



**CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA**



**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**



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

Nr. 06/2/10117 din 29.06.2023

La nr. 18-69-6419 din 19.06.2023

**Ministerul Energiei
Copie: Cancelaria de Stat**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea art.17 din Legea nr.108/2016 cu privire la gazele naturale (număr unic 479/MEn/2023).

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

Director

Digitally signed by Rusu Iulian
Date: 2023.06.29 11:19:36 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Iulian RUSU



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO23/8843 din 29.06.2023

la proiectul de lege pentru modificarea art.17 din Legea nr.108/2016 cu privire la gazele naturale (număr unic 479/MEn/2023)

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 Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Energiei, 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, însoțit de nota informativă și anunțurile privind inițierea elaborării deciziei și consultarea publică a proiectului, se regăsesc pe pagina web oficială a autorului, după cum urmează: <https://particip.gov.md/ro/document/stages/proiectul-de-hotarare-cu-privire-la-aprobarea-proiectului-de-lege-pentru-modificarea-art-17-din-legea-nr-1082016-cu-privire-la-gazele-naturale-numar-unic>

Autorul a prezentat *avizele* parvenite în cadrul procesului de consultare publică a proiectului de către autoritățile responsabile de implementarea prevederilor conținute în proiect/instituțiilor interesate, fapt ce denotă aspectul definitiv al acestuia și întrunirea condițiilor stabilite de prevederile art.28 al Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017 - pentru efectuarea *expertizei anticorupție*.

Astfel, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de prevederile art.8 lit.a)-d) al Legii nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative a proiectului, finalitatea scontată a acestuia este soluționarea aspectelor de procedură în contextul aplicării prevederilor art. VI alin. (3) al Legii nr. 249/2022 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2022, nr. 251-256, art. 511) și excluderea vidului legislativ privind temeiului retragerii licenței în cazul nerespectării de către titularii de licențe din sectorul gazelor naturale a cerințelor legale privind separarea, independența și/sau certificarea operatorului sistemului de transport.

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

Prevederile proiectului, nu promovează interese private ce contravin interesului public general (în sensul prevăzut de prevederile Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017).

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”.*

Autorul a indicat în nota informativă aferentă proiectului:

- *denumirea autorului* proiectului actului normativ (Ministerul Energiei);
- *condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ (i) În anul 2016, prin Legea nr. 108/2016 cu privire la gazele naturale, în legislația națională a fost transpusă Directiva 2009/73/CE; ii) Unul dintre angajamentele de bază asumate de către Republica Moldova în raport cu Uniunea Europeană în sectorul energetic, constă în asigurarea separării și independenței operatorilor sistemelor de transport al gazelor naturale de întreprinderile integrate pe verticală care desfășoară activitatea de producere, de distribuție, de stocare, de trading sau de furnizare a gazelor naturale, precum și față de orice întreprindere ce controlează întreprinderile ce desfășoară aceste activități; iii) Reieșind din situația specifică a Republicii Moldova, în baza Deciziei D/2012/05/MC-EnC, Republica Moldova a obținut derogări ce constau în amânarea punerii în aplicare a articolului 9 din Directiva 2009/73/CE privind normele comune pentru piața internă a gazelor naturale, de la 3 martie 2012*

până la 1 ianuarie 2020; iv) la 29 iulie 2022 prin Legea nr. 249/2022 au fost introduse o serie de prevederi noi care stabilesc un termen limită până la care operatorul sistemului de transport al gazelor naturale urmează să îndeplinească toate cerințele de separare și independență și să solicite certificarea de către ANRE, în caz contrar, procedura de certificare urmează a fi declanșată din oficiu sau la solicitarea Secretariatului Comunității Energetice; v) Suplimentar asigurarea separării operatorului sistemului de transport în termen este un angajament al Republicii Moldova față de UE și în cadrul Memorandumului cu privire la politicile economice și financiare încheiat cu Fondul Monetar Internațional, precum și o condiție pentru accesarea de asistență macrofinanciară din partea UE);

- *descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene* (nu contravine legislației Uniunii Europene);

- *principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi* (i) completarea art. 17 din Legea 108/2016 cu prevederi clare care să ofere garanția aplicării corecte a mecanismului de retragere a licenței în situația nerespectării de către titularii de licențe din sectorul gazelor naturale a cerințelor legale privind separarea, independența și/sau certificarea operatorului sistemului de transport; ii) necesitatea instituirii excepției privind retragerea licenței direct prin hotărârea Agenției, fiind totodată asigurat accesul liber la justiție prin posibilitatea contestării hotărârii respective în instanța de judecată; iii) excluderea posibilității suspendării hotărârii de retragere a licenței, precum și hotărârile emise de Agenție în scopul asigurării continuității activității de transport al gazelor naturale; etc.)

- *modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare* (nu implică modificarea, elaborarea sau abrogarea unor acte normative).

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*”. Potrivit notei informative a proiectului implementarea prevederilor propuse nu necesită alocarea mijloacelor financiare de la bugetul de stat.

Coroborat cu concluziile analizei compartimentului I.5.1. al prezentului raport de expertiză anticorupție, se remarcă *întrunirea* exigențelor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.30 lit. a)-f) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017.

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, în mare parte, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

Totodată, terminologia utilizată în context urmează a fi revizuită, sub aspectul:

- i) uniformizării* întru asigurarea percepției clare și fără echivoc a mecanismului de desemnare a titularului de licență provizorie ("*Noul titular de licență*" / "*titularul provizoriu de licență*");
- ii) definirii termenilor noi/neconsacrați de legislație/proiect ("*servicii specifice*") și excluderii formulelor ambigui ("*cum ar fi*"), pentru evita condiționarea practicilor de interpretare tendențioasă a esenței noțiunilor vizate și admiterea incidentelor de integritate/riscurilor de corupție în context atât de către agenții publici responsabili de implementarea mecanismelor reglementate, cât și subiecții vizați de acțiunile acestora.*

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, vizează preponderent activitatea *entității publice/agenților publici* responsabili de reglementarea și de monitorizarea activităților din sectorul gazelor naturale (Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică), în partea ce ține de

- i) retragerea licenței în caz de nerespectarea de către titularii de licențe din sectorul gazelor naturale a cerințelor legale privind separarea, independența și/sau certificarea operatorului sistemului de transport și*
- ii) desemnarea titularului provizoriu de licență.*

Analiza prevederilor propuse, denotă anumite carențe ce pot condiționa disfuncționalitatea proceselor administrative reglementate și riscuri de corupție aferente proceselor reglementate (Reglementarea lacunară a termenului de valabilitate a licenței și a unor referințe pertinente la procedura administrativă și criteriile de selectare/desemnare a titularului provizoriu de licență). Analiza suplimentară a deficiențelor prenotate se regăsește în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Art.II lit.a), b

Art. II. – Art. VI din Legea nr. 249/2022 cu privire la modificarea unor acte normative, se modifică după cum urmează:

a) Alin. (3) se modifică și va avea următorul cuprins: „(3) În cazul în care documentele de certificare nu au fost depuse la Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică în termen de 12 luni de la intrarea în vigoare a prezentei legi, Agenția aplică art. 17 din Legea nr. 108/2016 cu privire la gazele naturale și desemnează provizoriu un nou titular de licență în calitate de operator al sistemului de transport al gazelor naturale în Republica Moldova. Noul titular de licență trebuie să respecte modelul de operator de sistem independent, în conformitate cu art. 26-28 din Legea nr.108/2016 cu privire la gazele naturale, în ceea ce privește exploatarea rețelei de transport deținute de întreprinderea integrată pe verticală din care face parte titularul de licență precedent. *În acest caz, atât deținătorul de licență precedent cât și ceilalți proprietari ai rețelei aflate în gestiunea acestuia, vor prezenta spre aprobare Agenției cu cel puțin 10 zile lucrătoare înainte de expirarea termenului de certificare prevăzut la art. 36 alin. (2¹) din Legea nr. 108/2016 cu privire la gazele naturale, contractele de locațiune încheiate pe un termen de cel puțin 5 ani cu noul titular de licență, astfel încât întregul sistem de transport de gaze naturale aflat în proprietatea și/sau în gestiunea fostului titular de licență să poată fi gestionat de către noul titular de licență. Agenția aprobă contractele încheiate între proprietarii rețelelor de transport al gazelor naturale și noul titular de licență.”*

b) Articolul se completează cu trei alineate (3¹), (3²), (3³), cu următorul cuprins: [...]

(3²) *La solicitarea noului titular de licență, titularul precedent va presta acestuia servicii specifice, cum ar fi întreținerea rețelelor, în baza unor contracte aprobate de către Agenție.*

(3³) *Noul titular de licență solicită în termen de maxim 30 de zile certificarea conform modelului de operator de sistem independent.”*

Obiecții:

Prevederile proiectului operează cu terminologie neuniformă în contextul delimitării și evidențierii subiecților vizați de acțiunea entității publice (Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică) – *titularul provizoriu de licență*.

Deficiența prenotată, denotă neîntrunirea exigențelor de tehnică legislative statuate de prevederile art.54 alin.(1) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017: *(1) Textul proiectului actului normativ se elaborează în limba română, cu respectarea următoarelor reguli:*

a) *conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale, de ortografie și de punctuație;*

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;*

Conform exigențelor de tehnică legislativă stabilite de prevederile Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017, la elaborarea proiectului de act normativ, autorul, inter alia, trebuie să asigure că reglementările aprobate de Executiv dispun de suficientă precizie, predictibilitate și coerență și oferă o anumită garanție contra exercitării arbitrare a prerogativelor puterii publice de către entitățile publice. Întrunirea exigențelor prenotate, restricționează posibilitățile agenților publici vizați de interpretarea extensivă a spectrului de atribuții exercitat și periclitarea integrității instituționale.

Reținem faptul că la aplicare, terminologia utilizată neuniform poate provoca practici vicioase de interpretare a sensului normei, și anume, tratarea ca fenomene diferite a aceluiași fenomen, din cauza numirii diferite a lui sau tratarea ca același fenomen a fenomenelor distincte din motivul confundării a două noțiuni diferite în textul reglementării.

Totodată, ținând cont de caracterul *provizoriu* prescris de către autor, se accentuează lipsa unor referințe pertinente la termenul de valabilitate a licenței (exigență de formă vizată de prevederile art.12⁵ al Legii privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător nr.160 din 22 iulie 2011). Reglementarea lacunară sau confuză a aspectului dat, determină precondiții pentru interpretarea abuzivă a normei (aprecierea și stabilirea în fiecare caz separat termene adaptate convenției unui anumit subiect), atât de către entitatea publică/agentul public responsabil de implementarea mecanismului, cât și de către subiectul vizat de acțiunile acestuia (*titularul provizoriu de licență*), formarea unei practici neuniforme de implementare a mecanismului reglementat și admiterea incidentelor de integritate/riscurilor de corupție în context.

În context, aprobarea normei în redacția propusă, poate determina precondiții pentru interpretarea extensivă și aplicarea abuzivă a acesteia, atât de către agentul public responsabil de implementarea normei/persoana care are/susține că are influență asupra acestuia, cât și de către subiectul vizat de acțiunile acestuia.

Subsidiar, analiza amendamentelor propuse denotă lipsa unor referințe la procedura administrativă și criteriile de selectare/desemnare a *titularului provizoriu de licență*, fapt care poate determina discreția periculoasă a entității publice/agentului public responsabil/persoanei care are/susține că are influență asupra acestuia, de a dezvolta reguli procedurale convenabile propriilor sale interese, contrare interesului public.

Recomandări:

Substituirea expresiei "*Noul titular de licență*" cu expresia "*titularul provizoriu de licență*".

Reglementarea termenului de valabilitate a licenței și a unor referințe pertinente la procedura administrativă și criteriile de selectare/desemnare a *titularului provizoriu de licență*.

Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

Art.II lit.b)

Art. II. – Art. VI din Legea nr. 249/2022 cu privire la modificarea unor acte normative, se modifică după cum urmează: [...] b) Articolul se completează cu trei alineate (3¹), (3²), (3³), cu următorul cuprins: [...] „ [...] (3²) La solicitarea noului titular de licență, titularul precedent va presta acestuia servicii specifice, cum ar fi întreținerea rețelelor, în baza unor contracte aprobate de către Agenție.

Obiecții:

Utilizarea termenilor neconsacrați în legislație (în context se remarcă noțiunea "servicii specifice") și nemijlocit de textul proiectului poate condiționa apariția practicilor de interpretare tendențioasă a acestor termeni atât de către agenții publici responsabili de implementarea normelor, cât și de către subiecții de drept privat - pentru a-și promova interese nelegitime.

Deficiența prenotată, este accentuată de utilizarea expresiei "*cum ar fi*" în context, care favorizează interpretarea extensivă a normei (în dependență de interesul subiectului care face interpretarea/aplicarea normei) și riscuri de corupție aferente procesului reglementat.

În context, se remarcă faptul că potrivit exigențelor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.54 alin.

(5) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017: *Dacă o noțiune sau un termen poate avea înțelesuri diferite, în proiect se stabilește semnificația acestuia în context pentru a asigura înțelegerea corectă a noțiunii sau a termenului respectiv și pentru a evita interpretările neuniforme.*

Recomandări:

Definirea/reglementarea exhaustivă a *serviciilor specifice* vizate și excluderea expresiei "cum ar fi" din context.

Factori de risc:

- Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Potrivit notei informative a proiectului, finalitatea scontată a acestuia este soluționarea aspectelor de procedură în contextul aplicării prevederilor art. VI alin. (3) al Legii nr. 249/2022 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2022, nr. 251-256, art. 511) și excluderea vidului legislativ privind temeiul retragerii licenței în cazul nerespectării de către titularii de licențe din sectorul gazelor naturale a cerințelor legale privind separarea, independența și/sau certificarea operatorului sistemului de transport.

În procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de prevederile art.8 lit.a)-d) al Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional. Nota informativă a proiectului a fost întocmită cu *întrunirea* exigențelor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.30 lit.a)-f) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017.

Analiza prevederilor propuse, denotă anumite carențe ce pot condiționa disfuncționalitatea proceselor administrative reglementate și riscuri de corupție aferente proceselor reglementate. Carențele în cauză vizează:

- Terminologie neuniformă/utilizarea unor noțiuni neconsacrate de legislație și a unor formule ambigue care admit interpretarea extensivă a normelor și aplicarea tendențioasă a acestora;
- Reglementarea lacunară a termenului de valabilitate a licenței și a unor referințe pertinente la procedura administrativă și criteriile de selectare/desemnare a titularului provizoriu de licență.

Prin urmare, se recomandă autorului revizuirea prevederilor proiectului prin prisma recomandărilor statuate de compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

29.06.2023

Digitally signed by Chistol Cristina
Date: 2023.06.29 11:17:06 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Cristina CHISTOL, Inspector principal