



## Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

### Direcția generală juridică

#### AVIZ

la proiectul de lege privind modificarea unor acte normative  
(nr. 212 din 02.06.2022)

Examinând proiectul de lege menționat prin prisma prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr. 797/1996 și Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, Direcția generală juridică expune următoarele.

#### I. Obiecții de ordin general

1. Proiectul de lege a fost înaintat de către un grup de deputați în Parlament, fapt ce corespunde prevederilor art. 73 din Constituție și art. 47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Domeniul dat ține de competența Parlamentului și este în concordanță cu art. 66 din Constituție.

3. Potrivit notei informative, scopul inițiativei legislative constă în dizolvarea Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică și trecerea integrală a atribuțiilor, drepturilor și obligațiilor acesteia către Ministerul Economiei și Infrastructurii ca rezultat al disfuncționalității și ineficienței manageriale a Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică.

4. După conținutul său normativ, inițiativa legislativă se încadrează în categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art.72 din Constituție.

#### II. Privitor la concordanța proiectului de lege prevederilor legislative

1. **Sub aspect conceptual**, inițiativa legislativă urmează a fi analizată în raport cu încadrarea propunerii înaintate în unitatea de concept al legislației din domeniul energetic, ținându-se cont de următoarele momente:

1) Potrivit art. 2 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 174/2017 cu privire la energetică, organizarea și funcționarea autorității de reglementare, precum și condițiile de desfășurare a activității acesteia intră în sfera de aplicare a acestei Legi.

În sensul art. 8 alineatele (1) - (3) din această Lege, autoritatea investită cu competențe de reglementare și de monitorizare a activităților din sectoarele energeticii este Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică, care este

autoritate de reglementare cu statut de persoană juridică, este independentă în raport cu alte autorități și organe publice ori în raport cu alte entități publice sau private.

Nicio decizie sau măsură luată de Guvern, de organele centrale de specialitate, alte autorități ale administrației publice centrale, de autoritățile de reglementare, de alte autorități publice sau de autoritățile administrației publice locale nu poate restrânge independența funcțională și financiară a Agenției și nu poate împiedica îndeplinirea de către Agenție a atribuțiilor stabilite prin prezenta lege și prin legile sectoriale.

În contextul îndeplinirii atribuțiilor stabilite prin Legea nr. 174/2017 și prin legile sectoriale, în corespundere cu art. 12 alin. (5) din Legea nr. 174/2017, Agenția Națională Pentru Reglementare în Energetică cooperează, pe plan regional și internațional, cu autoritățile de reglementare ale altor țări, inclusiv cu autoritățile de reglementare din țările părți ale Comunității Energetice, precum și cu organizațiile și organisme internaționale și instituțiile acestora, inclusiv cu Comitetul de reglementare al Comunității Energetice și cu Secretariatul Comunității Energetice.

Pe plan internațional, este de notat, că Republica Moldova a aderat la Tratatul de constituire a Comunității Energetice prin adoptarea Legii nr. 117/2009. În corespundere cu pct. 1. al art. 2 din Protocolul de aderare a Republicii Moldova la Tratatul de constituire a Comunității Energetice, s-a prevăzut implementarea acquis-ului comunitar, fiind necesară, în acest sens, transpunerea Directivei 2003/55/EC privind normele comune pentru piața internă în sectorul gazelor naturale și a Directivei 2003/54/EC privind normele comune pentru piața internă de energie electrică.

Privitor la Directiva nr. 2003/55/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2003 privind normele comune pentru piața internă în sectorul gazelor naturale și de abrogare a Directivei 98/30/CE, pct. (13) din această Directivă, dispune, că statele membre precizează funcțiile, competențele și atribuțiile administrative ale autorităților de reglementare. Este important ca autoritățile de reglementare din toate țările membre să împărtășească același set minim de competențe. Competențele acestor autorități de reglementare naționale ar trebui să includă competența de a stabili sau aproba tarifele sau, cel puțin, metodele de calcul al tarifelor de transport și distribuție și al tarifelor de acces la instalațiile de gaze naturale lichefiate.

Conținut similar se cuprinde și în pct. (15) din Directiva 2003/54/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2003 privind normele comune pentru piața internă de energie electrică și de abrogare a Directivei 96/92/CE.

Consecvent, în corespundere cu art. 114 alin. (1) din Legea nr. 108/2016 cu privire la gazele naturale și cu preambulul din Legea nr. 107/2016 cu privire la energia electrică, adoptarea acestor Legi a avut drept obiectiv transpunerea art.1–42, art.44–48, precum și prevederile anexei I din Directiva 2009/73/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind normele comune pentru piața internă în sectorul gazelor naturale și de abrogare a Directivei 2003/55/CE; a art.1–16, art.18, art.22–38, art.40–43, precum și prevederile anexei

I din Directiva 2009/72/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind normele comune pentru piața internă a energiei electrice și de abrogare a Directivei 2003/54/CE.

Privitor la statutul juridic al autorității de reglementare, punctele 29, 30 și art. 39 alin. (4) din Directiva 2009/73/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind normele comune pentru piața internă în sectorul gazelor naturale și de abrogare a Directivei 2003/55/CE prevăd următoarele:

„(29) Directiva 2003/55/CE a introdus obligativitatea, pentru statele membre, de a institui autorități de reglementare cu competențe specifice. Cu toate acestea, experiența arată că eficacitatea reglementării este adesea afectată de lipsa de independență a autorităților de reglementare față de autoritățile publice centrale, precum și de insuficiența competențelor de care dispun și de puterea limitată de decizie. Din acest motiv, Consiliul European, reunit la 8 și 9 martie 2007, a invitat Comisia să elaboreze propuneri legislative care să prevadă o mai bună armonizare a competențelor autorităților de reglementare naționale și consolidarea independenței acestora.

(30) Este necesar ca autoritățile de reglementare în domeniul energiei să poată lua decizii privind ansamblul aspectelor relevante legate de reglementare pentru a asigura funcționarea corespunzătoare a pieței interne a gazelor naturale și să fie pe deplin independente față de orice alte interese publice sau private. Aceasta nu exclude controlul judiciar și exercitarea controlului parlamentar în conformitate cu dreptul constituțional al statelor membre...

Art. 39 alin. (4): Statele membre garantează independența autorității de reglementare și se asigură că aceasta își exercită competențele în mod imparțial și transparent. În acest scop, statul membru se asigură că, atunci când își îndeplinește atribuțiile de reglementare care le revin în temeiul prezentei directive și al legislației în domeniu, autoritatea de reglementare:

(a) este distinctă din punct de vedere juridic și independentă din punct de vedere funcțional de orice altă entitate publică sau privată”.

Prevederi similare se cuprind și în punctele 33, 34 și art. 35 alin. (4) din Directiva 2009/72/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind normele comune pentru piața internă a energiei electrice și de abrogare a Directivei 2003/54/CE.

După cum se poate observa, atât Directiva nr. 2009/72/CE, cât și Directiva nr. 2009/73/CE conferă statutul de independență autorității de reglementare, care este distinctă din punct de vedere juridic și independentă din punct de vedere funcțional de orice altă entitate publică sau privată.

Astfel, se desprinde concluzia că, lichidarea și delegarea competențelor Agenției Naționale de Reglementare în Energetică, în calitatea sa de autoritate de reglementare națională, unei autorități a administrației publice centrale, nu este conformă conceptelor cuprinse în Directivele enunțate anterior, precum și în actele normative naționale.

În ceea ce privește respectarea dreptului internațional și a tratatelor internaționale, art. 8 alin. (1) din Constituție statuează că „Republica Moldova se obligă să respecte Carta Organizației Națiunilor Unite și tratatele la care este parte,

să-și bazeze relațiile cu alte state pe principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional”.

Iar potrivit art. 19 din Legea nr.595/1999 privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova „tratatele internaționale se execută cu bună-credință, în conformitate cu principiul *pacta sunt servanda*. Republica Moldova nu poate invoca prevederile legislației sale interne ca justificare a neexecutării unui tratat la care este parte”.

Drept urmare, orice abatere de la neexecutarea tratatelor internaționale, la care Republica Moldova este parte, va fi tratată drept violare a principiilor respectării tratatelor internaționale, consacrate, atât la nivel național, cât și internațional.

2) Cu privire la dizolvarea Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică și trecerea integrală a atribuțiilor, drepturilor și obligațiilor către Ministerul Economiei, este de notat, că art. 8 alin. (4) teza a doua din Legea nr. 174/2017 prevede, în mod expres, că Agenția se lichidează doar prin lege, adoptată în acest scop, și cu condiția preluării atribuțiilor acesteia de alte autorități independente.

Această prevedere se conține și în pct. 11 din Regulamentul de organizare și funcționare a Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr.334/2018.

Respectiv, cadrul normativ existent admite posibilitatea lichidării Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică doar cu condiția preluării atribuțiilor acesteia de către o autoritate independentă, care, în sensul Directivelor transpuse, urmează a fi independentă din punct de vedere funcțional de orice altă entitate publică sau privată. Astfel, prevederile normative invocate exclud posibilitatea trecerii atribuțiilor autorității de reglementare supusă dizolvării către o autoritate a administrației publice centrale de specialitate în domeniul energiei.

3) Potrivit art. 4 alin. (1) lit. a) și art. 6 alin. (1) lit. a), d) și e) din Legea nr. 174/2017, pentru asigurarea funcționării și dezvoltării sectoarelor energiei, Guvernul stabilește politica de stat în domeniul energiei și direcțiile prioritare de dezvoltare ale acestuia, iar organul central de specialitate al administrației publice în domeniul energiei elaborează și promovează politica de stat în domeniul energiei, elaborează și promovează actele legislative și normative în domeniul energiei, inclusiv în contextul armonizării legislației naționale cu cea a Uniunii Europene, monitorizează implementarea strategiei energetice, a programelor de stat de dezvoltare și de investiții în domeniul energiei, precum și a actelor legislative și normative în domeniul energiei.

Întrucât propunerea legislativă vizează Guvernul și Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, reiterăm necesitatea expunerii poziției acestor autorități asupra propunerii legislative.



### **III. Privitor la conținutul proiectului de lege și respectarea normelor de tehnică legislativă**

1) Cu referire la preambulul proiectului de act normativ, invocarea dreptului de adoptare a legii la art. 72 alin. (3) lit. c) din Constituție și art. 10 alin. (3) lit. v) din Legea nr. 100/2017 nu are nici un suport juridic, din considerentul că în corespundere cu art. 43 alin. (1) și (2), în preambulul actului normativ sunt prevăzute scopul și rațiunea adoptării actului normativ, motivația social-politică, economică sau de altă natură, precum și direcțiile principale care sunt reflectate în actul normativ, acesta însoțește un act normativ de importanță majoră pentru societate. Or, art. 72 din Constituție și art. 10 din Legea nr. 100/2017 reglementează domeniile pentru care se adoptă legi organice, fapt care nu necesită a fi specificat în preambulul proiectului de act normativ.

#### **2) Art. I:**

1. După cum rezultă din modificările propuse a fi introduse în Legea nr. 174/2017, acestea se referă la modificarea art. 5, prin introducerea unei norme care ar atribui organului central de specialitate al administrației publice în domeniul energiei drept competență reglementarea și monitorizarea activității din sectoarele energiei. De asemenea se propune abrogarea în întregime a Capitolului III care reglementează statutul juridic, organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică.

Fiind analizată propunerea în ansamblul reglementărilor Legii nr. 174/2018, este de menționat că, în esență, aceste modificări se referă doar la unele articole și nu s-a făcut o examinare de conținut a textului integral al Legii supuse avizării. Multe articole care conțin norme referitoare la autoritatea de reglementare nu au fost supuse modificării, după cum urmează: art. 2 alin. (1) lit. b), c) și alin. (2) lit. a); Capitolul IV – art. 21 alin. (2) – (4); Capitolul V – art. 24 alin. (3) și art. 26 alin. (1).

În situația creată, dacă se dorește neacordarea Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică a statutului de autoritate de reglementare, pe motiv că prevederile invocate anterior conțin norme referitoare la activitatea autorității de reglementare, urmează a se concretiza denumirea autorității, care va avea statut de autoritate de reglementare.

În caz contrar, va exista o discordanță între reglementările Legii, precum și a tuturor legilor sectoriale, pe motiv, că toate legile sectoriale fac trimitere la Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică, ca fiind autoritatea de reglementare în sectorul energetic.

#### **3) Art. II:**

1. Modificarea propusă de a substitui "Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică" cu „Ministerul Economiei” urmează a fi examinată în ansamblul reglementărilor Legii nr. 139/2018 cu privire la eficiența energetică, fiindcă unele prevederi ce țin de competența Agenției au tangență directă cu alte prevederi din legile sectoriale.

Cu titlu de referință invocăm art. 27 alin. (2) și (7) din această Lege, care prevăd, că „racordarea centralelor electrice în regim de cogenerare de înaltă eficiență se efectuează în mod obiectiv, transparent și nediscriminatoriu, în conformitate cu termenele, condițiile și procedura stabilite în Legea nr.107/2016 cu privire la energia electrică și în actele normative de reglementare aprobate de Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică. Producătorii de energie electrică în regim de cogenerare de înaltă eficiență sunt în drept să participe pe piețele angro și cu amănuntul, pe piețele energiei electrice de echilibrare și să ofere operatorilor de sistem alte servicii operaționale, cu respectarea prevederilor Legii nr.107/2016 cu privire la energia electrică și în condițiile stabilite în Regulile pieței energiei electrice, aprobate de Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică”.

În același context, menționăm, că Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică în calitate de autoritate de reglementare în sectorul energetic figurează și în alte acte normative, care nu au fost supuse modificării, cum ar fi: Legea nr. 107/2016 cu privire la energia electrică; Legea nr. 108/2017 cu privire la gazele naturale; Legea nr. 10/2016 privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile; Legea nr. 461/2001 privind piața produselor petroliere; Legea nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător.

De aceea, în contextul în care scopul proiectului de lege constă în lichidarea Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică și trecerea tuturor atribuțiilor, drepturilor și obligațiilor către o altă autoritate, urmează a fi revizuit întregul cadru normativ și modificarea tuturor legilor conexe, evitându-se, astfel, contradicțiile care pot apărea în rezultatul implementării acestora.

Este de reținut, că Art. III alin. (4) din proiect nu conține o normă, care ar însărcina Guvernul, ca într-o anumită perioadă de timp, să prezinte Parlamentului propuneri pentru aducerea legislației în conformitate cu Legea.

2. În partea ce ține de denumirea autorității care va prelua atribuțiile Agenției respective, în corespundere cu Hotărârea Guvernului nr. 142/2021 cu privire la modificarea și abrogarea unor hotărâri ale Guvernului, „Ministerul Economiei și Infrastructurii” a fost substituit cu ”Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale”.

**Drept rezumat,** concluzionăm că soluțiile legislative propuse în proiectul de lege:

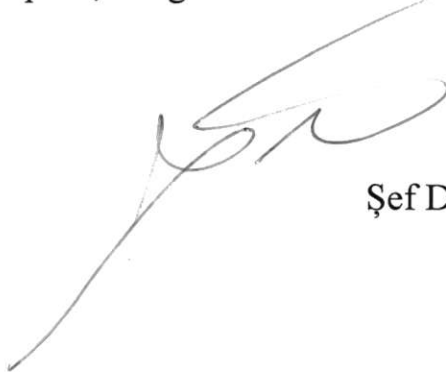
1. contravin prevederilor art. 8 alin. (1) din Constituție, Tratatului de constituire a Comunității Energetice, precum și Directivelor UE nr. 2009/ 72/CE și nr. 2009/73/CE;

2. nu se încadrează organic în sistemul juridic existent, cerință prevăzută la art. 3 alin (4) din Legea nr. 100/2017;

3. nu corespund criteriilor de calitate, principiile căruia sunt reflectate în jurisprudența Curții Constituționale, prin care Curtea a reținut că:

“Pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art.23 din Constituție” (a se vedea, Hotărârea CC nr.26/2010, Hotărârea CC. 26/2016).

Pentru motivele expuse, sugerăm reevaluarea promovării inițiativei legislative.



Ion Creangă  
Șef Direcție generală

Ex. I. Băieșu  
Tel: 551