Evaluarea implementării Acordului de Asociere

Chișinău 2019

Veaceslav BERBECA *Viorel PÎRVAN* *Eduard ȚUGUI*
Angela SECRIERU *Ion TĂBÂRȚĂ*

Evaluarea implementării Acordului de Asociere

Acest raport apare în cadrul proiectului „Fact Checking of the Association Agreement Implementation" susținut financiar de Ambasada Regatului Țărilor de Jos. Responsabilitatea pentru conținutul acestei publicații aparține autorilor și nu reflectă neapărat poziția Ambasadei Olandei.

Kingdom of the Netherlands

www.viitorul.org

Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul” este succesorul de drept al Fundației Viitorul, și păstrează în linii mari tradițiile, obiectivele și principiile de acțiune ale fundației, printre care se numără: formarea de instituții democratice și dezvoltarea unui spirit de responsabilitate efectivă printre oamenii politici, funcționari publici și cetățenii țării noastre, consolidarea societății civile și spiritului critic, promovarea libertăților și valorilor unei societăți deschise, modernizate și proeuropene. IDIS „Viitorul” reprezintă o instituție de cercetare, instruire și inițiativă publică, care activează pe o serie de domenii legate de: analiză economică, guvernare, cercetare politică, planificare strategică și management al cunoștințelor în Republica Moldova.

Orice utilizare a unor extrase ori opinii ale autorului acestei publicații trebuie să conțină referință la IDIS „Viitorul”.

Pentru mai multe informații asupra acestei publicații ori asupra abonamentului de recepționare a publicațiilor editate de către IDIS, vă rugăm să contactați IDIS „Viitorul”.

Adresa de contact:

Chișinău, Iacob Hâncu 10/1, 2004, Republica Moldova

Telefon: (373-22) 21 09 32

Fax: (373-22) 24 57 14

www.viitorul.org

CUPRINS

Abrevieri 4

Sumar executiv 7

Introducere 8

Metodologia evaluării 9

I. Reforma în domeniul justiției (Mica reformă a justiției) 10

II. Implementarea prevederilor Acordului de Asociere în domeniul fiscalității 35

III. Cooperarea în sectorul energiei electrice și al gazelor naturale 62

IV. Calitatea apei și gestionarea resurselor 84

V. Drepturi de proprietate intelectuală 101

Abrevieri

AA – Acordul de Asociere

AAIJ – Agenția de Administrare a Instanțelor Judecătorești

ADA – Agenția Austriacă pentru Dezvoltare

AFSA – Autorizație de Folosință Specială a Apei

AGEPI – Agenția de Stat pentru Proprietatea Intelectuală a Republicii Moldova

AGRM – Agenția pentru Geologie și Resurse Minerale

AID – Asociația Internațională pentru Dezvoltare

AM – Agenția de Mediu

ANCO – Asociația Obștească Asociația Națională CopyRight.

ANPCI – Asociația Obștească „Asociația Natională pentru Protectia Creației Intelectuale"

ANI – Autoritatea Națională de Integritate

ANSA – Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor.

ANSP – Agenția Națională pentru Sănătate Publică

APC – Acordul de Parteneriat și Cooperare

APCSP – Agenția pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței

APL – Administrația Publică Locală

AsDAC – Asociația „Drepturi de Autor și Conexe".

Acordul TRIPS – Acordul privind aspectele drepturilor de proprietate intelectuală legate de comerț (OMC).

BNM – Banca Națională a Moldovei

BNS – Biroul Național de Statistică

BM – Banca Mondială

BEI – Banca Europeană de Investiții

BERD – Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare

BPN – Bugetul Public Național

CC – Codul contravențional al Republicii Moldova

CCE – Comunitatea Energetică Europeană

CCM – Curtea Constituțională din Moldova

CF – Codul Fiscal

CMA – Concentrații Maxim Admisibile

CNA – Centrul Național Anticorupție

CNPDCP – Centrului Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal

CNPI – Comisia Națională pentru Proprietatea Intelectuală

CPC – Codul de procedură civilă

CP – Codul penal al Republicii Moldova

CRJM – Centrul de Resurse Juridice din Moldova

CSJ – Curtea Supremă de Justiție

CSM – Consiliul Superior al Magistraturii

DAC – drept de autor și drepturi conexe

DMI – desene și modele industriale.

DO – denumiri de origine

DPI – drepturi de proprietate intelectuală

ENTSO-E – European Network of Transmission System Operators for Electricity

ECE – Europa Centrală și de Est

FEN – Fondul Ecologic Național

FNDR – Fondul Național pentru Dezvoltare Regională

FMI – Fondul Monetar Internațional

GR EC – Grupul Regional al Europei Centrale

HG – Hotărâre a Guvernului

HP – Hotărâre a Parlamentului

I – Măsură

IG – indicații geografice

IGP – Inspectoratul General al Poliției

IPM – Inspectoratul pentru Protecția Mediului

IJ – Inspecția Judiciară

INJ – Institutul Național de Justiție

INI – Inspectoratul Național de Investigații al IGP

ISPE – Institutul de Studii și Proiectări Energetice

ÎMM – Întreprinderi Mici și Mijlocii

LP – Lege a Parlamentului

LT – Lege de transpunere

MADRM – Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului

MAI – Ministerul Afacerilor Interne

MEI – Ministerul Economiei și Infrastructurii

MF – Ministerul Finanțelor

MSMPS – Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale

NIF – Neighbourhood Investment Facility

OCDE – Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică

OEB – Organizația Europeană de Brevete.

OGC – Organizație de gestiune colectivă a DAC.

OMC – Organizația Mondială a Comerțului.

OMPI – Organizația Mondială a Proprietății Intelectuale.

OPI – obiecte de proprietate intelectuală

ORDA – Asociația Obștească Oficiul Republican al Dreptului de Autor

PI – proprietate intelectuală

PIB – Produsul Intern Brut

PIGD – Programul Integrat de Gestionare a Dosarelor

PNAIAA – Planul Național de Acțiuni pentru Implementarea Acordului de Asociere

PNIJ – Portalul Național al Instanțelor de Judecată

PwC – PricewaterhouseCoopers

p.p. – Puncte procentuale

SDC – Agenția Elvețiană pentru Dezvoltare și Cooperare

SFS – Serviciul Fiscal de Stat

SHS – Serviciul Hidrometeorologic de Stat

SNPI 2020 – Strategia națională în domeniul proprietății intelectuale până în anul 2020

STG – specialități tradiționale garantate

SV – Serviciul Vamal

SIA – Sistemului Informațional Automatizat

SIJ – Sistemul informațional judiciar

SL – Act subordonat legii

SLT – Act subordonat legii de transpunere

TFUE – Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene.

TVA – Taxa pe valoarea adăugată

UCIPE – Unitatea consolidată pentru implementarea și monitorizarea proiectelor în domeniul energetic

UE – Uniunea Europeană

UNESCO – Organizația Națiunilor Unite pentru Educație, Știință și Cultură.

UPOV – Uniunea Internațională pentru Protejarea Noilor Soiuri de Plante.

USAID – Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională

Sumar executiv

Eficiența implementării prevederilor din Acordul de Asociere și a măsurilor din PNAIAA este de o importanță crucială pentru reformarea economică, socială și politică a Republicii Moldova. Apropierea de UE depinde în mod direct de angajamentul autorităților moldovenești de a adopta valorile și principiile europene. Eforturile depuse de autoritățile statului pentru implementarea angajamentelor asumate în AA și a măsurilor prevăzute de PNAIAA diferă în funcție de sectorul analizat.

Domeniul justiției este sectorul în care atestăm cele mai multe restanțe majore în realizarea acțiunilor preconizate în "mica reformă a justiției". Este un domeniu afectat foarte mult de influența politicului, din care cauză reforma justiției constituie una din cele mai importante restanțe ale autorităților moldovenești în raport cu angajamentele asumate în AA. Mai mult chiar, procesul de reformare a sectorului justiției, derulat de Ministerul Justiției, deviază de la cerințele referitoare la transparență, implicare și participare a părților interesate.

Implementarea reformelor în domeniul fiscalității este afectată în multe privințe de interesele economice de grup. Dacă în privința reformelor instituționale – Serviciul Fiscal de Stat – sau definirea elementelor componente ale regimului fiscal privind TVA și accize procesul de transpunere este satisfăcător, atunci reducerea numărului de facilități fiscale prin prisma principiilor și regulilor prevăzute în Directivele examinate în capitolul *Fiscalitate* este unul din principalele obiective care trebuie atinse pentru a realiza angajamentele asumate în acest capitol.

Realizarea angajamentelor prevăzute în sectorul energiei electrice va contribui, pe lângă racordarea la standardele europene, la realizarea securității energetice a Republicii Moldova. Trebuie de menționat că implementarea obiectivelor prevăzute de AA în domeniul energiei electrice –liberalizarea pieței energiei electrice – depinde de interconexiunea cu România și/sau liberalizarea pieței energiei electrice în Ucraina. În domeniul gazelor, ca și în cazul energiei electrice, pentru a putea liberaliza piața gazelor naturale, sunt necesare surse alternative de aprovizionare. Realizarea interconexiunilor energetice ale Republicii Moldova cu România se realizează cu multe întârzieri. În condițiile în care există asistență financiară și consultanță tehnică din exterior, instituțiile statului explică întârzierile prin aspectele procedurale de lucru anevoioase. Cu alte cuvinte, nu există suficientă voință politică, deoarece nu s-au înlăturat mai rapid formalitățile birocratice și nu s-a insistat asupra accelerarea procedurilor tehnice pentru realizarea obiectivelor stabilite.

Domeniul calității apelor și gestionării resurselor nu a fost o prioritate pe agenda politică a autorităților moldovenești. Totuși, cu o singură excepție, autoritățile moldovenești au transpus directivele europene în domeniul calității apelor și gestionării resurselor. Cele mai bune rezultate au fost obținute odată cu transpunerea Directivei Cadru al Apelor care a reformat abordarea statului în domeniul protecției apelor și gestiunii resurselor de apă. Lipsa de resurse financiare este o problemă constantă care a afectat îndeplinirea măsurilor stabilite. Reformele instituționale ale administrației publice centrale și ale agențiilor subordonate MADRM au afectat negativ procesul de implementare a obiectivelor PNAIAA. Unele agenții nu dispun de efective suficiente pentru a reuși să-și îndeplinească atribuțiile de care sunt responsabile. Unele măsuri din domeniul mediului sunt realizate cu întârziere din lipsa experților pe anumite segmente ce țin de protecția apelor și gestionarea resurselor.

Angajamentele europene care decurg implicit din Acordul de Asociere au stimulat dezvoltarea unui Sistem Național de Proprietate Intelectuală modern și integrat în sistemul de PI internațional. Legile speciale privind protecția Proprietății Intelectuale sunt, în linii mari, ajustate la normele și directivele comunitare. Interesele rentiere existente în sector, precum și disputele/litigiile pe care aceste interese le generează, nu au permis transpunerea normelor europene privind gestiunea colectivă a drepturilor de autor și a drepturilor conexe. Lipsa unei instituții naționale de certificare a produselor agroalimentare cu indicații geografice, denumiri de origine și specialități tradiționale garantate, care, împreună cu slaba informare a agenților economici și dificultatea de asociere în Grupuri de Producători, fac dificilă înregistrarea indicațiilor geografice autohtone și valorificarea potențialului național pe piața europeană și mondială.

Introducere

Importanța și semnificația Acordului de Asociere între Republica Moldova și UE rezultă din abordarea ambițioasă pe care o propune acest document pentru modernizarea și democratizarea societății moldovenești. Asocierea politică și integrarea economică cu UE prevede angajamente și termene clare pentru transpunerea și aplicarea prevederilor AA. Realizarea măsurilor stabilite în AA depinde, în mare parte, de voința politică a partidelor de la guvernare pentru implementarea reformelor, de capacitățile umane din sectorul guvernamental și asociativ implicate în procesul de elaborare și implementare a AA și de resursele financiare alocate pentru realizarea obiectivelor stabilite.

Obiectul de investigare al acestui raport este evaluarea politicilor statului în rezultatul implementării angajamentelor asumate de Republica Moldova în AA și a transpunerii directivelor/regulamentelor conform primului Primul Plan Național de implementare a Acordului de Asociere din iunie 2014 (revizuit în 2015) și a Planului Național de Acțiuni pentru Implementarea Acordului de Asociere între Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2017–2019 adoptat în 2016. Ținând cont de faptul că la sfârșitul anului 2019 expiră termenul de realizare a măsurilor prevăzute de acest document, este important de a evalua realizările autorităților. Raportul își propune să analizeze efectele transpunerii directivelor europene în legislația națională și, implicit, implementarea măsurilor prevăzute de AA în următoarele domenii: reforma în domeniul justiției, fiscalitate, cooperarea în domeniile energiei electrice și gazelor naturale, protecția apelor și gestionarea resurselor și drepturile proprietății intelectuale. Considerăm că evaluarea rezultatelor implementării în cele 5 sectoare – de altfel foarte importante - constituie un factor important pentru a trage unele concluzii preliminare pentru a înțelege care sunt rezultatele și deficiențele implementării AA per ansamblu.

Evaluarea sectorială presupune analizarea rezultatelor transpunerii directivelor/regulamentelor prevăzute de PNAIAA pentru a identifica schimbările care s-au produs în sectoarele evidențiate. De asemenea, atenția cercetării a fost focusată pe problemele care întârzie sau împiedică implementarea măsurilor prevăzute de PNAIAA. Am încercat să identificăm dacă factorii politici, lipsa capacităților umane și a resurselor financiare constituie cauzele neîndeplinirii angajamentelor asumate.

Astfel, constatăm că odată cu semnarea AA și adoptarea PNAIAA în 2016, rezultatele implementării sunt diferite în funcție de sector. Constatăm că se depun eforturi importante pentru realizarea măsurilor prevăzute în domeniul protecției apelor și gestionării resurselor, protecției dreptului proprietății intelectuale și cooperării în domeniile energiei electrice și a gazelor naturale și al. Domeniul fiscalității și al justiției sunt două sectoare unde îndeplinirea măsurilor prevăzute în AA întârzie în raport cu angajamentele asumate.

Metodologia evaluării

Raportul reprezintă o sinteză a constatărilor privind evaluarea implementării AA. Scopul este de a stabili un tablou al performanțelor sectoriale realizate de autoritățile moldovenești în privința implementării prevederilor din AA. Acest raport constituie o evaluare calitativă și cantitativă a rezultatelor obținute în procesul de implementare a AA și PNAIAA în următoarele sectoare: reforma în domeniul justiției, fiscalitate, cooperarea în sectorul energetic, protecția apelor și gestionarea resurselor și drepturile proprietății intelectuale. Astfel, autorii au evidențiat rezultatele realizate de autoritățile moldovenești.

De asemenea, autorii și-au propus să identifice care sunt principalele cauze care tergiversează procesul de implementare a prevederilor AA și a acțiunilor prevăzute în PNAIAA în funcție de următorii indicatori:

- lipsa resurselor financiare;
- lipsa capacităților umane;
- lipsa voinței politice.

Autorii au evaluat procesul de transpunere a regulamentelor/directivelor europene din perspectiva temporală conform angajamentelor din AA. De asemenea, a fost evaluat procesul de realizare a măsurilor din PNAIAA pentru implementarea obiectivelor stabilite.

Raportul de evaluare a fost realizat în baza analizei documentelor primare și secundare disponibile în cele 5 sectoare identificate, a evaluării compatibilității armonizării legislative cu agenda politică și studiile de caz care s-au adresat subiectelor analizate.

Autorii raportului au efectuat câte 5-10 interviuri pentru fiecare evaluare sectorială cu experți, funcționari publici și reprezentanți ai mediului academic.

I. Reforma în domeniul justiției (Mica reformă a justiției)

1.1. Contextul general

Republica Moldova a adoptat o serie de reforme în sectorul justiției. În mod special, notăm Strategia de Reformare a Sectorului Justiției pentru perioada 2011-2016. Autoritățile publice naționale[1] au recunoscut eșecul implementării acestei Strategiei și a impactului real produs asupra calității actului de justiție. Măsurile întreprinse în cadrul reformelor nu au reușit să sporească încrederea în justiție.

Republica Moldova ocupă locul 83 din 126 de țări în Indexul Statului de Drept 2019, realizat de World Justice Project[2]. În acest clasament mondial, Republica Moldova a obținut scoruri proaste la capitole precum aplicarea corectă a legii - locul 107, justiția penală – locul 97, justiția civilă – locul 87. Făcând o comparație a punctajului acumulat de Republica Moldova în perioada anilor 2015 – 2019 (din anul 2015 pot fi efectuate comparații, deoarece indicatorii au rămas relativ stabili), observăm o involuție. Astfel, în 2015[3] Republica Moldova ocupa locul 69, în 2016[4] ocupa locul 77, în clasamentul 2017 – 2018[5] se poziționează pe locul 78, iar în 2019 este pe locul 83.

În același context, sondajele naționale arată un nivel scăzut de încredere în sistemul judecătoresc. Potrivit rezultatelor sondajului privind opinia publică despre sistemul judecătoresc[6] realizat în anul 2018 la inițiativa CSM, 81% din respondenți au menționat că au puțină sau nu au deloc încredere în justiție, 82% din respondenți consideră justiția netransparentă, totodată, ¾ din respondenți au menționat corupția ca fiind prezentă mult sau foarte mult printre judecători și, în general, în sistemul judecătoresc. Lipsa progreselor semnificative în reformarea sectorului justiției din partea autorităților din Republica Moldova a stat la baza blocării de către UE a transferurilor financiare destinate reformelor în acest sector[7].

Instrumentul principal de implementare a AA este Programul de asociere între UE și Republica Moldova actualizat și completat cu activități pentru perioada 2017 – 2019[8]. În conformitate cu acest Program, sunt necesare de întreprins cu prioritate acțiuni de reformă pentru asigurarea independenței sistemului judiciar. Printre

1 Constatările ministrului Justiției, Alexandru Tănase, pot fi găsite aici: https://anticoruptie.md/ro/special/alexandru-tanase-reforma-justitiei-a-fost-un-esec-ministerul-justitiei-vrea-reducerea-influentei-csj-in-sistemul-judecatoresc http://www.justice.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=714&

2 Raportul World Justice Project 2019 disponibil pe adresa https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP_RuleofLawIndex_2019_Website_reduced.pdf

3 Raportul World Justice Project 2015 disponibil pe adresa https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/roli_2015_0.pdf

4 Raportul World Justice Project 2016 https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/RoLI_Final-Digital_0.pdf

5 Raportul World Justice Project 2017 – 2018 https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2018-June-Online-Edition_0.pdf

6 Rezultatele sondajului disponibile pe adresa https://crjm.org/wp-content/uploads/2018/02/Brosura_finala.compressed.pdf

7 Comunicatul de presă al Delegației Uniunii Europene în Republica Moldova disponibil pe adresa https://eeas.europa.eu/delegations/moldova/33723/moldova-eu-cuts-budget-support-programme-justice-reforms_en

8 Programul de asociere între Uniunea Europeană și Republica Moldova disponibil pe adresa https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:22017D1489&from=RO

alte priorități, evidențiem imparțialitatea, integritatea, profesionalismul și eficiența autorităților judiciare care ar trebui să fie libere de orice imixtiune nejustificată, politică sau de altă natură, cu toleranță zero față de corupție și cu proceduri transparente și bazate pe merit de recrutare a judecătorilor și procurorilor de către o autoritate independentă. La nivel național, în vederea asigurării implementării cuprinzătoare a AA între Republica Moldova – UE, a fost aprobat PNAIAA, prin HG nr.1472 din 30.12.16, actualizat pentru anii 2017-2019, care conține măsuri destinate sistemului judiciar.

La începutul anului 2018, autoritățile publice și-au asumat efectuarea unei reforme rapide, ce ar impulsiona schimbări vizibile în întregul sistem judecătoresc, cunoscută drept "mica reformă a justiției".[9] Această reformă pune accent pe integritatea și responsabilizarea judecătorilor, selectarea transparentă a acestora în baza meritocrației, transparența și independența sistemului judiciar, finalizarea reformei hărții judiciare, reforma avocaturii și Curții Constituționale. Realizarea acestor direcții strategice din "mica reformă a justiției" corespunde priorităților incluse în Programul de asociere între UE și Republica Moldova.

Subliniem că reforma nominalizată e doar o declarație de intenții și nu a fost adoptată și agreată cu toți actorii, inclusiv din justiție. În prezent, Ministerul Justiției a elaborat și supus consultărilor publice proiectul Strategiei de dezvoltare a sectorului justiției pentru anii 2019-2022[10], care va reprezenta noul document de politici privind dezvoltarea sectorului justiției.

"Mica reformă a justiției" cuprinde 8 direcții strategice principale cu mai multe acțiuni ce trebuie realizate. În continuare, vor fi analizate acțiunile de reformă preconizate, măsurile întreprinse de autoritățile publice responsabile, dificultățile și restanțele existente. În rezultatul monitorizării va fi stabilit gradul de realizare a fiecărui acțiuni, cu mențiunea: **realizat**, **parțial realizat** și **nerealizat/nu sunt cunoscute realizările**.

1.2. Reforma cadrelor justiției și evaluarea integrității tuturor judecătorilor

1.2.1. Efectuarea (re) evaluării performanțelor tuturor judecătorilor, prin evaluarea integrității și capacităților profesionale (ex.: Georgia, Albania);

Gradul de realizare (cantitativ): ***nerealizat / nu sunt cunoscute realizările***

Verificarea prioritară a declarațiilor de avere și interese a tuturor judecătorilor, inclusiv a membrilor CSM, de către ANI.

Potrivit LP nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale (art.3), judecătorii, inclusiv membrii CSM, sunt subiecți ai declarării averii și ai intereselor personale. Reieșind din prevederile LP nr. 544/1995 (art.15) cu privire la statutul judecătorului și LP nr. 947/1996 (art.11), cu privire la CSM, aceștia au obligația să depună declarația de avere și interese personale.

Sistemul național de integritate își are începuturile în anul 2011, când a fost creată o instituție specială în domeniu – Comisia Națională de Integritate. În absența unor mecanisme eficiente de verificare a averilor și de

9 Conceptul Micii Reforme a Justiției disponibil pe adresa http://www.justice.gov.md/map.php?l=ro&idc=420

10 Proiectul Strategiei de dezvoltare a sectorului justiției pentru anii 2019-2022 disponibil pe adresa http://www.justice.gov.md/slidepageview.php?l=ro&idc=733

sancționare, această instituție a fost reformată în ANI[11] prin votarea pachetului de legi cu privire la integritate în luna iunie 2016 ca parte a procesului de implementare a Foii de parcurs privind agenda de reforme prioritare.

Procesul de reformare a sistemului național de integritate a fost tărăgănat mai mult timp, astfel ca nici până în prezent nu avem încă un sistem pe deplin funcțional. O bună parte a funcțiilor de inspectori de integritate sunt vacante, iar imaginea și credibilitatea ANI este puternic diminuată.

Hotărârea Curții Constituționale din 05.12.2017 decide renunțarea verificării a candidaților la funcția de judecător (efectuată de către SIS). Astfel, Republica Moldova a renunțat la un instrument, care ar fi putut fi util, dacă ar fi fost îmbunătățit, pentru verificarea trecutului judecătorilor, dar și al candidaților la funcțiile de judecător. Aceste aspecte au fost evaluate de Grupul de State contra Corupției (GRECO), fiind profund preocupat de faptul că unii candidați, în privința cărora au fost identificați factori de risc, sunt numiți judecători. Republicii Moldova i s-a recomandat să ia măsuri potrivite, ținând cont de independența justiției, care ar permite evitarea numirii sau promovării în funcțiile de judecător a persoanelor care prezintă riscuri de integritate.

Notăm și un alt instrument care nu se aplică în suficientă măsură - testul la poligraf, care ar fi trebuit să se aplice candidaților la funcția de judecător, începând cu, cel târziu, 1 ianuarie 2015.

Verificarea declarațiilor de avere și interese a tuturor judecătorilor, inclusiv a membrilor CSM, nu a fost realizat de către ANI până în prezent. Abia în prima parte a anului 2018 au fost create condițiile necesare pentru depunerea declarațiilor de avere și interese personale în format electronic prin intermediul Sistemului Informațional „e-Integritate". Potrivit raportului de activitate pentru anul 2018 al ANI[12], până la 31.03.2018 au fost înregistrate în sistem 58080 declarații de avere și interese personale. Însă, din motivul capacităților reduse ale ANI, care la acea etapă se afla încă în proces de reorganizare, verificarea declarațiilor nu a avut loc. Tot în acest context, declarațiile pentru 2018 sunt depuse până la finele lunii martie 2019 și nu cunoaștem dacă ANI va avea capacitatea necesară și dacă aceasta va acorda prioritate la verificarea declarațiilor de avere și interese tuturor judecătorilor și membrilor CSM.

Subliniem faptul că cel puțin 40% dintre controalele declarațiilor de avere și interese personale efectuate în decursul unui an calendaristic trebuie se refere la persoanele cu funcții de demnitate publică (inclusiv judecătorii), care vor fi selectate în mod aleatoriu pentru controlul din oficiu al acestora (art.27 alin.(3) din LP nr.132/2016). În Planul de acțiuni al ANI pentru anul 2019[13] nu găsim nici o acțiune și indicator care să includă prioritar judecătorii pentru realizarea procesului de control al declarațiilor de avere și interese personale, deși acest lucru se impunea.

1.2.2. Uniformizarea modalităților de acces în funcția de judecător;

Gradul de realizare (cantitativ): ***nerealizat / nu sunt cunoscute realizările***

Inițierea modificării Constituției cu scopul perfecționării sistemului de acces în funcția de judecător la CSM, pentru stimularea meritocrației și competitivității profesionale reale (excluderea censului de vechime de la art. 116 alin. 4)

11 Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr.132 din 17.06.16

12 Raportul de activitate al Autorității Naționale de Integritate pentru anul 2018 disponibil pe adresa http://ani.md/sites/default/files/Raport%20de%20activitate%20ANI%20%20pentru%202018.pdf

13 Planul de acțiuni al Autorităii Naționale de Integritate pentru anul 2019 disponibil pe adresa http://ani.md/sites/default/files/Plan%20de%20actiuni%20ANI%202019.pdf

Actualmente, Constituția Republicii Moldova prevede în art.116 alin.(4) condiția obligatorie pentru un candidat la funcția de Președinte, vicepreședinte și judecător la CSJ – de a avea o vechime în funcția de judecător de cel puțin 10 ani. Aceleași prevederi se conțin și-n art.11 din LP nr.789/1996 cu privire la CSJ. Pentru uniformizarea modalităților de acces în funcția de judecător, reforma preconizează excluderea censului de vechime din art.116 alin.(4) din Constituție și pe cale de consecință și din legea sus-menționată. Motivul invocat este stimularea meritocrației și competitivității profesionale reale. Până la moment, aceste măsuri nu au fost realizate.

Reforma nu a prevăzut unele măsuri necesare perfecționării sistemului de acces în funcția de judecător la CSJ: a) numirea judecătorilor CSJ de către Președintele Republicii Moldova, la propunerea CSM, similar cum sunt numiți judecătorii în instanțele inferioare; b) numirea judecătorilor CSJ, inclusiv promovarea acestora de către CSM în bază de concurs. Aceste aspecte au fost discutate pe larg și invocate în rapoartele de monitorizare a societății civile, inclusiv cu implicarea experților internaționali, precum raportul misiunii Comisiei Internaționale a Juriștilor din 2019 *"Promisiunea neîndeplinită privind un sistem judecătoresc independent în Moldova"*[14].

În prezent, judecătorii CSJ sunt numiți în funcție de Parlament la propunerea CSM. Această modalitate presupune anumite dificultăți și vulnerabilități, deoarece numirea acestora este mai mult un proces de consens politic și chiar de evaluare subiectivă, decât o selecție în bază de merit.

Pe pagina web a Parlamentului am identificat un proiect de lege pentru modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova (art.116, 121, 121'1, 122, 123), înregistrat cu nr.10 din 18.01.2018[15]. Proiectul dat a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către Guvern, fiind obținut și avizul favorabil din partea Curții Constituționale. În conformitate cu prevederile proiectului de lege nominalizat, se propune excluderea condiției de vechime de cel puțin 10 ani de la art.116 alin.(4) din Constituție.

Totodată, proiectul propune și alte schimbări precum: numirea judecătorilor CSJ de către Președintele Republicii Moldova la propunerea CSM, fiind o procedură uniformizată pentru toți judecătorii care vor fi numiți în funcție; excluderea perioadei inițiale de 5 ani la numirea în funcție de judecător, cu numirea acestora până la atingerea plafonului de vârstă; reglementarea imunității funcționale a judecătorilor; reglementarea în Constituție a rolului CSM; excluderea Procurorului General, Președintelui CSJ și Ministrului de Justiție din membrii CSM, precum și acordarea posibilității de a fi membri CSM pentru reprezentanții societății civile cu experiență în domeniul dreptului; modificarea duratei mandatului membrilor CSM de la 4 la 6 ani, cu extinderea interdicției de a deține 2 mandate consecutive pentru toți membrii CSM.

Nu cunoaștem motivele care au împiedicat examinarea și aprobarea acestui proiect de lege în Parlament, însă acesta nu mai poate fi examinat în legislatura actuală după alegerea unui nou Parlament în 2019. Or, reieșind din prevederile art.47 alin.(12) din Regulamentul Parlamentului nr.797 din 02.04.1996, dacă, după înregistrare în Parlament, proiectul de act legislativ nu a fost examinat în decursul legislaturii în care a fost înregistrat, inițiativa legislativă devine nulă. În plus, reieșind din prevederile art.143 alin.(2) din Constituție, dacă, de la prezentarea inițiativei cu privire la modificarea Constituției legislativul nu a adoptat timp de un an legea constituțională corespunzătoare, propunerea se consideră nulă.

---

14 Raprtul misiunii Comisiei Internaționale a Juriștilor din 2019 disponibil la adresa http://crjm.org/wp-content/uploads/2019/03/2019-ICJ-Raport-Independenta-Justitiei-RM_RO.pdf

15 Proiectul de lege disponibil la adresa http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/4057/language/ro-RO/Default.aspx

1.2.3. Promovarea unui sistem bazat pe merit și transparent pentru selecția și promovarea judecătorilor – stabilirea prin lege a criteriilor de selectare și promovare a judecătorilor, aducându-le în conformitate cu standardele internaționale și cele mai bune practici;

Gradul de realizare (cantitativ): ***parțial realizat***

Modificarea prioritară a cadrului legal cu privire la criteriile de selecție, evaluare și promovare a judecătorilor, prin acordarea expresă a priorității candidaților cu cel mai înalt punctaj acumulat la evaluarea de către Colegiul de Selecție și Carieră a Judecătorilor, inclusiv instituirea prin lege a periodicității concursurilor;

Monitorizările independente efectuate de către reprezentanții societății civile au arătat că pentru selecția judecătorilor, promovarea în curțile de apel și CSJ, cât și promovarea în funcții de conducere în instanțele judecătorești, CSM, într-un număr semnificativ de cazuri, a propus spre numire sau promovare candidați care aveau un punctaj mai mic față de ceilalți candidați[16], ignorând hotărârile colegiilor specializate adoptate la etapele precedente ale procedurii. Spre exemplu, 72% candidați propuși de CSM pentru numire în funcția de judecător, în urma concursului, aveau un punctaj mai mic la Colegiul de Selecție, 39% din candidați, care au participat la concurs, au fost promovați în curțile de apel și 42% în CSJ cu un punctaj mai mic.

La 27 septembrie 2018, prin LP nr.137, au fost modificate mai multe acte legislative din sistemul judecătoresc în vederea asigurării implementării PNAIAA și recomandărilor internaționale. Modificările efectuate privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor revizuiesc procedura de selectare a candidaților la funcția de judecător și a celor care solicită promovarea în instanțe judecătorești ierarhic superioare, numirea în funcția de președinte ori de vicepreședinte de instanță, transferul la o instanță judecătorească de același nivel sau la o instanță judecătorească inferioară. În contextul acestor modificări, prin Hotărârea CSM nr.613/29 din 20 decembrie 2018 a fost modificat Regulamentul cu privire la criteriile de selecție, promovare și transferare a judecătorilor pentru a-l aduce în concordanță cu noile prevederi legale.

Potrivit noilor modificări, ponderea rezultatului evaluării CSM în media de concurs a candidatului nu poate depăși 20%. Este un sistem care va obliga CSM să respecte, în hotărârile sale, punctajul acordat candidaților de către Comisia pentru examenele de absolvire a INJ și de către Colegiul pentru selecție.

Totodată, noile prevederi stabilesc că la selecția candidaților care urmează a fi numiți pentru prima dată în funcția de judecător, media de concurs va constitui cel puțin 50% din nota obținută la examenul susținut în fața Comisiei pentru examenele de absolvire a INJ și nu mai mult de 50% din punctajul acordat de colegiul pentru selecție și, după caz, de CSM. La fel, în procesul de selecție a judecătorilor pentru promovarea la o instanță judecătorească superioară, numirea în funcția de președinte ori de vicepreședinte de instanță judecătorească sau transferul la o instanță judecătorească de același nivel ori la o instanță judecătorească inferioară, cel puțin 50% constituie rezultatul evaluării performanțelor și nu mai mult de 50% din punctajul acordat de colegiul pentru selecție și, după caz, de CSM.

Sunt binevenite și modificările care prevăd expres că candidații la funcția de judecător, președinte și vicepreședinte al instanței judecătorești își aleg funcțiile scoase la concurs în ordinea descrescătoare a mediei de

16 Documentul de politici „Selecția și promovarea judecătorilor în Republica Moldova – provocări și necesități", CRJM, 2017, disponibil la adresa https://crjm.org/wp-content/uploads/2017/07/CRJM-Selectia-si-cariera-jud-2017.pdf
Raportul de monitorizare a Colegiului de selecție și carieră a judecătorilor și Colegiului de evaluare a performanțelor judecătorilor, CAPC, 2017, disponibil la adresa http://capc.md/files/Raport%20de%20monitorizare%20CAPC_30.05.17.pdf

concurs, fiind indicate și soluțiile în cazurile punctajului egal al candidaților. De asemenea, s-a prevăzut că concursurile pentru funcțiile sus-nominalizate vor fi organizate de către CSM, de regulă, de două ori pe an, cu publicarea prealabilă pe pagina web a instituției a tuturor funcțiilor de judecător vacante sau care pot deveni vacante în următoarele 6 luni.

Deoarece noile prevederi au intrat în vigoare la 19 octombrie 2018, la moment nu putem face o evaluare privind implementarea acestora, însă acestea cu siguranță pot contribui la obiectivitatea numirilor în sistemul judecătoresc, sporirea transparenței și previzibilității acestui proces.

Asigurarea obiectivității examenelor de admitere și absolvire a INJ;

Unica modificare (LP nr.137/2018) la LP nr.152/2006 privind INJ, care are tangență cu obiectul prezentei evaluări, se referă la includerea obligativității pentru candidații la concursul de admitere la cursurile de formare inițială de a deține diploma de studii superioare de master în domeniul dreptului sau un alt act de studii în domeniul dreptului echivalent al acestuia. Au fost identificate unele modificări și la Regulamentele interne ale INJ, operate pe parcursul anului 2018 și începutul anului 2019.

Modificările inserate prin Hotărârea Consiliului INJ nr.7/1 din 8.06.2018 la Regulamentul de organizare și desfășurare a concursului de admitere pentru formarea inițială a candidaților la funcții de judecător și de procuror, aprobat prin Hotărârea Consiliului INJ nr.5/2 din 26.05.2017, prevăd procedura de solicitare de la CNA, după aprobarea rezultatelor concursului de către Consiliul Institutului, a cazierelor privind integritatea profesională a candidaților la funcțiile de judecător și de procuror care au promovat concursul de admitere. În cazul recepționării cazierului privind rezultatul negativ al integrității profesionale a candidatului, acesta este exclus, prin Hotărârea Consiliului INJ, din lista candidaților care au promovat concursul de admitere, cu aprobarea/includerea în listă a următoarei persoane din șirul descrescător al listei persoanelor care au promovat examenele de admitere.

Unele modificări la Regulamentul sus-menționat, precum și la Regulamentul privind modul de organizare și desfășurare a examenului pentru persoanele care candidează la funcția de judecător sau de procuror în temeiul vechimii în muncă, aprobat prin Hotărârea Consiliului INJ nr.1/1din 31.01.2017, stabilesc proceduri și instrumente electronice de desfășurare a examenelor și evaluare a candidaților (Hotărârea Consiliului INJ nr.2/7 din 07.03.2019).

Regulamentul privind formarea inițială și absolvire a candidaților la funcții de judecător și de procuror, aprobat prin Hotărârea Consiliului INJ nr.2/1 din 2.032017, nu a suferit modificări importante, care ar avea tangență cu asigurarea obiectivității examenelor de admitere și absolvire a INJ.

Introducerea eșecului la evaluarea integrității și a performanțelor în calitate de temei pentru eliberarea din funcție.

În rezultatul analizei efectuate, nu am constatat schimbări în actele normative care ar prevedea eliberarea din funcție în cazul eșecului la evaluarea performanțelor unui judecător. Însă, acest instrument există în LP nr.154/2012 privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor, care în art.13 alin.(2) stabilește expres că acordarea calificativului „insuficient" la două evaluări consecutive constituie temei pentru inițierea, din partea CSM, a procedurii de eliberare din funcție a judecătorului. În conformitate cu art.23 alin.(2), hotă-

rârea privind eșuarea evaluării performanțelor judecătorului sau, după caz, a președintelui/vicepreședintelui de instanță judecătorească, adoptată de către colegiul de evaluare, constituie temei de drept pentru suspendarea din funcție și pentru inițierea de către CSM a procedurii de eliberare a persoanei din funcția de judecător sau din cea de președinte/vicepreședinte de instanță judecătorească. Norme similare se găsesc și-n art.24 alin.(1[1]) lit.a) și art.25 alin.(1) lit.b) din LP nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului.

În ce privește eliberarea din funcție în cazul eșecului la evaluarea integrității unui judecător, avem prevederi existente anterior în art.25 alin.(1) din legea cu privire la statutul judecătorului - nesoluționarea unui conflict de interese real, nedepunerea declarației de avere și interese personale sau refuzul de a o depune. Totodată, au fost inserate noi prevederi în conformitate cu care judecătorul este eliberat din funcție de organul care l-a numit în cazul de nesoluționare în termen a incompatibilităților (LP nr.74/2018), precum și în cazul rezultatului negativ al testului de integritate profesională în temeiul hotărârii colegiului disciplinar (LP nr/2018).

Din informațiile disponibile pe pagina web a CSM nu au fost identificate cazuri de eliberare din funcție în cazul eșecului la evaluarea performanțelor unui judecător și în cazul eșecului la evaluarea integrității unui judecător.

1.3. Restructurarea sistemului judiciar (finalizarea reformei hărții judiciare)

1.3.1. Revizuirea circumscripțiilor actualei hărți judiciare, în vederea specializării judecătorilor și a asigurării unei sarcini de muncă echilibrate între instanțe;

Gradul de realizare (cantitativ): ***nerealizat / nu sunt cunoscute realizările***

În urma reformei produse cu adoptarea LP nr. 76/2016 cu privire la reorganizarea instanțelor judecătorești, mai multe instanțe de fond au fuzionat, iar în rezultat, din 1 ianuarie 2017, pe teritoriul Republicii Moldova, avem doar 15 judecătorii de fond, plus 4 curți de apel și CSJ. În baza analizelor experților și studiilor de fezabilitate a fost elaborată harta judiciară, cu circumscripțiile instanțelor comasate în care acestea își exercită jurisdicția.

Unul din obiectivele trasate de "mica reformă a justiției" îl constituie revizuirea circumscripțiilor actualei hărți judiciare pentru a remedia unele deficiențe și a asigurarea unei sarcini de muncă echilibrate între instanțe și o proporționalitate obiectivă pentru judecători. Nu au fost identificate informații referitor la revizuirea circumscripțiilor actualei hărți judiciare de către MJ.

1.3.2. Crearea secțiunilor specializate în Judecătoria Chișinău (secțiunea penală, secțiunea civilă și secțiunea contencios administrativ, pe baza sediilor fostelor instanțe de sector);

Gradul de realizare (cantitativ): ***realizat***

În conformitate cu legea cu privire la reorganizarea instanțelor judecătorești, până la data de 1.01.2017, CSM trebuia să aprobe regulile de bază privind specializarea judecătorilor (art.3 alin.(4)), iar, până la 1.06.2017, președinții instanțelor de judecată nou-create trebuiau să stabilească modul de specializare a judecătorilor

(art.3 alin.(5)). Specializarea judecătorilor presupune că aceștia vor examina doar un anumit tip de dosare, fapt ce sporește gradul de profesionalism și de eficiență a judecătorilor, reduce riscul erorilor și ridică calitatea deciziilor adoptate.

În conformitate cu hotărârea CSM nr.555/25 din 27.11.18, din 1 ianuarie 2019 sediile Judecătoriei Chișinău se specializează, fiind stabilită și componența numerică a judecătorilor specializați la sediile judecătoriei Chișinău. Astfel, în sediul Botanica sunt concentrați 12 judecători specializați în materie de insolvabilitate, în sediul Buiucani – 38 judecători specializați în materie penală, în sediul Centru – 72 judecători specializați în materie civilă, în sediul Ciocana – 18 judecători specializați în materie contravențională și în activitatea judecătorului de instrucție și în sediul Râșcani – 15 judecători specializați în materie de contencios administrativ.

Specializarea sediilor Judecătoriei Chișinău a fost deja pusă în aplicare, astfel, fiecare din instanțele sus-nominalizate examinează un anumit tip de dosare, conform specializării.

1.3.3. Identificarea resurselor financiare pentru construcția/reconstrucția instanțelor comasate și asigurarea infrastructurii rutiere accesibile către toate instanțele. Este necesară impulsionarea procesului de reorganizare a instanțelor de judecată;

Gradul de realizare (cantitativ): ***parțial realizat***

În prezent, judecătoriile optimizate au mai multe sedii centrale și secundare. Puține judecătorii au un sediu unic. Însă, până la sfârșitul anului 2027, toate sediile unei judecătorii trebuie să se regăsească fizic într-o singură clădire (judecătorie), așa cum prevede reforma instanțelor de judecată. Acest lucru presupune că autoritățile trebuie să construiască sedii noi (unice) sau să renoveze sediile vechi care vor deveni sediile curente ale unei judecătorii. În acest sens, prin HP nr.21/2017 a fost aprobat Planul de construire a clădirilor noi și/sau de renovare a clădirilor existente, necesare pentru buna funcționare a sistemului instanțelor judecătorești. Cheltuielile totale prevăzute în acest sens se ridică la aproximativ 1,7 miliarde de lei.

Conform Planului de construire a clădirilor noi și/sau de renovare a clădirilor existente, necesare pentru buna funcționare a sistemului instanțelor judecătorești, în anii 2018 – 2021 este prevăzută construcția noilor sedii ale judecătoriilor Orhei, Edineț, Hâncești, Căușeni, Cahul, Chișinău, în anii 2021 – 2023 construcția noilor sedii ale judecătoriilor Bălți, Soroca, Strășeni, Drochia, Comrat, în anii 2024 – 2027 construcția noilor sedii ale judecătoriilor Anenii Noi, Criuleni, Cimișlia.

Pentru realizarea acțiunilor planificate, în Legea bugetului de stat nr. 289/2017 pentru anul 2018 au fost aprobate mijloace financiare în sumă de 4115,00 mii lei, iar pentru anul 2019, în Legea bugetului de stat nr.303/2018 au fost alocate mijloace financiare în sumă de 60000,00 mii lei.

Termenul prevăzut în legea cu privire la reorganizarea instanțelor judecătorești (anul 2027) este mult prea mare și tergiversarea riscă să erodeze esența reformei.

În raportul de activitate pentru anul 2018[17], Ministerul Justiției menționează că a inițiat desfășurarea acțiunilor organizatorice și logistice pentru reamplasarea/construcția graduală a instanțelor judecătorești. În Raportul Guvernului pentru implementarea Planului de construire a clădirilor noi și/sau de renovare a clădirilor existente, necesare pentru buna funcționare a sistemului instanțelor judecătorești, prezentat Parlamentului

17 Raportul de activitate al Ministerului Justiției pentru anul 2018 disponibil la adresa http://www.justice.gov.md/public/files/directia_analiza_monitorizare_si_evaluare_a_politicilor/Raport_de_activitate_al_Ministerului_Justiiei_pentru_anul_2018.pdf

la 13.03.2019[18], se menționează că acțiunile planificate nu au fost realizate în termenul stabilit, fiind invocat motivul reticenței autorităților publice locale în alocarea loturilor de teren pentru construcția clădirilor noi.

Reieșind din cele expuse și din realitățile existente la moment, deși autoritățile responsabile au demarat mai multe acțiuni, nu se observă o impulsionare a procesului de construire a clădirilor noi și/sau de renovare a clădirilor existente, necesare pentru buna funcționare a sistemului instanțelor judecătorești.

1.4. Consolidarea mecanismelor de responsabilizare a judecătorilor

1.4.1. Stabilirea unui mecanism eficient pentru asigurarea responsabilității judecătorilor;

Gradul de realizare (cantitativ): ***realizat***

În vederea stabilirii unui mecanism eficient pentru asigurarea responsabilității judecătorilor, prin LP nr.136/2018 au fost inserate mai multe modificări la LP nr.178/2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor. Acestea se referă la: excluderea interpretărilor vagi privind faptele ce constituie abateri disciplinare a judecătorilor; revizuirea mecanismului de examinare a abaterilor disciplinare; fortificarea rolului inspectorului-judecător; concretizarea aspectelor ce țin de selectarea membrilor și membrilor supleanți ai colegiului disciplinar.

Printre noile prevederi legale am putea nota precizarea în lege că abaterile disciplinare și sancțiunile disciplinare survin în cazul "intenției sau neglijenței grave" a judecătorilor. În lege este stabilit expres că doar abaterea disciplinară „gravă sau repetată", constituie temei pentru eliberarea din funcție a judecătorului, fiind precizat că procedurile disciplinare pot fi intentate și împotriva judecătorilor demisionați. Iar pentru excluderea unor interpretări eronate, textul legii a prevăzut că răspunderea disciplinară nu depinde de faptul că actul emis de judecătorul subiect al cauzei disciplinare a fost sau nu a fost contestat ori de rezultatul examinării apelului sau a recursului.

Au fost operate modificări și în privința Colegiului disciplinar - organul care examinează cauzele disciplinare în privința judecătorilor și aplică sancțiuni disciplinare. Astfel, se precizează că membrii Colegiului disciplinar din rândul judecătorilor se aleg prin vot secret de Adunarea Generală a Judecătorilor, iar în cazul situațiilor de impas și imposibilității alegerii membrilor în Colegiul disciplinar din rândul judecătorilor, aceștia vor fi desemnați de către CSM. În ce privește membrii Colegiului disciplinar din rândul reprezentanților societății civile, se stabilește expres că MJ este în drept să refuze propunerea comisiei de selectare a candidaților numai în cazul în care nu a fost respectată procedura sau candidații selectați nu corespund criteriilor stabilite prin lege. Referitor la procedura de revocare a membrilor Colegiului disciplinar, legea acordă această prerogativă însuși Colegiului, prin hotărâre motivată adoptată cu votul a 2/3 din numărul total al membrilor.

Pentru a îmbunătăți activitatea membrilor Colegiului disciplinar din rândul judecătorilor, CSM are obligația de a stabili un mecanism care să permită reducerea volumului de lucru al acestora în funcție de activitatea din cadrul Colegiului disciplinar.

18 Planul este disponibil la adresa http://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=3XYB2%2BMFFf8%3D&tabid=202&language=ro-RO

Noile prevederi concretizează că procedura disciplinară poate începe sau continua chiar și în cazul revocării sesizării, dacă Colegiul disciplinar consideră că există un interes public de natură să afecteze prestigiul justiției. Întreaga procedură disciplinară a fost revizuită, fiind consolidat rolul IJ și excluse completele de admisibilitate, inclusiv procedurile anterioare de examinare de către acestea a sesizărilor.

O altă modificare importantă se referă la acordarea posibilității de contestare la CSJ a hotărârilor CSM, adoptate în privința hotărârilor colegiului disciplinar, în partea ce se referă la fondul cauzei, fiind exclusă prevederea anterioară care acorda doar posibilitate de contestare în partea ce se referă la procedura de emitere/adoptare. Menționăm și modificarea care stabilește și pentru CSM competența de a examina contestațiile împotriva hotărârilor Colegiului Disciplinar, atât în privința fondului, cât și în privința procedurii de emitere.

1.4.2. Asigurarea autonomiei funcționale a IJ față de CSM;

Gradul de realizare (cantitativ): ***realizat***

În LP nr. 947/1996 cu privire la CSM au fost inserate mai multe modificări și completări prin LP nr.137/2018, care au rolul de asigura autonomia funcțională a IJ față de CSM.

Actualmente în lege se precizează că IJ este un organ independent, constituit din 7 inspectori-judecători, care dispun de autonomie funcțională. Durata mandatului de inspector-judecător este de 6 ani. Inspectorul-judecător poate fi numit doar pentru un singur mandat. Plus la aceasta, se instituie regula conform căreia poate fi aleasă în funcția de inspector-judecător persoana care nu a exercitat funcția de judecător pe parcursul ultimilor 3 ani. Notăm și excluderea din textul legii a prevederilor anterioare care stabileau că Inspectorul-judecător principal este subordonat CSM.

Totodată, un șir de modificări, efectuate prin LP nr.136/2018 la procedurile disciplinare din LP nr.178/2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor au scopul consolidării rolului și capacităților IJ și asigurării autonomiei funcționale a acesteia. Până la aceste modificări, competențele IJ erau mai limitate. Procedurile anterioare prevedeau existența în cadrul Colegiului Disciplinar a completului de admisibilitate, care hotăra cu privire la admisibilitatea sesizărilor disciplinare.

Potrivit noilor proceduri disciplinare, sesizarea în privința abaterilor judecătorului este verificată de către inspectorul-judecător în termen de 20 zile, cu posibilitatea de prelungire cu 15 zile. Inspectorul-judecător are opțiunea de a respinge sesizarea ca neîntemeiată printr-o decizie motivată, care este cu drept de contestare în completul de examinare a contestațiilor constituit de către colegiul disciplinar, fie opțiunea de a dispune prin rezoluție pornirea procedurii disciplinare, începerea cercetării disciplinare, care se efectuează în termen de 30 de zile lucrătoare de la data dispunerii acestora, cu posibilitatea prelungirii termenului cu cel mult 15 zile. Noile norme prevăd și procedurile privind abținerea sau recuzarea inspectorului-judecător, precum și cazurile în care aceștia au obligația să se abțină de la examinarea unei sesizări.

Totodată, noile prevederi dezvoltă procedurile de examinare a contestațiilor împotriva deciziilor IJ de respingere sesizărilor, care se desfășoară în fața completelor de contestație. Hotărârea privind respingerea contestației împotriva deciziei IJ de respingere a sesizării este definitivă, iar hotărârea privind admiterea contestației este obligatorie pentru IJ care urmează să efectueze cercetarea disciplinară.

Suplimentar menționăm că în rezultatul amendării cadrului legal, CSM a aprobat prin hotărârea nr.506/24 din 13.11.2018 un nou Regulament privind organizarea, competența și modul de funcționare a IJ.

1.4.3. Asigurarea efectivă a repartizării aleatorii a dosarelor în toate instanțele și includerea încălcării repartizării aleatorii a dosarelor ca abatere disciplinară;

Gradul de realizare (cantitativ): ***realizat***

În LP nr.514/1995 privind organizarea judecătorească este deja prevăzut că activitatea de judecare a cauzelor se desfășoară cu respectarea principiului distribuirii aleatorii a dosarelor (art.6[1] alin.(1)), iar președintele instanței judecătorești verifică procesul de repartizare aleatorie a dosarelor parvenite în instanță spre examinare (art.16[1] alin.(1) lit.i)). Norme privind obligația de distribuire aleatorie a dosarelor găsim și în art.344 din Codul de procedură penală și art.168 din Codul de procedură civilă. Procedurile detaliate sunt descrise și în Regulamentul CSM privind modul de distribuire aleatorie a dosarelor pentru examinare în instanțele judecătorești, aprobat prin hotărârea nr.110/5 din 5.02.2013.

Un șir de modificări la legea privind organizarea judecătorească, inserate prin LP nr.137/2018, vin să indice că distribuirea aleatorie a dosarelor are loc prin intermediul PIGD, care este unic pentru toate instanțele de judecată, fiind parte componentă a sistemului informațional judiciar, iar utilizarea acestuia este obligatorie pentru toate instanțele de judecată. Administrarea PIGD și asigurarea controlului asupra funcționalității acestuia este pusă în sarcina AAIJ. Suplimentar subliniem că prin HG nr.794/2018 a fost aprobat și Regulamentul privind organizarea și funcționarea SIJ, care stabilește modul de organizare și conținutul informațional al PIGD, precum și alte aspecte pentru utilizarea, dezvoltarea continuă a SIJ.

La fel, conform modificărilor aduse Codului de procedură civilă, prin adoptarea LP nr.17/.2018, cererile de chemare în judecată, cererile de apel, de recurs, de revizuire, de eliberare a ordonanțelor judecătorești, precum și oricare alte cereri sau acte procedurale pot fi depuse în instanța de judecată prin intermediul PIGD, care este unic pentru întreg sistemul judecătoresc. În acest caz, cererea și actele anexate la ea sub formă de documente electronice trebuie să fie semnate cu semnătura electronică avansată calificată.

Potrivit MJ[19], începând cu luna iulie 2018, în toate judecătoriile și curțile de apel este implementată o versiune îmbunătățită (4.1.4) a PIGD, creată cu suportul USAID în cadrul Programului pentru Justiție Transparentă. Concomitent, a fost dezvoltată o nouă versiune a PIGD-ului ce asigură interoperabilitatea cu serviciile guvernamentale electronice relevante (MPass, MSign, MPay, MLog, Mnotify), iar funcționalitățile noi permit semnarea electronică a documentelor emise de instanța de judecată și un transfer electronic al cererilor și al dosarelor mai performant. Noile funcționalități sunt în regim de testare în unele instanțe de judecată.

Experții internaționali salută îmbunătățirile aduse la repartizarea dosarelor spre examinare, realizată datorită sistemului de repartizare aleatorie automatizată, însă aceștia menționează că îmbunătățirile trebuie să excludă posibilitatea apariției lacunelor anterioare când sistemul putea fi ocolit. Totodată, în Raportul Comisiei Internaționale a Juriștilor din 2019 *"Promisiunea neîndeplinită privind un sistem judecătoresc independent în Moldova",* se notează necesitatea ca, în situațiile în care sistemul automatizat se defectează, președinții de instanță să fie obligați să ofere motivarea repartizării fiecărui dosar și motivarea excluderii de a fi repartizate, precum și să facă publice aceste informații.

În ce privește includerea încălcării repartizării aleatorii a dosarelor ca abatere disciplinară, notăm existența normei cuprinse în art.4 alin.(2) din legea cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, prin care se încadrează ca abatere disciplinară îndeplinirea cu întârziere sau necorespunzătoare de președinții și vicepreședinții instanțelor judecătorești a verificării procesului de repartizare aleatorie a dosarelor parvenite în instanță spre examinare.

---

19 Comunicatul de presă al Ministerului Justiției disponibil pe adresa http://justice.gov.md/libview.php?l=ro&idc=4&id=4258

1.4.4. Abilitarea IJ cu competența de a verifica repartizarea aleatorie dosarelor;

Gradul de realizare (cantitativ): ***realizat***

În rezultatul mai multor modificări efectuate la legea cu privire la CSM, prin intermediul LP nr.137/2018, a fost inserată norma prin care IJ este abilitată cu competența de verificare a corectitudinii repartizării aleatorii a dosarelor pentru examinare în instanțele judecătorești (art.7[1] alin.(6) lit.a[1])).

1.4.5. Asigurarea înregistrării audio a tuturor ședințelor de judecată și accesul părților la înregistrări.

Gradul de realizare (cantitativ): ***parțial realizat***

Reieșind din prevederile legale, înregistrarea audio a ședințelor de judecată este obligatorie în toate cazurile când urmează a fi întocmit procesul verbal al ședinței de judecată. Nu se va înregistra ședința de judecată în cadrul procedurii scrise și atunci când chestiunile sunt soluționate de către judecător unipersonal.

Procedura de înregistrare audio este reglementată de Regulamentul CSM privind înregistrarea audio digitală a ședințelor de judecată, aprobat prin hotărârea CSM nr.338/13 din 12.04.2013, de Codul de procedură civilă, Codul de procedură penală, Codul contravențional și legea privind organizarea judecătorească.

În pofida normelor existente și dotării tuturor instanțelor de judecată cu echipament necesar înregistrării audio a ședințelor de judecată (SRS Femida), până în prezent aceste obligații nu sunt realizate în deplină măsură, nefiind asigurată înregistrarea audio în toate ședințele de judecată.

Potrivit raportului AAIJ privind înregistrarea audio a ședințelor de judecată în instanțele judecătorești din Moldova în luna decembrie 2018, în 19 instanțe judecătorești monitorizate nu a fost atinsă rata necesară de 100% de ședințe de judecată care au fost înregistrate audio (în luna noiembrie erau 18 instanțe de judecată). Dintre acestea, în 8 instanțe de judecată această rată este sub 50%. În raportul nominalizat se mai indică că în 7 instanțe de judecată există un număr mare de ședințe desfășurate (de la 4% la 10%) în care rezultatul ședinței nu este salvat în PIGD (în luna noiembrie erau menționate doar 2 instanțe de judecată). Tot în acest raport se mai notează că în sediul Buiucani al Judecătoriei Chișinău nu a fost utilizat echipamentul SRS Femida, deoarece instanța nu dispune de săli de judecată. În ce privește accesul părților la înregistrările audio, actele normative sus-menționate prevăd posibilitatea eliberării copiilor de pe acestea participanților la proces, contra unei plăți stabilite de Guvern.

În 2018 a demarat procesul de efectuare a videoconferinței/înregistrarea video a ședințelor de judecată, fiind procurate 20 de echipamente necesare cu suportul Programului pentru Justiție Transparentă (USAID). Totodată, în baza hotărârii CSM nr.322/16 din 03.07.2018, a început testarea sistemului de videoconferințe în cauze penale în Judecătoria Orhei, Judecătoria Cahul, Curtea de Apel Chișinău, Curtea de Apel Cahul și Curtea Supremă de Justiție, inclusiv cu instalarea a două seturi de echipamente pentru teleconferință în cadrul penitenciarelor din Brănești și Taraclia. Regulile de desfășurare a ședințelor de judecată cu utilizarea pilot a aplicației de teleconferință în instanțele judecătorești și instituțiile penitenciare sunt stabilite în Regulamentul privind desfășurarea ședințelor de judecată cu utilizarea aplicației de teleconferință în instanțele judecătorești și instituțiile penitenciare pilot, aprobat prin hotărârea CSM nr.387/20 din 2.10.2018.

1.5. Consolidarea independenței sistemului judiciar

1.5.1. Adoptarea legislației primare și secundare pentru consolidarea rolului CSM, în special prin limitarea calității de membru la un singur termen;

Gradul de realizare (cantitativ): ***parțial realizat***

Modificările legislative efectuate prin legea nr.137 din 27.09.2018 exclud posibilitatea membrilor CSM de a fi aleși pentru 2 mandate consecutive. Prevederi similare se regăsesc și în inițiativa de revizuire a Constituției Republicii Moldova (proiectul de lege nr.10 din 18.01.2018 **înregistrat în Parlament**)[20] **în conformitate cu care** mandatul membrilor CSM este doar de un termen de 6 ani. Completările propuse în proiectul legii de revizuire a Constituției au ca scop concretizarea rolului CSM **în procesul de autoadministrare a sistemului judecătoresc, componenței și competențelor acestuia. După cum am menționat deja în această analiză, proiectul dat de lege nu a fost examinat** de către Parlament și acesta nu mai poate fi examinat în legislatura actuală, după alegerea unui nou Parlament în 2019. Remarc**ăm că, deși au fost inserate modificări la legea cu privire la** CSM, nu a fost revizuit Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea CSM, aprobat prin hotărârea CSM nr.668/26 din 15.09.2015.

1.5.2. Obligarea Guvernului și Parlamentului să consulte CSM la stabilirea bugetului sistemului judiciar;

Gradul de realizare (cantitativ): ***nerealizat / nu sunt cunoscute realizările***

Prin LP nr.172/2018 de amendare a legii privind organizarea judecătorească și legii cu privire la CSM, s-a prevăzut că bugetul CSM se elaborează, se aprobă și se administrează în conformitate cu principiile, regulile și procedurile prevăzute de Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014.

Reieșind din prevederile LP nr.181/2014, autoritatea bugetară independentă/autonomă elaborează proiectul de buget, care se aprobă cu avizul consultativ al MF, fiind înaintat ulterior Guvernului, în termenul prevăzut de calendarul bugetar pentru a fi inclus în proiectul bugetului de stat care va fi prezentat Parlamentului spre adoptare. În cazul unor divergențe, autoritatea bugetară independentă/autonomă prezintă obiecțiile sale Parlamentului. Însă, normele legale existente nu stabilesc expres obligația Guvernului și Parlamentului să consulte CSM pentru stabilirea bugetului sistemului judiciar, așa cum prevăd acțiunile de reformă.

În acest sens, este oportun de a sublinia că inițiativa de revizuire a Constituției Republicii Moldova, menționată mai sus în prezentul raport (proiectul de lege nr.10 din 18.01.2018), indică expres obligația de consultare a CSM în procesul elaborării, examinării, aprobării și modificării bugetului de stat în partea ce ține de alocarea mijloacelor financiare instanțelor judecătorești. Totodată, se precizează că CSM este autoritatea în drept să prezinte Parlamentului propuneri privind mijloacele financiare necesare pentru buna funcționare a instanțelor judecătorești. Potrivit autorului proiectului de lege, aceste norme sunt necesare pentru a exclude ambiguitățile și dublările de competențe existente la moment.

20 Proiectul de lege nr.10 din 18.01.2018 disponibil la adresa http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/4057/language/ro-RO/Default.aspx

1.5.3. Limitarea dreptului de vot al Procurorului general, președintelui CSJ și MJ în problemele referitoare la cariera judecătorilor (numirea, promovarea, sancționarea disciplinară și destituirea judecătorilor);

Gradul de realizare (cantitativ): ***realizat***

În conformitate cu LP nr.137/2018, prin care s-au efectuat modificări la legea cu privire la CSM, s-a stabilit expres că la adoptarea hotărârilor cu privire la cariera judecătorilor, răspunderea disciplinară a acestora, sancționarea și eliberarea din funcție a judecătorilor, membrii de drept ai CSM (Președintele CSJ, Ministrul Justiției și Procurorul General) participă fără drept de vot.

1.5.4. Instituirea unui sistem efectiv de contestare a hotărârilor CSM (jurisdicție deplină pe fond, ședințe publice obligatorii și hotărâri motivate).

Gradul de realizare (cantitativ): ***parțial realizat***

Jurisdicție deplină pe fond

Una din modificările importante la legea cu privire la CSM, inserată prin LP nr.137/2018, este excluderea posibilității de contestare a hotărârilor CSM doar în partea ce se referă la procedura de emitere/adoptare. În consecință, orice hotărâre a CSM poate fi contestată la CSJ în cazul unor obiecții ce se referă la fondul cauzei.

Ședințe publice obligatorii

De facto, art.8[1] alin.(2) din LP nr.947/1996 prevede că ședințele CSM sunt publice, cu unele excepții. Dacă anterior legea stabilea expres că ședințele sunt închise doar în situația când ar putea să aducă atingere vieții private a persoanelor, atunci, noile modificări, incluse prin LP nr.137/2018, mai includ suplimentar încă 2 situații: "în vederea protejării informației ce constituie secret de stat sau a cazului în care, datorită unor împrejurări speciale, caracterul public poate prejudicia interesele justiției".

Tangențială cu aceste modificări este și indicarea expresă în lege că se publică pe pagina web oficială hotărârile adoptate în cadrul ședințelor închise de către CSM și de organele specializate. Totodată, se concretizează în lege că nu se publică pe pagina web a CSM informațiile care nu pot fi publicate din agenda ședinței, din proiectele de hotărâri și materialele adiționale care urmează a fi supuse examinării.

Subliniem un aspect important care are conexiune cu publicitatea ședințelor CSM. De mai multe ori, în rapoartele societății civile s-a atras atenția asupra practicii CSM de votare a hotărârilor în "deliberare", doar în prezența membrilor CSM (similar procedurilor în instanțele de judecată de adoptare a hotărârilor), ceea ce reprezintă *de facto* o votare în cadrul unor ședințe închise. Această practică afectează transparența CSM, care trebuie să ia orice decizie în public, în rezultatul unor dezbateri și argumente, cu respectarea principiului contradictorialității. În pofida acestui fapt, noile modificări, inserate prin LP nr.137/2018, redau un alt cuprins textului în art.24 alin.(3) din lege, fiind stabilită expres procedura de deliberare pentru adoptarea hotărârilor de către CSM.

Hotărâri motivate

Modificările (LP nr.137/2018) operate la LP nr. 947/1996 stabilesc procedura de adoptare a hotărârilor de către CSM, care inițial pronunță public dispozitivul hotărârii, consemnat într-un proces verbal, iar în cel mult 30 de zile redactează hotărârea motivată, care conține și numărul de voturi ale membrilor CSM.

Deși legea prevedea și anterior că hotărârile CSM trebuie să fie motivate (privind selectarea candidaților pentru funcția de judecător, de președinte sau de vicepreședinte al instanței judecătorești, transferarea sau promovarea judecătorului), reieșind din constatările documentului de politici CRJM din 2017 *"Selecția și promovarea judecătorilor în Republica Moldova – provocări și necesități"*[21], aceste cerințe legale au fost încălcate în mod constant de către CSM, în mod special la numirea sau promovarea unor candidați care au acumulat un punctaj mai mic decât alți candidați, care au participat la concursurile desfășurate de colegiile specializate ale CSM.

1.6. Sporirea eficienței sistemului judiciar

1.6.1. Reforma instituției judecătorilor de instrucție. Instituirea judecătorilor pentru drepturi și libertăți, care nu ar fi angajați din rândurile procurorilor și foștilor judecători de instrucție, și urmează a fi instruiți special pentru autorizarea măsurilor preventive și a măsurilor de investigație;

Gradul de realizare (cantitativ): ***nerealizat / nu sunt cunoscute realizările***

Deși reforma prevede renunțarea la judecătorii de instrucție și instituirea judecătorilor pentru drepturi și libertăți, până în prezent instituția judecătorului de instrucție a rămas neschimbată. Ultima reformă în ce privește judecătorii de instrucție a avut loc în 2016, inițiată prin LP nr.126/2016 (3 ani experiență pentru accedere în funcție, mandat maxim de 3 ani, imposibilitatea deținerii a 2 mandate consecutive, etc.), efectele ei fiind subminate prin anularea ulterior a cerinței privind experiența minimă de trei ani pentru numirea în funcția de judecător de instrucție, excluderea interdicției de a ocupa funcția de judecător de instrucție pentru două mandate consecutive.

1.6.2. Responsabilizarea judecătorilor pentru aplicarea arbitrară a arestului preventiv;

Gradul de realizare (cantitativ): ***parțial realizat***

Notăm faptul că nu au fost identificate amendamente legislative care să reglementeze expres responsabilizarea judecătorilor pentru aplicarea arbitrară a arestului preventiv. Am putea remarca una din modificările inserate prin LP nr.136/2018 la LP nr.178/2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor prin care s-a stabilit că constituie abatere disciplinară "adoptarea unei hotărâri judecătorești prin care, intenționat sau din neglijență gravă, au fost încălcate drepturile și libertățile fundamentale ale persoanelor fizice sau juridice,

21 Documentul de politici "Selecția și promovarea judecătorilor în Republica Moldova – provocări și necesități", CRJM, 2017, disponibil la adresa https://crjm.org/wp-content/uploads/2017/07/CRJM-Selectia-si-cariera-jud-2017.pdf

garantate de Constituția Republicii Moldova și de tratatele internaționale privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte." (art.4 alin.(1) lit.b)). Sub incidența acestor prevederi intră și dreptul fundamental la libertatea individuală și la siguranța persoanei, garantat de art.25 din Constituția Republicii Moldova și art.5 din Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale.

Am putea remarca unele modificări la Codul de procedură penală, efectuate prin LP nr.179/2018, care prevăd: (1) excluderea de la aplicarea arestului a infracțiunilor pentru care legea prevede pedeapsa cu închisoare pe un termen mai mic de 3 ani; (2) respingerea demersurilor de aplicare a arestului în cazul în care acestea nu sunt motivate suficient sau dacă motivele invocate nu sunt susținute prin probe care confirmă temeiurile rezonabile de aplicare; (3) instituirea unui mecanism intern de verificare a temeiniciei motivelor care stau la baza demersului procurorului de prelungire a arestului; (4) precizarea obligației judecătorului să examineze prioritar oportunitatea aplicării altor măsuri preventive, neprivative de libertate, apoi a celor alternative arestului preventiv; (5) acordarea dreptului învinuitului de a solicita examinarea legalității arestului în ședință publică.

1.6.3. Reducerea numărului de aplicare a măsurilor privative de libertate la 40-50% (media europeană) într-un termen cât mai restrâns.

Gradul de realizare (cantitativ): ***nerealizat / nu sunt cunoscute realizările***

Reieșind din raportul statistic a judecătoriilor privind examinarea demersurilor despre emiterea mandatului de arestare și prelungirea termenului ținerii sub arest și arestarea la domiciliu pentru 12 luni ale anului 2018, elaborat de Agenția de administrare a instanțelor judecătorești,[22] media autorizării demersurilor de arestare pentru anul 2018 a ajuns la cifra de peste 88%. Aceeași medie de admitere se înregistrează și în cazul solicitării aplicării măsurii de arest la domiciliu. Pe parcursul ultimilor ani, această tendință îngrijorătoare a fost constatată și-n rapoartele societății civile, exemplificativ fiind Raportul CRJM din 2018 *"Judecătorii de instrucție la 15 ani de activitate – bilanțuri și perspective de viitor".*[23]

1.6.4. Simplificarea procedurii de examinare a cauzelor – modificarea legislației în vederea evitării amânării nejustificate a ședințelor de judecată și îmbunătățirii calității examinării cauzelor;

Gradul de realizare (cantitativ): ***parțial realizat***

Codul de procedură civilă nr.225/2003 a fost amendat substanțial prin LP nr.17/2018, fiind inserate norme care diminuează durata proceselor de judecată și simplifică procedurile de examinare a cauzelor civile. Multiplele modificări se referă la reducerea termenilor de judecare a dosarelor; stabilirea procedurilor simplificate pentru cauzele cu valoare redusă; reducerea abuzurilor de procedură și practicilor de tergiversare a examinării cauzelor prin înaintarea multiplelor cereri din partea participanților la proces, inclusiv a cererilor de recuzare; utilizarea PIGD pentru depunerea, expedierea și informarea referitor la cererea de chemare în judecată, actele de procedură, citațiile și înștiințările judiciare; alte modificări importante.

22 Raport statistic al AAIJ disponibil la adresa http://aaij.justice.md/files/document/attachments/mandate%20de%20arest.pdf

23 Raportul CRJM disponibil la adresa https://crjm.org/wp-content/uploads/2019/04/Judec%C4%83torii-de-instruc%C5%A3ie_RO_web.pdf

În ce privește Codul de procedură penală nr.122/2003, nu au fost identificate intervenții legislative în vederea evitării amânării nejustificate a ședințelor de judecată și îmbunătățirii calității examinării cauzelor.

1.6.5. Regândirea instituției medierii judiciare - modificarea legislației în vederea excluderii situațiilor în care medierea judiciară duce la tergiversarea proceselor.

Gradul de realizare (cantitativ): ***parțial realizat***

Medierea judiciară, prin LP nr. 31/2017, a fost inclusă ca un capitol nou în Codul de procedură civilă, fiind obligatoriu pentru instanța de judecată de a supune medierii judiciare anumite cauze prevăzute expres în Cod. Deși scopul medierii este altul, prevederile din Cod facilitau tergiversarea cauzelor examinate în instanțele de judecată. În legea nr.17/2018 au fost inserate unele modificări, care presupun că, în cazul în care una sau ambele părți refuză soluționarea litigiului pe cale amiabilă, litigiul se examinează și se soluționează în continuare de către același judecător sau, după caz, de un alt complet de judecată.

1.7. Sporirea transparenței sistemului judiciar

1.7.1. Reglementarea clară prin lege a procedurii de publicare integrală a hotărârilor judecătorești, cu reglementarea restrictivă a cazurilor de secretizare a datelor cu caracter personal, ținând cont de cele mai avansate modele din UE. Reglementarea la nivel de lege a altor elemente ce asigură transparența actului de justiție;

Gradul de realizare (cantitativ): ***nerealizat / nu sunt cunoscute realizările***

Nu au fost identificate intervenții legislative, așa cum prevede reforma, care să reglementeze clar în lege procedura de publicare integrală a hotărârilor judecătorești, cu restricțiile ce privesc secretizarea datelor cu caracter personal. Au rămas neschimbate normele cuprinse în art.10 alin.(4) și (5) din Legea nr.514/1995 privind organizarea judecătorească, în conformitate cu care hotărârile judecătoriilor, ale curților de apel și ale CSJ se publică pe pagina web din internet, iar modul de publicare a hotărârilor judecătorești este stabilit prin Regulamentul privind modul de publicare a hotărârilor judecătorești, aprobat de către CSM prin hotărârea nr.658/30 din 10.10.2017. Remarcăm faptul că și Regulamentul menționat nu a suferit modificări.

Singura modificare, care se referă la publicarea hotărârilor, a fost inserată, prin LP nr.17/2018, la art.194 alin. (4) din Codul de procedură civilă nr.225/2003, potrivit căreia *„Președintele ședinței de judecată asigură publicarea tuturor actelor procedurale pe pagina web a instanței judecătorești la compartimentul cauzei respective în termen de 3 zile calendaristice de la emiterea actului procedural respectiv".*

Notăm și lipsa unor reglementări exprese în lege a cazurilor de secretizare a datelor cu caracter personal, ținând cont de cele mai avansate modele din UE. În prezent, restricțiile privind publicarea unor informații din hotărârile judecătorești sunt reglementate în Regulamentul CSM privind modul de publicare a hotărârilor judecătorești. În special, restricțiile date se referă la hotărârile judecătorești pronunțate în cauzele examinate în camera de consiliu (ședință „închisă") sau în ședință secretă.

Pe parcursul anului 2018 și începutul anului 2019, AAIJ a actualizat interfețele paginilor web ale zece instanțe de judecată, de apel și de fond în contextul lansării unei noi versiuni a PIGD. Mai multe instituții de presă[24] au relatat despre faptul că, odată cu noile modificări nu mai este posibilă căutarea hotărârilor judecătorești după numele părților din dosar. Deși AAIJ asigură că la moment sunt doar niște probleme tehnice pentru utilizatorii în identificarea hotărârilor pe care le caută, există anumite temeri, în contextul în care CNPDCP a recomandat din nou CSM să revadă Regulamentul de publicare a hotărârilor judecătorești, în partea ce ține de publicarea în hotărârile judecătorești a numelui, prenumelui părților și altor date cu caracter personal. Iar Plenul CSM a decis prin hotărârea nr.104/6 din 26.03.2019 să ia act de Notele informative ale IJ referitor la deciziile CNPDCP.

O problemă similară este nepublicarea tuturor hotărârilor judecătorești pe portalul național al instanțelor de judecată, în pofida existenței obligației în lege de publicare a tuturor hotărârilor adoptate. Reieșind din Raportul de monitorizare a publicării pe portalul național al instanțelor de judecată a hotărârilor judecătorești pe anul 2018, elaborat de AAIJ[25], pe parcursul anului 2018, din 156475 hotărâri judecătorești disponibile pentru publicare au fost publicate 150316 hotărâri, ce constituie adică 96%.

1.7.2. Reformarea sistemului de publicitate a ședințelor în materie penală la CSJ;

Gradul de realizare (cantitativ): ***parțial realizat***

Reformarea sistemului de publicitate a ședințelor în materie penală la CSJ presupune asigurarea participării nemijlocite a persoanei la judecarea cauzei când instanța se pronunță asupra libertății sale. În prezent, reieșind din Codul de procedură penală nr.122/2003, recursul se judecă fără citarea părților la proces.

În Parlament este examinat proiectul de lege nr.305/2018 pentru modificarea unor acte normative[26], prin care se propune modificarea alin.(1) al art.433 din Codul de procedură penală, fiind stabilit că recursul se judecă în ședință de judecată, cu citarea părților. În același timp, proiectul statuează că neprezentarea acestora nu va împiedica examinarea cauzei. Proiectul de lege indicat mai sus a fost adoptat de către Parlament doar în I lectură la data de 11.10.2018.

1.7.3. Asigurarea publicării informațiilor de interes public, complete și actualizate, cu privire la activitatea și performanța fiecărei instanțe de judecată pe pagina sa web;

Gradul de realizare (cantitativ): ***nerealizat / nu sunt cunoscute realizările***

Prin HG nr.593/2017 a fost aprobat Conceptul tehnic al SIJ – sistem informațional automatizat, constituit dintr-un ansamblu de resurse și tehnologii informaționale, mijloace tehnice de program și metodologii, aflate

---

24 https://justicemoldova.md/cautarea-hotararilor-judecatoresti-dupa-nume-din-nou-in-pericol-ce-explicatii-dau-autoritatile/?fbclid=IwAR3HT-4e1AHkYiencajtqUSJK-qa6GQjrV-Ik_qLvdXSFApW_Zqa843gAw8
https://www.zdg.md/stiri/stiri-justitie/pe-portalul-instantelor-a-disparut-din-nou-posibilitatea-de-a-cauta-hotararile-judecatoresti-dupa-numele-celor-vizati

25 Raportul AAIJ disponibil la adresa http://aaij.justice.md/ro/content/raport-de-monitorizare-public%C4%83rii-pe-portalul-na%C8%9Bional-al-instan%C8%9Belor-de-judecat%C4%83-2

26 Proiectul de lege nr.305 din 10.09.2018 disponibil la adresa http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/4351/language/ro-RO/Default.aspx

în interconexiune, și destinat înregistrării, păstrării, prelucrării, utilizării informațiilor cu privire la cererile și dosarele judecătorești, din momentul înregistrării acestora și până în momentul arhivării și publicării.

Prin HG nr.794/2018 a fost aprobat Regulamentul privind organizarea și funcționarea SIJ – care stabilește modul de organizare și conținutul informațional al PIGD, a Soluției informatice e-Dosar judiciar, a Portalului național al instanțelor de judecată, a Soluției informatice a ședințelor de judecată destinate gestionării automatizate a dosarelor în cadrul instanțelor de judecată, subiecții raporturilor juridice în domeniul creării și funcționării SIJ, drepturile și obligațiile acestora, obiectele informaționale și lista datelor incluse în acestea, procedurile de colectare și gestiune a datelor, accesul la datele SIJ, interoperabilitatea cu alte registre și sisteme informaționale, modalitatea de ținere și asigurare a funcționării SIJ, formele de exercitare a controlului și atragere la răspundere.

În rezultat, avem PNIJ – un sistem complex, care se caracterizează printr-un punct unic de acces la informația despre activitatea tuturor instanțelor de judecată. Informația plasată pe PNIJ include lista instanțelor de judecată, care, fiind accesată, prezintă paginile web cu informația privind agenda ședințelor de judecată, hotărârile instanței de judecată, citațiile în instanță, practica judiciară și alte informații relevante pentru justițiabili în condițiile legii. Pe PNIJ poate fi accesată informația din dosare, care este publicată în conformitate cu legislația.

Posesorul cu drept de creare, gestionare, utilizare și deținere a resursei informaționale este AAIJ din subordinea MJ. Potrivit HG nr. 650/2016, în atribuțiile Agenției intră întocmirea și publicarea rapoartelor trimestriale și anuale cu privire la statistica judiciară, rapoarte anuale privind funcționarea portalului instanțelor judecătorești, precum și sistematizarea altor informații statistice.

Pe pagina web a AAIJ am identificat doar un singur Raport de monitorizare a paginilor web ale instanțelor judecătorești din Republica Moldova pentru anul 2016[27].

În speță, nu cunoaștem dacă se monitorizează și se efectuează o analiză a faptului publicării informațiilor de interes public, complete și actualizate, cu privire la activitatea și performanța fiecărei instanțe de judecată, inclusiv ce măsuri se iau pentru a remedia anumite neajunsuri.

1.7.4. Excluderea adoptării hotărârilor CSM cu ușile închise;

Gradul de realizare (cantitativ): ***nerealizat / nu sunt cunoscute realizările***

După cum a fost menționat în prezentul raport (Direcția strategică nr.4, acțiunile preconizate în pct.4.4), noile modificări, efectuate prin legea nr.137 din 27.09.2018, redau un alt cuprins textului de la art.24 alin.(3) din legea nr.947/1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, fiind stabilită expres procedura de deliberare pentru adoptarea hotărârilor de către CSM. Această procedură presupune votarea hotărârilor doar în prezența membrilor CSM (similar procedurilor în instanțele de judecată de adoptare a hotărârilor), ceea ce reprezintă de facto o votare în cadrul unor ședințe închise. Practicile respective au existat și anterior modificărilor legislative, fiind criticate de societatea civilă, deoarece afectează transparența procesului de luare a deciziilor de către CSM.

27 Raportul AAIJ disponibil la adresa http://aaij.justice.md/ro/content/raport-de-monitorizare-paginilor-web-ale-instan%C8%9Belor-judec%C4%83tore%C8%99ti-din-republica-moldova

1.7.5. Regândirea sistemului de motivare a hotărârilor judecătorești în cauzele civile și a căilor de atac împotriva acestora. Nemotivarea hotărârilor adoptate de judecători în lipsa persoanelor este o problemă importantă care afectează dreptul acestora la un proces echitabil, deoarece, în cazul în care persoanele află după expirarea termenului de 30 de zile despre hotărâre, nu mai pot cere motivarea. În aceste cazuri, Curtea de Apel intervine și obligă judecătorul să-și motiveze hotărârea la distanță de câteva luni de zile de la adoptarea acesteia.

Gradul de realizare (cantitativ): ***nerealizat / nu sunt cunoscute realizările***

Nu sunt schimbări legislative în sistemul de motivare a hotărârilor judecătorești în cauzele civile și în căile de atac împotriva acestora. În continuare, art.236 din Codul de procedură civilă nr.225/2003 prevede că judecătorul pronunță doar dispozitivul hotărârii, iar hotărârea integrală este întocmită în cazurile în care participanții la proces, în termen de 30 zile de la pronunțarea dispozitivului hotărârii, solicită în mod expres acest lucru sau depun cerere de apel, fie hotărârea judecătorească urmează să fie recunoscută și executată pe teritoriul altui stat.

1.7.6. Adoptarea Legii privind organizațiile necomerciale, în conformitate cu cele mai înalte standarde europene și instituirea mecanismelor de participare efectivă a acestora la cele mai importante chestiuni și dezbateri din domeniul justiției;

Gradul de realizare (cantitativ): ***parțial realizat***

După un proces îndelungat și anevoios, început în anul 2017, cu mai multe îmbunătățiri aduse la insistența societății civile, proiectul de lege cu privire la organizațiile necomerciale a fost aprobat de Guvern la 28.03.2018 și ulterior adoptat de Parlament în prima lectură la 3.05.2018. Până în prezent, proiectul de lege nu a fost adoptat în lectură finală de către Parlament, chiar dacă această inițiativă legislativă urma să fie examinată în mod prioritar.

1.7.7. Inițierea modificării Constituției în vederea includerii în CSM a trei membri noi din mediul avocaților și a societății civile (uniunilor de creație).

Gradul de realizare (cantitativ): ***parțial realizat***

Guvernul a înaintat o inițiativă de modificare și completare a Constituției Republicii Moldova, înregistrată în Parlament cu nr.10 din 18.01.2018[28], prin care se propune reglementarea în Constituție a rolului și componenței CSM. Printre propuneri se regăsește și acordarea posibilității de a fi membri CSM pentru reprezentanții societății civile cu experiență în domeniul dreptului, nefiind stipulat expres că aceștia pot fi din rândurile avocaților. Proiectul de lege menționat nu a fost examinat de către Parlament și reieșind din prevederile art.47 alin.(12) din Regulamentul Parlamentului și art.143 alin.(2) din Constituție, acesta este nul și nu mai poate fi examinat în Parlament.

---

28 Proiect de lege nr.10 din 18.01.2018 disponibil la adresa http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/4057/language/ro-RO/Default.aspx

1.8. Reforma avocaturii

1.8.1. Clarificarea prevederilor legale cu privire la incompatibilitățile avocaților;

Gradul de realizare (cantitativ): ***nerealizat / nu sunt cunoscute realizările***

Prevederile legale cu privire la incompatibilitățile avocaților au rămas neschimbate în legea cu privire la avocatură nr.1260/2002. În Parlament a fost înregistrat un proiect de lege cu nr.198 din 10.05.2016 pentru modificarea și completarea LP nr.1260/2002[29], înaintat de către Guvern, care lărgește și concretizează activitățile incompatibile cu profesia de avocat. La fel, este înregistrată o altă inițiativă legislativă cu nr. 88 din 24.03.2017[30] a unui grup de deputați, care, de asemenea, propune clarificarea incompatibilităților în profesia de avocat.

Aceste 2 inițiative au fost comasate (ca bază este luat proiectul înaintat de Guvern) și examinate în ședința plenară din 27.11.2017, fiind adoptate în I lectură. Până în prezent, proiectele de legi, care propun amendarea legii cu privire la avocatură, nu au fost adoptate în lectură finală.

1.8.2. Clarificarea mecanismului de acces în profesie;

Gradul de realizare (cantitativ): ***nerealizat / nu sunt cunoscute realizările***

Prevederile legale cu privire la mecanismul de accedere în profesia de avocat au rămas neschimbate în LP nr.1260/2002 cu privire la avocatură.

Notăm că proiectul de lege nr.198 din 10.05.2016 pentru modificarea și completarea legii nr.1260/2002 propune includerea unor criterii clare și transparente de accedere în profesia de avocat, bazate pe merit. Proiectul conține reglementări pentru anumiți subiecți specifici care doresc să devină avocați, reglementări pentru avocații stagiari, inclusiv propune constituirea unei Comisii de contestare pentru sporirea corectitudinii și transparenței procesului de accedere în profesia de avocat. Unele propuneri privind clarificarea mecanismului de acces în profesia de avocat le regăsim și-n inițiativa legislativă a deputaților nr.88 din 24.03.2017.

1.8.3. Eficientizarea mecanismelor de acces la informații ale avocaților;

Gradul de realizare (cantitativ): ***parțial realizat***

Prin LP nr.17/2018 au fost efectuate modificări la Codul de procedură civilă care parțial au îmbunătățit mecanismele de acces la informații ale avocaților. Acestea prevăd depunerea în instanța de judecată în format electronic, utilizând semnătura electronică, a cererilor și a actelor anexate la acestea, prin sub-sistemul informațional E-dosar judiciar, parte componentă a PIGD. La fel, acest sistem poate fi utilizat pentru expedierea citațiilor și înștiințărilor judiciare, referințelor, altor acte procedurale.

---

29 Proiectul legii nr.198 din 10.05.2016 disponibil la adresa http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3222/language/ro-RO/Default.aspx

30 Proiectul legii nr.88 din 24.03.2017 disponibil la adresa http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3685/language/ro-RO/Default.aspx

În prezent, noile funcționalități ale sistemului sunt în regim de testare în unele instanțe de judecată. Acestea pot fi accesate de avocații care au încheiat acorduri de colaborare cu AAIJ și instanțele judecătorești care implementează acest sistem. Pentru a reglementa toate aspectele acestor proceduri, e necesar de operat și amendamente la legea cu privire la avocatură, în mod special la drepturile și obligațiile avocaților. Subliniem că nu au fost întreprinse acțiuni pentru a soluționa o problemă stringentă invocată de către avocați și anume îngrădirea accesului la materialele dosarelor, în special penale, aflate pe rol în instanța de judecată, fie la etapa de urmărire penală.

1.8.4. Perfecționarea mecanismului de rambursare a cheltuielilor de judecată (CPC art. 90 (1)).

Gradul de realizare (cantitativ): ***nerealizat / nu sunt cunoscute realizările***

Nu au fost identificate modificări la prevederile Codului de procedură civilă referitor la perfecționarea mecanismului de rambursare a cheltuielilor de judecată. Subliniem că avocații au semnalat de mai multe ori problema reducerii onorariilor prin hotărârile instanțelor de judecată, care dispun încasarea acestora în cuantum parțial, fapt ce se răsfrânge în consecință asupra justițiabililor.

1.9. Curtea Constituțională

1.9.1. Reforma Curții Constituționale – adoptarea noii legi a CCM și abrogarea Codului jurisdicției constituționale;

Gradul de realizare (cantitativ): ***nerealizat / nu sunt cunoscute realizările***

Nu s-au înregistrat progrese în derularea reformei Curții Constituționale. Notăm că MJ a elaborat proiectul noii legi cu privire la Curtea Constituțională[31], însă acesta nu a ajuns să fie examinat în Parlament. Sunt invocate mai multe motive, precum lipsa consensului politic sau neadoptarea de către Parlament a amendamentelor constituționale privind instituția instanței de contencios constituțional.

1.9.2. Operarea modificărilor procedurale în vederea executării hotărârilor CCM.

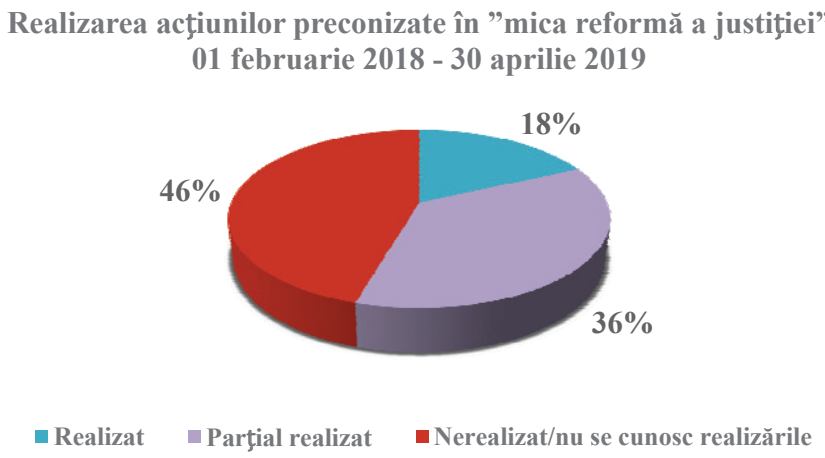
Gradul de realizare (cantitativ): ***nerealizat / nu sunt cunoscute realizările***

Nu au fost identificate modificări procedurale, inserate în LP nr.317/1994 cu privire la Curtea Constituțională și Codul jurisdicției constituționale nr. 502/1995, în vederea executării hotărârilor Curții Constituționale din Republica Moldova.

31 Proiectul noii legi cu privire la Curtea Constituțională disponibil la adresa http://www.justice.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=230, pct.210

1.10. Rezultatele cantitative ale monitorizării

Gradul de realizare a acțiunilor preconizate în "mica reformă a justiției" (33 de acțiuni), până la data de 30 aprilie 2019, se prezintă în felul următor: realizat – 6, realizat parțial – 12, nerealizat/nu se cunosc realizările – 15.



Concluzii

Reieșind din rezultatele monitorizării efectuate, se atestă restanțe majore la realizarea acțiunilor preconizate în "mica reformă a justiției", fiind îndeplinite doar 18% din măsuri, iar 36% parțial au fost realizate în perioada 01 februarie 2018 – 30 aprilie 2019. Rezultatele monitorizării arată că în perioada respectivă circa 46% din măsuri nu sunt îndeplinite sau nu se cunosc realizările.

Acest rezultat este determinat și influențat de nivelul scăzut al transparenței procesului de implementare a acțiunilor preconizate de Ministerul Justiției și lipsei unor informații agregate despre mersul reformei, fapt care a făcut dificilă monitorizarea acestora. Acțiunile realizate fie nu sunt aduse la cunoștința publicului, fie sunt dispersate pe diferite portaluri web (particip.gov.md, parlament.md, gov.md, justice.gov.md, csm.md, aaij.justice.md, etc.). În privința acțiunilor nerealizate sau parțial realizate nu sunt aduse explicații, nu sunt menționate obstacolele care împiedică realizarea acțiunilor, nu sunt prezentate soluțiile pentru depășirea acestora.

Procesul de reformare a sectorului justiției, derulat de Ministerul Justiției, deviază de la cerințele referitoare la transparență, implicare și participare a părților interesate. Consultarea publică a inițiativelor și proiectelor de acte normative pentru realizarea reformei se limitează, în mare parte, doar la publicarea acestora pe pagina web www.particip.gov.md și www.justice.gov.md, fără informarea direcționată și discutarea lor cu toți cei interesați, cu subiecții ce vor fi afectați de aceste acte, cu experți și alte părți interesate. Mai mult ca atât, "mica reformă a justiției" nu este un document de politici, ci este, de facto, doar o declarație de intenții, care nu a fost adoptată și agreată cu toți actorii, inclusiv din justiție.

Tot aici subliniem îngrădirea accesului la informație din partea Ministerul Justiției – entitate responsabilă de planificarea strategică și implementarea acțiunilor asumate la începutul anului 2018. Or, la solicitarea IDIS "Viitorul" de furnizare a informațiilor privind rezultatele implementării direcțiilor strategice din "mica reformă a justiției", Ministerul Justiției a răspuns că aceste informații se regăsesc în Raportul de activitate pentru anul 2018, care poate fi vizualizat pe pagina web. Ca remarcă, notăm că Raportul de activitate nu conține o analiză a rezultatelor implementării reformei, ci enumeră proiectele de acte normative promovate de Ministerul Justiției în scopul executării direcțiilor strategice din "mica reformă a justiției". Mai mult ca atât, prin răspunsul Ministerul Justiției ni s-a comunicat că solicitările noastre cad sub incidența art.12 alin.(5) din LP nr.982/2000 privind accesul la informație, potrivit cărora elaborarea și furnizarea unor informații analitice, de sinteză sau inedite pot fi efectuate în baza unui contract între solicitant și furnizorul de informații, contra unei plăți negociabile, dacă furnizorul va fi disponibil și în drept să realizeze o asemenea ofertă.

Restanțele sunt cauzate de un șir de factori și dificultăți, identificate în procesul de monitorizare. Acestea sunt specifice pentru fiecare acțiune în parte, dar pot fi și caracteristice întregii reforme.

Evaluarea integrității judecătorilor este un deziderat greu de atins în contextul în care Autoritatea Națională de Integritate nici până în prezent nu este pe deplin funcțională, imaginea și credibilitatea acestei instituții este puternic diminuată, iar aceasta nu și-a trasat ca prioritate realizarea procesului de control al declarațiilor de avere și interese personale ale judecătorilor, inclusiv a membrilor CSM, deși acest lucru se impunea.

Acțiunile care presupun modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova nu sunt realizate din cauza lipsei numărului necesar de voturi și a consensului politic. În rezultat, rămân blocate astfel de reforme precum uniformizarea modalităților de acces în funcția de judecător (excluderea vechimii în funcția de judecător de cel puțin 10 ani pentru accesul în funcția de judecător la CSM); numirea judecătorilor CSM de către Președintele Republicii Moldova, la propunerea CSM; excluderea perioadei inițiale de 5 ani la numirea în funcția de judecător, cu numirea acestora

până la atingerea plafonului de vârstă; reglementarea în Constituție a rolului CSM; stabilirea obligației de consultare a CSM în procesul elaborării, examinării, aprobării și modificării bugetului de stat în partea ce ține de alocarea mijloacelor financiare instanțelor judecătorești; excluderea Procurorului General, Președintelui CSJ și MJ din membrii CSM, etc.

În pofida eforturilor depuse, nu se observă o impulsionare a procesului de construire a clădirilor noi și/sau de renovare a clădirilor existente, necesare pentru buna funcționare a sistemului instanțelor judecătorești, comasate în rezultatul reformelor. Pe lângă procedurile birocratice anevoioase, reticența autorităților publice locale în alocarea loturilor de teren pentru construcția clădirilor noi, cea mai mare problemă o reprezintă insuficiența resurselor financiare, care se ridică în total la aproximativ 1,7 miliarde de lei. Pentru realizarea acestor acțiuni, anual sunt prevăzuți bani din bugetul de stat, însă, fără identificarea unor resurse suplimentare, în mod prioritar din fonduri externe, va fi dificil de a realiza la timp (anul 2027) măsurile preconizate.

Instituția judecătorilor de instrucție a rămas neschimbată, fără reformarea în judecători pentru drepturi și libertăți, iar media autorizării demersurilor de arestare pentru anul 2018 a ajuns la cifra de peste 88%, depășind media europeană de 40-50%. În afara de problema lipsei intervențiilor legislative, fie anularea prin lege a succeselor anterioare, mai există și inacțiunea CSM, care dispune de pârghii pentru perfecționarea instituției judecătorilor de instrucție.

Contrar obiectivelor de reformă, a revenit în actualitate problema publicării în hotărârile judecătorești a numelui, prenumelui părților și altor date cu caracter personal. La insistența CNPDCP există pericolul ca CSM să revadă sub aspectul dat Regulamentul de publicare a hotărârilor judecătorești, iar Agenția de administrare a instanțelor de judecată să insereze aceste modificări sub pretextul actualizării interfețelor paginilor web ale instanțelor de judecată.

CSM continuă practica vicioasă de votare a hotărârilor doar în prezența membrilor CSM, cu ușile închise, în cadrul procedurii de deliberare. Modificările legislative operate în 2018 în loc să excludă procedura de deliberare, care afectează transparența procesului de luare a deciziilor de către CSM, a prevăzut expres în lege acest instrument, oferind posibilitatea legală pentru CSM de votare în cadrul unor ședințe închise.

Au rămas într-un con de umbră reforma avocaturii și reforma Curții Constituționale. Fără implementarea tuturor componentelor preconizate, nu putem vorbi de efecte vizibile ale reformelor. În afară de dificultăți și probleme, trebuie să subliniem și anumite succese reușite prin amendarea cadrului legal. În principal notăm:

- modificarea cadrului legal cu privire la criteriile de selecție, evaluare și promovare a judecătorilor, prin acordarea expresă a priorității candidaților cu cel mai înalt punctaj acumulat la evaluarea de către Colegiul de Selecție și Carieră a Judecătorilor, inclusiv instituirea prin lege a periodicității concursurilor;
- crearea secțiunilor specializate în Judecătoria Chișinău (secțiunea penală, secțiunea civilă și secțiunea contencios administrativ, pe baza sediilor fostelor instanțe de sector);
- modificarea legislației cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor în vederea stabilirii unui mecanism pentru asigurarea responsabilității judecătorilor;
- modificarea legislației în scopul asigurării autonomiei funcționale a Inspecției Judiciare față de CSM;
- asigurarea efectivă a repartizării aleatorii a dosarelor în toate instanțele și includerea încălcării repartizării aleatorii a dosarelor ca abatere disciplinară;
- limitarea dreptului de vot al Procurorului general, președintelui CSJ și MJ în problemele referitoare la cariera judecătorilor (numirea, promovarea, sancționarea disciplinară și destituirea judecătorilor);
- excluderea posibilității de contestare a hotărârilor CSM doar în partea ce se referă la procedura de emitere / adoptare, cu acordarea dreptului de contestare pe fondul cauzei;

În continuare, mizăm pe faptul că toate acțiunile nerealizate sau realizate parțial în cadrul acestei reforme vor fi incluse în viitorul plan de acțiuni al Strategiei de dezvoltare a sectorului justiției pentru anii 2019-2022 – document de politici elaborat de MJ și supus actualmente consultărilor publice.

II. Implementarea prevederilor acordului de asociere în domeniul fiscalității

2.1. Evaluarea legislației adoptate în conformitate cu AA în domeniul „Fiscalitate”

Armonizarea fiscală, dovedindu-se a fi un proces extrem de laborios și anevoios în spațiul comunitar[32], sugerează convingerea că punerea în concordanță a reglementărilor sistemului fiscal din Republica Moldova cu normele și regulile UE va fi cu atât mai mult dificilă. În acest sens, o combinație de factori complicați și greu de ordonat marchează profund dinamica procesului de aliniere a legislației fiscale naționale la standardele și normele comunitare:

- sistemul fiscal moldovenesc constituit de-a lungul timpului ca o componentă a modelului administrativ de conducere, construcția și structura sa fiind integrate într-un centralism excesiv, tipic unei economii socialiste;
- lipsa tradițiilor și experienței instituționale în domeniul guvernanței fiscale;
- insuficiența mijloacelor financiare necesare declanșării și implementării în bune condiții a unor reforme fiscale consistente și sustenabile;
- corupția generalizată la nivelul întregii țări, alimentată și amplificată de existența unor grupuri oligopoliste ale căror interese economice sunt promovate și protejate de autorități politice supreme și instituții ale sistemului judecătoresc din Republica Moldova[33];
- subdezvoltarea economică și socială a țării.

La nivelul UE, politica fiscală este sub incidența principiului subsidiarității și al principiului unanimității, consacrate prin Tratatul privind Uniunea Europeană.

Principiul subsidiarității face ca politica fiscală să rămână în grija autorităților naționale, organismele comunitare având competențe limitate în domeniu.

Principiul unanimității pretinde ca deciziile în domeniul fiscal la nivelul UE să fie luate numai cu acordul unanim al statelor membre, greu de obținut având în vedere interesele (de multe ori divergente) ale acestora.

32 bugetele Italiei și Franței pentru 2019 sunt în contradicțiile cu regulile bugetare ale UE. Pentru informație: https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2018-12-24/europe-s-budget-compromises-with-france-and-italy-come-at-a-cost; https://www.politico.eu/article/5-big-eu-budget-multiannual-financial-framework-summit-eadaches/.

33 Conform evaluării realizate de *Transparency International* (https://www.transparency.org/cpi2018), în 2018 Republica Moldova a fost poziționată pe locul 117 din 180, înregistrând regrese semnificative comparativ cu anii precedenți. Astfel, *Indicele de percepție a corupției* a fost în 2018 - 33 (”0” - foarte corupt, ”100” - foarte curat), 2017 - 31, 2016 - 30. Conform *Indicelui Supremației Legii*, Republica Moldova a ocupat în 2018 locul 83 din 126 (https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2019-Single%20Page%20View-Reduced_0.pdf) înregistrând valoarea de 0,49 (”0” - valoare minimă, ”100” - valoare maximă). Cele mai critice rezultate sunt înregistrate la componenta Corupție (locul 109/126) și Respectarea Reglementărilor (107/126).

În același timp, pentru a determina circulația liberă a bunurilor, serviciilor și capitalului pe piața unică, pentru a garanta că companiile dintr-o țară nu beneficiază de avantaje neloiale față de concurenții din alte țări și pentru a evita discriminarea fiscală a consumatorilor, lucrătorilor sau companiilor din alte țări ale UE, la nivel comunitar sunt impuse norme fiscale în anumite domenii, acestea țintind, în primul rând impozitarea indirectă[34]. Amplificarea eforturilor de combatere a evaziunii și eludării fiscale, inclusiv prin îmbunătățirea administrării fiscale, reprezintă o altă prioritate politică la nivelul UE. Anume aceste două primordialități sunt reflectate și în Acordul de Asociere între Republica Moldova și UE. AA prevede transpunerea în legislația națională a următoarelor directive europene[35]:

- **Directiva 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată;**
- **Directiva 2007/74/CE a Consiliului din 20 decembrie 2007 privind scutirea de taxa pe valoare adăugată și de accize pentru bunurile importate de către persoanele care călătoresc din țări terțe;**
- **Directiva 2011/64/UE a Consiliului din 21 iunie 2011 privind structura și ratele accizelor aplicate tutunului prelucrat;**
- **Directiva 92/83/CEE a Consiliului din 19 octombrie 1992 privind armonizarea structurilor accizelor la alcool și băuturi alcoolice;**
- **Directiva 2003/96/CE a Consiliului din 27 octombrie 2003 privind restructurarea cadrului comunitar de impozitare a produselor energetice și a electricității;**
- **Directiva 2008/118/CE a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind regimul general al accizelor;**
- **A treisprezecea directivă 86/560/CEE a Consiliului din 17 noiembrie 1986 privind armonizarea legislațiilor statelor membre referitoare la impozitele pe cifra de afaceri – Sisteme de restituire a taxei pe valoarea adăugată persoanelor impozabile care nu sunt stabilite pe teritoriul Comunității.**

După cum urmează din denumirea și conținutul directivelor, acestea vizează în primul rând, impozitarea indirectă. Obiectivul primar la care se tinde prin reconfigurarea regimului fiscal aplicat în Republica Moldova în cazul TVA și al accizelor are ca finalitate creșterea eficienței acestuia prin conformarea la normele aplicate în UE față de impozitarea indirectă. Realizarea următoarelor sarcini va determina atingerea acestui obiectiv:

- simplificarea colectării TVA și a accizelor;
- administrarea eficientă a TVA și a accizelor;
- garantarea caracterului nediscriminatoriu în cazul TVA și al accizelor și eliminarea premiselor care denaturează condițiile concurenței.

În continuare vom evalua modul în care sunt respectate prevederile AA și ale Agendelor de Asociere în legătură cu transpunerea acestor directive în legislația națională.

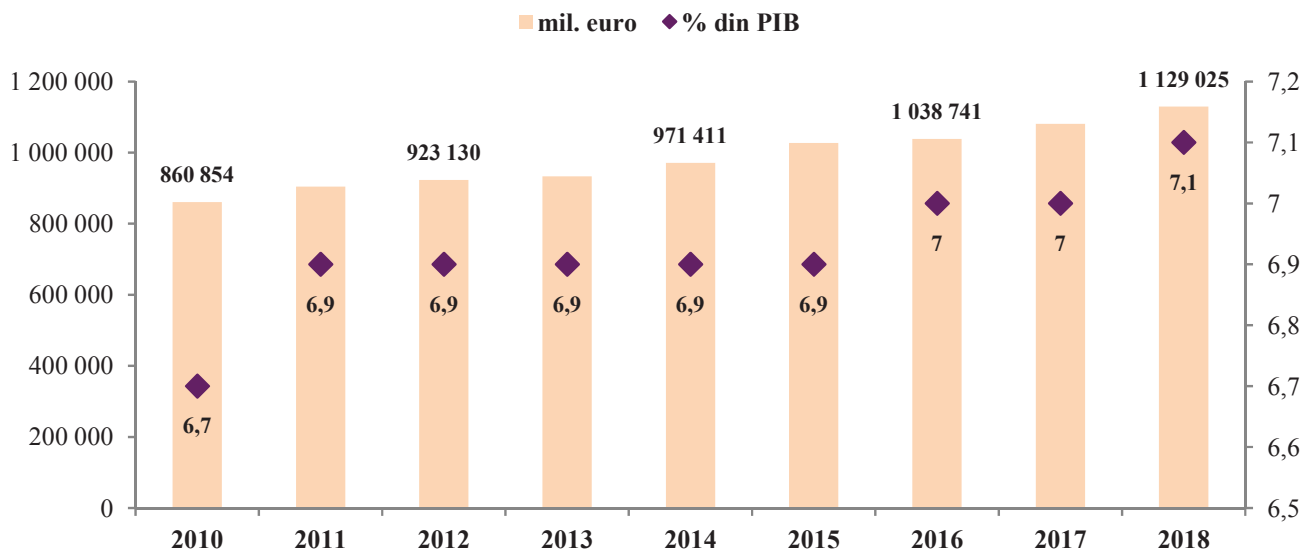
34 http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/92/general-tax-policy; https://europa.eu/european-union/topics/taxation_ro

35 Directivele emise la nivel comunitar nu se aplică direct, fiind transpuse în legislația națională a fiecărui stat membru.

➢ ***Directiva 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată***

TVA este o taxă generală asupra consumului aplicată livrărilor de bunuri și servicii de-a lungul întregului proces de producție și distribuție. Este o sursă majoră de venituri fiscale în UE, manifestând tendința de creștere continuă (fig. 3). În 2018 acest indicator a atins valoarea de 1,2 trilioane de euro, constituind 7,1% din PIB sau 17,7% din totalul veniturilor fiscale naționale. În calitatea sa de impozit așezat pe consumul global, TVA este considerată a fi una din cele mai favorabile forme de impozitare pentru creșterea economică.

***Figura 3*. Dinamica încasărilor din TVA la nivelul UE-27[36], mil. euro și în % din PIB**



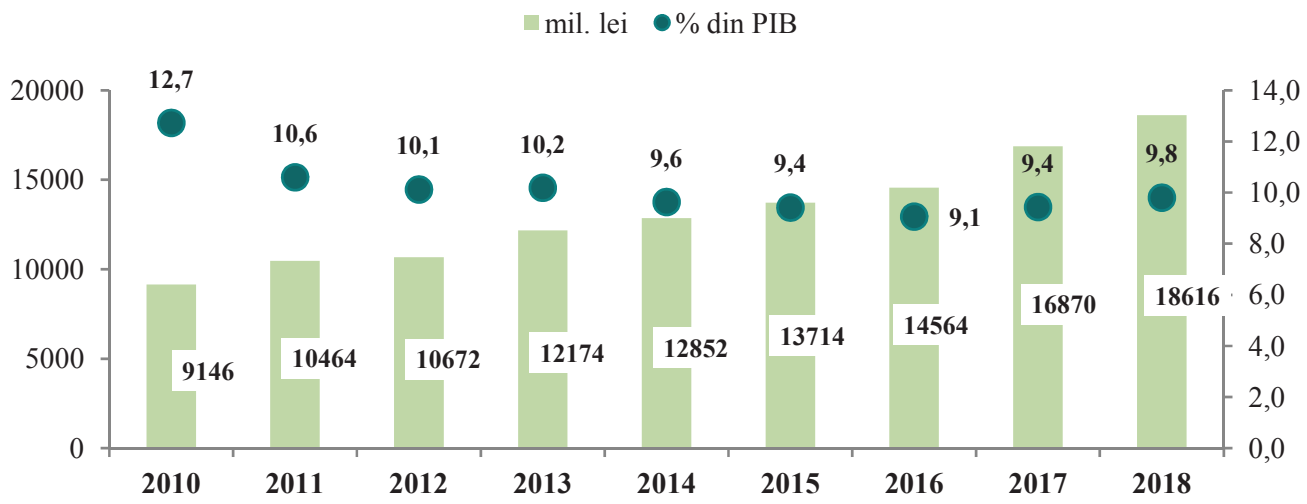
Sursa: *elaborat de autor* în baza informației Eurostat. Disponibil pe: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do.

Unul dintre punctele forte ale TVA este faptul că, permițând contribuabililor să compenseze exact impozitul suportat în etapele anterioare ale lanțului de producție, acesta este mult mai potrivit decât alte tipuri de impozite indirecte să fie aplicat pe o piață internă fără distorsiuni fiscale. Acesta a fost principalul argument pentru adoptarea sa rapidă de către UE. TVA este reglementată de Directiva 2006/112/CE, care urmărește să asigure că principiile care stau la baza funcționării acestei taxe se aplică în mod consecvent în toate statele membre (a se vedea boxa de mai jos "Esența Directivei").

Rolul și locul TVA pentru BPN și economia Republicii Moldova sunt și mai pronunțate (fig. 4). Pe segmentul temporal 2010-2018 încasările din TVA exprimate în milioane lei sunt în creștere continuă.

36 Acronimul UE-27 corespunde ansamblului țărilor care aparținea UE în perioada 1 ianuarie 2007 - 1 iulie 2013 (fără Croația, care a aderat la UE la 1 iulie 2013, acronimul devenind UE-28).

***Figura 4*. Dinamica încasărilor din TVA în Republica Moldova, mil. lei și în % din PIB.**



Sursa: *elaborat de autor* în baza informației Ministerului Finanțelor.

Disponibil pe: http://mf.gov.md/ro/trezorerie/rapoarte-privind-executarea-bugetului/rapoarte-anuale.

Exprimate relativ de PIB, veniturile din TVA urmează o tendință de descreștere până în 2016, în ultimii doi ani evoluția fiind crescătoare, ajungând în 2018 la 9,8%. În totalul veniturilor BPN, încasările din TVA au înregistrat în 2018 ponderea de 32%.

În acest sens, reconfigurarea unui regim fiscal eficient pentru acest impozit prin prisma normelor fiscale ale UE, în special cele conținute în Directiva 2006/112/CE, este de primă semnificație atât pentru BPN, cât și economia Republicii Moldova.

Termenele limită de transpunere în legislația fiscală a Republicii Moldova a majorității dispozițiilor din Directiva 2006/112/CE, după cum acestea au fost prevăzute în AA și Agenda de Asociere 2014-2016, au fost depășite și extinse.

În calitate de măsuri pregătitoare pentru transpunerea dispozițiilor din Directiva 2006/112/EC:

- a fost inițiată procedura de armonizare a legislației fiscale legată de TVA, fiind elaborat Tabelul comparativ aferent prevederilor din Directiva 2006/112/EC, Codul fiscal al României și Titlul III al Codului fiscal al Republicii Moldova **(activitate realizată în 2016)**;
- cu suportul experților BM a fost elaborat raportul asupra cadrului legal existent și alternativele legislative în domeniul taxei pe valoarea adăugată și accizelor, în vederea armonizării etapizate la legislația UE **(activitate realizată în 2016)**.

Tabelul 1 sintetizează cele mai substanțiale realizări în armonizarea legislației fiscale la Directiva 2006/112/CE. Transpunerea dispozițiilor Directivei 2006/112/CE în Codul Fiscal au fost realizate prin Legea nr. 288/2017.

Prin modificarea Codului fiscal al Republicii Moldova prin prisma dispozițiilor Directivei 2006/112/CE sunt definite, clarificate și concretizate următoarele noțiuni și elemente componente ale regimului fiscal privind TVA:

- locul operațiunilor taxabile;
- faptul generator și exigibilitatea TVA;
- baza de impozitare;
- deducerile;
- alte dispoziții diverse.

Tabelul 1. **Transpunerea dispozițiilor Directivei 2006/112/CE în legislația fiscală a Republicii Moldova: progrese și restanțe**

Dispoziția Directivei	Actul legislativ în care au fost transpuse dispozițiile Directivei *(sunt indicate compartimentele modificate substanțial)*	Modificat prin *(Legi de transpunere)*	În vigoare din	Gradul de transpunere
Locul operațiunilor taxabile (titlul V, Articolele 31 și 32)	**CF:** Titlul III "TVA", Capitolul 1, art. 93; Capitolul 8 "Locul livrării", art. 110 "Locul livrării mărfurilor"	Legea nr. 288 din 15.12.2017	01.01.2018	Parțial
Locul operațiunilor taxabile [titlul V, articolul 36 alineatul (1), articolele 38, 39, 43 - 49, 53 - 56 și 58 - 61]	**CF:** Titlul III "TVA", Capitolul 1, art. 93; Capitolul 8 "Locul livrării", art. 111 "Locul livrării serviciilor"	Legea nr. 288 din 15.12.2017	01.01.2018	Parțial
Fapt generator și exigibilitatea TVA (titlul VI, articolele 62 - 66, 70 și 71)	**Exigibilitatea plății taxei** **CF:** Titlul III "TVA", Capitolul 7 "Termenele obligației fiscale", art. 108	Legea nr. 288 din 15.12.2017 Legea nr. 172 din 27.07.2018	01.01.2018 24.08.2018	Parțial *(aspectele legate de faptul generator și exigibilitatea taxei la moment nu se regăsesc în CF)*
Baza de impozitare (titlul VII, articolele 72 - 82 și 85 - 92)	**CF:** Titlul I "Dispoziții generale", art. 5; Titlul III "TVA", Capitolul 3 "Modul de calculare și achitare a TVA", art. 97 "Valoarea impozabilă a livrării impozabile"; art. 99 "Livrările efectuate la un preț mai mic decât cel de piață, fără efectuarea plății, în contul retribuirii muncii"	Legea nr. 288 din 15.12.2017	01.01.2018	Parțial
Deduceri (titlul X, articolele 167 - 169, 173 - 192)	**CF:** Titlul III "TVA", Capitolul 3 "Modul de calculare și achitare a TVA", art. 102 "Deducerea sumei TVA pentru mărfurile, serviciile procurate"	Legea nr. 288 din 15.12.2017 Legea nr.172 din 27.07.2018	01.01.2018 24.08.2018	Parțial

Sursa: *elaborat de autor* în baza Directivei 2006/112/CE, Codului fiscal al Republicii Moldova, Legii nr. 288 din 15.12.2017 și 172 din 27.07.2018.

Modificări principiale ale regimului TVA se vor produce odată cu operarea celorlalte dispoziții ale Directivei 2006/112/CE și anume cele referitoare la cote și, în mod deosebit, cele care abordează facilitățile fiscale, ambele având termen limită de armonizare trimestrul III al anului 2019 (cu excepția facilităților aferente zonelor economice libere care trebuie eliminate cel târziu până în 2024).

Referitor la cotele TVA, menționăm că cota standard aplicată în Republica Moldova (20%) corespunde prevederii Directivei 2006/112/CE (valoarea minimă a cotei standard fiind de 15%). Cota zero prevăzută în CF este în contradicție cu norma europeană, impunându-se, prin urmare, măsuri de armonizare. Scutirile aferente TVA depășesc considerabil prevederile Directivei. Reconsiderarea acestora, prin faptul că va aduce atingere unor importante grupuri purtătoare de interese economice înguste, va fi o sarcină dificilă, dar de o semnificație critică atât pentru sistemul fiscal, cât și pentru întreaga economie a Republicii Moldova. Aceeași constatare este valabilă și pentru facilitățile fiscale.

Va fi reconsiderat, în direcția creșterii, și pragul minim pentru ca o entitate să devină plătitoare de TVA. Se așteaptă ca aceste schimbări operate în CF să producă următoarele **efecte favorabile:**

- facilitarea respectării obligațiilor fiscale referitoare la TVA de către contribuabili, simplificarea perceperii TVA, prevenirea anumitor forme de evaziune fiscală sau fraudă. Ca urmare directă, vor crește veniturile Bugetului public național;
- facilitarea schimburilor economice la nivelul pieței interne a Republicii Moldova și cu partenerii ei externi;
- crearea unor premise favorabile și nediscriminatorii pentru concurența pe piața internă cu impact pozitiv asupra amplificării spiritului antreprenorial, dezvoltării sectorului real al economiei, calității bunurilor și serviciilor oferite consumatorilor, competitivității produselor și serviciilor autohtone, creșterea exporturilor, etc. În consecință, va cunoaște îmbunătățire Balanța de plăți a Republicii Moldova, în special contul ei curent, Bugetul public național, PIB și alte agregate macroeconomice;
- stimularea creării de locuri de muncă, cu impact important asupra dezvoltării social-economice a Republicii Moldova;
- stimularea întreprinderilor mici;
- stimularea investițiilor, inclusiv a investițiilor financiare.

➢ *Directiva 2007/74/CE a Consiliului din 20 decembrie 2007 privind scutirea de taxa pe valoare adăugată și de accize pentru bunurile importate de către persoanele care călătoresc din țări terțe*

Tabelul 2 prezintă limitele temporale de preluare a dispozițiilor acestei directive în legislația națională.

Tabelul 2. **Directiva 2007/74/CE privind scutirea de taxa pe valoare adăugată și de accize pentru bunurile importate de către persoanele care călătoresc din țări terțe: dinamica promovării în legislația națională și intrarea în vigoare**

Dispozițiile Directivei	Termenul de implementare			Comentariu despre transpunerea dispozițiilor Directivei în legislația națională
	Acordul de Asociere (din momentul intrării în vigoare a AA)	Agenda de Asociere 2014–2016	Agenda de Asociere 2017–2019	
Directiva	Secțiunea 3 privind limitele cantitative	Trimestrul IV, 2016	Trimestrul III, 2018	Legea nr. 288 din 15.12.2017 cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative
	3 ani			

Sursa: *elaborat de autor* în baza Acordului de Asociere și Agendelor de Asociere.

După cum urmează din informația prezentată în tabel, termenul limită stabilit inițial în AA și Agenda de Asociere 2014-2016 a fost prorogat pentru anul 2018.

În contextul transpunerii Directivei 2007/74/CE în legislația națională, la situația din 01.01. 2019 au fost realizate următoarele măsuri:

- a fost inițiată procedura de armonizare a legislației fiscale în partea ce ține de TVA și accize, fiind elaborat Tabelul comparativ aferent prevederilor din Directiva 2007/74/CE, Codul fiscal al României și cele din Titlul III și IV ale Codului fiscal al Republicii Moldova **(2016)**;
- a fost majorat pragul financiar neimpozabil de la 300 până la 430 euro pentru bunurile importate în scopuri necomerciale de către persoanele care folosesc transportul aerian și maritim. Majorarea pragului financiar este stabilită prin Legea nr. 288/2017 și este argumentată de necesitatea armonizării legislației naționale la prevederile Regulamentului (CE) nr.1186/2009 al Consiliului din 16 noiembrie 2009 privind instituirea unui regim comunitar de scutiri de taxe vamale[37]. Această măsură este reflectată în CF, Titlul III, capitolul 3 "Modul de calculare și achitare a TVA", art. 101 alineatul (7) și Titlul IV, capitolul Capitolul 3 "Cotele accizelor, modul de calculare și termenele de achitare", articolul 124 și a intrat în vigoare la 01.01.2018;
- corespunzător cu modificarea CF, prin Legea nr. 288 din 15.12.2017 au fost introduse modificări și în Legea nr. 1569-XV din 20.12.2002 cu privire la modul de introducere și scoatere a bunurilor de pe teritoriul RM de către persoanele fizice (art. 4, alineatul 4 și art. 5, alineatul 1).

În același timp, în calitate de restanță, rămâne de transpus în legislația națională prevederile conținute de Directiva 2007/74/CE la Secțiunea 3 "Limitele cantitative".

Pentru că scutirile de TVA și accize sunt percepute la importul mărfurilor, acestea ținând de drepturile de import, se presupune că dispozițiile Directivei 2007/74/CE se vor regăsi în noul Cod vamal, la compartimentul care va fi dedicat scutirilor de drepturi de import[38].

➢ *Directiva 2011/64/UE a Consiliului din 21 iunie 2011 privind structura și ratele accizelor aplicate tutunului prelucrat*

Tabelul 3 prezintă limitele temporale de preluare a dispozițiilor acestei directive în legislația națională.

Tabelul 3. **Directiva 2011/64/UE privind structura și ratele accizelor aplicate tutunului prelucrat: dinamica promovării în legislația națională și intrarea în vigoare**

Dispozițiile Directivei	Acordul de Asociere (termenul de implementare, din momentul intrării în vigoare a AA)	Agenda de Asociere 2014-2016	Agenda de Asociere 2017-2019
Dispozițiile Directivei	2 ani	Trimestrul III, 2016	Trimestrul IV, 2017; Trimestrul IV, 2018; Trimestrul IV, 2019
Excepție: articolul 7 alineatul (2), articolele 8, 9, 10, 11, 12, articolul 14 alineatul (1), articolul 14 alineatul (2), articolul 14 alineatul (4) și articolele 18 și 19	până în 2025	art. 7 alin. (2), art. 8-12 și art. 14 alin. (1), (2) și (4), art. 18 și 19, care vor fi implementate până în anul 2025	2025

Sursa: *elaborat de autor* în baza Acordului de Asociere și Agendelor de Asociere.

37 Disponibil pe: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R1186&from=RO.

38 Ordinul Ministrului Finanțelor nr. 75 din 15.05. 2017 cu privire la Conceptul de rescriere a Codului fiscal și a Codului vamal.

După cum urmează din informația prezentată în tabel, termenul limită stabilit inițial în AA și Agenda de Asociere 2014-2016 a fost prorogat pentru perioada 2017-2019.

Tabelul 4 sintetizează cele mai substanțiale realizări în armonizarea legislației fiscale din Republica Moldova la Directiva 2011/64/UE.

Prin modificarea CF al Republicii Moldova prin prisma dispozițiilor Directivei 2011/64/UE sunt definite, clarificate și concretizate următoarele noțiuni și elemente componente ale regimului fiscal privind accizele aplicate tutunului prelucrat:

- definiția tutunului prelucrat;
- definirea și stabilirea antrepozitarului autorizat în calitate de subiect al impunerii
- cotele accizelor și modul de calculare;
- înlesniri la plata accizelor.

Totodată, au fost operate modificări și în Legea nr. 278/2007 privind controlul tutunului.

Tabelul 4. **Transpunerea dispozițiilor Directivei 2011/64/UE în legislația fiscală a Republicii Moldova: progrese și restanțe**

Dispoziția Directivei	Actul legislativ în care au fost transpuse dispozițiile Directivei	Modificat prin	În vigoare	Gradul de transpunere
Art. 1				
Art. 2	**CF:** Titlul IV, Capitolul 1 ”Dispoziții generale”, art. 119 (7)	Legea nr. 288 din 15.12.2017	01.01.2018	Parțial
Art. 3	**Legea nr. 278 din 14.12.2007 privind controlul tutunului:** Capitolul I, art. 2	Legea nr. 288 din 15.12.2017	01.01.2018	Nu este definit, în scopul stabilirii accizelor, ruloul de tutun
Art. 4	**Legea nr. 278 din 14.12.2007 privind controlul tutunului:** Capitolul I, art. 2	Legea nr. 288 din 15.12.2017	01.01.2018	Parțial
Art. 5	**CF:** Titlul IV, Capitolul 1 ”Dispoziții generale”, art. 119 (7, c) **Legea nr. 278 din 14.12.2007 privind controlul tutunului:** Capitolul I, art. 2	Legea nr. 288 din 15.12.2017	01.01.2018	Parțial
Art. 6				Definirea distinctă a producătorului de produse prelucrate de tutun nu este regăsită în legislația RM
Art. 7 (1, 3, 4)	**CF:** Titlul IV, Capitolul 3 ”Cotele accizelor, modul de calculare și termenele de achitare”, art. 123^1.	Legea nr. 288 din 15.12.2017	01.01.2018	Parțial
13				Grupele de tutun prelucrat care trebuie supuse unei accize minime nu sunt regăsite în legislația RM
14.3				
15	**CF:** Titlul IV, Capitolul 3 ”Cotele accizelor, modul de calculare și termenele de achitare”, art. 123^1.	Legea nr. 288 din 15.12.2017	01.01.2018	Parțial

16	**CF:** Titlul IV, Capitolul 3 ”Cotele accizelor, modul de calculare și termenele de achitare”, art. 123 ”Modul de calculare și termenele de achitare a accizelor”, alineatul 5[1]	Legea nr. 288 din 15.12.2017	01.01.2018	Parțial
17	**CF:** Titlul IV, Capitolul 3 ”Cotele accizelor, modul de calculare și termenele de achitare”, art. 124 ”Înlesniri la plata accizelor”, alineatul 5	Legea nr. 288 din 15.12.2017	01.01.2018	Parțial
art. 7 alin. (2), art. 8-12 și art. 14 alin. (1), (2) și (4), art. 18 și 19, care vor fi implementate până în 2025	**CF:** Titlul IV, Capitolul 3 ”Cotele accizelor, modul de calculare și termenele de achitare”, art. 123[2] ”Modul de calculare a accizelor la țigarete”	Legea nr. 288 din 15.12.2017	01.01.2018	Parțial

Sursa: *elaborat de autor* în baza Directivei 2011/64/UE, Codului fiscal al Republicii Moldova, Legii nr. 288 din 15.12.2017 și 172 din 27.07.2018.

În contextul transpunerii dispozițiilor Directivei 2011/64/UE legate nemijlocit de structura și ratele accizelor aplicate tutunului prelucrat în legislația Republicii Moldova, au fost operate următoarele modificări:

- prin Legea nr. 138/2016 și Legea nr. 281/2016 pentru modificarea şi completarea unor acte legislative cu referire la politica bugetar-fiscală și vamală pentru anii 2016 şi 2017 a continuat ajustarea graduală a cotelor accizelor la țigaretele cu filtru în scopul asigurării corespunderii acestora cu normele europene. nivelul existent în țărilor din regiune, inclusiv la standardele europene:
  - pentru perioada 01.07.2016 - 31.12.2016: 300 lei/1000 țigarete + 12%, dar nu mai puțin de 400 lei;
  - pentru 2017: 360 lei/1000 țigarete + 12%, dar nu mai puțin de 480 lei;
  - pentru 2018: 410 lei/1000 țigarete + 12%, dar nu mai puțin de 540 lei;
  - pentru 2019: 460 lei/1000 țigarete + 12%, dar nu mai puțin de 610 lei.

- în scopul atingerii nivelului minim al cotei accizei la produsele din tutun prevăzut de Directiva 2011/64/UE, precum și asigurarea creșterii încasărilor la buget, prin Legea nr.288 din 15.12.2017 cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative, pentru anul 2020 a fost majorată cota ad-valorem[39] la țigaretele cu filtru de la 12% până la 13%, și cota fixă de la 480 lei până la 540 lei/1000 țigarete;

- în același timp, prin Legea nr.288/2017 cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative, începând cu anul 2018, a fost introdusă componenta ad valorem pentru țigaretele fără filtru în mărime de 3% cu majorarea acesteia de la 3 % până la 9% până în 2020:
  - pentru 2018: **-** ovale cu lungimea de până la 70 mm: 260 lei/ 1000 țigarete + 3%;
    - cu muștiuc, altele: 300 lei/ 1000 țigarete + 3%;
  - pentru 2019: - ovale cu lungimea de până la 70 mm: 360 lei/ 1000 țigarete + 6%;
    - cu muștiuc, altele: 460 lei/ 1000 țigarete + 6%;
  - pentru 2020: - ovale cu lungimea de până la 70 mm: 480 lei/ 1000 țigarete + 9%;
    - cu muștiuc, altele: 540 lei/ 1000 țigarete + 9%.

39 *ad valorem:* o taxă legată de valoarea produsului.

Tabelul 5 sintetizează aceste modificări ale cotelor accizelor aplicate la produsele de tutun în Republica Moldova și evoluția acestora sub impactul Directivei 2011/64/UE.

***Tabelul 5.* Cotele accizelor la produsele din tutun**

Poziția tarifară	Denumirea mărfii	Unitatea de măsură	Cota accizelor		
			Anul 2018	Anul 2019	Anul 2020
240210000	Țigări de foi (inclusiv cele cu capete tăiate) și trabucuri, care conțin tutun	valoarea în lei	41%	41%	41%
240220	Țigarete care conțin tutun:				
	– cu filtru	1000 bucăți/ valoarea în lei	410 lei + 12%, dar nu mai puțin de 540 lei	460 lei + 12%, dar nu mai puțin de 610 lei	540 lei + 13%, dar nu mai puțin de 700 lei
	– fără filtru:				
	ovale cu lungimea de până la 70 mm	1000 bucăți/ valoarea în lei	260 lei + 3%	360 lei + 6%	480 lei + 9%
	cu muștiuc, altele	1000 bucăți/ valoarea în lei	300 lei +3%	460 lei + 6%	540 lei +9%
240290000	Alte țigări de foi, trabucuri și țigarete conținând înlocuitori de tutun	valoarea în lei	41%	41%	41%
2403	Tutun pentru fumat, alte tutunuri și înlocuitori de tutun, prelucrate; tutunuri "omogenizate" sau "reconstituite"; extracte și esențe de tutun	kilogram	136,41 lei	143,17 lei	150,33 lei

Sursa: Anexa 1 la art. 123², capitolul 3 al CF. Disponibil pe: http://demo.weblex.md/item/view/iddbtype/1/id/LPLP199704241163/specialview/1/ref/sf#T3.

Următoarele aspecte rămân a fi nesoluționate în contextul transpunerii Directivei 2011/64/UE în legislația și practica fiscală din Republica Moldova:

- în scopul unei bune guvernanțe fiscale în domeniul tutunului prelucrat se impune reconsiderarea intercorelată, sistemică (conceptuală și metodologică) prin prisma normelor Directivei 2011/64/UE a următoarelor elemente: clasificarea tutunului prelucrat, prețurile la produsele din tutun și sarcina fiscală aferentă produselor de tutun, inclusiv structura acesteia;
- extinderea definirii în scopuri fiscale a diferitelor tipuri de tutun prelucrat (suplimentar la cele definite în CF), care se disting prin caracteristici și mod de utilizare (art. 3, 4, 5 din Directivă);
- armonizarea etapizată a structurii accizei pentru țigarete;
- stabilirea accizelor minime pentru toate categoriile de tutun prelucrat în consecința definirii cât mai complete a diferitelor tipuri de tutun prelucrat care se disting prin caracteristici și mod de utilizare;
- clarificarea metodologică a conceptului de "preț mediu ponderat de vânzare cu amănuntul" în cazul produselor din tutun. O valoare monetară minimă a acestui parametru ar trebui să fie aplicabilă tuturor țigaretelor. În plus, prețul mediu ponderat de vânzare cu amănuntul ar trebui să servească și ca referință de măsurare a ponderii accizei specifice în cadrul sarcinii fiscale totale;

- combaterea eficientă a fenomenului fraudei și contrabandei cu produse din tutun prelucrat. Frauda și contrabanda subminează influența taxelor, în special, asupra nivelului prețurilor țigaretelor și ale tutunului tăiat fin destinat rulării în țigarete, punând astfel în pericol îndeplinirea obiectivelor privind controlul tutunului și protecția sănătății.
- apropierea nivelurilor minime de preț (în calitate de punct de referință poate fi luat prețul mediu ponderat de vânzare cu amănuntul) pentru tutunul tăiat fin destinat rulării în țigarete (după o definire corespunzătoare a acestuia în scopuri fiscale) de nivelurile minime aplicabile țigaretelor, pentru a se lua mai mult în considerare gradul de concurență dintre cele două produse, reflectat în modelele de consum observate, precum și caracterul la fel de nociv al acestora;
- raționalizarea scutirilor în cazul tutunului prelucrat prin prisma normelor Directivei 2011/64/UE.

Directiva 92/83/CEE a Consiliului din 19 octombrie 1992 privind armonizarea structurilor accizelor la alcool și băuturi alcoolice

Tabelul 6 prezintă limitele temporale de preluare a dispozițiilor acestei directive în legislația națională.

După cum urmează din informația prezentată în tabel, termenul limită stabilit inițial în AA și Agenda de Asociere 2014-2016 a fost prorogat pentru perioada 2017-2019. Menționăm, în același timp, că în perspectiva transpunerii dispozițiilor acestei Directive în legislația națională a fost solicitată asistență din partea experților.

Tabelul 6. **Directiva 92/83/CEE privind armonizarea structurilor accizelor la alcool și băuturi alcoolice: dinamica promovării în legislația națională și intrarea în vigoare**

Acordul de Asociere (termenul de implementare, din momentul intrării în vigoare a AA)	Agenda de Asociere 2014-2016	Agenda de Asociere 2017-2019
3 ani	Trimestrul IV, 2016	Trimestrul III, 2017

Sursa: *elaborat de autor* în baza Acordului de Asociere și Agendelor de Asociere.

În contextul transpunerii dispozițiilor acestei Directive în legislația națională, prin Legea nr. 288/2017 cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative, referitor la politica fiscală și vamală pentru anul 2018 a fost majorată cota accizului pentru produse supuse accizei stabilite în sume fixe, inclusiv a accizelor la băuturile alcoolice (tabelul 7).

În același timp, nivelul transpunerii prevederilor Directivei 92/83/CEE depinde de realizarea în viitorul cel mai apropiat a următoarelor măsuri:

- reconsiderarea termenelor (denumirilor și caracteristicilor aferente) pentru categoriile alcoolului și băuturilor alcoolice în scopuri fiscale;
- reconsiderarea modului de stabilire a accizelor, inclusiv a unităților de măsură față de care se aplică acciza. Menționăm că, conform Directivei, la nivelul UE următoarele tipuri de alcool și produse alcoolice sunt supuse accizelor, fiind indicată și unitatea de impunere:
  - ✓ **berea,** concentrația reală alcoolică pe volum depășind 0,5 % vol.: **accizele sunt stabilite în funcție de numărul de hectolitri/grade Plato sau numărul de hectolitri/grad real de tărie la volum pe produs finit;**

- ✓ **vin necarbonatat,** cu o tărie alcoolică reală la volum de peste 1,2 % vol., dar nu mai mult de 15 % vol, cu condiția ca alcoolul conținut de produsul finit să fie în totalitate un ferment; și respectiv, cu o tărie alcoolică reală la volum de peste 15 % vol., dar nu mai mult de 18 % vol., cu condiția ca ele să fi fost produse fără nici un alt adaos și ca alcoolul conținut de produsul finit să fie în totalitate un ferment: **acciza se stabilește în funcție de numărul de hectolitri pe produs finit;**
- ✓ **vin spumos**, aflate în sticle prevăzute cu "dop împotriva ciupercilor" având un mecanism de rezistență sau au o presiune în exces datorată dioxidului de carbon în soluție de trei sau mai mulți bari; au o tărie alcoolică reală pe volum de peste 1,2 % vol., dar nu peste 15 % vol., cu condiția ca alcoolul conținut de produsul finit să fie în totalitate un ferment: **acciza se stabilește în funcție de numărul de hectolitri pe produs finit;**
- ✓ statele membre aplică accize băuturilor fermentate, altele decât vin și bere (alte băuturi fermentate) în conformitate cu prezenta directivă:
  - **alte băuturi necarbonatate fermentate**, produsele cu o tărie alcoolică reală pe volum de peste 1,2 % vol., dar nu peste 10 % vol.; și respectiv, cu o tărie alcoolică reală pe volum de peste 10 % vol., dar nu peste 15 % vol., cu condiția ca alcoolul conținut de produs să fie în totalitate un ferment: **acciza se stabilește în funcție de numărul de hectolitri pe produs finit;**
  - **alte băuturi spumoase fermentate,** produsele care se află în sticle prevăzute cu "dop împotriva ciupercilor" având un mecanism de rezistență sau care au o presiune în exces datorată dioxidului de carbon în soluție de trei sau mai mulți bari, au o tărie alcoolică reală pe volum de peste 1,2 % vol., dar nu peste 13 % vol.; și respectiv, au o tărie alcoolică reală pe volum de peste 13 % vol., dar nu peste 15 % vol., cu condiția ca alcoolul conținut de produs să fie în totalitate un ferment: **acciza se stabilește în funcție de numărul de hectolitri pe produs finit;**
- ✓ **produse intermediare**, produsele cu o tărie alcoolică reală pe volum de peste 1,2 % vol., dar nu peste 22 % vol.: **acciza se stabilește în funcție de numărul de hectolitri pe produs finit.**
- ✓ **alcool etilic,** produsele cu o tărie alcoolică reală pe volum de peste 1,2 % vol., respectiv, peste 22 % vol.; spirtoase potabile care conțin produse, fie în soluție sau nu: **acciza la alcoolul etilic este stabilită la hectolitru de alcool pur la 20**°C și este calculată în funcție de numărul de hectolitri de alcool pur.

Ratele la accizele aferente alcoolului și produselor alcoolice sunt stabilite în conformitate cu Directiva 92/84/CEE.

- reglementarea modului de aplicare a accizelor reduse la alcool și produsele de alcool și a scutirilor de accize în corespundere cu normele Directivei 92/83/CEE.

Tabelul 7. **Cotele accizelor la alcool și băuturile alcoolice aplicate în Republica Moldova**

Poziția tarifară	Denumirea mărfii	Unitatea de măsură	Cota accizelor, lei		
			Anul 2018	Anul 2019	Anul 2020
220300	Bere fabricată din malț	litru	2,50	2,50	2,63
2205	Vermuturi și alte vinuri din struguri proaspeți, aromatizate cu plante sau cu substanțe aromatizante	litru	13,61	14,29	15,00

220600	Alte băuturi fermentate (hidromel); amestecuri de băuturi fermentate și amestecuri de băuturi fermentate și băuturi nealcoolice, nedenumite și necuprinse în altă parte, cu excepția cidrului de mere, cidrului de pere	litru	13,61	14,29	15,00
220600310	Cidru de mere și de pere, spumoase	litru	2,63	2,76	2,90
220600510	Cidru de mere și de pere, nespumoase, prezentate în recipiente cu un conținut de maximum 2 litri	litru	2,63	2,76	2,90
220600810	Cidru de mere și de pere, nespumoase, prezentate în recipiente cu un conținut de peste 2 litri	litru	2,63	2,76	2,90
2207	Alcool etilic nedenaturat cu tărie alcoolică de minimum 80% vol.; alcool etilic și alte distilate denaturate, cu orice tărie alcoolică	litru alcool absolut	94,63	99,36	104,33
2208	Alcool etilic nedenaturat cu tărie alcoolică sub 80% vol.; distilate, rachiuri, lichioruri și alte băuturi alcoolice	litru alcool absolut	94,63	99,36	104,33

Sursa: Anexa 1 la art. 123[2], capitolul 3 al CF. Disponibil pe: http://demo.weblex.md/item/view/iddbtype/1/id/LPLP199704241163/specialview/1/ref/sf#T3.

➢ *Directiva 2003/96/CE a Consiliului din 27 octombrie 2003 privind restructurarea cadrului comunitar de impozitare a produselor energetice și a electricității*

Tabelul 8 prezintă limitele temporale de preluare a dispozițiilor acestei directive în legislația națională. După cum urmează din tabel, primele dispoziții din această Directivă urmează să fie transpuse în 2019, trimestrul III.

Tabelul 8. **Directiva 2003/96/CE privind restructurarea cadrului comunitar de impozitare a produselor energetice și a electricității: dinamica promovării în legislația națională și intrarea în vigoare**

Dispozițiile Directivei	Acordul de Asociere (termenul de implementare, din momentul intrării în vigoare a AA)	Agenda de Asociere 2014-2016	Agenda de Asociere 2017-2019
pentru toate dispozițiile privind ratele	10 ani	2024	2024
toate celelalte dispoziții	5 ani	Trimestrul III, 2019	Trimestrul III, 2019

Sursa: *elaborat de autor* în baza Acordului de Asociere și Agendelor de Asociere.

Deși Codul fiscal prevede aplicarea accizei pentru anumite categorii de combustibili și derivate ale acestora, reglementarea impozitării produselor energetice și a electricității conform dispozițiilor Directivei 2003/96/CE va produce schimbări semnificative și principiale nu doar la nivelul sectorului energetic al Republicii Moldova, dar și la nivelul întregii economii naționale. Cel puțin următorul argument explică această constatare: prețurile la produsele energetice reprezintă elemente cheie ale politicilor naționale și comunitare privind energia, transporturile și mediul, fiscalitatea determinând parțial aceste prețuri.

➢ ***Directiva 2008/118/CE a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind regimul general al accizelor***

Tabelul 9 prezintă limitele temporale de preluare a dispozițiilor acestei directive în legislația națională.

După cum urmează din informația prezentată în tabel, termenul limită stabilit inițial în AA și Agenda de Asociere 2014-2016 a fost prorogat pentru perioada 2017-2019. Menționăm, în același timp, că în perspectiva transpunerii dispozițiilor acestei Directive în legislația națională a fost solicitată asistență din partea experților.

Tabelul 9. **Directiva 2008/118/CE a Consiliului privind regimul general al accizelor: dinamica promovării în legislația națională și intrarea în vigoare**

Prevederile Directivei	Acordul de Asociere (termenul de implementare, din momentul intrării în vigoare a AA)	Agenda de Asociere 2014-2016	Agenda de Asociere 2017-2019
articolul 1 din directivă	2 ani	Trimestrul III, 2016	Trimestrul III, 2017

Sursa: *elaborat de autor* în baza Acordului de Asociere și Agendelor de Asociere.

Gradul de transpunere în legislația Republicii Moldova a articolului 1 din Directiva 2008/118/CE prevăzută pentru trimestrul III 2017 corespunde gradului de transpunere a:

a) Directivei 2003/96/CE privind restructurarea cadrului comunitar de impozitare a produselor energetice și a electricității;

b) Directivelor 82/83/CEE și 92/84/CEE (conectate la Directiva 92/83/CEE privind armonizarea structurilor accizelor la alcool și băuturi alcoolice)

c) Directivelor 95/59/CE, 92/79/CEE și 92/80/CEE (codificate în textul Directivei 2011/64/UE privind structura și ratele accizelor aplicate tutunului prelucrat).

Pe lângă produsele accizabile indicate în Directiva 2008/118/CE, Codul fiscal al Republicii Moldova reglementează aplicarea accizelor și asupra altor categorii de produse care nu sunt considerate a fi accizabile în UE (blănuri, aparate audio și video, etc.). În acest sens, se impune reconsiderarea produselor accizabile în Republica Moldova prin prisma randamentului fiscal al accizelor impuse asupra acestor produse.

➢ ***A treisprezecea directivă 86/560/CEE a Consiliului din 17 noiembrie 1986 privind armonizarea legislațiilor statelor membre referitoare la impozitele pe cifra de afaceri - Sisteme de restituire a taxei pe valoarea adăugată persoanelor impozabile care nu sunt stabilite pe teritoriul Comunității.***

Tabelul 10 prezintă limitele temporale de preluare a dispozițiilor acestei directive în legislația națională.

Tabelul 10. **A treisprezecea directivă 86/560/CEE privind armonizarea legislațiilor statelor membre referitoare la impozitele pe cifra de afaceri - Sisteme de restituire a taxei pe valoarea adăugată persoanelor impozabile care nu sunt stabilite pe teritoriul Comunității: dinamica promovării în legislația națională și intrarea în vigoare**

Prevederile Directivei	Acordul de Asociere (termenul de implementare, din momentul intrării în vigoare a AA)	Agenda de Asociere 2014-2016	Agenda de Asociere 2017-2019
pentru persoanele impozabile care fac referire la entități juridice	3 ani	Pe parcurs	Trimestrul III, 2019
toate celelalte dispoziții	5 ani		Trimestrul III, 2019

Sursa: *elaborat de autor* în baza Acordului de Asociere și Agendelor de Asociere.

După cum urmează din informația prezentată în tabel, termenul limită stabilit inițial în AA și Agenda de Asociere 2014-2016 a fost prorogat pentru 2019.

2.2. Evaluarea măsurilor prevăzute pentru implementare în contextul implementării prevederilor AA în domeniul Fiscalitate

Recomandarea nr. 1/2017 a Consiliului de asociere UE - Republica Moldova din 4 august 2017 privind Programul de asociere UE - Republica Moldova stabilește pentru perioada 2017-2019 următoarele priorități, respectarea cărora fiind considerată că va determina materializarea prevederilor AA referitoare la *Fiscalitate*:

Tabelul 11. **Prioritățile programului de asociere în domeniul Fiscalității**

Prioritatea	Perspectiva temporală
1. Armonizarea Codului fiscal al Republicii Moldova în materie de TVA și accize cu directivele relevante ale UE, în conformitate cu dispozițiile din anexa VI la AA	Priorități pe termen scurt
2. Continuarea dezvoltării cooperării cu OCDE și cu administrațiile fiscale ale statelor membre ale UE prin schimbul de noi experiențe și tendințe în domeniul fiscalității	
3. Îmbunătățirea și simplificarea legislației fiscale	Priorități pe termen mediu
4. Adoptarea de măsuri vizând asigurarea impunerii și colectării echitabile și eficiente a impozitelor directe	
5. Apropierea legislației Republicii Moldova în materie de scutiri de TVA și accize de legislația UE, în conformitate cu anexa VI din AA	
6. Îmbunătățirea cooperării fiscale internaționale pentru sporirea bunei guvernanțe în domeniul fiscal, cu aplicarea principiilor transparenței, schimbului de informații, concurenței fiscale echitabile	
7. Îmbunătățirea capacității administrației fiscale prin consolidarea managementului schimbării, realizarea reformei instituționale și operaționale, contribuirea la procesul de integrare europeană și modernizarea tehnologiilor informaționale	
8. Îmbunătățirea capacității administrației fiscale în scopul evitării acumulării arieratelor, asigurării colectării eficace a impozitelor și consolidării combaterii fraudei fiscale și evitării obligațiilor fiscale	
9. Adoptarea de măsuri de armonizare a politicilor de combatere a fraudei și a contrabandei cu produse supuse accizelor	

Sursa: *elaborat după* Recomandarea nr. 1/2017 a Consiliului de asociere UE - Republica Moldova.

În scopul realizării acestor priorități, prin Planul național de acțiuni pentru implementarea AA în perioada 2017-2019, au fost concepute anumite măsuri prezentate în tabelul 12 (este indicat articolul din AA și prioritatea la care măsura dată se referă).

***Tabelul 12.* Măsurile de realizare a priorităților programului de asociere în domeniul Fiscalității**

Măsura	Acordul de Asociere	Programul de Asociere	Termenul limită
L1. SL1. Elaborarea propunerilor aferente modificării și completării legislației fiscale privind eficientizarea procedurilor de administrare fiscală, pentru excluderea barierelor care împiedică facilitarea colectării impozitelor și taxelor	Articolul 53	Prioritatea 6	Realizare continuă
L2. SL2. Modificarea legislației în vederea aducerii actelor legislative și normative în corespundere cu Legea SFS	Articolul 54	Prioritatea 7	6 luni după aprobarea Legii SFS
I1. Elaborarea sistemului informațional automatizat, care va permite gestionarea managementului riscurilor de conformare		Prioritatea 4	Trimestrul II, 2018
I2. Implementarea sistemului informațional automatizat „Managementul cazurilor”		Prioritatea 8	Trimestrul IV, 2019
LT1. Act de modificare. Proiect de lege pentru modificarea și completarea CF nr.1163-XIII din 24 aprilie 1997, majorarea graduală a cotei accizelor pentru țigaretele cu filtru și fără filtru	Articolul 55	Prioritatea 9	Trimestrul IV, 2017; Trimestrul IV, 2018; Trimestrul IV, 2019; Ratele - 2025
L1. Act de modificare. Proiect de lege pentru modificarea și completarea titlului II din CF nr.1163-XIII din 24 aprilie 1997, în partea ce ține de impozitul pe venitul persoanelor fizice și juridice		Prioritatea 4	Trimestrul IV, 2019

Sursa: *elaborat după* Planul național de acțiuni pentru implementarea AA în perioada 2017-2019.

În continuare va fi evaluat nivelul de realizare a măsurilor și priorităților Programului de asociere prin prisma conținutului și a respectării termenelor limită.

Armonizarea Codului Fiscal al Republicii Moldova pe partea de TVA și accize reprezentând prima **prioritate** pe termen scurt specificată în Programul de Asociere, a fost abordată în prima parte a acestui studiu.

Cea de-a doua **prioritate**, *Continuarea dezvoltării cooperării cu OCDE și cu administrațiile fiscale ale statelor membre ale UE prin schimbul de noi experiențe și tendințe în domeniul fiscalității*, și-a găsit reflectare în următoarele acțiuni desfășurate la nivelul Serviciului Fiscal de Stat, autoritatea administrativă din subordinea Ministerului Finanțelor, împuternicită să administreze impozitele, taxele și alte plăți în interesul statului.

În anul 2018 SFS și-a realizat calitatea de membru în cadrul următoarelor organizații internaționale și regionale de profil: Organizația Intra-Europeană a Administrațiilor Fiscale, Centrul de Excelență în Finanțe; Consiliul Coordonator al Conducătorilor Serviciilor Fiscale din țările membre a CSI; Forumul Global al OCDE privind transparența și schimbul de informații în scopuri fiscale.

Un aspect important al cooperării internaționale în domeniul fiscal vizează schimbul de informații cu administrațiile fiscale străine, schimb realizat de SFS în baza instrumentelor legale existente și anume în baza Convenției multilaterale OCDE privind asistența administrativă reciprocă în materie fiscală și în baza a 50 de tratate bilaterale privind evitarea dublei impuneri.

O acțiune realizată de SFS pe parcursul anului 2018 în direcția cooperării internaționale se referă la aplicarea măsurilor restrictive internaționale adoptate de Consiliul de Securitate al ONU și de UE, în scopul menținerii securității internaționale, al prevenirii și combaterii terorismului, și în alte scopuri.

În anul 2018 SFS a continuat acțiunile de implementare a unui proiect de modernizare a administrării fiscale, Proiectul TAMP, implementat cu suportul Băncii Mondiale (Acordul de grant nr. TF017415 dintre Republica Moldova și Asociația Internațională pentru Dezvoltare a fost ratificat prin LP nr. 44/2015 pentru ratificarea Acordului de grant nr. TF017415 dintre RM și AID în vederea realizării Proiectului de modernizare a administrării fiscale, TAMP). Astfel, în cadrul componentei 4 ce ține de modernizarea sistemului informațional fiscal, a fost efectuat studiul de fezabilitate aferent consolidării sistemului, în care a fost conturat conceptul tehnologic de dezvoltare a sistemului informațional și Planul de implementare a sistemului. Acest studiu a fost revizuit și validat de un consultant IT internațional.

În contextul Proiectului TAMP a fost asigurată descrierea și actualizarea a 253 procese de administrare fiscală. Acest lucru a permis depistarea și înlăturarea lacunelor existente în activitate, standardizarea procedurilor și proceselor de administrare fiscală, precum și eficientizarea proceselor de deservire a contribuabililor.

În 2018 a fost lansat Proiectul de cooperare între SFS şi Agenția Fiscală Suedeză, finanțat de Agenția suedeză pentru cooperare internațională şi dezvoltare pentru perioada 2018-2021. Obiectivele Proiectului sunt dezvoltarea capacităților de management al resurselor umane, consolidarea capacităților privind schimbul internațional de informații și îmbunătățirea gestionării arieratelor fiscale.

Prioritatea *"Îmbunătățirea și simplificarea legislației fiscale"* nu și-a găsit reflectare în Planul național de acțiuni pentru implementarea AA în perioada 2017-2019, deși este prevăzută a fi o prioritate pe termen mediu.

În același timp, Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2016-2018 prevede atingerea obiectivului eficientizării, sistematizării şi armonizării legislației fiscale şi vamale, prin elaborarea şi adoptarea unei legislații noi (Codul fiscal şi Codul vamal), care să asigure predictibilitatea, transparența, siguranța, echitatea şi claritatea politicilor fiscale şi vamale. Termenul limită de realizare a acestor măsuri este stabilit pentru trimestrul III al anului 2018. Elaborarea noului Cod fiscal trebuia să fie efectuată cel târziu la data de 31 decembrie 2017[40]. Cu o întârziere considerabilă, prin Ordinul Ministrului Finanțelor nr. 75 la 15.05. 2017 a fost aprobat Conceptul de rescriere a Codului fiscal și a Codului vamal.

Prioritatea *"Adoptarea de măsuri vizând asigurarea impunerii și colectării echitabile și eficiente a impozitelor directe"* a fost prevăzută spre materializare cel târziu în trimestrul II al anului 2018 prin *Elaborarea sistemului informațional automatizat*, prin care să fie asigurat managementul riscurilor de conformare. Pe parcursul anului 2018 s-a reușit elaborarea specificației tehnice a SIA „Managementul riscurilor de conformare fiscală". Sistemul informațional de management al riscurilor de conformare urmează a fi implementat în cadrul Proiectului de modernizare a administrării fiscale TAMP, o dată cu dezvoltarea sistemului informațional integrat al SFS. Prin urmare, elaborarea sistemului informațional automatizat este considerată a fi restanță în realizarea Programului de asociere.

Această măsură este destinată să reducă economia tenebră prin îmbunătățirea managementului riscurilor de conformare și este prevăzută și în Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020 și Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2016-2018.

40 https://mecc.gov.md/sites/default/files/anexa_pag_2016-2018_ro.pdf, pag. 63.

Prioritatea "*Apropierea legislației Republicii Moldova în materie de scutiri de TVA și accize de legislația UE, în conformitate cu anexa VI din AA*" nu este abordată în Planul național de acțiuni pentru implementarea AA în perioada 2017-2019. În același timp, reducerea numărului de facilități fiscale aferente TVA și accizelor prin prisma principiilor și regulilor prevăzute în Directivele examinate în capitolul 1 al acestui studiu, este una din sarcinile principiale care trebuie realizată în cel mai energic mod.

Prioritatea "Îmbunătățirea cooperării fiscale internaționale pentru sporirea bunei guvernanțe în domeniul fiscal, cu aplicarea principiilor transparenței, schimbului de informații, concurenței fiscale echitabile" se presupune a fi respectată continuu prin elaborarea propunerilor aferente modificării și completării legislației fiscale privind eficientizarea procedurilor de administrare fiscală, pentru excluderea barierelor care împiedică facilitarea colectării impozitelor şi taxelor. În contextul acestei priorități, prin Hotărârea Guvernului nr. 1275 din 26.12.2018 a fost aprobat Regulamentul privind mecanismul de aplicare a prevederilor tratatelor internaționale ale Republicii Moldova în domeniul asistenței administrative reciproce în materie fiscală.

În Planul anual de acțiuni al Ministerului Finanțelor pentru anul 2017 este formulată sarcina analizei și revizuirii sistemului de facilități fiscale și vamale, prin prisma recomandărilor Curții de Conturi. Deși *Registrul unic al facilităților fiscale și vamale* trebuia aprobat pe parcursul anului 2017, la situația din 7 mai 2019 Ministerul Finanțelor, cu suportul experților internaționali, era la etapa analizei și evaluării facilităților fiscale și vamale în vederea stabilirii unei metodologii care să reflecte corect valoarea facilităților fiscale și vamale existente în legislația fiscală actuală.

Prioritatea "Îmbunătățirea capacității administrației fiscale prin consolidarea managementului schimbării, realizarea reformei instituționale și operaționale, contribuirea la procesul de integrare europeană și modernizarea tehnologiilor informaționale" se stabilește a fi materializată în 6 luni după aprobarea Legii Serviciului Fiscal de Stat prin Modificarea legislației în vederea aducerii actelor legislative și normative în corespundere cu Legea SFS. În același timp, nu este indicată o anumită dată limită pentru aprobarea Legii SFS. Menționăm în acest context, că în 2016 a fost elaborat un proiect de lege privind SFS care nu a reușit însă să obțină statutul de lege[41].

În 2016 a fost aprobată Strategia de dezvoltare a Serviciului Fiscal de Stat aprobată de Colegiul Ministerului Finanțelor care la capitolul III stabilește prioritățile de dezvoltare pentru anii 2016 – 2020 în domeniul integrării europene în contextul implementării AA.

În vederea reorganizării Serviciului Fiscal de Stat, prin LP nr. 281/2016 cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative (privind realizarea politicii fiscale și vamale pentru anul 2017), au fost operate modificări la Codul fiscal nr. 1163-XIII/1997, care au intrat în vigoare din 01.04.2017. Astfel, începând cu 1 aprilie 2017 organul fiscal activează ca o persoană juridică unică: Serviciul Fiscal de Stat. În scopul ajustării cadrului legislativ și normativ în consecința unificării organelor fiscale într-o singură persoană juridică (SFS) au fost elaborate și aprobate:

- HG nr. 395/2017 „Cu privire la aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Serviciului Fiscal de Stat", care a intrat în vigoare din 09.06.2017;
- HG nr. 522/2017 „Cu privire la aprobarea modificărilor și completărilor ce se operează în unele hotărâri ale Guvernului", prin care au fost efectuate modificări a unor acte normative în vederea aducerii lor în corespundere cu Legea nr. 281/2016, care a intrat în vigoare din 14.07.2016;
- LP nr. 178/2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, care a intrat în vigoare din 18.08.2017.

41 https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr39_8.pdf

Noua structură a SFS a fost organizată pe principii de funcționalități: deservirea contribuabililor, control și arierate. Corespunzător a fost repartizat și personalul, presupunând, în primul rând, consolidarea și eficientizarea activității SFS.

Începând cu 2017, SFS a preluat funcțiile de evidență a obligațiilor și de urmărire a restanțelor la plățile și taxa pentru poluarea mediului, precum și funcția de control asupra corectitudinii calculului și plenitudinii virării la buget a taxei pentru mărfurile care, în procesul utilizării, cauzează poluarea mediului, executate anterior de către Serviciul Vamal și Inspecția Ecologică de Stat. În 2018 a fost instituit Consiliului de soluționare a disputelor din cadrul SFS. A fost constituit Colegiul SFS cu atribuții de examinare a situațiilor ce țin de administrarea fiscală, de activitatea SFS și de politicile promovate în administrarea fiscală.

Prin LP nr.178 din 26 iulie 2018 cu privire la modificarea unor acte legislative a fost inițiată o nouă modalitate de aducere la cunoștință a actelor emise de SFS. Modalitatea de comunicare prin publicitate a fost inițiată ca urmare a noilor prevederi introduse la art. 1291 din Codul fiscal.

Actul SFS este comunicat prin afișarea acestuia la sediul subdiviziunii SFS și pe portalul www.sfs.md, doar dacă nu a fost posibilă comunicarea lui destinatarului prin poștă cu scrisoare recomandată și cu aviz de primire sau prin orice alt mijloc care să asigure transmiterea și confirmarea primirii lui (telegramă, fax, e-mail etc.) ori înmânarea de către reprezentatul SFS personal destinatarului sau altor persoane.

Începând cu 1 octombrie 2018, în consecința modificărilor operate la Codul de procedură penală, SFS a fost investit cu atribuția de constatare a infracțiunilor. Constatarea infracțiunilor reprezintă un complex de acțiuni premergătoare urmăririi penale, precum reținerea făptuitorul, ridicarea corpurilor delicte, solicitarea informațiilor și documentelor necesare pentru constatarea infracțiunii, citarea persoanelor și altele. Aceste modificări legislative vin să optimizeze procesele de investigare penală la nivel național.

Prin LP nr. 178/2018 cu privire la modificarea unor acte legislative, din atribuțiile SFS au fost excluse funcțiile de evaluare și comercializare a bunurilor sechestrate.

Pe lângă aceste măsuri, la nivelul SFS a fost aprobat pachetul legislativ Pro Busines4care prevede stimularea mediului de afaceri, creșterea veniturilor populației, reducerea economiei tenebre, a salariilor în plic, a evaziunii fiscale și a veniturilor nedeclarate.

Începând cu 1 ianuarie 2018, a fost lansată Darea de seamă unificată (forma IPC 18) care vine să comaseze 5 rapoarte prezentate la 3 instituții diferite (SFS, CNAS, CNAM).

Începând cu 1 ianuarie 2019, de către SFS este gestionat Registrul conturilor bancare ale persoanelor fizice, fapt care contribuie la îmbunătățirea administrării fiscale sub aspectul monitorizării conformării la cadrul de reglementare de către subiecții impunerii; alinierea legislației naționale la cea de a IV-a Directivă privind combaterea spălării banilor și finanțării terorismului. Astfel, în vederea asigurării schimbului electronic de documente între SFS și instituțiile financiare, au fost efectuate lucrări de dezvoltare și extindere a sistemului informațional.

Prioritatea "Îmbunătățirea capacității administrației fiscale în scopul evitării acumulării arieratelor, asigurării colectării eficace a impozitelor și consolidării combaterii fraudei fiscale și evitării obligațiilor fiscale" urmează să fie realizată către trimestrul IV 2019 prin Implementarea sistemului informațional automatizat „Managementul cazurilor". Această măsură este prevăzută în Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020. În același timp, conform HG nr. 890/2016 (Capitolul IV, D, punctul 11.7), implementarea SIA "Managementul cazurilor" era prevăzută pentru trimestrul III al anului 2018.

Implementarea modulului „Restituirea TVA" a fost prevăzută și în Foaia de parcurs pentru ameliorarea competitivității Republicii Moldova (Componenta 8, Impozitarea și Administrarea fiscală, Obiectivul 6: Eficientizarea utilizării tehnologiilor informaționale în administrarea fiscală, punctul 6.1.1) aprobată prin HG nr. 4 din 14 ianuarie 2014.

Tabelul 13 evaluează progresul în implementarea SIA "Managementul cazurilor". Concluzia care reiese din informația prezentată în tabel este că deși au fost făcute amânări în realizarea activităților planificate (în unele cazuri substanțiale), acestea totuși au ca rezultat dezvoltarea SIA la nivelul SFS.

***Tabelul 13.* Activitățile realizare în procesul de implementare a SIA la nivelul SFS**

Activitatea	Gradul de realizare
Implementarea Sistemului informațional integrat al SFS	**În curs de realizare.** În scopul realizării componentei 4 a proiectului TAMP a fost realizat studiul de fezabilitate privind dezvoltarea SI al SFS.
Elaborarea și implementarea SIA „Sistem de management al cazurilor" prin dezvoltarea și implementarea modulelor: a) „Control fiscal: persoane juridice, etapa II"	Realizat parțial. Prin Ordinul SFS nr.544/2017 a fost lansat în exploatare industrială modulul „Control fiscal: persoane juridice" etapa I din cadrul SIA „Sistem de management al cazurilor". Sunt operate ajustări la sarcina tehnică a modului „Control fiscal: persoane juridice, etapa II".
b) „Contestații"	b) Modulul „Contestații" a fost lansat în exploatare experimentală prin Ordinul nr. 618/2018, începând cu 12.11.2018.
c) „Control fiscal: persoane fizice, metode directe"	c) Modulul „Control fiscal: persoane fizice, metode directe" este în proces de elaborare. Termenul a fost extins pentru anul 2019.
d) „Control fiscal: persoane fizice, metode indirecte"	d) Modulul „Control fiscal: persoane fizice, metode indirecte" este la etapa de elaborare. La 26 iulie 2018 a fost aprobată Legea nr.180 privind declararea voluntară și stimularea fiscală, care reglementează mecanismele de declarare voluntară a bunurilor, în special a mijloacelor bănești care, conform prevederilor art. 11 alin. (3) din Lege, vor majora disponibilul de mijloace bănești declarat în conformitate cu prevederile capitolului 11^1 din titlul V al CF. Exercițiul de declarare voluntară a bunurilor, conform Legii nr.180/2018, urmează să fie finalizat la 1 februarie 2019.
Implementarea modulului „Restituirea TVA"	În curs de realizare. Pe parcursul anului 2018 a fost revizuită sarcina tehnică a modulului „Restituire TVA", aceasta urmând a fi aprobată în anul 2019.

Sursa: elaborat în baza Raportului MF privind progresul înregistrat în implementarea acțiunilor incluse în Planul anual de acțiuni al Ministerului Finanțelor pentru anul 2018.

SIA dezvoltat la nivelul SFS trebuie să conducă și la simplificare a procedurilor de calculare, raportare și achitare a obligațiilor fiscale. În acest scop, au fost concepute anumite module, progresul în dezvoltarea acestora fiind reflectat în tabelul 14.

***Tabelul 14.* Activitățile realizare în procesul de implementare a SIA la nivelul SFS în scopul simplificării procedurilor de calculare, raportare și achitare a obligațiilor fiscale**

Activitatea	Gradul de realizare
Dezvoltarea modulului „Contul unic" din cadrul SIA „Contul curent al contribuabilului" prin conectarea acestuia la sistemele contabile	**În curs de realizare.** Sarcina tehnică a modulului a fost aprobată la data de 3.08.2018. În prezent se evaluează posibilitatea de dezvoltare a modulului în conformitate cu sarcina tehnică aprobată.

Elaborarea şi implementarea modulului ,,Registrul conturilor persoanelor fizice"	Realizat în termen. Prin Ordinul SFS nr.701 din 27 decembrie 2018 a fost lansat în exploatare SIA ,,Crearea şi circulaţia documentelor electronice între SFS şi instituţiile financiare şi prestatori de servicii".
Majorarea ponderii declaraţiilor electronice prezentate de agenţi economici în totalul declaraţiilor prezentate	Realizat parţial. Pe parcursul anului 2018 au fost depuse 2 350 574 declaraţii fiscale, dintre care 1 561 975 declaraţii electronice. Ponderea declaraţiilor electronice constituie 66,45%.

Sursa: *elaborat în baza* Raportului MF privind progresul înregistrat în implementarea acţiunilor incluse în Planul anual de acţiuni al Ministerului Finanţelor pentru anul 2018.

Conform informaţiei SFS, „Contul Unic" în cadrul SIA „Contul curent al contribuabilului" permite achitarea obligaţiunilor fiscale printr-un singur instrument. Astfel, ca urmare a implementării acestui modul se va reduce timpul necesar pentru plata impozitelor şi taxelor, precum şi diminua numărul de plăţi eronate şi a costurilor de executare a plăţilor.

„Înregistrarea contractelor de dare în locaţiune a bunurilor imobiliare de către persoanele fizice" în SIA „e-Cerere" permite persoanelor fizice care nu desfăşoară activitate de întreprinzător, înregistrarea contractelor de dare în posesie şi/sau în folosinţă (locaţiune, arendă, uzufruct) în format electronic, fără necesitatea de deplasare la oficiul fiscal.

„Gestionarea patentelor de întreprinzător" în cadrul SIA „e-Cerere" permite depunerea electronică a cererii de înregistrare şi prelungire a patentei de întreprinzător.

A fost implementat SIA „Eliberarea şi Gestionarea Actelor permisive" la eliberarea Certificatului de înregistrare în calitate de centru de asistenţă tehnică pentru MCC cu memorie fiscală.

La data de 27 ianuarie 2018 a fost lansat Ghişeul Unic de Raportare Electronică - platformă care oferă posibilitatea de raportare centralizată către mai multe instituţii publice. Ghişeul Unic include formulare de raportare electronică către MF, SFS, CNAS, CNAM, BNS.

LP nr. 180/2018 privind declararea şi stimularea fiscală, SFS în parteneriat cu Î.C.S. PricewaterhouseCoopers Audit S.R.L. şi cu suportul Fondului pentru Buna Guvernare (Program al Guvernului Marii Britanii de asistenţă în domeniul reformelor) a implementat Proiectul MD 48 „Sporirea veniturilor fiscale ca rezultat al diminuării fenomenului „salariilor în plic" prin îmbunătăţirea politicilor şi administrării fiscale".

Prin Ordinul Serviciului Fiscal de Stat nr. 348/2018 a fost aprobat Manualul de control fiscal şi componentele actualizate ale acestuia.

Prin Ordinul Serviciului Fiscal de Stat nr.42/2018 a fost aprobat Manualul operaţional privind managementul arieratelor.

În 2018 a fost elaborat şi supus procedurii de avizare proiectul de lege pentru modificarea şi completarea LP nr.291/2016 cu privire la organizarea şi desfăşurarea jocurilor de noroc.

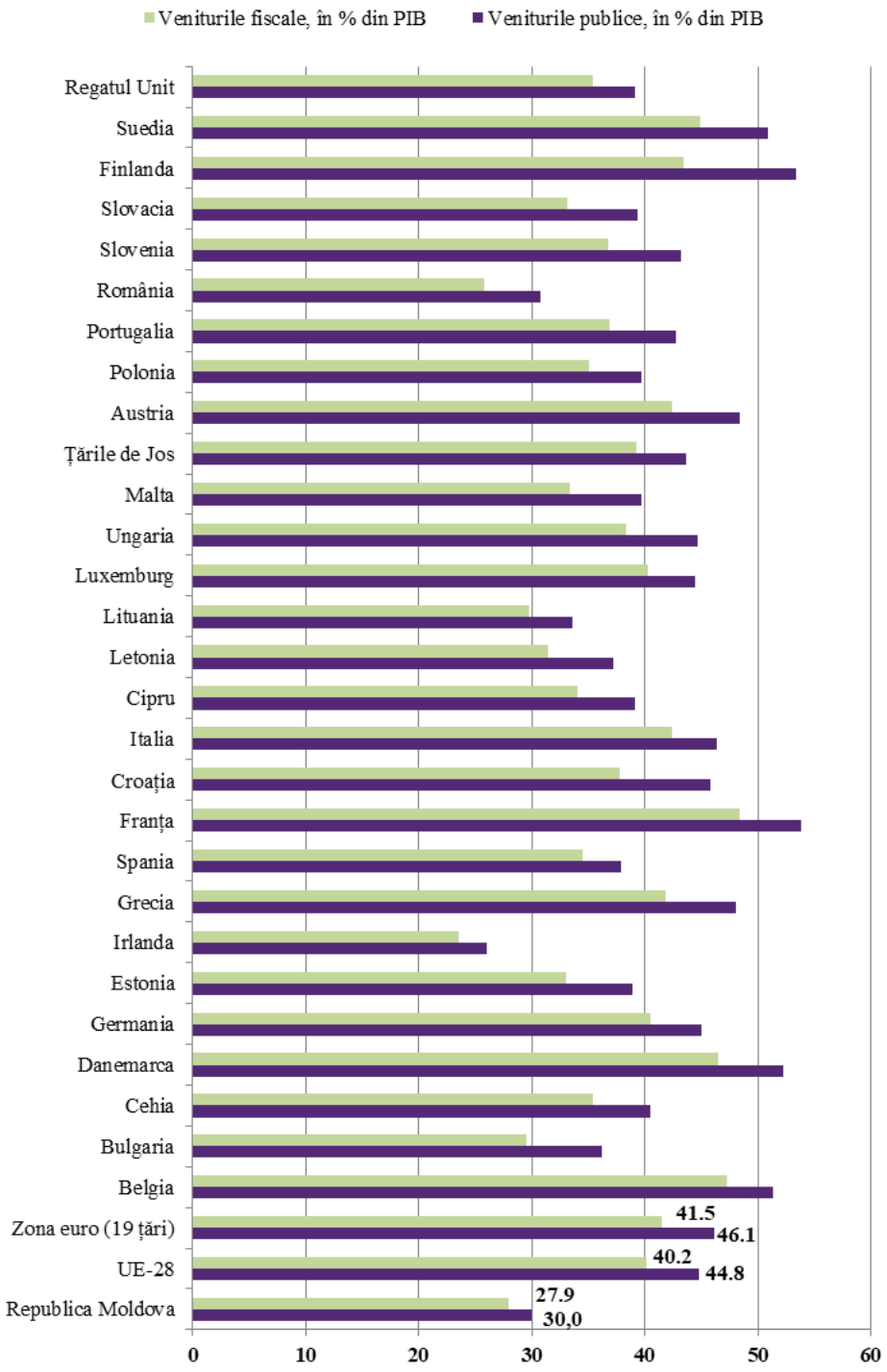
2.3. Implementarea prevederilor AA în domeniul „Fiscalitatea” prin prisma parametrilor fiscali

Prin implementarea prevederilor AA în domeniul *Fiscalitatea* se urmărește, printre altele, îmbunătățirea și dezvoltarea regimului fiscal și a administrației fiscale din Republica Moldova, inclusiv consolidarea capacității de colectare și control, evitarea acumulării arieratelor, asigurarea colectării eficace a impozitelor, consolidarea combaterii fraudei fiscale și a evaziunii fiscale[42]. În consecință, atingerea acestor obiective, trebuie să determine creșterea veniturilor fiscale în BPN și față de PIB.

După cum reiese din figura 5, Republica Moldova a înregistrat în 2017 venituri bugetare, inclusiv fiscale, cu mult sub nivelul obținut de țările UE. Dintre țările cuprinse în analiză doar Irlanda și parțial România înregistrează valori inferioare Republicii Moldova.

Prin urmare, raționalizarea regimului fiscal și îmbunătățirea administrației fiscale în Republica Moldova prin prisma standardelor reflectate în Acordul de Asociere trebuie să determine, în cele din urmă, creșterea încasărilor fiscale în BPN.

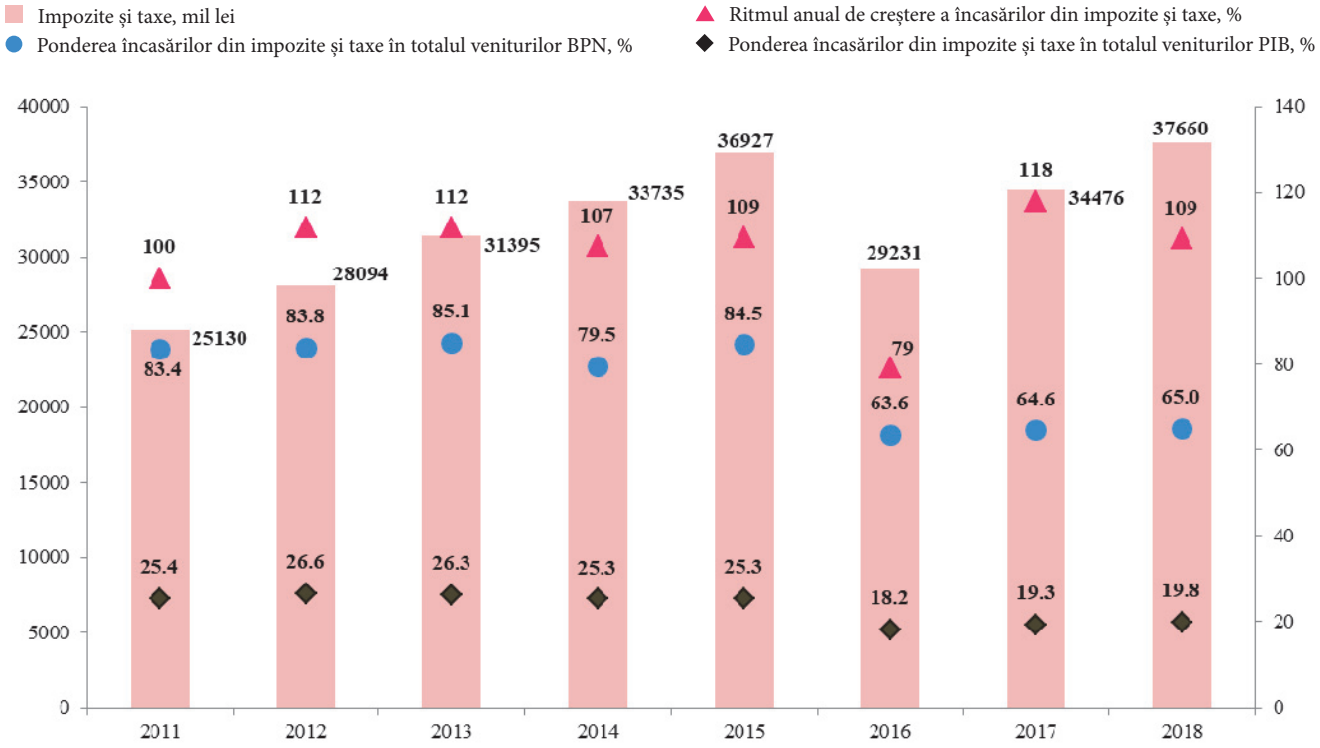
Figura 6. **Veniturile bugetare și veniturile fiscale (inclusiv, contribuțiile și primele de asigurări sociale) în % din PIB: Republica Moldova în comparație cu țările UE, 2017**



Sursa: *elaborat în baza* informației Eurostat. Disponibile pe: https://ec.europa.eu/eurostat/data/database.

42 Articolul 52 și 53.

Figura 6. **Dinamica veniturile fiscale în Republica Moldova, mil. lei și în % din BPN și PIB**



Sursa: *elaborat în baza* informației Ministerului finanțelor. Disponibil pe: http://mf.gov.md/ro/trezorerie/rapoarte-privind-executarea-bugetului/rapoarte-anuale.

Figura 6 relevă o evoluție fluctuantă a veniturilor BPN din impozite și taxe: după o creștere continuă a acestora în 2011-2015 urmează o descreștere considerabilă în 2016 urmată de o restabilire a cursului crescător. În același timp, rolul acestora pentru BPN și în PIB în perioada 2016-2018 este cu mult sub nivelul înregistrat în 2011-2015.

Pentru că AA vizează, în primul rând, regimul fiscal aferent TVA și accize, figura 3 prezintă dinamica încasărilor din TVA în BPN și ponderea acestora în PIB. După cum se observă din această reprezentare grafică, TVA față de PIB după o reducere continuă în 2010-2016, în ultimii doi ani urmează o evoluție crescătoare. Prezintă interes faptul că la nivelul UE, ponderea TVA în PIB, deși este mult mai mică comparativ cu Republica Moldova, cunoaște o sporire continuă (fig. 3).

Tabelul 16. **Eficiența taxării în cazul TVA**

	2016	2017	2018
Venituri din TVA, mil. lei	14 563,6	16 870,1	18 615,6
Consumul final al gospodăriilor populației, mil. lei	136 397,0	150 755,5	160 224,5
Consumul final al administrației publice și instituțiilor fără scop lucrativ în serviciul gospodăriilor populației, mil. lei	26 084,9	29 309,8	30 917,8
Cota implicită, %	9,0	9,4	9,7
Indicele de eficiență a taxării	0,64	0,67	0,77

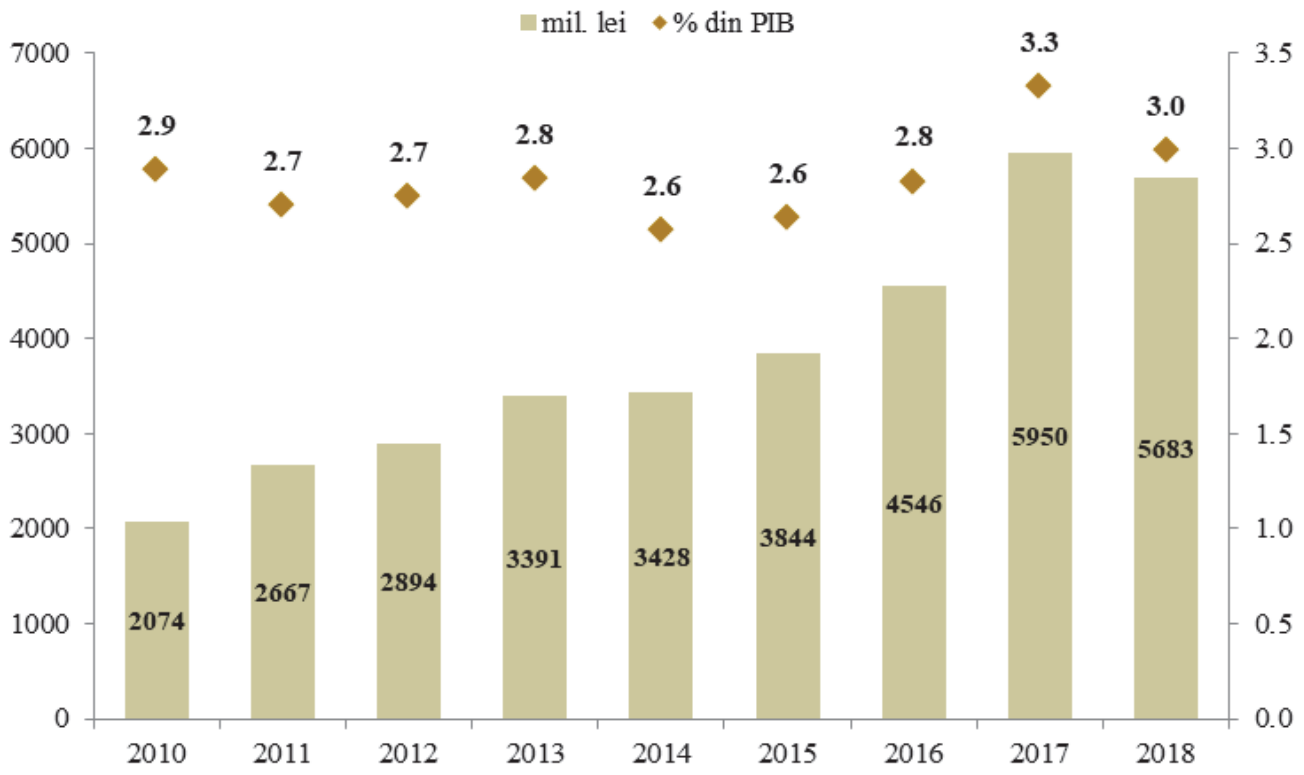
Sursa: *elaborat în baza* informației Ministerului finanțelor și BNS. Disponibil pe: http://mf.gov.md/ro/trezorerie/rapoarte-privind-executarea-bugetului/rapoarte-anuale.

Parțial, evoluțiile favorabile ale veniturilor din TVA și creșterea ponderii acestora în PIB sunt determinate de îmbunătățirile înregistrate la nivelul administrării acestei taxe. Tabelul 16 evaluează eficiența TVA aplicând următorul algoritm:

- inițial este determinată cota implicită a TVA ca raport dintre „veniturile din TVA" și „consumul final al gospodăriilor și al administrației publice și instituțiilor fără scop lucrativ aflate în serviciul gospodăriilor populației";
- este determinat indicele de eficiență a TVA prin raportul dintre rata de impozitare implicită și cota legală standard.

Din informația prezentată în tabelul 16 rezultă că în 2017-2018 față de 2016 cota implicită a crescut, în consecință s-a mărim și indicele de eficiență a colectării TVA. Parțial aceste evoluții pozitive pot fi explicate prin îmbunătățirea administrării fiscale, inclusiv în consecința implementării măsurilor prevăzute în AA la compartimentul *Fiscalitate*. Menționăm în acest context, că eficiența taxării în cazul TVA va crește considerabil dacă vor fi reconsiderate și restrânse facilitățile aferente acestui impozit, sarcină stabilită pentru perioadele următoare de implementare a AA.

Figura 7. **Încasările din accize în BPN (mil. lei) și PIB (%)**



Sursa: elaborat după http://mf.gov.md/ro/trezorerie/rapoarte-privind-executarea-bugetului/rapoarte-anuale.

În același timp, evoluții contradictorii sunt caracteristice încasărilor în BPN din accize. Deși în urma implementării reglementărilor AA vizând accizele, în special a celor legate de creșterea cotelor (produsele din tutun, alcool și băuturi alcoolice), se impune așteptarea ca veniturile din accize în BPN să crească, în realitate, însă, după cum urmează din figura 7, acestea s-au redus în 2018 față de 2017 cu 267 mil. lei (4,5%). În același timp, a scăzut cu 0,3 p. p. și ponderea încasărilor din accize în PIB.

Tabelul 17. **Încasările din accize în BPN pe categoriile acestora**

	2015	2016	2017	2018
Accize la produse alcoolice, vinuri și bere	532,9	469,9	574,9	551,3
Accize la produse de tutun	1 365,5	1 732,7	2 043,6	1 866,8
Accize la autoturisme	551,9	591,2	1 232,0	912,3
Accize la produse petroliere	1 411,2	1 692,5	2 087,6	2 292,8
Accize la gazele lichefiate	168,2	189,1	207,2	225,8
Accize la bijuterii (inclusiv bijuterii cu briliante)	11,1	11,5	12,8	
Accize la alte mărfuri	23,4	26,6	28,1	30,8
Restituirea accizelor	-220,8	-167,0	-212,6	-220,0

Sursa: *elaborat de autor* în baza informației Ministerului Finanțelor.

Tabelul 17 vine cu informații care concretizează această constatare. Astfel, după cum rezultă din tabel, încasările din accize au scăzut în 2018 comparativ cu 2017 cu 176,8 mil. lei. la rândul lor, încasările din accize la produsele alcoolice, vinuri și bere s-au micșorat cu 23,6 mil. lei.

Tabelul 18. **Eficiența sistemului de taxe și impozite**

Denumirea indicatorului din *Doing Business*	2014 (la 1 iunie 2013)	2015 (la 1 iunie 2014)	2016 (la 1 iunie 2015)	2017 (la 1 iunie 2016)	2018 (la 1 iunie 2017)	2019 (la 1 iunie 2018)
Ușurința cu care se plătesc taxele (poziția)	95	70	78	31	32	35
Numărul de plăți anuale pentru achitarea obligațiilor fiscale[43]	31	21	21	10	10	10
Numărul de ore pe an pentru achitarea obligațiilor fiscale[44]	181	185	186	181	181	181
Rata totală de impozitare[45]	40,4	39,7	40,2	40,4	40,5	40,5

Sursa: *elaborat de autor* în baza Rapoartelor Doing Business. Disponibil pe: http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB14-Full-Report.pdf.

Procesul amplu și complex vizând simplificarea sistemului de taxe și reducerea birocrației a avut loc în Republica Moldova gradual, recunoașterea acestor progrese fiind evidențiate de rapoartele anuale *Paying taxes* realizate de PwC și BM. Astfel, ultimul raport disponibil, *Paying taxes 2019* (care prezintă informația la 1 iunie 2018), clasează Republica Moldova, din perspectiva ușurinței privind plata taxelor, pe poziția 35[46]. Această poziție indică la o înrăutățire comparativ cu 2017 și 2018 (când Republica Moldova a ocupat locul 31 și respectiv 32, acești doi ani fiind comparabili din punct de vedere al noii metodologii aplicată din 2017). În perioada 2017-2019 majoritatea sub-indicilor au înregistrat valori mai mult sau mai puțin similare. În același

43 Indicator ce reflectă numărul total de taxe și contribuții plătite, metoda de plată, frecvența plăților, frecvența completării declarațiilor fiscale și numărul agenților implicate în procesul de colectare a taxelor în cazul companiilor din al doilea an de activitate. Acolo unde plata se face electronic, indiferent de frecvența plăților, se înregistrează doar o singură plată.

44 Indicator ce reflectă timpul necesar pentru pregătirea, completarea și plata principalelor obligații fiscale: impozit pe profit, contribuțiile sociale și impozite cu forța de muncă, alte taxe.

45 Indicator ce reflectă ponderea în profitul comercial a sumelor aferente taxelor și contribuțiilor sociale obligatorii plătite de o firmă începând cu al doilea an de activitate.

46 Poziția 1, cea mai bună, este deținută de Hong Kong. România este pe poziția 49, Ucraina - 54.

timp, din perspectiva noului sub-indice al conformării ex-post (Postfiling index, 0-100) introdus din 2018, respectiv al ușurinței cu care o firmă poate demara procesele legate de rambursarea TVA și a procesului legat de auditul necesar în cazul corectării unor erori din declarația fiscală privind impozitul pe profit, Republica Moldova se află printre țările ale căror proceduri sunt considerate a se desfășura cu mare dificultate. Astfel indicele conformării ex-post a înregistrat un nivel de 90,79%, departe sub media europeană de 64,41%.

Concluzia generală care se impune să fie formulată în baza examinării tabelului 18 este că în Republica Moldova lipsa de consecvență în promovarea reformelor fiscale determină deteriorarea performanțelor care au fost obținute în perioadele precedente de transformări reușite în domeniul fiscalității. Implementarea prevederilor AA la capitolul *Fiscalitate* nu generează la moment efecte semnificative care să fie reflectate la nivelul parametrilor fiscali principali.

Concluzii

Pentru a determina circulația liberă a bunurilor, serviciilor și capitalului pe piața unică, pentru a garanta că companiile dintr-o țară nu beneficiază de avantaje neloiale față de concurenții din alte țări și pentru a evita discriminarea fiscală a consumatorilor, lucrătorilor sau companiilor din alte țări ale UE, la nivel comunitar sunt impuse norme fiscale în anumite domenii, acestea țintind, în primul rând impozitarea indirectă. Amplificarea eforturilor de combatere a evaziunii și eludării fiscale, inclusiv prin îmbunătățirea administrării fiscale, reprezintă o altă prioritate politică la nivelul UE. Anume aceste două primordialități sunt reflectate și în AA.

Conform AA, dispoziții ale următoarelor directive trebuie transpuse în legislația națională: Directiva 2006/112/CE, Directiva 2007/74/CE, Directiva 2011/64/UE, Directiva 92/83/CEE, Directiva 2003/96/CE, Directiva 2008/118/CE, a treisprezecea directivă 86/560/CEE. Concluzia generală care reiese din analiza modului în care acestea sunt transpuse în legislația fiscală a Republicii Moldova este că termenele limită de transpunere, după cum acestea au fost prevăzute în AA și Agenda de Asociere 2014-2016, au fost depășite și extinse.

Prin Legea 288 din 15.12.2017 „Cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative" au fost întreprinse primii pași de transpunere a Directivei 2006/112/CE în legislația fiscală a Republicii Moldova. Au fost armonizate noțiunile aplicate în legislația fiscală națională cu cea comunitară, precum și ajustată stabilirea locului operațiunilor impozabile. Modificările operate au ca avantaj simplificarea analizei impactului fiscal din perspectiva TVA a tranzacțiilor locale, dar, și mai important – a celor transfrontaliere, reducându-se posibilitatea de impozitare dublă cu TVA.

Astfel, sunt definite, clarificate și concretizate următoarele elemente componente ale regimului fiscal privind TVA: locul operațiunilor taxabile, faptul generator și exigibilitatea TVA, baza de impozitare, deducerile. Modificări principiale ale regimului TVA se vor produce, însă, odată cu operarea celorlalte dispoziții ale Directivei 2006/112/CE și anume cele referitoare la cote și, în mod deosebit, cele care abordează facilitățile fiscale.

În contextul transpunerii în legislația națională a *Directivei 2007/74/CE* a fost majorat pragul financiar neimpozabil de la 300 până la 430 euro pentru bunurile importate în scopuri necomerciale de către persoanele care folosesc transportul aerian și maritim. Corespunzător cu modificarea Codului Fiscal, au fost introduse modificări și în Legea cu privire la modul de introducere și scoatere a bunurilor de pe teritoriul RM de către persoanele fizice. În același timp, în calitate de restanță, rămân de transpus în legislația națională și celelalte dispoziții ale acestei Directive reflectate în AA. Pentru că scutirile de TVA și accize sunt percepute la importul mărfurilor,

acestea ținând de drepturile de import, se presupune că dispozițiile Directivei 2007/74/CE se vor regăsi în noul Cod vamal, la compartimentul care va fi dedicat scutirilor de drepturi de import.

Prin modificarea Codului fiscal al Republicii Moldova prin prisma dispozițiilor *Directivei 2011/64/UE* sunt definite, clarificate și concretizate următoarele elemente componente ale regimului fiscal privind accizele aplicate tutunului prelucrat: definiția tutunului prelucrat, definirea și stabilirea antrepozitarului autorizat în calitate de subiect al impunerii, cotele accizelor și modul de calculare, înlesniri la plata accizelor. Au fost operate modificări legate nemijlocit de structura și ratele accizelor aplicate tutunului prelucrat. Totodată, au fost introduse modificări și în Legea privind controlul tutunului.

Rămân a fi nesoluționate următoarele aspecte: armonizarea etapizată a structurii accizei pentru țigarete, stabilirea accizelor minime pentru toate categoriile de tutun prelucrat în consecința definirii cât mai complete a diferitelor tipuri de tutun prelucrat care se disting prin caracteristici și mod de utilizare, raționalizarea scutirilor în cazul tutunului prelucrat, etc.

În contextul transpunerii în legislația națională a dispozițiilor *Directivei 92/83/CEE*, a fost majorată cota accizului pentru produse supuse accizei stabilite în sume fixe, inclusiv a accizelor la băuturile alcoolice. În același timp, nivelul transpunerii prevederilor acestei directive depinde de realizarea următoarelor măsuri: reconsiderarea termenelor (denumirilor și caracteristicilor aferente) pentru categoriile alcoolului și băuturilor alcoolice în scopuri fiscale; reconsiderarea modului de stabilire a accizelor, inclusiv a unităților de măsură față de care se aplică acciza.

În capitolul 2 al Studiului de față este evaluat nivelul de realizare a măsurilor și priorităților Programului de asociere prin prisma conținutului și a respectării termenelor limită. Dintre cele mai importante realizări menționăm:

- reorganizarea SFS. În consecința acestei reorganizări a fost raționalizată structura organizatorică, funcțiile, și competențele instituției. Este modernizat arsenalul de instrumente de analiză a riscurilor și prevenire a fraudei;
- modernizarea administrării fiscale (prin Proiectul TAMP), dezvoltarea capacităților de management al resurselor umane la nivelul SFS, consolidarea capacităților privind schimbul internațional de informații și îmbunătățirea gestionării arieratelor fiscale (lansarea proiectului de cooperare între SFS și Agenția Fiscală Suedeză);
- elaborarea specificației tehnice a SIA „Managementul riscurilor de conformare fiscală". Acesta urmează a fi implementat odată cu dezvoltarea sistemului informațional integrat al SFS. Pentru că termenul limită de realizare a acestei măsuri este depășit, elaborarea sistemului informațional automatizat este o restanță în realizarea Programului de asociere;
- o altă restanță este și realizarea obiectivului de îmbunătățire și simplificare a legislației fiscale, inclusiv prin elaborarea și adoptarea unei legislații noi (Codul fiscal și Codul vamal);
- reducerea numărului de facilități fiscale prin prisma principiilor și regulilor prevăzute în Directivele examinate în capitolul 1 al acestui studiu, este una din sarcinile principiale care trebuie realizată în cel mai energic mod. În același timp, pentru că, printre altele, atinge interese economice promovate de grupuri și persoane influente, această măsură are un termen de implementare îndepărtat.

Raționalizarea regimului fiscal și îmbunătățirea administrației fiscale în RM prin prisma standardelor reflectate în AA trebuie să determine, în cele din urmă, creșterea încasărilor fiscale în BPN. Analiza demonstrează o îmbunătățire în evoluția încasărilor din TVA, dar în același timp, o restrângere a încasărilor din accize. Concluzia generală care se impune să fie formulată este, că în RM lipsa de consecvență în promovarea reformelor fiscale determină frecvent deteriorarea performanțelor care au fost obținute în perioadele precedente de transformări reușite în domeniul fiscalității. Implementarea prevederilor AA la capitolul *Fiscalitate* nu generează, deocamdată, efecte pozitive semnificative care să fie reflectate la nivelul parametrilor fiscali principali.

III. Cooperarea în domeniul energetic – sectorul energiei electrice și al gazelor naturale

3.1. Relațiile Republicii Moldova cu UE în domeniul energetic până la semnarea AA

Prin aderarea în anul 2010 la Comunitatea Energetică Europeană (CCE), Republica Moldova și-a propus drept scop integrarea pieței sale energetice în piața energetică a Uniunii Europene, care asigură concurența reală, stabilirea prețurilor în mod transparent și echitabil și contribuie la creșterea gradului de securitate energetică a celor care fac parte din această piață. De asemenea, aderarea Republicii Moldova la CCE oferă o serie de alte avantaje cum ar fi interconectarea la ENTSO-E (Rețeaua Europeană a Operatorilor Sistemelor de Transport Energie Electrică), atragerea investițiilor în infrastructura energetică etc. Pentru asta, la faza inițială, Republica Moldova trebuia să-și racordeze legislația națională din domeniul energiei la acquis-ul comunitar.

În momentul aderării, Republica Moldova și-a asumat obligația să implementeze până la finele anului 2010 a așa-numitul Pachet Energetic II, adoptat de UE în august 2003. În scurt timp, Republica Moldova s-a aliniat Pachetului Energetic III, după ce în anul 2009 Consiliul și Parlamentul UE au venit cu noi amendamente la Pachetul Energetic II. Republica Moldova urma să implementeze Pachetul Energetic III până în anul 2016, ca, ulterior, să obțină o derogare de la Comunitatea Energetică Europeană până în 2020.

Principalele prevederi ale Pachetul Energetic III sunt:

- divizarea producerii, transportului și distribuției în sectorul gazelor naturale și energiei electrice, pentru a asigura accesul oricărei companii care intenționează să intre pe piața energetică internă a statului, ceea ce ar duce la demonopolizarea pieței energetice);
- stimularea concurenței între diverse companii prin eliminarea discriminării pentru noii furnizori sau producători față de cei care deja există pe piață;
- acordarea unor competențe mai mari autorităților regulatorii.

În conformitate cu aceste prevederi, Guvernul Republicii Moldova a aprobat la 5 februarie 2013 Hotărârea cu privire la Strategia energetică a Republicii Moldova până în anul 2030. În această strategie este stabilit clar opțiunea de integrare a Republicii Moldova în piața energetică a Uniunii Europene. Strategia energetică a Republicii Moldova până în anul 2030 este împărțită în două etape cronologice: 2013-2020 și 2021-2030. Pentru prima etapă obiectivele specifice ale Republicii Moldova au drept scop modernizarea sectorului, după cum urmează:

- asigurarea securității aprovizionării cu gaze naturale prin diversificarea căilor și surselor de aprovizionare;
- consolidarea rolului Republicii Moldova de culoar de tranzit al energiei electrice, prin construcția unor noi linii de interconexiune;

- crearea unei puternice platforme de generare a energiei electrice și termice;
- îmbunătățirea eficienței energetice și creșterea utilizării surselor regenerabile de energie;
- asigurarea cadrului legislativ, instituțional și operațional pentru o concurență reală, deschiderea efectivă a pieței;
- asigurarea cadrului instituțional modern și competitiv pentru dezvoltarea industriei energetice.

3.2. Transpunerea legislației UE în Republicii Moldova

Capitolul 14, titlul IV al AA se referă la cooperarea în sectorul energetic între UE și Republica Moldova în baza a patru articole: 76, 77, 78 și 79. Articolul 76 se referă la principiile generale ale cooperării energetice dintre Republica Moldova și UE, articolul 77 stabilește domeniile și obiectivele cooperării, iar articolul 78 presupune existența unui dialog permanent între părți. În articolul 79 al Acordului Republica Moldova își ia angajamentul să realizeze apropierea legislației sale naționale de actele normative ale UE și de instrumentele internaționale.

În anexa VIII a AA este specificată legislația UE și instrumentele internaționale în conformitate cu care Republica Moldova urmează să își apropie progresiv legislația în termenii stipulați. Anexa VIII stabilește 7 domenii de cooperare în domeniul energetic dintre Republica Moldova și UE, dintre care primele două se referă energie electrică și gaze naturale.

Tabelul 1. **Anexa VIII a AA (energie electrică și gaze naturale)**

Nr.	Domeniu	Actul UE (Directive/Regulamente)
1.	Energie electrică	*Directiva 2009/72/CE* a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind normele comune pentru piața internă a energiei electrice
		Regulamentul (CE) nr.714/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 iulie 2009 privind condițiile de acces la rețea pentru schimburile transfrontaliere de energie electrică
		Directiva 2005/89/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 18 ianuarie 2006 privind măsurile menite să garanteze siguranța aprovizionării cu energie electrică și investițiile în infrastructuri
2.	Gaze naturale	*Directiva 2009/73/CE* a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind normele comune pentru piața internă în sectorul gazelor naturale
		Regulamentul (CE) nr.715/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 iulie 2009 privind condițiile de acces la rețelele pentru transportul gazelor naturale
		Regulamentul (UE) nr.994/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 octombrie 2010 privind măsurile de garantare a securității aprovizionării cu gaze naturale

Sursa: *Elaborat de autor*

Directiva 2009/72/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind normele comune pentru piața internă a energiei electrice și *Regulamentul (CE) nr.714/2009* al Parlamentului European și al Consiliului din 13 iulie 2009 privind condițiile de acces la rețea pentru schimburile transfrontaliere de energie electrică au fost transpuse în legislația Republicii Moldova prin LP nr.107/2016 cu privire la energia electrică (LP 107/2016). Pentru a asigura implementarea acestei legi a fost necesar de ajustat cadrul legal, în acest

scop fiind adoptată LP *nr.109/2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative* (LP nr. 109/2016). *Ulterior, prevederi ale acestei directive europene au fost transpuse și prin* LP nr.174/2017 cu privire la energetică (LP 174/2017).

Directiva 2005/89/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 18 ianuarie 2006 privind măsurile menite să garanteze siguranța aprovizionării cu energie electrică și investițiile în infrastructuri a fost transpusă în Republica Moldova de către Parlament, până la semnarea AA, la 13 martie 2014 prin Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.124-XVIII din 23 decembrie 2009 cu privire la energia electrică. Scopul modificării legislative din 13 martie 2014 a fost transpunerea Directivei 2005/89/CE, convenită în cadrul discuțiilor cu experții Secretariatului Comunității Energetice aflați la Chișinău în misiunile de evaluare în noiembrie 2011 și martie 2012.

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 *Regulamentul (CE) nr.715/2009* al Parlamentului European și al Consiliului din 13 iulie 2009 privind condițiile de acces la rețelele pentru transportul gazelor naturale au fost transpuse parțial prin LP nr.108/2016 cu privire la gazele naturale (LP nr. 108/2016*).* Pentru implementarea LP nr. 108/2016 a fost ajustat cadrul legal prin adoptarea LP nr. 109/2016.

În legislația moldovenească sunt câteva neconcordanțe legate de compatibilitatea cu prevederile și cerințele reglementărilor comunitare la subiectul gazelor naturale. Anumite prevederi sunt neaplicabile în legislația moldovenească din următoarele cauze: în Republica Moldova nu există premise pentru desfășurarea activității aferente gazelor naturale lichefiate; unele prevederi se aplică statelor membre ale Uniunii Europene; prevederile cu privire la infrastructura nouă urmau a fi specificate în Republica Moldova după intrarea în vigoare a legii cu privire la gazele naturale. Alte norme ale directivei au fost catalogate drept parțial compatibile cu legislația națională pe motiv că anumite prevederi ale promovării cooperării regionale nu pot fi implementate în Republica Moldova deoarece „Moldovatransgaz" SRL exploatează doar rețelele de transport situate pe teritoriul țării și pe motiv că între Republica Moldova și instituțiile Tratatului Comunității Energetice nu există raporturi juridice similar celor dintre statele membre și Comisiei.

Referindu-ne la articolele Directivei 2009/73/CE, au fost transpuse art.1-42, art.44-48 și prevederile anexei I. Nu au fost transpuse art.43 și art.49-56. Implementarea prevederilor LP 108/2016 referitoare la separarea operatorilor sistemelor de transport se efectuează în termen de până la 1 ianuarie 2020. Din Regulamentul (CE) nr.715/2009 nu au fost transpuse în legislația națională art.4-12, art.23, art.25 și art.27-32.

Prevederi ale Directivei 2009/73/CE au fost *transpuse în legislația națională prin* LP nr. 174/2017.

Regulamentul (UE) nr.994/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 octombrie 2010 privind măsurile de garantare a securității aprovizionării cu gaze naturale a fost transpus parțial prin HG nr.207 din 03.04.2019 cu privire la aprobarea Regulamentului privind situațiile excepționale pe piața gazelor naturale și a Planul de acțiuni pentru situații excepționale pe piața gazelor naturale (HG 207/2019). Regulamentul (UE) nr.994/2010 a fost abrogat prin Regulamentul (UE) 2017/1938 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2017 privind măsurile de garantare a siguranței furnizării de gaze. Actualmente, Secretariatul Comunității Energetice se află doar la etapa de inițiere a consultărilor cu țările membre în cadrul Grupului de coordonare privind securitatea aprovizionării cu gaze din cadrul Comunității Energetice privind termenul și prevederile Regulamentului (UE) 2017/1938 ce urmează a fi transpus.

Termenele de transpunere a acestor directive și regulamente au fost convenite în cadrul discuțiilor cu Comunitatea Energetică Europeană.

Tabelul 2. **Transpunerea actelor UE în legislația Republicii Moldova**

Actul UE (Directive/Regulamente)	Actul național	Gradul de transpunere
Directiva 2009/72/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind normele comune pentru piața internă a energiei electrice	*Legea nr.107 din 27.05.2016* cu privire la energia electrică *Legea nr.109 din 27.05.2016* pentru modificarea și completarea unor acte legislative *Legea nr.174 din 21.09.2017* cu privire la energetică	Transpunere integrală
Regulamentul (CE) nr.714/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 iulie 2009 privind condițiile de acces la rețea pentru schimburile transfrontaliere de energie electrică	*Legea nr.107 din 27.05.2016* cu privire la energia electrică *Legea nr.109 din 27.05.2016* pentru modificarea și completarea unor acte legislative	Transpunere integrală
Directiva 2005/89/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 18 ianuarie 2006 privind măsurile menite să garanteze siguranța aprovizionării cu energie electrică și investițiile în infrastructuri	*Legea nr.107 din 27.05.2016* cu privire la energia electrică	Transpunere integrală
Directiva 2009/73/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind normele comune pentru piața internă în sectorul gazelor naturale	*Legea nr.108 din 27.05.2016* cu privire la gazele naturale *Legea nr.109 din 27.05.2016* pentru modificarea și completarea unor acte legislative *Legea nr. 174 din 21.09.2017* cu privire la energetică	Transpunere parțială
Regulamentul (CE) nr.715/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 iulie 2009 privind condițiile de acces la rețelele pentru transportul gazelor naturale	*Legea nr.108 din 27.05.2016* cu privire la gazele naturale *Legea nr.109 din 27.05.2016* pentru modificarea și completarea unor acte legislative. *Hotărârea ANRE nr.321 din 13.12.2016* cu privire la aprobarea Regulamentului privind accesul la rețelele de transport al gazelor naturale și gestionarea congestiilor.	Transpunere parțială
Regulamentul (UE) nr.994/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 octombrie 2010 privind măsurile de garantare a securității aprovizionării cu gaze naturale	*Hotărârea Guvernului nr.207 din 03.04.2019* cu privire la aprobarea Regulamentului privind situațiile excepționale pe piața gazelor naturale, Planul de acțiuni pentru situații excepționale pe piața gazelor naturale	Transpunere parțială

Sursa: *Elaborat de autor*

3.3. Implementarea AA în domeniul energetic

Termenele și acțiunile pentru implementarea AA în sectorul energetic au fost convenite de către Republica Moldova cu UE în foile de parcurs aprobate de Guvernul Republicii Moldova la 16 iunie 2015 (HG nr. 409/2015), MEI fiind instituția responsabilă de implementare a acestora. Foile de parcurs au fost aprobate pentru perioada 2015-2030 și se referă la sectorul electroenergetic și cel al gazelor naturale.

Implementarea celor două foi de parcurs are următoarele sarcini specifice:

- elaborarea și adoptarea cadrului normativ în sectorul electroenergetic din Republica Moldova în conformitate cu acquis-ul UE, în special cu prevederile pachetelor energetice II și III;
- consolidarea cadrului instituțional și organizațional, precum și dezvoltarea pieței energiei electrice și cea a gazelor naturale;
- promovarea proiectelor investiționale în infrastructura electroenergetică, sporirea securității energetice a Republicii Moldova este fundamentală necesitatea realizării interconexiunilor electroenergetice și a gazelor naturalele cu UE prin intermediul României.

Aceste sarcini specifice pentru realizarea implementarea foilor de parcurs au fost grupate în pachete tematice. De elaborarea legislației primare și de securitatea energetică este responsabil preponderent MEI, iar de elaborarea legislației secundare și liberalizarea pieței energetice – ANRE.

3.3.1. Elaborarea și aprobarea cadrului normativ

Primul pachet tematic pentru cele două foi de parcurs ține de elaborarea cadrului normativ pentru sectorul electroenergetic. Realizarea acestui pachet tematic este constituit din două părți: 1) armonizarea legislativă (transpunerea directivelor europene în legislația moldovenească); 2) elaborarea și aprobarea legislației secundare în domeniile energiei electrice și al gazelor naturale. Prima parte a pachetului a fost realizată prin aprobarea celor două legi sectoriale – Legea cu privire la energia electrică și Legea cu privire la gazele naturale. În conformitate cu cele două foi de parcurs adoptate la 16 iunie 2015, aprobarea proiectelor celor două legi a fost realizată de către Guvern aproape în termen. Termenul preconizat era trimestrul III al anului 2015, cele două hotărâri de guvern au fost aprobate în trimestru IV – la 8 octombrie 2015 proiectul de lege cu privire la energia electrică, iar proiectul de lege cu privire la gazele naturale la 28 octombrie 2015.

În cadrul primului pachet tematic al celor două foi de parcurs, ANRE urma să adopte două regulamente pe parcursul unui an de la publicarea noilor legi cu privire la energia electrică și cu privire la gazele naturale: privind condițiile de acces la rețeaua pentru schimburile transfrontaliere de energie electrică și privind condițiile de acces la rețelele pentru transportul gazelor naturale. Aceste două regulamente urmau să transpună Regulamentul (CE) nr.714/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 iulie 2009 privind condițiile de acces la rețea pentru schimburile transfrontaliere de energie electrică și de abrogare a Regulamentului (CE) nr.1228/2003 și Regulamentul (CE) nr.715/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 iulie 2009 privind condițiile de acces la rețelele pentru transportul gazelor naturale și de abrogare a Regulamentului (CE) nr.1775/2005. Ulterior, autoritățile Republicii Moldova au preferat soluția transpunerii acestor două regulamente ale UE în cadrul celor două legi elaborate și aprobate la nivel național – LP nr. 107/2016 și LP nr. 108/2016.

Altă acțiune în cadrul primului pachet tematic se referă la elaborarea cadrului normativ pentru sectorul electroenergetic și cel al gazelor naturale. Această acțiune se referă la aprobarea legislației secundare în conformitate cu Regulamentul (UE, Euratom) nr. 617/2010 al Consiliului din 24 iunie 2010 privind informarea Comisiei cu privire la proiectele de investiții în infrastructura energetică din cadrul UE și de abrogare a Regulamentului (CE) nr.736/96 și cu Regulamentul (UE) nr. 994/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 octombrie 2010 privind măsurile de garantare a securității aprovizionării cu gaze naturale, dar și în conformitate cu alte acte normative comunitare.

După adoptarea celor două legi – cea cu privire la energie electrică și cea cu privire la gazele naturale –, Guvernul Republicii Moldova, în mod special MEI, și ANRE au demarat procesul de elaborare a legislației secundare.

În baza LP nr. 107/2016 au fost aprobate următoarele hotărâri de guvern:

- HG nr.885/2017 (HG 885/2017) cu privire la desemnarea furnizorului central de energie electrică;
- HG nr.454/2017 privind implementarea unor prevederi ale LP nr. 107/2016 cu privire la energia electrică și LP nr. 108/2016 cu privire la gazele naturale.
- HG nr. 806/2018 cu privire la modificarea unor hotărâri ale Guvernului (HG 806/2018);
- HG nr.149/2019 cu privire la aprobarea Regulamentului privind situațiile excepționale pe piața energiei electrice și a Planului de acțiuni pentru situații excepționale pe piața energiei electrice (HG 149/2019).

HG nr.885/2017 se încadrează în realizarea Legii cu privire la energia electrică și face parte din acțiunile planificate în anul 2017 de către MEI pentru implementare a Pachetului Energetic III prin aplicarea cadrului legal necesar funcționării eficiente a sectorului energetic al Republicii Moldova. În conformitate cu această hotărâre a guvernului, Societatea pe Acțiuni „Energocom" a fost desemnată în calitate de furnizor central de energie electrică până la 1 ianuarie 2021.

Celelalte trei acțiuni planificate de MEI pentru anul 2017 pentru implementarea Pachetului Energetic III în conformitate cu LP 107/2016 – asigurarea independenței operatorului sistemului de transport, certificarea operatorului de transport și sistem Î.S. „Moldelectrica" prin realizarea procedurilor de separare în conformitate cu prevederile art.26 al legii și aprobarea Regulamentului privind situațiile excepționale pe piața energiei electrice și a Planului de acțiuni pentru situații excepționale pe piața energiei electrice – au fost realizate ulterior.

Asigurarea independenței operatorului sistemului de transport a fost realizată prin HG nr.806/2018. Această hotărâre prevede transmiterea întreprinderilor de stat în care MEI exercită funcția de fondator către Agenția Proprietății Publice, cu excepția Î.S. „Moldelectrica", astfel asigurându-se independența operatorului de transport.

O altă acțiune planificată pentru anul 2017, dar și în 2018, care reiese din LP nr. 107/2016, a fost realizată în anul 2019 prin HG nr.149/2019 cu privire la aprobarea Regulamentului privind situațiile excepționale pe piața energiei electrice și a Planului de acțiuni pentru situații excepționale pe piața energiei electrice. Elaborarea acestor două documente are drept scop crearea cadrului juridic necesar pentru asigurarea securității aprovizionării cu energie electrică prin organizarea funcționării normale și continue a pieței energiei electrice și prin realizarea unor măsuri menite să asigure prevenirea limitării și/sau a întreruperii aprovizionării consumatorilor cu energie electrică ori restabilirea acesteia în termeni cât mai restrânși în cazul apariției unor situații excepționale pe piața energiei electrice.

Pentru anul 2019 a fost transferată acțiunea de elaborare a proiectului Regulamentului cu privire la desfășurarea licitațiilor pentru construcția de noi centrale, proiect realizat cu suportul USAID. Acțiunea privind aprobarea de către Guvern al Regulamentului cu privire la protecția rețelelor electrice a fost anulată deoarece un astfel de Regulament există deja (HG nr. 514/2002.

Tabelul 3. **Acțiunile planificate pentru anii 2017–2018 de către MEI în conformitate cu LP 107/2016**

Nr.	Acțiune	Realizare
	Anul 2017	
1.	Elaborarea proiectului hotărârii Guvernului cu privire la asigurarea independenței operatorului sistemului de transport	Acțiune transferată pentru 2018
2.	Elaborarea proiectului hotărârii Guvernului cu privire la desemnarea furnizorului central de energie	Acțiune realizată
3.	Crearea premiselor necesare pentru certificarea operatorului de transport și sistem Î.S. „Moldelectrica" prin realizarea procedurilor de separare în conformitate cu cadrul legislativ existent	Acțiune transferată pentru 2018
4.	Elaborarea și aprobarea Regulamentului privind situațiile excepționale pe piața energiei electrice, Planului de acțiuni pentru situații excepționale pe piața energiei electrice și componența Comisiei pentru situații excepționale	Acțiune transferată pentru 2018
5.	Elaborarea proiectului hotărârii Guvernului cu privire la aprobarea Rapoartelor prevăzute în art. 4, 11 din Legea nr.107 din 27.05.2016	Acțiune realizată
	Anul 2018	
1.	Elaborarea proiectului Hotărârii Guvernului cu privire la asigurarea separării proprietății operatorului de transport	Acțiune realizată
2.	Elaborarea Hotărârii de Guvern cu privire la aprobarea Regulamentului privind situațiile excepționale pe piața energiei electrice, Planului de acțiuni pentru situații excepționale pe piața energiei electrice și componenței	Acțiune transferată pentru 2019
3.	Elaborarea proiectului Regulamentului cu privire la desfășurarea licitațiilor pentru construcția de noi centrale	Acțiune transferată pentru 2019
4.	Elaborarea proiectului hotărârii Guvernului privind aprobarea Regulamentului cu privire la protecția rețelelor electrice	Acțiune anulată

Sursa: *Elaborat de autor în baza Planurilor de acțiuni și Rapoartelor de activitate ale MEI*

În baza LP nr.108/2016 în anii 2017-2018 au fost planificate și realizate mai puține acțiuni în comparație cu LP nr. 107/2016. Dintre acestea, se merită de menționat HG nr.207 din 03.04.2019 cu privire la aprobarea Regulamentului privind situațiile excepționale pe piața gazelor naturale și a Planului de acțiuni pentru situații excepționale pe piața gazelor naturale, adoptarea cărora era preconizată pentru anul 2017.

Tabelul 4. **Acțiunile planificate pentru anii 2017-2018 de către MEI în conformitate cu LP 108/2016**

Nr.	Acțiune	Realizare
	Anul 2017	
1.	Elaborarea proiectului hotărârii Guvernului cu privire la aprobarea Rapoartelor prevăzute în art. 11, 107 din Legea nr. 108 din 27.05.2016	Acțiune realizată
2.	Elaborarea și aprobarea Regulamentului privind situațiile excepționale pe piața gazelor naturale, Planul de acțiuni pentru situații excepționale pe piața gazelor naturale și componența Comisiei pentru situații excepționale	Acțiune transferată pentru 2018
	Anul 2018	
1.	Elaborarea proiectului hotărârii Guvernului pentru aprobarea Regulamentului privind zonele de protecție a rețelelor de gaze naturale	Acțiune realizată
2.	Elaborarea Hotărârii de Guvern cu privire la aprobarea Regulamentului privind situațiile excepționale pe piața gazelor naturale, Planul de acțiuni pentru situații excepționale pe piața gazelor naturale	Acțiune transferată pentru 2019

Sursa: *Elaborat de autor în baza Planurilor de acțiuni și Rapoartelor de activitate ale MEI*

ANRE prin Hotărârea Consiliului de Administrație al ANRE nr.197/2016 din 7 iulie 2016, în redacția Hotărârii nr.240/2017 din 29 iunie 2017, a aprobat Programul de reglementări al ANRE pentru perioada 2016-2018.[47] În acest program de reglementări, partea I se referă la sectorul energiei electrice (reglementări în conformitate cu LP nr. 107/2016), iar partea II la sectorul gazelor naturale (reglementări în conformitate cu LP nr. 108/2016).

***Tabelul 5*. Realizarea de către ANRE a Programului de reglementări în conformitate cu LP nr. 107/2016**

Nr.	Act normativ	Termen planificat	Decizia de adoptare
1.	Lista serviciilor și a lucrărilor ce pot fi exterrnalizate de către titularii de licență din sectorul energiei electrice	2017 T2	H. nr.232 din 27.06. 2017
2.	Metodologia de calculare, aprobare și aplicare a tarifelor reglementate pentru serviciul de transport al energiei electrice	2016 T3	H. nr.486 din 13.12.2017
3.	Metodologia de calculare, aprobare și aplicare a tarifelor pentru serviciul de distribuție a energiei electrice	2016 T3	H. nr.64 din 22.02.2018
4.	Metodologia de calculare, aprobare și aplicare a tarifelor reglementate de furnizare a energiei electrice	2016 T3	Neadoptat
5.	Metodologia de calculare, aprobare și aplicare a tarifelor reglementate pentru serviciile auxiliare prestate de către operatorii de sistem din sectorul electroenergetic	2017 T3	H. nr.269 din 28.09.2018
6.	Regulamentul privind calitatea serviciilor de transport și de distribuție a energiei electrice	2016 T3	H. nr.282 din 11.11.2016
7.	Regulamentul privind accesul la rețelele electrice de transport pentru schimburile transfrontaliere și gestionarea congestiilor	2016 T4	H. nr.353 din 27.12.2016
8.	Sistemul de informații în a căror bază titularii de licențe din sectorul electroenergetic prezintă rapoarte Agenției	2017 T3	H. nr.157 din 07.05.2018
9.	Metodologia de calculare, aprobare și aplicare a prețurilor reglementate pentru energia electrică furnizată de furnizorul central de energie electrică	2017 T4	H. nr.483 din 13.12.2017
10.	Metodologia de calculare, aprobare și aplicare a prețurilor reglementate pentru energia electrică și energia termică produsă de centralele electrice de termoficare urbane	2017 T3	Neadoptat
11.	Regulamentul privind dezvoltarea rețelelor electrice de distribuție	2017 T3	H. nr.94 din 04.04.2019
12.	Metodologia de calculare a tarifului reglementat pentru operarea sistemului de distribuție închis	2017 T3	H. nr.317 din 09.11.2018
13.	Regulamentul cu privire la furnizarea energiei electrice	2017 T3	Neadoptat
14.	Normele tehnice ale rețelelor electrice	2017 T3	H. nr.210 din 09.10.2015
15.	Regulamentul privind racordarea la rețelele electrice și prestarea serviciilor de transport și de distribuție a energiei electrice	2017 T3	Neadoptat

47 Anexă la Hotărârea Consiliului de Administrație al ANRE nr. 197/2016 din 7 iulie 2016, în redacția Hotărârii nr. 240/2017 din 29 iunie 2017. Programul de reglementări al ANRE pentru perioada 2016-2018. / http://anre.md/files/acte/plan%20de%20reglementari/Program%20de%20Reglementari%202016-2018.pdf

16.	Regulamentul cu privire la dirijarea prin dispecerat a sistemului electroenergetic	2017 T4	H. nr.316 din 09.11.2018
17.	Metodologia de calculare, aprobare și aplicare a tarifelor pentru serviciul de operare a pieței energiei electrice	2018 T1	Neadoptat
18.	Regulile pieței energiei electrice	2018 T2	Neadoptat
19.	Metodologia de calculare a plăților pentru prestarea serviciilor de echilibrare	2018 T2	Neadoptat
20.	Codul rețelelor electrice	2018 T3	Neadoptat
21.	Metodologia de calculare, de aprobare și de aplicare a tarifelor reglementate pentru serviciul de distribuție a energiei electrice	2017 T4	Neadoptat
22.	Metodologia de calculare, de aprobare și de aplicare a prețurilor reglementate pentru energia electrică furnizată de furnizorul serviciului universal și de furnizorul de ultimă opțiune	2017 T4	H. nr.65 din 23.02.2018

Sursa: *Elaborat de autor în baza actelor normative publicate de ANRE*

Din tabelul de mai sus se observă că majoritatea actelor normative care urmează a fi elaborate și aprobate de ANRE sunt metodologii și regulamente. În domeniul energiei electrice o bună parte din actele normative planificate au fost aprobate, însă constatăm că un număr important de acte urmează a fi adoptate.

***Tabelul 6.* Realizarea de către ANRE a Programului de reglementări în conformitate cu LP nr. 108/2016**

Nr.	Act normativ	Termen planificat	Decizia de adoptare
1.	Lista serviciilor și a lucrărilor ce pot fi externalizate de către titularii de licență din sectorul gaze naturale	2017 T2	H. nr.233 din 27.06. 2017
2.	Metodologia de calculare și aplicare a tarifelor reglementate	2016 T3	H. nr.57 din 23.02.2017
3.	Regulamentul privind accesul la rețelele de transport al gazelor naturale și referitor la gestionarea congestiilor	2016 T4	H. nr.321 din 13.12.2016
4.	Sistemul de informații în a căror bază titularii de licențe din sectorul gazelor naturale prezintă rapoarte Agenției	2017 T3	Nerealizat
5.	Metodologia de calculare, de aprobare și de aplicare a tarifelor reglementate pentru serviciile auxiliare prestate de către operatorul sistemului de transport și de către operatorul sistemului de distribuție	2017 T3	H. nr.271 din 28.09.2018
6.	Regulamentul privind dezvoltarea rețelelor de distribuție a gazelor naturale	2017 T3	H. nr.138 din 05.04.2018
7.	Regulamentul de furnizare a gazelor naturale	2017 T2	H. nr.113 din 19.04.2019
8.	Metodologia de calculare a tarifului pentru operarea sistemului de distribuție închis	2017 T3	H. nr.137 din 05.04. 2018

9.	Regulamentul cu privire la calitatea serviciilor de transport și de distribuție a gazelor naturale	2017 T3	Neadoptat
10.	Regulamentul privind racordarea la rețelele de gaze naturale și prestarea serviciilor de transport și de distribuție a gazelor naturale	2017 T3	H. nr.112 din 19.04. 2019
11.	Regulamentul privind rețelele gazelor naturale	2017 T3	Neadoptat
12.	Regulile pieței gazelor naturale	2018 T2	Neadoptat
13.	Codul rețelelor de gaze naturale	2018 T2	Neadoptat
14.	Regulamentul privind depozitul de stocare	2018 T3	Neadoptat
15.	Metodologia de calculare, de aprobare și de aplicare a tarifelor reglementat pentru serviciul de stocare a gazelor naturale	2018 T4	Neadoptat
16.	Regulamentul privind accesul la depozitele de stocare și referitor la gestionarea congestiilor	2018 T4	Neadoptat
17.	Metodologia de calculare și aplicare a tarifelor reglementate pentru serviciul de transport al gazelor naturale	2018 T4	Neadoptat
18.	Metodologia de calculare, de aprobare și de aplicare a tarifelor reglementate pentru serviciul de distribuție al gazelor naturale	2018 T4	Neadoptat
19.	Metodologia de calculare, de aprobare și de aplicare a prețurilor reglementate pentru furnizarea de ultimă opțiune și pentru furnizarea gazelor naturale anumitor categorii de consumatori finali în contextul obligației de serviciu public	2018 T4	Neadoptat
20.	Desemnarea operatorului depozitului de stocare obligat să elaboreze și să prezinte Agenției pentru aprobare proiectul Regulamentului privind accesul la depozitele de stocare și referitor la gestionarea congestiilor	–	Neadoptat

Sursa: *Elaborat de autor în baza actelor normative publicate de ANRE*

În domeniul gazelor naturale procesul de elaborare și aprobare a actelor normative decurge mai lent în comparație cu cel al energiei electrice, o mare parte din ele nefiind încă aprobate de către ANRE. Reprezentanții instituției explică aceste neadoptări invocând următoarele: extinderea termenelor de adoptare, excluderea din programul de acțiuni, adoptarea după construcția depozitelor de stocare în Republica Moldova, inexistența operatorului al depozitului de stocare, termenul metodologiei existente expiră în noiembrie 2019[48].

Elaborarea întregului pachet de acte normative care reies din cele două legi – LP nr. 107/2016 și LP nr. 108/2016 – urma a fi finalizat până la finele anului 2018. Din tabelele de mai sus se observă că acest proces este încă în desfășurare. Interviurile purtate cu reprezentanții instituțiilor de stat care gestionează sectorul energetic relevă faptul că finalizarea procesului de elaborare a actelor normative din domeniile energiei electrice și a gazelor naturale este preconizată pentru anul 2019, astfel că, începând cu 2020, să existe deja mecanismul capabil să funcționeze pentru a restructura funcțional cele două domenii în conformitate cu obiectivele stabilite în Pachetul Energetic III. Întârzierea în elaborarea și aprobarea cadrului normativ este explicată prin mecanismul complex de elaborare și aprobare a legislației care, potrivit responsabililor din aceste domenii, s-a dovedit a fi mai îndelungat decât s-a preconizat.[49]

48 Comentariile ANRE la raportul de evaluare a implementării Acordului de Asociere în sectoarele energiei electrice și a gazelor naturale.

49 Interviu al autorului cu reprezentanții instituțiilor de resort, Chișinău, mai 2019

3.3.2. Consolidarea cadrului instituțional și organizațional. Dezvoltarea pieței energiei electrice și a gazelor naturale

În conformitate cu acest pachet tematic, Republica Moldova ar trebui să ajungă la o concurență reală în sectorul electroenergetic și cel al gazelor naturale cu o piață liberalizată și dezvoltată. Prima acțiune a foii de parcurs din setul celor propuse pentru consolidarea cadrului instituțional și organizațional și pentru dezvoltarea pieței este separarea legală a activității de distribuție de cea de furnizare.

În domeniul energiei electrice, această acțiune a fost realizată până la aprobarea de către Guvern a foii de parcurs în conformitate cu angajamentele asumate de către Republica Moldova în procesul de implementare a Pachetului Energetic II. Prin HG privind inițierea reorganizării unor societăți pe acțiuni din 15 aprilie 2015 a fost decisă reorganizarea prin dezmembrare (separare) a SA „Rețelele Electrice de Distribuție Nord" și SA „Rețelele Electrice de Distribuție Nord-Vest" și fondarea SA „Furnizarea Energiei Electrice Nord" din contul patrimoniului SA „Rețelele Electrice de Distribuție Nord" și SA „Rețelele Electrice de Distribuție Nord-Vest", transmis în procesul reorganizării. SA „Furnizarea Energiei Electrice Nord" a fost fondată din contul patrimoniului SA „RED Nord" și SA „RED Nord-Vest", transmis în rezultatul reorganizării acestora. În urma acestui proces, drepturile și obligațiile SA „RED Nord" și SA „RED Nord-Vest" aferente activității de furnizare a energiei electrice la tarife reglementate au fost preluate de către SA „Furnizarea Energiei Electrice Nord".

Anterior, la Adunarea Generală a Acționarilor ÎCS „Red Union Fenosa" SA din 10 noiembrie 2014 a fost aprobată reorganizarea ÎCS „Red Union Fenosa" SA cu înființarea unei noi întreprinderi, ÎCS „Gas Natural Fenosa Furnizare Energie" SRL,[50] și transmiterea acesteia din urmă cu titlu universal al părții din patrimoniu, ce este aferent activității de furnizare a energiei electrice la prețuri reglementate, în conformitate cu Proiectul de reorganizare, Bilanțul de Repartiție și Actul de Transmitere.

În conformitate cu Pachetul Energetic III, este importantă separarea și dispersarea operatorului sistemului de transport de cel de distribuție. În conformitate cu competențele și atribuțiilor stabilite prin LP 107/2016, ÎS „Moldelectrica este responsabilă pentru transportul de energie electrică.

Tabelul 8. **Titularii de licență pentru serviciile de producere, transport, distribuția și furnizare a energiei electrice**

Nr.	Tip serviciu	Titularul de licență
1.	Producere	„TERMOELECTRICA" SA
		„CET-Nord" SA
		„Nodul Hidroenergetic Costesti" IS
		„Молдавская ГРЭС" SA de tip închis
2.	Operatorul sistemului de transport	Î.S.„Moldelectrica"
3.	Operatorul sistemului de distribuție	ÎCS. „RED Union Fenosa" SA
		SA „RED Nord"
		SA „RED Nord-Vest"
4.	Furnizorul	ÎCS „Gas Natural Fenosa Furnizare Energie" SRL
		SA "Furnizarea Energiei Electrice Nord"
		„Energocom" SA
		„Energocapital" SA (regiunea transnistreană)

Sursa: *Elaborat de către autor în baza Raportului privind activitatea ANRE în anul 2017*

50 ÎCS „Red Union Fenosa" SA Rapoarte financiare pentru exercițiul financiar încheiat la 31 decembrie 2014 înctocmite în conformitate cu standardele naționale de contabilitate. / http://www.gasnaturalfenosa.md/sites/default/files/Raport_financiar_al_companiei_ICS_RED_Union_FenosaSA-2014.pdf

Pentru a facilita liberalizarea pieței energiei electrice, Guvernul Republicii Moldova trebuia să desemneze operatorul pieței energiei electrice și furnizorul central de energie electrică (la etapa inițială este posibilă dispersarea aceleiași întreprinderi) și să dispună crearea pieței centralizate a energiei electrice. În conformitate cu foaia de parcurs, prin Hotărârea din 1 noiembrie 2017 cu privire la desemnarea furnizorului central de energie electrică, Guvernul a decis că, la etapa inițială, cea mai potrivită și mai simplă opțiune este desemnarea în calitate de furnizor central de energie electrică a întreprinderii energetice existente SA „Energocom", în care statul deține 100% acțiuni. În favoarea desemnării SA „Energocom" în calitate de furnizor central de energie electrică, Guvernul a adus următoarele argumente:

- unicul furnizor de acest tip care deține licența corespunzătoare și activează pe piața energiei electrice;
- este întreprindere funcțională, cu experiență îndelungată de furnizare a energiei electrice pe piața internă, asigurând importul și de la centrala electrică „Молдавская ГРЭС" SA din regiunea Transnistreană în proporție de 70-80% din totalul cererii de energie electrică consumată;
- cunoaște bine specificul pieței de energie electrică și dispune de infrastructură și personal necesar pentru desfășurarea activității de furnizare a energiei electrice;
- cunoaște și are experiență de lucru cu operatorul sistemului de transport, cu operatorii sistemelor de distribuție, cu furnizorii și consumatorii eligibili de energie electrică, precum și cu ANRE;
- va obține cel mai mic cost unitar (lei/kWh) aferent realizării obligațiilor impuse furnizorului central de energie electrică și, respectiv, cel mai mic preț de vânzare a energiei electrice în comparație cu celelalte opțiuni.

Se cere de menționat că desemnarea de către Guvern a SA „Energocom" în calitate de furnizor central de energie electrică a provocat controverse în rândurile experților în domeniul energetic deoarece presa de investigații a scris în mai multe rânduri despre implicarea acestui furnizor în scheme frauduloase de import a energiei electrice.[51]

Deși Guvernul a desemnat operatorul pieței energiei electrice, creării pieței centralizate a energiei electrice încă nu s-a realizat.

În domeniul gazelor naturale, liberalizarea pieții este dificil de realizat. În conformitate cu Decizia nr. 408 din 6 aprilie 2011 a ANRE, piața de gaze naturale din Republica Moldova este determinată drept necompetitivă din cauza existenței unei singure surse de import, realizat de un singur furnizor la tarife reglementate – SA „Moldovagaz". Aceasta este singură societate integrată pe verticală, având astfel o poziție de monopol prin controlul întregului lanț al activităților în domeniul gazelor naturale (import, tranzit, transport, distribuție angro, distribuție și furnizare cu amănuntul), fiind desemnată ca operator național al sistemului de gaze și furnizor dominant. „Moldovagaz" SA semnează contractul de import cu SA „Gazprom" și un acord de utilizare a rezervelor de gaze din Ucraina. Acționarii ai SA „Moldovagaz" sunt SA „Gazprom" (50%), Guvernul Republicii Moldova (36,6%) și autoritățile regionale din regiunea transnistreană (13,4%).

Republica Moldova a obținut acordul Comunității Energetice Europene referitor la derogarea de la procedura de separare a activităților în domeniul gazelor naturale până la 1 ianuarie 2020. Până atunci, SA „Moldovagaz" în comun cu Guvernul urma să întreprindă măsurile necesare pentru realizarea separării și asigurarea independenței operatorului de transport și de sistem. În cadrul procesului de reorganizare a întreprinderilor

51 Anticoruptie.md. *DOC // Schemă frauduloasă de import a energiei electrice. Igor Dodon și Zinaida Greceanîi, subiecții unei plângeri depusă la Procuratura Generală*. 31.10.2017. / https://anticoruptie.md/ro/stiri/doc-schema-frauduloasa-de-import-a-energiei-electrice-igor-dodon-si-zinaida-greceanii-subiectii-unei-plangeri-depusa-la-procuratura-generala *(accesat pe 25 aprilie 2019);*
Investigatii.md. Ion Preașca, Cornelia Cozonac *Afacerea „scumpirea energiei din Ucraina"*. 27 Iun 2008. / https://investigatii.md/ro/investigatii/economic/afacerea-scumpirea-energiei-din-ucraina *(accesat pe 25 aprilie 2019).*

din sistemul SA „Moldovagaz", începând cu 1 ianuarie 2016, în baza Hotărârii Consiliului de Observatori nr.51 din 30.10.2015, a fost separată activitatea de distribuție a gazelor naturale de activitatea de furnizare. În conformitate cu această hotărâre, activitatea de furnizare a gazelor naturale către consumatori a fost concentrată la SA „Moldovagaz", iar activitatea de distribuție – către 12 întreprinderi de distribuție afiliate.

Succesul liberalizării pieții în domeniile energiei electrice și a celei gazelor naturale este în dependență directă de realizarea interconexiunilor cu România. În domeniul energiei electrice liberalizarea pieții ar fi posibilă fără interconexiunea din România dacă în Ucraina piața energiei electrice ar fi liberalizată. Realizarea interconexiunilor energetice, în paralel cu finalizarea aprobării cadrului normativ în domeniile energiei electrice și a gazelor naturale, va duce la crearea condițiilor necesare pentru existența unei concurențe reale în aceste domenii.

La nivel instituțional, în contextul liberalizării piețelor de energie, este foarte importantă independența reglementatorului de piață în raport cu toate părțile interesate: în raport cu Parlamentul, Guvernul, companiile energetice și consumatorii. În legile cu privire la energia electrică și gazele naturale sunt sporite prevederile instituționale ANRE. Pentru a aduce în concordanță domeniul energetic cu legile speciale sectoriale – Legea cu privire la energia electrică și Legea cu privire la gazele naturale, adoptate anterior – Parlamentul Republicii Moldova a adoptat la 21 septembrie 2017 Legea nr.174 cu privire la energetică.

Prevederile acestei legi sporesc rolul și independența ANRE conform cerințelor Pachetului Energetic III al UE. Reieșind din prevederile noii legii, ANRE în calitate de regulator independent are dreptul să aplice sancțiuni financiare față de operatorii din piață, iar pentru a respecta dreptul la apărare al întreprinderilor energetice, precum și pentru a se evita eventualele abuzuri din partea ANRE, a fost stabilită procedura de aplicare a sancțiunilor respective. De asemenea, LP nr. 174/2017 modifică și procedura de numire a directorilor Consiliului de administrație la ANRE. Astfel, directorii vor fi desemnați în baza unui concurs organizat de Parlament pe principii profesionale și transparente. În conformitatea cu legea cu privire la energetică, transparența este una din regulile de bază a funcționării ANRE pentru a exclude orice suspiciune de imixtiune în activitatea acestei instituții.

Pentru a corespunde cu legea cu privire la energetică, dar și cu legile sectoriale din domeniul energetic, Parlamentul a aprobat la 14 decembrie 2018 Hotărârea privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a ANRE. Cu toate că potrivit LP 174/2017 ANRE are competențe sporite și o autonomie mai mare deocamdată nu putem atesta schimbări vizibile a aceste instituții în calitate de reglementator al pieții energetice din Republica Moldova.

3.3.3. Promovarea proiectelor investiționale în infrastructura energetică

Pe lângă angajamentele de a transpune legislația europeană, care vor reforma sistemul energetic moldovenesc din punct de vedere funcțional, sunt necesare și modificări la nivel structural care implică și dezvoltarea infrastructurii energetice. Modelul pieței energetice promovat de UE pune accent pe securitatea aprovizionării cu energie electrică și gaze naturale prin crearea interconexiunilor și infrastructurii necesare. Proiectele investiționale în infrastructura electroenergetică și a gazelor naturale, care au drept scop interconectarea energetică cu UE (România), sunt de importanță strategică pentru securitatea energetică a Republicii Moldova.

La 21 mai 2015, între Republica Moldova și România a fost semnat Memorandumul de Înțelegere privind realizarea proiectelor necesare interconectării rețelelor de gaze naturale și energie electrică din cele două

state.[52] În conformitate cu acest memorandum, timp de trei ani urmau a fi construite următoarele cinci obiective strategice de importanță națională pentru a consolida securitatea energetică a Republicii Moldova:

1) Gazoductul Ungheni-Chișinău;
2) Gazoductul Onești-Iași și stațiile de comprimare aferente;
3) Interconectarea electrică Isaccea-Vulcănești-Chișinău și stația Back-to-Back aferentă;
4) Interconectarea electrică Iași-Ungheni-Strășeni și stația Back-to-Back aferentă;
5) Interconectarea electrică Suceava-Bălți și stația Back-to-Back aferentă.

Interconectarea asincronă a rețelelor electrice din Moldova și România este importantă pentru integrarea în piața europeană unică de energie electrică. Interconectarea sistemelor de transport electroenergetice ale Republicii Moldova și României urmează a fi realizată prin construcția celor 3 linii electrice:

1) LEA 400 kV Vulcănești-Chișinău (sud);
2) LEA 400 kV Iași-Ungheni-Strășeni (centru);
3) LEA 400 kV Suceava-Bălți (nord).

Prima etapă a interconectării energetice dintre Republica Moldova și România constă în construcția liniei electrice Vulcănești-Chișinău. Acest proiect cuprinde următoarele componente și lucrări asociate:

- construirea unei stații de convertizor de 600 MW Back-to-Back în Vulcănești;
- construirea unei linii aeriene de 400 kV între Vulcănești și Chișinău;
- modernizarea și extinderea sub-stațiilor din Chișinău și Vulcănești.

Valoarea totală a proiectului a fost estimată la 270 mil. Euro. Pentru realizarea proiectului au fost semnate mai multe acorduri de finanțare: Acordul de împrumut dintre Republica Moldova și Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD) (80 mil. Euro), Contractul de finanțare încheiat între Republica Moldova și Banca Europeană de Investiții (BEI) (80 mil. Euro), Acordul de împrumut dintre Republica Moldova și Banca Mondială (BM) (70 mil. Euro) și Acordul de grant UE NIF (Neighbourhood Investment Facility) (40 mil. Euro). Agenția de implementare a proiectului este ÎS „Moldelectrica", iar unitatea de implementare a proiectului a fost desemnată Unitatea consolidată pentru implementarea și monitorizarea proiectelor în domeniul energetic (UCIPE).

Studiul de fezabilitate pentru interconectarea sistemelor de transport electroenergetice ale Republicii Moldova și României, a fost realizat cu suportul financiar al BERD de către Institutul de Studii și Proiectări Energetice SA (ISPE), România. ISPE, în baza contractului semnat cu ÎS „Moldelectrica", a elaborat a studiul de fezabilitate a liniei electrice de înaltă tensiune Vulcănești-Chișinău, versiunea preliminară pentru prima fază (Isaccea-Vulcănești) fiind prezentată la 16 septembrie 2016. Studiul de fezabilitate în versiune finală, care se referă la impactul asupra mediului social-economic, a fost aprobat în martie 2018.[53]

La 20 decembrie 2017, la Chișinău, au fost semnate Contractul de finanțare dintre Republica Moldova și BEI privind interconectarea electrică Moldova-România în sumă de 80 de milioane de euro, ratificat la 13 iulie 2018 prin aprobarea Legii nr.128. Tot atunci a fost semnat și Acordul de împrumut dintre Republica Moldova

52 Ordin Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene nr.1298-T-12 din 05.11.2015 cu privire la intrarea în vigoare și stingerea unor tratate internaționale. / http://lex.justice.md/md/361877/

53 Proiectul de interconectare a sistemelor electroenergetice Moldova-România. / http://www.moldelectrica.md/ro/finances/mold_rom_project *(accesat pe 26 aprilie 2019).*

și BERD privind implementarea proiectului „Interconectarea rețelelor de energie electrică dintre Republica Moldova și România, Faza I" în sumă de 80 de milioane de euro, ratificat la 20 iulie 2018 prin aprobarea Legii nr.150. ÎS „Moldelectrica" a semnat Acordul de proiect cu BERD pe 2 iulie 2018, iar cel cu BEI la 28 septembrie 2018.

Prin adoptarea LP nr.181/2018 pentru modificarea LP nr.107/2016 cu privire la energia electrică se urmă**reș**te reglementarea dificultăților pe care le au operatorii din sistem (operatorul sistemului de transport și operatorul sistemului de distribuție) în procesul de interacțiune a acestora cu proprietarii terenurilor sau ai bunurilor imobile în legătură cu construcția și exploatarea rețelelor electrice. Legea respectivă are drept scop să stabilească drepturile și obligațiile proprietarilor de teren, să asigure dreptul la servitute sau dreptul la uz (folosință), realizate în baza unui contract-cadru aprobat de Guvern cu plata unor compensații.

Tabelul 9. **Extinderea capacității de interconexiune cu România prin construcția liniilor electrice. Anii 2015–2018**

Acțiuni	Indicatori de produs/ rezultat	Termen de realizare	Realizarea acțiunii
Anul 2015			
Coordonarea implementării proiectului investițional: Stația Back-to-Back Vulcănești+Linia LEA 330 kV Vulcănești-Chișinău	Studiu de fezabilitate finalizat; Proiect tehnic elaborat; Acord de împrumut între Guvernul RM și partenerii de dezvoltare semnat	Trimestrul III Trimestrul IV Trimestrul IV	Aciune în curs de realizare
Coordonarea implementării proiectului investițional: Stația Back-to-Back+Linia RO-Ungheni-Strășeni	Studiu de fezabilitate demarat	Trimestrul IV	Acțiune în curs de realizare
Anul 2016			
Coordonarea și monitorizarea procesului de elaborare a Studiului de fezabilitate pentru construcția LEA 330 kV Vulcănești-Chișinău și a Stației Back-to-Back aferente	Studiu de fezabilitate; Nr. ședințele lucru la care s-a participat	Trimestrul IV	Activitate realizată
Coordonarea și monitorizarea procesului de elaborare a studiului de fezabilitate pentru construcția LEA 400 kV Strășeni-Ungheni – Iași și a Stației Back-to-Back aferente	Studiu de fezabilitate demarat; Nr. ședințele lucru la care s-a participat; Nr.propuneri înaintate	Trimestrul IV	Activitatea va continua în anul 2017
Actualizarea studiului de fezabilitate pentru construcția LEA 400 kV Bălți –Suceava și a Stației Back-to-Back aferente	Studiu de fezabilitate actualizat	Trimestrul IV	Activitatea va continua în anul 2017
Anul 2017			
Coordonarea și monitorizarea procesului de elaborare a proiectului tehnic pentru construcția LEA 400 kV Vulcănești-Chișinău și a Stației Back-to-Back aferente	Proiect tehnic elaborat; Nr. ședințe de lucru la care s-a participat	Trimestrul IV	Activitate nefinalizată
Coordonarea și monitorizarea procesului de elaborare a studiului de fezabilitate pentru construcția LEA 400 kV Strășeni-Ungheni-Iași și a Stației Back-to-Back aferente	Studiu de fezabilitate demarat; Nr. ședințe de lucru la care s-a participat; Nr. propuneri înaintate	Trimestrul IV	Activitate nefinalizată

Coordonarea și monitorizarea procesului de actualizare a studiului de fezabilitate pentru construcția LEA 400 kV Bălți –Suceava și a Stației Back-to-Back aferente	Studiu de fezabilitate actualizat	Trimestrul IV	Activitate nefinalizată
Anul 2018			
Monitorizarea /coordonarea procesului de elaborare a proiectului tehnic pentru construcția LEA 400 kV Vulcănești-Chișinău și a Stației Back-to-Back aferente	Nr. de rapoarte de implementare examinate; Calendar de implementare/ de lucru agreat de părți	Trimestrul IV	Acțiune transferată pentru anul 2019
Monitorizarea /coordonarea procesului de actualizare a studiului de fezabilitate pentru construcția LEA 400 kV Bălți-Suceava și a Stației Back-to-Back aferente	Calendar de implementare/ de lucru agreat de părți; Studiu de fezabilitate actualizat	Trimestrul IV	Acțiune transferată pentru anul 2019

Sursa: *Elaborat de autor în baza Planurilor de acțiuni și Rapoartelor de activitate ale MEI*

Din tabelul mai sus se observă că realizarea interconexiunii electroenergetice a Republicii Moldova cu România se desfășoară foarte lent, construcția propriu-zise a liniilor electrice nefiind încă inițiată.

Necesitatea interconectării electroenergetice a Republicii Moldova cu România a fost contestată de anumite instituții de resort din interior. Din interviurile realizate cu experții în domeniul energetic, putem atesta o anumită reticență a ÎS „Moldelectrica" față de acest proiect la faza inițierii lui.[54] Odată cu adoptarea de către ÎS „Moldelectrica" a planului de dezvoltarea pentru o perioada de 10 ani,[55] interconexiunea electroenergetică a Republicii Moldova cu România a devenit una dintre prioritățile în activitatea acestei instituții.

Reticenți față de utilitatea interconexiunii electroenergetice a Republicii Moldova cu România s-au arătat și reprezentanți ai Institutului de Energetică al Academiei de Știință a Moldova (AȘM), care, prin studii de evaluare[56], insistau asupra faptului că interconexiunile energetice vor spori securitatea energetică a țării, însă va duce la creșterea tarifului la energie electrică pentru consumatori finali din Republica Moldova. Aceste reticențe, atât din partea la ÎS „Moldelectrica" (la faza inițială), cât și a Institutului de Energetică al AȘM au întârziat procesul de inițiere a proiectelor de interconexiune electroenergetică a Republicii Moldova.

Următoarea etapă pentru construcția LEA 400 kV Vulcănești-Chișinău și a Stației Back-to-Back aferente este elaborarea proiectului tehnic. La moment, continuitatea acestui proiect este condiționată de modul în care se va avansa în implementarea proiectului de conectare sincronă a Republicii Moldova și Ucrainei la sistemul european continental ENTSO-E. Asta pentru că dacă Ucraina se va conecta la sistemul ENTSO-E, proiectul LEA 400 kV Vulcănești-Chișinău riscă să se transforme într-o investiție irecuperabilă. Luând în calcul că Ucraina și-a propus să se conecteze la sistemul ENTSO-E pană în anul 2027, un termen foarte ambițios și dificil de realizat, există șansa ca construcția LEA 400 kV Vulcănești-Chișinău și a Stației Back-to-Back aferente să treacă la următoarea etapă.

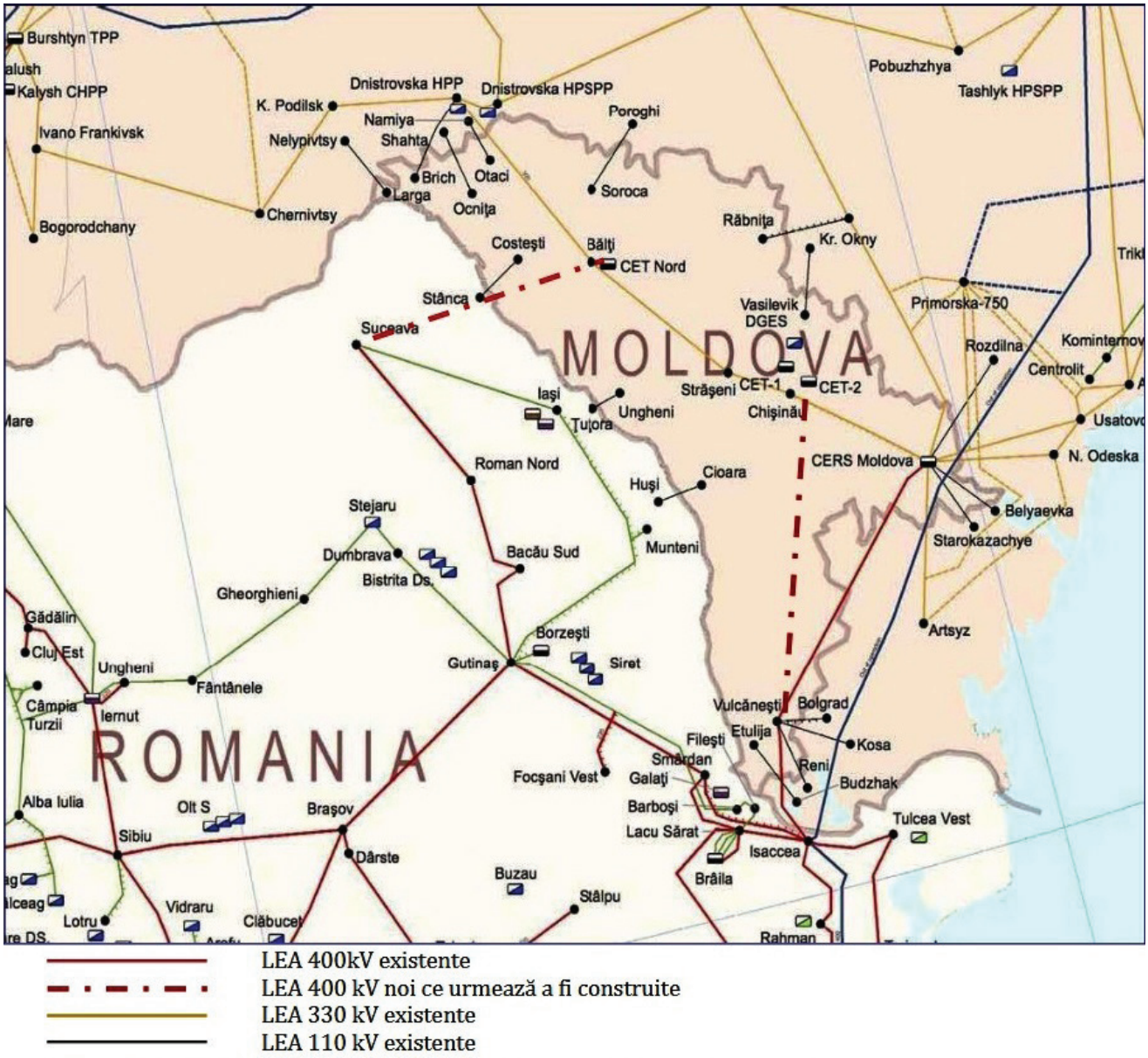
54 Interviu al autorului cu experți din domeniul energetic, Chișinău, mai 2019

55 Plan de Dezvoltarea Rețelelor Electrice de Transport în perioada anilor 2018-2027. – Chișinău, 2017. / http://www.moldelectrica.md/files/docs/TYNDP.pdf *(accesat pe 20 iunie 2019).*

56 Comendant I. *Impactul economic și de securitate a interconectării sistemelor electroenergetice ai Republicii Moldova și cel Vest European.* // Problemele Energeticii Regionale, Nr.2 (34), 2017. / https://www.mold-street.com/bma_userfiles/file/16_02_34_2017%20Ion%20Comendant%20Impactul%20economic%20%C5%9Fi%20de%20securitate%20a%20interconect%C4%83rii%20sistemelor%20electroenergetice%20IE%20ASM.pdf *(accesat pe 20 iunie 2019).*

Demararea procesului referitor la celelalte 2 linii electrice – LEA 400 kV Străşeni-Ungheni-Iaşi şi LEA 400 kV Bălţi-Suceava – depinde de evoluţia proiectului prioritar Staţia Back to Back Vulcăneşti şi LEA Vulcăneşti-Chişinău. Utilizarea la capacitate maximă a proiectului LEA 400 kV „Bălţi-Suceava" şi a Staţiei Back-to-Back aferente este condiţionată de construcţia LEA 400 kV „Suceava-Gădălin" care este inclusă în planul de dezvoltare a Reţelei Electrice de Transport din România.

Figura 1. **Proiectele de construcţie a liniilor de interconexiune electroenergetică**



Sursa: *Strategia Energetică a Republicii Moldova până în anul 2030*

Interconexiunea la sistemul continental ENTSO-E reprezintă o prioritate strategică pe termen lung a Guvernului Republicii Moldova pentru sectorul energetic. CNTEE „Transelectrica" SA este compania din România care conduce în cadrul ENTSO-E grupul de proiect care oferă sprijin și consiliere operatorilor de transport și de sistem din Republica Moldova și Ucraina și care monitorizează implementarea măsurilor pentru interconectarea sincronă.

Studiul de fezabilitate privind interconectarea sincronă a sistemelor electroenergetice ale Republicii Moldova și Ucrainei la Sistemul ENTSO-E a fost realizat în anul 2016 de către Consorțiul ENTSO-E și Aplicant&Parteneri, iar ulterior aprobat de Consorțiul ENTSO-E și Ministerul Economiei. În vederea atingerii obiectivelor specifice ale proiectului, țările-partenere au semnat în luna iunie 2017 a Acordurilor (ENTSO-E cu ÎS „Moldelectrica" și ENTSO-E cu UKRENERGO) asupra condițiilor de interconectare a sistemelor din Ucraina și Republica Moldova cu sistemul Europei Continentale. Prin aceste acorduri s-a agreat următorul program al acțiunilor premergătoare interconectării sincrone:

- realizarea studiilor suplimentare necesare pentru definirea în detaliu a tuturor măsurilor tehnice necesare (termen de finalizare – doi ani de la semnarea acordului);
- implementarea măsurilor tehnice și de reglementare necesare în Ucraina și Republica Moldova (termen de finalizare – patru ani de la semnarea acordului);
- efectuarea testelor de funcționare izolată a sistemelor din Ucraina și Republica Moldova (termen de finalizare – un an de la implementarea măsurilor tehnice);
- efectuarea testelor de funcționare interconectată cu sistemul european continental (termen de finalizare – un an de la finalizarea testelor de funcționare izolată).

În calitate de anexă la proiectul Acordului dintre Ucraina și Republica Moldova privind condițiile de interconectare la sistemul ENTSO-E este inclus Catalogul de măsuri, elaborat și coordonat cu Grupul Regional al Europei Centrale (GR EC). ÎS „Moldelectrica" și-a asumat responsabilitatea implementării măsurilor prevăzute în Catalogul de măsuri, cât și alte posibile măsuri ce vor fi identificate pe parcurs, urmare studiilor suplimentare planificate. Acordul a intrat în vigoare la data de 6 iulie 2017, urmare semnării acestuia de către ÎS „Moldelectrica" și cel puțin 80% din operatorii ENTSO-E.

Construcția gazoductului Iași-Ungheni reprezintă prima fază a proiectului de interconexiune a sistemului de gaze al Republicii Moldova cu cel al UE (România). Gazoductul Iași-Ungheni a fost dat oficial în exploatare la 27 august 2014. Primele livrări de gaze naturale către consumatorii din raionul Ungheni au început la 4 martie 2015. Cu gazele naturale românești sunt asigurate 19 localități din raionul Ungheni și 2 localități din raionul Nisporeni (cca 10 mii consumatori). Operațional, gazoductul Iași-Ungheni asigură doar furnizarea gazelor naturale pentru regiunea aferentă, ceea ce reprezenta până la 1% din consumul total pe țară.

Prin HG nr.501/2014 a fost fondată ÎS „Vestmoldtransgaz" pentru a gestiona gazoductul Iași-Ungheni și va presta serviciile de transport al gazelor naturale prin intermediul acestuia pe teritoriul Republicii Moldova.

În faza a doua a proiectului de interconexiune a sistemului de gaze al Republicii Moldova cu cel al UE urmează prelungirea gazoductului Iași-Ungheni până la Chișinău (conducta Ungheni-Chișinău). Gazoductul Iași-Ungheni-Chișinău, cu lungimea de 120 km, va permite diversificarea surselor de import de gaze în Republica Moldova. Prin hotărârile de Guvern din 20 mai și 16 iunie 2015 s-au inițiat negocierile și a fost aprobat Memorandumul de înțelegere dintre Guvernul Republicii Moldova și Guvernul României privind realizarea proiectelor necesare interconectării rețelelor de gaze naturale și energie electrică din Republica Moldova și România.

Studiul de fezabilitate pentru construcția gazoductului Ungheni-Chișinău, care include componenta impactului asupra mediului și impactului social,[57] a fost realizat de compania germană Fichtner GmbH&Co KG, contractată de BERD, și transmis MEI în februarie 2016. La 24 august 2016 a fost semnat Acordul de colaborare între SNTGN „Transgaz" și ÎS „Vestmoldtransgaz", în domeniul interconectării rețelelor de gaze naturale.

Costul aproximativ de realizare a proiectului pentru construcția gazoductului Ungheni-Chișinău este estimat la cca 93-113,0 mil. Euro. Prin Hotărârea Guvernului României din 5 octombrie 2016 s-a decis acordarea unui împrumut nerambursabil în valoare de 550 mii Euro pentru contractarea serviciilor de proiectare a gazoductului Ungheni-Chișinău, beneficiarul final fiind ÎS „Vestmoldtransgaz", iar prestatorul serviciilor de proiectare SNTGN „Transgaz", operatorul de transport și sistem din România. La 19 decembrie 2016 au fost semnate Acordurile de finanțare dintre Ministerul Economiei și BERD, BEI si Uniunea Europeana, în sumă de 92 mil. Euro (BERD și BEI – câte un împrumut de 41 de mil. Euro, UE – grant de 10 mil. Euro).

Pe parcursul anului 2017 a avut loc coordonarea procesului de elaborare a proiectului tehnic detaliat privind construcția tronsonului Ungheni-Chișinău. La 9 iunie 2017 a fost adoptată Legea nr.105 din privind declararea utilității publice pentru lucrările de interes național de construcție a conductei de transport gaze naturale pe direcția Ungheni-Chișinău.[36] Drept urmare, au fost depuse cererile pentru obținerea certificatelor de urbanism aferente construcției în cauză, la 6 septembrie 2017 fiind obținut Certificatul de urbanism pentru proiectare.

În ultimul trimestru al anului 2017, SNTGN „Transgaz" a încheiat și predat etapizat (14 septembrie 2017, 9 noiembrie 2017, 11 decembrie 2017) spre verificare beneficiarului livrabilele pentru documentația de proiect (cu excepția conexiunilor obiectelor supraterane la rețelele inginerești). Documentația de proiect a fost transmisă și către proiectantul de specialitate licențiat în Republica Moldova – ICPT „Energoproiect", spre adaptare la cadrul normativ național. La data de 28 decembrie 2017, ÎS „Vestmoldtransgaz" a prezentat verificatorului de stat spre verificare setul documentației de proiect.

Tot în ultimul trimestru al anului 2017, pentru identificarea surselor suplimentare de finanțare pentru acoperirea integrală a construcției tronsonului și a infrastructurii adiacente în baza estimărilor efectuate la etapa proiectării tehnice, Agenția Proprietății Publice a anunțat la 27 octombrie desfășurarea concursurilor de privatizare a Î.S. „Vestmoldtransgaz" cu prețul inițial de vânzare de 180 mil. lei și cu condiția ca volumul minim al investițiilor să fie de 93 mil. Euro, cu o perioadă de implementare a proiectului de 2 ani. La data de 28 decembrie 2017, „Eurotransgaz" SRL, societatea înființată la Chișinău, având ca asociat unic SNTGN „Transgaz" SA, a depus cererea de participare la concursul investițional de privatizare a Î.S. „Vestmoldtransgaz". Comisia de evaluare din cadrul Agenției Proprietății Publice a desemnat la 26 februarie 2018 compania „Eurotransgaz" SRL câștigătoarea concursului de privatizare a ÎS „Vestmoldtransgaz".

La nivelul realizării tehnice a proiectului, în anul 2018 a fost definitivată expertizarea detaliată a tronsonului Ungheni-Chișinău preconizată pentru construcția gazoductului, fiind realizate acțiuni de avizare/coordonare a documentației de proiect cu toate instituțiile de interes în conformitate cu legislația aplicabilă. Proiectul tehnic a fost definitivat și aprobat în luna august 2018, autorizația de construire a fost obținută la 5 septembrie 2018. Licitația de construcție a gazoductului Ungheni-Chișinău a fost anunțată la 14 septembrie 2018, iar Contractul de achiziție de lucrări a fost semnat cu ofertantul declarat câștigător – Asocierea formată din Societatea ACI Cluj SA (România), Societatea IMSAT Service SA (România) și Societatea Abcony Serv SRL (Ro-

57 Conducta de gaze naturale Ungheni-Chișinău. Evaluarea impactului de mediu și social. Proiect de raport final. Martie, 2016. / https://mei.gov.md/sites/default/files/document/preliminary_draft_final_esia_report_ungheni_chisinau_gas_pipeline_-_rom_-_complete.pdf *(accesat pe 26 aprilie 2019).*

mânia). Lucrările de construcție a gazoductului Iași-Chișinău au demarat la 18 februarie 2019. Darea în exploatare a gazoductului este estimată pentru lunile februarie-martie ale anului 2020.

Tabelul 10. **Sporirea securității energetice a țării prin dezvoltarea sistemului național de aprovizionare cu gaze naturale. Anii 2015-2018**

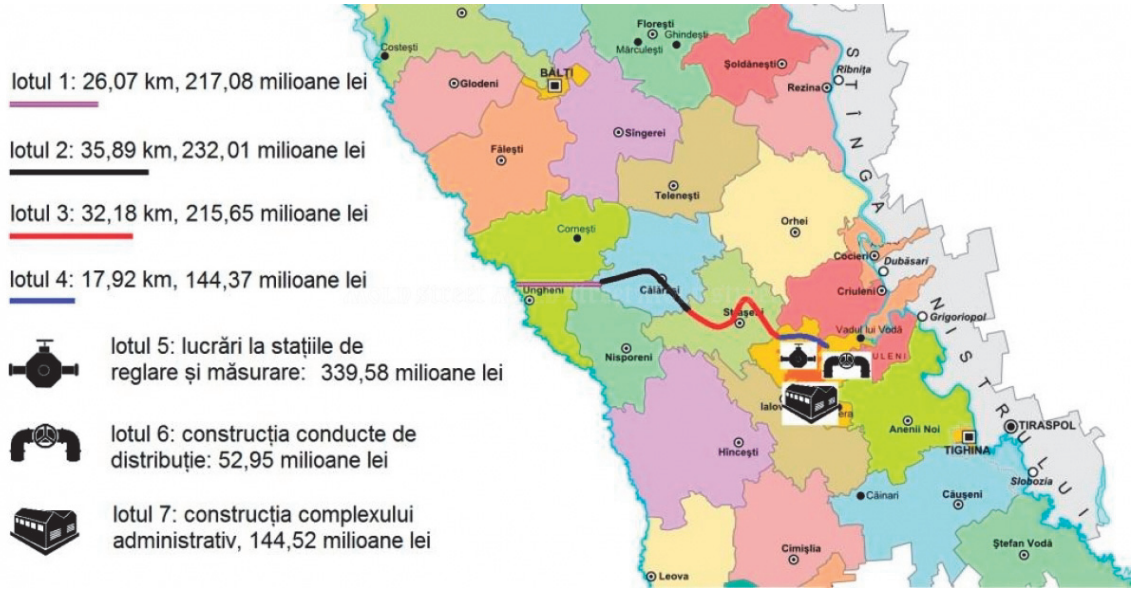
Acțiuni	Indicatori de produs/rezultat	Termen de realizare	Realizarea acțiunii
Anul 2015			
Coordonarea acțiunilor aferente punerii în funcțiune a gazoductului Ungheni-Iași	Gazoduct operațional; Nr. de consumatori deserviți	Trimestrul I	Activitate realizată
Coordonarea activităților de implementare a fazei a II a proiectului: Construcția gazoductului Ungheni-Chișinău	Studiu de fezabilitate finalizat; Proiect tehnic finalizat; Acord de finanțare între Guvernul RM și BERD semnat	Trimestrul II Trimestrul II Trimestrul III	Activitate în curs de realizare
Anul 2016			
Operaționalizarea gazoductului Ungheni-Iași	Raport de audit elaborat; Proiect investițional finalizat	Trimestrul II	Activitate realizată
Coordonarea procesului de elaborare a studiului de fezabilitate privind construcția tronsonului Ungheni-Chișinău	Studiu de fezabilitate finalizat; Nr. ședințe de lucru la care a participat; Nr. note/rapoarte	Trimestrul II	Activitate realizată
Identificarea surselor de finanțare pentru elaborarea documentației de proiect privind construcția tronsonului	Surse de finanțare identificate; Documentația de proiect elaborată; Nr. ședințe de lucru la care s-a participat	Trimestrul IV	Activitate realizată
Anul 2017			
Coordonarea procesului de elaborare a proiectului tehnic detaliat privind construcția tronsonului Ungheni-Chișinău	Proiectul tehnic elaborat; Nr. ședințe de lucru la care a participat; Nr. note/rapoarte elaborate	Trimestrul III	Activitate realizată
Elaborarea și promovarea proiectului de lege privind declararea utilității publice de interes național a lucrărilor de construcție a conductei de transport gaze pe direcția Ungheni-Chișinău (Faza II a implementării proiectului „Conducta de interconectare a sistemului de transport gaze naturale din România cu sistemul de transport gaze naturale din Republica Moldova”)	Lege adoptată; Decizie finală și materiale aferente publicate	Trimestrul IV	Activitate realizată
Identificarea surselor suplimentare de finanțare pentru acoperirea integrală a construcției tronsonului și a infrastructurii adiacente în baza estimărilor efectuate la etapa proiectării tehnice	Surse de finanțare identificate; Nr. ședințe de lucru la care s-a participat;	Trimestrul IV	Activitate anulată

Elaborarea și aprobarea Regulamentului privind situațiile excepționale pe piața gazelor naturale, Planul de acțiuni pentru situații excepționale pe piața gazelor naturale și componența Comisiei pentru situații excepționale	Proiect consultat; Proiect aprobat; Decizie finală și materiale aferente publicate	Trimestrul IV	Activitate transferată pentru anul 2018
Anul 2018			
Monitorizarea/ coordonarea procesului de definitivare și expertizare a proiectului tehnic detaliat privind construcția tronsonului Ungheni–Chișinău	Proiect definitivat, verificat și expertizat	Trimestrul I	Acțiune realizată
Participare la monitorizarea îndeplinirii de către învingătorul concursului de privatizare (cumpărător) a obligațiilor investiționale asumate în cadrul exercițiului de privatizare a ÎS „Vestmoldtransgaz”	Grad de realizare atins; Obligațiuni financiare onorate	Trimestrul IV	Acțiune realizată
Elaborarea Hotărârii de Guvern cu privire la aprobarea Regulamentului privind situațiile excepționale pe piața gazelor naturale, Planul de acțiuni pentru situații excepționale pe piața gazelor naturale	Proiect elaborat și aprobat	Trimestrul IV	Acțiune transferată pentru anul 2019

Sursa: *Elaborat de autor în baza Planurilor de acțiuni și Rapoartelor de activitate ale MEI*

În conformitate cu planificările MEI majoritatea activităților au fost realizate. Însă în conformitate cu art.3, alin. (2) al Memorandumului între guvernele Republicii Moldova și României privind proiectele interconectării rețelelor de gaze naturale și energie electrică semnat în 2015, construcția gazoductului Ungheni-Chișinău urma a fi realizată până la sfârșitul anului 2017. Termenul de 3 ani de construcție a gazoductului a fost, mai degrabă, unul stimulatoriu decât unul realist.

Figura 2. **Construcția gazoductului Ungheni-Chișinău**



Sursa: *Mold-Street.com*

Concluzii

În domeniile energiei electrice și a gazelor naturale, Republica Moldova a avut de transpus în legislația națională 6 acte europene (3 directive și 3 regulamente). La 27 mai 2016, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat 2 legi sectoriale – Legea cu privire la energia electrică (LP 107/2016) și Legea cu privire la gazele naturale LP 108/2016) – care au transpus integral documentele europene în legislația moldovenească în domeniul energiei europene și parțial în cel al gazelor naturale. De asemenea, pentru a reglementa domeniile energiei electrice și a gazelor naturale, în conformitate cu prevederile Pachetului Energetic III, Parlamentul a adoptat la 21 septembrie 2017 Legea cu privire la energetică (LP 174/2017).

a. Pentru a implementa Acordul de Asociere în domeniile energiei electrice și a gazelor naturale, Guvernul Republicii Moldova a aprobat la 16 iunie 2015 (HG 409/2015) foile de parcurs, care au următoarele sarcini specifice:
- elaborarea și adoptarea cadrului normativ, în special, cu prevederile Pachetelor Energetice II și III;
- consolidarea cadrului instituțional și organizațional, și dezvoltarea pieței energiei electrice și cea a gazelor naturale;
- promovarea proiectelor investiționale în infrastructura și realizării interconexiunilor electroenergetice și a gazelor naturalele cu Uniunea Europeană prin intermediul România.

b. Începând cu anul 2016 este în derulare procesul de elaborare și aprobare a legislației secundare pentru a crea mecanismul instituțional de funcționare a LP 107/2016 și a LP 108/2016. Procesul de elaborare și aprobare a actelor normative decurge cu întârzieri în ce privește termenele stabilite de planurile de acțiuni. În domeniul gazelor naturale procesul de elaborare și aprobare a actelor normative decurge mai lent în comparație cu cel al energiei electrice, o mare parte din ele încă nefiind aprobate. Cauzele întârzierii sunt explicate de către instituțiile responsabile prin aspectele procedurale de lucru care deseori iau mai mult timp decât era planificat inițial.

c. În domeniul energiei electrice, pentru a liberaliza piața, în conformitate cu Pachetul Energetic III, asigurarea separării activității de transport de activitățile de distribuție și furnizare a fost realizată. Modul de funcționare a schimbărilor normative realizate în acest domeniu și liberalizarea reală a pieții energiei electrice va avea claritate după adoptarea întregului pachet de acte normative. Pentru liberalizarea pieței energiei electrice a Republicii Moldova este de importanță strategică realizarea interconexiunii cu România și/sau liberalizarea pieții energiei electrice în Ucraina.

d. ANRE, în calitate de instituție de reglementare a pieții energetice din Republica Moldova, a căpătat mai multă autonomie funcțională în conformitate cu LP 174/2017. Deocamdată, nu se constată schimbări esențiale în modul de funcționare a ANRE în comparație cu perioada precedentă adoptării LP 174/2017.

e. În domeniul gazelor, Republica Moldova are o derogare de la Comunitatea Energetică Europeană privind implementarea Pachetului Energetic III până în anul 2020. Pentru a realiza liberalizarea pieții gazelor naturale este necesară separarea serviciilor prestate de SA „Moldovagaz", care deține monopolul pe piața gazelor naturale din Republica Moldova. Ca și în cazul energiei electrice, pentru a putea liberaliza piața gazelor naturale, sunt necesare surse alternative de aprovizionare. Din aceste considerente, construcția și funcționarea gazoductului Iași-Ungheni-Chișinău este una strategică

f. Realizarea interconexiunilor energetice ale Republicii Moldova cu România se realizează cu multe întârzieri. În condițiile când aceste interconexiuni sunt vitale pentru asigurarea securității energetice, dar și naționale a Republicii Moldova, autoritățile au trebuit să facă tot posibilul să realizeze grăbirea construcției lor. În situația când există asistență financiară și consultanță tehnică din exterior, instituțiile statului explică întârzierile prin aspectele procedurale de lucru anevoioase. Gazoductul Ungheni-Chișinău este la etapă începerii construcției. Linia de energie electrică Isaccea-Vulcănești-Chișinău este la etapă tehnică, construcția ei nefiind inițiată.

IV. Calitatea apei și gestionarea resurselor

4.1. Cadrul legal și instituțional național și prevederile AA în domeniul gestionării apelor

Politica statului în domeniul resurselor de apă are drept scop principal prevenirea degradării calității resurselor de apă, protecția și restabilirea mediului acvatic, asigurarea unei alimentări suficiente a populației cu apă de suprafață și cu apă subterană de calitate bună pentru o utilizare durabilă, echilibrată și echitabilă a apei.

Autoritățile naționale au adoptat mai multe strategii și documente de politici care stabilesc obiective și măsuri pentru gestionarea sectorului resurselor de apă. *Strategia națională de dezvoltare „Moldova 2020"* adoptată prin LP nr. 166/2012 identifică protecția mediului drept unul din domeniile cruciale pentru dezvoltarea durabilă a țării, care trebuie integrat și fortificat aspectelor în toate domeniile de dezvoltare social-economică a statului.

Strategia de mediu pentru anii 2014-2023 aprobată prin HG nr. 301/2014 evidențiază importanța vectorului politic de integrare europeană și a alinierii legislației naționale la prevederile directivelor UE. Scopul Strategiei de mediu este de a „crea sistem eficient de management de mediu, care să contribuie la creșterea calității factorilor de mediu și să asigure populației dreptul la un mediu natural curat, sănătos și durabil", evidențiind mai multe probleme ce se referă la funcționarea sistemului instituțional în domeniul protecției mediului.

Strategia națională de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020, adoptată prin LP Nr. 239 /2016, are scopul general de a asigura dezvoltare echilibrată a statului din punct de vedere economic, social, cultural, de mediu și evitarea manifestării disparităților și dezechilibrelor de dezvoltare.

Strategia de alimentare cu apă și sanitație (2014 – 2028), aprobată prin HG nr. 199/2014, are drept scop principal să contribuie la dezvoltarea sectorului alimentare cu apă și sanitație și să creeze cadrul necesar pentru asigurarea graduală până în anul 2028 a accesului la apă sigură și sanitație adecvată pentru toate localitățile și populația R. Moldova.

Programul Național pentru implementarea Protocolului privind Apa și Sănătatea în Republica Moldova pentru anii 2016–2025, adoptat prin HG nr.1063/2016, își propune să contribuie la îmbunătățirea calității vieții populației şi accesului la apă potabilă sigură şi sanitație îmbunătățită.

Republica Moldova este parte semnatară a mai multor convenții internaționale în domeniul protecției mediului, inclusiv a resurselor de apă. De asemenea, a semnat acorduri bilaterale în domeniul protecției și utilizării durabile a apelor dintre care menționăm Acordul între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul României privind cooperarea pentru protecția și utilizarea durabilă a apelor Prutului și Dunării semnat la Chișinău în iunie 2010 (în vigoare din noiembrie 2010) și Acordul între Guvernul Republicii Moldova și Cabinetul de Miniștri al Ucrainei privind colaborarea în domeniul protecției și dezvoltării durabile a bazinului râului Nistru semnat la Roma în 2012 (în vigoare din 2017). În baza acestui acord funcționează Comisia moldo-ucraineană

privind utilizarea durabilă și protecția bazinului râului Nistru. Prima ședință a avut loc în septembrie 2018 iar a doua ședință în aprilie 2019.

Legea apelor nr. 272/2011 și circa 20 de regulamente (majoritatea adoptate în 2013) creează cadrul legal pentru gestionarea, protecția și utilizarea eficientă a resurselor de apă de suprafață și a celor subterane. Este parțial armonizat cu directivele UE în urma angajamentelor luate de Republica Moldova în cadrul AA semnat în iunie 2014. Scopul cooperării în domeniul mediului între Republica Moldova și UE este stabilit în art. 86 al capitolului nr. 16 al AA între Republica Moldova și UE. Părțile urmează să dezvolte și să consolideze cooperarea în sectorul de mediu pentru a contribui la obiectivul pe termen lung de dezvoltare durabilă și ecologizarea economiei. Anexa XI a AA stabilește cadrul legal UE care trebuie transpus, precum și termenii de aplicare. PNAIAA din 2016 prevede transpunerea a 5 directive europene în domeniul calității apelor și gestionării resurselor. Acest document stabilește măsurile pe care trebuie să le întreprindă autoritățile naționale pentru transpunerea și implementarea AA conform unor perioade de timp stabilite. Ținând cont de faptul că domeniul mediului în general și cel al calității apelor și gestionării resurselor în special necesită resurse umane și financiare considerabile pentru a atinge obiectivele stabilite, accentuăm faptul că procesul de implementare necesită o perioadă de timp mai îndelungată.

Politica de mediu este un domeniu complex care necesită implicarea mai multor instituții guvernamentale în procesul de transpunere a legislației europene în legislația națională și respectiv implementarea dispozițiilor acesteia. MADRM este autoritatea publică centrală responsabilă de elaborarea politicilor în domeniul gestionării resurselor de apă și de aplicare a prevederilor sectoriale prin instituțiile subordonate. De asemenea, această instituție este responsabilă de planificare și prioritizare a investițiilor necesare în dezvoltarea infrastructurii de alimentare cu apă și canalizare și gestionarea resurselor de apă. MSMPS elaborează cadrului normativ privind calitatea apelor de suprafață și subterane folosite pentru consumul uman și ține evidența bolilor condiționate de apă. ANRE este responsabilă de reglementarea serviciului de alimentare cu apă și de canalizare.

4.2. Transpunerea directivelor europene

A) Adoptarea Legii apelor nr. 272/2011 a constituit un pas important în privința transpunerii parțiale a legislației europene în domeniul gestionării resurselor de apă, în special a ***Directivei 2000/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2000 de stabilire a unui cadru de politică comunitară în domeniul apei, astfel cum a fost modificată prin Decizia nr. 2455/2001/CE***. Legea apelor, cu modificările ulterioare, racordează parțial legislația națională la cea a UE în domeniul calității apei și gestionării resurselor, creând un cadru legal pentru gestionarea, protecția și folosirea eficientă a apelor din Republica Moldova. Această lege prevede identificarea districtelor bazinelor hidrografice, crearea comitetelor bazinelor hidrografice, analiza caracteristicilor districtelor bazinelor hidrografice, stabilirea unor programe de monitorizare a calității apei și elaborarea planurilor de gestionare a districtelor hidrografice, obiectivele de mediu s.a. Legea apelor nr. 272/2011 a fost modificată ulterior de mai multe ori pentru a crea condițiile necesare transpunerii directivelor europene conform angajamentelor asumate. Menționăm în mod special Legea nr. 249/2018 pentru modificarea legii apelor care introduce în cadrul legal un șir important de noțiuni necesare pentru transpunerea directivelor europene - aglomerări, Cadastrul de stat al apelor, construcții hidrotehnice, zonă protejată ș.a. – și prevede crearea unui secretariat tehnic permanent în cadrul comitetului districtului bazinului hidrografic.

Menționăm, de asemenea, mai multe acte guvernamentale care, pe lângă aplicarea prevederilor LP nr. 272/2011, au transpus parțial Directiva 2000/60/CE. Astfel, *HG nr. 866/2013* pentru aprobarea Regulamentului privind procedura de elaborare și de revizuire a Planului de gestionare a districtului bazinului hidrografic (HG nr. 866/2013) transpune parțial art. 5 (obiective de mediu), 11 (programul de măsuri), 13 (planurile de gestionare a districtelor hidrografice), 14 (informarea și consultarea publicului) și anexa VII din Directiva 2000/60/CE. Stabilește procedura de elaborare a Planului de gestionare a districtului bazinului hidrografic pentru cele două districte ale bazinelor hidrografice, precum și procedura de analiză și revizuire a acestora.

HG nr. 802/2013 pentru aprobarea Regulamentului privind condițiile de deversare a apelor uzate în corpurile de apă (*HG nr. 802/2013*) transpune anexa VIII din Directiva 2000/60/CE privind lista orientativă a principalilor poluanți. *HG nr. 890/2013* pentru aprobarea Regulamentului cu privire la cerințele de calitate a mediului pentru apele de suprafață (*HG nr. 890/2013*) transpune parțial anexa V (starea apelor de suprafață și a apelor subterane) și anexa X (substanțele prioritare) din Directiva 2000/60/CE. *HG nr. 931/2013* pentru aprobarea Regulamentului cu privire la cerințele de calitate a apelor subterane (*HG nr. 931/2013*) transpune parțial articolul 4 (obiective de mediu) și anexa V din Directiva 2000/60/CE.

B) *HG nr. 887/2013* pentru aprobarea Regulamentului cu privire la gestionarea riscurilor de inundații *(HG nr. 887/2013)* și *HG* nr. 590/2018 cu privire la aprobarea Concepției reformei sistemului național de gestionare, prevenire și reducere a consecințelor inundațiilor (HG nr. 590/2018) transpun parțial ***Directiva 2007/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2007 privind evaluarea și gestionarea riscurilor de inundații,*** aplicând prevederile art. 49 alin. (1) din LP nr. 272/2011, privind crearea cadrului normativ pentru gestionarea riscurilor de inundații și, respectiv, punând în aplicare art. 8 lit. a) din LP nr. 272/2011, stabilind principiile și obiectivele fundamentale privind protecția împotriva inundațiilor și ajustează cadrul juridic și instituțional în domeniul gestionării, prevenirii și reducerii riscului de inundații.

C) *HG nr. 950/2013* pentru aprobarea Regulamentului privind cerințele de colectare, epurare și deversare (*HG nr. 950/2013*) a apelor uzate în sistemul de canalizare și/sau în corpuri de apă pentru localitățile urbane și rurale transpune parțial prevederile ***Directiva 91/271/CEE a Consiliului din 21 mai 1991 privind tratarea apelor urbane reziduale, astfel cum a fost modificată prin Directiva 98/15/CE și prin Regulamentul (CE) nr. 1882/2003*** și pune în aplicare art. 39 și 40 din LP nr. 272/2011, stabilind condițiile pentru exploatarea sistemelor de colectare a apelor uzate în localitățile urbane și pentru exploatarea stațiilor de epurare și cerințele de epurare a apelor uzate în localitățile rurale privind colectarea, depozitarea, epurarea și deversarea apelor uzate casnice în localitățile rurale, inclusiv a cerințelor de exploatare a sistemelor de colectare locale, a stațiilor și a proceselor de epurare alternative, a tehnologiilor și a proceselor adecvate. De asemenea, *HG nr. 802/2013* pentru aprobarea Regulamentului privind condițiile de deversare a apelor uzate în corpurile de apă transpune anexa III (sectoare industriale) a Directivei 91/271/CEE.

D) ***Directiva 98/83/CE a Consiliului din 3 noiembrie 1998 privind calitatea apei destinate consumului uman, astfel cum a fost modificată prin Regulamentul (CE) nr. 1882/2003*** nu a fost transpusă.

E) ***Directiva 91/676/CEE a Consiliului din 12 decembrie 1991 privind protecția apelor împotriva poluării cu nitrați proveniți din surse agricole, astfel cum a fost modificată prin Regulamentul (CE) nr. 1882/2003*** a fost transpusă parțial prin art. 43 din LP nr. 272/2011 privind identificarea apelor care sunt sau care ar putea fi afectate de poluare din activități agricole și desemnarea suprafețelor de teren care au scurgere în apele respective ca fiind zone vulnerabile și HG nr. 836 din 29 octombrie 2013 pentru aprobarea Regulamentului privind prevenirea poluării apelor din activități agricole.

4.3. Rezultatele implementării: realizări și deficiențe

A) Directiva Cadru a apei fost transpusă parțial prin LP nr. 272/2011. Ulterior, au adoptate mai multe acte guvernamentale pentru realizarea obiectivelor trasate de legea apelor.

1. „Reglementarea şi gestionarea de către stat a folosinței și a protecției apelor".

Crearea unui sistem eficient de management în domeniul mediului a fost unul din obiectivele principale pentru politica de gestionare a mediului, deoarece s-a constatat o confuzie și suprapuneri în privința atribuțiilor de elaborare a politicilor de mediu, de implementare a lor și de control.

În 2018 au fost efectuate mai multe reforme instituționale pentru delimitarea atribuțiilor între agențiile subordonate MADRM. Au fost create IPM cu funcții de supraveghere și control ecologic (HG nr. 548/2018 cu privire la organizarea și funcționarea Inspectoratului pentru Protecția Mediului) și AM cu funcții de implementare a legislației de mediu, de eliberare a actelor permisive pentru activitățile cu impact asupra mediului și de a monitoriza calitatea mediului (HG nr. 549/2018 cu privire la constituirea, organizarea și funcționarea Agenției de Mediu) și Unitatea de implementare a proiectelor de mediu pentru eficientizarea gestionării proiectelor de asistență tehnică și financiară în domeniul protecției mediului și resurselor naturale (HG nr. 1249/2018 cu privire la organizarea și funcționarea Instituției publice „Unitatea de implementare a proiectelor în domeniul mediului"). Procesul de reformă a vizat activitatea AGRM și a SHS, fiind planificată, de asemenea, reforma Agenției „Apele Moldovei".

Marea majoritate a experților intervievați a opinat că comasarea sectorului mediului cu cel al agriculturii în cadrul MADRM este o măsură îndoielnică, deoarece a unit două domenii cu interese diferite în cadrul unui minister. În cadrul MADRM, conform organigramei aprobate, în domeniul protecției mediului și resurselor naturale sunt distribuite 28 de funcții. Înainte de reforma administrației centrale, în cadrul Ministerului Mediului activau 65 funcționari publici, iar în urma fuziunii a 3 ministere, mulți specialiști în domeniu nu s-au regăsit în noul format al ministerului.[58] Reforma instituțională a provocat reduceri de personal în urma căruia mai mulți funcționari experimentați au părăsit sistemul. Reforma instituțională are nevoie de o anumită perioadă de timp pentru ca sistemul să înceapă să funcționeze. Acest proces presupune transferarea mai multor direcții dintr-o agenție spre alta, fapt care tergiversează activitatea acestora. Totuși, există temeri că rezultatele reformei ar putea întârzia să producă efectele scontate, deoarece procesul de numiri în funcție, dar și de lichidare a funcțiilor a fost influențat de factorul politic. Există anumite instituții care funcționează fără regulament și au un număr limitat de funcționari, deși au foarte multe responsabilități. S-a menționat că mai mulți funcționari calificați au părăsit sistemul administrativ, iar numirile în funcție cheie în anumite agenții se face în baza criteriului politic, afectând procesul de implementare calitativă a politicilor în domeniul gestionării resurselor de apă.

Comitetele districtelor bazinelor hidrografice conform HG nr. 867/2013 pentru aprobarea Regulamentului-tip privind modul de constituire și de funcționare a comitetului districtului bazinului hidrografic (HG nr. 867/2013) sunt instituții cu rol consultativ și de monitorizare a implementării Planurilor de gestionare a districtelor bazinelor constituie. Comitetul districtului hidrografic Nistru s-a întrunit de trei ori (iulie 2014, iulie 2017 și aprilie 2019). Comitetul districtului bazinului hidrografic Dunărea-Prut și Marea Neagră s-a întrunit, de asemenea,

58 Răspunsul nr. 02-07/1812 al MADRM la solicitarea de informație a IDIS „Viitorul" nr. 5-2019 din 08.04.2019

de 3 ori (iulie 2017, aprilie 2018, decembrie 2018). Deși în HG nr. 867/2013 este stipulat că comitetele se întrunesc de cel puțin două ori pe an, constatăm că această prevedere nu a fost întocmai respectată. În cadrul bazinului hidrografic Nistru observăm o pauză de circa 3 ani între prima și a doua ședință, iar prima ședință a Comitetul districtului bazinului hidrografic Dunărea-Prut și Marea Neagră a avut loc abia în decembrie 2017 după aprobarea componenței în 2014.

Există câteva probleme care explică această situație. În primul rând, constatăm caracterul rigid de delegare a persoanelor în aceste structuri, fiindcă numirile sunt făcute în baza HG nr. 250/2014 privind aprobarea componenței nominale a comitetelor districtelor bazinelor hidrografice. Criza politică din 2015, fluctuația de cadre a funcționarilor, reformele instituționale au tergiversat activitatea comitetelor. A fost inițiat un proiect pentru a schimba procesul de numire a membrilor comitetelor. A doua problema este pe cale de a fi rezolvată odată cu introducerea unor modificări legislative (LP nr. 249/2018 la LP nr. 272/2011 prin crearea unui secretariat permanent care are scopul de a sprijini activitatea comitetelor bazinale. Secretariatul trebuie să fie compus din persoane remunerate care vor fi responsabile de coordonarea activităților comitetelor bazinale. Activitatea acestora este susținută, ca și în cazul altor măsuri în domeniul gestionării resurselor de apă de partenerii de dezvoltare. În astfel de condiții, odată cu finalizarea proiectelor donatorilor, este discutabilă asigurarea continuității și sustenabilității comitetelor.

HG nr. 775/2013 cu privire la hotarele districtelor bazinelor și subbazinelor hidrografice și hărțile speciale în care sînt determinate stabilește hotarele *districtelor bazinelor hidrografice și hotarele subbazinelor hidrografice*. APL creează comitete subbazinale ale râurilor mici cu sprijinul asociațiilor obștești. Au fost create 15 (din 39) subcomitete bazinale care acoperă circa 80% din teritoriul țării.[59] Activitatea comitetelor subbazinale, precum și elaborarea și realizarea acțiunilor din Planurile de gestionare ale subbazinelor depinde în mare parte de implicarea activă a APL-urilor și societății civile în susținerea și promovarea activităților acestor comitete. Cu scopul facilitării funcționării eficiente a comitetelor pentru gestionarea subbazinelor hidrografice a fost angajat un consultant local pentru monitorizarea subbazinelor în cadrul proiectului "Consolidarea cadrului instituțional în domeniul apă și sanitație" finanțat de SDC și ADA.[60] În august 2018, conform Ordinului MADRM nr. 182 din 07 august 2018, a fost adoptată o metodologie pentru gestionarea râurilor mici și mijlocii care sunt foarte poluate din cauza factorilor antropogeni. Sarcina pentru managementul râurilor mici și mijlocii revine comitetelor subbazinale. Lipsa unor secretariate permanente, a sprijinului din partea autorităților locale și a resurselor financiare constituie trei probleme care ar putea periclita activitatea comitetelor subbazinale, deoarece funcționarea lor se desfășoară în bază de voluntariat.

2. Gestionarea datelor. Politici și planificare.

Monitorizarea calității apelor revine MADRM prin intermediul subdiviziunilor cu competențe în domeniu, monitorizarea calității apei potabile (HG nr. 932/2013 pentru aprobarea Regulamentului privind monitorizarea și evidența sistematică a stării apelor de suprafață și a apelor subterane) este în sarcina organului central al administrației publice în domeniul sănătății, cu structurile sale teritoriale. Acest document stabilește parametrii și frecvența de monitorizare a apelor de suprafață și a celor subterane pentru scopuri de potabilizare.

---

59 Raport privind realizările MADRM la componenta protecția mediului și resurse naturale în anul 2018; http://madrm.gov.md/sites/default/files/Documente%20atasate%20Advance%20Pagines/Raport%20realizarile%20MADRM%20componenta%20MEDIU%20SI%20RESURSE%20NATURALE%202018.PDF

60 Răspunsul nr. 02-07/1812 al MADRM la solicitarea de informație a IDIS „Viitorul" nr. 5-2019 din 08.04.2019

SHS a fost instituția responsabilă pentru monitorizarea calitativă și cantitativă a apelor de suprafață până la crearea AM, iar AGRM este responsabilă pentru monitorizarea apelor subterane. ANSP monitorizează calitatea apei potabile și a apelor folosite pentru scăldat și agrement, axându-se pe monitorizarea indicatorilor sanitaro-chimici, toxicologici, microbiologici, virusologici și parazitologici.

Conform tabelului 4 al anexei 5 a HG nr. 932/2013, SHS (din 2019 de AM) trebuie lunar să preleve probe pentru parametrii fizico-chimici în râuri și în lacurile/lacurile de acumulare și de 4 ori pe ani pentru parametrii biologici ai calității apelor. Este necesar de a avea locații de monitorizare în fiecare corp de apă pentru a cunoaște care este starea lui.

Monitorizarea este efectuată în baza unui program de activitate care stabilește locația de prelevare a probelor, incidența prelevării și lista indicatorilor supuși monitorizării. În 2018 au fost stabilite, conform Programului de activitate, 59 puncte de monitorizare, iar în 2017 – 66 de puncte. Anual, secțiunile de prelevare pot fi supuse rotației în funcție de tipul de monitoring utilizat si rezultatele probelor, care se monitorizează după 72 de parametri hidrochimici și 6 grupe de elemente hidrobiologice. De la 1 ianuarie 2019 nu se realizează integral monitoringul calității apei din cauza reorganizării instituțiilor publice si lipsei de resurse financiare. Numirile în funcții sunt făcute după criterii politice, iar în rezultatul reformelor mulți specialiști au fost nevoiți să plece, fiind lichidate mai multe funcții.

Astfel, în luna ianuarie 2019 a fost evaluată calitatea apelor de suprafață în baza probelor prelevate în anul 2018[61], iar în februarie anul curent a fost monitorizată calitatea apei doar în câteva râuri și un lac de acumulare.[62] Întreruperea procesului de prelevare a probelor înseamnă întreruperea șirului de date necesare pentru monitorizare în baza căruia se fac evaluările și se stabilește dinamica stării apelor de suprafață. Probele sunt analizate de laboratorul AM care este unicul de acest gen în domeniul mediului acreditat până în 2018 la standardul internațional ISO 17025/2006.

Practic, se monitorizează o gama larga de poluanți cu excepția poluanților prioritari, iar analiza acestora, depinde de potențialul uman și tehnic de care Republica Moldova duce la moment lipsă.

AGRM monitorizează calitatea apelor subterane prin 178 de sonde (60 sonde – bazinul Hidrografic Dunărea - Prut și Marea Neagra și 118 sonde în Bazinul Hidrografic Nistru). Monitorizarea apelor subterane în Republica Moldova se realizează prin intermediul Programului de monitorizare a apelor subterane în districtul bazinului hidrografic Nistru și districtul bazinului hidrografic Dunărea-Prut și Marea Neagră. În 2018 a început elaborarea hărților digitale privind volumele și calitatea apelor subterane pentru fiecare corp de apă în districtul hidrografic Dunărea-Prut și Marea Neagră.[63]

AGRM monitorizează starea apelor subterane odată pe an. Monitorizării sunt supuse toate corpurile de apă subterană din cadrul Bazinului Hidrografic Nistru și din cadrul Bazinului Hidrografic Dunărea-Prut și Marea Neagră. Temei pentru trecerea punctului de observație de la monitorizarea de supraveghere la monitorizarea operațională o constituie depășirea valorilor admisibile ale parametrilor calitativi de la cerințele de calitate pentru apele subterane (anexa nr. 1 la Regulamentul cu privire la calitatea apelor subterane, HG nr. 931/2013). În caz de depășire bruscă a valorilor de prag ale parametrilor calitativi și cantitativi sau menținerea tendinței

61 Buletin lunar privind calitatea mediului ambiant pe teritoriul Republicii Moldova în luna ianuarie 2019. / http://mediu.gov.md/sites/default/files/document/attachments/BULETIN%20LUNAR%20PRIVIND%20CALITATEA%20MEDIULUI%20PE%20TERITORIUL%20REPUBLICII%20MOLDOVA%20%C3%8EN%20LUNA%20IANUARIE%202019_1.pdf

62 Buletin lunar privind calitatea mediului ambiant pe teritoriul Republicii Moldova în luna februarie 2019. / http://mediu.gov.md/sites/default/files/document/attachments/Buletin%20lunar%20LRM%20februarie%2C%202019.pdf

63 Răspunsul nr. 02-07/1812 al MADRM la solicitarea de informație a IDIS „Viitorul" nr. 5-2019 din 08.04.2019

de înrăutățire a apelor subterane, punctul de observație sau corpul de apă subterană trece la programul de monitorizare de investigare. Modificarea tipului de monitorizare pe parcursul programului de monitorizare se coordonează la solicitarea Î.S. „Expediția Hidrogeologică din Moldova" cu AGRM.

ANSP are o rețea alcătuită din 60 puncte de prelevare, situate pe 11 corpuri de apă, care verifică parametrii chimici, microbiologici și parazitologici. Activitatea de monitorizare a calității apei potabile indică un nivel ridicat al probelor neconforme al calității din sursele subterane și din sistemele de distribuire. Pe parcursul anului 2017 au fost efectuate 12394 de probe după parametrii microbiologici cu o pondere a neconformității de 28% (MSMSP, Raportul național, 2017). Monitorizarea trebuie să includă și *zonele protejate* care, deocamdată, nu au fost identificate.

Cadastrul de stat al apelor trebuie să fie un instrument de colectare, prelucrare și păstrare a datelor privind resursele de apă monitorizate, rețeaua hidrografică, corpurile de apă, construcțiile hidrotehnice, zonele protejate s.a. Acest instrument de monitorizare nu a fost elaborat din câteva considerente. În primul rând, este problema lipsei personalului calificat necesar pentru realizarea Cadastrului de Stat al Apelor, dar și al numărului limitat de funcționari din MADRM și structurile subordonate acestuia, care sunt responsabili de elaborarea și implementarea politicilor. În al doilea rând, Cadastrul de Stat al Apelor nu a fost realizat din cauza lipsei resurselor financiare, deoarece autoritățile centrale nu au acordat atenție sporită acestui mecanism. Lacunele legale constituie o altă cauză a tergiversării realizării acestui instrument de monitorizare. În 2013 a fost adoptată HG nr. 763/2013 cu privire la Regulamentul Cadastrului de stat al apelor (HG nr. 763/2013) care prevedea stabilirea unei baze privind evidența datelor cadastrale. Obiectivele acestui document au fost completate prin HG nr. 672/2016 pentru aprobarea Concepției-cadru și a Regulamentului cu privire la funcționarea Sistemului informațional al resurselor de apă din Republica Moldova (HG nr. 672/2016) care prevedea stabilirea și funcționarea Sistemului informațional al resurselor de apă din Republica Moldova. Evaluarea Regulamentului Cadastrului de stat al apelor ne arată faptul că acesta nu conține toată gama de informație necesară pentru o gestionare durabilă și protecția eficientă a resurselor de apă din Republica Moldova. Cadastrul apelor nu ar fi fost complet funcțional, fiindcă mai multe componente ale sale nu erau identificate de LP nr. 272/2011 – zonele protejate, construcțiile hidrotehnice etc. Această lacună a fost rezolvată prin LP nr. 249/2018.

În sfârșit, există problema colaborării dintre autoritățile administrației publice locale implicate în procesul de elaborare și adoptare a cadastrului de stat al apelor. Concepția-cadru și Regulamentul cu privire la funcționarea Sistemului informațional al resurselor de apă din Republica Moldova, aprobată prin HG nr. 672/2016, a fost elaborată cu unele abateri de la legislația națională privind sistemele informaționale, ceea ce a determinat imposibilitatea creării unui sistem informațional până în prezent.[64] Modul de organizare fragmentar de evidență a informației în domeniul gestionării și protecției resurselor de apă pe departamente, unde datele realizate sunt colectate sub diferite forme, fără integrare reciprocă – registre din hârtie sau automatizată – dublează uneori evidența aceluiași tip de informație.

Registrul autorizațiilor de mediu pentru folosința specială a apei este reglementat de HG nr. 894/2013 cu privire la organizarea și funcționarea ghișeului unic în domeniul autorizării de mediu pentru folosința specială a apei (HG nr. 894/2013). AM este responsabilă de gestionarea acestui registru. Anterior, această funcție era realizată de IPM care a acordat autorizații de mediu pentru folosirea specială a apei. După reformele instituționale au apărut unele probleme privind funcționarea ghișeului unic, deoarece nu sunt identificate persoanele responsabile conform fișei de post de coordonarea acestuia.

64 Proiectul hotărârii de Guvern privind modificarea Hotărîrii Guvernului nr. 763 din 23.09.2013 și aprobarea Concepției Sistemului Informațional Automatizat „Cadastrul de stat al apelor; http://www.particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=5741

Planul de gestionare a districtului bazinului hidrografic Nistru a fost adoptat în 2017 prin HG nr. 814/2017 cu privire la aprobarea Planului de gestionare a districtului bazinului hidrografic Nistru, iar pentru bazinul hidrografic Dunărea-Prut și Marea Neagră în 2018 prin HG nr. 955/2018 cu privire la aprobarea Planului de gestionare a districtului bazinului hidrografic Dunărea-Prut și Marea Neagră în baza procedurii de elaborare a Planului de gestionare a districtului bazinului hidrografic pentru cele două districte ale bazinelor hidrografice, precum și procedura de analiză și revizuire a acestora conform HG nr. 866/2013. Planurile au fost elaborate fără a cuprinde întreaga informație prevăzută de prevederile europene. Aceasta se explică prin faptul că unele componente, cum ar fi, de exemplu, identificarea și cartografierea *zonele protejate* nu au fost elaborate.

Este prematur, în astfel de condiții, de a avea așteptări ambițioase față de implementarea acțiunilor prevăzute. Realizarea obiectivelor trasate depinde foarte mult acoperirea financiară a acțiunilor prevăzute. În lipsa acestora, există riscul să nu fie realizate obiectivele. Astfel, din cele 21 de acțiuni prevăzute a fi realizate în Planul de gestionare a districtului bazinului hidrografic Nistru în perioada 2017-2018 au fost realizate doar 7 măsuri. Întârzierile se explică și prin capacitățile instituționale reduse ale MADRM și agențiilor subordonate. Menționăm că mai multe acțiuni prevăzute sunt în proces de realizare.[65] Drept urmare, în procesul de elaborare a planului de acțiuni a comitetului Dunărea-Prut și Marea Neagră s-a optat pentru o versiune mai realistă.[66] S-a pornit de la ideea de a avea acoperire financiară în condițiile în care marea majoritate a măsurilor realizate în domeniul gestiunii apelor sunt sprijinite financiar de donatorii externi.

Identificarea și cartografierea *zonelor protejate* este o acțiune care se află la etapa de contractare a unei companii pentru elaborarea Regulamentului privind instituirea zonelor protejate și crearea *Registrului electronic al zonelor protejate*. Potrivit responsabililor MADRM, a fost elaborată Concepția Sistemului Informațional Automatizat privind *„Registrul construcțiilor hidrotehnice"*.

3. Folosința apelor și autorizarea folosinței apelor.

Vorbind despre folosința apei, menționăm că au fost adoptate mai multe acte normative pentru a reglementa acest domeniu. *HG nr. 835/2013* pentru aprobarea Regulamentului privind evidența și raportarea apei folosite stabilește cerințele privind evidența și raportarea apei folosite. Prevederile din Anexa nr.3 al Regulamentului nu sunt, practic, implementate, deoarece nu este calculată concentrația poluanților care pot fi deversați și nici volumul apelor uzate deversate. Această situație este explicată prin lipsa persoanelor calificate pentru elaborarea acestor metodologii.

Funcționarea sondelor subterane ilegale de captare a apei constituie o problemă importantă privind raportarea apei folosite. În astfel de condiții, este imposibil de a avea date precise privind volumul de apă captat și, respectiv, folosit de cei care gestionează aceste sonde.

O altă problemă ține de exploatarea a lacurilor de acumulare/iazurilor. Deși LP nr. 272/2011 prevede obligația elaborării unui regulament de exploatare a barajelor, iazurilor și a lacurilor de acumulare în lista actelor necesare pentru obținerea autorizației de mediu pentru folosința specială, iar HG nr. 977/2016 cu privire la aprobarea Regulamentului-tip de exploatare a lacurilor de acumulare/iazurilor stabilește cerințele de elaborare a acestora, această condiție este, practic, neîndeplinită. Este o problemă care există între arendașii și proprietarii terenului pe teritoriul cărora se află aceste construcții hidrotehnice. Cadrul legal stabilește că

65 Interviu al autorului cu reprezentantul Agenției „Apele Moldovei", Chișinău, aprilie 2019

66 Răspunsul nr. 02-07/1812 al MADRM la solicitarea de informație a IDIS „Viitorul" nr. 5-2019 din 08.04.2019

proprietarul este responsabil de elaborarea Regulamentului-tip. APL afirmă că nu pot realiza acest fapt din lipsa de resurse financiare. La rândul lor, în lipsa acestor regulamente, arendașii nu acordă atenție calității apei, evidenței acesteia și altor elemente importante ce țin de exploatarea lacurilor de acumulare/iazurilor.

Relația conflictuală dintre piscicultori și fermieri cu privire la folosirea apei este un conflict nerezolvat. Accesul la apă pentru irigare și volumul apei captat pentru irigare trebuie reglementat. Este necesar pentru a stabili care este volumul necesar de apă pentru activitatea din piscicultură și în ce condiții poate fi folosită apa pentru irigare. Potrivit experților din domeniul mediului[67], componenta agricolă este favorizată în raport cu piscicultura. Totodată, din cauza lipsei reglementărilor privind volumul de apă care poate fi folosit în irigare nu se cunoaște volumul de apă utilizat.

Folosința specială a apelor este una din cele mai mari provocări pentru domeniul gestionării apelor, în special referitor la condițiile pe care trebuie să le respecte titularul autorizației de folosință specială a apei conform HG nr. 894/2013. De exemplu, limitele de utilizare a apei pentru diferite domenii de activitate economică nu sunt calculate din cauza lipsei metodologiei de calcul.

În cadrul interviurilor s-a menționat că sunt eliberate AFSA pentru apă potabilă, deși apa destinată consumului nu corespunde parametrilor necesari.

4. Protecția apelor.

HG nr. 949/2013 pentru aprobarea Regulamentului privind zonele de protecție sanitară a prizelor de apa (HG nr. 949/2013) aplică alin.(3) art.34 din LP nr. 272/2011, stabilind norme de delimitare, creare și funcționare a zonelor de protecție sanitară a prizelor de apă din apele de suprafață și din cele subterane. *HG nr. 802/2013* pune în aplicare alin. (2) art. 34, art.35, art.36 și alin. (2) art.44 din LP nr. 272/2011, stabilind condițiile de deversare a apelor uzate în corpurile de apă. *HG nr. 890/2013* pune în aplicare prevederile art. 37 alin. (1) din LP nr. 272/2011, stabilind cerințele de calitate a mediului pentru apele de suprafață și modul de clasificare a apelor de suprafață în clase de calitate; *HG nr. 931/2013* pune în aplicare prevederile art. 46 din LP nr. 272/2011 stabilind cerințele de calitate a apelor subterane, cât și normele privind starea apelor subterane, obiectivele de gestionare ale acestora, precum și normele privind modul de folosință și protecție a apelor subterane împotriva efectelor oricărui tip de poluare.

Poluarea apelor este interzisă de legislația națională. Însă, părerea generală exprimată de experții din sectorul neguvernamental este că protecția mediului, în cazul dat al apei, nu a fost o prioritate pentru autoritățile statului. În primul rând, nu au fost întreprinse măsurile necesare pentru lichidarea tuturor sondelor subterane de apă care au fost forate zeci de ani în urmă și nu sunt folosite. Acestea, nefiind tamponate, constituie o sursă de poluare a apelor subterane.

Importanța activității economice a prevalat în raport cu politicile de protecție a mediului. Dacă ar fi calculate prejudiciile de mediu conform metodologiei de calcul, atunci ar falimenta agenții economici, deoarece, marea majoritate nu dispun de stații de pre-epurare ale apelor uzate.[68] De asemenea, s-a afirmat că organele de control nu-și îndeplinesc obligațiile, fiindcă politicul intervine adeseori pentru a opri operațiunile de calculare a prejudiciilor pentru deversările de apelor poluate.[69] Există impedimente în privința prelevării probelor

67 Interviu al autorului cu expert din domeniul mediului, Chișinău, mai 2019

68 Interviu al cu reprezentantul S.A. Apă-Canal Chișinău, Chișinău, aprilie 2019

69 Interviu al autorului cu expert din domeniul mediului, Chișinău, mai 2019

de la agenții economici, deoarece punctul de deversare se află, de obicei, pe teritoriul întreprinderii, unde operatorii de apă și sanitație nu dispun de acces.

Operatorii din domeniul apei și sanitației au exprimat părerea că subiectul *deversării apelor uzate* trebuie să fie obiectul unei reglementări detaliate în actele normative pentru a exclude interpretări diferite privind aplicarea prevederilor legale. Aceste explicații ar trebui să se regăsească în HG nr. 950 din 25.11.2013 privind cerințele de colectare, epurare și deversare a apelor uzate în sistemul de canalizare și/sau în corpuri de apă pentru localitățile urbane și rurale. Activitatea economică trebuie stimulată fără însă a aduce prejudicii mediului. Acest fapt înseamnă obligativitatea construirii stațiilor de epurare. Trebuie de creat un mecanism conform căruia cei care poluează, nu au stație de pre-epurare sau de epurare, să plătească, astfel aplicând principiul „poluatorul plătește".

5. Folosința și protecția apelor subterane.

Vorbind despre protecția apelor subterane, evidențiem mai multe probleme. În primul rând, nu există informație deplină privind sondele care s-au forat zeci de ani în urmă. În 1999 au început lucrările de inventariere a tuturor sondelor de apă subterană în fiecare raion. Până la 19.01.2019 au fost inventariate sondele din 14 raioane. În rezultatul inventarierii au fost identificate 338 sonde care necesită a fi lichidate. Problema, însă, potrivit funcționarilor de la AGRM, constă în faptul că instituția care ar trebui să fie responsabilă de lichidarea sondelor nu este specificată expres în cadrul legal existent. Drept urmare, procesul de lichidare este anemic.

În al doilea rând, există multe sonde de apă subterană care activează ilegal, deoarece nu dispun de autorizație de folosință specială a apei. Această problemă apare din cauza situației contradictorii din cadrul legal. Astfel, condiția de a avea autorizație de mediu pentru folosința specială a apei pentru proiectele de forare a sondelor arteziene cu volumul de extragere ce depășește 1000 m3/24 ore stabilită de art. 32 și art. 34 al *HG nr. 931/2013* constituie una din principalele cauze pentru exploatarea ilicită a apelor subterane.[70] Proiectele de forare a sondelor care prevăd un volum mai mic de extragere a apei nu cad sub incidența articolului din această hotărâre. Situația este agravată și prin faptul că această prevedere este în contradicție cu pct.3 al art. 45 din legea apelor care stipulează că folosința apei subterane se efectuează numai în baza autorizației de mediu pentru folosința specială a apei.

Conform rezultatelor inventarierii din anul 2017,[71] doar în r. Rezina au fost identificate 42 sonde în stare funcțională fără autorizație de folosință specială a apei. O astfel de situație este întâlnită, practic, în fiecare raion, inclusiv în municipiul Chișinău. Foarte multe companii forează, fiindcă a fost anulată procedura de licențiere a acestei activități.

Apar cel puțin trei probleme în urma activității acestor sonde ilicite. În primul rând, nu se raportează apa folosită și, respectiv, nu sunt plătite taxe de stat pentru folosirea apelor subterane. Astfel, autoritățile nu pot calcula rezervele și nu pot planifica o utilizare durabilă a apelor subterane. A doua problemă se referă la poluarea apelor subterane, fiindcă nu sunt respectate condițiile legale de activitate prevăzute de mai multe hotărâri de Guvern printre care evidențiem *HG nr. 949/2013* privind zonele de protecție sanitară a prizelor de apă. După utilizare, sondele forate nu se tamponează și se poluează apele subterane. A treia problemă majoră este că, în astfel de condiții, apele subterane sunt folosite pentru agricultură. Din cauza salinității ridicate

70 Interviu al autorului cu expert din domeniul apei și sanitației, Chișinău, aprilie 2019

71 Conform informației AGRM

a apelor subterane,[72] acestea nu pot fi folosite în agricultură, deoarece afectează calitatea solului. Constatăm un risc mare legat de faptul că se promovează insistent modificări ale legii apelor care ar permite utilizarea apelor subterane în scopuri de irigație. În condițiile în care, în urma reformei administrației publice centrale s-a produs comasarea ministerului mediului cu cel al agriculturii, provocând un conflict de interese între ambele domenii, sectorul agricol îl domină pe cel de mediu, există un risc ridicat ca inițiativa de utilizare a apelor subterane în scopuri de irigație să fie sprijinită.

Întreținerea corpurilor de apă, a zonelor şi a fâşiilor de protecție. În anuarele elaborate de IPM se face referire la măsurile realizate pentru consolidarea rezistenței malurilor obiectivelor acvatice.[73] Constatăm că numărul acestor măsuri este minor și se explică prin lipsa resurselor financiare.

Identificarea și delimitarea ariilor sau a suprafețelor calificate ca fiind *zone umede* este în proces de elaborare.

Urmează a fi inițiată procedura pentru contractarea unei companii pentru elaborarea unei Strategii cu privire la *gestionarea apelor pluviale*. În Republica Moldova apele meteorice nu se deversează în sistemele de canalizare, ci se scurg direct în râuri și/sau lacuri de acumulare, poluând apele de suprafață cât și cele subterane (ne referim la fântâni și cișmele și la sondele ilicite care activează în zonele rurale și urbane). Gestionarea apelor pluviale este îngreunată și de lipsa planurilor urbanistice de dezvoltare.

Competența în efectuarea controlului folosinței și al protecției apelor. Activitatea IPM a fost intens criticată procesul de intervievare a experților din domeniul mediului și a operatorilor din domeniul apei și sanitație. Ideea de bază este că angajații instituției se fac responsabili, în calitate de instituție de control, de faptul că agenții economici poluează mediul prin deversarea apelor reziduale, dispunând de autorizație de folosire specială a apelor uzate. De asemenea, a fost exprimată ideea că practica controlului planificat utilizată de Inspectorat nu este eficientă, deoarece agenții economici pot lua măsuri pentru a preveni poluarea în perioada inspecției. În multe cazuri, activitate economică este sezonieră. Dacă planificarea nu vizează perioada de activitate, atunci întregul proces nu își are rostul. Controlul trebuie să fie logic, reieșind din tipul activității. Instituția a fost criticată și pentru situația legată de activitatea ilicită a sondelor subterane care activează fără a avea autorizații de folosință specială a apei. O altă problemă se referă la echipamentul de care a dispus laboratorul IPM care are autorizație de analiză a probelor doar pentru 6 parametri. Asta înseamnă că nu au mecanismul necesar de monitorizare a apelor deversate, deoarece nu pot efectua analize pentru toți parametrii menționați de cadrul legal.

B) *HG nr. 887/2013* și *HG* nr. 590/2018 transpun parțial *Directiva 2007/60/CE* privind evaluarea și gestionarea riscurilor de inundații. Implementarea acțiunilor stabilite de actele normative este în proces de realizare. Două măsuri din cele trei prevăzute de HG nr. 887/2013 - evaluarea preliminară a riscurilor de inundații și elaborarea hărților de hazard și de risc la inundații - au fost realizate în cadrul proiectului „Suport de asistență tehnică și management în vederea protecției de inundații a teritoriului Republicii Moldova", finanțat de către Banca Europeană de Investiții, lansat în 2013. **În** proces de elaborare sunt planurile de gestionare a riscurilor de inundații pentru ambele districte hidrografice, având sprijinul proiectului „Consolidarea cadrului instituțional în sectorul aprovizionării cu apă și sanitație în Republica Moldova" cu susținerea financiară a SDC și ADA. La 14 decembrie 2018 proiectul planului a fost prezentat Comitetului

72 Interviu al autorului cercetător din domeniul mediului, Chișinău, martie 2019

73 MADRM, IES. *Anuarul IES – 2017 „Protecția mediului* în *Republica Moldova"*; http://ies.gov.md/wp-content/uploads/2018/06/ANUAR_2017_2018_TIPOGR.pdf

Districtului bazinului hidrografic Dunărea-Prut și Marea Neagră, iar la 25 aprilie 2019 Comitetului Districtului bazinului hidrografic Nistru. Proiectele planurilor prevăd adoptarea mai multor acțiuni de prevenire a inundațiilor, activități ce se întreprind în timpul inundațiilor și acțiuni ce se întreprind după terminarea inundațiilor. Aceste măsuri vor solicita resurse financiare importante. Conform Programului de dezvoltare a gospodăririi apelor și a hidroameliorației în Republica Moldova pentru anii 2011-2020, pentru reparația a 376 km de diguri de protecție împotriva inundației sunt necesare 270 mil. lei, dar din lipsa mijloacelor financiare au fost realizate doar 52 km de dig pentru care s-au alocat circa 120 mil. lei (HG nr. 590/2018).

Prevederile *HG nr. 887/2013* și *HG* nr. 590/2018 trebuie coordonate cu cele ale legii apelor care prevăd acțiuni de evaluare a stării tehnice a construcțiilor hidrotehnice și de creare a Registrului construcțiilor hidrotehnic. Realizarea ultimului obiectiv depinde în mare măsură de implementarea Cadastrului apelor.

C) *Directiva 91/271/CEE* a fost transpusă parțial prin HG nr. 950/2013 privind cerințele de colectare, epurare și deversare a apelor uzate în sistemul de canalizare și/sau în corpuri de apă pentru localitățile urbane și rurale. Implementarea dispozițiilor acestui act normativ necesită timp dar și resurse financiare importante. Astfel, elaborarea programului tehnic și de investiții pentru punerea în aplicare a cerințelor privind tratarea apelor urbane reziduale urmează a fi pus în aplicare termen de 8 ani de la intrarea în vigoare a AA, conform Anexei XI a acestui acord. Pentru implementarea HG nr. 950/2013 este nevoie, pe lângă respectarea principalilor indicatori de calitate a apelor industriale uzate la evacuare în rețelele de canalizare ale localităților, precum și a limitelor maxime admisibile, de identificat *aglomerările* în dependență de locuitori echivalenți pentru stabilirea condițiilor de tratare a apelor reziduale. Conform responsabililor MADRM, metodologia privind delimitarea aglomerărilor este elaborată. Aceasta urmează fi încadrată ca anexă în proiectul de modificare a HG nr. 950/2013. De asemenea, implementarea prevederilor HG nr. 950/2013 necesită identificarea *zonelor sensibile* care pot deveni eutrofe în lipsa unor măsuri de protecție, sau mase de apă care necesită o tratare mai avansată. Metodologia privind identificarea și delimitarea *zonelor sensibile* va fi elaborată cu suportul proiectului „Consolidarea cadrului instituțional în sectorul aprovizionării cu apă și sanitație în Republica Moldova". În sfârșit, trebuie de stabilit condițiile de *utilizare a nămolului* care provine de la stațiile de tratare a apelor reziduale conform cerințelor Directivei 91/271. În prezent, este pus în discuție Ghidul privind folosirea nămolului din stațiile de epurare.

Menționăm mai multe cauze care tergiversează implementarea tuturor prevederilor acestei hotărâri. În primul rând, constatăm existența unui număr foarte mic a stațiilor de epurare în Republica Moldova, din care cauză, este, practic, imposibil de a pune în discuție realizarea totală a prevederilor documentelor de politici privind protecția resurselor de apă. Pe teritoriul Republicii Moldova funcționau, aproximativ 30 de ani în urmă, circa 660 de stații de pre-epurare, inclusiv marile întreprinderi economice care acum activează în lipsa acestor stații, deversând apele reziduale industriale în sistemul de canalizare sau direct în corpurile de apă.[74]

Tabelul 1. **Sisteme de canalizare funcționale dotate cu stații de epurare a apelor uzate în perioada 2008-2017**

An	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Număr	73	77	75	83	83	79	70	81	89	91

Sursa: *statistica.md*

74 Interviu al autorului cu reprezentantul S.A. Apă-Canal Chișinău, Chișinău, aprilie 2019

În 2017, potrivit Biroului Național de Statistică, funcționau 91 de stații sisteme de canalizare dotate cu stații de epurare. Anual, din FNDR și FEN sunt alocate resurse financiare pentru construirea stațiilor de epurare.[75] Există un număr important de agenți economici care deversează apele reziduale industriale direct în sistemele de canalizare, deoarece nu dispun de stații de pre-epurare. Din cauza numărului insuficient al stațiilor de epurare (numărul acestora va fi stabilit în baza aglomerărilor), înțelegem că conformarea standardelor naționale cu cele europene în domeniul colectării, epurării și deversării a apelor reziduale nu poate fi realizată într-o perioadă scurtă de timp.

Tabelul 2. **Raportul între sistemele funcționale de alimentare cu apa și sistemele de canalizare**

Sisteme funcționale de alimentare cu apa										
An	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Număr	514	562	611	643	677	721	784	1 044	1 115	1 150
Sisteme de canalizare										
An	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Număr	105	110	106	107	110	108	121	131	136	141

Sursa: *statistica.md*

De asemenea, există o problemă legată de lipsa sistemelor de canalizare. Conform datelor tabelului nr. 2, observăm că numărul sistemelor funcționale de alimentare cu apa a crescut cu circa 600 de unități, iar al sistemelor de canalizare cu doar 36 unități în perioada 2008-2017.[76] S-a constatat că resursele din FEN alocate pentru extinderea sistemelor centralizate de alimentare cu apă nu prevedeau bani pentru dezvoltarea rețelelor de canalizare.[77] O astfel de situație a trezit îngrijorarea APL, deoarece apele menajere poluează apele de suprafață și apele subterane din localitățile rurale. Problema sistemelor de canalizare trebuie regândită, deoarece acestea nu pot să funcționeze în condițiile în care numărul celor care se folosesc de sistemul de canalizare este foarte mic.[78] O soluție este regionalizare a serviciilor de alimentare cu apă și de canalizare. Planul de regionalizare a fost inclus ca obiectiv specific în Planul de acțiuni al Strategiei de Alimentare cu Apă și Sanitație pentru anii 2019-2023, fiind remis Cancelariei de Stat pentru examinare în cadrul ședinței Secretarilor Generali de Stat.[79] O soluție ar fi, de asemenea, stațiile descentralizate a sistemelor mici de epurare a apelor care oferă și o calitate superioară a tratării apelor uzate spre deosebire de stațiile de epurare centralizate.[80]

O altă problemă în realizarea obiectivelor HG nr. 950/2013 ține de înșiși prevederile acestui act normativ. Reprezentanții operatorilor au menționat despre existența contradicțiilor între prevederile legii apelor și cele ale HG nr. 950/2013. Astfel, potrivit operatorilor din domeniul apei și sanitației, dacă legea apelor prevede că agenții economici trebuie să aibă stații de pre-epurare, atunci actul guvernamental creează instrumente

75 Raportul pentru anul 2018 privind procesul de implementare a Strategiei de alimentare cu apa și sanitație (2014-2028), http://madrm.gov.md/sites/default/files/Documente%20atasate%20Advance%20Pagines/Raport%20privind%20implementarea%20Strategiei%20a.2018.pdf

76 Analiza a fost prezentată MADRM de un consultant internațional angajat în cadrul proiectului „Consolidarea capacităților instituționale în sectorul de alimentare cu apă și sanitație în Republica Moldova" finanțat de ADA și SDC.

77 Interviu al autorului cu expert din domeniul mediului, Chișinău, mai 2019

78 Interviu al autorului cu funcționari publici din cadrul MADRM, Chișinău, aprilie 2019

79 Răspunsul nr. 02-07/1812 al MADRM la solicitarea de informație a IDIS „Viitorul" nr. 5-2019 din 08.04.2019

80 Interviu al autorului cu expert din domeniul mediului, Chișinău, aprilie 2019

pentru agenții economici de eschivare de la obligația de a avea stații de epurare.[81] Această situație apare din cauza faptului că nu este reglementat mecanismul de calculare a plăților pentru CMA și un mecanism pentru prejudiciu adus sistemelor de canalizare.

Este stabilit mecanismul de deversare a apelor uzate de către agenți economici în funcție de activitate. Agenții economici trebuie obligați să construiască stații de epurare – în cazul în care activitatea desfășurată prevede depășirea CMA stabilite, deoarece stațiile de epurare municipale sunt proiectate să funcționeze pentru ape uzate menajere, nicidecum pentru metale grele, poluanți în urma activității industriale. Fiecare agent economic trebuie să aibă o stație de pre-epurare pentru a nu depăși deversările de CMA în sistemul de canalizare, deoarece stațiile de epurare nu pot să primească toți poluanții cu depășiri.

În sfârșit, există probleme mari în privința controlului deversărilor în sistemele de canalizare sau în corpurile de apă. De multe ori, agenții economici au autorizații de deversare a apelor uzate, deși există depășiri ale limitelor admisibile. Inspectoratul de protecție a mediului nu dispune de echipament performant pentru prelevarea probelor și efectuarea analizelor decât pentru 6 parametri, fapt ce nu este suficient pentru asigurarea mecanismului de prevenire a poluării și de pedepsire a celor care se fac vinovați de poluarea mediului. Operatorii sistemelor de canalizare nu au posibilitatea să preleve probe de la locurile de deversare, iar rezultatele analizelor prezentate de agenții economici nu relevă depășiri de poluare.

Implementarea prevederilor HG nr. 950/2013 a cauzat tensiuni între agenții economici și operatorii din domeniul apei și sanitației. Drept urmare, a fost pornit un proces de revizuire a normelor acestui act.[82]

După cum a fost evidențiat mai sus, este elaborată o anexă în privința identificării aglomerărilor în dependență de EL. Orice aglomerare va trebui să aibă o stație de epurare. Pentru aglomerările de la 2000 la 10000 EL aceste stații vor prevedea epurarea mecanică și biologică. Pentru aglomerările de mai mult de 10000 EL va trebui de inclus tratarea corespunzătoare prin eliminarea azotului și fosforului care se creează după epurarea biologică. De aceea, ultima etapă în asigurarea conformității cu normativele europene în domeniul tratării apelor reziduale prevede elaborarea unui Plan tehnic de investiții pentru realizarea obiectivelor HG nr. 950/2013. Acest Plan tehnic va cuprinde resursele financiare și instituționale necesare, capacitățile pentru proiectarea, construirea, implementarea stațiilor de epurare în dependență de aglomerările umane și zonele sensibile determinate.

D) Directiva 98/83/CE a Consiliului din 3 noiembrie 1998 privind calitatea apei destinate consumului uman, astfel cum a fost modificată prin Regulamentul (CE) nr. 1882/2003 nu a fost transpusă, de aceea nu putem pune în discuție problema implementării acesteia. Conform PNAIAA, MSMPS este responsabil pentru elaborarea legii privind calitatea apei potabile. Acest act legislativ a fost adoptat de Parlamentul Republicii Moldova, dar încă nu a intrat în vigoare.

Vorbind despre calitatea apei destinate consumului uman, identificăm câteva probleme. În primul rând, există o problemă în privința existenței stațiilor de tratarea a apelor destinate consumului uman. Ținând cont de faptul că alimentația cu apă este efectuată inclusiv din sonde arteziene, este necesară o astfel de tratare a apei înainte de a fi utilizată pentru consum. Din cauza gradului ridicat de salinitate în toate straturile acvifere productive, conținutul de reziduu sec atinge 1,5 g/l, cantitate aprobată de standardul privind apa potabilă

81 Interviu al autorului cu reprezentantul S.A. Apă-Canal Chișinău, Chișinău, aprilie 2019

82 Raport privind realizările MADRM la componenta protecția mediului și resurse naturale în anul 2018; http://madrm.gov.md/ro/content/raport-privind-realiz%C4%83rile-ministerului-agriculturii-dezvolt%C4%83rii-regionale-%C8%99i-mediului-la

din Republica Moldova (norma europeană fiind de 1,0 g/l). De asemenea, există cazuri când se acordă autorizație specială pentru consumul de apă, deși calitatea apei nu corespunde cerințelor de calitate pentru apa potabilă.[83]

HG nr. 1466/2016 pentru aprobarea Regulamentului sanitar privind sistemele mici de alimentare cu apă potabilă reglementează sistemele mici de alimentare cu apă potabilă, stabilind că primăriile duc evidența surselor locale de apă fără rețea de distribuție prin întocmirea Registrului surselor care include toate sursele de apă existente în localitate: fântâni publice, fântâni tubulare, fântâni forate, izvoare, cu excepția sondelor arteziene. Practic, nici 10% din APL nu au întocmite astfel de registre, iar monitorizarea calității apei din sistemele mici de alimentare cu apă și informarea și inspecția sanitară și planificarea siguranței apei potabile sunt insuficient aplicate din lipsa resurselor financiare. Operatorii mici care prestează servicii de distribuire a apei potabile prin rețele de distribuție nu efectuează probe din lipsa resurselor financiare. Costurile de prelevare și analiză a probelor de apă sunt suportate de către proprietarul (gestionarul) sursei sau sistemului mic de alimentare cu apă.

Una din cele mai mari probleme în privința folosinței apelor este atestată în cazul *apelor freatice*. Ponderea probelor neconforme de apă din fântâni a fost în 2017 de 73,5% la parametrii sanitaro-chimici (2016 – 77,3%), inclusiv nitrați – 62% din totalul probelor și o creștere semnificativă la parametrii sanitaro-microbiologici constituind 53,7% (2016 - 47%).[84] Există o legătură hidrologică între apele de suprafață și cele freatice. Calitatea proastă a apelor de suprafață influențează negativ starea celor freatice. Starea precară a calității apelor freatice este determinată de folosirea pesticidelor în agricultură și de lipsa sistemelor de canalizare și sanitație în localitățile rurale. Statul nu dispune de un tablou complex al stării apelor freatice în baza cărora ar trebui de luat decizii. Există o insuficiență a resurselor financiare planificate pentru cercetările științifice a resurselor de apă, iar acțiunile ce se întreprind poartă un caracter fragmentat, fără o integrare în planificarea măsurilor (Programul național pentru implementarea Protocolului privind Apa și Sănătatea în Republica Moldova pentru anii 2016-2025).

Soluționarea acestei probleme necesită o abordare complexă. Trebuie de făcut mai multe măsuri generale pentru a soluționa problema ce ține apele freatice – lichidarea gunoiștilor neautorizate, construirea de sisteme de apă și canalizare și de controlat folosirea pesticidelor. Starea apelor freatice este atât de proastă, încât este imposibil de rezolvat problema calității lor într-o perioadă scurtă și medie.

E) **Directiva 91/676/CEE** a fost transpusă parțial prin LP nr. 272/2011 și HG nr. 836/2013. Conform HG nr. 836/2013, trebuie de identificat apele poluate din activități agricole, de identificat și desemnat zonelor vulnerabile, de adoptat un program de acțiuni privind prevenirea poluării apelor din activități agricole, de adoptat Codul de bune practici agricole. Aceste acțiuni sunt dependente unele de altele când vorbim de adoptare și implementare. În proces de elaborare este *Metodologia de identificare și cartare a zonelor vulnerabile*. MADRM a inițiat în martie 2019 elaborarea proiectului *Codului de bune practici agricole pentru protecția apelor împotriva poluării cu nitrați din surse agricole*. Mai multe măsuri pentru transpunerea **obiectivelor** conform PNAIAA urmează a fi realizate în al doilea semestru a lui 2019.

5.1. Sistemul Național de Proprietate Intelectuală și prevederile Acordului

83 Interviu al autorului cu expert din domeniul mediului, Chișinău, Mai 2019

84 Supravegherea de stat a sănătății publice în Republica Moldova (Raport Național, 2017). Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, Serviciul de supraveghere de stat a sănătății publice, Centrul național de sănătate publică. /http://ansp.md/wp-content/uploads/2014/07/2.Raport-2017-Web.pdf

Concluzii

- Domeniul calității apelor și gestionării resurselor nu a fost o prioritate pe agenda politică a autorităților moldovenești. Această abordare explică tergiversarea adoptării mai multor măsuri importante pentru implementarea prevederilor din PNAIAA. Deficiențe în cooperarea instituțională, lipsa resurselor financiare a fost insuficientă în anumite cazuri, fapt care explică întârzieri în privința implementării acțiunilor prevăzute, cum ar fi, de exemplu, realizarea Cadastrului de stat al apelor.

- Republica Moldova a transpus parțial directivele europene din domeniul calității apelor și gestionării resurselor cu excepția *Directivei 98/83/CE* a Consiliului din 3 noiembrie 1998 privind calitatea apei destinate consumului uman, astfel cum a fost modificată prin Regulamentul (CE) nr. 1882/2003. Parlamentul a adoptat la 30 noiembrie 2018 proiectul Legii privind calitatea apei potabile care, deocamdată, nu a intrat în vigoare. Legea apelor nr. 272/2011 a constituit un pas important în privința transpunerii parțiale a legislației europene în domeniul gestionării resurselor de apă, în special a ***Directivei 2000/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2000 de stabilire a unui cadru de politică comunitară în domeniul apei, astfel cum a fost modificată prin Decizia nr. 2455/2001/CE***, creând un cadru legal pentru gestionarea, protecția și folosirea eficientă a apelor din Republica Moldova. Constituirea și funcționarea *Comitetelor districtelor bazinelor hidrografice* și adoptarea planurilor de gestionare ale bazinelor hidrografice constituie instrumente importante pentru realizarea obiectivelor propuse. Una din marile restanțe este lipsa *Cadastrului de stat al apelor* - un instrument de colectare, prelucrare și păstrare a datelor privind resursele de apă monitorizate, rețeaua hidrografică, corpurile de apă, construcțiile hidrotehnice, zonele protejate s.a.

- ***Directiva 2007/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2007 privind evaluarea și gestionarea riscurilor de inundații*** a fost transpusă prin HG nr. 887/2013. Două măsuri din cele trei prevăzute de acest act normativ - evaluarea preliminară a riscurilor de inundații și elaborarea hărților de hazard și de risc la inundații – au fost realizate. **În proces de elaborare sunt planurile de gestionare a riscurilor de inundații pentru ambele districte hidrografice**.

- Cerințele de colectare, epurare și deversare a apelor uzate au fost racordate parțial la normele ***Directivei 91/271/CEE a Consiliului din 21 mai 1991 privind tratarea apelor urbane reziduale, astfel cum a fost modificată prin Directiva 98/15/CE și prin Regulamentul (CE) nr. 1882/2003.*** Este un sector care necesită importante resurse financiare pentru a asigura conformarea cu standardele UE. Nu au fost identificate *aglomerările* în dependență de locuitori echivalenți pentru stabilirea condițiilor de tratare a apelor reziduale și stabilite zonele sensibile care pot deveni eutrofe. Lipsa stațiilor de epurare, a sistemelor de canalizare, a mecanismului de calculare a plăților pentru CMA sunt câteva din probleme care trebuie rezolvate pentru realizarea obiectivelor stabilite.

- ***Directiva 98/83/CE a Consiliului din 3 noiembrie 1998 privind calitatea apei destinate consumului uman, astfel cum a fost modificată prin Regulamentul (CE) nr. 1882/2003*** nu a fost transpusă. Una din cele mai mari probleme privind calitatea apelor este atestată în cazul *apelor freatice*. Calitatea proastă a apelor de suprafață influențează negativ starea celor freatice. Starea precară a calității apelor freatice este determinată de folosirea pesticidelor în agricultură și de lipsa sistemelor de canalizare și sanitație în localitățile rurale. Statul nu dispune de un tablou

complex al stării apelor freatice în baza cărora ar trebui de luat decizii. Există o insuficiență a resurselor financiare planificate pentru cercetările științifice a resurselor de apă, iar acțiunile ce se întreprind poartă un caracter fragmentat, fără o integrare în planificarea măsurilor.

- Cadrul regulator privind protecția apelor împotriva poluării cu nitrați proveniți din surse agricole a fost racordat la ***Directiva 91/676/CEE a Consiliului din 12 decembrie 1991.*** În proces de elaborare este *Metodologia de identificare și cartare a zonelor vulnerabile*. MADRM a inițiat în martie 2019 elaborarea proiectului *Codului de bune practici agricole pentru protecția apelor împotriva poluării cu nitrați din surse agricole*. Mai multe măsuri pentru transpunerea realizarea obiectivelor conform PNAIAA, urmează a fi realizate în al doilea semestru a lui 2019.

- Insuficiența resurselor financiare alocate pentru realizarea măsurilor prevăzute constituie o altă problemă care a tergiversat realizarea acțiunilor prevăzute de prevederile AA. Unele documentele de politici au stabilit acțiuni foarte ambițioase în comparație cu resursele financiare alocate pentru realizarea lor. De asemenea, menționăm că marea majoritate a măsurilor implementate s-au realizat cu ajutorul financiar al donatorilor europeni – de la elaborarea documentelor de politici până la susținerea activității comitetelor bazinale. Problema e agravată de faptul că, în condițiile în care resursele financiare sunt limitate, investițiile în sector nu se prioritizează. Finanțarea este efectuată, de regulă, pe baza criteriilor politice și nu a necesităților reale ale sectorului. Aceasta se demonstrează printr-o analiză efectuată a Fondului Ecologic Național, când au fost semnate zeci de contracte noi de alimentare cu apă sau canalizare, fără a fi finalizate alte zeci de proiecte deja în desfășurare.

- Până la realizarea reformei autorităților publice centrale a existat, în domeniul protecției apelor și gestionării resurselor, un Consiliul coordonator al sectorului din care făceau parte reprezentanți ai principalelor instituții din stat și ai donatorilor internaționali care sprijină proiecte de dezvoltare în domeniul apelor și sanitației. Acest Consiliu sectorial de coordonare a asistenței externe în domeniul apelor se întrunea regulat în fiecare trimestru, iar după reforma administrației publice centrale acesta nu s-a mai adunat în componența inițială, luând forma unui grup de lucru stabilit prin ordinul ministrului agriculturii, dezvoltării regionale și mediului. Astfel, practic, a fost stopată coordonarea asistenței externe în domeniu, deoarece autoritățile moldovenești au determinat donatorii externi să-și coordoneze activitățile de sine stătător.

- O problemă importantă ține de capacitățile umane implicate în procesul de implementare. Reformele instituționale ale administrației publice centrale și a agențiilor subordonate MADRM au afectat negativ procesul de implementare a PNAIAA. Unele agenții dispun de efective insuficiente pentru a reuși să-și îndeplinească atribuțiile de care sunt responsabile. De asemenea, există o problemă din perspectiva asigurării expertizei pentru anumite activități. Unele măsuri din domeniul mediului sunt realizate cu întârziere din lipsa experților pe anumite segmente ca cele ale calității apelor și gestionării resurselor.

- Activitatea economică este privilegiată în raport cu politica de protecție a mediului. Ideea că aplicarea prevederilor din domeniul mediului ar ruina agenții economici explică această atitudine. Astfel, politicul a intervenit în multe cazuri pentru a împiedica sancționarea întreprinderilor care încalcă legislația în domeniul protecției mediului. În același context se înscrie și inițiativa legală de a permite activitățile de irigare din apele subterane.

V. Drepturi de proprietate intelectuală

de Asociere.

Proprietatea intelectuală– ansamblul drepturilor exclusive acordate asupra creațiilor intelectuale – devine una dintre temele centrale în era digitalizării și economiei bazate pe cunoaștere. Articularea unei arhitecturi instituționale și un cadru legal internațional care să protejeze DPI sunt însoțite de consolidarea unor sisteme legale și instituții naționale în domeniul proprietății intelectuale. DPI sunt reglementate de diverse legislații naționale în UE, racordate la tratatele și acordurile internaționale relevante, dar instituirea pieței interne a presupus și adoptarea a o serie de Regulamente și Directive menite să armonizeze cadrele legale și instituționale. Totodată, de la intrarea în vigoare a TFUE, UE are o competență explicită în domeniul drepturilor de proprietate intelectuală. Astfel, TFUE prevede că în contextul instituirii și funcționării pieței interne, Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară, stabilesc măsuri pentru crearea de DPI europene, în vederea unei protecții uniforme a acestor drepturi în UE, precum și pentru înființarea unor sisteme centralizate de autorizare, coordonare și control la nivelul Uniunii Europene[85].

Republica Moldova a instituit și dezvoltat etapizat un Sistem Național de Proprietate Intelectuală, dispunând de un cadru normativ și instituțional modern și integrat în sistemul de PI internațional. Instituirea relațiilor cu Uniunea Europeană, prin semnarea APC la 28 noiembrie 1994, a dinamizat perfectarea cadrului normativ și instituțional naționale. În conformitate cu dispozițiile APC, Republica Moldova s-a angajat să asigure pe teritoriul său nivelul de protecție al proprietății intelectuale similar celui existent în UE până în anul 2003, la încheierea celui de-al cincilea an de la data intrării în vigoare a documentului. După care, Republica Moldova s-a obligat să adere la convențiile multilaterale în materie de proprietate intelectuală, la care statele membre ale UE sunt părți sau care sunt aplicate de facto de către statele membre[86]. În acest context, sistemul de protecție și respectare a drepturilor de proprietate intelectuală a cunoscut transformări și modernizări semnificative, care au inclus cadrul juridic, instituțional și tehnologic de protecție și respectare a drepturilor de proprietate intelectuală.

Cadrul juridic actual al protecției proprietății intelectuale în Republica Moldova este complex și racordat în linii mari la tratatele internaționale și directivele europene. Astfel, cadrul juridic a fost armonizat cu Acordul TRIPS, ajustat la Directiva 2004/48/CE privind respectarea drepturilor de proprietate intelectuală, în timp ce Republica Moldova este parte la toate cele 26 de tratate în vigoare gestionate de OMPI, dar și la tratatele internaționale administrate de către UPOV, OMC, UNESCO și la mai multe acorduri regionale și bilaterale ce

85 Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene, art. 118.

86 Acordul de Parteneriat și Cooperare între Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte, art. 49.

implică domeniul PI[87]. Legislația națională include **7 legi speciale** privind protecția PI (și peste 50 de acte normative conexe):

- *Legea nr. 655-XIV din 29.10.1999 privind protecția topografiilor integrate,* reglementează protecția juridică a topografiilor circuitelor integrate, raporturile patrimoniale și cele personale nepatrimoniale apărute în procesul creării și exploatării lor (Preambul).
- *Legea nr. 161-XVI din 12 iulie 2007 privind protecția desenelor și modelelor industriale,* reglementează raporturile ce apar în procesul creării, protecției juridice și utilizării desenelor și modelelor industriale (art 1(2)).
- *Legea nr. 38-XVI din 29 februarie 2008 privind protecția mărcilor,* reglementează raporturile juridice ce apar în procesul înregistrării, protecției juridice și utilizării mărcilor (art. 1(1)).
- *Legea nr. 39-XVI din 29 februarie 2008 privind protecția soiurilor de plante,* reglementează raporturile ce apar în procesul creării, protecției juridice și utilizării soiurilor aparținând tuturor genurilor și speciilor de plante (art. 1(1)).
- *Legea nr. 50-XVI din 7 martie 2008 privind protecția invențiilor,* stabilește drepturile și obligațiile ce rezultă din crearea, din protecția juridică și din exploatarea invențiilor (art. 1).
- *Legea nr. 66-XVI din 27 martie 2008 privind protecția indicațiilor geografice, denumirilor de origine și specialităților tradiționale garantate,* stabilește norme ce țin de înregistrarea, protecția juridică și utilizarea indicațiilor geografice, denumirilor de origine și specialităților tradiționale garantate (art 1(1)).
- *Legea nr. 139-XVI din 2 iulie 2010 privind dreptul de autor și drepturile conexe,*reglementează raporturile ce apar la crearea și valorificarea operelor literare, artistice și științifice (drept de autor), a interpretărilor, fonogramelor, videogramelor și emisiunilor organizațiilor de difuziune (drepturi conexe), precum și alte drepturi care sunt recunoscute în legătură cu activitatea intelectuală din domeniul literaturii, artei și științei (art 1(2)).

Arhitectura instituțională națională în domeniul PI este una complexă și include instituțiile responsabile de protecția juridică a PI (AGEPI), de asigurarea respectării drepturilor (Ministerul Afacerilor Interne, Procuratura, Consiliul Concurenței, Serviciul Vamal, Agenția pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței, instanțele judecătorești), dar și beneficiarii sistemului – creatorii de PI, titularii de drepturi, precum și infrastructura necesară[88]. În vederea unei abordări complexe dar coerente în funcționarea Sistemului național de PI, Guvernul a creat în anul 2008 Comisia Națională pentru Proprietatea Intelectuală (Hotărârea Guvernului nr.489 din 29.03.2008).

Acordul de Asociere (AA) între Uniunea Europeană și Republica Moldova, la Titlul V – Comerț și aspecte legate de comerț – conține un Capitol 9 întitulat "Drepturi de proprietate intelectuală". Conform AA, cooperarea în domeniul PI are două obiective de bază: (a) *facilitarea producției și a comercializării de produse inovatoare și creative între părți*; și (b) *atingerea unui nivel adecvat și efectiv de protecție și asigurarea respectării drepturilor de proprietate intelectuală*[89]. În vederea realizării acestor obiective, Republica Moldova se angajează să pună în aplicare dispozițiile AA, implicit prevederi referitoare la dreptul de autor și drepturi conexe, mărci omerciale, indicații geografice, desene și modele industriale, brevete, inclusiv certificat suplimentar de protecție și dispoziții detaliate privind asigurarea respectării DPI, inclusiv măsuri la frontieră.

87 Bolocan L. *Creșterea gradului de conștientizare ca parte a Strategiei de dezvoltare a respectului pentru proprietatea intelectuală.* // Intellectus, 2/2018.

88 Ibidem.

89 Acordul de Asociere între Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte, art. 277.

AA și PNAIAA I-II conțin **8 Directive și Regulamente** ale UE[90], ale căror prevederi trebuie transpuse în legislația și practica națională:

- *Directiva 2014/26/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind gestiunea colectivă a drepturilor de autor și a drepturilor conexe și acordarea de licențe multiteritoriale pentru drepturile asupra operelor muzicale pentru utilizare online pe piața internă*[91]. Directiva stabilește cerințele necesare pentru asigurarea unei bune funcționări a gestionării drepturilor de autor și a drepturilor conexe de către organismele de gestiune colectivă (art.1).
- *Directiva 2006/116/CE din 12.12.2006 privind durata de protecție a dreptului de autor și a anumitor drepturi conexe*[92]. Directiva stabilește durata drepturilor de autor asupra unei opere literare sau artistice, în sensul articolului 2 din Convenția de la Berna (art.1).
- *Regulamentul (UE) nr. 1151/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 noiembrie 2012 privind sistemele din domeniul calității produselor agricole și alimentare.* Regulamentul sistemele de calitate a produselor agricole și alimentare, precum și informarea consumatorilor cu privire la caracteristicile și proprietățile de producție agricolă ale produselor agricole și alimentare respective (art.1).
- *Regulamentul (CE) nr. 1234/2007 al Consiliului din 22 octombrie 2007 de instituire a unei organizări comune a pieţelor agricole și privind dispoziții specifice referitoare la anumite produse agricole (Regulamentul unic OCP). /* ***Abrogat/înlocuit prin:*** *Regulamentul (UE) nr. 1308/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de instituire a unei organizări comune a pieţelor produselor agricole și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 922/72, (CEE) nr. 234/79, (CE) nr. 1037/2001 și (CE) nr. 1234/2007 ale Consiliului.* Regulamentul instituie o organizare comună a pieţelor pentru produsele agricole, cu excepția produselor din pescuit și din acvacultură (art.1).
- *Regulamentul (CE) nr. 110/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 ianuarie 2008 privind definirea, desemnarea, prezentarea, etichetarea și protecția indicațiilor geografice ale băuturilor spirtoase.* Regulamentul stabilește norme privind definirea, desemnarea, prezentarea și etichetarea băuturilor spirtoase, precum și privind protecția indicațiilor geografice ale băuturilor spirtoase (art.1).
- *Regulamentul (CEE) nr. 1601/91 al Consiliului din 10 iunie 1991 de stabilire a normelor generale privind definirea, descrierea și prezentarea vinurilor aromatizate, a băuturilor aromatizate pe bază de vin și a cocteilurilor aromatizate din produse vitivinicole.* ***/ Abrogat/înlocuit prin:*** *Regulamentul (UE) nr. 251/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 februarie 2014 privind definirea, descrierea, prezentarea, etichetarea și protejarea indicațiilor geografice ale produselor vitivinicole aromatizate și de abrogare a Regulamentului (CEE) nr. 1601/91 al Consiliului.* Regulamentul stabilește norme privind definirea, descrierea, prezentarea și etichetarea produselor vitivinicole aromatizate, precum și privind protecția indicațiilor geografice ale produselor vitivinicole aromatizate (art.1).
- *Directiva 2002/53/CE a Consiliului din 13 iunie 2002 privind Catalogul comun al soiurilor de plante agricole.* Directiva se referă la admiterea soiurilor de sfeclă, plante furajere, cereale, cartofi, precum și de plante oleaginoase și pentru fibră într-un catalog comun al soiurilor de plante agricole ale căror semințe sau al căror material săditor pot fi comercializate (art.1).

---

90 Suplimentar, AA prevede la art. 315 – protecția datelor prezentate pentru obținerea unei autorizații de introducere pe piață a unui medicament – transpunerea doar a articolelor referitoare la protecția datelor din două Directive, stipulate la Anexa XVI, Directive care în fond nu sunt din domeniul PI : Directiva 2001/83/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 6 noiembrie 2001 de instituire a unui cod comunitar cu privire la medicamentele de uz uman ; Directiva 2001/82/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 6 noiembrie 2001 de instituire a unui cod comunitar cu privire la produsele medicamentoase veterinare. Totodată, Anexa XVI din AA conține și Regulamentul (CE) nr. 469/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 6 mai 2009 privind certificatul suplimentar de protecție pentru medicamente, care era deja transpus în legislația națională la momentul semnării AA.

91 Directiva 2014/26/UE nu este vizată de AA dar este un angajament al RM asumat in cadrul PNAAA II.

92 Directiva 2006/116/CE este doar implicit parte AA, art. 286.

- *Regulamentul (UE) nr. 608/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 12 iunie 2013 privind asigurarea respectării drepturilor de proprietate intelectuală de către autoritățile vamale*[93]. Regulamentul stabilește condițiile și procedurile de intervenție a autorităților vamale, în cazul mărfurilor susceptibile de a aduce atingere unui drept de proprietate intelectuală (art.1).

5.2. Transpunerea directivelor/regulamentelor Uniunii Europene și măsurile conexe

AA dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova este implementat în conformitate cu Agendele de Asociere și două planuri naționale, respectiv Planul Național de Acțiuni privind implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova-Uniunea Europeană în perioada 2014-2016 (PNAIAA I), aprobat prin HG nr. 808 din 7 octombrie 2014, și Planul Național de Acțiuni privind implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova-Uniunea Europeană în perioada 2017-2019 (PNAIAA II), aprobat prin HG nr. 1472 din 30 decembrie 2016. Conform planurilor naționale, Republica Moldova se angajează să transpună Directivele și Regulamentele Uniunii Europene în legislația națională, precum și să realizeze o serie de măsuri conexe, iclusiv să realizeze seminare/cursuri de instruire pentru reprezentanții instituțiilor publice relevante. În acest context, Uniunea Europeană a oferit, pe lângă asistența financiară, asistență tehnică pentru armonizarea legislației și consolidarea capacităților instituționale, în vederea articulării unui sistem național de protecție intelectuală eficient. După experiența Proiectului Twinning "Suport în implementarea și realizarea drepturilor de proprietate intelectuală în Republica Moldova", în perioada 2016-2018 a fost implementat proiectul "Suport pentru asigurarea respectării drepturilor de proprietate intelectuală". Proiectul a vizat susținerea instituțiilor beneficiare și partenere în atingerea obiectivelor stabilite în capitolul DPI al Acordului de Asociere, obiectivul general fiind îmbunătățirea modului de aplicare a legii și reglementărilor privind drepturile de proprietate intelectuală în Republica Moldova[94].

Drepturile de autor și drepturile conexe

7. Drepturile de autor și conexe – prima ramură a PI – sunt reglementate de Legea nr. 139-XVI din 2 iulie 2010 privind dreptul de autor și drepturile conexe, elaborată cu asistența tehnică a UE și conformă cu o serie de directive comunitare, implicit cu Directiva 2004/48/CE privind respectarea drepturilor de proprietate intelectuală.

AA și PNAIAA I-II, stipulează angajamentul Republicii Moldova de a transpune Directiva 2014/26/UE privind gestiunea colectivă a drepturilor de autor și a drepturilor conexe și acordarea de licențe multiteritoriale pentru drepturile asupra operelor muzicale pentru utilizare online pe piața internă. Această Directivăstabilește (alături de licențele multiteritoriale) cerințele necesare pentru asigurarea unei bune funcționări a gestionării drepturilor de autor și a drepturilor conexe de către organismele de gestiune colectivă.

93 AA, PNAIIAA Republica Moldova-Uniunea Europeană în perioada 2017-2019

94 European Union Project „Support to Enforcement of the Intellectual Property Rights" in the Republic of Moldova. [On-line, 2018]. http://agepi.gov.md/en/content/about-eu-project (accesat la data de 27.05.2019).

- **Directiva 2014/26/UE nu a fost transpusă deocamdată în legislația națională.**

Totodată, AA stipulează la art. 286 – Durata protecției – angajamente legate extinderea duratei protecției, în conformitate cu Directiva 2006/116/CE din 12.12.2006 privind durata de protecție a dreptului de autor și a anumitor drepturi conexe. Legea nr.212 din 29.07.2016 pentru modificarea și completarea Legii nr. 139/2010 privind dreptul de autor și drepturile conexe, transpune unele prevederi din Directiva 2006/116/CE. Amendamentele vizează în mod special durata protecției a operelor muzicale create în coautorat, posibilitatea interpreților de a rezilia contractele de transmitere a drepturilor etc. Totodată, Legea nr. 212 introduce art. 69^1, care elucidează o serie de Directive și Regulamente ale Uniunii Europene pe care le transpune Legea nr.139/2010 (art. 69^1).

- **Directiva 2006/116/CE a fost transpusă parțial în legislația națională.**

Proprietatea industrială

Proprietatea industrială – a doua ramură a PI, carecuprinde invențiile (brevetele), soiurile de plantă, mărcile, desenele și modelele industriale și indicațiile geografice (inclusiv denumirile de origine) – este reglementată de către șase legi speciale, elaborate cu asistența experților europeni și care transpun deja o serie de Directive și Regulamente UE. AA și PNAIAA I-II, nu conțin angajamente exprese de transpunere a Directivelor sau Regulamentelor UE în legile cadru, care au fost elaborate în conformitate cu Directivele/Regulamentele sectoriale comunitare. Totuși, AA și PNAIAA I-II conțin angajamente de modificare a cadrului normativ-regulatoriu prin transpunerea de Regulamente legate de IG și Directiva 2002/53/CE a Consiliului din 13 iunie 2002 privind Catalogul comun al soiurilor de plante agricole.

Legea nr. 66-XVI din 27 martie 2008 privind protecția indicațiilor geografice, denumirilor de origine și specialităților tradiționale garantate este legea-cadru ce reglementează IG, DO și STG[95] și este armonizată cu mai multe Regulamente și Directive UE. Indicațiile geografice constituie un subiect special în contextul instituirii Zonei de Comerț Liber, Aprofundat și Cuprinzător dintre UE și Republica Moldova, dovadă semnarea *Acordului între Republica Moldova și Uniunea Europeană cu privire la protecția indicațiilor geografice ale produselor agricole și alimentare*din 26 iunie 2012, care a devenit parte a Acordului de Asociere. Acordul vizează recunoașterea și protejarea reciprocă a indicațiilor geografice originare de pe teritoriile Uniunii Europene și Republicii Moldova (art. 1(1)). Astfel, IG înregistrate în Republica Moldova pot beneficia de protecție pe întreg teritoriul Uniunii Europene printr-o simplă notificare la adresa Comisiei Europene, evitând procedura complexă și destul de costisitoare de înregistrare pe teritoriul comunitar.

Legea nr. 97 din 13.05.2016 pentru modificarea și completarea Legii nr.66-XVI din 27.03.2008 privind protecția indicațiilor geografice, denumirilor de origine și specialităților tradiționale garantate, introduce art. 63 al.(1^1), care stipulează că legea este compatibilă cu prevederile Directivei 2004/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind respectarea drepturilor de proprietate intelectuală, cu Regulamentul (UE) nr. 1151/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 noiembrie 2012 privind sistemele din domeniul calității produselor agricole și alimentare, precum și cu Regulamentul (CE) nr. 607/2009 al Comisiei din 14 iulie 2009 de stabilire a unor norme de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 479/2008 al Consiliului în ceea ce privește denumirile de origine protejate și indicațiile geografice protejate, mențiunile tradiționale, etichetarea și prezentarea anumitor produse vitivinicole. Reprezentanții AGEPI susțin, totuși, că scopul

95 Legea viei și vinului nr. 57-XVI din 10.03.2006, conține prevederi importante referitoare la vinurile cu IG și DO.

Legii 97/2016 este simplificarea procedurilor de dobândire și menținere a dreptului de utilizare a indicațiilor geografice și denumirilor de origine, de modificare a caietelor de sarcini, de înregistrare a specialităților tradiționale garantate, precum și prin extinderea calității de solicitant asupra unei autorități competente vizate de Legea nr.66/2008. Astfel, amendamentele sunt compatibile cu Regulamente UE, dar transpunerea acestora, implicit transpunerea Regulamentului nr. 1151/2012, se regăsește în cadrul regulator.

Regulamentul (UE) nr. 1151/2012 privind sistemele din domeniul calității produselor agricole și alimentare, este transpus parțial în *Regulamentul privind procedura de depunere, examinare și înregistrare a indicațiilor geografice, a denumirilor de origine și a specialităților tradiționale garantate*, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 610 din 05.07.2010,alături de Regulamentul delegat (UE) nr. 664/2014 al Comisiei din 18 decembrie 2013 de completare a Regulamentului (UE) nr. 1151/2012 al Parlamentului European și al Consiliului cu privire la stabilirea simbolurilor Uniunii pentru denumirile de origine protejate, indicațiile geografice protejate și specialitățile tradiționale garantate și cu privire la anumite norme privind sursele, anumite norme procedurale și anumite norme tranzitorii suplimentare. Astfel, Hotărârea Guvernului nr.456 din 21.06.2017 pentru modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr. 610 din 05.07.2010 pentru aprobarea Regulamentului privind procedura de depunere, examinare și înregistrare a indicațiilor geografice, a denumirilor de origine și a specialităților tradiționale garantate, transpune parțial aceste Regulamente comunitare.

- **Regulamentul (UE) nr. 1151/2012 privind sistemele din domeniul calității produselor agricole și alimentare, este transpus în cadrul normativ național.**

Regulamentul (UE) nr. 1308/2013 de instituire a unei organizări comune a piețelor produselor agricole, este transpus în mai multe acte normative sectoriale naționale. Mai multe prevederi ale acestuia – articolele 92-95, art.119-120, partea IV din anexa II și partea II din anexa VII la Regulamentul sunt transpuse în *Reglementarea tehnică „Organizarea pieței vitivinicole"*, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.356 din 11 iunie 2015. Alte prevederi – punctul 5, partea IV din anexa II și punctele 1 și 3-9, partea II din anexa VII sunt transpuse în *Regulamentul privind definirea, descrierea, prezentarea și etichetarea produselor vitivinicole aromatizate*, aprobat prin HG nr. 741 din 18 septembrie 2017.

- **Regulamentul (UE) nr. 1308/2013 de instituire a unei organizări comune a piețelor produselor agricole, este transpus în cadrul normativ național.**

Regulamentul (UE) nr. 251/2014 privind definirea, descrierea, prezentarea, etichetarea și protejarea indicațiilor geografice ale produselor vitivinicole aromatizate și de abrogare a Regulamentului (CEE) nr. 1601/91 al Consiliului, este transpus parțial (cca 90%) în *Regulamentul privind definirea, descrierea, prezentarea și etichetarea produselor vitivinicole aromatizate*, aprobat prin HG nr. 741 din 18 septembrie 2017. Astfel, în timp ce Regulamentul nr. 1308/2013 transpune prevederile obligatorii referitoare la materia primă, Regulamentul (UE) nr. 251/2014 aduce amendamente cu privire la procedura de aromatizare a produselor vitivinicole.

- **Regulamentul (UE) nr. 251/2014 privind definirea, descrierea, prezentarea, etichetarea și protejarea indicațiilor geografice ale produselor vitivinicole aromatizate și de abrogare a Regulamentului (CEE) nr. 1601/91 al Consiliului, este transpus parțial în cadrul normativ național.**

Regulamentul (CE) nr.110/2008 privind definirea, desemnarea, prezentarea, etichetarea și protecția indicațiilor geografice ale băuturilor spirtoase, este transpus în cadrul normativ național. Astfel, prevederile acestuia se regăsesc în *Cerințele privind definirea, descrierea, prezentarea și etichetarea băuturilor alcoolice*, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 317 din 23.05.2012, cu modificările ulterioare. Totodată, reprezentanții Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului (MADRM) susțin că Hotărârea Guvernului nr. 317 din

23.05.2012 a fost aprobat fără operarea modificărilor în cadrul legal, în mod particular modificări la Legea nr. 1100 din 30.06.2000 cu privire la fabricarea și circulația alcoolului etilic și a producției alcoolice. În acest context, MADRM a elaborat un proiect de lege care să modifice Legea nr.1100/2000, după care adoptarea modificărilor la HG nr.317/2012 prin care va fi introdus un compartiment separat mai complex legat de IG[96].

- **Regulamentul (CE) nr.110/2008 privind definirea, desemnarea, prezentarea, etichetarea și protecția indicațiilor geografice ale băuturilor spirtoase, este transpus în cadrul normativ național.**

Secțiunea Brevete din AA și, respectiv, PNAIAA II nu prevede ajustarea Legii nr. 39-XVI din 29 februarie 2008 privind protecția soiurilor de plante, dar prevede modificarea cadrului regulator și practicilor naționale de testare a soiurilor de plante. Implicit, la pct. 317, sunt prevăzute două măsuri, care transpun parțial Directiva 2002/53/CE privind Catalogul comun al soiurilor de plante agricole: elaborarea studiului de fezabilitate și; întocmirea documentației de proiect și, respectiv, construcția Depozitului cu atmosferă controlată pentru păstrarea mostrelor de semințe necesare în scopul testării soiurilor la distinctivitate, uniformitate și stabilitate /codul obiectului 202001/ cu sediul la Centrul de Stat Băcioi, mun. Chișinău. Aceste acțiuni planificate reies din art. 12 pct. (1) și (2) din Directiva 2002/53/CE, unde este stipulat că soiurile plantelor agricole sunt admise în Catalogul Soiurilor de Plante pe un termen de 10 ani, cu posibilitatea prelungirii pe 5 ani. Prevederile sunt deja transpuse în *Regulamentul privind testarea și admiterea soiurilor în Catalogul Soiurilor de Plante*, Cap. IX, 55-59, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 43 din 15. 01.2013. Deoarece prelungirea perioadei de admitere în Catalog sau verificarea pe perioada menținerii soiului este posibilă doar prin folosirea mostrei inițiale, preluate la momentul admiterii, este necesar un Depozit cu atmosferă controlată.

Conform informațiilor furnizate de către Comisia de Stat pentru Testarea Soiurilor de Plante, un Studiu de fezabilitate și un proiect pentru construcția depozitului a fost elaborat în anul 2018. La 27 mai 2019, prin Licitația publică repetată, a fost desemnat agentul economic – "SAQ INVEST" SRL. – ce va asigura construcția depozitului. Procesul de construcție urmează să se desfășoare până în luna decembrie 2019, în timp ce pentru construcția acestuia au fost colectați din diferite surse – 4,965 mln lei[97].

- **Directiva 2002/53/CE privind Catalogul comun al soiurilor de plante agricole, este transpusă în cadrul regulator/în proces de transpunere în practica națională.**

Legea nr. 160 din 30.07.2015 pentru modificarea și completarea Legii nr. 50-XVI din 7 martie 2008 privind protecția invențiilor, stabilește proceduri de validare a cererilor de brevet european, a brevetelor europene și a efectelor produse de acestea. După ce la 16 octombrie 2013 a fost semnat Acordul între Guvernul Republicii Moldova şi Organizația Europeană de Brevete (OEB) privind validarea brevetelor europene – Acord de validare – , aprobat de către Parlamentul Republicii Moldova la 10 aprilie 2015, erau necesare modificări ale cadrului legal, în vederea implementării eficiente a prevederilor Acordului de validare.

Legea nr. 162 din 30.07.2015 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, aduce o serie de amendamente la Legea 161/2007 privind protecția desenelor și modelelor industriale, la Legea 38/2008 privind protecția mărcilor și la Legea 39/2008 privind protecția soiurilor de plante. Este modificat inclusiv preambulul la Legea 161/2007, care stipulează că legea transpune Regulamentul (CE) nr. 6/2002 al Consiliului din 12 decembrie 2001 privind desenele sau modelele industriale comunitare, precum și preambulul la Legea 38/2008, care stipulează că legea transpune Regulamentul Consiliului (CE) nr. 207/2009 din 26 februarie 2009 privind marca comunitară. Totuși, reprezentanții AGEPI susțin că amendamentele sunt de natură tehnică/re-

96 *Interviu al autorului cu reprezentantul MADRM, Chișinău, iunie 2019.*

97 *Scrisoare de la Comisia de Stat pentru Testarea Soiurilor de Plante, nr. 228 din 05.06.2019.*

dacțională care nu transpun Directive/Regulamente comunitare, în timp ce modificarea preambulului la Legea 161/2007 și Legea 38/2008 reprezintă o corecție redacțională la aceste legi. Deși legile au fost elaborate cu asistența tehnică europeană și în conformitate cu legislația sectorială comunitară, la momentul adoptării nu se practica menționarea în textul acestora legătura cu Directivele/Regulamentele UE[98].

Respectarea drepturilor de proprietate intelectuală

AA și PNAIAA I-II, stipulează la secțiunea Asigurarea respectării DPI, transpunerea în legislația națională a Regulamentului (UE) nr. 608/2013 privind asigurarea respectării drepturilor de proprietate intelectuală de către autoritățile vamale. Transpunerea Regulamentului nr. 608/2013 vine să consolideze cadrul legal național în domeniul respectării DPI, care este reprezentat de Constituția Republicii Moldova, Codul Contravențional, Codul Penal, Codul de procedură penală, Codul Vamal și cele 7 legi speciale, prin măsurile întreprinse la frontieră. În acest context, transpunerea s-a realizat pe două dimensiuni.

Legea nr. 71 din 12.04.2015 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, completează art. 1 cu pct. 67) din Codul Vamal cu noțiunea de "livrare mică", prevedere ce transpune pct. 19 al art. 2 din Regulamentul nr. 608/2013. Legea nr.138 din 17.06.2016 cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative ajustează Codul Vamal al Republicii Moldova la prevederile Regulamentului (UE) nr.608/2013. Sunt introduse amendamente la art. 301-307 din Codul Vamal, care transpun articole din Capitolul II, Capitolul III și Capitolul IV din Regulamentul nr. 608/2013.

Totodată, a fost adoptat *Regulamentul privind asigurarea respectării drepturilor de proprietate intelectuală de către organele vamale,* aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 915 din 26.07.2016. Prin aprobarea respectivului Regulament, a fost exclusă taxa pentru asistență vamală în domeniul protecției PI (anterior achitată de către titularii de drept la depunerea cererii de intervenție), reglementare conformă cu standardele europene, implicit cu Regulamentul nr. 608/2013.

- **Regulamentul (UE) nr. 608/2013 privind asigurarea respectării drepturilor de proprietate intelectuală de către autoritățile vamale, este transpus în legislația națională.**

În conformitate cu prevederile PNAIAA I-II au fost realizate o serie de măsuri conexe transpunerii Directivelor/Regulamentelor comunitare în legislația națională, în mod particular au fost organizate instruiri ale funcționarilor vamali și a judecătorilor. În acest context, în aprilie 2013, a fost semnat un Memorandum de cooperare dintre Institutul National de Justiție (INJ) și AGEPI, care prevede necesitatea promovării cunoștințelor despre sistemunul național de protecție și asigurare a respectării DPI în rândul angajaților din sectorul justiției. Ulterior, în anul 2016, Curriculumul modulului de PI a fost aprobat de către INJ și Consiliul Superior al Magistraturii. Astfel, în perioada anilor 2013-2018 au fost realizate 31 de activități, în cadrul cărora au fost instruite 981 de persoane, inclusiv 382 de judecători, 169 de procurori, 151 de asistenți judiciari, 19 mediatori, 28 de grefieri, 23 de angajați ai CSJ, 11 formatori, 7 avocați, 5 consultanți din cadrul Cancelariei de Stat, 73 de reprezentanți ai AGEPI etc[99]. Totodată, conform datelor prezentate de către SV, în perioada anilor 2014-2019 organele vamale au beneficiat de instruiri interne și internaționale în număr total de 55 ședințe, în cadrul cărora au fost instruiți 1512 funcționari vamali[100].

98 *Interviu al autorului cu reprezentantul AGEPI, Chișinău, mai 2019.*

99 *Interviu al autorului cu reprezentantul AGEPI, Chișinău, mai 2019.*

100 *Datele Serviciului Vamal, Scrisoare nr. 28/12-8695 din 29.05.2019.*

5.3. Rezultatele ajustării: realizări și deficiențe

Transpunerea Directivelor și Regulamentelor UE în conformitate cu AA și Planurile de acțiuni sunt o prioritate strategică a AGEPI și altor instituții publice implicate în sistemul de protecție intelectuală din Republica Moldova. Legislația din domeniul PI este în linii mari ajustată la acquis-ul comunitar stabilit în AA, sunt implementate măsuri și proiecte care să consolideze sistemul instituțional de acordare a protecției și asigurare a respectării drepturilor de PI similare celor existente în Uniunea Europeană. Este implementată, concomitent, Strategia națională în domeniul proprietății intelectuale până în 2020 a cărei viziune strategică prevede că proprietatea intelectuală trebuie să devină un instrument fundamental în susținerea dezvoltării economice, sociale și culturale a Republicii Moldova[101], în timp ce cadrul legal și instituțional al UE oferă o asemenea perspectivă.

Drepturile de autor și drepturile conexe

Drepturile de autor și drepturile conexe sunt consolidate în Republica Moldova prin transpunerea parțială a Directivei 2006/116/CE din 12.12.2006 privind durata de protecție a dreptului de autor și a anumitor drepturi conexe. Titularii drepturilor, precum și reprezentanții organizațiilor de gestiune colectivă a drepturilor de autor susțin modificările legislative legate de extinderea protecției la 50 și 70 de ani, în cazurile și situațiile prevăzute de lege. Totodată, se atestă o preocupare scăzută pentru aceste demersuri care sunt pe termen lung, majoritatea fiind interesați preponderent de protecția la zi a drepturilor de autor și conexe, în mod particular sunt interesați de colectarea și distribuirea remunerațiilor[102].

Interesele rentiere existente în sector, precum și disputele/litigiile pe care aceste interese le generează, nu au permis deocamdată transpunerea prevederilor Directivei 2014/26/CE în legislația națională, în conformitate cu prevederile PNAIAA I-II. Drept pentru care, cadrul legal și normativ existent nu stabilește reguli clare privind gestiunea colectivă a drepturilor de autor și a drepturilor conexe, după cum nu stabilește mecanisme fezabile de colectare a remunerațiilor. Faptul că AGEPI nu a eliberat deocamdată (iunie 2019) Licența Obligatorie pentru anul 2019 pentru OGC, acestea colectând remunerațiile doar pentru membri în baza Avizelor, reprezintă dovada tensiunilor și deficiențelor existente în sector.

În perspectiva stimulării concurenței în domeniul gestiunii colective a DAC[103], după adoptarea Legii nr. 139/2010, AGEPI a decis avizarea mai multor OGC. Astfel, în Republica Moldova există 5 organizații (din care doar primele trei au actualmente Aviz de la AGEPI) de gestiune colectivă a drepturilor de autor (Asociația Obștească «Asociația Națională pentru Protecția Creației Intelectuale" (ANPCI); Asociația Obștească Oficiul Republican al Dreptului de Autor (ORDA); Asociația Obștească Asociația Națională CopyRight (ANCO); Asociația „Drepturi de Autor și Conexe" (AsDAC); Asociația Obștească „ReproMold"), care s-au judecat între ele până în anul 2015, sunt reclamanți sau intervenienți accesorii în procese de judecată cu AGEPI, negociază dificil remunerațiile cu utilizatorii și/sau sunt în litigii prelungite cu aceștea.

Din anul 2016, AGEPI a inițiat consultări publice legate de un nou proiect de lege pentru modificarea Legii nr.139/2010, în contextul realizării pct.29 din planul de acțiuni pe anii 2017-2019, prin transpunerea unor reglementări cu relevanță comunitară, inclusiv ale Directivei 2014/26/UE. Scopul declarat al amendamentelor

101 Strategia națională în domeniul proprietății intelectuale până în 2020.

102 *Interviu al autorului cu reprezentanți OGC-uri, Chișinău, mai 2019.*

103 Inițial pe teritoriul Republicii Moldova a fost instituită o singură OGC și anume Asociația „Drepturi de Autor și Conexe" (AsDAC).

este stabilirea unor reguli clare privind gestiunea colectivă a dreptului de autor și a drepturilor conexe, dar și reglementarea modului de colectare, repartizare și achitare efectivă în condiții transparente a remunerației de autor către titularii de drepturi[104]. În acest context, AGEPI acuză OGC-urile de lipsă de transparență în activitate, de lipsa controlului acestora din partea titularilor de drepturi, de practici abuzive în raport cu utilizatorii sau de utilizarea necorespunzătoare a fondurilor colectate[105]. Parte dintre aceste deficiențe în activitatea OGC-urilor sunt evidențiate și în Evaluarea OGC-urilor realizată în cadrul proiectului finanțat de UE „Suport pentru asigurarea respectării drepturilor de proprietate intelectuală"[106]. Proiectul legii a fost aprobat prin HG nr. 671/2018, înregistrat în Parlament cu nr. 257 din 13.07.2018, dar nu s-a reușit deocamdată adoptarea legii și intrarea acesteia în vigoare.

Proiectul de lege înregistrat în Parlament, nu doar că nu a fost adoptat în conformitate cu termenii din Planul de acțiuni 2017-2019, dar rămân incerte adoptarea acestuia într-un legislativ ne-funcțional și/sau redacția finală a proiectului, care a generat mai multe nemulțumiri din partea organizațiilor de gestiune colectivă a drepturilor de autor. Astfel, OGC, în expunerile cu referire la proiectul de lege elaborate de către AGEPI, susțin că invocarea transpunerii Directivei 2014/26/CE reprezintă de fapt doar o acoperire a unor interese financiare a mediului de afaceri (a utilizatorilor), în detrimentul autorilor, interpreților și altor titulari de drepturi[107]. În acest context, în text se menționează că proiectul de lege transpune doar unele prevederi ale Directivei 2014/26/CE, nefiind clare criteriile de selecție a acestora, și include unele norme divergente care nu au nimic în comun cu prevederile Directivei[108].

Directiva 2014/26/CE trasează mai curând linii directorii de activitate a organismelor de gestiune colectivă, în timp ce Planul de acțiuni nu precizează exact ce prevederi urmează a fi transpuse în legislația națională[109]. Mai mult, în Nota informativă la proiectul de lege, AGEPI recunoaște că "... într-un număr redus de cazuri s-a renunțat la transpunerea integrală a directivei în favoarea unei transpuneri aproximative a anumitor prevederi sau au fost alese acele opțiuni de transpunere, care sunt în cooncordanță cu acquis-ul comunitar și corespund cu nivelul de dezvoltare economică și socială a țării"[110]. Totodată, unele modificări sunt justificate prin transpunerea prevederilor altor Directive și Regulamente UE, printre care: Directiva 93/83/CEE; Directiva 2001/29/CE; Rezoluția 2013/2014 INI; Directiva 2000/31/CE[111].

Astfel, nemulțumirea OGC, susținute de către CISAC (Confédération internationale des sociétés d'auteurs et compositeurs/Confederația Internațională a Societăților de Autori și Compozitori) și IFRRO (The International Federation of Reproduction Rights Organisations), este în special legată de noile reguli privind reglementarea modului de colectare, repartizare și achitare efectivă a remunerației de autor către titularii de drepturi. În mod particular, este declarată inoportună noua redacție a Capitolului VII din Legea nr.139/2010 – *Gestiunea*

---

104 Nota informativă la proiectul de Lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative. [On-line, 2018]. http://agepi.gov.md/sites/default/files/2018/06/ni_2_.pdf (accesat la data de 27.05.2019).

105 *Interviu al autorului cu reprezentantul AGEPI, Chișinău, mai 2019.*

106 Lucan-Arjoca I. *Evaluarea performanței activității organizațiilor de gestiune colectivă din Republica Moldova în conformitate cu cerințele Directivei 2014/26/UE și practica punerii în aplicare a Directivei în statele membre ale UE.* AGEPI, 2017.

107 Avizul ORDA și ANCO la Proiectul de Lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative. [On-line, 2018]. https://orda.md/wp-content/uploads/2018/05/opinii.OGC.modif.LDA.2017.12.21.pdf (accesat la data de 27.05.2019).

108 Idem.

109 Spre exemplu, în textul Directivei sunt prevăzute doar "rețineri rezonabile în raport cu serviciile prestate" sau se scrie despre faptul că "comisioanele de gestiune nu depășesc costurile justificate și documentate", nu sunt stipulate procente exacte sau valori absolute legate de colectări, remunerații sau comisioane, care rămân la latitudinea organelor competente din statele membre.

110 Nota informativă la proiectul de Lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative. [On-line, 2018]. http://agepi.gov.md/sites/default/files/2018/06/ni_2_.pdf (accesat la data de 27.05.2019).

111 Ibidem.

colectivă –, implicit art. 51 care stabilește cuantumul maxim (15% și 20%) al reținerilor. După care sunt criticate amendamentele aduse la art. 11, care reduce de la 5,6% la 2% remunerația de autor pentru dreptul de retransmisie; art. 26 și 27, ce țin de reducerea remunerației compensatorii[112]; art. 63, care se referă la despăgubirile pentru încălcarea drepturilor de autor și conexe sau; art. 66, pe motiv că vor face imposibile constatări ale încălcărilor drepturilor de autor în mediul online (Internet)[113]. În acest context, proiectul de lege a primit Aviz negativ de la CNA, nu a primit avizul pozitiv în Comisiile Juridică și Comisia cultură, educație, cercetare, tineret, sport și mass-media (Comisia de profil) a Parlamentului Republicii Moldova. Indiferent de motivațiile actorilor relevanți pentru această dispută (AGEPI, organismele de gestiune colectivă, titularii de drepturi, utilizatorii) sau de finalitatea procesului, care depășesc mandatul prezentului Raport, cert este că tergiversarea situației actuale erodează capacitatea sistemului național de proprietate intelectuală de a proteja drepturile titularilor de drepturi.

Proprietatea industrială

Din perspectiva proprietății industriale, cele mai multe ajustări ale cadrului legal și normativ au fost realizate în domeniul IG, DO și STG[114]. Dincolo de regulamentele ce trebuiesc transpuse în cadrul normativ național, AA prevede la Anexa XXX indicatorii sectoriali relevanți, elementele necesare pentru înregistrarea și controlul indicațiilor geografice precizate separat în Partea C a Anexei (Tabelul 1).

Tabelul 1. **Elementele necesare pentru înregistrarea și controlul IG.**

Elementul/indicatorul	Gradul de realizare
1. Un registru în care sunt enumerate indicațiile geografice protejate pe teritoriul respectiv.	*Realizat*
2. O procedură administrativă prin care se verifică dacă indicațiile geografice identifică un produs ca fiind originar de pe un teritoriu, dintr-o regiune sau dintr-o localitate a unuia sau mai multor state, atunci când o anumită calitate, reputația sau o altă caracteristică a produsului poate fi atribuită în mod esențial originii geografice a acestuia.	*Realizat*
3. Cerința ca o denumire înregistrată să corespundă unuia sau mai multor produse specifice pentru care s-a stabilit un caiet de sarcini care poate fi modificat numai printr-o procedură administrativă adecvată.	*Realizat*
4. Dispoziții de control aplicabile producției	*Parțial Realizat*
5. O procedură de opoziție prin care se pot lua în considerare interesele legitime ale utilizatorilor anteriori ai denumirilor, indiferent dacă acestea sunt protejate sau nu sub formă de proprietate intelectuală.	*Realizat*

112 În mod special este criticată micșorarea plafoanelor de la 3% la 0,3% pentru suporturile multifuncționale, modificare considerată nejustificată și inacceptabilă.

113 Avizul ORDA și ANCO la Proiectul de Lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative. [On-line, 2018]. https://orda.md/wp-content/uploads/2018/05/opinii.OGC.modif.LDA.2017.12.21.pdf (accesat la data de 27.05.2019).

114 Dincolo de ajustarea cadrului normativ la regulamentele comunitare, Serviciul Vamal a adoptat Ordinul nr. 137-0 din 28.03.2018 cu privire la crearea mecanismului de protecție la frontieră a indicațiilor geografice ale UE.

6. O regulă conform căreia denumirile protejate nu pot deveni generice.	*Realizat*
7. Dispoziții privind înregistrarea, care pot include refuzarea înregistrării, a termenilor omonimi sau parțial omonimi cu termeni înregistrați, cu termeni din limbajul cotidian utilizați ca denumiri comune pentru produse, cu termeni care cuprind sau includ denumiri de soiuri de plante și de rase de animale.	*Realizat*

Sursa: *Elaborat de autor.*

Dispozițiile de control aplicabile producției – punctul Parțial realizat – sunt un element central în perspectiva exportării produselor moldovenești cu semne de identificare a originii și calității (IG, DO și STG) pe piața europeană și internațională. Cadrul instituțional necesar funcționării sistemului de protecție a IG, DO și STG este instituit prin Hotărârea Guvernului nr. 644 din 19.07.2010 cu privire la desemnarea autorităților competente abilitate cu atribuții și responsabilități referitoare la produsele cu denumiri de origine și indicații geografice și la specialitățile tradiționale garantate și a autorităților competente responsabile de controalele oficiale privind conformitatea acestor produse. Totuși, deși HG nr.644 desemnează autoritățile vizate, lipsesc instituțiile de Certificare a conformității produselor cu IG, DO și STG, cu excepția produselor vitivinicole care sunt Certificate de către Oficiul Național al Viei și Vinului. În anul 2018, AGEPI a elaborat Proiectul Hotărîrii Guvernului cu privire la stabilirea cadrului instituțional necesar și a unor măsuri pentru producerea și plasarea pe piață a produselor cu denumiri de origine protejate, cu indicații geografice protejate și a specialităților tradiționale garantate, prin care ANSA este desemnată drept instituție de certificare a produselor cu IG, DO și STG. Conform reprezentanților AGEPI, Proiectul HG nu a trecut în Guvern, deoarece s-a invocat imposibilitatea atribuirii ANSA cu funcții incompatibile[115].

Cu excepția acestei lacune instituționale, a cărei soluționare trebuie accelerată, în Republica Moldova s-a articulat etapizat un sistem funcțional de înregistrare și protecție a IG, DO, STG[116], prin care este acordată protecție juridică pentru peste 3700 de IG și DO europene. Totodată, în conformitate cu Aranjamentul de la Lisabona[117] și AA, Republica Moldova a sistat exporturile produselor moldovenești cu utilizarea denumirilor de origine protejate, ce aparțin țărilor membre UE (Champagne, Cognac, Cahors, Xeres etc).

Deficiența majoră constatată este că în pofida existenței în Republica Moldova a acestui sistem complex de asigurarea protecției IG, DO și STG, activitatea de înregistrare a acestora la nivel național este mult sub nivelul așteptărilor, ceea ce face imposibilă protecția lor la nivel internațional și european, iar în consecință rămân neutilizate aceste instrumente eficiente de promovare a exportului produselor autohtone de calitate. Astfel, la nivel național sunt înregistrate doar 3 DO și 7 IG autohtone, majoritatea din sectorul vitivinicol (Tabelul 2). Dintre acestea, în temeiul AA, 8 indicații geografice din Republica Moldova (DO: Ciumai, Românești; IGP: Codru, Ștefan Vodă, Divin, Valul lui Traian, Rachiu de caise de Nimoreni; Dulceață din petale de trandafir Călărași) au obținut protecție pe teritoriul UE, iar 2 (IGP Zăbriceni, DOP Brânza de Popeasca) au fost înaintate spre protecție.

115 Interviu al autorului cu reprezentanții AGEPI, Chișinău, mai 2019.

116 AGEPI. Studiu privind căile de îmbunătățire a protecției indicațiilor geografice, denumirilor de origine și specialităților tradiționale garantate în Republica Moldova. AGEPI, 2013, pp.5-16, Anexa1.

117 Aranjamentul de la Lisabona privind protecția indicațiilor locului de origine a produselor și înregistrarea lor internațională (în vigoare pentru RM din 05.04.2001).

Tabelul 2. **Indicațiile Geografice și Denumirile de Origine naționale înregistrate la AGEPI.**

	Data înregistrării	Denumirea
DO	09.11.1998	ROMĂNEȘTI
	13.10.1999	CIUMAI
	23.10.2016	BRÎNZĂ DE POPEASCA
IG	14.07.2013	CODRU
	05.08.2013	DIVIN
	01.11.2013	VALUL LUI TRAIAN
	13.12.2013	ȘTEFAN VODĂ
	24.07.2016	Rachiu de caise de Nimoreni
	24.07.2016	Dulceață din petale de trandafir Călărași
	28.02.2016	ZĂBRICENI

Sursa: *Adaptat conform datelor AGEPI.*

În discuțiile cu reprezentanții mediului de afaceri și asociațiilor din sectorul agricol, cadrul legal și instituțional este racordat la standardele europene și nu obstrucționează înregistrarea IG. Două sunt problemele majore constatate: insuficienta informare a mediului de afaceri în legătură cu potențialul și perspectivele oferite de către IG pe piața UE; dificultățile de asociere în Grupuri de Producători, implicit perfectarea și omologarea caietelor de sarcini, pentru a putea înregistra IG. Lipsa unei instituții de Certificare, obstrucționează suplimentar exporturile pe piața europeană a produselor cu IG, DO și STG. Republica Moldova are bogate tradiții și un potențial înalt de producere a diferitor produse (sectorul agro-alimentar, obiecte de artizanat, materie primă minerală, materiale pentru construcții, ape minerale și ceaiuri medicinale etc) care sunt eligibile pentru a purta asemenea indicații și care pot stimula exporturile moldovenești pe piața europeană și mondială[118]. Reprezentanții MADRM susțin că se atestă o dinamică pozitivă în mediul de afaceri din sectorul agro-alimentar, în particular din sectorul vitivinicol, în legătură cu percepția IG, DO, STG, deși recunosc că valorificarea întregului potențial național este un proces de durată care necesită, printre altele, măsuri de informare și conștientizare din partea agenților economici[119]. Cert este că valorificarea oportunităților oferite de către sistemul IG, DO, STG, poate fi realizată doar prin eforturi conjugate ale asociațiilor de producători și instituțiilor publice relevante, însoțite de consultanță specializată și susținere financiară[120].

Existența cadrului legal și normativ pentru celelalte OPI, ajustat la normele legale și standardele europene și internaționale, permit menținerea unei dinamici constant pozitive a pieței naționale de obiecte de proprietate intelectuală. Indicatorii statistici ai protecției proprietății intelectuale, confirmate în cazul proprietății industriale prin titlurile de protecție (brevete de invenție, brevete pentru soiuri de plante, certificate pentru mărci și certificate pentru design industrial), denotă această dinamică. Deocamdată nu există titluri de protecție pentru topografiile circuitelor integrate, în timp ce ponderea mărcilor în numărul total al obiectelor de proprietate industrială supuse protecției în Republica Moldova constituie cca 80%. Sunt mai multe solicitări de protecție a mărcilor și DMI prin procedura internațională (cca 70%), pentru care AGEPI nu eliberează ti-

118 În cadrul unui Studiu național realizat în contextul proiectului finanțat de UE „Suport pentru asigurarea respectării drepturilor de proprietate intelectuală", au fost identificate 61 de produse și obiecte de meșteșugărit cu potențial de înregistrat sub IG, DO și STG.

119 Interviu al autorului cu reprezentantul MADRM, Chișinău, iunie 2019.

120 Recomandări comprehensive privind ameliorarea situației, vezi: AGEPI. Studiu privind căile de îmbunătățire a protecției indicațiilor geografice, denumirilor de origine și specialităților tradiționale garantate în Republica Moldova. AGEPI, 2013, pp.17-34.

tluri de protecţie. După ratificarea Acordului între Guvernul Republicii Moldova şi Organizaţia Europeană de Brevete (OEB) privind validarea brevetelor europene, a crescut exponenţial numărul cererilor de validare a brevetelor europene, la finele anului 2018 fiind depuse 1985 de cereri şi 14 brevete validate. Există puţine brevete pentru soiuri de plante, în timp ce solicitanţii naţionali acuză taxele mari pentru brevetarea soiurilor de plante[121] (Tabelul 3).

Tabelul 3. **Dinamica titlurilor de protecţie eliberate, prin procedura naţională.**

Titluri de protecţie	2014	2015	2016	2017	2018
Brevete de invenţie	188	189	192	172	185
Certificate DMI	82	66	72	39	41
Certificate mărci	1576	1320	1194	1331	1475
Brevete soi de plantă	29	28	37	17	32

Sursa: *Adaptat de autor conform datelor AGEPI.*

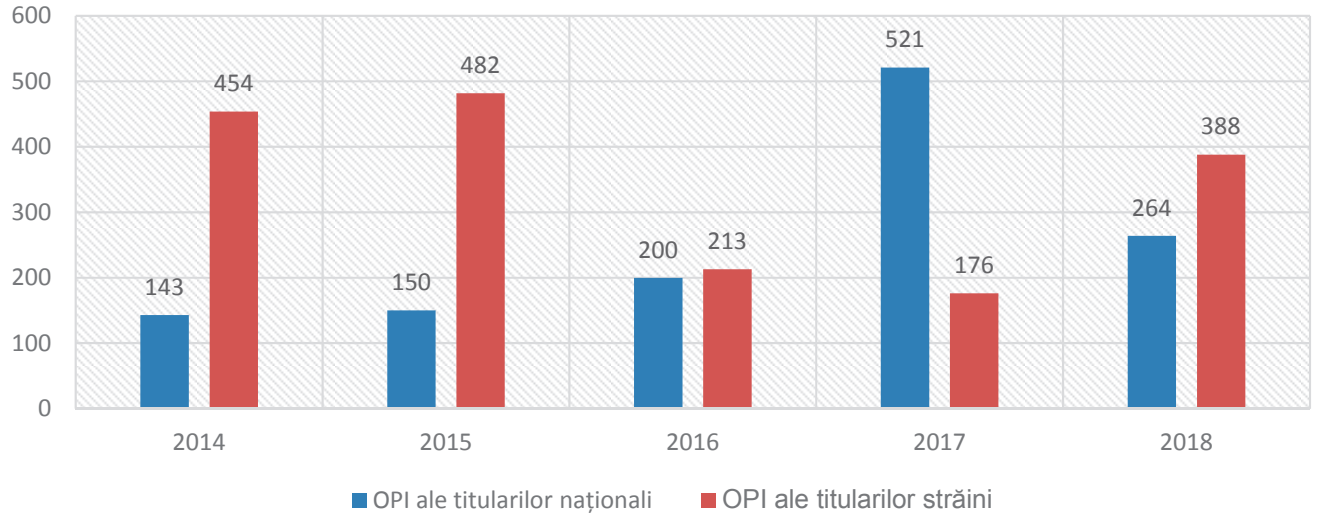
Asigurarea respectării drepturilor de proprietate intelectuală

Transformările legale şi instituţionale realizate în ultimii ani în Republica Moldova şi măsurile conexe, inclusiv datorită transpunerii directivelor şi standardelor europene în materie de respectare a DPI, consolidează treptat sistemul naţional de proprietate intelectuală. Sunt treptat modernizate mai multe instituţii relevante pentru respectarea drepturilor de proprietate intelectuală, după cum este treptat sincronizată/omogenizată activitatea AGEPI cu aceste instituţii. În acest context, ca parte a Planului de acţiuni privind implementarea Recomandărilor Comisiei Europene pentru instituirea Zonei de Liber Schimb Aprofundat şi Cuprinzător dintre Republica Moldova şi Uniunea Europeană, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1125 din 14.12.2010, a fost creat în anul 2011 Observatorul respectării drepturilor de proprietate intelectuală cu scopul sporirii cooperării autorităţilor publice implicate în asigurarea respectării DPI, informarea societăţii despre importanţa PI şi furnizarea datelor oficiale privind încălcarea DPI, prin publicarea anuală a Raportului naţional privind respectarea drepturilor de proprietate intelectuală în Republica Moldova.

Raportul naţional privind respectarea drepturilor de proprietate intelectuală în Republica Moldova, prezintă iniţial activitatea Serviciului Vamal în calitate de autoritate mandatată să asigure respectarea DPI la frontieră. Datele statistice furnizate de către Serviciului Vamal denotă o creştere semnificativă în anul 2018 a cererilor de intervenţie depuse în mod special de către titularii străini de OPI, preponderent în cazul mărcilor comerciale. Totodată au crescut reţinerile de mărfuri susceptibile de a fi contrafăcute, ajungând la 82 de reţineri în anul 2018. Deşi a crescut implicarea titularilor de drepturi în cazul reţinerilor, în majoritatea dintre cazuri aceştia nu răspund la sesizările SV. Astfel, în anul 2017 în 92% din cazurile de reţinere a mărfurilor susceptibile să aducă atingere unui DPI mărfurile au fost puse în liberă circulaţie pe motivul nereacţionării titularilor de drepturi la notificarea Serviciului Vamal, în anul 2018 în 52% din cazuri. În cele din urmă, se atestă o creştere a OPI ale titularilor autohtoni care au beneficiat de protecţie la frontieră (Figura 1).

121 Reprezentanţii AGEPI susţin că solicitanţii naţionali au scutiri de până la 95%.

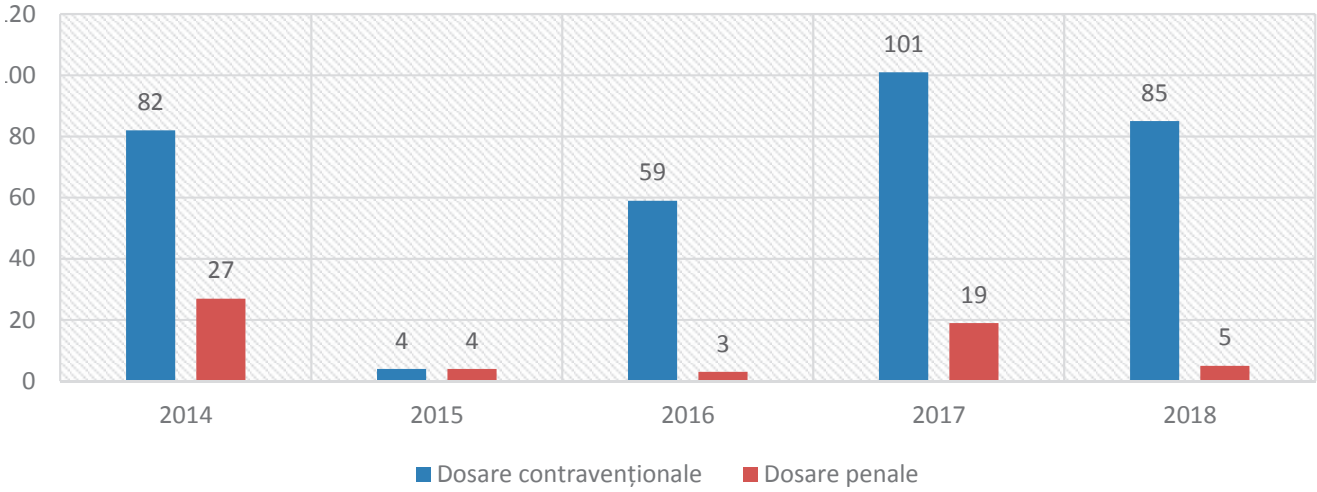
***Figura 1*. Numărul OPI ce au beneficiat de protecție la frontieră.**



Sursa: Adaptat conform Raportului național privind respectarea drepturilor de proprietate intelectuală în Republica Moldova (anii 2014-2018).

În contextul eficientizării mecanismului de respectare a DPI, asumat prin AA, în cadrul INI al IGP al MAI a fost instituită Secția de combatere a infracțiunilor în domeniul PI a Direcției de Investigare a Fraudelor Economice, subdiviziune specializată în prevenirea și combaterea delictelor contra proprietății intelectuale pe piața internă. Astfel, Secția înregistrează și procesează sesizări, se autosesizează (*ex-officio*), efectuează controale și intentează dosare privind încălcarea DPI.

***Figura 2*. Dinamica dosarelor privind PI intentate de DIFE.**

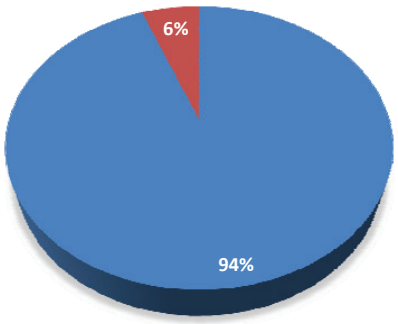


Sursa: Adaptat conform Raportului național privind respectarea drepturilor de proprietate intelectuală în Republica Moldova (anii 2014–2018).

Agenția pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței (APCSP) are un rol important în asigurarea respectării DPI pe piața internă. Inițial APCSP exercita funcția de autoritate constatatoare privind asigurarea respectării drepturilor asupra IG, DO și STG. Legea nr. 185 din 21.09.2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, a modificat art. 408 al Codului Contravențional prin care sunt extinse contravențiile a

căror constatare și examinare sunt prerogativa APCSP: utilizarea ilegală a mărcii; utilizarea ilegală a IG, DO și STG, utilizarea, la marcarea produselor, altor decât cele alimentare, a unor indicații false ori înșelătoare; falsificarea și contrafacerea produselor. După operarea acestor modificări, în anul 2018 APCSP a recepționat 86 de cereri/sesizări privind încălcarea DPI, pentru 35 dintre acestea au fost Procese Verbale, dintre care 2 amenzi aplicate de către Agenție, în timp ce 33 au fost transmise în instanță pentru aplicarea sancțiunilor[122].

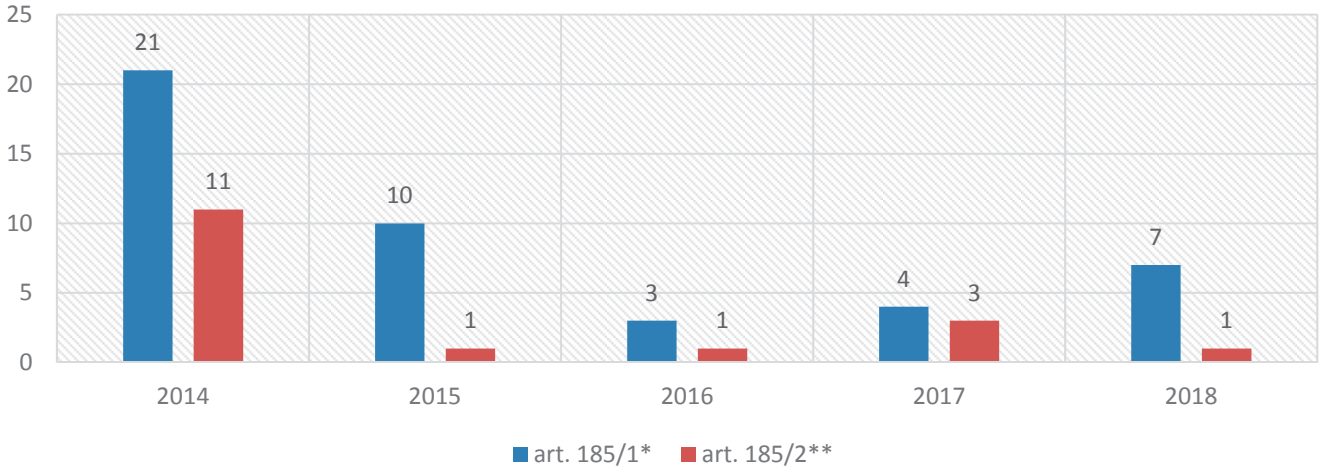
***Figura 3.* Sesizări către APCSP privind încălcarea DPI, anul 2018.**



Sursa: Adaptat conform Raportului național privind respectarea drepturilor de proprietate intelectuală în Republica Moldova, 2018.

Procuratura a intentat și procesat mai multe dosare penale privind PI, care din anul 2014 sunt într-o ușoară scădere. Cele mai multe dintre dosarele penale instrumentate în anii de referință au fost intentate în baza art. 185/1 din Codul Penal care se referă la încălcarea dreptului de autor și a drepturilor conexe. Totodată, în fiecare an au fost intentate cel puțin un dosar penal în baza art. 185/2 din Codul Penal care se referă la încălcarea dreptului asupra obiectelor de proprietate industrială (Figura 4).

***Figura 4.* Dinamica dosarelor penale privind PI procesate de către Procuratură.**



** Art. 185/1 al CP se referă la încălcarea dreptului de autor și a drepturilor conexe.*

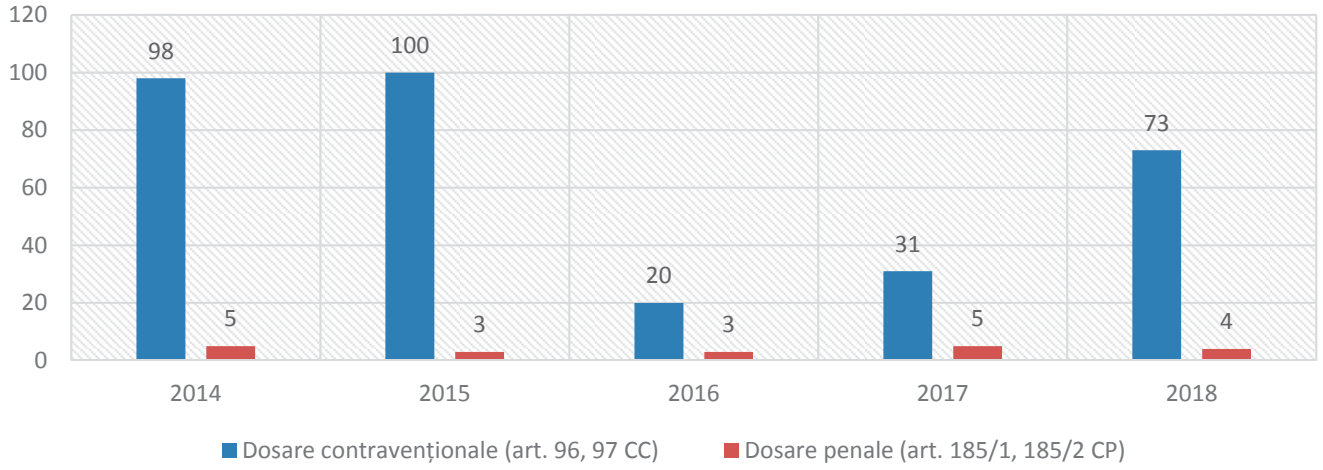
*** Art. 185/2 al CP se referă la încălcarea dreptului asupra obiectelor de proprietate industrială.*

Sursa: Adaptat conform Raportului național privind respectarea drepturilor de proprietate intelectuală în Republica Moldova (anii 2014–2018).

122 Raportul național privind respectarea drepturilor de proprietate intelectuală în Republica Moldova, 2018, p. 27.

Multe dintre dosarele contravenționale și penale procesate de către instituțiile publice menționate ajung în instanțele de judecată. Finalitatea dosarelor privind încălcarea DPI examinate în instanță este în linii mari conformă cu finalitatea dosarelor legate de celelalte contravenții și infracțiuni. În anul 2018, spre exemplu, din totalul celor 73 de dosare contravenționale examinate, 57 au fost finalizate și 16 au fost încetate. Totodată, din cele 4 dosare penale examinate, 2 au fost finalizate și în cazul celorlalte 2 examinarea continuă[123].

***Figura 5.* Dinamica examinării dosarelor privind încălcarea DPI în instanță.**



Sursa: Adaptat conform Raportului național privind respectarea drepturilor de proprietate intelectuală în Republica Moldova (anii 2014-2018).

Deficiențe apar periodic la calitatea și/sau echitatea actului de justiție. În mod paradoxal, practic toți actorii intervievați (AGEPI, OGC-uri, avocați specializați în domeniul DPI) se declară nemulțumiți de unele decizii ale instanțelor de judecată, fie în procese care vizează drepturile de autor și conexe, fie în procese de proprietate industrială, în mod particular în cazul mărcilor. Deși au fost realizate cursuri de profesionalizare ale judecătorilor, în conformitate cu angajamentele din PNAIAA I-II, există în continuare necesitatea unor astfel de cursuri pentru judecători, mai ales în contextul în care cadrul legal și normativ din Republica Moldova este în continuă armonizare cu cel comunitar.

123 Raport național privind respectarea drepturilor de proprietate intelectuală în Republica Moldova 2018, p.32.

Concluzii

- Proprietatea intelectuală nu reprezintă o prioritate strategică pentru Guvernul Republicii Moldova și niciun subiect important pe agenda publică, dar angajamentele internaționale (în mod particular Acordul TRIPS) și angajamentele europene care decurg implicit din Acordul de Asociere, au stimulat articularea unui Sistem Național de Proprietate Intelectuală modern și integrat în sistemul de PI internațional.

- Legile speciale privind protecția PI (Legea privind drepturile de autor și conexe și șase legi sectoriale privind proprietatea industrială) sunt în linii mari ajustate la normele și directivele comunitare, în mod particular sunt ajustate la Directiva 2004/48/CE privind respectarea drepturilor de proprietate intelectuală.

- AA și PNAIAA I-II, conțin angajamente exprese de transpunere a două Directive UE în Legea nr. 139/2010 privind DAC, dar nu conțin angajamente de transpunere a Directivelor sau Regulamentelor UE în legile cadru privind proprietatea industrială. Totodată, AA și PNAIAA I-II conțin angajamente de modificare a cadrului normativ-regulatoriu din domeniul IG, DO și STG, prin transpunerea a patru Regulamente UE, și a cadrului regulator privind soiurile de plante agricole, prin transpunerea prevederilor Directivei 2002/53/CE privind Catalogul comun al soiurilor de plante agricole. În cele din urmă, conform AA și PNAIAA I-II, Republica Moldova s-a obligat să transpună prevederile Regulamentului nr. 608/2013 privind asigurarea respectării drepturilor de proprietate intelectuală de către autoritățile vamale.

- Transpunerea Directivelor și Regulamentelor Uniunii Europene, precum și a măsurilor conexe de instruire, în conformitate cu AA și PNAIAA I-II, sunt o prioritate pentru AGEPI și alte instituții publice implicate în sistemul de protecție intelectuală din Republica Moldova. Sunt realizate etapizat măsurile asumate de către Republica Moldova la capitolul Dreptul de Proprietate Intelectuală, implicit măsurile de transpunere și implementare a Directivelor și Regulamentelor UE.

- Drepturile de autor și drepturile conexe sunt consolidate în Republica Moldova prin transpunerea parțială a Directivei 2006/116/CE privind durata de protecție a dreptului de autor și a anumitor drepturi conexe. Totodată, interesele rentiere existente în sector, precum și disputele/litigiile pe care aceste interese le generează, nu au permis deocamdată transpunerea prevederilor Directivei 2014/26/CE privind gestiunea colectivă a drepturilor de autor și a drepturilor conexe. Deocamdată, nu există elaborat un Regulament de avizare a OGC-urilor, cu mecanisme clare de concurență, nu sunt stabilite reguli clare privind gestiunea colectivă a DAC, nu sunt stabilite mecanisme fezabile de colectare a remunerațiilor. Drept consecință, OGC-urile s-au judecat între ele până în anul 2015, sunt reclamanți sau intervenienți accesorii în procese de judecată cu AGEPI, negociază dificil remunerațiile cu utilizatorii și/sau sunt în litigii prelungite cu aceștia. Dincolo de interesele rentiere existente în sector, faptul că Directiva 2014/26/CE stabilește doar niște principii generale de organizare a OGC-urilor, iar AA și PNAIAA I-II nu stabilesc prevederile exacte ce trebuie transpuse, lasă mult loc de interpretare și complică suplimentar transpunerea.

- Cadrul normativ-regulator din domeniul protecției IG, DO și STG este ajustat la Regulamentele UE stabilite în Anexa XXX din Acordul de Asociere. Datorită transpunerii Regulamentelor UE, s-a articulat etapizat un sistem funcțional de înregistrare și protecție a IG, DO și STG, care permite protecția a peste 3700 de obiecte UE în Republica Moldova. Totodată, Republica Moldova a sistat exporturile produselor cu utilizarea unor denumiri de origine protejate, ce aparțin țărilor membre UE (Champagne, Cognac, Cahors, Xeres

etc). Marea deficiență instituțională nerezolvată este inexistența unei Instituții naționale de Certificare a produselor agroalimentare cu IG, DO și STG, care, împreună cu slaba informare a agenților economici și dificultatea de asociere în Grupuri de Producători, fac dificilă înregistrarea IG autohtone și valorificarea potențialului național pe piața europeană și mondială.

- Cadrul regulator privind protecția soiurilor de plante a fost ajustat la prevederile Directivei 2002/53/CE. Totodată, a fost elaborat un Studiu de fezabilitate și un proiect pentru construcția Depozitului cu atmosferă controlată pentru păstrarea mostrelor de semințe, după care la 27 mai 2019 a fost desemnat agentul economic ce va asigura construcția depozitului, până în luna decembrie 2019.

- Asigurarea respectării DPI a fost consolidată prin transpunerea prevederilor Regulamentului nr. 608/2013 în Codul Vamal al Republicii Moldova și prin adoptarea Regulamentului privind asigurarea respectării drepturilor de proprietate intelectuală de către organele vamale, în conformitate cu același regulament UE. Transformările legale și instituționale realizate în ultimii ani și măsurile conexe, inclusiv seminarele și cursurile de instruire a funcționarilor vamali și judecătorilor, au permis implementarea standardelor europene și sporesc asigurarea DPI în Republica Moldova. Deficiențele ce apar periodic la calitatea și/sau echitatea actului de justiție, în dosare privind respectarea DPI, indică necesitatea instruirii în continuare a judecătorilor în domeniul DPI, dar trădează și reformele tardive din sectorul justiției.

Knowledge
creating
development