor în activitățile lor inovatoare în domeniul energiei. Scopul principal al proiectului este stimularea inovației în sectorul energetic național. Acesta introduce un mecanism de reglementare a experimentelor în sectorul energetic, oferind participanților posibilitatea de a efectua teste temporare, încurajând soluțiile inovatoare pentru dezvoltarea producției de energie electrică din surse regenerabile, optimizarea stocării acesteia, precum și adoptarea de soluții alternative avansate pentru furnizare, distribuție sau de consum.

#### **II. Observații conceptuale**

1. Reieșind din obiectul de reglementare al proiectului de lege propus spre examinare, ținem să evidențiem următoarele aspecte.

Cu titlu de principiu, menționăm că Codul cu privire la știință și inovare nr. 259/2004 reglementează deja activitatea în domeniile cercetării și inovării atât de către organizațiile de drept public, cât și de către cele de drept privat, stabilind baza juridică generală (lex generalis) pentru toate proiectele de inovatii.

La data de 07.09.2023 Parlamentul a adoptat Legea nr. 266/2023 pentru modificarea Codului cu privire la știință și inovare al Republicii Moldova, care a avut

drept scop modernizarea cadrului normativ întru eficientizarea sistemului național de cercetare și inovare. Acesta a substituit prevederile care nu aveau o aplicabilitate practică, și aveau un conținut depășit de situația actuală din sistemul de cercetare și inovare, cu introducerea unor îmbunătățiri concrete privind funcționalitatea sistemului de cercetare și inovare. Propunerile au fost bazate pe Recomandările din Raportul "Cu ambiție pentru transformare - Evaluarea finanțării cercetării, infrastructurile de cercetare și legăturilor dintre știință și industrie în Republica Moldova" (2023), realizat de un grup de experți internaționali desemnați de Comisia Europeană prin Mecanismul de sprijin al politicilor din cadrul Programului-cadru al UE pentru Cercetare și Inovare "Orozont Europa", în contextul evaluării sistemului de cercetare și inovare din Republica Moldova.

În scopul consolidării activităților autorităților publice centrale în domeniul elaborării politicilor în domeniile cercetării și inovării a fost creat Consiliul Consultativ pentru Știință și Tehnologie (în continuare- *Consiliu Consultativ*), organ de consultanță pe lângă organul central de specialitate al statului. Conform art. 60<sup>1</sup> din Codul cu privire la știință și inovare al Republicii Moldova, Consiliul Consultativ asigură elaborarea politicii naționale în domeniile cercetării și inovării, oferă consultanță pentru dezvoltarea și finanțarea sistemului de cercetare și dezvoltare. Din componența acestuia fac parte reprezentanți ai organelor centrale de specialitate ale statului, personalități științifice recunoscute la nivel național și/sau internațional, iar activitatea în calitate de membru al Consiliului Consultativ nu este remunerată.

Suplimentar celor expuse supra, atenționăm că în temeiul art. 59 alin.(2) din Codul vizat, Guvernul a constituit Agenția Națională pentru Cercetare și Dezvoltare (în continuare- *Agenție*), și a stabilit modul de organizare și funcționare a acesteia prin HG nr. 196/2018, ca autoritate administrativă centrală din subordinea Guvernului. Agenția are misiunea de a asigura excelența și performanța în vederea realizării priorităților naționale în domeniile cercetării, inovării și dezvoltării.

În continuarea celor evidențiate, pentru a aduce claritate și eficiență sectorului de cercetare-inovare, la propunerea Guvernului, a fost prezentat Parlamentului spre adoptare un cadru normativ nou pentru instituirea și funcționarea parcurilor științifico- tehnologice și incubatoarelor de inovare. Astfel, prin adoptarea Legii nr. 226/2018 cu privire la parcurile științifico-tehnologice și incubatoarele de inovare, s-au creat- premisele necesare pentru implementarea în practică a inovațiilor și a transferului de tehnologii, din care rezultă produse și servicii noi sau perfecționate, competitive pe piață. Obiectul de reglementare al Legii nr. 226/2018 este procesul de creare și funcționare a parcurilor științifico-tehnologice și a incubatoarelor de inovare.

În acest context, reținem că potrivit art. 8 alin.(1) din Legea nr. 226/2018 solicitanții înaintează proiecte în următoarele domenii:

- a) *de valorificare în practică a rezultatelor științifice și ale cercetărilor;*
- b) *de implementare și însușire a noilor produse, tehnologii și servicii (care anterior nu se utilizau în țară);*
- c) *de dezvoltare a produselor și de modernizare esențială a tehnologiilor deja aplicate;*
- d) *de acordare altor rezidenți a suportului pentru implementarea proiectelor lor;*
- e) *de asistență informațională și consultanță în scopul implementării proiectelor de elaborare și fabricare a produselor selectate de comisia de evaluare a proiectelor."*

Astfel se observă că, sectorul energetic nu a fost exclus din domeniile de reglementare a parcurilor științifico-tehnologice și incubatoarelor de inovare, și, respectiv, conceptul propus pentru spațiile de testare inovativă în materie de reglementare în domeniul energiei poate fi încadrat reglementărilor existente, citate supra.

2. În aceeași ordine de idei, atenționăm asupra subiecților (solicitanți/participanți) proiectului de lege propus spre examinare. Astfel, potrivit proiectului, *solicitantul* este definit ca: orice persoană juridică sau fizică din Republica Moldova sau străină care solicită aprobarea unui regim individual de testare inovativă în materie de reglementare în domeniul energiei, iar *participantul* - orice persoană juridică sau fizică din Republica Moldova sau străină care, după obținerea unei hotărâri de aprobare, participă la testele efectuate în cadrul unui proiect de testare inovativă în materie de reglementare în domeniul energiei. Cu titlu de precizie, exemplificăm prevederile art. 2 din Legea nr. 226/2018, care definește subiecții Legii ca: rezidenți ai incubatoarelor de inovare or al parcului științifico-tehnologic ca "persoană juridică sau persoană fizică înregistrată în Republica Moldova în conformitate cu legislația în vigoare..."; "... persoană juridică, inclusiv agent economic, organizație din sfera cercetare-dezvoltare, inovare și transfer tehnologic, precum și persoană fizică înregistrată în Republica Moldova în conformitate cu legislația în vigoare...". În vederea precizării celor expuse, menționăm existența unor riscuri în partea ce ține de drepturile subiecților, conferite prin prezentul proiect de lege, și anume – *solicitarea de aprobare a unui regim individual de testare inovativă*. Astfel, în sensul proiectului, **regimul individual de testare** presupune aprobarea de norme derogatorii, și *beneficiază de derogări de la prevederile legale în domeniul energiei, al exploatării și al racordării instalațiilor de producere a energiei sau de la orice alte prevederi legale specificate la dispozițiile tranzitorii, care împiedică sau îngreunează, în mod substanțial, punerea în aplicare a proiectului de testare inovativă în materie de reglementare în domeniul energiei*.

Riscurile asociate reglementărilor respective - se refră la situațiile în care un stat este folosit de alte state pentru a testa politici, tehnologii, inovații care pot pune în pericol atât mediul, cât și sănătatea cetățenilor. Conceptul de "*stat laborator pentru străini*", în viziunea noastră, comportă o serie de dezavantaje. Fără asigurarea unor măsuri de protecție adecvate, cum ar fi stabilirea unor reglementări clare și stricte pentru a proteja interesele naționale și crearea unor mecanisme de monitorizare și de evaluare a impactului, acestea comportă incertitudine și inechitate în raport cu cetățenii.

3. În partea ce ține de conținutul proiectului de lege, în ceea ce privește derogările reglementate în proiectul de lege (art. 2 alin.(1), art. 5, art. 12 alin.(1), art. 17 alin.(2), art. 23 alin.(1) și (2), art. 24, art. 34), atenționăm cu titlu de principiu că derogarea ca procedeu juridic, este reglementat de Legea nr. 100/2017 la art. 5 alin.(4). Potrivit Legii vizate, "*Normele juridice derogatorii sînt diferite în raport cu reglementarea-cadru în materie și sînt aplicabile unei situații determinate. În caz de divergență între o normă generală sau specială și o normă derogatorie, care se conțin în acte normative de același nivel, se aplică norma derogatorie*". Normele derogatorii de principiu, sunt admise în condiția în care au caracteristica specialității, și sunt raportate la normele generale, or la normele speciale unor raporturi juridice prestabilite.

În partea ce ține de aplicabilitatea normelor propuse, atenționăm *apriori* prevederile din Legea nr. 100/2017, care stabilesc expres cazurile de divergență în aplicare, și presupun faptul că: o prevedere juridică superioară în ierarhia normelor o înlătură de la aplicare pe cea inferioară: *Lex superior derogat legi inferiori*. În această situație, formulările de genul: „Hotărârea de aprobare poate conține derogări de la prevederile specifice din domeniul energetic”, „Derogările de la prevederile legale se aplică în conformitate cu legislația”, „solicitantul solicită derogări”, sunt în contradicție cu principiul menționat supra.

Suplimentar, accentuăm asupra jurisprudenței Curții Constituționale, potrivit căreia, Guvernul, fiind o autoritate a puterii executive, are rolul de a executa legile. Respectiv, Hotărîrea Guvernului este un act juridic secundum legem, Guvernul, exercitînd atribuția de executare a legilor și promovarea unor acte normative nu poate intra în aria de competență a Parlamentului. Subliniem că, Curtea Constituțională în Hotărîrea sa nr. 29 din 28 octombrie 2016, la §71, a menționat că, actul normativ subordonat legii nu poate conține norme primare, iar conținutul actului normativ urmează să fie în strictă corespundere cu normele și scopul legii sau ale actului normativ superior și nu poate introduce reglementări noi, altele decît cele stabilite de lege sau actul superior.

În aceeași ordine de idei, reținem despre faptul că normele derogatorii de la prevederile legislației trebuie să fie temeinic justificate în conținutul Notei informative, din aceste considerente, conceptul propus urmează a fi revizuit, mai ales în partea ce ține de completările actelor normative propuse la art. 34 (modificarea Legii nr. 174/2017 cu privire la energetică; Legii nr. 107/2016 cu privire la energia electrică; Legii nr. 108/2016 cu privire la gazele naturale; Legii nr. 92/2014 cu privire la energia termică și promovarea cogenerării; Legii nr. 10/2016 privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile; Legii nr. 139/2018 cu privire la eficiența energetică; Legii nr. 74/2020 privind achizițiile în sectoarele energiei, apei, transporturilor și serviciilor poștale.) .

Cu titlu redacțional, în partea ce ține de derogările propuse în proiect, menționăm că potrivit rigorilor de tehnică legislativă, formulele derogatorii sunt caracterizate prin caracterul specific, determinat, cu utilizarea textului „*prin derogare de la...*” cu menționarea reglementării de la care se face derogarea (articol, alineat).

### **III. Obiecții de ordin juridic și tehnico- legislativ**

#### **Dispoziții generale**

1. Denumirea autorității legislative de la debutul primei pagini se va exclude ca fiind de prisos, iar clauza de adoptare a proiectului de lege va fi plasată după denumirea proiectului de lege.

2. Referitor la obiectul de reglementare al proiectului de lege, de la **art. 1**, menționăm că acesta presupune: *punerea în aplicare a unui mecanism de reglementare a inovațiilor în domeniul energetic, în vederea efectuării testelor temporare sub forma unor spații de testare inovativă în materie de reglementare în domeniul energiei, cu scopul dezvoltării și creării produselor, tehnologiilor, serviciilor, modelelor de afaceri și noilor abordări inovatoare în domeniul producerii, transportului, distribuției, furnizării și consumului de energie*. Totodată, art. 3 din proiect, reglementează criteriile de eligibilitate pentru aprobarea proiectelor de testare inovativă în materie de reglementare în domeniul energiei, unde se conțin aspecte ce țin de *stocarea energiei din surse regenerabile*, fapt pentru care,

considerăm oportun includerea în obiectul de reglementare a domeniului de stocare a energiei din surse regenerabile.

**3.** Din punct de vedere juridic, considerăm eronată concretizarea în norma de definire a scopului legii de acordare a derogărilor de la cadrul de reglementare în vederea desfășurării activităților inovatoare în domeniul energiei. Potrivit prevederilor Legii nr. 100/2017, obiectul unei legi determină scopul și limitele acesteia, specificând exact ce aspecte sunt reglementate. Aceasta este esențială pentru a înțelege intenția legiuitorului întru asigurarea aplicării corecte a legii. Scopul și domeniul de aplicare a legii sunt componentele principale ale obiectului de reglementare a legii. Corespunzător, scopul va fi definit în măsura în care să cuprindă ce dorește să realizeze legea, iar domeniul de aplicare va cuprinde care sunt entitățile vizate, și asupra căror subiecte de drept se va aplica regulile instituite.

**4.** La **art. 3 alin.(1) lit. b)** menționăm că, acțiunea de *"identificare a prevederilor legislative sau de reglementare care împiedică sau îngreunează în mod substanțial executarea proiectului de testare inovativă"* nu poate fi atribuită unui criteriu de eligibilitate. Referitor **la alin.(2)** al art. 3 din proiect, enunțăm că acesta nu se încadrează juridic în obiectul de reglementare al articolului respectiv.

#### **Organizarea activității și competențele administrative**

**1.** Referitor la competențele administrative reglementate în prezentul proiect de lege, constatăm că proiectul de lege nu conține atribuții pentru Organul central de specialitate al statului, care asigură elaborarea politicii naționale în domeniile cercetării și inovării, or potrivit art. 60 din Codul cu privire la știință și inovare, acesta: *elaborează, în cadrul unui exercițiu larg de consultare cu entitățile interesate, și promovează Programul național, strategiile sectoriale și planurile de acțiuni privind implementarea acestora; atrage mijloace din surse externe pentru dezvoltarea domeniilor cercetării și inovării, etc.* Prin urmare, reieșind din considerentele că Codul cu privire la știința și inovare stabilește baza juridică generală (lex generalis) pentru toate proiectele de inovații, și reglementează atribuțiile în domeniile cercetării și inovării, considerăm necesar completarea proiectului în modul corespunzător.

**2.** La **art. 11** constatăm că norma dispozitivă propusă are ca obiect de reglementare interdicții de participare, nu limitări, astfel pentru a fi în corespundere cu prevederile art. 51 din Legea nr. 100/2017, este necesară ajustarea denumirii articolului.

**3.** Suplimentar, la **art. 13 alin.(1)** din proiect ce privește componența Comisiei pentru Spații de Testare Inovativă, atenționăm că sinteza la proiectul de lege conține mai multe propuneri a autorităților care au participat la avizarea și expertizarea proiectului, în partea ce ține de includerea în calitate de membri ai Comisiei pentru Spații de Testare Inovativă în materie de Reglementare în domeniul Energiei a unui reprezentant din cadrul Institutului de Energetică și un reprezentant din cadrul Academiei de Științe a Republicii Moldova. Potrivit propunerii, Instituției Publice Centrul National pentru Energie Durabilă (din 06 martie 2024 nr. 25- 137), inclusă în sinteza obiecțiilor și propunerilor, aceasta a fost argumentată din partea autorilor proiectului ca propunere acceptată cu indicarea modificărilor de rigoare, însă modificarea nu a fost efectuată. În acest sens, recomandăm efectuarea modificărilor de rigoare pentru excluderea oricărui echivoc.

**4.** La **art. 13 alin.(6), (7) și (8)**, consemnăm asupra necesității clarificării în partea ce ține de actele emise de Comisia pentru Spații de Testare și Inovativă.

5. În partea ce ține de prevederea care se referă la modul de transmitere a drepturilor de proprietate intelectuală de la **alin.(1) al art. 26** din proiect, considerăm necesară reexaminarea prin prisma legislației cadru în domeniul proprietății intelectuale și a prevederilor Codului civil.

6. La **art. 26** din proiect, atenționăm că prevederea conținută la alin.(2) nu se încadrează în obiectul de reglementare al prezentului proiect de lege fapt ce contravine prevederilor art. 41 și art. 42 din Legea nr. 100/2017. Mai mult ca atât, dreptul Guvernului de a decide finanțarea înscrierii sau acordării protecției obiectelor de proprietate intelectuală, fără a fi indicate criteriile clare de refuz sau acceptare, comportă un caracter discreționar lipsit de transparență și discriminatoriu față de alți participanți.

7. În partea ce ține de conținutul **art. 27 alin.(1)**, care reglementează funcția de suport și consiliere a Comisiei pentru Spații de Testare Inovativă în materie de Reglementare în domeniul Energiei din proiectul de lege, expunem asupra lipsei clarității normei. Este dificil de înțeles, care este logica aplicării normei și care este forma de compatibilitate cu prioritățile de aplicare a legii. Conform prevederilor art. 54 din Legea nr. 100/2017, proiectul se va expune într-o formulă clară și concisă, pentru a se exclude orice echivoc. Textul articolelor trebuie să aibă un caracter dispozitiv, să prezinte norma instituită fără explicații sau justificări, iar terminologia utilizată trebuie să fie constantă, uniformă și să corespundă celei utilizate în alte acte normative.

Suplimentar enunțăm că, formulele nespecifice cadrului normativ: de exemplu: ” *în măsura în care aceasta este compatibilă cu prioritățile sale de aplicare a legii*”, urmează a fi excluse, deoarece nu aduc plus valoare actului și nu au caracter dispozitiv.

Remarcăm că, textul proiectului în mare parte este expus în forma narativă, fapt pentru care considerăm imperios necesar revizuirea acestuia sub aspectul conferirii unui caracter concis, precum și a expunerii cu utilizarea unui limbaj juridic, or varianta actuală va face dificilă implementarea și aplicarea legii.

La fel, și prevederile **alin.(2) al art. 27** au un caracter declarativ în partea ce ține de demonstrarea interesului legitim pentru a obține consiliere și suport. Prin urmare, pentru a căpăta forma dispozitivă, norma urmează a fi redactată în sensul concretizării actului/procedurii de a obține consiliere din partea Comisiei pentru Spații de Testare Inovativă în materie de Reglementare Energetică.

9. Cît privește activitățile de monitorizare, reglementate la Capitolul VII din proiect, precizăm necesitatea concretizării periodicității prezentării rapoartelor intermediare de către participanții în cadrul Spațiilor de Testare Inovativă.

### ***Dispozițiile finale și tranzitorii***

1. Referitor la art. 34 din proiect, care are ca obiect modificarea mai multor acte normative, întru corelarea legilor conexe cu conceptul propus, menționăm că potrivit art. 63 alin.(4) din Legea nr. 100/2017, dacă urmează a fi modificate mai mult de două acte normative, lista acestor modificări se expune în *anexa la proiectul actului normativ* de bază.

2. Cu referință, la elementul structural ”CAPITOLUL VIII. Dispoziții finale” din proiectul de lege, în corespundere cu prevederile art. 53 din Legea nr. 100/2017, în funcție de complexitatea actului normativ, articolele pot fi grupate în Capitole,

totodată reieșind din considerentele că Capitolul vizat conține doar două articole, relevanța structurății propuse decade.

Adoptarea proiectului de lege vizat ține de competența exclusivă a Legislativului, ținându-se cont de obiecțiile expuse în prezentul aviz.



**Ion CREANGĂ,**  
**Șef Direcție generală**

Ex.E.Dolința  
Tel. 554