

CENTRUL
NAȚIONAL ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA

DIRECȚIA GENERALĂ
PREVENIREA CORUPȚIEI



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА
ГЛАВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ
ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИИ

2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare, 198
Tel. 24-36-41

Nr. 06/2325 din "04" 04 2013

La nr. 06/2-3392 din 19 iunie 2013

Ministerul Economiei

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra nivelului coruptibilității proiectului legii privind etichetarea energetică și Raportul de expertiză anticorupție asupra nivelului coruptibilității proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr. 142 din 02.07.2010 cu privire la eficiența energetică, Legea nr. 96 din 13.04.2007 privind achizițiile publice, Legea nr. 397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale și Codul contravențional).

Anexe: 9 (nouă) file.

**Șef al Direcției generale
prevenirea corupției**

Vitalie VEREBCEANU



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

de lege privind etichetarea energetică

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Economiei, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

b. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art. 72 din Constituție și art.art. 6-11 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

c. Scopul promovării proiectului. Proiectul legii privind etichetarea energetică a fost elaborat în scopul instituirii la nivel național a reglementărilor cu referire la etichetarea energetică a bunurilor. Astfel, obligativitatea prezenței etichetei energetice va asigura protecția consumatorului prin informarea acestuia în legătură cu consumul de energie și criteriile de performanță energetică a bunului procurat. În consecință, consumatorii vor avea posibilitatea de a compara calitățile unui bun cu altele în privința consumului de energie electrică, iar în urma evaluării, să procure acele bunuri care vor reduce considerabil consumul de energie și, în final, va reduce costurile suportate în legătură cu consumul de energie.

Potrivit autorului, proiectul legii transpune normele Directivei nr. 2010/30/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 mai 2010 privind indicarea, prin etichetare și informații standard despre produs, a consumului de energie și de alte resurse al produselor cu impact energetic.

d. Suficiența argumentării. În opinia noastră, considerăm necesar implementarea politicilor energetice naționale care vor asigura informarea corectă a consumatorului în privința consumului de energie a bunurilor procurate, informație care va permite acestuia de a reduce costurile legate de consumul de energie.

Totodată, prin adoptarea prezentului proiect de lege se va asigura o creștere a competitivității și a concurenței între producătorii/distribuitorii de bunuri în privința producerii unor produse cu eficiență energetică ridicată și plasării pe piață, respectiv, a unor bunuri cu consum redus de energie, beneficiind de aceleași calități tehnice eficiente ale produsului.

Etichetarea bunurilor va permite consumatorului să identifice acele produse care sunt mai eficiente din punct de vedere energetic.

Mai mult decât atât, etichetarea bunurilor va asigura și transparența informației referitoare la consumul de alte resurse esențiale la utilizare de către acel produs în cursul utilizării sale.

Considerăm proiectul unul oportun și prin faptul că acesta conține norme cu referire la protecția consumatorului.

Directiva nr. 2010/30/UE conține norme foarte încheiate reprezentând o valoare importantă juridică în promovarea eficienței energetice la nivelul statelor membre și în atingerea obiectivului de economisire cu 20 % a consumului de energie al Uniunii până în anul 2020. Deși proiectul în mare parte transpune norme din Directiva Europeană sus-menționată, acesta totuși conține unele norme juridice ambigui și discreționare care nu permit o interpretare uniformă a lor. În continuare, în raport ne vom expune asupra acestora cu înaintarea recomandărilor de rigoare.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare suplimentare.

1.3 Analiza impactului de reglementare a proiectului

Proiectul a fost supus analizei impactului de reglementare, în conformitate cu prevederile Legii cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr. 235/20.07.2006.

1.4 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public

Prevederile proiectului nu promovează și nu prejudiciază careva interese de grup sau individuale în lipsa justificării interesului public.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

În proiect nu au fost atestate incompatibilități cu standardele naționale și internaționale anticorupție și nu au fost identificate domenii în care proiectul nu satisface cerințele sau sînt în contradicție cu aceste standarde.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Proiectul întrunește cerințele impuse de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigui

Art. 3 din proiectul legii – noțiunea „furnizor de produs” –

Se menționează că „furnizorul” reprezintă producătorul, reprezentantul său înregistrat în Republica Moldova, importatorul sau altă persoană juridică care introduce produsul pe piață. În absența acestora, orice persoană fizică sau juridică care introduce pe piață produsele vizate de prezenta lege este considerată furnizor.

Reiese din această normă că o persoană fizică dacă introduce pe teritoriul țării un bun pentru uz personal care este consumator de energie va fi calificat ca „furnizor” și asupra acestuia se vor răsfrînge prevederile respective. Nu ar fi poate o neclaritate dacă textul legii ar menționa ce

înseamnă de fapt „introducere pe piață” sau altfel spus, dacă o persoană procură un produs cu impact energetic într-o țară din afara Uniunii Europene și care nu are stabilite astfel de standarde, există riscul ca acesta să nu poată introduce bunul în țară din considerentul că va fi asociat ca fiind „furnizor”.

În altă ordine de idei, în textul proiectului legii se utilizează și termenul de „distribuitor de produs”, însă, art. 3 care conține definiții ale termenilor utilizați în prezenta lege nu face referire la această noțiune.

Recomandarea: Înaintăm propunerea autorului de a analiza oportunitatea suplirii art. 3 din lege cu noțiunea de „distribuitor”.

Totodată, în textul noțiunii „furnizor”, a doua frază urmează a fi reexaminată prin prisma faptului dacă aceasta nu va afecta dreptul cetățeanului (persoană fizică) care, în conformitate cu prevederile legale care reglementează modul de introducere a bunurilor pe teritoriul Republicii Moldova, procură dintr-o țară din afara Uniunii și care nu are asemenea norme instituite cu referire la etichetarea energetică și intenționează să introducă un bun (consumator de energie) pentru uz personal. Sintagma „furnizor” ar trebui să facă referire la persoane fizice/juridice care introduc bunuri destinate activității comerciale.

Articolul 3 din proiect – noțiunea „informații suplimentare” și art. 9 lit. a) –

Atragem atenția autorului că în tot proiectul legii nu sunt identificate norme care ar stabili o claritate în privința obligativității prezentării de către furnizor/distribuitor a unor astfel de informații.

Analizând prevederile art. 9 „cerințe de informare” relevăm că la lit. a) se menționează că cerințele de informare referitor la produse sunt informațiile privind consumul de energie electrică, de alte forme de energie și când este relevant, de alte resurse esențiale în timpul utilizării, trebuie să fie aduse la cunoștința utilizatorilor finali prin intermediul unei fișe și etichete referitoare la produsele oferite spre vânzare, închiriere, cumpărare în rate sau expuse direct sau indirect prin intermediul vânzării la distanță, inclusiv prin internet. Astfel deducem că această reprezintă o obligativitate a furnizorilor/distribuitorilor de a prezenta asemenea informații, însă, există riscul implementării defectuoase datorită incertitudinii cu referire la produsele care necesită a fi specificate și celelalte resurse esențiale în timpul utilizării. Totodată, din normă reiese că aceste informații cu referire la alte surse esențiale, la utilizare vor fi cuprinse în fișa și eticheta produsului și de fapt nu pot fi calificate ca fiind informații suplimentare în contextul noțiunii din proiect.

În concluzie vom menționa următoarele.

Deși proiectul conține noțiunea de „informații suplimentare”, nu sunt regăsite norme care să reglementeze proceduri speciale și detaliate care să stabilească acțiuni concrete ale furnizorilor/producătorilor în privința inserării informației referitoare la consumul altor surse în afara sursei energetice. Aceasta va oferi o claritate și sintagmei „și când este relevant”, deoarece în context nu se poate ști cine stabilește această situație, în ce cazuri și pe ce criterii.

Recomandarea: Proiectul necesită completări esențiale în reglementarea obligativității prezentării „informațiilor suplimentare” pentru a stabili norme clare pentru furnizor/distribuitor.

Totodată, propunem autorului să identifice cazurile când furnizorul/distribuitorul trebuie să se conformeze prin afișarea informațiilor în fișă și pe etichetă a consumului de alte resurse esențiale (din proiect nu se înțelege când apare această obligație și în ce cazuri).

Introducerea unor asemenea norme va evita apariția unor manifestări discreționare în privința interpretării situațiilor de conflict.

Art. 5 alin. (3) din proiectul legii –

Se propune ca una din competențele Agenției pentru Eficiență Energetică să fie consultarea autorităților publice locale cu privire la achizițiile publice eficiente.

Din start menționăm că nu se poate distinge sensul noțiunii de „achiziție publică eficientă” în sensul legii date. Legea nr. 96 din 13 aprilie 2007 privind achizițiile publice prevede obligația autorității contractante de a asigura eficiența achiziției publice (art.13 alin. 2), însă dacă autorul a avut în vedere acest sens, considerăm că se atribuie o competență excesivă Agenției pentru examinare și expunere de opinii. Aceasta urmează să se pronunțe strict pe eficiența achiziției publice din punct de vedere al eficienței energetice și nu în general.

Totodată, autorul în nota informativă nu aduce nici un argument cu referire la promovarea normei respective, ceea ce denotă faptul că propunerea respectivă nu dispune de acoperire justificativă. Într-adevăr, autorul ar putea afirma că această propunere derivă din normele statuate în Directiva Europeană, însă, menționăm faptul că cadrul juridic al Uniunii conține norme clar definite în ceea ce privește modalitatea desfășurării unei achiziții publice de bunuri din punct de vedere al eficienței energetice. Mai mult decât atât, norma europeană se aplică achizițiilor publice a căror valoare depășesc cuantumul stabilite în Directiva Europeană nr. 2004/18/CE privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii (art. 7). Dacă autorul propune instituirea unei asemenea norme este necesar ca proiectul să facă referire și la procedura de implementare a normei.

În redacția actuală, norma nu are finalitate.

Totodată, nu este clar de ce se propune ca Agenția pentru Eficiență Energetică să dețină atribuția de consultare coar a autorităților publice locale. Cum rămâne în această situație cu alte autorități publice care au calitatea de autoritate contractantă, în sensul noțiunii din Legea 96/2007 privind achizițiile publice (autoritate contractantă – autoritate a administrației publice, persoane juridice de drept public, asociații ale acestor autorități sau persoane) care sunt în drept să organizeze desfășurarea unei proceduri de achiziție publică.

Recomandarea: Proiectul urmează să prevadă un minimum de norme care să stabilească anumite reguli speciale pentru a asigura o implementare uniformă a procedurii. În caz contrar, norma este una declarativă care transpune o procedură administrativă ambiguă.

Astfel, propunem instituirea unor norme juridice menite să reglementeze clar situațiile, condițiile, autoritățile contractante asupra cărora se va răsfrânge norma (din normă relese că se aplică doar autorităților publice locale), precum și alte aspecte care sunt importante pentru a asigura desfășurarea unei proceduri de achiziții publice în conformitate cu legislația în vigoare.

În cazul în care statul încă nu este în măsură să asigure o implementare corectă a unor asemenea norme, transpunerea acestora din cadrul juridic european în legislația Republicii Moldova se consideră a fi inoportună la moment.

2. Conflicte ale normelor de drept

Nu sînt identificate conflicte ale normelor de drept, capabile să genereze coruptibilitate.

3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

Nu sînt identificate discreții excesive ale autorităților publice, capabile să genereze coruptibilitate.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați.

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

Art. 6 din proiect –

Analizând norma vom constata următoarele.

Pe de o parte alin. (1) face referire la dreptul Agenției pentru Protecția Consumatorilor de a efectua inspecții periodice la sediile distribuitorilor pentru a verifica dacă activitatea acestora este conformă prevederilor prezentei legi și în subsidiar, a actelor normative specifice care reglementează conținutul etichetei și a fișei.

Pe de altă parte, alin. (2) – (5) fac referire doar la „furnizori”.

Există o incertitudine referitor la dreptul Agenției de a efectua controale și la furnizorii de bunuri, or, în opinia noastră, atât furnizorul, cât și distribuitorul poartă răspundere pentru încălcarea prevederilor prezentei legi.

Totodată, analizând norma statuată la art. 10 din proiect una din responsabilitățile furnizorului este de a pune la dispoziția organului de stat abilitat cu dreptul de supraveghere și control documentația tehnică în legătură cu fabricarea produselor.

În aceste condiții considerăm că este o omisiune din partea autorului acordându-i dreptul Agenției pentru Protecția Consumatorilor să efectueze controale și asupra furnizorilor de bunuri.

În altă ordine de idei, proiectul nu stabilește care sunt acțiunile Agenției cu referire la controlul efectuat asupra distribuitorilor, deoarece normele cuprinse în alin. (2) – (5) fac trimitere doar la acțiunile referitoare la constatarea unor nereguli comise de către furnizori.

În lipsa unui cadru coerent în acțiuni vor fi create condiții propice apariției factorilor de corupție.

Recomandarea: Recomandăm autorului să analizeze repetat normele enunțate supra și să le supună modificării și completării în vederea înlăturării discrepanțelor.

Odată ce capitolul V face referire la responsabilitățile furnizorilor și distribuitorilor este necesar de a completa competențele Agenției pentru Protecția Consumatorilor cu acțiuni concrete asupra fiecărui participant.

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

Art. 6 alin. (3) - (5) –

În urma analizei normelor constatăm că se propune ca Agenția să ofere un termen de 3 zile pentru ca furnizorul să se conformeze cadrului legal cu referire la etichetarea energetică.

Totodată, în cazul în care la același furnizor neconformitatea se identifică mai mult de 2 ori, Agenția sesizează autoritățile abilitate cu dreptul de reglementare, supraveghere și control privind luarea măsurii respective de restricționare sau interdicere a plasării pe piață și/sau punerii în funcțiune a produsului în cauză sau să asigure retragerea acestuia de pe piață în conformitate cu legislația în vigoare.

Astfel, ipotetic vorbind, se conturează următoarea situație. Furnizorul are dreptul de fiecare dată la asigurarea termenului legal de trei zile în care să conformeze produsul rigorilor legii, iar în cazul în care survine a treia neconformitate (deși nu i s-a aplicat nici o sancțiune anterior, deoarece în termenul de trei zile furnizorul s-a conformat) furnizorului poate să i se aplice măsuri de restricționare a vânzării, interdicerea plasării pe piață a produselor și chiar retragerea de pe piață a acestor produse.

Aceste încălcări pot fi calificate ca elemente de practici anticoncurențiale.

În opinia noastră, deși autorul propune un sistem de sancționare, acesta nu este unul perfect.

Sanctiunea trebuie să fie efectivă, proporțională și cu efect de descurajare.

Astfel, acordarea unui termen de grație de fiecare dată la constatarea unei neconformități este inoportună.

Luarea măsurii de restricționare, de interdicere a plasării pe piață, precum și retragerea de pe piață a produselor neconforme se consideră a fi o sancțiune severă, însă, există riscul ca multe din acestea să fie atacate în contenciosul administrativ, iar procedura este una de durată. La fel, există riscul că vor putea fi raportate numeroase cazuri de restricționare ilegală a activității de întreprinzător prin aducerea de prejudicii furnizorului/distribuitorului, iar aceste cazuri vor fi înaintate instanței de judecată.

În altă ordine de idei, atragem atenția la faptul că prin acțiunile furnizorului au fost aduse grave încălcări consumatorului, prin inducerea în eroare a acestuia cu referire la eficiența energetică a unui produs, iar autoritatea competentă propune doar acordarea unui termen de 3 zile pentru înlăturarea neconformităților depistate la furnizor, ceea ce este inacceptabil.

Proiectul reglementează foarte sintetic instituția răspunderii.

Trebuie să existe o răspundere juridică bine conturată din punct de vedere normativ fără a lăsa loc de interpretări discreționare.

Recomandarea: Ținând cont de cele expuse supra propunem:

- delimitarea clară a responsabilităților, obligațiilor și sancțiunilor dintre furnizori și distribuitori (după cum se poate observa din norma art. 11 distribuitorul are doar două responsabilități și nu este prevăzută nici o sancțiune);

- asigurarea unei egalități depline și efective în drepturi a consumatorilor prin sancționarea atât a distribuitorilor, cât și a furnizorilor în cazul unor abateri, altfel spus prin implementarea unui mecanism represiv pentru abaterile procedurale;

- excluderea termenului de 3 zile ca termen de grație în vederea remedierii încălcării

Prin analogie, propunem a se analiza și art. 12 care conține norme cu referire la procedura de vânzare la distanță și la alte forme de vânzare și art. 13 cu referire la interdicția de a aplica alte etichete care nu sunt conforme cu cadrul legal și care sunt de natură să inducă în eroare utilizatorii finali cu privire la consumul de energie sau, după caz, altor resurse esențiale în timpul utilizării.

Legea nu stabilește care sunt acțiunile care pot fi considerate încălcări, subiecții care pot fi trași la răspundere, precum și care sunt sancțiunile în aceste cazuri.

Autorul ar putea menționa că există proiectul legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative prin care se propune amendarea Codului contravențional cu contravenții în domeniul etichetării energetice. Însă, analizând normele statuate în proiectul respectiv nu se poate distinge, spre exemplu cine este tras la răspundere – distribuitorul sau furnizorul (prevederile din contravenție nu stabilește clar subiectul).

În final reiterăm ideea că proiectul legii trebuie să conțină foarte clar instituția responsabilităților clare a participanților, cât și sancțiuni proporționale și eficiente în cazul comiterii unor încălcări.

Proiectul ar putea fi completat și cu o nouă normă care ar stipula că „neasigurarea corespunzătoare a prevederilor legii constituie temei pentru tragerea la răspundere conform legislației a persoanelor vinovate de comiterea acestora”.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către


Vadim Curmei
inspector principal Direcția legislație și expertiză anticorupție
02 Iulie 2013

Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a Centrului Național Anticorupție - www.cna.md