RAPORT DE EXPERTIZĂ

La proiectul Lege pentru modificarea unor acte normative (perfecționarea guvernanței și reglementării sectorului de alimentare cu apă și de canalizare)

Tipul actului vizat de proiect:

Înregistrat cu nr.

Domeniul:

din:

I. EVALUAREA GENERALĂ

1. Autor al actului normativ este Guvernul , autor nemijlocit - Ministerul Infrastructurii şi Dezvoltării Regionale

2. Categoria actului normativ propus: Lege organică , ceea ce corespunde/nu corespunde art.72 din Constituţie şi Legii 100/2017 privind actele normative.

Proiectul legii este promovat în calitate de lege organică, categorie de lege care corespunde exigențelor art. 72 din Constituție și Legii 100/2017 privind actele normative.

Expertul nu are obiecţii la categoria actului

3. Scopul promovării proiectului

Conform notei informativă la proiect, asigurarea accesului universal la apeducte și la sisteme de sanitație sigure care este unul din obiectivele Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova Europeană 2030” și a Planului național de dezvoltare pentru anii 2023-2025, care reprezintă un prim pas în procesul de naționalizare a obiectivului de dezvoltare (ODD) 6 - Accesul la apă curată și sanitație adecvată pentru toți a Agendei de Dezvoltare Durabila.

De asemenea, autorul relevă principalele provocări și neajunsuri legate de abordarea curentă privind reglementarea și guvernarea sectorului care au condus la necesitatea elaborării proiectului de lege, precum:
- abordarea duala si discriminatorie a operatorilor (și în instanță finală - a consumatorilor) din zonele urbane si cele rurale; - starea economico -financiară precară a operatorilor din sectorul de alimentare cu apă și canalizare;
- lipsa datelor și a unui mecanism de monitorizare a indicatorilor de performanță în gestiunea serviciilor de alimentare cu apă și canalizare;

- eficientizarea procesului de avizare a calculului tarifelor la serviciile de alimentare cu apă și canalizare și a costurilor de baza (reducerea termenelor pentru examinarea cererilor de avizare a tarifelor și de examinare a acestora de către consiliile locale);
- nu există un mecanism de transmitere a infrastructurii tehnico-edilitare din proprietatea statului în gestiunea operatorilor;
- contractele de delegare a gestiunii și anexele acestuia sunt învechite sau chiar lipsesc în unele cazuri.

4. Respectarea transparenței decizionale

Potrivit prevederilor art. 32 alin. (3) din Legea nr. 100/2017, proiectul actului normativ este supus consultărilor publice în modul stabilit de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

În contextul demersului respectiv a fost publicat, pe portalul www.particip.gov.md, un anunț privind inițierea elaborării proiectului de lege pentru modificarea Legii nr. 303/2013 privind serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare, stabilindu-se perioada 13.07.2023 - 28.07.2023 pentru prezentarea recomandărilor, datele de contact a persoanelor responsabile din cadrul Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale.
De asemenea, proiectul și materialele aferente acestuia au fost publicate pe portalul www.particip.gov.md pentru consultări publice, cu indicarea perioadei 19.09.2023 - 02.10.2023 pentru prezentarea recomandărilor/propunerilor de către părțile interesate.
În dezvoltarea normelor legale privind transparența în procesul decizional, Parlamentul prin Hotărârea nr.149/2023 privind aprobarea Platformei de dialog şi participare civică la procesul decizional al Parlamentului a instituit un mecanism prin care se urmărește sporirea gradului de transparență în procesul decizional asigurând publicarea proiectelor de acte normative pe pagina web a Parlamentului, prin care se oferă posibilitate societății civile să intervină cu propuneri pentru îmbunătățirea cadrului normativ luat în dezbateri. În acest context constatăm că proiectul de lege nr.40 din 14.02.2024 a fost publicat pe pagina web a Parlamentului și sa oferit timp suficient pentru consultări publice.

Astfel, constatăm că prevederile de asigurare a transparenței decizionale statuate în Legea nr. 239/2008 și Legea nr. 100/2017, precum și prevederile Hotărârii Parlamentului nr.149/2023 privind aprobarea Platformei de dialog şi participare civică la procesul decizional al Parlamentului au fost respectate.

Etapele transparenței procesului decizional nu au fost respectate

Termenele de plasare și consultare a proiectului au fost respectate

Sinteza recomandărilor pe pagina web a autorului a fost plasata

II. FUNDAMENTAREA PROIECTULUI

5. Structura notei informative

Nota informativă respectă structura prevăzută de anexa Legii nr. 100/2017 și include secțiunile prevăzute de aceasta.

Nota informativă corespunde structurii

6. Suficienţa argumentării.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de nota informativă care cuprinde:
a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;
b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;

c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;
d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;
f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare”.

Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea elaborării proiectului, fiind întrunite cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative. Textul proiectului corespunde scopului anunțat în nota informativă și se constată lipsa elementelor de coruptibilitate în acest sens.

Argumentarea e suficientă

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară şi alte standarde internaţionale.

Potrivit notei informative, proiectul de lege nu conține norme privind armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene.

Nota / proiectul nu conţine referinţe la acquis-ul comunitar

Nota / proiectul nu conţine referinţe la alte standarde internaţionale relevante

8. Fundamentarea economico-financiară.

Art.30 lit. e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, prevede expres că nota informativă trebuie să conțină „e) fundamentarea economico-financiară".

Potrivit notei informative, proiectul nu implică cheltuieli suplimentare de la bugetul de stat.
Totodată se menționează că acesta va avea impactul asupra activității ANRE, datorită numărului mai mare de operatori supuși reglementării directe a Agenției, care va necesita consolidarea capacităților acesteia prin majorarea unităților de personal. Această majorare va avea loc treptat în perioada de tranziție prevăzute.

În contextul Sistemului informațional de Management în domeniul alimentării că apă și canalizare, autorul relatează că este prevăzută acordarea suportului necesar pentru dezvoltare a acestuia în cadrul proiectului „Securitatea aprovizionării cu apă și sanitație în Moldova”.

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare

Nota informativă nu conține fundamentarea economico-financiară

9. Analiza impactului de reglementare.

În nota informativă, autorul relevă că proiectul actului normativ nu cade sub incidenta prevederilor Metodologiei de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative, aprobată prin Hotărârea de Guvernului nr. 23/2019.
Considerăm că proiectul propune modificarea raporturilor juridice ale agenților economici din domeniul prestărilor de servicii de alimentare cu apă și canalizare precum și propune modificări la Legea nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, fapt ce implică necesitatea analizei impactului de reglemenatre.

Analiza impactului de reglementare a proiectului nu este necesară

Analiza impactului de reglementare a proiectului nu este suficient argumentată/documentată

10. Analiza ex-ante.

Analiza ex-ante a proiectului nu este necesară

Analiza ex-ante a proiectului nu este suficient argumentată/documentată

III. EVALUAREA DE FOND

11. Stabilirea şi promovarea unor interese / beneficii.

Prevederile proiectului promovează interesul public, prin amendarea cadrului normativ ce stabilește modul de înființare, organizare, gestionare, reglementare și monitorizare a funcționării serviciului public de alimentare cu apă potabilă, tehnologică, de canalizare și de epurare a apelor uzate menajere și industriale.

Totodată, prin proiect se promovează interesul operatorilor care furnizează/prestează serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare, prin eliminarea carențelor legislative ce provocau impedimente în prestarea corespunzătoare a serviciului public.

Prin urmare, se constata ca prevederile proiectului nu contravin interesului public

Proiectul nu promovează interese, beneficii

Promovarea intereselor/beneficiilor nu se face cu respectarea interesului public

12. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.

Nu au fost identificate la etapa actuală prejudicii prin aplicarea prevederilor actului examinat.

La aplicare, proiectul nu va aduce prejudicii

Prejudicierea intereselor/beneficiilor nu se face cu respectarea interesului public

13. Vulnerabilitatea proiectului din perspectiva drepturilor omului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Proiectul respectă drepturile/libertăţile

14. Compatibilitatea proiectului cu prevederile cadrului normativ național

În proiect nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.

Proiectul este compatibil cadrului normativ naţional

15. Analiza detaliată a prevederilor

Nr. obiecției	Art.	Text	Obiecții	Elemente de coruptibilitate/vulnerabilitate	Recomandări

1	Art. II	Art. II. – La anexa nr. 1 din Legea nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2011, nr. 170-175, art. 494), cu modificările ulterioare, poziția 27 va avea următorul cuprins: „27. Licență pentru furnizarea serviciului public de alimentare cu apă și/sau de canalizare de către operatori în a căror arie de operare, definită conform art. 4 din legea nr. 303/2013 cu privire la serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare sunt mai mult de 3000 de consumatori”.	La pct. 5 din proiect se stabilește că ,,autoritățile administrației publice locale ale unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi cu un număr mai mare de 1000 de consumatori, asigură furnizarea/prestarea serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare prin intermediul unui operator/operator regional titular de licență.” De asemenea, art. V alin. (4) reglementează că ,,Autoritățile administrației publice locale ale unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi cu un număr mai mare de 1000 de consumatori, în termen de 2 ani de la publicarea prezentei legi vor asigura prestarea serviciului de alimentare cu apă și de canalizare prin intermediul unui operator/operator regional titular de licență” În contextul celor relevate este necesar de concretizat dacă în aria de operare a unui operator sunt mai puțin de 3000 de consumatori acesta poate obține licență or, din conținutul art. II, constatăm că în aria acestuia trebuie să fie mai mult de 3000 de consumatori.	Array	Reformularea conținutului pct. 27 într-o manieră care să asigure claritatea prevederilor respective.

IV. CONCLUZII

1. În urma analizei proiectului constatăm următoarele aspecte.
1) Prin proiectul supus examinării se propun modificări la câteva acte normative, precum: Legea nr. 303/2013 privind serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare, Legea nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală și Legea serviciilor publice de gospodărie comunală nr. 1402/2002.

2) De asemenea, la art. V din proiect, este prevăzută intrarea în vigoare a reglementărilor propuse la expirarea a 6 luni de la data publicarea acestuia în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, cu excepția prevederile cu privire la asigura instalării contoarelor la toate sursele de apă și vor asigura măsurarea și evidența volumelor de apă captată sau procurată (până la data 31.12.2024) și cu privire la instalarea contoarelor la toți consumatorii casnici (până la data 31.12.2025). Remarcăm, că și la pct. 8 din art. I este prevăzut faptul că contorizarea tuturor branșamentelor blocurilor locative și caselor individuale, a apartamentelor și a altor consumatori în conformitate cu prevederile alineatului (4) este obligatorie și

urmează să fie asigurată cel târziu până la 31 decembrie 2026.

3) Guvernul și ANRE își vor aduce actele sale normative în concordanță cu actul normativ examina în termen de ,,până la 12 luni de la data publicării prezentei legi” iar autoritățile administrației publice locale:
- cele de nivelul întâi, cu un număr mai mare de 1000 de consumatori, în termen de 2 ani de la publicarea prezentei legi vor asigura prestarea serviciului de alimentare cu apă și de canalizare prin intermediul unui operator/operator regional titular de licență;
- care au beneficiat de suportul Guvernului prin alocarea resurselor financiare în cadrul diferitor programe de finanțare a proiectelor de construcție/modernizare a sistemelor de alimentare cu apă și/sau de canalizare din contul bugetului de stat sau al proiectelor finanțate de partenerii de dezvoltare în baza unor acorduri semnate între Republica Moldova și aceștia, în termen de 12 luni de la publicarea prezentei legi vor asigura prestarea serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare prin intermediul unui operator/operator regional titular de licență.

4) Cu referință la modificările propuse prin proiect la articolele I-IV, conform notei informative, principalele prevederi ale proiectului rezidă din provocările abordate, astfel:
- modificări necesare pentru eliminarea abordării diferențiate între operatorii care prestează serviciile de alimentare cu apă și canalizare la nivel de raion, municipiu, oraș și cei care activează la nivel de sat/comuna (modificări propuse la art. 7 alin. (2) lit. a), j)-m), o), p) și s) și alin. (3) lit. a) și b), art. 32, art.35 alin. (5), (12), (13), (15) și (16). De asemenea a fost introdusă o noțiune nouă de „arie de operare".
Totodată, având în vedere faptul că numărul foarte mare de operatori de servicii de alimentare cu apă și canalizare ar face foarte dificilă implementarea imediată a acestor modificări/reforme în absolut toate localitățile din țară, la prima etapă, se propune extinderea reglementării directe a ANRE și a licențierii tuturor operatorilor care au în aria de operare mai mult de 3000 de consumatori.

Autorul menționează că autoritățile administrației publice locale ale unităților administrativ teritoriale de nivelul întâi care au mai mult de 1000 de consumatori vor putea sa delege serviciul doar unui operator licențiat. Acesta este un mecanism de impulsionare a regionalizării or, pe de altă parte pot fi licențiați (și sunt obligați sa obțină o licență) doar operatorii/operatorii regionali care au în aria de acoperire mai mult de 3000 de consumatori, iar pe de altă parte autoritățile administrației publice din unitățile administrativ-teritoriale care au mai mult de 1000 de consumatori vor putea delega serviciul doar unui operator licențiat;

- modificări în vederea stabilirii unui mecanism de monitorizare a operatorilor care nu sunt titulari de licențe.

ANRE va fi responsabilă de dezvoltarea și implementarea mecanismului de monitorizare a respectării de către operatorii care nu sunt titulari de licențe a cerințelor stabilite de Legea nr. 303/2013 și de reglementările ANRE. În același scop, se stabilește că, în baza evaluării riscurilor sau la cerere, ANRE efectuează controale inopinate din oficiu;

- modificări în vederea stabilirii posibilității de atribuire în gestiune unui operator a infrastructurii regionale/magistrale deținuta în proprietate publica de către stat.

Au fost introduse modificări pentru a prevedea mecanismul de transmitere a infrastructurii aferente serviciului prin intermediul contractului de concesiune de servicii. De asemenea a fost prevăzută o regulă similară ca pentru contractul de delegare a gestiunii și anume că în cazul operatorilor cu capital public integral atribuirea contractului de concesiune poate fi făcută direct acestor operatori;

- modificări în vederea creării și gestionării Sistemului informațional „Managementul serviciilor publice de alimentare cu apă și de canalizare”.

Se propune aprobarea de către Guvern a conceptului și a regulamentului de ținere a Sistemului informațional „Managementul serviciilor publice de alimentare cu apă și de canalizare”. Sistemul respectiv reprezintă un sistem informațional automatizat creat în vederea facilitării procesului de raportare de către operatori a indicatorilor de performanță și de susținere a procesului de îmbunătățire continuă a calității serviciilor prestate/furnizate.
Posesor și deținător al Sistemului informațional „Managementul serviciilor publice de alimentare cu apă și de canalizare” va fi ANRE, care va asigura mentenanța și gestionarea acestuia. Mijloacele financiare necesare pentru gestionarea și mentenanța sistemului informațional se alocă anual din bugetul Agenției.”.

Operatorii vor fi obligați să se înregistreze în Sistemul informațional „Managementul serviciilor publice de alimentare cu apă și de canalizare” și să asigure introducerea informației/rapoartelor privind indicatorii de performanță, precum și a altor informații în conformitate cu reglementările aprobate de ANRE;

- modificări în vederea creării surselor de dezvoltare a sistemelor aferente furnizării/prestării serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare.

Pentru introducerea unei cote de dezvoltare în structura tarifului, se propune o noțiune noua „cotă de dezvoltare” și stabilirea în competența autorității administrației publice locale de nivelul întâi de a decide în privința includerii cotei de dezvoltare în structura tarifelor pentru serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare, în condițiile Legii nr. 303/2013, iar Metodologia de determinare, aprobare și aplicare a tarifelor pentru serviciul public de alimentare cu apă, de canalizare și/sau de epurare a apelor uzate va include și reglementarea nivelului cotei de dezvoltare.

De asemenea, se propun modificări pentru a include cota de dezvoltare printre sursele de rambursare a împrumuturilor angajate de către unitățile administrativ teritoriale și pentru a include cota de dezvoltare drept sursă de formare a fondului de dezvoltare;

- modificări în vederea includerii pentru obținerea licenței a cerinței de a prezenta o copie de pe contractul/contractelor de delegare a gestiunii sau de concesiune, după caz, cu indicarea ariei de operare în care operatorul a primit dreptul de a furniza/presta serviciul de alimentare cu apă și de canalizare;

- modificări în vederea schimbării mecanismului de determinare a pierderilor, astfel încât să fie luată în calcul starea tehnica a sistemelor de alimentare cu apă și de canalizare.

La fundamentarea tarifelor, operatorii pot solicita o cotă corespunzătoare pierderilor justificate de starea tehnica a sistemelor de alimentare cu apă și de canalizare. Nivelul acestei cote se aprobă de către consiliul local al unității administrativ teritoriale pe baza bilanțului apei. În cazul sistemelor noi de alimentare cu apă, nivelul pierderilor de apă se stabilește pe baza datelor de proiect și normativelor tehnice in vigoare.
De asemenea se propune stabilirea în competența autorităților administrației publice locale de nivelul întâi de aproba nivelul acestor pierderi justificate de starea tehnica a sistemelor de alimentare cu apă și de canalizare;

- modificări în vederea eficientizării procesului de aprobare a tarifelor pentru titularii de licențe.

Se propune aprobarea tarifelor pentru serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare direct de către ANRE. Au fost luate în considerare următoarele argumente:
a) în marea majoritate a cazurilor consiliile locale aprobă tarifele exact așa cum sunt indicate în avizul ANRE, decizia consiliului local fiind un act formal prin care se ia act de avizul ANRE, chiar dacă legea permite ca

autoritățile administrației publice locale să aprobe un nivel mai scăzut al tarifelor decât cel avizat de ANRE, cu acoperirea obligatorie a diferenței din unităților administrativ teritoriale, acest lucru nu se întâmplă în practică;
b) tarifele pentru operatorii care la moment activează în condițiile unor acorduri sau contracte încheiate cu organismele financiare internaționale, ratificate sau aprobate de Parlament, Guvern sau de consiliile locale, se stabilesc și se aprobă direct de către ANRE, operatorii respectivi afirmând în cadrul consultărilor publice că este o situate mult mai buna și mai eficienta, iar revenirea la formalitatea de aprobare de către consiliile locale ar impune unele întârzieri nejustificate și o politizare a subiectului tarifelor;
c) operatorii care activează în majoritatea unităților administrativ teritoriale nu au o independență reală vizavi de autoritățile administrației publice locale, iar în unele cazuri aceștia sunt amenințați, nu li se permite să sesizeze ANRE în cazul în care autoritățile respective nu respectă obligația de a aproba tarifele în termenele prevăzute de legislație. În această situație, aprobarea tarifelor direct de către ANRE pentru operatorii titulari de licențe ar oferi o garanție în plus de independență a operatorului în activitatea operativa a întreprinderii sau societății comerciale;

- modificări în vederea constituirii unui mecanism de autorizare, construcție, înregistrare, control, exploatare și întreținere a sistemelor individuale de colectare epurare a apelor uzate.

Legea nr. 303/2013 în redacția actuală prevede la art. 3, alin. (4) că în localitățile rurale se poate organiza, după caz, doar serviciul public de alimentare cu apă, cu condiția asigurării colectării apelor uzate prin sisteme individuale. Însă aceste sisteme nu sunt în niciun fel autorizate, înregistrate, supuse controlului, etc. În acest context este propusă completarea cu norme care stabilesc printre atribuțiile autorităților administrației publice locale de nivelul întâi faptul că acestea autorizează și înregistrează sistemele individuale de colectare a apelor uzate, în modul stabilit de Guvern, precum și că în colaborare cu operatorul/operatorul regional, după caz, ține evidența persoanelor fizice și juridice care nu se conectează la sistemele publice de canalizare existente sau nou înființate și care nu evacuează apa uzată în rețeaua publică de canalizare existentă, inventariază sistemele individuale de colectare a apelor uzate și notifica populația pentru conformare, iar la necesitate -sesizează organele de control competente din domeniul protecției mediului. Este, de asemenea, planificata elaborarea unei hotărâri de Guvern în acest scop pentru a reglementa criteriile de autorizare, construcție, înregistrare, control, exploatare și întreținere a sistemelor individuale adecvate de colectare și epurare a apelor uzate corespunzătoare.

Astfel, constatăm că prin proiect se operează modificări, în conținutul Legii nr. 303/2013 la articolele ce reglementează: obiectul și domeniul de aplicare (art. 2); noțiuni (art. 4); competența Guvernului (art. 5); reglementarea serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare-atribuțiile ANRE și alte aspecte (art. 7); competența autorităților administrației publice locale (art. 8); supravegherea și controlul de stat al serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare (art. 9); efectuarea controalelor (art. 91), precum la alte articole completându-se, totodată și cu unele prevederi noi.

5) Modificările propuse la Legile nr. 160/2011, nr. 436/2006 și nr. 1402/2002, se stabilesc cazurile, delegarea și competențele de aprobare a tarifelor la serviciile publice de gospodărie comunală, precum și alte aspecte relevante serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare.

În procesul elaborării și promovării proiectului, din materialele aferente acestuia, constatăm că autorii au informat publicul cu privire la inițierea procesului de elaborare a proiectului, precum și cu privire la proiectul elaborat și documentele aferente, prin publicarea pe portalul www.particip.gov.md.

Considerăm că proiectul de lege poate fi obiect de examinare pe platforma Parlamentului.