

21 Decembrie 2009, nr. 417

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii privind energia electrică

(înregistrat în Parlament cu numărul 1768 din 27 Noiembrie 2009)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii privind energia electrică.

Evaluarea generală

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

2. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce nu corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001. Categoria actului legislativ propus, în viziunea noastră, nu este determinată corect - lege organică, deoarece potrivit prevederilor art. 72 din Constituție și art. 10 din Legea privind actele legislative nr.780-XV din 27.12.2001, reglementarea relațiilor sociale respective nu face obiectul expres al unei legi organice

3. Transparența decizională Din nota informativă lipsesc informații despre respectarea etapelor transparenței (art.8 din Legea nr. 239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional), care ar presupune:

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

Totuși, proiectul a fost publicat pe pagina web a Ministerului Economiei și a Parlamentului, respectiv, societatea civilă a avut posibilitatea să expună opiniile sale pe marginea acestuia și, eventual, să ceară inițierea unor dezbateri publice ample etc.

4. Scopul promovării proiectului., conform notei informative, constă în armonizarea legislativă în sectorul energetic la acquis-ul comunitar, lansat la nivelul Parlamentului și Guvernului în cadrul implementării angajamentelor Republicii Moldova, a promisiunilor asumate la semnarea Planului de Acțiuni UE - Republica Moldova.

Totodată proiectul va favoriza obținerea statutului de membru cu drepturi depline la Tratatul Comunității Energetice. La elaborarea proiectului de lege cu privire la energia electrică, în sensul armonizării acesteia cu sistemul de drept european, s-a ținut cont și de aplicarea Directivei 2003/54/CE, precum și de intențiile de modificare a acesteia.

Fundamentarea proiectului

5. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

6. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă Proiectul Legii a fost înregistrat în Parlament la 27.11.2009 și plasat pe site-ul Parlamentului la 30.11.2009, termenul limită de prezentare a contribuțiilor societății civile fiind data de 21 decembrie 2010. Proiectul a fost examinat în I lectură de către Parlament la 17 decembrie 2009 și adoptat în lectură finală la 23.12.2009.

Prin urmare, considerăm că termenul de cooperare cu societatea civilă nu a fost respectat, deoarece modificările conceptuale care puteau fi prezentate de societatea civilă nu ar fi fost luate în considerare, odată ce proiectul a fost adoptat deja în I lectură și orice modificări conceptuale nu mai pot fi inserate.

7. Suficiența argumentării. Nota informativă ce însoțește proiectul conține o argumentare superficială a proiectului, referindu-se doar la necesitatea armonizării legislative în sectorul energetic la normele UE. Armonizarea legislației în sectorul energetic face parte dintr-un proces mai extins de armonizare a legislației naționale la normele UE lansat la nivelul Parlamentului și Guvernului în cadrul implementării angajamentelor Republicii Moldova, a promisiunilor asumate la semnarea Planului de Acțiuni UE - Republica Moldova. Despre ce fel de promisiuni nu este clar, dar Guvernul mai menționează că "în conformitate cu Strategia energetică a Republicii Moldova până în anul 2020, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 958 din 21.08.2007, unul din obiectivele strategice ale politicii energetice naționale, îl constituie obținerea statutului de membru cu drepturi depline la Tratatul Comunității Energetice, iar pentru realizarea acestuia este necesară transpunerea pe plan intern a acquis-ului comunitar."

În nota informativă lipsește fundamentarea economico-financiară, fapt ce nu poate fi explicat, deoarece noua lege prevede o serie de modificări la capitolul activitatea întreprinderilor din domeniul energetic.

Nota informativă nu face referire la problemele existente în acest domeniu. Din aceste motive, considerăm argumentarea proiectului drept insuficientă și valabilă doar parțial.

8. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Prezenta Lege creează cadrul necesar aplicării Directivei 2003/54/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2003 privind normele comune pentru piața internă a energiei electrice și de abrogare a Directivei 96/92/CE, publicate în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene Nr. L 176 din 15 iulie 2003.

9. Fundamentarea economico-financiară. În nota informativă lipsește fundamentarea economico-financiară, fapt ce nu poate fi explicat, deoarece noua lege prevede o serie de modificări privitor la activitatea întreprinderilor din domeniul energetic. Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”.

Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

10. Analiza impactului de reglementare a proiectului. Proiectul de lege nu a fost supus analizei impactului de reglementare, așa cum este prevăzut de art. 20 din Legea nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative, art. 4 și art.13 din Legea nr.235-XVI din 20.07.2006 privind principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, precum și a Metodologiei de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 1230 din 24.10.2006.

Lipsa analizei impactului de reglementare, nu poate fi explicată, deoarece se propune un proiect ce prevede o serie de modificări privind activitatea întreprinderilor din domeniul energetic astfel, analiza de impact al acestuia asupra asigurării respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului este obligatorie.

Evaluarea de fond a coruptibilității

11. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

12. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

13. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației.

14. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările îndeplinind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

15. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul stabilește atribuții ale autorităților publice. Astfel, proiectul reglementează atribuțiile Guvernului, Agenției Naționale pentru Reglementarea în Energetică, competența autorităților administrației publice locale. Trebuie de menționat că prin proiectul legii nu sunt stabilite noi atribuții pentru administrația publică centrală și locală, însă atribuțiile sunt mai clar definite spre deosebire de legislația actuală.

16. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	art.5 alin.(2)	(2) Guvernul, prin intermediul organului central de specialitate al administrației publice în domeniul energiei, asigură monitorizarea securității la furnizarea de energie electrică...	Proiectul actului expertizat nu definește care este acel organ central de specialitate al administrației publice în domeniul energiei și care sunt atribuțiile acestuia. Trebuie de menționat că, potrivit prevederilor art. 5 din proiect, acest organ central trebuie să monitorizeze securitatea la furnizarea de energie electrică, pînă la 30 aprilie a anului în curs va întocmi și va publica, în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și pe pagina sa electronică, un raport în care va prezenta rezultatele monitorizării problemelor menționate, precum și orice măsură luată sau preconizată pentru soluționarea lor etc.	Coruptibilitate Lacune de drept Nedeterminarea AP responsabile/subiectului la care se referă prevederea	Determinarea concretă a statutului și a atribuțiilor al organului central de specialitate al administrației publice în domeniul energiei.
2	art. 6 alin.(1)	(1) Autoritățile administrației publice locale acordă, la solicitare, autorizațiile de construire a obiectelor sistemului electroenergetic, inclusiv a centralelor electrice, în conformitate cu legea.	Nu este clar la care lege se referă autorul proiectului, la proiectul legii în cauză sau la alte acte normative ce reglementează sistemul energetic.	Coruptibilitate Norme de trimitere Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Concretizarea actului normativ la care se referă autorul proiectului - dacă este vorba de prezenta lege, atunci poate fi utilizată formula "prezenta lege".
3	art. 6 alin.(2)	(2) Autoritățile administrației publice locale sînt responsabile de elaborarea proiectelor de construcție a rețelelor electrice de distribuție cu destinație locală, în baza avizelor de racordare eliberate de operatorii rețelelor de distribuție și în	Proiectul de lege nu definește care sunt rețelele electrice de distribuție cu destinație locală.	Coruptibilitate Lacune de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Propunem de a da o definiție clară ce reprezintă rețelele electrice de distribuție cu destinație locală.

		conformitate cu planurile urbanistice și planurile de amenajare a teritoriului. Autoritățile administrației publice locale prezintă proiectele de construcție a rețelelor electrice de distribuție cu destinație locală operatorilor rețelelor de distribuție.			
4	art. 13 alin.(1) lit.d)	d) prezintă, la solicitare, organizațiilor care promovează interesele consumatorilor finali, precum și consumatorilor finali informația necesară referitoare la activitatea titularilor de licențe, cu excepția cazurilor în care această informație este confidențială;	Autorul proiectului nu face nici o explicație ce se înțelege prin noțiunea de "confidențială" și cine stabilește care informație este confidențială sau cel puțin care este actul normativ care reglementează modul de stabilire, declarare a informației ca fiind confidențială.	Coruptibilitate Lacune de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Stabilirea expresă a criteriilor de catalogare a informației ca fiind confidențială.
5	art. 14 alin.(1) lit.a) și b)	a) face publice ședințele Consiliului de administrație al Agenției; b) anunță din timp părților interesate ordinea de zi a ședinței Consiliului de administrație al Agenției și asigură accesul liber al persoanelor interesate, precum și al publicului, la examinarea chestiunilor incluse pe ordinea de zi. La ședințele la care vor fi discutate informațiile cu caracter confidențial vor fi invitate numai persoanele vizate.	Nu este clar unde se va plasa informația despre ședințele consiliului de administrare al Agenției și în acest fel se poate pune la îndoială asigurarea reală a transparenței funcționării autorităților publice.	Coruptibilitate Lipsa / insuficiența accesului la informația de interes public Lipsa / insuficiența transparenței funcționării autorităților publice	De stabilit expres unde va fi plasată informația despre ședințele Consiliului de administrație al Agenției.
6	art. 14 alin.(2)	(2) În cazul în care Consiliul de administrație al Agenției intenționează să adopte hotărâri ce pot avea impact asupra piețelor relevante și asupra prestării serviciilor publice...	În proiectul actului normativ nu se definește noțiunea de piață relevantă. Astfel, nu este clar care pot fi considerate piețele relevante pentru care Agenția trebuie să respecte procedura de consultare publică și pe pagina sa electronică proiectul actului ce urmează a fi aprobat și care piețe nu sunt considerate relevante.	Coruptibilitate Lacune de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	De definit ce se înțelege prin noțiunea de piață relevantă.
7	art. 14 alin.(5)	(5) Neînțelegerile dintre titularii de licență în probleme ce țin de competența Agenției, care nu pot fi soluționate de către aceștia de sine stătător, sînt examinate de Agenție, care, la sesizarea oricăreia dintre părți, va emite o decizie în vederea soluționării neînțelegerii, în termen de 30 de zile calendaristice de la data sesizării. În caz	Proiectul actului normativ nu stabilește care sunt cazurile de necesitate în care Agenția poate prelungi termenul de examinare a sesizărilor titularilor de licență.	Coruptibilitate Norme care stabilesc derogări neîntemeiate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Temeiuri neexhaustive, ambigui și subiective pentru refuzul unei autorități de a îndeplini anumite acțiuni Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Lipsa unor termene concrete Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Trebuie de determinat care sînt cazurile în care Agenția poate prelungi termenul de examinare a sesizărilor.

		de necesitate, Agenția poate prelungi termenul stabilit cu cel mult o lună, comunicînd acest fapt părților interesate.			
8	art.16 alin.(1) lit.a)	a) sînt înregistrate în Republica Moldova și prezintă actul confirmativ în acest sens	Nu este clar care acte trebuie să fie prezentate de către agentul economic pentru a confirma înregistrarea sa pe teritoriul Republicii Moldova. Potrivit legislației naționale la înregistrarea agentului economic se eliberează certificatul de înregistrare. Totodată, nu este clar dacă se prezintă copia actului sau trebuie prezentat originalul acestuia.	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De stabilit expres care act trebuie să fie prezentat de către agentul economic pentru a confirma înregistrarea sa pe teritoriul Republicii Moldova.
9	art.16 alin.(1) lit.c)	c) prezintă documentele ce confirmă că dispune de centrală electrică sau de rețele electrice, după caz;	Nu este clar care documente trebuie prezentate pentru a confirma existența centralei electrice.	Coruptibilitate Norme irealizabile Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De indicat expres care sunt actele ce va confirma existența centralei electrice.
10	art.16 alin.(1) lit.d)	d) prezintă documentele ce confirmă că dispune de personal calificat, necesar pentru desfășurarea activității pentru care solicită licență și că centrala electrică sau rețelele electrice, după caz, sînt conforme cerințelor tehnice stabilite prin lege.	Nu este clar care sînt actele ce trebuie prezentate de către agentul economic pentru a confirma că dispune de personal calificat, necesar pentru desfășurarea activității pentru care solicită licență și că centrala electrică sau rețelele electrice, după caz, sînt conforme cerințelor tehnice stabilite.	Coruptibilitate Norme irealizabile Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De specificat expres care sunt actele necesare care vor confirma că agentul economic dispune de personal calificat, necesar pentru desfășurarea activității pentru care solicită licență și că centrala electrică sau rețelele electrice, după caz, sînt conforme cerințelor tehnice stabilite.
11	art.18 alin.(1) lit.g)	g) să prezinte Agenției, în termenele prevăzute, rapoarte anuale cu privire la activitatea desfășurată pe piața energiei electrice, conform criteriilor stabilite, precum și altă informație, solicitată de Agenție, necesară acesteia în exercitarea atribuțiilor sale, conform legii;	Nu este clar unde este stabilit termenul în care trebuie prezentate Agenției rapoartele anuale cu privire la activitatea desfășurată pe piața energiei electrice, unde este definit criteriul de întocmire a rapoartelor și care altă informație poate fi solicitată de către Agenție.	Coruptibilitate Lacune de drept Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Lipsa unor termene concrete Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De stabilit expres care este termenul de prezentare a rapoartelor, criteriile de întocmire a acestora și să fie stabilită informația ce poate fi solicitată de către Agenție.
12	art.20 alin.(2) lit.e)	e) neînlăturarea, în termenul stabilit, a circumstanțelor care au condus la sistarea temporară a licenței;	Nu este clar cine și unde trebuia să stabilească termenul de înlăturare a circumstanțelor care au condus la sistarea temporară a licenței.	Coruptibilitate Temeiuri neexhaustive, ambigui și subiective pentru refuzul unei autorități de a îndeplini anumite acțiuni Lipsa unor termene concrete Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Considerăm că trebuie să fie indicat expres unde și de către cine trebuie să fie indicat termenul de înlăturare a circumstanțelor care au condus la sistarea temporară a licenței.
13	art.20 alin.(2) lit.f)	f) nerespectarea, în mod repetat, a prescripțiilor de lichidare a încălcărilor privind condițiile activității licențiate.	Nu este clar la a cîta repetare de neîndeplinire a prescripțiilor Agenția are dreptul să solicite retragerea licenței. O astfel de formulare permite funcționarilor de la Agenție să săvîrșească acte de corupție prin manifestarea indulgenței sale față de unii operatori.	Coruptibilitate Norme care stabilesc derogări neîntemeiate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Lipsa unor termene concrete Lipsa / insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public) Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Propunem excluderea cuvintelor "în mod repetat". În cazul în care operatorul nu a îndeplinit prescripția de lichidare a încălcărilor Agenția solicită imediat retragerea licenței. O astfel de prevedere va ordona agenții economice care activează în sectorul energetic.

Concluzii

Concluzionînd asupra proiectului Legii privind energia electrică expunem următoarele:

- la elaborarea proiectului Legii cu privire la energia electrică s-au luat în considerare prevederile legislației UE în special Directiva 2003/54/CE. Foarte multe prevederi ale Directivei 2003/54/CE au fost preluate în textul proiectului expertizat;
- proiectul promovează lipsa de transparență;
- proiectul Legii nu reglementează procedura de contestare a deciziilor adoptate de către Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică. Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică este organul care cumulează competențele de a elabora acte, a controla aplicarea lor și de a sancționa, fapt care poate genera multiple acte de corupție în procesul ulterior de aplicare a legii.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției