



OPINIE PRELIMINARĂ

privind oportunitatea reorganizării autorităților de reglementare în domeniul energetic și al concurenței

EXPEDIATĂ PRIN E-MAIL ȘI PLASATĂ PE SITE-UL WWW.IPRE.MD

Data: 9 noiembrie 2021

Adresată: Domnului Dumitru Alaiba, Președintele Comisiei Economie, Buget și Finanțe, email: dumitru.alaiba@parlament.md
Parlamentului Republicii Moldova, Email: info@parlament.md,
Președinției Republicii Moldova, Email: cancelaria@prm.md
Guvernului Republicii Moldova, email: cancelaria@gov.md
Ministerului Justiției, Email: secretariat@justice.gov.md,
Autoritatea Națională de Reglementare în Energetică, email: anre@anre.md
Consiliului Concurenței al Republicii Moldova, email: office@competition.md
Delegația Uniunii Europene în Republica Moldova, delegation-moldova@eeas.europa.eu

Prezentată de: Iulian Groza, Director Executiv, IPRE. Email: iulian.groza@ipre.md

Elaborată de: Calin Negură, expert în domeniul energetic, email: calin.negura@gmail.com
Iulian Groza, Director Executiv, IPRE. Email: iulian.groza@ipre.md

Prezenta opinie expune punctul de vedere al autorilor cu privire la oportunitatea reorganizării autorității de reglementare și monitorizare a activităților din sectoarele energiei și autorității naționale în domeniul concurenței și sub nicio formă nu are drept scop de a evalua sau a contribui la evaluarea activității acestor instituții.

Considerăm insuficient de argumentată și respectiv inoportună soluția de reorganizare prin comasarea ANRE și CC, atât timp cât nu există argumente obiective, susținute prin evaluări independente, realizate inclusiv cu implicarea experților din cadrul organizațiilor internaționale competente, (i.e. Secretariatul Comunității Energetice), Comisiei Europene (DG COMP, DG ENER, DG TRADE).

În aceste condiții, viteza realizării unei asemenea reforme instituționale va fi întotdeauna în detrimentul calității, va genera riscuri de sustenabilitate și de creare a disfuncțiilor în reglementarea celor două sectoare critice ale economiei Republicii Moldova. Mai mult, ignorarea procedurilor de elaborare a politicilor publice și a legii nr. 100 privind actele normative va compromite intențiile sincere de îmbunătățire și eficientizare a activității autorităților responsabile de implementarea politicilor mult prea importante pentru funcționarea unui stat cu economie de piață și integrarea regională a acesteia.

Opinia dată a fost elaborată de Institutul pentru Politici și Reforme Europene ca rezultat al invitației transmise reprezentanților societății civile de participare la consultația publică cu privire la proiectul de lege privind comasarea Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică (ANRE) și a Consiliului Concurenței într-o singură instituție - Autoritatea de Reglementare și Concurență.

CONTEXT

Procesul de reorganizare a autorității de reglementare din sectoarele energiei (*Agencia Națională pentru Reglementare în Energetică - ANRE*) și autorității naționale în domeniul concurenței (*Consiliul Concurenței - CC*) a fost inițiat de Parlamentul Republicii Moldova.

Intenția reorganizării autorităților vizate a fost anunțată de Președintele Parlamentului Republicii Moldova¹, precum și de Președintele Comisiei Economie, Buget și Finanțe a Parlamentului Republicii Moldova².

Potrivit reprezentanților Parlamentului, din motiv că „aceste instituții sunt ineficiente și neproductive” se propune reorganizarea prin fuziune a acestor autorități pentru „a avea o instituție puternică, unică, eficientă, independentă, cu responsabilitate unică”. Ulterior, au avut loc mai multe runde de consultări pe marginea inițiativei de fuziune a autorităților menționate.³

Legislația în vigoare privind cadrul instituțional de reglementare în domeniul energetic și al concurenței

Cu referire la domeniul concurenței, Articolul 2, alineatul (6) din Legea concurenței, nr. 183 din 11 iulie 2012 stabilește că „autoritatea de concurență națională”, competență de punerea în aplicare a prevederilor Legii 183/2012 este Consiliul Concurenței.

Potrivit art. 32 alin. (1) *Consiliul Concurenței este o autoritate publică autonomă, responsabilă față de Parlament*, ce asigură aplicarea și respectarea legislației din domeniul concurenței, ajutorului de stat și publicității. Această prevedere este în concordanță cu dispozițiile Acordului de Asociere între Uniunea Europeană și Republica Moldova⁴, care prin articolul 333 alineatul (1) stabilește că „autoritate de concurență” înseamnă, pentru Republica Moldova, „Consiliul Concurenței”, iar articolul 335 alineatul (2), stabilește angajamentul fiecărei părți al acordului să mențină o **autoritate independentă din punct de vedere funcțional, cu resurse umane și financiare adecvate, pentru a asigura respectarea în mod eficace a legislației în materie de concurență** menționată la articolul 333 alineatul (2).

Capitolul VI din Legea 183/2012 este dedicat prevederilor ce reglementează cadrul instituțional în domeniul concurenței prin stabilirea formei organizatorico-juridice a Consiliului Concurenței, principiilor de organizare și activitate, precum și prevederi ce țin de colaborarea cu alte autorități, stabilirea structurii, a modului de finanțare, responsabilitățile, atribuțiile autorității, atribuțiile președintelui și a plenului Consiliului Concurenței. Reglementări privind calitatea de membru al Plenului Consiliului Concurenței.

Detalii cu privire la procedura de organizare și funcționare a Consiliului Concurenței, drepturile și obligațiile membrilor Plenului Consiliului Concurenței, precum și aspecte ce țin de organizarea activității Consiliului Concurenței și de funcționarea acestuia sunt stabilite în Regulamentul privind organizarea și funcționarea Consiliului Concurenței, aprobat prin Hotărârea Consiliului Concurenței nr. 8 din 28.12.2012.

Pe de altă parte, **cadrul legal în domeniul energetic** (electroenergetic, gaze naturale, termoenergetic, al energiei regenerabile, eficiență energetică și produse petroliere), care face referință la autoritatea de reglementare și de monitorizare a activităților din sectoarele energiei, este compus din:

- Legea nr. 112 din 02.07.2014 pentru ratificarea Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte (*în continuare AA UE-RM*)

¹ [Cutia Neagră cu Mariana Rață / 27.09.2021 – TV8.md](#)

² [Briefing de presă al deputatului Dumitru Alaiba – 4 octombrie 2021 – Multimedia \(parlament.md\)](#)

³ [Comasarea Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică și a Consiliului Concurenței - ședință de lucru a Comisiei economie, buget și finanțe, cu participarea conducerii ANRE și a Consiliului Concurenței - 5 octombrie 2021;](#)

[Consultația publică cu privire la proiectul de lege privind comasarea ANRE și CC - 20 octombrie 2021, ora 15:00;](#)

[Consultația publică cu privire la proiectul de lege privind comasarea ANRE și CC - 22 octombrie 2021, ora 9:30](#)

⁴ Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, ratificat prin Legea nr. 112 din 02.07.2014

- Legea nr. 117 din 23.12.2009 pentru aderarea Republicii Moldova la Tratatul de constituire a Comunității Energetice (*în continuare TCE*)
- Legea nr. 174 din 21.09.2017 cu privire la energetică
- Legea nr. 107 din 27.05.2016 cu privire la energia electrică
- Legea nr. 108 din 27.05.2016 cu privire la gazele naturale
- Legea nr. 10 din 26.02.2016 privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile
- Legea nr. 92 din 29.05.2014 cu privire la energia termică și promovarea cogenerării
- Legea nr. 139 din 19.07.2018 cu privire la eficiența energetică
- Legea nr. 461 din 30.07.2001 privind piața produselor petroliere.

Principalele elemente ale cadrului legal, care definesc statutul și rolul instituțional al autorității de reglementare în energetică sunt tratatele internaționale – AA UE-RM și TCE, precum și Legea nr. 174 din 21.09.2017 cu privire la energetică. Ultima transpune la nivel național, cerințele tratatelor respective în ceea ce privește aspectele de organizare, independență și competențe ale autorității de reglementare sectorială (energie electrică și gaze naturale), dedicând acesteia Capitolul III din Legea 174/2017, dar și din legile sectoriale.

AA RM-UE, în Titlul V Comerț și Aspecte Legate de Comerț, Capitolul 11 Aspecte energetice legate de comerț, Articolul 353 Autoritatea de reglementare pentru energie electrică și gaze naturale, alineatul (1) stabilește că *în conformitate cu Directiva 2003/55/CE și cu Directiva 2003/54/CE, o autoritate de reglementare în domeniul gazelor naturale și al energiei electrice este distinctă din punct de vedere juridic și independentă din punct de vedere funcțional de orice altă entitate publică sau privată și dispune de competențe suficiente pentru a asigura o concurență efectivă și funcționarea eficientă a pieței.*

Totodată, articolul 354 din Capitolul 11, Titlul V al AA UE-RM reglementează relația cu Tratatul de instituire a Comunității Energetice și, în cazul unui conflict între dispozițiile capitolului 11, Titlul V din cadrul AA UE-RM, stabilește prioritatea prevederilor TCE⁵.

Astfel, articolul 8, alineatul (2) și (3) din Legea 174/2017 stabilesc că ANRE 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 și 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 ANRE.

Detalii cu privire la statutul juridic, misiunea, atribuțiile, drepturile, modul de organizare, funcționare și transparența activității ANRE sunt stabilite în Regulamentul de organizare și funcționare a Agenției, aprobat de Parlamentul Republicii Moldova prin Hotărârea nr. 334 din 14.12.2018.

Cerințe și criterii de independență a autorităților de reglementare sectorială (în speță energetică) și în materie de concurență

După cum am menționat în punctul precedent, atât principalele tratate internaționale la care Republica Moldova este parte, cât și legislația națională stabilesc prevederi pentru asigurarea independenței din punct de vedere funcțional a Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică (ANRE) și a Consiliului Concurenței (CC).

În ceea ce ține de **sectorul energiei electrice și gazelor naturale**, cerințele privind independența și setul minim de competențe, a fi asigurate autorităților naționale de reglementare, sunt stabilite în articolele 35-38 din Directiva 2009/72/CE⁶ și articolele 39-42 din Directiva 2009/73/CE⁷.

Misiunea ANRE constă în reglementarea activităților de monopol în sectoarele energiei electrice și a gazelor naturale, pentru a promova mecanismele de piață pe întreg lanțul valoric al activităților din

⁵ La 5 octombrie 2011, prin Decizia Consiliului Ministerial al Comunității Energetice 2011/02/MC-EnC, Directiva 2003/55/CE și Directiva 2003/54/CE au fost înlocuite cu respectiv cu Directiva 2009/72/EC și Directiva 2009/73/EC.

⁶ 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

⁷ Directiva 2009/73/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 2003/55/CE

aceste sectoare, de la producere până la consumul resurselor respective, prin controlul conflictului de interese dintre participanții la piață.

Acest conflict de interese fiind generat inclusiv de stat, în calitate de parte interesată, în mod special atunci când statul deține cote de participare în întreprinderile din sectoarele energiei, dar și în țări cu economii cu venituri mici, unde populația se confruntă cu deficit financiar. Independența ANRE este o precondiție de bază pentru liberalizarea cu succes a piețelor de resurse energetice și promovarea reformelor sectoriale.

În practică, eforturile de menținere a unei autorități de reglementare independente ar trebui să se materializeze în încercarea de a izola instituția nu numai de influența companiilor reglementate, ci și de interferența politică.⁸

Astfel, criteriile pentru evaluarea modului de protejare a independenței instituționale a autorităților de reglementare, în speță ANRE, ar trebui să se bazeze pe realizarea practică a:

1. **independenței funcționale și politice**, materializate prin capacitatea ANRE de a acționa și de a lua decizii definitive obligatorii fără nicio influență politică;
2. **independenței financiare**, materializate prin capacitatea ANRE de a-și defini în mod autonom nevoile financiare anuale (bugetul), **inclusiv resursele umane adecvate**, precum și **utilizarea neinfluențată a acestora**.

O evaluare detaliată a Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică a fost realizată de Secretariatul Comunității Energetice (SCE) în anul 2016 la solicitarea autorităților din Republica Moldova, iar rezultatul a fost consemnat într-un raport dedicat⁹.

Evaluarea a identificat că ANRE a fost grav expusă influențelor politice care i-au subminat independența și performanța. Raportul din 2016 a inclus o listă de recomandări legale și practice cerute de SCE a fi puse în aplicare fără întârziere.

Urmare finalizării transpunerii prevederilor Pachetului Energetic 3 în materie de independență a ANRE, prin adoptarea Legii 174/2017 cu privire la energetică, **SCE a elaborat un raport adițional în anul 2018**¹⁰, care a prezentat o viziune actualizată asupra aceluiași aspecte. Conform raportului actualizat, **SCE a constatat că Legea 174/2017 cu privire la energetică este în mare măsură conformă cu *acquis-ul comunitar* în domeniul energetic în ceea ce privește organizarea, independența și competențele agenției**. O analiză detaliată a conformității este prezentată în anexa II la Raport.

În ceea ce privește **domeniul protecției concurenței**, cerințele privind independența și setul minim de competențe, a fi asigurate autorităților naționale în domeniul concurenței, pe lângă cele de ordin general formulate în AA UE-RM¹¹, detalii privind cerințele față de independența și resursele a fi puse la dispoziția autorităților naționale de concurență le găsim în Directiva (UE) 2019/1¹²,

Capitolul III, Articolul 4 și 5. Din prevederile formulate în aceste articole, pot fi ușor desprinse aceleași aspecte (**independența funcțională, politică și financiară**) aplicabile garantării dezideratului de independență a autorităților naționale administrative de concurență și asigurării că aceste autorități *își duc la îndeplinire sarcinile și își exercită competențele în mod imparțial și în interesul asigurării eficiente și uniforme a aplicării dispozițiilor legislației în domeniu*.

Astfel, în partea ce ține de criteriile legale de asigurare a funcționării independente a celor două autorități (ANRE și CC) putem observa un grad înalt de convergență. Cu alte cuvinte, cele două autorități trebuind să fie în aceeași măsură independente de alte autorități ale statului, iar prin natura distinctă a rolului lor – inclusiv reciproc independente.

⁸ Vezi raportul ECRB, Independence of National Regulators in the Energy Community, June 2015

⁹ https://www.energy-community.org/dam/jcr:17635f1e-99ac-44e1-84eb-3b11ea53841c/ECS_NERA_Moldova.pdf

¹⁰ https://www.energy-community.org/dam/jcr:2a79e730-84e6-450a-bc8c-729bfd665ce/ECS_ML_NRA_update_022018.pdf

¹¹ Titlul V Comerț și Aspecte Legate de Comerț, Capitolul 10, Secțiunea 1, Antitrust și concentrări economice, Articolul 335, alineatul (2)

¹² Directiva (UE) 2019/1 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018 privind oferirea de mijloace autorităților de concurență din statele membre astfel încât să fie mai eficiente în aplicarea legii și privind garantarea funcționării corespunzătoare a pieței interne

Competențele autorităților de reglementare din sectoarele energiei și al concurenței. Convergențe și divergențe de natură teoretică și practică

Un alt criteriu important de asigurare a independenței ANRE și CC îl reprezintă atribuțiile și competențele în materie de aplicare a legislației în domeniile reglementate.

Analizând prevederile acquis-ului UE, dar și a legislației naționale în domeniul concurenței și energetic, putem desprinde atât competențe proprii fiecărui tip de autoritate de reglementare, care conferă un caracter distinct al misiunii ANRE și CC, dar și similitudini între competențe și atribuții necesare obiectivelor de reglementare a fi atinse de fiecare din aceste autorități.

Pentru o înțelegere mai bună a aspectelor teoretice și practice ce stau la baza abordării opțiunilor de construcție instituțională, atât la nivel mondial cât și în cadrul Uniunii Europene, pentru atingerea obiectivelor politicilor de reglementare în domeniul comerțului cu resurse de rețea (energie electrică și gaze naturale) și cel al concurenței, putem apela la una din cele mai recente lucrări de cercetare în domeniu, realizată sub egida Institutului Universitar European în 2019¹³.

NOTĂ: *Cu toate acestea, trebuie menționat că acest raport de cercetare nu include o analiză comparativă a soluțiilor pentru diferite construcții instituționale și dacă acele câteva exemple (la nivel internațional) de combinare a competențelor de reglementare sectorială și al concurenței într-o singură autoritate ar putea fi considerate de succes. O asemenea analiză trebuie să se regăsească în lista sarcinilor autorilor inițiativei legislative discutate în prezenta opinie.*

Astfel, autorii raportului de cercetare sugerează că din punct de vedere al obiectivelor de reglementare, ambele tipuri de construcții instituționale utilizează o combinație de instrumente pentru a reglementa comportamentul operatorilor *ex ante* și pentru a sancționa eventualele abuzuri *ex post*.

Caracterul distinct al competențelor și atribuțiilor autorităților respective determină modul de aplicare a prevederilor legislației în procesul de reglementare – "*ex ante*" – instrument mai mult caracteristic ANR și "*ex post*" – caracteristic mai mult ANC.

Astfel, autorii raportului menționat arată că **un număr covârșitor de state membre OECD (inclusiv cele din UE) au construcții instituționale care stabilesc: (1) mai mult de o agenție de reglementare specializată *ex ante*¹⁴; și (2) o agenție *ex post* de aplicare a concurenței, care este diferită de acele agenții de reglementare.**

În raport se menționează că un factor clar de diferențiere între reglementarea sectorială și aplicarea dreptului concurenței – cel puțin în teorie – este convingerea larg răspândită că prima poate urmări o serie de obiective de politică publică care sunt capabile să modeleze o industrie/un sector. În timp ce regulile concurenței sunt impuse pentru a aplica rațional teoria economică în toate sectoarele de comerț în vederea maximizării bunăstării consumatorilor.

Astfel, pornind de la caracterul „orizontal” al reglementărilor în domeniul concurenței (aplicabile tuturor sectoarelor economice) și opinia general acceptată că expertiza sectorială este necesară pentru a aborda eficient problemele de reglementare specifice unui anumit sector, s-a conturat părerea că **este de preferat ca aspectele *ex post* și *ex ante* să fie strict divizate și administrate de agenții separate.**

În pofida faptului că importanța organizării și desfășurării activităților în toate sectoarele economiei naționale în condiții de competitivitate reprezintă un obiectiv-cheie pentru autorități, **în sectoarele energiei obligativitatea asigurării desfășurării activităților inclusiv în condiții de accesibilitate, disponibilitate, fiabilitate, continuitate și calitate impune *necesitatea de a menține un echilibru între interesele consumatorului și cele ale industriei respective. Menținerea acestui echilibru se materializează la diferite etape de dezvoltare a piețelor energetice și pentru anumite segmente ale lanțului valoric de furnizare a resurselor energetice prin promovarea de politici de reglementare diferite de modelul de concurență perfectă.***

¹³Peter Alexiadis and Caio Mario Da Silva Pereira Neto, "Competing Architectures for Regulatory and Competition Law Governance", European University Institute, 2019

¹⁴ ANR specializată în sectorul comunicațiilor electronice (sau telecomunicațiilor) și ANR specializată în reglementarea sectoarelor energiei, ocazional incluzând și sectorul alimentării cu apă și canalizare

Ideea tezei de mai sus a fost expusă și de SCE în raportul de evaluare detaliată a ANRE realizat în anul 2016, menționând că pentru ca liberalizarea pieței de energie să aibă succes, **este nevoie de o instituție neutră capabilă să ia decizii autonome și să echilibreze interesele tuturor participanților pe piață pe baza expertizei specifice sectorului.**

Cu toate acestea, nu putem ignora realitatea prin care autoritățile de reglementare (ANR) sectoriale (energie electrică și gaze naturale) le sunt atribuite în administrare o serie de competențe și atribuții aferente promovării și monitorizării concurenței (ANC), ce se referă la aspectul *ex-post*, mai mult caracteristice atribuțiilor autorităților naționale în domeniul concurenței. Un exemplu ar fi - **desfășurarea investigațiilor cu privire la funcționarea piețelor energiei electrice și gazelor naturale și impunerea sancțiunilor eficace, proporționale și cu efect de descurajare asupra întreprinderilor** din sectorul energiei electrice și gazelor naturale.

Totodată, în lucrarea de cercetare, semnată de Peter Alexiadis and Caio Mario Da Silva Pereira Neto¹⁵, sunt aduse o serie de argumente pro și contra opiniei de combinare a competențelor ANR și ANC într-o singură entitate.

Factorii enumerați în favoarea fuziunii competențelor ANR și ANC într-o singură construcție instituțională par a argumenta o eventuală decizie de contopire a ANRE și CC. Dar, atenție, cu condiția identificării și implementării soluțiilor de atenuare a factorilor identificați în defavoarea combinării autorităților respective.

Altfel, în speța inițiatorilor contopirii ANRE și CC pentru stabilirea oportunității și a soluției optime de reorganizare instituțională pe domeniul reglementărilor sectoriale și al concurenței, autorii trebuie să ia în considerare nemijlocit atribuțiile ANRE în domeniul protecției consumatorilor și rolul de bază al CC de reglementare a relațiilor ce țin de protecția, menținerea și stimularea concurenței în vederea promovării intereselor legitime ale consumatorilor.

În context, revenind la lucrarea de cercetare, Peter Alexiadis and Caio Mario Da Silva Pereira Neto, menționează că multe ANC europene (inter alia, Italia, Danemarca, Malta, Finlanda, Regatul Unit, Irlanda și Olanda) oferă exemple clare de fuziune a dreptului concurenței și a competențelor de protecție a consumatorilor¹⁶.

Totodată, cercetătorii au identificat **doar cinci exemple la nivel internațional de fuziune a puterilor ex-ante și ex-post** - fără a indica motivele exacte care au stat la baza deciziilor de reorganizare (i.e. politice, analitice, sau optimizarea costurilor) – și anume: Australia, Estonia, Noua Zeelandă, Olanda și Spania. Deci în aceste țări au optat pentru crearea unor entități de reglementare combinate (cu atribuții atât în domeniul concurenței, cât și de reglementare sectorială¹⁷.

Totuși, autorii consideră că, **o agenție multifuncțională va trebui inevitabil să recurgă la resurse bugetare pentru finanțare, ceea ce ar putea genera pericole de influență din partea guvernului central și alte forme de presiune politică asupra autorității.**¹⁸

Ultima constatare, trebuie foarte atent analizată din perspectiva riscurilor **de nealiniere la cerințele AA UE-RM** cu privire la autoritatea de reglementare în energetică și cea responsabilă de domeniul concurenței și ajutorului de stat. Anume acest aspect nu poate fi ignorat de factorii de decizie în procesul unei eventuale reforme instituționale a ANRE și CC.

Considerente conceptuale cu privire la inițiativa legislativă de comasare a ANRE și CC și crearea Autorității de Reglementare în Energetică și Concurență.

Dat fiind că proiectul de lege transmis către societatea civilă pentru consultări nu a fost însoțit de analiza inițiativei de elaborare a actului normativ sau analiza a impactului de reglementare (AIR)¹⁹, este dificil de intuit care sunt motivele și argumentele obiective care au stat la baza elaborării inițiativei legislative de comasare ANRE și CC.

¹⁵ [*Competing Architectures for Regulatory and Competition Law Governance.pdf \(eui.eu\)](#), pagina 18

¹⁶ *Ibidem*, pagina 9

¹⁷ *Ibidem*, pagina 20

¹⁸ *Ibidem*, pagina 91

¹⁹ Art. 25, alin. (2) din Legea nr. 100 din 22.12.2017 cu privire la actele normative

Totuși, având în vedere declarațiile politice comunicate în spațiul public cu ocazia inițiativei legislative examinate, aflăm că activitatea ANRE și CC este apreciată drept ineficientă și neproductivă.

Înțelegem motivația politică anunțată și totodată admitem că în activitatea celor două entități există restanțe, cauzate inclusiv ca rezultat al implicării politicului. În același timp, opțiunea de comasare în sine nu oferă nicio garanție că implicarea politicului va fi exclusă pe viitor.

Totuși, înaintea inițierii unei reforme instituționale radicale în privința a două autorități de reglementare cheie pentru securitatea economică a Republicii Moldova, motivația politică trebuie fundamentată și pe analize obiective și independente cu privire la eficiența și performanța acestor autorități în baza unor criterii pertinente și cu implicarea experților recunoscuți în domeniu și/sau a unor organizații internaționale competente.

În același timp, ținând cont de mandatul noului legislativ cu o majoritate formată din reprezentanții unui singur partid, este firească dorința de a contribui la eficientizarea activității unor entități responsabile de implementarea politicilor extrem de importante pentru funcționarea economiei de piață. Or, pentru a nu crea suspiciuni de ingerință politică în activitatea unor instituții, care prin angajamentele internaționale ale Republicii Moldova trebuie „izolate” de asemenea influențe, **reforma instituțională propusă necesită o abordare amplă, care să se bazeze pe o evaluare instituțională obiectivă și să țină cont de experiența și cele mai bune practici internaționale în domeniile respective, aplicabile în condițiile Republicii Moldova.**

Revenind la proiectul legii supus consultărilor publice, unul din scopurile declarate ale legii este „crearea condițiilor necesare pentru funcționarea eficientă a Autorității de Reglementare în Energetică și Concurență”.

Cu toate acestea, **în lipsa unei analize a inițiativei de elaborare a actului normativ sau analizei impactului de reglementare (AIR), prevederile incluse în textul proiectului legii nu reușesc să demonstreze care sunt condițiile mai bune față de prevederile din legislația în vigoare ce ar trebui să asigure funcționarea eficientă a noii autorități** în comparație cu cadrul instituțional existent, evaluat drept ineficient de autorii inițiativei și nici de ce astfel de măsuri de îmbunătățire a eficienței nu pot fi luate separat, pe fiecare autoritate fără a fi necesară fuziunea acestora.

În context, **o eventuală comasare a acestor două autorități** importante pentru asigurarea piețelor competitive în toate sectoarele economice ale Republicii Moldova, dar și pentru organizarea și desfășurarea activităților în sectoarele energiei în condiții de accesibilitate, disponibilitate, fiabilitate, continuitate, competitivitate, calitate și transparență, **necesită a fi argumentată corespunzător și asigurată respectarea efectivă a tuturor criteriilor de garantare a independenței funcționale, politice și financiare.**

Deși responsabilitatea autorităților publice față de Parlament nu poate fi restrânsă în niciun mod, este important de a asigura independența funcțională a autorității odată ce în Parlament sunt reprezentate partide politice, cu o majoritate parlamentară cu anumite interese politice, care au tendința firească de a influența comportamentul decizional al autorităților de reglementare în interesul și spre beneficiul politic al forțelor reprezentate în Parlament. Acest lucru a fost demonstrat de multiplele exemple pe parcursul întregii perioade de activitate a acestora. De aceea, **responsabilitatea față de Parlament prescrisă în proiectul de lege trebuie încadrată clar în criterii transparente, ușor de verificat și evaluat.**

În ceea ce ține de atribuțiile și competențele în materie de aplicare a legislației în domeniile reglementate, autorii au inclus în proiectul de lege cu privire la organizarea și funcționarea Autorității de Reglementare și Concurență atribuții ale autorității și ale organelor de conducere ale acesteia, care în mare parte repetă atribuțiile ANRE din Legea nr. 174/2017 cu privire la energetică și legile sectoriale din sectorul energiei electrice, gazelor naturale, energiei termice și produselor petroliere. Însă acestea nu prevăd atribuțiile stabilite ANRE în Legea nr. 139/2018 cu privire la eficiența energetică și Legea nr. 10/2016 privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile, **ceea ce pe de o parte introduce ”redundanță de prevederi legale”, iar pe de altă parte omite atribuții importante ale autorității de reglementare în alte sectoare ale energiei, care în final ar putea crea discrepante, introduce confuzie și neclaritate în procesul de implementare a politicilor în domeniul energetic.**

Pe lângă multiple curențe de tehnică legislativă, proiectul de lege abundă de neclarități cu privire la modul de organizare și administrare a autorității noi și modul de realizare a atribuțiilor, principalele fiind:

- a) **Nu este clară propunerea pentru organizarea structurii organelor de conducere a autorității** în Director general și patru directori, împărțiți în Plenul Comitetului de Reglementare, Plenul Comitetului Concurenței, Organul de Reglementare în Energetică și Organul de Concurență. Probabil, ar fi fost suficientă crearea Comitetului de Reglementare și Comitetul Concurenței, fiecare cu Plenul respectiv.
- b) **Nu este clar cum va fi organizat procesul de aprobare/adoptare a hotărârilor/deciziilor** (prin vot egal al fiecărui membru al Plenului Comitetului sau Organului respectiv?) și cum va fi soluționată problema lipsei unui membru (din trei) al Plenului Comitetului respectiv (nu este clară nici instituirea funcției de vicedirector, dar și modul de numire a acestuia de către "Organul" compus din doi directori) sau situației de abținere de la vot, iar ceilalți doi membri ai Plenului având opinii contradictorii;
- c) Odată ce majoritatea atribuțiile noii autorități și a organelor de conducere a acestora se referă la proceduri de aprobare/adoptare a hotărârilor/deciziilor, **nu este clar cum se prezumă ca aceste proceduri să fie conforme principiilor de imparțialitate și independență decizională**, dacă cei patru directori vor fi în subordinea directorului general;
- d) **Nu este clar cum și de cine va fi determinată "încălcarea vădită" a obligațiilor prevăzute de lege și de Regulamentul Autorității**, în calitate de motiv pentru revocarea mandatului de director al autorității.

Adițional, **nu este clar motivul creșterii mărimii plăților regulatorii**, odată ce unul din scopurile declarate ale inițiativei este reducerea costurilor administrative. Sau, **dacă se urmărește scopul de a suplini bugetul componentei responsabile de domeniul concurenței din contul operatorilor economici din sectoarele energetice, atunci abordarea este greșită**. Aceștia nu pot fi responsabili de finanțarea costurilor entității ce reglementează protecția concurenței în toate sectoarele economice.

Mai mult, chiar în lipsa creșterii mărimii plăților regulatorii, modul stabilit de finanțare a noii autorități – prin **cumularea plăților regulatorii și alocațiilor bugetare, trezește întrebări atât cu privire la independența financiară a autorității, precum și față de modul de distribuire a veniturilor din aceste două surse pentru acoperirea costurilor ambelor direcții de activitate** (reglementarea energetică și a concurenței), ținând cont de aceeași îngrijorare – nu este corect să plasăm pe întreprinderile energetice (iar prin acestea pe consumatorii de resurse energetice) responsabilitatea de finanțare a activităților de reglementare a concurenței în toate sectoarele economice.

Examinarea curențelor menționate mai sus, dar și ale multor altele, trebuie să fie precedată de o **evaluare instituțională obiectivă, care va identifica toate problemele de performanță instituțională și deficiențele funcționale ale ANRE și CC, care, eventual, va sta la baza argumentării reformei instituționale respective, însoțită de o analiză a inițiativei de elaborare a actului normativ sau AIR**, care va propune soluții pentru problemele și deficiențele identificate, cu luarea în considerare a celor mai bune practici internaționale, aplicabile în condițiile Republicii Moldova.

Carențele care vizează în special procesul decizional în cadrul instituției noi, dar și mecanismul de finanțare a autorității, reprezintă o adevărată provocare pentru autorii inițiativei. În cazul în care nu va fi găsită o soluție viabilă, acestea vor reprezenta un impediment cheie în calea unei decizii de fuziune a celor două autorități care să contribuie la realizarea scopului declarat al autorilor inițiativei legislative.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

În contextul celor expuse anterior, considerăm insuficient de argumentată și respectiv inoportună soluția de reorganizare prin comasarea ANRE și CC, **atât timp cât nu există argumente obiective, susținute prin evaluări independente realizate inclusiv cu implicarea experților din cadrul organizațiilor internaționale competente, (i.e. Secretariatul Comunității Energetice), Comisiei Europene (DG COMP, DG ENER, DG TRADE).**

În aceste condiții, viteza realizării unei asemenea reforme instituționale va fi întotdeauna în detrimentul calității, va genera riscuri de sustenabilitate și de creare a disfuncțiilor în reglementarea celor două sectoare critice ale economiei Republicii Moldova. Mai mult, ignorarea procedurilor de elaborare a politicilor publice și a legii nr. 100 privind actele normative va compromite intențiile sincere de îmbunătățire și eficientizare a activității autorităților responsabile de implementarea politicilor mult prea importante pentru funcționarea unui stat cu economie de piață și integrarea regională a acesteia.

În contextul celor enunțate, **recomandăm spre considerare revizuirea modului de reformă instituțională inițiată și realizarea următoarelor acțiuni:**

1. Inițierea unei evaluări instituționale obiective, bazată pe o metodologie adecvată, agreată de părțile interesate. Metodologia trebuie să includă un set de criterii ce vor examina respectarea de către ANRE și CC a principiilor recunoscute de activitate: independență, legalitate, profesionalism, obiectivitate, transparență, responsabilitate;
2. Identificarea măsurilor necesare îmbunătățirii activității, transparenței și independenței ANRE și CC ca entități separate și după caz de identificat ce oportunități și riscuri are avea opțiunea de comasare a acestor autorități;
3. Solicitarea suportului și participării active a reprezentanților Comisiei Europene (DG COMP/DGENER/DGTRADE), Secretariatului Comunității Energetice (SCE) și Comitetului de Reglementare a Comunității Energetice (ECRB), Agenției pentru Cooperarea Autorităților de Reglementare din domeniul Energiei (ACER), Rețelei Internaționale de Concurență (ICN), la toate etapele evaluării instituționale și de examinare a practicilor internaționale în domeniu. Un aspect principal asupra căruia trebuie să fie invitat SCE și Comisia Europeană să se expună, vizează conformitatea soluției/lor reorganizare prin prisma angajamentelor Republicii Moldova prevăzute de Acordul de Asociere cu UE și Tratatul Comunității Energetice;
4. În baza concluziilor rapoartelor de evaluare instituțională și examinare a practicilor internaționale în domeniu, cu condiția confirmării deficiențelor sistemelor instituționale existente și argumentării corespunzătoare a soluțiilor de îmbunătățire și eficientizare propuse, urmează a fi examinată oportunitatea unei reforme instituționale, prin fuziune sau altfel;
5. În baza evaluărilor, în cazul identificării soluției optime de reformă instituțională a ANRE și CC urmează a fi revizuit proiectul de lege actual, precum și pachetul de proiecte a actelor normative subordonate legii necesare pentru implementarea reformei instituționale;
6. Efectuarea unei analize comparative cu alte soluții aplicate la nivel european cu privire la oportunitatea și modalitățile de reorganizare a autorităților de reglementare sectorială (*ex-ante*);
7. De asemenea, în conformitate cu legea nr. 100 privind actele normative, proiectul legii urmează a fi însoțit de analiza inițiativei de elaborare a actului normativ sau AIR.



Institutul pentru Politici și Reforme Europene (IPRE) a fost înființat în martie 2015 în calitate de centru de analiză și cercetare (eng.: think-tank) independent, non-profit și apolitic. Misiunea IPRE este de a accelera integrarea europeană a Republicii Moldova prin promovarea reformelor sistemice, sporirea democrației participative și consolidarea rolului cetățenilor în procesele decizionale la nivel național și local.

IPRE este membru al Platformei Naționale a Forumului Societății Civile a Parteneriatului Estic (www.eap-csf.eu), co-inițiator al Forumului Parteneriatului Estic al Centrelor de Cercetare (EaP Think-Tank Forum) lansat în anul 2017 la Chișinău.

Adresa: Str. București 90, of. 20
Chișinău, MD-2001, Republica Moldova
Tel.: + 373 22 788 989
E-mail: info@ipre.md
Web: www.ipre.md



Acest document a fost elaborat în cadrul proiectului „Sporirea rezilienței față de cleftocrația sistemică din Republica Moldova”, implementat de IPRE și susținut financiar de Fundația Soros Moldova. Conținutul documentului reprezintă opinia experților IPRE responsabili de elaborarea acesteia și nu reflectă neapărat poziția Fundației Soros Moldova.