



CANCELARIA DE STAT A REPUBLICII MOLDOVA
CENTRUL DE ARMONIZARE A LEGISLAȚIEI

ORDIN nr. 1
din 11 ianuarie 2023
Chișinău

***Cu privire la aprobarea Metodologiei
de efectuare a expertizei de compatibilitate
și a Manualului privind armonizarea legislației ca element cheie pentru succesul
procesului de integrare europeană a Republicii Moldova în Uniunea Europeană***

În temeiul art. 36, alin. (3) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr. 7-17, art. 34),

ORDON:

1. Se aprobă Metodologia de efectuare a expertizei de compatibilitate (în continuare Metodologie), conform Anexei nr.1.
2. Se aprobă Metodologia privind armonizarea legislației Republicii Moldova în legislația Uniunii Europene (în continuare Metodologie de armonizare), conform Anexei nr. 2.
3. Colaboratorii Centrului de armonizare a legislației vor asigura aplicarea Metodologiei în procesul de realizare a expertizei de compatibilitate a proiectului actului normativ cu legislația Uniunii Europene.
4. Se recomandă tuturor ministerelor, altor autorități administrative centrale subordonate Guvernului și autorităților publice autonome utilizarea Metodologiei de armonizare în activitatea de legiferare a proiectelor de acte normative care vizează armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene.
5. Controlul asupra executării prezentului ordin se pune în sarcina doamnei Alexandrina Bulat-Rotaru, șef al Direcției expertiză de compatibilitate cu legislația Uniunii Europene.

Șef Centru

Natalia SUCEVEANU

Anexa nr. 1
la Ordinul nr. 9 /2023

Metodologia
de efectuare a expertizei de compatibilitate a legislației
Republicii Moldova cu legislația Uniunii Europene

Cuprins

Cuprins.....	3
1. Introducere.....	5
1.1. Scopul Metodologiei.....	5
1.2. Metodele de elaborare.....	5
2. Cadrul juridic.....	5
2.1. Cerințele Legii nr. 100/2017.....	6
2.2. Cerințele Hotărârii Guvernului nr. 1171/2018	8
3. Activități premergătoare înregistrării proiectului normativ în cadrul ședinței secretarilor generali.....	10
4. Activități pregătitoare pentru efectuarea evaluării compatibilității	13
5. Întocmirea Declarației de compatibilitate	16
5.1. Structura Declarației de compatibilitate	17
6. Monitorizarea de către CAL după emiterea Declarației de compatibilitate (în cazul în care proiectul este înaintat Guvernului spre examinare/adoptare)	25

1. Introducere

1.1. Scopul Metodologiei

Scopul prezentei Metodologii este de a consolida procesul de armonizare legislativă în Republica Moldova, prin furnizarea unui instrument practic pentru personalul CAL în realizarea obligației de bază care îi revine – efectuarea expertizei de compatibilitate a legislației Republicii Moldova cu *acquis*-ul UE și cu cerințele acordurilor bilaterale UE-Moldova, în special, ale Acordului de Asociere RM-UE.

Prezenta Metodologie este destinată utilizării interne de către personalul CAL.

1.2. Metodele de elaborare

Prezenta Metodologie a fost elaborată prin analizarea cerințelor procesului de armonizare a legislației, astfel cum sunt definite de legislația Republicii Moldova care stabilește parametrii procesului de armonizare și de expertiză a compatibilității, și anume, Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative¹ și Hotărârea Guvernului nr. 1171/2018 pentru aprobarea Regulamentului privind armonizarea legislației Republicii Moldova cu legislația Uniunii Europene².

2. Cadrul juridic

Republica Moldova și-a propus să-și armonizeze legislația națională cu legislația UE, bazându-se nu numai pe obligațiile internaționale prevăzute, în principal, în Acordul de Asociere cu UE și Agenda de Asociere convenită între Republica Moldova și Uniunea Europeană, ci și pe baza altor acorduri cu UE, cum ar fi ASAC și Tratatul de instituire a Comunității Energiei, dar și pe alte obligații asumate în raport cu UE în calitate de stat candidat la aderare.

Temeiul juridic național și cadrul normativ ce reglementează procedura de realizare a expertizei de compatibilitate a legislației Republicii Moldova sunt reprezentate de: **Legea nr. 100/2017** cu privire la actele normative (în continuare – *Legea nr. 100/2017*). Aceasta este completată de **Hotărârea Guvernului nr. 1171/2018** (în continuare – *HG nr. 1171/2018*) pentru aprobarea Regulamentului privind armonizarea legislației Republicii Moldova cu legislația UE.

În timp ce acordurile internaționale definesc obiectivul și domeniul de aplicare al armonizării legislației Republicii Moldova, Legea nr. 100/2017 și HG nr. 1171/2018 stabilesc procedurile, instrumentele și responsabilitățile naționale în cadrul procesului de armonizare legislativă din Republica Moldova.

Atât Legea nr. 100/2017, cât și HG nr. 1171/2018 prevăd că un proiect de act normativ cu relevanță UE, care are ca scop armonizarea legislației Republicii Moldova cu legislația UE,:

- conține clauza de armonizare, care indică gradul de transpunere a legislației UE;
- este marcat cu sigla „UE”;

¹ Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105607&lang=ro.

² Hotărârea Guvernului nr. 1171/2018 pentru aprobarea Regulamentului privind armonizarea legislației Republicii Moldova cu legislația Uniunii Europene, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=109962&lang=ro.

- este însoțit de Nota de fundamentare (în continuare NF) și de Tabelul de concordanță (în continuare TC), care indică gradul de compatibilitate al proiectului cu actul juridic UE;
- face obiectul expertizei de compatibilitate realizate de Centrul de armonizare a legislației (în continuare CAL).

2.1. Cerințele Legii nr. 100/2017

Cele mai relevante articole din Legea nr. 100/2017, în partea ce ține de *expertiza de compatibilitate*, sunt articolele 3, 30, 31, 36 și 44.

Articolul 3 definește principiile activității de legiferare, prevăzând că actul normativ trebuie să respecte prevederile Constituției Republicii Moldova, ale tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, ale principiilor și normelor recunoscute în unanimitate de dreptul internațional, **precum și ale legislației Uniunii Europene**. Aceasta presupune că toate proiectele de acte normative, chiar și cele care nu sunt conexe procesului de integrare în UE, trebuie elaborate într-un mod care să nu contravină obligațiilor Republicii Moldova ce decurg din acordurile sale cu UE.

Articolul 31 stabilește proiectele de acte normative care se referă la armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene. Conform acestui articol, procedura, condițiile și etapele procesului de transpunere a legislației UE în legislația națională se stabilesc de Guvern. Proiectele de acte normative cu relevanță UE sunt marcate pe prima pagină, în colțul din dreapta sus, cu sigla „UE” și conțin o **clauză de armonizare**³, în conformitate cu modelul aprobat de Guvern.

Clauza de armonizare reprezintă referința din proiectul de act normativ sau din actul normativ privind transpunerea legislației UE, care are ca scop facilitarea înregistrării progresului în armonizarea legislativă, prin indicarea gradului de transpunere și a actului transpus din actele Uniunii Europene. Clauza de armonizare se include după preambul și clauza de adoptare a proiectului de act normativ, în conformitate cu cele 5 modele prevăzute în Anexa nr. 1 la HG nr. 1171/2018. Aceasta indică gradul de transpunere și actul sau actele Uniunii Europene transpus(e), descrie tipul, numărul, instituția (instituțiile) Uniunii Europene care a(u) adoptat actul, precum și seria, numărul și data Jurnalului Oficial al UE în care a fost publicat. Pentru actul UE, se indică cele mai recente modificări care urmează să fie transpuse în legislația națională.

Pentru proiectele de acte normative cu relevanță UE, care au ca scop transpunerea directă a legislației UE, autorul proiectului întocmește și **Tabelul de concordanță**⁴, document care reflectă gradul de transpunere a legislației UE. TC explică relația dintre componentele actului UE care urmează să fie transpus și părțile corespunzătoare din proiectul de act normativ de

³ Modelele siglei „UE” și clauzei de armonizare pot fi găsite în anexele nr. 1 și nr. 2 la Hotărârea Guvernului nr. 1171/2018 pentru aprobarea Regulamentului privind armonizarea legislației Republicii Moldova cu legislația Uniunii Europene, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=109962&lang=ro.

⁴ Modelul Tabelului de concordanță este definit în anexa nr. 2 la Hotărârea Guvernului nr. 1171/2018 pentru aprobarea Regulamentului privind armonizarea legislației Republicii Moldova cu legislația Uniunii Europene, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=109962&lang=ro.

transpunere sau actul normativ armonizat în vigoare. Actul UE servește drept bază pentru elaborarea TC.

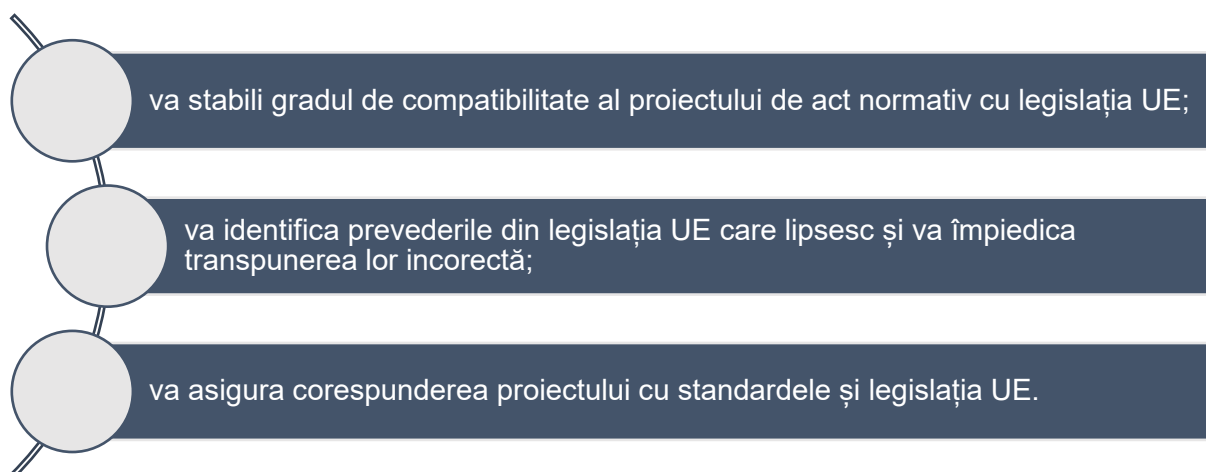
Articolul 35 definește procedura de expertizare a compatibilității actului normativ cu legislația UE. Acesta prevede că toate proiectele actelor normative cu relevanță UE și proiectele de modificare a actelor normative cu relevanță UE trebuie să fie transmise către CAL pentru evaluarea compatibilității.

Expertiza de compatibilitate este obligatorie pentru toate **proiectele de acte normative, inclusiv pentru cele ale autorităților specializate ale administrației publice centrale** și ale autorităților publice autonome, care au fost elaborate în vederea armonizării legislației naționale cu cea a UE.

Expertiza de compatibilitate cu legislația UE se efectuează în conformitate cu prezenta Metodologie.

După cum s-a menționat mai sus, **prezenta Metodologie trebuie să fie citită și utilizată ca un instrument suplimentar, de uz intern, pentru Metodologia de armonizare a legislației, elaborată de CAL.**

Expertiza de compatibilitate:



Trebuie remarcat faptul că această procedură se aplică și proiectelor de acte normative elaborate de către Președintele Republicii Moldova, deputații din Parlament și Adunarea Populară a UTA Găgăuzia, care au scopul de a armoniza legislația națională cu legislația UE.

După recepționarea Declarației de compatibilitate realizată de către CAL, autorul proiectului completează Nota de fundamentare cu informațiile privind constatările expertizei de compatibilitate și include în sinteză, după caz, obiecțiile și propunerile CAL.

Articolul 30 precizează formatul și conținutul **Notei de fundamentare**⁵, care însoțește fiecare proiect de act normativ. Compartimentul 5 al Notei de fundamentare se referă la descrierea gradului de compatibilitate pentru proiectele cu relevanță UE.

⁵ Structura Notei explicative este prezentată în anexa nr. 1 la Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105607&lang=ro.

Cu referire la măsurile normative necesare pentru transpunerea actelor juridice ale UE în legislația națională, în Nota de Fundamentare se indică:

- a) obiectivele actului juridic al UE;
- b) gradul de transpunere a actului juridic al UE, precizându-se dacă transpunerea este totală, parțială sau selectivă;
- c) argumentarea introducerii unor reglementări care nu sunt prevăzute expres în actul juridic al UE și/sau care depășesc cerințele minime stabilite de acesta.

În situația transunerii parțiale sau selective a actului juridic al UE se precizează termenul/termenele-limită și modalitatea de transpunere totală a acestuia în legislația națională (măsurile normative de transpunere preconizate, inclusiv actele normative naționale conexe care urmează a fi modificate în vederea asigurării transunerii integrale a actului juridic al UE). În situația în care actul juridic al UE nu a fost transpus anterior în legislația națională (transpunere primară), se menționează expres acest lucru, iar în cazul în care acesta a constituit anterior obiect al transunerii (totale, parțiale sau selective), se enumeră actele normative naționale de transpunere relevante, precum și prevederile transpuse ale actului juridic al UE.

După caz, se face referire la reglementările similare existente în legislația statelor membre ale UE sau a statelor în curs de aderare.

Se include mențiunea privind elaborarea tabelului de concordanță și actualizarea acestuia.

În ceea ce privește măsurile normative care urmăresc crearea cadrului juridic intern necesar pentru implementarea legislației, în NF se indică lista actelor juridice ale UE pentru care se creează cadrul juridic intern necesar în vederea implementării și se prezintă argumente pentru justificarea necesității aprobării măsurilor incluse în proiect în vederea implementării legislației UE.

Articolul 44 definește (deopotrivă cu clauza de adoptare) conținutul **clauzei de armonizare** a actelor normative. Clauza de armonizare indică tipul, numărul și denumirea oficială a actelor UE care sunt transpuse în actul normativ, seria, numărul și data Jurnalului Oficial al UE în care este publicat actul respectiv, precum și măsura în care acestea sunt transpuse. Clauza de armonizare este obligatorie pentru toate proiectele de acte normative care au ca scop transpunerea directă a legislației UE în legislația națională.

2.2. Cerințele Hotărârii Guvernului nr. 1171/2018

HG nr. 1171/2018 cu privire la aprobarea Regulamentului privind armonizarea legislației Republicii Moldova cu legislația UE reglementează organizarea și funcționarea procesului de armonizare a legislației Republicii Moldova cu legislația UE. Acesta se aplică tuturor proiectelor de acte normative care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația UE, stabilind principiile, condițiile și etapele, criteriile, metodele și instrumentele de armonizare legislativă, precum și modalitatea de coordonare și monitorizare a procesului la nivel național.

Procesul de armonizare a legislației naționale cu legislația UE se bazează pe următoarele **3 principii**:



Procesul de expertiză a compatibilității proiectelor de acte normative cu legislația UE se realizează și se documentează prin intermediul TC.

Regulamentul privind armonizarea legislației Republicii Moldova cu legislația UE definește domeniul de aplicare al acquis-ului UE la care este armonizată legislația Republicii Moldova.

Legislația UE cu care se realizează armonizarea include:

- conținutul, principiile și obiectivele Tratatelor pe care se întemeiază Uniunea Europeană⁶;
- conținutul, principiile și obiectivele Tratatului de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice;
- conținutul și principiile prevăzute în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene;
- regulamente, directive și decizii, acte delegate și de punere în aplicare emise de instituțiile Uniunii Europene ca acte cu putere obligatorie, precum și alte acte juridice adoptate de instituțiile UE, cum ar fi avize, recomandări, rezoluții, declarații;
- jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene;
- acordurile internaționale încheiate de Uniunea Europeană.

⁶ Tratatul privind Uniunea Europeană, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A12016M%2FTXT> și Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A12016E%2FTXT>.

Expertiza de compatibilitate ia forma unei Declarații de compatibilitate și vizează:

asigurarea conformității proiectului de act normativ cu standardele și legislația Uniunii Europene;

verificarea compatibilității acestora cu legislația Uniunii Europene;

identificarea prevederilor legislației Uniunii Europene omise și netranspuse;

prevenirea transpunerii defectuoase a legislației Uniunii Europene.

Expertiza de compatibilitate se realizează în baza TC-lor. În cazul în care TC la proiectul de act normativ nu îndeplinește toate criteriile prevăzute în anexa nr. 2 la HG nr. 1171/2018, **acesta se returnează autorului, împreună cu materialele anexate, pentru modificarea sau completarea TC-lor.** În cazul în care TC nu indică anumite informații esențiale pentru efectuarea evaluării compatibilității, CAL poate comunica autorității responsabile necesitatea de a adapta/completa TC.

3. Activități premergătoare înregistrării proiectului normativ pentru ședința secretarilor generali de stat

La prima etapă, instituția-autor elaborează versiunea inițială a proiectului de act normativ în conformitate cu Legea nr. 100/2017, cu HG nr. 610/2018⁷ și cu HG nr. 1171/2018. Instituțiile competente trebuie să furnizeze versiunea inițială a proiectului de act normativ, precum și:

⁷ Hotărârea Guvernului nr. 610/2018 pentru aprobarea Regulamentului Guvernului, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119333&lang=ro.



Nota de fundamentare - în toate cazurile;

Tabele de concordanță - pentru proiectele de acte normative de transpunere directă a legislației UE.

Nota de fundamentare trebuie să includă următoarele informații referitoare la propunerea de proiect:

1.	În cazul în care acesta nu are ca scop transpunerea directă a legislației UE, verificați dacă acesta ar putea afecta alte acte adoptate în scopul transpunerii legislației UE. <i>(Dacă aveți îndoieli cu privire la posibilele efecte, discutați cu colegii din instituția care propune proiectul cu privire la posibilele efecte)</i>
2.	În cazul în care proiectul de act normativ are ca scop transpunerea directă a legislației UE: a. actele UE care vor fi transpuse <i>(Dacă proiectul nu identifică acte juridice individuale ale UE, solicitați clarificări)</i> b. obligațiile Republicii Moldova față de acest act potrivit Acordului de Asociere și Agendei de Asociere sau altui acord bilateral UE-RM sau dacă acesta este prevăzut în Agendele pentru screening-ul bilateral <i>(În cazul în care proiectul nu indică în mod clar aceste obligații, solicitați clarificări)</i> c. nivelul de transpunere care se propune a fi atins prin proiect, în conformitate cu Programul național de aderare (transpunere totală sau parțială) <i>(În cazul în care nivelul planificat de transpunere nu este în conformitate cu obligațiile asumate în raport cu UE, solicitați clarificări cu privire la motivele pentru care nu s-a respectat obligația)</i> d. legătura cu Programul național de aderare <i>(Dacă linkul nu este furnizat/stabilit, solicitați-l)</i> e. notificarea privind elaborarea TC-lor <i>(Dacă informațiile din TC-lor nu sunt furnizate, solicitați-le)</i> f. informația privind marcarea proiectului cu sigla „UE” <i>(Dacă nu este marcat, solicitați marcarea)</i>

La această etapă, CAL verifică propunerea de proiect elaborat de o instituție competentă din punct de vedere formal, și anume dacă sunt îndeplinite toate cerințele formale înaintate pentru această categorie de acte normative.

În această etapă, CAL poate:

aprobă

propunerea, în cazul în care sunt îndeplinite toate cerințele de formă și dă acordul pentru înregistrare pe platforma de discuții a SGS pe platforma legiferare.gov.md

aprobă condiționat

propunerea, identificând, în același timp, aspectele care trebuie abordate (identificate mai sus), pe care le comunică autorului pe legiferare.gov.md

respinge

propunerea de proiect din motive de deficiențe grave (de exemplu, dacă proiectul nu îndeplinește cerințele procedurale tehnice sau dacă proiectul, în esență, încalcă principiul ireversibilității definit de HG nr.1171/2018 sau încalcă obligațiile prevăzute în acordurile cu UE), pe care o restituie autorului pentru conformare pe legiferare.gov.md

4. Activități pregătitoare pentru efectuarea expertizei de compatibilitate

Trebuie remarcat faptul că, înainte de lansarea oricărei **activități de expertiză de compatibilitate**, este necesar să se desfășoare mai multe activități pregătitoare, astfel cum se propune în tabelul de mai jos.

Activități pregătitoare pentru efectuarea evaluării compatibilității		
1.	Analiza proiectului de act normativ	Citiți și analizați textul proiectului de act normativ prezentat.
2.	Analizați Nota de fundamentare	Verificați cerințele de formă ale proiectului și stabiliți dacă Nota de fundamentare a proiectului este în conformitate cu articolul 30 din Legea nr. 100/2017 și cu Anexa nr. 1 la aceasta, și anume dacă conține toate informațiile cerute de lege. În cazul în care Nota de fundamentare a proiectului nu este în conformitate cu articolul 30, acest lucru trebuie menționat în Declarația de compatibilitate. Enumerați toate deficiențele din Nota de fundamentare și propuneți soluții pentru aceste deficiențe. În cazul în care Nota de fundamentare nu conține suficiente informații pentru a evalua actul normativ propus, proiectul trebuie returnat autorului pentru completare.
3.	Verificați modalitatea de marcarea cu sigla „UE”	Verificați dacă sigla „UE” este aplicată în mod corespunzător, în conformitate cu articolul 31 din Legea nr. 100/2017 și cu informațiile incluse în Nota de fundamentare, adică verificați dacă proiectul de act normativ transpune direct legislația UE. În caz contrar, acest lucru trebuie menționat în Declarația de compatibilitate, iar autorul proiectului de act normativ urmează, în consecință, să asigure marcarea.
4.	Verificați clauza de armonizare	Verificați dacă clauza de armonizare este în conformitate cu articolul 44 din Legea nr. 100/2017 și cu Nota de fundamentare. Așadar, trebuie verificat dacă toate actele UE transpuse sunt enumerate în mod corespunzător. Clauza de armonizare trebuie să corespundă Notei de fundamentare și TC-lor. Fiecare act UE enumerat în clauza de armonizare trebuie să fie însoțit de un TC individual (TC trebuie să fie în conformitate cu modelul 1 din Anexa nr. 2 la HG nr. 1171/2018).

Activități pregătitoare pentru efectuarea evaluării compatibilității

		În caz contrar, acest lucru se menționează în Declarația de compatibilitate, iar autorul proiectului de act normativ urmează să modifice, în consecință, clauza de armonizare. În cazul în care lipsesc TC, înainte de a emite Declarația de compatibilitate finală, autorului trebuie să i se solicite TC lipsă.
5.	Verificați dacă întreaga legislație națională conexă este identificată în mod corespunzător în Nota de fundamentare	Pregătiți inventarul actelor normative relevante ale Republicii Moldova și al proiectelor de legislație, al documente de politici, inclusiv al proiectelor de acte ale AAPC (dacă sunt disponibile), ce completează proiectul și se referă la proiectul de act normativ în curs de evaluare. În cazul în care întreaga legislație națională corelată nu este identificată în Nota de fundamentare, autorul trebuie să ofere informații suplimentare sau să notifice acest lucru în Nota de fundamentare, dacă părțile lipsă nu sunt esențiale pentru evaluarea pe care o realizați.
6.	Verificați legătura dintre proiectele de acte normative și Acordul de Asociere sau alt acord cu UE	Verificați obligația Republicii Moldova în temeiul Acordului de Asociere RM-UE sau al altui acord cu UE. Verificați alte acorduri RM-UE (și anume ASAC – obligații în materie de acorduri în cadrul comunității energiei, în cazul în care proiectul de act normativ acoperă domenii reglementate de aceste acorduri). Luați în considerare faptul că ar putea fi impuse bariere în calea comerțului prin proiectul de act normativ respectiv. Verificați dacă actul UE este inclus în Agendele de screening bilateral cu Comisia Europeană. Verificați dacă obligațiile care decurg din aceste acorduri sunt menționate în mod corespunzător în Nota de fundamentare. În caz contrar, solicitați informații suplimentare autorului sau notificați-le prin obiecții la Nota de fundamentare. Opțiunea depinde de caracterul esențial al informațiilor lipsă. Verificați dacă organele comune UE-RM pentru implementarea Acordului de Asociere au luat decizii cu privire la domeniul acoperit de proiectul de act normativ. Solicitați de la Biroul pentru Integrare Europeană procesele-verbale și concluziile acestor reuniuni. Verificați dacă actul UE în curs de transpunere este încă în vigoare în UE. Nu se transpun acte UE abrogate. Dacă actul menționat în anexa Acordului de Asociere este modificat la nivel UE, verificați legătura (trasabilitatea

Activități pregătitoare pentru efectuarea evaluării compatibilității

		stabilită) dintre legislația UE enumerată în Anexa AA și legislația UE în curs de transpunere. Verificați dacă Nota de fundamentare a făcut toate legăturile cu obligațiile din Acordul de Asociere.
7.	Verificați legătura dintre proiectul de act normativ și Programul național de aderare sau alt document de politici	Verificați legătura cu PNA (obiective și indicatori, termenul-limită) sau cu alt document de politici național, în speță Planul anual național de reglementări. Verificați dacă obligația PNA/alt document de politici este menționată în Nota de fundamentare. În cazul în care o astfel de legătură nu este stabilită, verificați în mod individual legătura, enumerați acest lucru ca fiind o deficiență a Notei de fundamentare și solicitați autorului să remediază acesteia.
8.	Verificați legislația UE enumerată în Nota de fundamentare	Pregătiți inventarul actelor juridice conexe ale UE, al documentelor de politici și al jurisprudenței CJUE.
9.	Analizați Tabelele de concordanță	Verificați dacă TC însoțesc proiectul de act normativ și dacă acestea sunt întocmite în conformitate cu modelul 1 din Anexa nr. 2 la HG nr. 1171/2018. În cazul în care structura TC-urile nu este conformă cu Anexa nr. 2, acestea trebuie returnate autorului pentru conformare sau comunicarea obiecțiilor în textul Declarației. Evaluarea compatibilității se efectuează pe baza TC-urilor, iar proiectul de act normativ trebuie returnat instituției care formulează propunerea, în cazul în care TC nu sunt prezentate sau completate în mod corespunzător. Verificați dacă toate actele UE enumerate în Nota de fundamentare sunt însoțite de un TC. Dacă nu, solicitați toate TC-urile lipsă. Așteptați să primiți TC lipsă pentru a finaliza evaluarea și a întocmi Declarația de compatibilitate. Dacă nu sunt recepționate toate TC necesare, nu se poate efectua o analiză completă și adecvată. Acest lucru trebuie notificat în Declarația de compatibilitate.
10.	Analiza tipului de act normativ național propus în scopul transunerii	Analizați dacă alegerea tipului de act normativ național utilizat pentru transpunere este adecvată pentru sarcina respectivă (de exemplu, noile drepturi și obligații pot fi impuse numai printr-o lege, dar nu printr-un regulament). Anunțați superiorii în cazul în care aveți îndoieli cu privire la alegerea adoptată. Este importantă în acest sens opinia Ministerului Justiției.

Activități pregătitoare pentru efectuarea evaluării compatibilității

11.	Verificați nivelul planificat de armonizare (atunci când acesta va fi atins)	Verificați care este nivelul de armonizare planificat pentru a fi atins de autorul proiectului actului normativ. În cazul în care proiectul actului normativ este un proiect de lege, verificați dacă nivelul planificat de armonizare este prevăzut să fie atins doar prin proiectul de lege sau și prin aprobarea ulterioară a actelor normative de implementare ce vor urma după adoptarea proiectului de lege. În cazul în care obligațiile asumate în raport cu UE, prevăd obligația de armonizare totală, proiectul actului normativ trebuie să tindă spre acest nivel. În cazul în care nu se urmărește atingerea nivelului cerut de, acest lucru trebuie explicat în Nota de fundamentare, indicând data realizării armonizării complete preconizate. În cazul în care nu se furnizează o astfel de explicație, acest lucru trebuie notificat în Declarația de compatibilitate. Verificați avizele altor instituții, dacă sunt disponibile, în special ale Ministerului Justiției. Consultați avizul Ministerului Justiției, în special în cazul în care: - se înființează noi instituții sau se atribuie noi competențe instituției existente în vederea realizării obligațiilor asumate față de UE sau a altor acorduri internaționale; sau - se introduc noi prevederi penale sau contravenționale pentru a asigura aplicarea legislației armonizate.
------------	---	---

5. Întocmirea Declarației de compatibilitate

În conformitate cu Legea nr. 100/2017, Declarația de compatibilitate are rolul de:

1.	Stabilire a gradului de compatibilitate a proiectului actului normativ cu legislația UE relevantă;
2.	Identificare a prevederilor din legislația UE care lipsesc în proiectul actului normativ național și de prevenire a transunerii necorespunzătoare sau defectuoase a prevederilor legislației UE;
3.	Asigurare a corespunderii proiectului de act normativ cu standardele și legislația UE.

5.1. Structura Declarației de compatibilitate

Declarațiile de compatibilitate emise de CAL sunt documente bine elaborate, acoperind toate aspectele (materiale și tehnice) ce țin de actul normativ propus. Declarația de compatibilitate are o structură predefinită, în vederea atingerii esenței acesteia ca document final al expertizei de compatibilitate. Fiecare autor al declarației trebuie să urmeze această structură și să o completeze cu toate informațiile disponibile. Trebuie menționat faptul că anumite elemente ale acesteia sunt opționale și urmează a fi completate doar în cazul în care apare necesitatea (aceste elemente sunt marcate cu cuvintele „dacă este cazul”).

Introducere

- prezentarea proiectului actului normativ național care face obiectul analizei;
- enumerarea actelor UE și gradul lor de transpunere în proiectul actului normativ, integral sau parțial (aceste informații trebuie preluate din Nota de fundamentare care însoțește proiectul actului normativ):
 - *transpunere integrală/totală* se califică atunci când actul UE este transpus integral în actul național și nu sunt necesare alte acțiuni normative ulterioare (la nivelul legilor sau al actelor normative de implementare. Transpunerea totală asigură punerea în aplicare corectă și corespunzătoare a actului normativ armonizat;
 - *transpunerea parțială* se califică atunci când actul normativ este armonizat cu *acquis*-ul UE, dar mai sunt necesare și alte acțiuni normative suplimentare pentru a ajunge la transpunerea integrală, fie la același act normativ, fie la alte acte normative conexe domeniului (de exemplu, legea urmează să fie modificată sau sunt necesare acte normative de implementare a acesteia, pentru a atinge o transpunere integrală). Astfel, punerea în aplicare a actului normativ armonizat în conformitate cu cerințele UE nu este deplină.

1. Scopul proiectului de act normativ

- enunțarea scopului proiectului actului normativ național (esența de fond a proiectului);
- evidențierea legăturii cu legea care reprezintă temeiul legal pentru adoptarea proiectului actului normativ, în cazul în care acesta este un act normativ subordonat legii;
- enumerarea aspectelor relevante pentru procesul de armonizare (în speță aspectele cu relevanță UE preluate din actul UE, însă nu toate aspectele reglementate de proiect). Descrierea este realizată articol cu articol, punct cu punct și acoperă toate elementele structurale ale proiectului, inclusiv anexele la proiect.

2. Evaluarea din perspectiva compatibilității cu legislația UE

- identificarea domeniului legislației/politicii UE care face obiectul proiectului (la nivelul politicii UE, de exemplu: politica agricolă comună, mediul, politica în domeniul transporturilor etc.);
- stabilirea angajamentelor din care rezultă obligația de armonizare, în special Acordul de Asociere, Agenda de Asociere sau alt acord pe care Moldova îl are cu UE, în special articolul Acordului de Asociere și anexa relevantă (acordați atenție anexelor cu acte UE învechite sau modificate, verificați în EUR-LEX dacă o anexă este încă valabilă/în vigoare);
- evaluarea termenului de armonizare prevăzut în AA, în Agenda de Asociere sau în alt acord cu UE;
- evaluarea nivelului general de armonizare a proiectului național cu actul relevant al UE:
 - explicarea scopului actului UE (de exemplu: „Regulamentul (CE) nr. 183/2005 vizează stabilirea de norme generale privind igiena furajelor, condiții și proceduri pentru asigurarea trasabilității furajelor, precum și condițiile și procedurile de înregistrare și autorizare a unităților. În acest scop, actul UE stabilește norme privind: autorizarea unităților din sectorul hranei pentru animale, condițiile pentru importul și exportul de hrană pentru animale, cerințe aplicabile întreprinderilor din sectorul hranei pentru animale care desfășoară activități de producție primară a furajelor.”)⁸;
 - evidențierea modificărilor actului UE (de exemplu: „De la adoptarea sa și până în prezent, Directiva 2001/18/CE a făcut obiectul mai multor modificări succesive⁹, care au luat în considerare următoarele: articolul 12a privind măsurile tranzitorii privind prezența accidentală sau inevitabilă din punct de vedere tehnic a

⁸ Preluate din: Declarația de compatibilitate bazată pe expertiza proiectului hotărârii Guvernului privind aprobarea cerințelor sanitar-veterinare față de hrana pentru animale, Ref.: scrisoarea nr. 18-23-6547 din 23 iulie 2020/număr unic 564/MADRM/2020.

⁹ Regulamentul (CE) nr. 1829/2003 al Parlamentului European și al Consiliului din 22 septembrie 2003; Regulamentul (CE) nr. 1830/2003 al Parlamentului European și al Consiliului din 22 septembrie 2003; Directiva 2008/27/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 martie 2008; Directiva (UE) 2015/412 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 martie 2015; Directiva (UE) 2018/350 a Comisiei din 8 martie 2018; Regulamentul (UE) 2019/1243 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 iunie 2019; Regulamentul (UE) 2019/1381 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 iunie 2019, care intră în vigoare la 6 septembrie 2019 și se va aplica de la 27 martie 2021.

organismelor modificate genetic care au făcut obiectul unei evaluări a riscurilor și au obținut un aviz favorabil; articolul 26a privind măsurile de prevenire a prezenței accidentale a OMG-urilor; articolul 26b privind cultivarea OMG-urilor; articolul 26c privind măsurile tranzitorii; articolul 29a privind exercițiul de delegare a competențelor de către Comisie; modificarea articolului 16 privind criteriile și informațiile pentru OMG-urile specificate; articolul 21 privind etichetarea OMG-urilor; articolul 23 privind clauza de protecție; articolul 25 privind confidențialitatea datelor obținute de la notificator; articolul 27 privind adaptarea anexelor la progresul tehnic; articolul 30 privind procedura Comitetului; Anexa II privind principiile evaluării riscurilor ecologice; Anexa III privind informațiile solicitate în notificare; Anexa III B privind informațiile necesare în notificările privind diseminarea plantelor superioare modificate genetic (PSMG) (GYMNOSPERMAE ȘI ANGIOSPERMAE); Anexa IV privind informațiile suplimentare care trebuie furnizate în cazul notificării pentru introducerea pe piață a OMG-urilor; Anexa VII privind planul de monitorizare. Observăm că modificările în cauză cad parțial sub incidența exercițiului de transpunere realizat de proiectul național care este subiectul expertizei în materie de compatibilitate, ținând seama de obiectivul transunerii parțiale urmărit de acesta.”¹⁰;

■ furnizarea informației privind orice transpunere anterioară în sistemul normativ al Republicii Moldova, făcând referință directă la acele acte naționale de transpunere deja existente (de exemplu: „Regulamentul (CE) nr. 183/2005 a făcut obiectul unei transunerii parțiale în legislația națională prin:

- *Legea nr. 306/2018 privind siguranța alimentelor (a transpus articolul 3 (b) și (c) din Regulamentul (CE) nr. 183/2005);*
- *HG nr. 1405/2008 cu privire la aprobarea Normei sanitar-veterinare privind igiena nutrețurilor și conținutul substanțelor nedorite din nutrețuri (a transpus anexa II la Regulamentul (CE) nr. 183/2005);*
- *HG nr. 462/2013 cu privire la aprobarea unor cerințe față de furaje (a transpus articolul 1, 3, literele (d) și (e), articolul 10, articolul 13, articolul 15, articolul 19-21 din Regulamentul (CE) nr. 183/2005);*
- *HG nr. 27/2020 cu privire la aprobarea cerințelor sanitar-veterinare față de aditivii pentru hrana animalelor (a transpus capitolele 2 și 3 din Anexa IV și Anexa V la Regulamentul (CE) nr. 183/2005].”¹¹*

¹⁰ Preluate din: Declarația de compatibilitate bazată pe expertiza proiectului hotărârii Guvernului privind aprobarea proiectului Legii cu privire la organismele modificate genetic, Ref.: scrisoarea nr. 18-23-6059 din 13 iulie 2020/număr unic 515/MADRM/2020.

¹¹ Preluate din: Declarația de compatibilitate bazată pe expertiza proiectului hotărârii Guvernului privind aprobarea cerințelor sanitar-veterinare față de hrana pentru animale, Ref.: scrisoarea nr. 18-23-6547 din 23 iulie 2020/număr unic 564/MADRM/2020.

- efectuarea analizei comparative a modalității de transpunere a actului UE (articol cu articol), utilizând TC ca sursă de informații. TC trebuie să conțină următoarele calificative de apreciere a compatibilității:
 - 1. 1) **compatibil** – prevederile proiectului actului normativ național transpun în totalitate prevederile actului Uniunii Europene și sunt conforme cu scopul și principiile actului Uniunii Europene;
 -
 - 2) **parțial compatibil** – prevederile proiectului actului normativ național transpun prevederile actului Uniunii Europene, însă:
 -
 - a) nu în totalitate, iar prevederile actului Uniunii Europene netranspuse nu sunt fundamentale;
 -
 - b) prevederile actului Uniunii Europene fac referință la alte acte ale Uniunii Europene ce nu au fost transpuse sau au fost transpuse parțial de proiectul normativ sau de legislația națională în vigoare;
 -
 - 3) **incompatibil** – prevederile proiectului actului normativ național nu sunt în conformitate nici cu prevederile actului juridic european, nici cu scopul și principiile care rezultă din aceste prevederi sau contravin acestuia;
 -
 - 4) **prevederi UE neaplicabile** – prevederile actului juridic european nu pot fi transpuse motivat de Republica Moldova în general sau până la aderarea la Uniunea Europeană ori se referă la activitatea Comisiei Europene sau a altor agenții europene, ori sunt prevederi generale care nu sunt supuse procedurii de transpunere referitoare la intrarea în vigoare, transpunerea și aplicarea actului UE etc.
 -
 - 5) **prevederi UE netranspuse** – prevederi fundamentale și obligatorii ale actului juridic european care nu sunt transpuse de proiectul de act normativ, dar urmează a fi transpuse obligatoriu printr-un alt proiect de act normativ național și/sau sunt transpuse deja de alte acte normative naționale. În cazul în care anumite prevederi ale actului UE sunt transpuse în alte acte normative naționale, se menționează expres actul normativ în cauză, se indică elementele structurale ale acestuia și se transcrie textul acestora;
 -
 - 6) **prevederi UE opționale** – prevederi ale actului juridic european care lasă la discreția autorului selectarea unei opțiuni de reglementare din mai multe opțiuni oferite, cu transpunerea completă a acesteia, sau neimplementarea motivată a singurei opțiuni formulate.

2. Evaluarea din perspectiva compatibilității cu legislația UE

- formularea obiecțiilor cu privire la compatibilitatea proiectului actului normativ cu actul UE, inclusiv a obiecțiilor la TC-uri, în cazul în care acestea nu sunt corect întocmite sau nu includ toate informațiile necesare (aceasta este partea esențială a Declarației de compatibilitate). În cazul în care lipsesc informațiile necesare pentru efectuarea unei expertize (de exemplu, atunci când TC sau Nota de fundamentare nu conțin informațiile necesare), acest lucru trebuie menționat în declarație, iar autorul trebuie informat despre faptul că evaluarea proiectului actului normativ nu poate fi finalizată fără aceste informații. În consecință, procesul de evaluare și de întocmire a Declarației de compatibilitate finale va fi suspendat până la obținerea acestor informații;
- identificarea și evaluarea **prevederilor opționale** din actul UE (dacă opțiunile oferite de actul UE au fost alese acolo unde a fost necesar și apoi utilizate în mod consecvent în proiectul actului normativ), dacă este cazul;
- evaluarea **prevederilor neaplicabile** din actul UE: enumerarea părților (articolelor) din actul UE care nu sunt aplicabile, verificarea faptului dacă acestea au fost transpuse în proiectul actului normativ național);
- evaluarea **prevederilor cu specific național** care nu vizează transpunerea directă a normelor UE (evaluarea faptului dacă acestea contravin sau nu obligațiilor care rezultă din actul juridic al UE).

CONCLUZIE: evaluarea faptului dacă proiectul actului normativ național și-a atins scopul propus, asigurând transpunerea corectă a actului UE relevant, în conformitate cu obligațiile asumate în raport cu UE.

Notă: În cazul în care actul național transpune mai multe acte ale UE, această evaluare trebuie să fie efectuată pentru fiecare act UE în parte.

3. Respectarea mecanismului de armonizare

Această parte a Declarației de compatibilitate conține obiecții identificate de CAL referitoare la următoarele aspecte:

- obiecții de **tehnică legislativă**, dacă este cazul (de exemplu: „*Observăm că proiectul național operează cu trimiteri directe la Directiva 2009/41/CEE a Parlamentului European și a Consiliului din 6 mai 2009 privind utilizarea în condiții de izolare a microorganismelor modificate genetic [a se vedea articolul 5 (6) punctele (a) și (b) din proiectul național], precum și la Directiva 2001/18/CE [a se vedea articolul 26 (2) din proiectul național]. În acest context, observăm că, în textul actelor naționale, trimiterile la actele UE nu sunt permise, cu excepția clauzei de armonizare, sau în conformitate cu punctul 22 din Regulamentul privind armonizarea legislației Republicii Moldova cu*

legislația UE, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1171/2018, trimiterea la legislația UE nu este o metodă de transpunere. Astfel, trimiterile la actele UE vor fi excluse.”)¹²;

- obiecții cu privire la **clauza de armonizare** – se indică dacă clauza de armonizare nu a fost elaborată în conformitate cu cerințele procedurale, dacă nu acoperă în mod corespunzător toate actele UE vizate, dacă actele UE nu sunt enumerate cu toate informațiile necesare, dacă toate modificările aduse actului UE sunt acoperite de aceasta, dacă este cazul (de exemplu: „Cu referire la clauza de armonizare din proiectul național, menționăm că aceasta nu corespunde cerințelor obligatorii ale articolului 31 și 44 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, precum și celor de la punctele 30, 31 și anexa nr. 2 la Regulamentul privind armonizarea legislației Republicii Moldova cu legislația UE, aprobat prin HG nr. 1171/2018 (denumit în continuare Regulament). Astfel, clauza de armonizare trebuie revizuită pentru a exclude trimiterile la Directiva (UE) 2015/412, în măsura în care modificările aduse Directivei 2001/18/CE prin actul UE respectiv sunt introduse în versiunea consolidată a acesteia. Trimiterile la Protocolul de la Cartagena privind biosecuritatea la Convenția privind diversitatea trebuie, de asemenea, excluse; Protocolul adițional Nagoya-Kuala Lumpur privind răspunderea și repararea daunelor la Protocolul de la Cartagena privind biosecuritatea la Convenția privind diversitatea biologică și la Convenția privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în domeniul mediului. Sau, în conformitate cu articolul 44 (3) din Legea nr. 100/2017, punctele 29 și 30 din Regulament, clauza de armonizare este inclusă după preambul și clauza de adoptare a proiectului actului normativ și reprezintă mențiunea privind transpunerea legislației UE, cu scopul de a facilita înregistrarea progresului armonizării legislative prin indicarea gradului de transpunere și a actului sau actelor UE transpuse. Astfel, trimiterile la convențiile internaționale enumerate pot fi introduse în preambulul proiectului. În același timp, clauza de armonizare urmează să fie completată cu datele privind ultimele modificări care sunt transpuse în legislația națională și va fi prezentată în următoarea formulare: Această lege transpune parțial Directiva 2001/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 martie 2001 privind diseminarea deliberată în mediu a organismelor modificate genetic și de abrogare a Directivei 90/220/CEE a Consiliului, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene. 106 din 17 aprilie 2001, astfel cum a fost modificată ultima dată prin Regulamentul (UE) 2019/1243 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 iunie 2019.”)¹³;

- obiecții cu privire la **Nota de fundamentare**, dacă este cazul (de exemplu: „Cu referire la Nota de fundamentare, menționăm că, potrivit punctului 26 din Regulament, secțiunea 5 va fi completată cu mențiuni corespunzătoare privind angajamentele asumate de

¹² Preluate din: Declarația de compatibilitate bazată pe expertiza proiectului hotărârii Guvernului privind aprobarea proiectului Legii cu privire la organismele modificate genetic, Ref.: scrisoarea nr. 18-23-6059 din 13 iulie 2020/număr unic 515/MADRM/2020, p. 13;

¹³ Preluate din: Declarația de compatibilitate bazată pe expertiza proiectului hotărârii Guvernului privind aprobarea proiectului de Lege cu privire la organismele modificate genetic, Ref.: scrisoarea nr. 18-23-6059 din 13 iulie 2020/număr unic 515/MADRM/2020, p. 13;

4. Concluzii

- stabilirea dacă proiectul actului normativ poate fi admis spre o promovare ulterioară (cu recomandări de îmbunătățire) sau dacă trebuie returnat autorului pentru modificarea textului în cazul unor deficiențe esențiale;
- evaluarea globală a faptului dacă proiectul actului normativ și-a atins scopul în ceea ce privește armonizarea pe baza evaluării efectuate în **capitolul II. Evaluarea din perspectiva compatibilității cu legislația UE** și recomandă remedierea deficiențelor constatate;
- oferirea recomandărilor de îmbunătățire/excludere a deficiențelor proiectului în baza obiectivelor formulate în **capitolul III. Respectarea mecanismului de armonizare** și recomandarea de a remedia deficiențele constatate.

Opțiuni pentru evaluarea globală a proiectului actului normativ elaborat de CAL

CAL poate **SĂ EMITĂ**:

- **o declarație de compatibilitate cu calificativul „incompatibil” pentru un proiect.** În acest caz, se oferă o explicație aprofundată și detaliată a aspectelor ce trebuie îmbunătățite/modificate în actul normativ pentru a primi un aviz pozitiv. (De exemplu: *Proiectul încalcă, în esență, principiul ireversibilității definit de HG 1171/2018 sau încalcă obligațiile prevăzute în acordurile cu UE, proiectul este în conformitate cu principiile procesului de armonizare, dar prevederile sale nu sunt conforme cu elementele esențiale ale actelor UE pe care intenționează să le transpună sau cu unele acte ale UE.*) Autorul actului trebuie să ofere o explicație a incompatibilității, iar CAL – orientări privind modul de remediere a incompatibilităților sesizate;
- **o declarație pozitivă cu observații**, în care se explică deficiențele detectate și modul de remediere a acestora (de exemplu: *proiectul își atinge scopul în ceea ce privește armonizarea, dar pot fi efectuate anumite îmbunătățiri*). CAL trebuie să ofere orientări clare privind remedierea deficiențelor detectate;
- **o declarație pozitivă**, fără comentarii.

¹⁴ Preluate din: Declarația de compatibilitate bazată pe expertiza proiectului hotărârii Guvernului privind aprobarea proiectului de Legecu privind organismele modificate genetic, Ref.: scrisoarea nr. 18-23-6059 din 13 iulie 2020/număr unic 515/MADRM/2020, p. 14.

Pentru a elabora Declarația de compatibilitate, cu toate elementele acesteia, verificați urmați etapele enumerate mai jos.

1.	Verificați preambulul actului UE, pentru a înțelege <i>ratio legis</i> care au stat la baza actului UE, pentru a examina ce a fost transpus în proiectul actului normativ și ce ar mai fi trebuit de transpus.
2.	Verificați definițiile utilizate în proiectul actului normativ național: ▪ dacă acestea sunt transpuse în mod corespunzător și integral pentru a corespunde definițiilor UE; ▪ dacă sunt în concordanță cu definițiile acelorași termeni deja utilizați în sistemul normativ al Republicii Moldova. Notificați orice discrepanță în Declarația de compatibilitate.
3.	Verificați dacă nu se atestă „supra-reglementarea” (<i>gold plating</i>) în proiectul actului normativ și dacă sunt impuse condiții mai stricte pentru companiile din Moldova și/sau din UE. ¹⁵
4.	Verificați dacă valorile numerice din proiectul actului normativ sunt transpuse în mod corespunzător (de exemplu, mutarea unei virgule sau adăugarea unui zero suplimentar la valorile preluate din legislația UE sunt greșeli comune de transpunere și, dacă acest lucru este realizat, poate face ca întregul proces să nu fie compatibil cu legislația UE).
5.	Verificați dacă prevederile opționale sunt transpuse în mod corespunzător (dacă autorul proiectului actului normativ a făcut toate alegerile necesare) și dacă opțiunile adoptate sunt utilizate în mod consecvent pe parcursul textului proiectului actului normativ.
6.	Verificați dacă în procesul de transpunere au fost evitate prevederile neaplicabile ale actului UE și dacă acestea sunt incluse în Nota de fundamentare.
7.	Verificați prevederile tranzitorii din actul UE, dacă se iau în considerare toate aranjamentele tranzitorii și perioadele de tranziție.
8.	Verificați prevederile tranzitorii din proiectul actului normativ și examinați aranjamentele tranzitorii prevăzute în acestea (de exemplu, <i>vacatio legis</i> etc.).
9.	Verificați referințele de corespundere stabilite în actul UE și evaluați dacă au fost efectuate referințele relevante/adecvate de corespundere între actele normative ale Republicii Moldova.
10.	Analizați dacă nivelul de armonizare (integral/parțial) a fost realizat în conformitate cu planificarea existentă și verificați dacă prevederile netranspuse se încadrează în termenele planificate.

¹⁵ „Supra-reglementarea” este termenul utilizat pentru a descrie politica de depășire a cerințelor minime stabilite de legislația UE (regulament sau directivă), prin:

- extinderea domeniului de aplicare, adăugarea într-un anumit fel la cerința de fond sau substituirea cu termeni juridici naționali mai largi a termenilor utilizați în legislația UE; sau
- nefolosirea pe deplin a avantajelor derogărilor care mențin cerințele la un nivel minim (de exemplu, pentru anumite niveluri de operare sau activități specifice); sau
- menținerea standardelor naționale preexistente, unde acestea sunt mai înalte decât cele impuse de legislația UE; sau
- prevederea de sancțiuni, mecanisme de punere în aplicare și aspecte precum sarcina probei pentru punerea în aplicare a legislației UE, care sunt mai stricte decât mecanismele similare utilizate pentru punerea în aplicare a legislației naționale.

11.	Analizați dacă Nota de fundamentare oferă informații cu privire la motivul pentru care s-a realizat transpunerea parțială sau netranspunerea anumitor prevederi UE. Verificați dacă netranspunerea sau transpunerea parțială (care nu atinge nivelul de transpunere panificat) de către autor a fost intenționată sau din greșeală. În cazurile în care există o neconcordanță între nivelul planificat și nivelul real/realizat de armonizare, verificați informațiile cu autorul proiectului actului normativ. Consemnați acest fapt în Declarația de compatibilitate.
12.	Verificați alte posibile obiecții cu privire la aspectele vizate de Declarația de compatibilitate și furnizați recomandări de îmbunătățire, dacă este cazul (exemplele de mai sus): - obiecții cu privire la tehnica legislativă; - obiecții cu privire la clauza de armonizare; - obiecții cu privire la TC; - obiecții cu privire la Nota de fundamentare.
13.	Propuneți recomandări cu privire la îmbunătățirea proiectului actului normativ și a TC-lor (dacă este cazul).
14.	Formulați clar concluziile expertizei de compatibilitate în Declarația de compatibilitate, referindu-vă la faptul dacă proiectul actului normativ a atins nivelul propus de armonizare, precum și indicați deficiențele constatate în Declarația de compatibilitate și modalitatea lor de înlăturare/depășire.

6. Monitorizarea de către CAL după emiterea Declarației de compatibilitate, în cazul în care proiectul este înaintat Guvernului spre examinare/adoptare

În conformitate cu Legea nr. 100/2017, HG nr. 610/2018 și HG nr. 1171/2018, după ce toate instituțiile relevante au emis avize la proiect și proiectul a fost definitivat în baza lor, acesta trebuie prezentat Guvernului spre examinare și adoptare.

Atunci când textul final al proiectului și documentele însoțitoare sunt prezentate în legiferare.gov.md pentru a fi examinate în ședința de Guvern, este necesar să se efectueze acțiunea de monitorizare ulterioară înainte ca proiectul actului normativ să fie înscris pe ordinea de zi a ședinței Guvernului.

Este necesar să se verifice atât proiectul actului, cât și materialele însoțitoare, după cum urmează.

1.	Analizați Sinteza obiecțiilor făcute de instituțiile de resort și verificați dacă modificările efectuate ca urmare a comentariilor altor instituții au avut efect asupra procesului de armonizare. <i>În cazul în care acestea au avut efect, verificați dacă efectul a fost pozitiv (creșterea nivelului de armonizare) sau negativ (reducerea nivelului de armonizare).</i>
----	--

	<i>Dacă efectele sunt negative, informați conducerea CAL cu privire la acest fapt.</i>
2.	Verificați dacă comentariile CAL, enumerate în Declarația de compatibilitate, sunt considerate de autor și integrate în textul proiectului. <i>În caz contrar, informați conducerea CAL cu privire la acest fapt.</i>
3.	Verificați dacă Nota de fundamentare a fost modificată în concordanță cu toate comentariile și recomandările CAL și dacă conține toate constatările evaluării compatibilității. <i>În caz contrar, informați conducerea CAL cu privire la acest fapt.</i>
4.	Verificați dacă sigla „UE” este aplicată în mod corespunzător. <i>În caz contrar, informați conducerea CAL cu privire la acest fapt.</i>
5.	Verificați dacă toate TC-urile care însoțesc proiectul actului și dacă acestea sunt modificate în conformitate cu comentariile CAL. <i>În caz contrar, informați conducerea CAL cu privire la acest fapt.</i>

Metodologia
privind armonizarea legislației Republicii Moldova
la legislația Uniunii Europene

Abrevieri

Termen	Explicație
AA	Acordul de asociere
Acquis-ul	legislația europeană în vigoare
CAL	Centrul de armonizare a legislației
PESC	Politica externă și de securitate comună
OSC	organizațiile societății civile
DAMEP	Direcția analiză, monitorizare și evaluare a politicilor
ZLSAC	Zona de liber-schimb aprofundat și comprehensiv
SAC	spațiul aerian comun
CE	Comisia Europeană
CJUE	Curtea de Justiție a Uniunii Europene
TCE	Tratatul Comunității Energetice
CEE	Comunitatea Economică Europeană
UE	Uniunea Europeană
EURATOM	Comunitatea Europeană a Energiei Atomice
CGIE	Comisia guvernamentală pentru integrare europeană
HG	Hotărâre de Guvern
FMI	Fondul Monetar Internațional
JAI	Justiție și afaceri interne
AMF	asistență macrofinanciară
MAEIE	Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene
PNIAA	Planul național pentru implementarea Acordului de asociere
PNA	Programul național de adoptare a <i>acquis</i> -ului
RAP	reforma administrației publice
AIR	analiza impactului de reglementare
RP	reguli de procedură
CS	Cancelaria de Stat
AUE	Actul Unic European
TUE	Tratatul privind Uniunea Europeană
TFUE	Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
TC	tabel de concordanță

Partea I. Teorie și istorie

Capitolul 1 Legislația UE (pilonii UE, transformarea din *Acquis-ul comunitar* în legislația UE/Tratatul de la Lisabona)

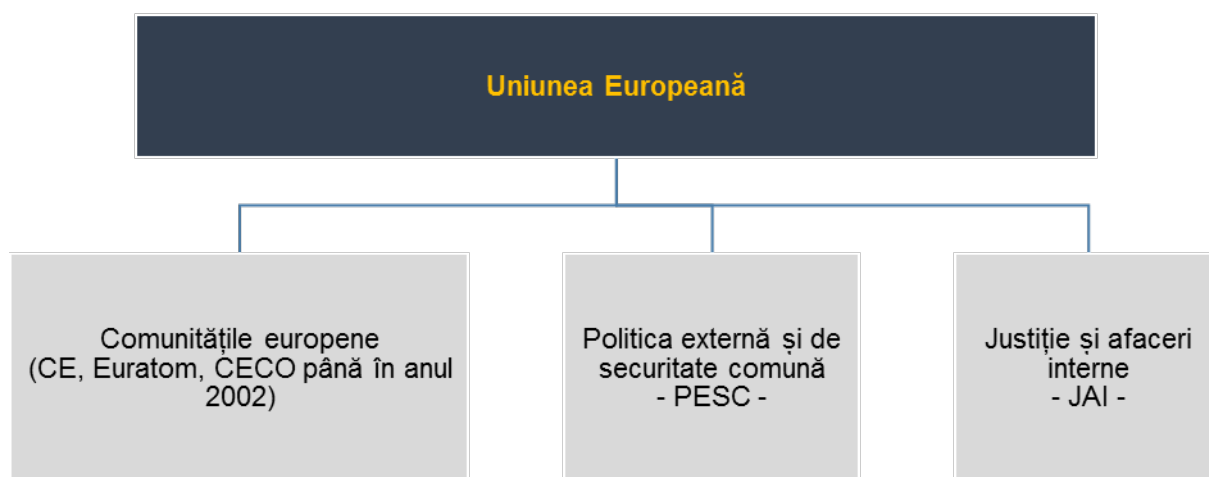
1.1 Legislația UE

Originea Uniunii Europene datează din anii 1950, când au fost create trei Comunități Europene (Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului – CECO (1951), Comunitatea Europeană a Energiei Atomice – Euratom (1957) și Comunitatea Economică Europeană – CEE (1957)). Legislația elaborată în cadrul Comunităților Europene a fost definită ca „**legislația comunităților europene**” sau „*Acquis-ul comunitar*”.

Uniunea Europeană a fost înființată odată cu intrarea în vigoare a Tratatului privind Uniunea Europeană (TUE) la 1 noiembrie 1993. Tratatul a fost semnat la Maastricht, Țările de Jos, în data de 7 februarie 1992. Prin Tratatul de la Maastricht a fost creată Uniunea Europeană bazată pe **trei piloni**, cele trei Comunități Europene formând **pilonul 1**, Politica externă și de securitate comună (PESC) – **pilonul 2** și Justiția și afacerile interne (JAI) constituind **pilonul 3** (redenumită în Cooperare polițienească și judiciară în materie penală prin Tratatul de la Amsterdam din 1999), Uniunea fiind **acoperișul** sprijinit de acești piloni.

Prin acest tratat, Comunitatea Economică Europeană (CEE) a fost redenumită în Comunitatea Europeană (CE). Uniunea Europeană nu a obținut personalitate juridică prin aceste tratate. Comunitățile Europene, persoane juridice, îndeplineau toate activitățile pentru UE în cazul în care era nevoie de personalitate juridică. De exemplu, acordurile de asociere cu țările terțe au fost semnate de Comunitatea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora în numele UE. Acordul de asociere cu Republica Moldova din 2014 a fost semnat de Uniunea Europeană și de Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, ca o singură parte la acord.

Figura 1. Cei trei piloni, astfel cum au fost stabiliți pe baza tratatelor în anii '90.



Amendamentele ulterioare aduse Tratatului privind UE la Amsterdam (cunoscut ca „Tratatul de la Amsterdam”, intrat în vigoare în 1999) și la Nisa (cunoscut ca „Tratatul de la Nisa”, intrat în vigoare în 2003) nu au modificat această structură formată din trei piloni. Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului și-a încetat existența în anul 2002 din cauza expirării perioadei de 50 de ani pentru care a fost creată prin tratatul de instituire în anul 1951 (intrat în

vigoare în 1952). Toate obligațiile și drepturile CECO au fost transferate Comunității Europene. Astfel, au rămas numai două Comunități Europene.

În această perioadă (1993–2009), era un lucru obișnuit să se facă diferență între „legislația UE”, care cuprindea toate actele adoptate de către UE, indiferent de pilonul în cadrul căruia aceste acte erau adoptate, și dreptul Comunităților Europene sau „acquis-ul comunitar”, care includea numai actele adoptate în cadrul Pilonului 1 al UE, așa-numitul Pilon al „Comunităților”. Merită menționat faptul că până în anul 2009, ordinea juridică în cadrul UE se deosebea de la un pilon la altul, marcând diferențe semnificative între pilonul Comunităților, pilonul 2 interguvernamental și pilonul 3. Diferențele vizau tipul actelor adoptate, natura juridică a acestora, competențele pentru adoptarea actului atribuite instituțiilor UE, procedurile de adoptare și jurisdicția Curții Europene de Justiție. Votul cu majoritate calificată în cadrul Consiliului, competențele robuste ale Comisiei, jurisdicția CEJ, adoptarea regulamentelor și a directivelor în calitate de elemente principale numite „metoda comunitară” sau „**modelul supranațional**” de adoptare a deciziilor erau limitate la pilonul 1 al UE. Pilonii 2 și 3 au rămas un model de **cooperare interguvernamentală** între statele membre, unde era necesară unanimitatea și unde UE funcționa la fel ca majoritatea organizațiilor internaționale clasice.

Odată cu intrarea în vigoare, la 1 decembrie 2009, a amendamentelor la **Tratatul privind UE** (TUE), semnat¹ la Lisabona, arhitectura Uniunii Europene s-a schimbat, fiind abandonată structura formată din trei piloni. Tratatul privind Comunitatea Europeană a fost redenumit în **Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene** (TFUE), fapt ce s-a soldat cu transferarea personalității juridice a Comunității Europene către Uniunea Europeană, Comunitatea încetându-și existența. Uniunea Europeană a obținut personalitate juridică. În ceea ce privește persoanele juridice, astăzi avem Uniunea Europeană în calitate de persoană juridică și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (EURATOM) în calitate de persoană juridică separată. „Metoda comunitară”, respectiv, competențele UE, principiile și metoda de legiferare din cadrul pilonului 1 au fost extinse integral asupra actelor adoptate în cadrul ex-pilonului 3 (JAI). Fostul pilon 2 (PESC) și-a menținut metoda decizională interguvernamentală și tipurile de acte adoptate ca și înainte, fără niciun control judiciar din partea Curții Europene de Justiție asupra actelor adoptate în cadrul acestor politici.

Astfel, după data de 1 decembrie 2009, vorbim numai despre „legislația UE” sau „acquis-ul UE”, dar nu despre *acquis-ul comunitar*. Totuși, **actele juridice** adoptate înainte de 1 decembrie 2009 rămân în vigoare până când sunt abrogate, anulate sau modificate. Legislația EURATOM există, însă nu este inclusă în „legislația UE”, motiv din care nu cade sub incidența acestui manual.

Pe lângă cunoașterea aspectelor ce țin de caracterul evolutiv al legislației UE și pentru a evita o eventuală confuzie, este important ca inițiatorii proiectelor de acte normative să înțeleagă faptul că marcajul legislației UE s-a schimbat din cauza acestei evoluții. Actele adoptate înainte de 1 noiembrie 1993 au marcajul „CEE”² (Comunitatea Economică Europeană), în perioada 1 noiembrie 1993 – 1 decembrie 2009 acestea au marcajul „CE”³ (Comunitatea Europeană), iar după 1 decembrie 2009 actele sunt marcate cu „UE”⁴ (Uniunea Europeană).

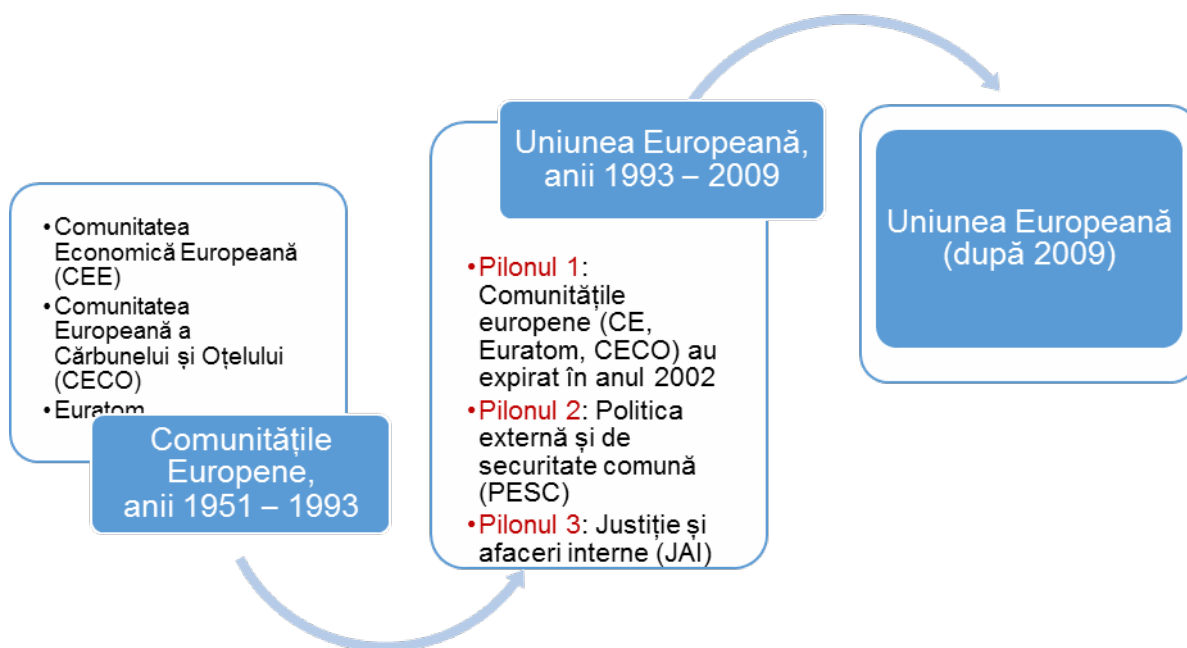
Figura 2. Transformarea din Comunități Europene în Uniunea Europeană.

¹ Tratatul a fost semnat la Lisabona în luna decembrie 2007.

² Regulamentul (CEE, Euratom) nr. 1182/71 al Consiliului din 3 iunie 1971 privind stabilirea regulilor care se aplică termenelor, datelor și expirării termenelor.

³ Directiva 2006/111/CE a Comisiei din 16 noiembrie 2006 privind transparența relațiilor financiare dintre statele membre și întreprinderile publice, precum și transparența relațiilor financiare din cadrul anumitor întreprinderi (versiune codificată), de abrogare a Directivei 80/723/CEE a Comisiei din 25 iunie 1980 privind transparența relațiilor financiare dintre statele membre și întreprinderile publice.

⁴ Directiva 2011/83/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 octombrie 2011 privind drepturile consumatorilor.



Uniunea Europeană, la fel ca orice organizație internațională, funcționează în conformitate cu un anumit corp de norme stabilite de statele care au instituit-o. Prin urmare, UE este înființată pe baza unui (unor) tratat(e) internațional(e) ce servește (servesc) drept fundament pentru adoptarea deciziilor de către instituțiile acesteia, fiind astfel creată legislația UE.

1.2 Sursele legislației UE

Acquis-ul UE reprezintă o totalitate de drepturi și obligații care sunt obligatorii pentru toate statele membre ale UE. Acesta este în evoluție permanentă și constă din:

- conținutul, principiile și obiectivele politice ale tratatelor constitutive;
- legislația adoptată în conformitate cu aceste tratate și jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene;
- declarațiile și rezoluțiile adoptate de Uniune;
- instrumentele din cadrul politicii externe și de securitate comune;
- acordurile internaționale încheiate de Uniune și cele încheiate de statele membre între ele în sfera de acțiune a Uniunii.

Statele candidate la aderare sunt obligate să accepte întreg *acquis*-ul UE înainte de a adera la UE. Derogările de la *acquis* pot fi negociate și acordate în perioada negocierilor de aderare, dar numai în circumstanțe excepționale, fiind limitate în ceea ce privește durata și domeniul de aplicare. Până la data aderării la UE, *acquis*-ul UE urmează să fie integrat în ordinea juridică națională a țărilor candidate, cele din urmă fiind obligate să-l aplice din data aderării la UE

(<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/glossary/acquis>). Având în vedere aceste afirmații, putem spune că legislația UE sau *acquis*-ul UE cuprinde legislația acumulată care formează sistemul juridic al Uniunii Europene și provine din câteva surse, după cum urmează:

- legislația primară a UE;

- legislația secundară a UE, inclusiv actele adoptate de instituțiile UE în exercitarea competențelor sale (regulamente, directive, decizii, alte acte adoptate de instituțiile UE);
- tratatele internaționale încheiate de UE;
- principiile dreptului UE.

1.2.1 Legislația primară

Legislația primară reprezintă baza constituțională a Uniunii Europene și deține poziția supremă în ierarhia normelor sistemului juridic al UE, fiind echivalentă cu constituția unei țări. Aceasta definește elementele esențiale de existență ale UE: organizația, calitatea de membru, funcționarea, competențele, cadrul instituțional, relațiile interne din cadrul organizației și toate aspectele relevante ce vizează obiectivele pentru atingerea cărora a fost creată organizația.

Legislația primară a UE este elaborată de către statele membre ale UE prin intermediul acordurilor internaționale. De la întemeierea Comunităților Europene în anii 1950, au fost operate numeroase modificări la tratatele constitutive. Din 1 decembrie 2009 și odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, tratatele de instituire a Uniunii Europene sunt după cum urmează:

- Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE)

- Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE)

Înșuși Tratatul privind Uniunea Europeană (în art. 1) prevede că:

„Uniunea se întemeiază pe prezentul tratat și pe Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (în continuare – „tratatele”). Aceste două tratate au aceeași valoare juridică. Uniunea se substituie Comunității Europene și îi succede acesteia”.

Tratatul privind UE (TUE) este un act juridic relativ scurt (include numai 55 de articole) și formează o mini-Constituție pentru Uniunea Europeană. Acesta stabilește valorile și obiectivele Uniunii Europene. Astfel, art. 4, alin. (3) definește principiul de instituire a ordinii juridice a UE: **principiul cooperării loiale**. De asemenea, este indicat faptul că statele membre adoptă orice măsură generală sau specială pentru asigurarea îndeplinirii obligațiilor care decurg din legislația UE; statele membre facilitează îndeplinirea de către Uniune a misiunii sale și se abțin de la orice măsură care ar putea pune în pericol realizarea obiectivelor Uniunii⁵.

Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) constituie baza juridică fundamentală pentru activitatea cotidiană a UE. Acesta cuprinde 358 de articole cu norme în detaliu despre cadrul instituțional al UE, precum și dispoziții ce constituie baza juridică pentru adoptarea legislației secundare a UE. Aceste dispoziții determină aria de competență, identifică instituțiile împuternicite să acționeze și procedurile de adoptare a deciziilor ce urmează să fie respectate de instituțiile UE⁶.

Pe lângă aceste tratate, legislația primară mai include tratatele de aderare ale noilor state membre, inclusiv recentul Acord de retragere a Regatului Unit din UE, semnat în anul 2019, în calitate de prim exemplu al unei țări care părăsește UE.

De asemenea, legislația primară include tratatele și acordurile semnate între statele membre în domenii cuprinse de competențele Uniunii Europene (cum ar fi Acordul Schengen, semnat

⁵ Ghid de armonizare a legislației din cadrul CEPA, Armenia, 2019, pag. 6-7.

⁶ Ibidem, pag. 7-8.

în anul 1985 și modificat în 1990), care actualmente este parte integrantă a legislației UE sub formă de protocol (Protocolul 19) la TFUE.

Toată legislația secundară adoptată de către instituțiile UE, inclusiv toate acordurile internaționale semnate de UE cu terțe părți (cum ar fi Acordul de asociere dintre UE și statele membre ale acesteia, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte), trebuie să fie conforme cu legislația primară.

În continuare am inclus o listă a tratatelor care reprezintă momente istorice specifice ale legislației primare a Uniunii Europene:

- Tratatul de la Paris de instituire a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului (CECO) (1951–2002)⁷;
- Tratatul de la Roma de instituire a Comunității Economice Europene (CEE, 1957–2009)⁸;
- Tratatul de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice (EURATOM, 1957, este în vigoare)⁹;
- Tratatul de fuziune (1965)¹⁰;
- Tratatul de aderare a Regatului Unit, Irlandei și Danemarcei (1972);
- Tratatul bugetar (1970);
- Tratatul de aderare a Greciei (1979), Spaniei și Portugaliei (1985);
- Actul Unic European (SEA, 1986)¹¹;
- Tratatul de la Maastricht, de instituire a Uniunii Europene (UE, 1992)¹²;
- Tratatul de aderare a Austriei, Suediei și Finlandei (1994);
- Tratatul de la Amsterdam (1997)¹³;
- Tratatul de la Nisa (2001)¹⁴;
- Tratatul de aderare a 10 noi state membre (2003);
- Tratatul de aderare a Bulgariei și României (2005);
- Tratatul de la Lisabona (2009), actualmente în vigoare¹⁵;
- Tratatul de aderare a Croației (2011)¹⁶;
- Acordul de retragere Regatul Unit – UE („Tratatul Brexit”) (2019)¹⁷.

Merită menționat faptul că tratatele constitutive ulterioare scot din vigoare tratatele precedente, după cum este indicat la art. 1 din TUE. Tratatul de aderare rămân în vigoare atât timp cât

⁷ Tratatul de instituire a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului (CECO), semnat la 18 aprilie 1951 la Paris, a intrat în vigoare la 23 iulie 1952 și a expirat la 23 iulie 2002.

⁸ Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene (CEE), semnat la Roma la 25 martie 1957, a intrat în vigoare la 1 ianuarie 1958.

⁹ Tratatul de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice (EURATOM) a fost semnat în aceeași perioadă ca și Tratatul CEE, cele două tratate fiind cunoscute împreună ca tratatele de la Roma.

¹⁰ Tratatul a fost semnat la Bruxelles la 8 aprilie 1965, în vigoare până la 1 iulie 1967, prin care a fost instituită o comisie unică și un consiliu unic din cele trei Comunități Europene existente.

¹¹ Actul Unic European (SEA) a fost semnat la Luxemburg și la Haga și a intrat în vigoare la 1 iulie 1987, în vederea realizării adaptărilor necesare pentru instituirea pieței interne.

¹² Tratatul a fost semnat la Maastricht la 7 februarie 1992, a intrat în vigoare la 1 noiembrie 1993. Tratatul de la Maastricht a schimbat denumirea Comunității Economice Europene în „Comunitatea Europeană”. La fel, acesta a introdus noi forme de cooperare între executivile statelor membre, de exemplu, pentru apărare și în domeniul „justiției și afacerilor interne”. Prin completarea sistemului comunitar existent cu aspecte de cooperare interguvernamentală, Tratatul de la Maastricht a creat o nouă structură politică și economică cu trei „piloni”.

¹³ Tratatul a fost semnat la 2 octombrie 1997, a intrat în vigoare la 1 mai 1999. Acesta a modificat conținutul și numerotarea tratatelor UE și CE. Versiunile consolidate ale tratatelor UE și CE sunt incluse în anexe. Tratatul de la Amsterdam a schimbat numerotarea articolelor din Tratatul privind UE, identificate cu literele A-S, cu cifre.

¹⁴ Tratatul a fost semnat la 26 februarie 2001, a intrat în vigoare la 1 februarie 2003. Acesta a vizat, în principal, reforma instituțiilor astfel încât Uniunea să poată funcționa eficient după extinderea până la 25 de state membre.

¹⁵ Tratatul a fost semnat la 13 decembrie 2007, a intrat în vigoare la 1 decembrie 2009.

¹⁶ Tratatul a fost semnat în anul 2011, a intrat în vigoare la 1 iulie 2013, iar Croația a devenit al 28-lea stat membru al UE.

¹⁷ A intrat în vigoare la 1 februarie 2020, după ce a fost convenit la 17 octombrie 2019.

statul este membru al Uniunii Europene și sunt puse în aplicare în conformitate cu dispozițiile finale și tranzitorii ale acestora.

Din punctul de vedere al procesului de armonizare – într-o țară asociată, cum este Republica Moldova – în majoritatea cazurilor, legislația primară servește drept orientare și definește obiectivul politicii Uniunii Europene ce urmează să fie atins de către țara asociată. În unele cazuri, legislația primară reprezintă o sursă directă de norme pentru a fi transpuse în legislația națională, la fel ca normele privind concurența și ajutorul de stat (art. 101-109 TFUE). Totuși, acest fapt nu are un caracter sistematic.

Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene

De la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona la 1 decembrie 2009, aceeași valoare i-a fost acordată Cartei drepturilor fundamentale. Carta este obligatorie din punct de vedere juridic. În conformitate cu art. 6 din TUE, „*Uniunea recunoaște drepturile, libertățile și principiile prevăzute în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene din 7 decembrie 2000, astfel cum a fost adaptată la Strasbourg, la 12 decembrie 2007, care are aceeași valoare juridică cu cea a tratatelor UE*”. Carta se aplică instituțiilor UE în toate acțiunile întreprinse și statelor membre ale UE când acestea implementează legislația UE. Dispozițiile cuprinse în Cartă nu extind competențele Uniunii Europene în afara celor deja acordate în tratate. Fiind mai cuprinzătoare decât Convenția europeană a drepturilor omului, Carta stabilește principiile și drepturile cetățenilor UE și ale rezidenților din UE care se referă la demnitate, libertate, egalitate, solidaritate, cetățenie și justiție. Mai mult, în vederea protecției drepturilor civile și politice, Carta cuprinde drepturile sociale ale lucrătorilor, protecția datelor, bioetica și dreptul la o bună administrare. În ceea ce privește armonizarea legislativă, Carta deține un rol important în procesul de interpretare a legislației secundare a UE din perspectiva drepturilor fundamentale.

1.2.2 Legislația secundară (obligatorie, opțională)

Legislația secundară este constituită din actele juridice adoptate de instituțiile UE în procesul de îndeplinire a sarcinilor și atribuțiilor, precum și din convențiile și acordurile internaționale semnate de UE cu state terțe și cu organizații internaționale.

Majoritatea actelor juridice ale UE care urmează să fie transpuse în procesul de armonizare fac parte din categoria legislației secundare. Alegerea instrumentului juridic utilizat de UE pentru reglementarea unui domeniu sau a unui aspect concret este determinată prin trimiterea la articolul corespunzător din tratatul de instituire, care constituie temei juridic pentru acțiunea UE.

În cazul în care tratatele nu prevăd tipul actului ce trebuie adoptat, instituțiile îl aleg în funcție de caz, cu respectarea procedurilor aplicabile și a principiului proporționalității (art. 296 TFUE).

Tipul și caracterul actelor juridice ale UE sunt definite la art. 288 din TFUE.

Pentru a exercita competențele Uniunii, instituțiile adoptă regulamente, directive, decizii, recomandări și avize.

Regulamentul are aplicabilitate generală. Acesta este obligatoriu în toate elementele sale și se aplică direct în fiecare stat membru.

Directiva este obligatorie pentru fiecare stat membru destinat cu privire la rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităților naționale competența în ceea ce privește forma și mijloacele.

Decizia este obligatorie în toate elementele sale. În cazul în care se indică destinatarii, decizia este obligatorie numai pentru aceștia.

Recomandările și avizele nu sunt obligatorii.

Trebuie subliniat faptul că nu există o ierarhie oficială între aceste acte. Regulamentele nu sunt „superioare” directivelor în niciun sens și viceversa. Regulamentele, directivele și deciziile sunt frecvent corelate în procesul de elaborare a politicilor UE într-un domeniu concret, toate fiind instrumente oferite instituțiilor UE pentru a îndeplini mai bine un obiectiv stabilit de politicile UE. Utilizarea lor depinde de obiectiv, în cazul în care UE își propune să unifice legislația în toate statele membre, prin aplicarea unui regulament, sau să armonizeze sistemele juridice ale statelor membre, atunci când folosește o directivă.

Actele juridice de la art. 288 TFUE pot fi atribuite categoriilor de acte obligatorii și neobligatorii.

Astfel, regulamentele, directivele și deciziile sunt obligatorii, iar avizele și recomandările sunt neobligatorii.

Art. 288 specifică cu claritate faptul că regulamentele, directivele și deciziile sunt obligatorii și cine este obligat să le respecte. În ceea ce privește un act fără caracter obligatoriu, cel din urmă nu trebuie înțeles greșit ca fiind neimportant sau irelevant. Mai jos am inclus mai multe informații în acest sens.

Și Tratatul de la Lisabona a introdus noi caracteristici ale acestor acte. Același tip de act (regulament sau directivă) poate fi legislativ după natura sa, dar mai poate fi act delegat și de punere în aplicare.

Actele legislative sunt acte tipizate care au fost adoptate de către organismele UE de la instituirea Comunităților Europene. Acestea stabilesc norme, oferă anumite drepturi și impun anumite obligații, fiind acte UE tipizate adoptate prin procedură legislativă, respectiv, prin procedură legislativă **ordinară**, cu implicarea Consiliului și a Parlamentului în adoptarea actului sau prin procedură legislativă **specială**, cu implicarea Consiliului în adoptarea actului și cu participarea Parlamentului (procedură unde Parlamentul emite acordul său sau este consultat), sau de către Parlament cu participarea Consiliului (art. 289, 294 TFUE). Acestea sunt marcate în mod obișnuit.

Tratatul de la Lisabona (art. 290) introduce posibilitatea ca un act legislativ (adoptat prin procedura legislativă) să poată **delega** Comisiei competența de a adopta acte fără caracter legislativ și cu domeniu de aplicare general, care completează sau modifică anumite elemente neesențiale ale actului legislativ de bază. Actele legislative definesc în mod expres obiectivele, conținutul, domeniul de aplicare și durata delegării de competențe. Elementele esențiale ale unui anumit domeniu sunt rezervate actului legislativ și nu pot face, prin urmare, obiectul delegării de competențe. Actele legislative stabilesc în mod expres condițiile de aplicare a delegării. Actul delegat va conține în denumirea sa adjectivul „delegat”.

Tratatul de la Lisabona (art. 291) stipulează și posibilitatea de **punere în aplicare** a unui act adoptat la nivel de UE, unde sunt necesare condiții uniforme de punere în aplicare a actelor obligatorii din punct de vedere juridic ale Uniunii. Aceste acte conferă Comisiei competențe de

executare sau, în cazuri speciale și temeinic justificate, precum și în cazurile prevăzute la articolele 24 și 26 [aria PESC] din Tratatul privind UE, Consiliului. În titlul actului va fi inserată sintagma „de punere în aplicare”.

Este important de conștientizat faptul că, după natura lor, regulamentele, directivele și deciziile pot fi legislative, delegate și de punere în aplicare. Ultimele două vor fi marcate în mod distinct ca fiind delegate sau de punere în aplicare. În cazul absenței unui astfel de marcaj, actul se consideră a fi legislativ după natura sa.

Pentru eforturile de armonizare depuse de Republica Moldova aceste acte sunt relevante indiferent de scopul lor în cadrul ordinii juridice a UE. Combinate, ele creează totalitatea legislației UE într-un domeniu concret și, prin natura lor, ar trebui să fie transpuse în conformitate cu obligațiile ce decurg din Acordul de asociere.

1.2.2.1 Regulamentele¹⁸

Regulamentele sunt acte ale UE care asigură uniformizarea soluțiilor referitoare la un anumit aspect juridic pe întregul teritoriu al UE, fiind aplicabile *erga omnes* (pentru toți) și concomitent în toate statele membre.

Potrivit art. 288 din TFUE, regulamentul are aplicabilitate generală. Acesta este obligatoriu în toate elementele sale și se aplică direct în fiecare stat membru.

Prin urmare, un regulament are aplicabilitate generală, este obligatoriu în toate elementele sale și se aplică direct în toate statele membre. Regulamentele se adresează tuturor statelor membre. Cele din urmă nu sunt în drept să aplice un regulament parțial sau să selecteze numai o parte din dispozițiile acestuia pentru aplicare în vederea prevenirii adoptării unor acte legislative naționale contradictorii. De asemenea, statele membre nu sunt în drept să introducă dispoziții și practici în dreptul național care ar împiedica aplicarea regulamentului. Spre deosebire de directive (a se vedea mai jos), regulamentul este un instrument utilizat în scopul unificării unor dispoziții juridice la nivel de UE.

Statele membre nu sunt în drept să transpună regulamentele UE în cadrul ordinii juridice interne de parcă regulamentele UE ar fi acorduri internaționale (nu există „ratificarea” unui regulament). Curtea Europeană de Justiție interzice în mod expres transpunerea dispozițiilor regulamentelor, cu excepția cazului în care autorizarea pentru transpunere este indicată direct în regulamentul respectiv sau în jurisprudența CEJ. Se interzice în mod expres așa-numita „ascundere” a naturii UE într-o normă UE de subiecții acestei ordini juridice¹⁹.

Cum am văzut deja, statelor membre ale UE li se interzice să transpună regulamentele. Totuși, pentru o țară asociată, cum este Republica Moldova, autoritățile trebuie să se asigure de faptul că cerințele legislației UE (inclusiv regulamentele) sunt implementate în modul corespunzător. Prin urmare, armonizarea cu regulamentele este o necesitate pentru Republica Moldova.

Țările în proces de aderare la UE sunt obligate să abroge astfel de acte juridice interne care transpun regulamentele odată cu aderarea la Uniunea Europeană, păstrând dispozițiile referitoare la penalități, instituții și măsurile de punere în aplicare. Prin urmare, țările asociate ar trebui să țină evidența transunerii regulamentelor, caz ce le va permite să abroge facil dispozițiile regulamentelor după aderarea la UE. Acesta este unul dintre obiectivele elaborării tabelelor de concordanță cu *acquis*-ul UE.

¹⁸ J.-C. Piri, *Tratatul de la Lisabona: analiză juridică și politică* (Studii Cambridge în domeniul legislației și politicilor UE), Cambridge University Press, 2010.

¹⁹ Cauza 34/73 *Variola vs Amministrazione delle Finanze* [1973] ECR 981.

1.2.2.2 Directivele

Art. 288 stipulează faptul că directiva este obligatorie pentru fiecare stat membru destinat cu privire la rezultatul care trebuie atins, lăsând alegerea formei și a mijloacelor la discreția autorităților naționale.

Pot fi identificate trei caracteristici de bază ale directivei.

În primul rând, directivele sunt acte juridice obligatorii, care stipulează ce trebuie făcut și termenul-limită pentru îndeplinirea sarcinii, oferindu-i statului membru posibilitatea de a alege cea mai potrivită modalitate în acest sens. Aceasta este principala deosebire în comparație cu regulamentul, care uniformizează normele UE pentru toate statele membre. Motivul este că Uniunea Europeană include 27 de state membre cu diferite ordini juridice și tradiții ce nu pot fi uniformizate în totalitatea lor. Astfel, directivele sunt instrumente de armonizare a diferitor ordini juridice interne.

În al doilea rând, directivele nu sunt aplicabile direct în statele membre. Aplicabilitatea directivei solicită o măsură normativă din partea unui stat membru. Există o derogare de la această normă, semnificând faptul că directiva poate deveni direct aplicabilă în cazul în care un stat membru nu a reușit să transpună directiva în timp util sau în mod corespunzător și în cazul în care însăși directiva acordă drepturi persoanelor fizice și juridice, fiind suficient de clară pentru a fi pusă în aplicare direct. Această derogare poate fi utilizată numai în raport cu un stat membru (respectiv, efect direct pe verticală), dar nu în raport cu persoane fizice și juridice (respectiv, efect direct pe orizontală), întrucât acestea respectă ordinea juridică existentă și nu sunt responsabile pentru incapacitatea statului de a transpune directiva.

De asemenea, ar trebui subliniat faptul că incapacitatea unui stat membru de a pune în aplicare o directivă în perioada de timp indicată produce următoarele rezultate:

- directiva devine direct aplicabilă la expirarea termenului;
- dispozițiile au efect direct, o persoană fizică poate invoca prevederile acesteia în fața instanțelor naționale la expirarea termenului;
- Comisia poate intenta o acțiune în temeiul art. 258 din TFUE împotriva statului membru respectiv pentru încălcarea legislației UE;
- la expirarea termenului, o persoană fizică poate acționa statul membru care nu își respectă obligațiile pentru daune, sub rezerva îndeplinirii anumitor condiții.

1.2.2.3 Deciziile

Potrivit art. 288, decizia este obligatorie în toate elementele sale. În cazul în care se indică destinatarul, decizia este obligatorie numai pentru aceștia.

O decizie este obligatorie în toate elementele sale numai pentru destinatarul indicați. Deciziile pot fi adresate statelor membre ale UE, instituțiilor UE, persoanelor fizice sau juridice care au reședința sau sunt înregistrate în statele membre ale UE. Deciziile adresate tuturor statelor membre ale UE se aseamănă în esență cu un act legislativ general, cum este directiva, și ar putea solicita o măsură normativă din partea statelor membre. În speță, deciziile vizate vor prezenta, probabil, un anumit interes pentru autorii proiectelor de acte normative din Republica Moldova.

Deciziile sunt un instrument pentru instituțiile UE în vederea punerii în aplicare a tratatelor și regulamentelor, acest fapt fiind posibil numai în cazul în care instituțiile sunt pe poziția de a întreprinde măsuri obligatorii pentru persoane fizice, întreprinderi sau state membre.

Pe baza jurisprudenței Curții de Justiție, deciziile pot avea efect direct, motiv din care acestea pot fi invocate de către persoanele fizice în instanțele naționale.

Decizia este uneori utilizată în calitate de instrument pentru a stabili norme ce vizează anumite activități ale UE, cum ar fi înființarea programelor comunitare²⁰ sau definirea normelor privind un aspect interinstituțional, cum ar fi comitologia²¹.

Totuși, deciziile sunt utilizate preponderent pentru a defini un aspect concret ce vizează un destinatar concret. Acest fapt este realizat, în principal, prin identificarea deciziilor adoptate în cauzele investigate de Comisie în domeniul concurenței și al ajutorului de stat. În aceste cauze, deciziile pot fi o sursă adecvată pentru a înțelege motivarea Comisiei și a oferi indicii autorilor actelor juridice interne în acele domenii cu privire la modul de interpretare a actelor obligatorii ale UE. Prin urmare, deciziile esențiale ale Comisiei în domeniul concurenței și al ajutorului de stat vor fi luate în considerare în mod obligatoriu în procesul de redactare a legislației naționale.

1.2.2.4 Recomandările, avizele și instrumentele juridice neobligatorii (soft law)

Potrivit dispozițiilor art. 288, recomandările și avizele nu sunt obligatorii din punct de vedere juridic.

Deși nu sunt obligatorii din punct de vedere juridic, aceste acte au o valoare mare pentru a înțelege activitățile viitoare ale organismelor UE. Aceste acte sunt semnificative în cazul interpretării actelor obligatorii ale UE sau a actelor juridice interne adoptate pentru implementarea actelor UE, deoarece toate actele trebuie interpretate în conformitate cu dispozițiile avizelor și ale recomandărilor²². Mai mult decât atât, instanțele naționale trebuie să examineze recomandările și avizele, în special, atunci când efectuează controlul jurisdicțional al măsurilor naționale adoptate pentru implementarea actelor UE²³. Instanțele naționale pot face trimitere la CEJ pentru o hotărâre preliminară referitoare la valabilitatea și interpretarea unei astfel de măsuri²⁴.

Lista actelor UE din art. 288 nu este una închisă, adică *numerus clausus*. Organismele UE adoptă alte acte în activitatea lor care pot produce efecte juridice și pot fi valoroase pentru eforturile de armonizare.

De regulă, acele acte sunt adoptate de către instituțiile UE și reglementează viitoarele lor activități, explicând metoda preconizată de implementare a actelor obligatorii ale UE. Actele în cauză sunt utilizate cu scopul de a elabora politicile unei instituții (în special, Comisia) pentru care este responsabilă, fără legiferare. Aceste acte, împreună cu avizele și recomandările emise de un organism al UE, așa-numitele „instrumente juridice neobligatorii”/„soft law”, reprezintă o suplimentare a „actelor legislative obligatorii”. Aceste acte sporesc nivelul de securitate juridică și de previzibilitate, dat fiind faptul că pentru organismele care le-au adoptat ele sunt obligatorii în activitățile viitoare, creând astfel încredere legitimă pentru alți subiecți ai legislației UE.

Definiția Uniunii Europene pentru instrumentele juridice neobligatorii nu este inclusă în tratate. Au fost propuse câteva definiții de către specialiștii în domeniul juridic și cineva ar putea recomanda să se facă trimitere la instrumentele juridice neobligatorii ale UE pe baza definiției de mai jos:

²⁰ Decizia nr. [253/2000/CE](#) din 24 ianuarie 2000 a Parlamentului European și a Consiliului de stabilire a celei de-a doua faze a programului de acțiune comunitară în domeniul educației „SOCRATES”.

²¹ Paul Craig și Grainne De Burca, *Legislația UE*, ediția a 5-a, 2011, pag. 107.

²² Cauza C-322/88 *Grimaldi vs Fonds des Maladies Professionales*, 1989, ECR 4407.

²³ *Ibidem*, *Grimaldi*.

²⁴ *Ibidem*, *Grimaldi*.

„Norme de conduită prevăzute de instrumente care nu au forță juridică obligatorie, dar care totuși pot avea anumite efecte juridice (indirecte) și care sunt orientate spre și pot produce efecte practice”²⁵.

Din punctul de vedere al transpunerii, aceste acte sunt importante pentru autorii proiectelor de acte normative din Republica Moldova, deoarece conțin informații și explicații în detaliu despre raționamentul din spatele acțiunilor întreprinse de UE. Concomitent, acestea vor asigura o imagine de ansamblu a soluțiilor utilizate de către UE, care, de regulă, nu sunt explicate într-un act obligatoriu. Utilizarea acestor acte poate îmbunătăți eforturile de transpunere.

Nu există o clasificare clară a actelor „soft law”. Clasificarea din continuare este elaborată pe baza practicii instituțiilor UE și a jurisprudenței CJUE:

- **documente pregătitoare (cărți albe, cărți verzi etc.):** aceste documente sunt elaborate în calitate de documente de politici atunci când este lansată o nouă politică înainte de adoptarea direcției finale de acțiune și a normelor obligatorii. De regulă, o carte albă conține propunerea inițială ce urmează să fie publicată pentru dezbateri și consultări publice, în timp ce cărțile verzi conțin, practic, versiunea finală a politicii înainte de a fi supusă procesului decizional interinstituțional ce se va solda cu propunerea unui act juridic obligatoriu. Și programele/planurile de acțiuni fac parte din această categorie;
- **instrumente interpretative și instrumente de luare a deciziilor (coduri de conduită, cadre de reglementare, avize, orientări etc.):** comunicările Comisiei și orientările adoptate pentru implementarea normelor în domeniul concurenței și ajutorului de stat reprezintă un exemplu concludent de astfel de acte importante, unde Comisia deține cel mai important rol. Prin aceste acte Comisia explică, de exemplu, cum va calcula amenziile pentru încălcarea regulilor concurenței²⁶, cum va calcula cota relevantă de piață geografică și de produse²⁷, ce se va considera încălcare *de minimis*²⁸ a normelor ce nu vor fi supuse anchetei, ce va considera Comisia ajutor de stat²⁹ etc. Chiar dacă aceste acte nu sunt obligatorii, esența lor trebuie transpusă în legislația națională în cazul în care sistemul concurențial al Republicii Moldova urmează să fie armonizat cu sistemul juridic al UE;
- **instrumente informative:** informații și comunicate;
- **documente statutare formale și informale:** concluzii ale Consiliului, declarații ale statelor membre, recomandări ale Consiliului, declarații comune.

1.2.3 Acordurile internaționale

În conformitate cu art. 216 din TFUE, Uniunea poate încheia acorduri cu una sau mai multe țări terțe sau cu organizații internaționale, în cazul în care se prevede astfel în tratate sau în cazul în care încheierea unui acord fie este necesară pentru realizarea, în cadrul politicilor Uniunii, a unuia dintre obiectivele stabilite prin tratate, fie este prevăzută printr-un act juridic obligatoriu al Uniunii, fie poate influența normele comune ori poate modifica domeniul de

²⁵ Linda Senden, *Studii moderne în domeniul legislației europene*. Vol. 1: *Instrumente juridice neobligatorii în dreptul comunitar*, Hart Publishing, 2004, pag. 112.

²⁶ Comunicarea Comisiei privind imunitatea la amenzi și reducerea cuantumului amenzilor în cauzele referitoare la înțelegeri, Jurnalul Oficial (C 298-2006).

²⁷ Comunicarea Comisiei privind definirea pieței relevante în sensul dreptului comunitar al concurenței (C 372/5-1997).

²⁸ Comunicarea Comisiei privind acordurile de importanță minoră care nu restrâng în mod semnificativ concurența în sensul art. 101, alin. (1) din TFUE (Comunicarea de *minimis*) (2014/C 291/01).

²⁹ Comunicarea Comisiei privind noțiunea de ajutor de stat cum este menționată la art. 107, alin. (1) din TFUE (C 262-2016).

aplicare a acestora. Acordurile încheiate de Uniune sunt obligatorii pentru instituțiile Uniunii și pentru statele membre.

Uniunea Europeană poate încheia acorduri cu una sau mai multe țări terțe sau cu organizații internaționale, stabilind o asociere cu implicarea de drepturi și obligații reciproce, acțiune comună și procedură specială. Acordul de asociere încheiat cu Republica Moldova, precum și Acordul de parteneriat și cooperare precedent, reprezintă un exemplu relevant.

1.2.4 Principiile generale ale dreptului UE (jurisprudența CJUE)

Aria principiilor generale ale dreptului UE este definită prin tratatele constitutive ale Uniunii Europene (de exemplu, principiile subsidiarității și proporționalității)³⁰ și stabilită prin jurisprudența Curții Europene de Justiție.

Deși nu există o listă *numerus clausus* a acestor principii, cele indicate în continuare sunt cele mai importante pentru definirea relațiilor dintre legislația UE și ordinea juridică a statelor membre ale UE:

1.2.4.1 Supremația dreptului UE

Acest principiu, potrivit căruia dreptul comunitar (astăzi UE) prevalează asupra dreptului național al statelor membre și le este superior, a fost definit de CEJ în prima perioadă de existență a Comunității Economice Europene. Principiul nu a fost stipulat de niciunul dintre tratate și nici Tratatul de la Lisabona nu include astfel de dispoziții. Tratatul privind o Constituție pentru Europa, care a eșuat, conținea o astfel de dispoziție. Majoritatea dispozițiilor Tratatului privind o Constituție pentru Europa au fost preluate de Tratatul de la Lisabona, însă această dispoziție a fost trecută cu vederea. Totuși, statele membre au adoptat Declarația nr. 17, prin care au reconfirmat jurisprudența privind CJUE în calitate de fundament pentru supremația dreptului comunitar.

Principiul este esențial pentru funcționarea (și supraviețuirea) sistemului juridic al Uniunii Europene, fiind definit în Cauza *Flaminio Costa vs E.N.E.L.* 6/64.

Potrivit acestui principiu, în cazurile în care apare o divergență între legislația națională și legislația UE, cea din urmă prevalează. Norma de bază constă în faptul că legislația primară și secundară a UE se consideră a fi parte a sistemului juridic al statelor membre (în funcție de sistemul juridic de stat care ar putea fi diferit din cauza unor aspecte ale abordării moniste și dualiste) și vor fi aplicate obligatoriu de instanțele și autoritățile competente ale acestora. Legislația UE prevalează în cazul în care sunt îndeplinite concomitent următoarele condiții:

- există o coliziune între dreptul UE și dreptul statului membru vizat;
- legislația UE a fost adoptată în mod legitim și este aplicabilă;
- niciuna dintre dispozițiile vizate ale dreptului UE nu a făcut obiectul unor rezerve menționate de statele membre.

În Cauza *Internationale Handelsgesellschaft* din 1970, CJUE a conchis că nici normele fundamentale ale dreptului constituțional național nu pot fi invocate pentru a contesta supremația dreptului UE direct aplicabil:

„Valabilitatea unei măsuri comunitare sau efectul acesteia în cadrul unui stat membru nu poate fi afectat(ă) de alegații precum că aceasta contravine fie drepturilor fundamentale care rezultă din Constituția aceluia stat, fie principiilor unei structuri constituționale naționale”³¹.

Faptul că Curtea de Justiție a declarat dreptul intern incompatibil cu dreptul UE (Cauza 106/77 *Simmenthal*) nu oferă temei pentru invocarea nulității acestor acte, însă statul are obligația să

³⁰ Protocolul nr. 2 privind aplicarea principiului subsidiarității și proporționalității.

³¹ C-11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH vs Einfuhr-und Vorratssstelle für Getreide und Futtermittel*, 1970, ECR 1125.

modifice dispozițiile problematice ale dreptului intern (Cauza 10 – 22/97 – *Ministero della Finanza vs In. Co. Ge.*). Între timp, instanțele naționale ar trebui să aplice actul legislativ vizat, adică acestea au obligația să interpreteze dreptul intern în conformitate cu litera și spiritul dispozițiilor legislației UE (Cauza 14/83 *Von Colson*). În Cauza *Simmenthal* CEJ a declarat, de asemenea, că:

„Acele dispoziții și măsuri ale Tratatului nu numai prin intrarea lor în vigoare fac inaplicabilă în mod automat orice dispoziție incompatibilă cu dreptul național, dar, de asemenea, împiedică adoptarea unor noi acte naționale în măsura în care acestea vor fi incompatibile cu dispozițiile comunitare”.

1.2.4.2 Efectul direct al legislației UE

Într-un sens mai larg, principiul efectului direct semnifică faptul că dispozițiile legislației obligatorii a UE, care sunt suficient de clare, precise și necondiționate și urmează să fie considerate justificabile, pot fi invocate de către persoane fizice în instanțele naționale. Într-un sens mai îngust, efectul direct înseamnă că astfel de dispoziții au capacitatea de a conferi drepturi persoanelor fizice³².

În jurisprudența sa (începând cu Cauza *Van Gend & Loos* în 1963), CEJ a introdus principiul efectului direct al dreptului comunitar în statele membre, care acum le permite cetățenilor europeni să invoce direct normele dreptului UE în instanțele lor naționale. Compania de Transport „Van Gend & Loos” a importat bunuri din Germania în Țările de Jos și a fost obligată să achite taxe vamale, ceea ce este considerat a fi incompatibil cu normele Tratatului CEE care interzic majorări ale taxelor vamale în comerțul dintre statele membre. Acțiunea a ridicat întrebarea despre conflictul dintre legislația națională și dispozițiile Tratatului CEE. Curtea a soluționat problema adresată de instanța din Țările de Jos invocând doctrina efectului direct, conferindu-i astfel companiei de transport o garanție directă a drepturilor sale în temeiul dreptului comunitar primar în raport cu instanța națională. Această hotărâre a stabilit o legătură directă între UE și cetățenii UE, transformându-i în „gardieni” ai tratatelor UE și supraveghetori ai activităților din țările lor în procesul de implementare a legislației UE.

Regulamentele și deciziile au efect direct conform art. 288 din TFUE. Directivele pot avea efect direct în cauza descrisă mai sus.

1.2.4.3 Aplicabilitatea directă a legislației UE

Acest principiu prevede că dispozițiile direct aplicabile ale UE trebuie aplicate într-o manieră uniformă în toate statele membre. De asemenea, principiul stabilește că nu este nevoie de măsuri naționale care să le invoce în ordinea juridică națională a statelor membre, nici de transpunere.

Sunt direct aplicabile următoarele instrumente:

- tratatele constitutive (așa cum au fost stabilite de CEJ în hotărârea sa în Cauzele comune 9/65 și 58/65 *San Michele SPA*);
- regulamentele (în conformitate cu art. 288 din TFUE);
- deciziile (în conformitate cu art. 288 din TFUE);
- acordurile internaționale încheiate de UE și țările terțe și acordurile internaționale încheiate de UE și organizațiile internaționale, care nu solicită măsuri de punere în aplicare la nivelul UE sau al statelor membre.

³² Paul Craig și Grainne De Burka, *Dreptul UE*, ediția a 5-a, 2011, pag. 180.

1.2.4.4 Răspunderea statului pentru încălcarea legislației UE

În 1991, în Cauza Francovich și alții³³, CEJ a elaborat principiul răspunderii unui stat membru pentru daunele aduse unor persoane fizice din cauza încălcării dreptului UE de către statul membru vizat. Din 1991, cetățenii europeni au posibilitatea de a acționa în judecată pentru prejudiciul cauzat de către un stat care încalcă o normă comunitară. Doi cetățeni italieni, cărora angajatorii falimentați le datorau salarii, au acționat în judecată declarația că Italia nu a reușit să transpună dispozițiile comunitare de protecție a angajaților în cazul insolvenței angajatorilor. La cererea unei instanțe din Italia, Curtea de Justiție a stabilit că directiva vizată a fost concepută să le acorde persoanelor fizice drepturile de care au fost privați în urma abținerii de a acționa (inacțiunii) a statului care nu a implementat directiva în cauză. Astfel, Curtea a deschis posibilitatea de a acționa însuși statul membru pentru prejudiciul cauzat prin încălcarea dreptului UE.

1.3 Competențele Uniunii Europene și ale instituțiilor UE

1.3.1 Competențele Uniunii Europene

Competențele Uniunii Europene sunt stabilite prin art. 2-6 din TFUE. Uniunea Europeană deține diferite competențe de legiferare în diferite domenii (politici). Competențele UE pot fi 1) exclusive, 2) partajate cu statele membre și 3) de sprijinire, coordonare și completare. TFUE definește competențele Uniunii Europene în fiecare domeniu. Statele membre atribuie aceste competențe Uniunii Europene.

Uniunea are **competență exclusivă** în următoarele domenii (**art. 3**):

(a) uniunea vamală;
(b) stabilirea normelor privind concurența necesare funcționării pieței interne;
(c) politica monetară pentru statele membre a căror monedă este euro;
(d) conservarea resurselor biologice ale mării în cadrul politicii comune privind pescuitul;
(e) politica comercială comună.

Competențele partajate între Uniune și statele membre se aplică în următoarele domenii principale (**art. 4**):

(a) piața internă;	(g) transporturile;
(b) politica socială ³⁴ ;	(h) rețelele transeuropene;
(c) coeziunea economică, socială și teritorială;	(i) energia;
(d) agricultura și pescuitul, cu excepția conservării resurselor biologice ale mării;	(j) spațiul de libertate, securitate și justiție;
(e) mediul;	(k) obiectivele comune de securitate în materie de sănătate publică ³⁵ .
(f) protecția consumatorului;	

În domeniile cercetării, dezvoltării tehnologice și spațiului, Uniunea are competența de a desfășura acțiuni și, în special, de a defini și a implementa programe, fără ca exercitarea acestei competențe să poată avea ca efect împiedicarea statelor membre de a-și exercita propria competență.

³³ Cauzele conexe C-6/90 și C-9/90 *Francovich și Bonifazi vs Italia* (1991), ECR I-5357.

³⁴ Pentru aspectele definite în prezentul tratat.

³⁵ Pentru aspectele definite în prezentul tratat.

În domeniul cooperării pentru dezvoltare și al ajutorului umanitar, Uniunea are competență de a întreprinde acțiuni și a duce o politică comună, fără ca exercitarea acestei competențe să poată avea ca efect lipsirea statelor membre de posibilitatea de a-și exercita propria competență.

Uniunea este competentă să desfășoare acțiuni de **sprijinire, de coordonare sau de completare** a acțiunilor statelor membre. Prin finalitatea lor europeană (în conformitate cu **art. 6**), aceste acțiuni cuprind următoarele domenii:

(a) protecția și îmbunătățirea sănătății umane;	(e) educația, formarea profesională, tineretul și sportul;
(b) industria;	(f) protecția civilă;
(c) cultura;	(g) cooperarea administrativă.
(d) turismul;	

Art. 5 din TFUE stabilește că statele membre își **coordonează politicile economice** în cadrul Uniunii. În acest scop, Consiliul adoptă măsuri și, în special, orientări generale pentru aceste politici. Statelor membre a căror monedă este euro li se aplică dispoziții speciale. Uniunea ia măsuri pentru a asigura coordonarea politicilor de ocupare a forței de muncă ale statelor membre și, în special, prin definirea orientărilor pentru aceste politici. Uniunea poate adopta inițiative pentru a asigura coordonarea politicilor sociale ale statelor membre.

1.3.2 Instituțiile și funcționarea Uniunii Europene – prezentare succintă

Acest subcapitol prezintă principalele instituții ale UE. Art. 13 din TUE enumeră șapte organisme care sunt în drept să fie menționate ca „instituții UE”. Acestea sunt **Consiliul European, Consiliul (de Miniștri), Parlamentul European, Comisia Europeană, Curtea de Justiție a Uniunii Europene, Banca Centrală Europeană și Curtea de Conturi**.

Cele șapte instituții formează structura de bază a sistemului instituțional al UE. La acest cadru instituțional principal trebuie adăugate următoarele instituții și organisme:

- două organisme consultative principale ale UE: **Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor**, care vin să asiste Consiliul și Comisia;
- instituțiile care îndeplinesc sarcini specifice Uniunii Economice și Monetare, relevante în principal pentru statele membre care au adoptat euro în calitate de monedă națională: **Banca Europeană de Investiții**, care operează pe bază nelucrativă și acordă împrumuturi și garanții, finanțând proiecte ce contribuie la dezvoltarea echilibrată și constantă a pieței interne în conformitate cu art. 309 din TFUE;
- organismele incluse în domeniul de aplicare a tratatelor și care asistă Consiliul și Comisia să-și îndeplinească sarcinile atribuite lor: acestea sunt **agențiile, oficiile și centrele**, cum ar fi Agenția Europeană de Mediu, Fundația Europeană pentru Formare, Agenția Europeană pentru Medicamente, Oficiul Veterinar și de Inspectare și Control Fitosanitar al Plantelor, Observatorul European pentru Droguri și Toxicomanie, Europol, Eurojust, Agenția pentru Drepturi Fundamentale și Agenția Europeană pentru Produse Chimice.

Utilizarea a 24 de limbi oficiale³⁶ în cadrul UE semnifică faptul că toate ședințele oficiale se desfășoară în toate limbile oficiale, care sunt traduse concomitent dintr-o limbă în alta. La fel, toate documentele oficiale sunt editate în 24 de limbi, deși limbile engleză și franceză sunt utilizate în calitate de limbi de lucru. Această utilizare a multilingvismului este necesară în vederea asigurării egalității între statele membre și a transparenței.

³⁶ În cadrul UE sunt utilizate oficial trei alfabet: latin, chirilic și grec.

1.3.2.1 Consiliul European³⁷

Consiliul European este decidentul politic suprem în Uniunea Europeană. Acesta include șefii de stat sau de guvern, președintele Consiliului European și președintele Comisiei. La lucrările Consiliului European participă Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate. Consiliul European se întrunește de patru ori pe an la Bruxelles și publică concluzii după fiecare ședință.

Este foarte important să nu se confunde Consiliul European cu Consiliul Europei, care este o organizație absolut diferită, separată de UE și care nu este parte a UE. Republica Moldova este membră a Consiliului Europei.

Principalele funcții ale Consiliului European sunt după cum urmează:

- modelarea viitorului Uniunii Europene prin adoptarea deciziilor politice de prim-plan;
- oferirea impulsului necesar pentru dezvoltarea UE;
- dezbaterile aspectelor sensibile pe care Consiliul nu este în stare să le soluționeze;
- constituirea unei platforme pentru a face schimb de puncte de vedere informale;
- identificarea intereselor strategice ale acțiunii externe a Uniunii Europene, inclusiv PESC;
- adoptarea deciziilor referitoare la revizuirea tratatelor;
- participarea la desemnarea înalților funcționari ai UE;
- autorizarea așa-numitelor dispoziții „*passerelle*”³⁸.

Consiliul European nu adoptă acte legislative, dar poate adopta decizii și orientări. Funcția de președinte cu normă întreagă al Consiliului European a fost creată prin Tratatul de la Lisabona. Președintele este ales de Consiliul European prin majoritate calificată de voturi.

Mandatul președintelui este de 2 ani și jumătate, reînnoibil o dată. Acest post este permanent și titularul este obligat să fie independent.

Principalele sarcini ale președintelui sunt după cum urmează:

- pregătește lucrările Consiliului European;
- conduce dezbaterile Consiliului European;
- facilitează consensul în cadrul Consiliului European;
- asigură continuitatea activității Consiliului European;
- abordează aspecte ale politicii externe la nivelul șefilor de stat, dar fără a aduce atingere competențelor înalților reprezentanți;
- raportează PE după fiecare ședință a Consiliului European.

1.3.2.2 Consiliul (Consiliul Uniunii Europene)³⁹

Potrivit art. 13 din TUE, denumirea oficială a acestui organism este „Consiliul”. De asemenea, este numit „Consiliul Uniunii Europene” și nu ar trebui confundat cu Consiliul European.

Consiliul reprezintă interesele naționale ale statelor membre și este format dintr-un reprezentant la nivel ministerial al fiecărui stat membru împuternicit să angajeze guvernul statului pe care îl reprezintă.

³⁷ Pentru mai multe informații, consultați: <http://www.european-council.europa.eu/home-page.aspx>

³⁸ Clauza Passerelle este o clauză din cadrul tratatelor UE care-i permite Consiliului European să decidă în mod unanim să înlocuiască votul unanim în Consiliul de Miniștri cu votul cu majoritate calificată (QMV) în domenii concrete cu acordul preliminar al Parlamentului European și să treacă de la procedura legislativă specială la procedura legislativă ordinară. „Passerelle” semnifică „pasaaj” în limba franceză.

³⁹ Pentru mai multe informații, consultați: <http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/>

Consiliul:

- adoptă, de comun acord cu Parlamentul European, legislația UE și bugetul UE;
- asigură coordonarea politicilor economice ale statelor membre;
- configurează PESC și adoptă deciziile necesare pentru definirea și implementarea pe baza orientărilor generale și a direcțiilor strategice stabilite de Consiliul European;
- încheie acorduri internaționale.

1.3.2.3 Parlamentul European⁴⁰

Parlamentul European este organismul legislativ al Uniunii Europene și reprezintă interesele cetățenilor UE. Membrii acestuia sunt aleși direct de către cetățeni o dată la 5 ani.

Parlamentul:

- adoptă, de comun acord cu Consiliul, legislația UE și bugetul UE;
- exercită supravegherea democratică a tuturor instituțiilor UE, inclusiv alegerea președintelui Comisiei;
- alege avocatul poporului;
- poate stabili, la solicitarea unei părți din membrii săi, un comitet temporar de anchetă pentru a investiga pretenziile încălcări sau administrarea defectuoasă în procesul de punere în aplicare a legislației UE;
- participă la realizarea relațiilor externe.

Pentru comparație, într-o țară cu parlamentul organizat din două camere (parlament bicameral) Parlamentul reprezintă camera inferioară.

1.3.2.4 Comisia Europeană⁴¹

Comisia Europeană reprezintă interesele Uniunii Europene și este constituită din 27 de comisari, câte unul din fiecare stat membru.

Comisia Europeană:

- asigură supravegherea tratatelor;
- inițiază măsuri legislative;
- elaborează și execută bugetul UE;
- exercită competențe executive;
- îndeplinește unele funcții internaționale etc.

1.3.2.5 Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CEJ)⁴²

Curtea de Justiție a Uniunii Europene este formată din două instanțe: Curtea de Justiție (constituită din 27 de judecători și 11 avocați generali) și Tribunalul (creat în 1988 și constituit din doi judecători pentru fiecare stat membru). Tribunalul Funcției Publice, creat în 2004, și-a încetat activitatea la 1 septembrie 2016, după ce a transferat Tribunalului competențele sale, în contextul reformei arhitecturii jurisdicționale a Uniunii.

În cadrul acestei misiuni, Curtea de Justiție a Uniunii Europene:

- controlează legalitatea actelor instituțiilor Uniunii Europene;
- se asigură că statele membre își îndeplinesc obligațiile rezultate din tratate;
- interpretează dreptul Uniunii la solicitarea instanțelor naționale.

⁴⁰ Pentru mai multe informații, consultați: <http://www.europarl.europa.eu/news/en>.

⁴¹ Pentru mai multe informații, consultați: http://ec.europa.eu/index_en.htm.

⁴² Pentru mai multe informații, consultați: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/_6/.

Astfel, aceasta reprezintă autoritatea judiciară a Uniunii Europene și, în colaborare cu instanțele din statele membre, asigură aplicarea și interpretarea uniformă a dreptului Uniunii.

1.3.2.6 Curtea de Conturi a Uniunii Europene⁴³

Curtea de Conturi este așa-numitul „gardian financiar al UE”, constituit din 27 de membri, câte unul din fiecare stat membru. Funcția principală a Curții este asigurarea gestionării adecvate a afacerilor financiare ale Uniunii Europene.

1.3.2.7 Banca Centrală Europeană (BCE)⁴⁴

BCE este banca centrală pentru moneda unică europeană, funcția ei principală fiind formularea și implementarea politicii monetare a UE.

1.3.2.8 Consiliul Europei⁴⁵

Consiliul Europei este o organizație interguvernamentală, fondată în anul 1949, din care fac parte 47 de state europene, inclusiv Republica Moldova. Conform celor menționate anterior, Consiliul Europei nu este o instituție a UE!

Principalele obiective ale Consiliului Europei sunt după cum urmează:

- promovarea unității europene prin propunerea și încurajarea acțiunii europene în aspecte economice, sociale, juridice și administrative;
- promovarea drepturilor omului, a libertăților fundamentale și a democrației pluraliste;
- dezvoltarea identității culturale europene.

Este cunoscut pentru activitățile ce țin de drepturile omului, inclusiv elaborarea Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (CEDO), precum și pentru supravegherea aplicării Convenției.

1.4 Unde și cum trebuie căutată legislația UE

Identificarea principalelor instrumente în procesul de căutare a legislației UE este extrem de importantă atât înainte de aderare, cât și după aderare. Actele juridice ale UE sunt disponibile gratuit pe internet.

Versiunea electronică a Jurnalului Oficial este disponibilă la: <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>.

Jurnalul Oficial tipărește textele actelor așa cum au fost adoptate inițial, fără a consolida amendamentele operate în legislația inițială. Versiunile consolidate ale legislației UE pot fi accesate la: <http://eur-lex.europa.eu/en/consleg/latest/index.htm>.

Materialele pregătitoare pentru legislația UE pot fi accesate la: <http://eur-lex.europa.eu/en/prep/index.htm>.

Directorul legislației UE în vigoare, supus actualizării frecvente, este disponibil la: <http://eur-lex.europa.eu/en/consleg/latest/index.htm>.

Sintezele diferitor acte juridice ale UE sunt disponibile la: http://europa.eu/legislația_summaries/index_en.htm.

Informații despre legislația UE recentă pot fi găsite în Raportul general anual privind activitățile Uniunii Europene: <http://europa.eu/generalreport/> și în edițiile lunare ale Buletinului Uniunii Europene (toate materialele recente fiind disponibile în funcție de subiect și lună): http://europa.eu/newsroom/index_en.htm.

⁴³ Pentru mai multe informații, consultați: http://eca.europa.eu/portal/pag./portal/eca_main_pag.s/home.

⁴⁴ Pentru mai multe informații, consultați: <http://www.ecb.int/ecb/html/index.en.html>.

⁴⁵ Pentru mai multe informații, consultați: <http://hub.coe.int/>.

Directorul ce cuprinde legislația propusă este disponibil la: <http://eur-lex.europa.eu/en/prep/latest/index.htm> (documentele pregătitoare, împreună cu alte documente de interes public ale instituțiilor europene, pot fi accesate pe această pagină).

Numeroase publicații ale UE sunt disponibile gratuit pe website-ul EU Bookshop la: <http://bookshop.europa.eu/en/themes-cbsS0KABst8rMAAAEjcqkY4e5J/>.

În procesul de elaborare a studiilor de impact, autorii de acte normative din Republica Moldova ar trebui să utilizeze, ca punct de plecare, studiile de impact elaborate de Comisia Europeană atunci când acel act UE a fost elaborat de însăși UE. Aceste studii sunt utile pentru a afla ce impact se poate aștepta în Republica Moldova.

Studiile de impact elaborate de Comisia Europeană și avizele de însoțire ale Comitetului de control normativ sunt accesibile publicului pe website-ul Comisiei Europene: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=ia>.

1.5 Caracterul dinamic al legislației UE (abrogarea, modificarea, codificarea, reformarea)

Art. 449 din Acordul de asociere stipulează dinamica armonizării legislației Republicii Moldova cu *acquis*-ul UE:

*În conformitate cu obiectivul privind realizarea de către Republica Moldova a apropierei treptate a legislației sale de dreptul Uniunii, în special în ceea ce privește angajamentele identificate în titlurile III, IV, V și VI din prezentul Acord, și în conformitate cu dispozițiile din anexele la prezentul Acord, Consiliul de asociere **revizuieste și actualizează periodic anexele respective**, inclusiv pentru a ține seama de evoluția dreptului Uniunii, astfel cum este definit în prezentul Acord. Prezenta dispoziție nu aduce atingere niciunei dispoziții specifice de la titlul V (Comerț și aspecte legate de comerț) din prezentul Acord.*

Acest caracter dinamic al procesului de implementare a AA decurge din caracterul dinamic al *acquis*-ului UE. *Acquis*-ul Uniunii Europene evoluează în mod constant, uneori într-un ritm lent, alteori cu salturi mari, care aduc modificări semnificative, ceea ce înseamnă că *acquis*-ul este supus amendamentelor sau abrogărilor în mod constant în conformitate cu noile necesități ale statelor membre ale UE, experiențele și/sau progresul tehnologic. În acest mod, inițiatorii proiectelor de acte normative din Republica Moldova sunt obligați să urmărească permanent evoluția *acquis*-ului UE.

Exemplu: Directiva **2019/2161** a Parlamentului European și a Consiliului din 27 noiembrie 2019 de modificare în ceea ce privește **o mai bună asigurare a respectării normelor Uniunii în materie de protecție a consumatorilor și modernizarea acestor norme** ale Directivei 93/13/CEE a Consiliului din 5 aprilie 1993 privind clauzele abuzive în contractele încheiate cu consumatorii, Directivei 98/6/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 februarie 1998 privind protecția consumatorului prin indicarea prețurilor produselor oferite consumatorilor, Directivei 2005/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 mai 2005 privind practicile comerciale neloiale ale întreprinderilor de pe piața internă față de consumatori (Directiva privind practicile comerciale neloiale) și ale Directivei 2011/83/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 octombrie 2011 privind drepturile consumatorilor, care a modificat anterior Directiva 93/13/CEE a Consiliului și Directiva 1999/44/CE a Parlamentului European și a Consiliului și a abrogat Directiva 85/577/CEE a Consiliului și Directiva 97/7/CE a Parlamentului European și a Consiliului.

Autorii de acte normative din Republica Moldova trebuie să examineze Directiva din 2019 pentru a ține cont de noile reguli ale UE privind respectarea normelor de protecție a consumatorilor. Fără respectarea adecvată a acestor reguli, Republica Moldova nu poate pretinde că sarcina de armonizare este finalizată cu succes, așa cum prevede AA.

Primul pas în procesul de armonizare și elaborare a proiectelor de acte normative ar trebui dedicat verificării legislației UE. Mai concret, se va stabili existența unor noi versiuni ale

regulamentelor/directivelor/deciziilor incluse în anexele la AA. (Adresele web pentru verificarea legislației sunt incluse în textul de mai sus.)

Dat fiind faptul că legislația secundară a UE este constant revizuită și modificată, există câteva variante posibile de modificare puse la dispoziția legislatorilor din UE. Tehnica de elaborare a amendamentelor operate în legislația UE este similară celei utilizate de statele membre ale UE și de majoritatea sistemelor juridice din Europa.

Acestea sunt opțiunile existente:



1.5.1 Abrogarea

În cazul în care o directivă sau un regulament nu mai este necesar, acestea sunt „abrogate”, adică eliminate. Frecvent, legislația secundară este abrogată prin noi acte juridice. Atunci când urmează să fie stabilite standarde mai exigente sau, în astfel de cazuri, urmează să fie reglementate multe aspecte noi, o simplă modificare a actului juridic vizat nu este suficientă.

Exemplu: Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii.

1.5.2 Modificarea

Această tehnică de redactare este cel mai frecvent utilizată în sistemul juridic al UE, precum și în orice alt sistem juridic intern. Actul juridic (regulamentul/directiva) este modificat de un act ulterior, prin modificarea unor dispoziții concrete ale actului inițial și/sau prin includerea unor noi dispoziții. Multe dintre actele UE indicate în anexele la AA au fost modificate după încheierea negocierilor AA cu Republica Moldova din anul 2014. Prin urmare, este foarte probabil că actele juridice indicate în AA au fost supuse, cel puțin, unor modificări de atunci.

Exemplu: Vom utiliza din nou Directiva 2019/2161 în calitate de exemplu pentru a demonstra că un act UE de modificare poate afecta mai multe acte menționate în Anexele AA. În același timp, toate actele modificate printr-un asemenea act european trebuie să fie menționate în Anexele AA.

Directiva **2019/2161** a Parlamentului European și a Consiliului din 27 noiembrie 2019 de modificare în ceea ce privește **o mai bună asigurare a respectării normelor Uniunii în materie de protecție a consumatorilor și modernizarea acestor norme** ale Directivei 93/13/CEE a Consiliului din 5 aprilie 1993 privind clauzele abuzive în contractele încheiate cu consumatorii, Directivei 98/6/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 februarie 1998 privind protecția consumatorului prin indicarea prețurilor produselor oferite consumatorilor, Directivei 2005/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 mai 2005 privind practicile comerciale neloiale ale întreprinderilor de pe piața internă față de consumatori (Directiva privind practicile comerciale neloiale) și ale Directivei 2011/83/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 octombrie 2011 privind drepturile consumatorilor, care a modificat anterior Directiva 93/13/CEE a Consiliului și Directiva 1999/44/CE a Parlamentului European și a Consiliului și a abrogat Directiva 85/577/CEE a Consiliului și Directiva 97/7/CE a Parlamentului European și a Consiliului.

Toate actele modificate (în afară de Directiva 2011/83/UE) sunt indicate în anexa IV, Capitolul 5, Titlul IV din AA.

1.5.3 Codificarea

Codificarea este consolidarea unui act legislativ cu toate amendamentele sale într-un **act nou** unic prin procedură legislativă. Noul act întotdeauna înlocuiește actul supus codificării. Acesta combină actul inițial și toate amendamentele succesive **fără modificări semnificative ulterioare** aduse textului. Codificarea ar trebui să ofere mai multă claritate juridică prin reducerea numărului de acte în circulație, în cazul în care un act a suportat numeroase amendamente de-a lungul anilor. Procesul de armonizare legislativă din Republica Moldova ar trebui să se bazeze pe actul codificat, nu pe actul inițial care a fost abrogat.

Exemplu: Directiva 2006/12/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 aprilie 2006 privind deșeurile este versiunea codificată a Directivei 75/442/CEE a Consiliului din 15 iulie 1975 privind deșeurile, supusă modificării de cinci ori.

1.5.4 Reformarea

Reformarea presupune adoptarea unui **nou act juridic** care încorporează într-un text unic atât amendamentele semnificative aduse unui act precedent, cât și dispozițiile nemodificate ale actului precedent. Noul act juridic înlocuiește și abrogă toate versiunile anterioare ale actului. Spre deosebire de codificare, reformarea **presupune efectuarea unor modificări substanțiale** în actul inițial.

Acest act nou va primi un număr nou CELEX și va înlocui toate actele precedente. **Reformarea este, în esență, o codificare cu dispoziții suplimentare.** Armonizarea legislativă este efectuată pe baza versiunii reformate a actului, și nu pe baza actului inițial care a fost abrogat.

Exemplul 1: Directiva 2006/48/CE privind inițierea și exercitarea activității instituțiilor de credit reprezintă o reformare a 6 directive diferite (abrogate ulterior). Această directivă a fost mai târziu abrogată prin Directiva 2013/36/UE cu privire la accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și a firmelor de investiții.

Exemplul 2: Directiva 2010/75/UE privind emisiile industriale este o reformare orizontală a Directivei privind prevenirea și controlul integrat al poluării și a altor 6 directive, inclusiv amendamentele vechi și noi ale acestora, actele în cauză fiind consolidate într-un nou act juridic – toate cele 7 directive au fost abrogate de noua Directivă privind emisiile industriale.

1.5.5 Consolidarea

Consolidarea unui act semnifică o combinare a dispozițiilor unui act inițial cu toate modificările succesive într-un singur text, pentru a-l face mai transparent și mai accesibil pentru cititori, însă consolidarea în sine **nu modifică** actul inițial, fiind creată o versiune pur declarativă a legislației în vigoare, dar nu un nou act juridic. **Acesta este un document neoficial fără relevanță juridică.** Versiunea consolidată nu va primi un nou număr CELEX. Procesul de armonizare se bazează pe actul inițial și pe toate modificările. În scopul elaborării unui tabel de concordanță (TC), acesta ar trebui să se bazeze pe versiunea consolidată a actului, iar inițiatorii **ar trebui să întocmească un singur TC** pentru întregul act, indicând numerele CELEX ale actului inițial și ale tuturor modificărilor succesive.

Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene produce texte consolidate neoficiale, care unifică textul inițial al unui act și amendamentele acestuia într-un document unic pentru utilizare numai în calitate de instrument de documentare.

Textul consolidat poate fi accesat la: <https://eur-lex.europa.eu>.

Capitolul 2 Sursele obligației de armonizare: Acordul de asociere, Agenda de asociere și alte acorduri încheiate cu UE

Acordul de asociere UE – Republica Moldova (AA) este un tratat internațional cuprinzător și obligatoriu din punct de vedere juridic, care reprezintă cadrul juridic pentru asocierea politică și integrarea economică treptată dintre UE și statele sale membre și Republica Moldova. Acordul este încheiat pentru o perioadă nelimitată⁴⁶. O secțiune-cheie a AA ține de crearea unei zone de liber-schimb aprofundată și cuprinzătoare (DCFTA), în vederea modernizării economiei Republicii Moldova și a integrării acesteia cu piața internă a UE, prin adoptarea *acquis*-ului UE legat de comerț. Trebuie menționat că AA/DCFTA nu este un acord tipic de liber-schimb al UE, deoarece include o componentă politică robustă care nu conține expres, dar nici nu exclude o eventuală aderare a Republicii Moldova la UE⁴⁷.

2.1 Obiectivele și principiile generale ale Acordului de asociere

Art. 1 definește obiectivele Acordului de asociere prin:

- a) promovarea **asocierii politice și integrării economice** între părți, pe baza unor valori comune și a unor legături strânse, inclusiv prin creșterea participării Republicii Moldova la politicile, programele și agențiile UE;
- b) consolidarea cadrului pentru un dialog politic stabil în toate domeniile de interes reciproc, care să permită dezvoltarea unor relații politice strânse între părți;
- c) contribuirea la consolidarea democrației și la stabilitatea politică, economică și instituțională în Republica Moldova;
- d) promovarea, menținerea și consolidarea păcii și stabilității în regiune și în lume, inclusiv prin unirea eforturilor în vederea eliminării surselor de tensiune, prin îmbunătățirea securității frontierelor, prin promovarea cooperării transfrontaliere și a bunelor relații de vecinătate;
- e) sprijinirea și intensificarea cooperării în spațiul de libertate, securitate și justiție, cu scopul de a consolida statul de drept și respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și în ceea ce privește mobilitatea și contactele interpersonale;
- f) susținerea eforturilor Republicii Moldova care vizează dezvoltarea potențialului său economic prin intermediul unei cooperări internaționale, precum și prin intermediul **apropierii legislației sale de cea a UE**;
- g) crearea unor condiții prielnice pentru **îmbunătățirea relațiilor economice și comerciale**, obiectivul final fiind integrarea treptată a Republicii Moldova în cadrul pieței interne a UE, astfel cum se prevede în prezentul Acord, inclusiv prin instituirea unei zone de liber-schimb extinse și cuprinzătoare, ceea ce va permite realizarea unei apropieri legislative și a liberalizării accesului la piață cu implicații majore, în conformitate cu drepturile și obligațiile care decurg din statutul de membre ale OMC al părților și cu aplicarea transparentă a acestor drepturi și obligații; precum și

⁴⁶ AA, art. 460, alin. (1).

⁴⁷ Preambulul AA include următoarele afirmații: „*Recunoscând aspirațiile europene și alegerea europeană a Republicii Moldova*”; „*ținând seama de faptul că prezentul acord nu va aduce atingere și va lăsa cale liberă viitoarelor evoluții progresive în relațiile UE-RM*”; și „*Recunoscând că Republica Moldova, fiind o țară europeană, are o istorie comună și împărtășește valori comune cu statele membre și se angajează să pună în aplicare și să promoveze aceste valori, care reprezintă o sursă de inspirație pentru alegerea europeană a Republicii Moldova*”.

- h) crearea de condiții prielnice pentru o cooperare tot mai strânsă în alte domenii de interes reciproc.

Art. 2 stabilește **principiile generale**⁴⁸ pe care ambele părți le respectă, fiind stipulate în AA ca „elemente esențiale” ale Acordului.

În cazul în care una dintre părți încalcă oricare dintre aceste „elemente esențiale” ale Acordului, cealaltă parte poate suspenda efectul drepturilor sau al obligațiilor AA cuprinse în Titlul V (DCFTA)⁴⁹.

2.2 Structura Acordului de asociere Republica Moldova – UE

Acordul de asociere este un acord extrem de complex și voluminos, ce cuprinde 735 de pagini, inclusiv 7 titluri împărțite în 46 de capitole, 35 de anexe și 4 protocoale, toate fiind parte integrantă a AA⁵⁰. AA/DCFTA include 465 de articole cu următoarele titluri⁵¹:

Structura Acordului de asociere	
Titlul I – Principii generale	Prevede respectarea principiilor democratice, a drepturilor omului și a libertăților fundamentale în calitate de principii generale ale AA și „elemente esențiale” ale acestuia, a căror încălcare se poate solda cu suspendarea AA.
Titlul II – Dialogul politic și reforme, cooperarea în domeniul politicii externe și de securitate	Se axează pe dezvoltarea continuă și consolidarea dialogului politic în toate domeniile de interes reciproc, inclusiv în ceea ce privește aspectele externe și de securitate, precum și pe creșterea eficacității cooperării politice și promovarea convergenței în ceea ce privește aspectele de politică externă și de securitate (inclusiv domeniile cuprinse de politica externă și de securitate comună a UE, inclusiv politica UE de securitate și apărare comună).
Titlul III – Libertate, securitate și justiție	Describe cooperarea în spațiul de libertate, securitate și justiție, în care părțile acordă o importanță deosebită promovării principiilor statului de drept, respectării drepturilor omului și a libertăților fundamentale și protecției datelor cu caracter personal; include cooperarea în domeniul prevenirii și combaterii criminalității organizate, a corupției și a altor activități ilegale; cooperarea pentru un dialog cuprinzător și cooperarea în domeniul migrației legale/ilegale, traficului de persoane, gestionării frontierei, politicii în domeniul azilului/returnării și circulației de persoane; prevede cooperarea judiciară în materie civilă/comercială, precum și în materie penală.
Titlul IV – Cooperarea economică și alte tipuri de cooperare sectorială	Cuprinde 28 de capitole cu descrierea aspectelor de cooperare în diverse sectoare, cum ar fi sectorul energetic, de mediu, transporturi, servicii financiare, agricultură, societatea informațională, dreptul societăților comerciale, protecția consumatorului, sănătatea publică, ocuparea forței de muncă și politica socială, fiscalitate și statistici, care includ anexele

⁴⁸ Acestea includ respectarea principiilor democratice, a drepturilor omului și a libertăților fundamentale; respectul față de principiile statului de drept și ale bunei guvernante, precum și obligațiile lor internaționale, în special în cadrul ONU, al Consiliului Europei și al OSCE; angajamentul față de principiile economiei de piață, față de dezvoltarea durabilă și față de un multilateralism eficace; angajamentul de a încuraja cooperarea și bunele relații de vecinătate, inclusiv cooperarea în domeniul dezvoltării de proiecte de interes comun, îndeosebi cele legate de prevenirea și combaterea corupției, a activităților criminale (organizate sau de alt tip) și a terorismului, contribuind la combaterea proliferării armelor de distrugere în masă.

⁴⁹ Art. 455, alin. (2) și 455, alin. (3), lit. (b) din AA.

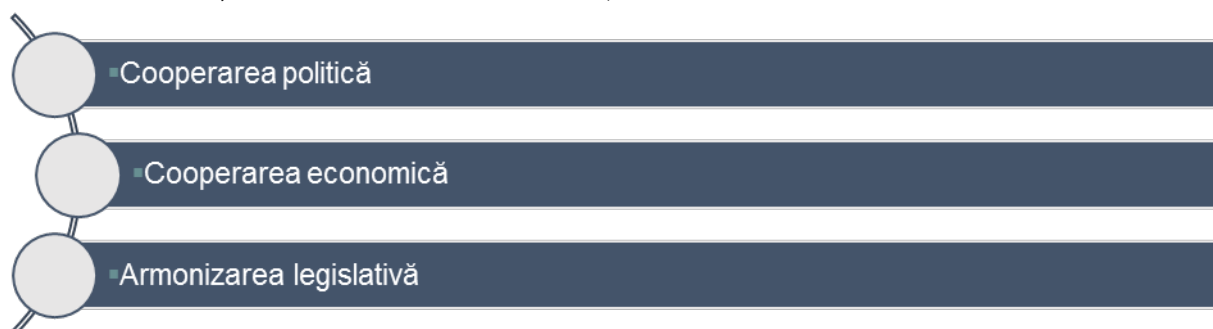
⁵⁰ AA UE-RM este mult mai desfășurată în comparație cu acordurile de stabilizare și de asociere (SAA) ale statelor din Balcanii de Vest: SAA Serbia cuprinde 139 de articole, 7 protocoale și 7 anexe; SAA Albania cuprinde 137 de articole, SAA Macedonia de Nord – 128 de articole.

⁵¹ A se vedea „Aprofundând relațiile UE – RM: Ce, de ce și cum”, ediția I (2016) și ediția a II-a (2018), editată de Michael Emerson și Denis Cenușa, pentru descrierea cuprinzătoare a diferitor titluri din AA. Disponibilă la: <https://3dcftas.eu/publications/deepening-eu-moldovan-relations-what-why-and-how-2>

	actelor juridice ale UE ce urmează să fie implementate de Republica Moldova. Alte sectoare nu includ anexe, dar fac referință la cooperarea dintre UE și Republica Moldova în ceea ce privește dezvoltarea continuă a unor sectoare concrete, prin schimbul de informații și dialog, precum și prin alte metode. Titlul include un capitol care-i oferă posibilitate Republicii Moldova să participe la 20 de agenții UE și la 19 programe UE.
Titlul V – Comerț și aspecte legate de comerț (DCFTA)	Considerat a fi „nucleul” conținutului economic al AA (cu 14 capitole), având obiectivul de a crea o zonă de liber-schimb de bunuri între UE și Republica Moldova în perioada de tranziție de 10 ani, titlul asigură armonizarea legislativă și de reglementare extensivă prin anexe, inclusiv prin mecanisme complexe de asigurare a interpretării uniforme și a punerii în aplicare efective a actelor juridice necesare pentru integrarea economică aprofundată. A se vedea secțiunea 1.1.1.3 pentru o descriere în detaliu a Titlului V.
Titlul VI – Asistență financiară și dispoziții antifraudă și de control	Statuează că Republica Moldova va beneficia de asistență financiară prin intermediul mecanismelor și al instrumentelor de finanțare relevante ale UE pentru a îndeplini obiectivele AA; prevede dispoziții/măsuri antifraudă și de control aplicabile oricărui instrument de finanțare încheiat între UE și Republica Moldova.
Titlul VII – Dispoziții instituționale, generale și finale	Prevede un cadru instituțional comun cuprinzător pentru a monitoriza implementarea AA și oferă o platformă pentru dialogul politic; descrie două mecanisme de soluționare a litigiilor (unul pentru dispozițiile din Titlul V – DCFTA și un mecanism general pentru restul AA); include diverse dispoziții generale, cum ar fi dispozițiile tranzitorii și de intrare în vigoare, conceptele de apropiere treptată și dinamică, monitorizarea și evaluarea procesului de armonizare.

2.3 Obligații ce decurg din Acordul de asociere și din Agenda de asociere

Obligațiile Republicii Moldova ce decurg din AA și Agenda de asociere acoperă⁵² un spectru larg de domenii și politici. Acestea pot fi împărțite în trei segmente majore:



Chiar înainte ca Republica Moldova să depună oficial cererea de aderare la UE în luna martie 2022⁵³, progresul atins de aceasta în implementarea Acordului de asociere a fost evaluat pe baza Criteriilor de aderare de la Copenhaga, așa cum au fost stabilite în anul 1993.

Obligațiile politice sunt, *inter alia*:

⁵² După cum este indicat la art. 1 din AA, Obiective.

⁵³ În conformitate cu art. 49 din TUE.

- promovarea integrării între părți pe baza valorilor comune și a relațiilor strânse, inclusiv prin participarea sporită a Republicii Moldova la politicile, programele și agențiile UE;
- consolidarea dialogului politic dintre părți;
- fortificarea cooperării pentru dezvoltarea democrației, promovarea păcii, securității și stabilității;
- promovarea statului de drept și respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale;
- dezvoltarea instituțiilor democratice;
- susținerea și sporirea cooperării cu privire la spațiul de libertate, securitate și justiție, inclusiv independența sistemului judiciar și combaterea corupției⁵⁴.

Principalul obiectiv economic este instituirea progresivă a unei zone de liber-schimb pe parcursul unei perioade de tranziție de 10 ani⁵⁵. Practic, aceasta înseamnă că până în anul 2024, UE și Republica Moldova vor crea o zonă de liber-schimb reciproc de bunuri în cazul în care Republica Moldova implementează actele juridice ale UE necesare și îndeplinește cerințele indicate în DCFTA⁵⁶. În acest mod va fi realizată integrarea economică în conformitate cu art. 1. Alte obiective economice includ susținerea eforturilor Republicii Moldova orientate spre dezvoltarea potențialului său economic pe baza cooperării internaționale, precum și prin armonizarea legislației cu *acquis*-ul UE, ceea ce va conduce la integrarea treptată a Republicii Moldova pe piața internă a UE. În acest mod, AA este un instrument important pentru modernizarea economiei Republicii Moldova și accelerarea dezvoltării economice a acesteia.

Armonizarea legislației Republicii Moldova cu *acquis*-ul UE specificat reprezintă un instrument-cheie pentru atingerea obiectivelor politice și economice stabilite de AA. Dat fiind domeniul de aplicare vast al întregului AA, implementarea acestuia va necesita din partea Republicii Moldova un efort amplu în ceea ce privește armonizarea. De fapt, obiectivele de armonizare stabilite de AA sunt mult mai ample decât cele cuprinse de acordurile de stabilizare și de asociere semnate de UE cu țările din Balcanii de Vest cu un deceniu în urmă și pot fi comparate cu obligațiile de armonizare legislativă ale statelor cu statut de candidat.

Aceasta înseamnă că Moldova a stabilit un obiectiv mult mai ambițios decât crearea unei zone de liber-schimb cu UE. În cazul în care eforturile Republicii Moldova de armonizare legislativă vor fi realizate cu succes, sistemul juridic al acesteia va fi mult mai apropiat de cel al UE decât se cere prin acordurile de liber-schimb tipice ale UE. Un astfel de obiectiv ambițios va impune intensificarea eforturilor din partea legislatorilor și a factorilor de decizie politici din Republica Moldova. Concomitent, îndeplinirea adecvată a acestor obligații va îmbunătăți semnificativ situația economică din Republica Moldova prin deschiderea accesului către piața UE.

AA prevede că Republica Moldova va realiza un proces de armonizare treptat (art. 448):

Republica Moldova realizează armonizarea treptată a legislației sale cu dreptul Uniunii și cu instrumentele internaționale menționate în Anexele la prezentul Acord, pe baza angajamentelor identificate în prezentul Acord și în conformitate cu dispozițiile din Anexele respective. Prezenta dispoziție nu aduce atingere niciunei dispoziții sau obligații specifice privind apropierea prevăzută în Titlul V (Comerț și aspecte legate de comerț) din prezentul Acord.

Potrivit celor menționate mai sus, procesul de armonizare va avea un caracter dinamic. Respectiv, așa cum a fost stabilit la art. 449, va fi urmărită evoluția legislației UE, iar Consiliul

⁵⁴ Art. 1 din AA.

⁵⁵ Art. 143 din AA.

⁵⁶ AA – Titlul V.

de asociere va revizui și va actualiza periodic anexele la AA ce conțin lista actelor UE pe care Republica Moldova le va transpune.

2.4 Anexele la Acordul de asociere (și modificările aduse acestora)

În Acordul de asociere, în special, în anexele la acesta, este inclusă o listă a actelor juridice concrete ale UE și termenul-limită de punere în aplicare a acestora stabilit pentru Republica Moldova. Aceasta denotă faptul că Moldova este obligată nu numai să-și armonizeze legislația relevantă cu aceste acte juridice, dar și să o pună în aplicare și să asigure respectarea ei până la termenul-limită stabilit. Trebuie avut în vedere că Republica Moldova nu este stat membru al UE și, prin urmare, este obligată să urmeze un proces *treptat* de armonizare, deoarece Moldova nu este deocamdată obligată să efectueze armonizarea integrală cu *acquis*-ul UE, la nivelul statelor membre ale UE, pentru a-și îndeplini obligațiile ce derivă din AA. Totuși, obținerea în anul 2022 de către Republica Moldova a statutului de stat candidat pentru aderare la UE reclamă eforturi mai ample în ceea ce privește armonizarea legislației naționale cu legislația UE, care nu se limitează la *acquis*-ul UE inclus în anexele la AA, ci presupune necesitatea asigurării transpunerii în legislația națională a întregului corp legislativ al UE.

Anexele AA stabilesc și termenele până când Republica Moldova trebuie să transpună legislația concretă a UE și să asigure implementarea acesteia. Termenele-limită cele mai îndelungate sunt 9⁵⁷, 10⁵⁸, 12⁵⁹ și chiar 16⁶⁰ ani din data intrării în vigoare a AA⁶¹, anii-țintă fiind 2024, 2026 și 2030. Aceste termene mai îndelungate sunt stabilite în principal în domenii ca Sănătatea și securitatea în muncă (Titlul IV – Capitolul 4), Fiscalitate (Titlul IV – Capitolul 8), Mediu (Titlul IV – Capitolul 16) și Ajutorul de stat (Titlul V – Capitolul 10).

Anexele la Acordul de asociere indică exact ce acte juridice (și, uneori, ce secțiuni concrete din acele acte) urmează să fie transpuse și implementate de Republica Moldova în legislația sa internă. **Totuși, din cauza evoluției *acquis*-ului UE de-a lungul timpului, aceste anexe urmează să fie modificate și/sau actualizate sistematic, pentru a reflecta corect starea existentă a *acquis*-ului UE într-un sector concret. Unele acte juridice noi abrogă și înlocuiesc actele precedente sau modifică semnificativ actele existente.**

Anexele sunt modificate prin deciziile Consiliului de asociere UE – Republica Moldova sau ale Comitetului de asociere în configurația comerț (pentru anexele din Titlul V)⁶² ori ale unor subcomitete specificate⁶³. Până în prezent, câteva anexe la AA au fost actualizate și modificate prin deciziile Consiliului de asociere, Comitetului de asociere în configurația comerț, Subcomitetului vamal și Subcomitetului pentru indicații geografice⁶⁴:

- Anexa XXIV-B (Măsuri sanitare și fitosanitare/SPS);

⁵⁷ De exemplu, punerea în aplicare a unor părți concrete din Directiva 2008/50/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 mai 2008 privind calitatea aerului înconjurător și un aer mai curat pentru Europa.

⁵⁸ De exemplu, punerea în aplicare integrală a Directivei 2003/10/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 6 februarie 2003 privind cerințele minime de securitate și sănătate referitoare la expunerea lucrătorilor la riscuri generate de agenți fizici (zgomot) (a 17-a directivă specială în sensul art. 16, alin. (1) din Directiva 89/391/CEE).

⁵⁹ Punerea în aplicare integrală a Directivei 92/91/CEE Consiliului din 3 noiembrie 1992 privind cerințele minime de îmbunătățire a securității și sănătății lucrătorilor din industria extractivă de foraj (a 11-a directivă specială în sensul art. 16, alin. (1) din Directiva 89/391/CEE).

⁶⁰ Punerea în aplicare integrală a Directivei 92/104/CEE a Consiliului din 3 decembrie 1992 privind cerințele minime pentru îmbunătățirea securității și îmbunătățirea sănătății lucrătorilor din industria extractivă de suprafață și în subteran (a 12-a directivă specială în sensul art. 16, alin. (1) din Directiva 89/391/CEE).

⁶¹ Orice trimitere la data intrării în vigoare a AA se interpretează ca data din care AA a fost aplicat provizoriu, respectiv 1 septembrie 2014. A se vedea art. 464, alin. (5) din AA.

⁶² Art. 449 din AA prevede că Consiliul de asociere revizuieste și actualizează periodic anexele respective, inclusiv pentru a ține seama de evoluția dreptului Uniunii, astfel cum este definit în prezentul Acord, în special în ceea ce privește angajamentele identificate în titlurile III, IV, V și VI din prezentul Acord și în conformitate cu dispozițiile din anexele la prezentul Acord.

⁶³ Astfel de competențe le-au fost atribuite în cadrul AA Subcomitetului SPS, Subcomitetului vamal și Subcomitetului indicații geografice.

⁶⁴ A se vedea lista inclusă în cea mai recentă versiune consolidată a AA UE – Republica Moldova din 23 ianuarie 2020.

- Anexa XVI (Bariere tehnice în calea comerțului);
- Anexa XXIX (Achiziții publice);
- Anexele XXX-C și XXX-D (Indicații geografice);
- Protocolul II (Vama) înlocuit;
- Anexa XXVIII-B (Telecomunicații);
- Anexa XXVIII-D (Transport maritim internațional);
- Anexele XV-A, B, C și D (respectiv, produsele supuse contingentelor tarifare anuale scutite de taxe vamale; produsele supuse prețului de intrare pentru care componenta *ad valorem* a taxei de import este scutită; produsele supuse măsurilor împotriva eludării și listei de concesi).

Republica Moldova și-a asumat **obligăția de a retrage dispozițiile dreptului intern sau de a revoca practicile interne care sunt incompatibile cu legislația UE sau cu legislația internă armonizată cu dreptul UE în domenii legate de comerț din Titlul V**⁶⁵ din acest Acord⁶⁶. De asemenea, Republica Moldova trebuie să se abțină de la orice acțiune care ar putea submina obiectivul sau rezultatul armonizării în temeiul Titlului V din acest Acord⁶⁷. Deși aceste obligații sunt stabilite pentru Titlul V (secțiuni din DCFTA), nerespectarea lor pentru restul AA va conduce eventual la inconsecvențe și dificultăți în implementarea acestora, iar procesul de armonizare nu va fi finalizat.

Potrivit acestor obligații, în procesul de armonizare (respectiv, armonizarea legislației actuale și viitoare cu părțile *acquis*-ului UE indicate în AA), din partea Republicii Moldova sunt solicitate nu numai așa-numitele **activități pozitive**. Moldova trebuie **să se abțină de la adoptarea legislației viitoare care ar contraveni obiectivului AA și al *acquis*-ul UE** specificat și să **elimine legislația și practicile existente care nu corespund obiectivului AA și al *acquis*-ul UE** specificat. Acest fapt necesită o evaluare permanentă a legislației existente și a noilor proiecte legislative, precum și a modificărilor aduse acestora. UE efectuează astfel de verificări numai atunci când țara candidată începe negocierile de aderare. Prin urmare, este de datoria Republicii Moldova să efectueze o astfel de autoevaluare.

Pct. 13.2 din HG nr. 1171/2018 pentru aprobarea Regulamentului privind armonizarea legislației Republicii Moldova cu legislația Uniunii Europene prevede, pentru etapa a 2-a a procesului de armonizare, „*identificarea legislației UE ce urmează să fie transpusă*”.

Recomandare: În vederea identificării adecvate a legislației UE ce urmează să fie transpusă, cunoscând evoluția *acquis*-ului UE, anexele la AA ar trebui verificate anual sau de două ori pe an pentru a determina ce modificări au fost aduse și astfel să fie evitată utilizarea legislației UE învechite. Modificările operate în legislația UE ar trebui verificate de CAL împreună cu ministerul de ramură relevant. CAL ține evidența listei actelor juridice UE incluse în Anexele la AA și a tuturor modificărilor succesive ale acestor Anexe. În cazul în care sunt identificate modificări semnificative în *acquis*-ul UE indicat în Anexe, acestea ar trebui adresate organismelor AA, discutate cu UE, solicitând clarificări ale legislației de la Comisia Europeană cu modificarea corespunzătoare a Anexelor. În cazul în care Anexele sunt învechite, legislația Republicii Moldova întotdeauna ar trebui să fie în pas cu legislația UE în vigoare, în loc să fie obligată de Anexele la AA, elaborate în anul 2014.

⁶⁵ Comerț și aspecte legate de comerț/DCFTA.

⁶⁶ Art. 408 din AA.

⁶⁷ Art. 410.

2.5 Agenda de asociere

Un document însoțitor important al AA este **Agenda de asociere UE – Republica Moldova**. Acest document⁶⁸ își propune să „*pregătească și să faciliteze implementarea Acordului de Asociere, prin instituirea unui cadru practic în vederea atingerii obiectivului imperativ al politicii de asociere și integrare economică*”⁶⁹.

Acest document este agreat reciproc și adoptat de UE și Republica Moldova în calitate de Recomandare în cadrul Consiliului de asociere. Obligațiile stabilite de Agenda de asociere sunt, din punct de vedere politic, la fel de importante pentru Republica Moldova ca și angajamentele ce decurg din AA (inclusiv obligațiile legislative stabilite pentru Republica Moldova). UE evaluează progresul atins de Republica Moldova atât pe baza AA, cât și pe baza Agendei de asociere.

Pe lângă Acordul de asociere, există și alte acorduri UE – Republica Moldova care conțin obligația de armonizare a legislației Republicii Moldova cu *acquis*-ul UE.

La momentul elaborării acestui manual (pe parcursul anului 2022), UE și Republica Moldova deja au agreat noua Agendă de asociere, cuprinzând perioada până la sfârșitul anului 2027, dar Agenda nu a fost publicată deocamdată.

2.6 Acordul privind instituirea unui spațiu aerian comun european (SAC)⁷⁰

Spațiul aerian comun european (SAC) are menirea să permită deschiderea treptată a pieței dintre UE și țările din vecinătate, inclusiv Republica Moldova, corelată cu convergența de reglementare prin punerea treptată în aplicare a normelor UE în domeniul aviației pentru a oferi noi oportunități operatorilor și o mai mare varietate de servicii consumatorilor. Procesele de deschidere și convergența de reglementare se derulează în paralel pentru a promova concurența loială și implementarea standardelor comune de siguranță, securitate, de mediu etc.

În urma acestui acord, legislația Republicii Moldova se va alinia progresiv la standardele europene în domenii cum sunt siguranța aviației, securitatea, mediul, protecția consumatorului, gestionarea traficului aerian, aspectele în materie de concurență și sociale.

2.7 Comunitatea Energetică⁷¹

Comunitatea Energetică este o organizație internațională, care reunește Uniunea Europeană și țările din vecinătate în vederea creării unei piețe integrate paneuropene a energiei. Organizația a fost instituită prin Tratatul Comunității Energetice (TCE) semnat în octombrie 2005 la Atena, Grecia, în vigoare din iulie 2006. Obiectivul-cheie al Comunității Energetice este de a extinde normele pieței interne a energiei din UE asupra țărilor din Europa de Sud-Est, a regiunii bazinului Mării Negre și în afara acestuia, în baza unui cadru obligatoriu din punct de vedere juridic.

⁶⁸ A înlocuit Planul de acțiune al Politicii europene de vecinătate (PEV) UE-RM ca o modalitate de monitorizare a progresului atins de RM în cadrul PEV.

⁶⁹ Textul este disponibil la: http://eeas.europa.eu/archives/docs/moldova/pdf/eu-moldova-association-agenda-26_06_en.pdf

⁷⁰ Acordul SAC dintre UE și statele membre ale acesteia și Republica Moldova a fost semnat în anul 2012. Este disponibil la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A22012A1020%2801%29&qid=1618818468642>

⁷¹ Protocolul privind aderarea Republicii Moldova la Tratatul de instituire a Comunității Energetice este disponibil la: <https://www.energy-community.org>

Republica Moldova este parte contractantă la Tratatul Comunității Energetice din 2010. În urma aderării la Tratat, legislația Republicii Moldova se va alinia progresiv la *acquis*-ul UE în domeniul energetic, în conformitate cu deciziile adoptate de Comunitatea Energetică.

2.7.1 Monitorizarea implementării și consecințele nerespectării obligațiilor ce decurg din Tratatul de instituire a Comunității Energetice

În conformitate cu Tratatul Comunității Energetice, „Părțile pun în aplicare deciziile care le sunt adresate în sistemul lor juridic intern în termenul specificat în respectivele decizii” (art. 89 TCE). Potrivit normelor de soluționare a disputelor din cadrul Comunității Energetice, neîndeplinirea de către o parte a obligațiilor prevăzute în Tratat sau neimplementarea în termenul prevăzut a unei hotărâri care i se adresează poate fi adusă în atenția Consiliului Ministerial, la cererea argumentată făcută de oricare parte, de Secretariat sau de Comitetul de Reglementare.

De regulă, există trei stări diferite pentru o cauză: înregistrată, deschisă și închisă. O cauză este deschisă odată cu trimiterea unei scrisori de deschidere. O cauză poate fi înregistrată fie în cazul unei plângeri (sesizări), fie de către Secretariatul Comunității din oficiu. Cauzele înregistrate își pot schimba statutul în deschise sau închise. Cauza poate fi închisă atunci când o parte își respectă obligațiile care îi revin în temeiul Tratatului de constituire a Comunității Energetice fie înainte de trimiterea unei scrisori de deschidere, fie în orice moment după inițierea procedurii de soluționare a cauzei. În cazul în care încălcarea identificată de Consiliul Ministerial nu a fost remediată de către partea în cauză sau în alte cazuri de încălcare gravă și persistentă a dreptului Comunității Energetice, o parte, Secretariatul sau Comitetul de Reglementare pot solicita o decizie a Consiliului Ministerial, care, acționând în unanimitate, poate să suspende anumite drepturi ce derivă din aplicarea Tratatului pentru partea respectivă, incluzând suspendarea drepturilor de vot sau excluderea de la reuniuni ori din cadrul mecanismelor prevăzute în cadrul Tratatului.

De asemenea, Tratatul Comunității Energetice reglementează măsurile de salvagardare. Astfel, potrivit art. 36, în cazul unei crize neașteptate pe piața rețelei de energie pe teritoriul oricărei părți aderente, teritoriul aflat sub jurisdicția Misiunii de Administrare Interimară a Organizației Națiunilor Unite în Kosovo sau un teritoriu al Comunității Europene, menționat la articolul 27, care implică o amenințare la adresa securității fizice sau a siguranței persoanelor ori a integrității aparaturii sau instalațiilor sau a sistemului integrat al rețelei de energie pe teritoriul vizat, partea respectivă poate adopta temporar măsurile de salvagardare necesare. Potrivit art. 37, aceste măsuri de salvagardare trebuie să producă cele mai mici perturbări posibile în funcționarea pieței rețelei de energie a părților, iar domeniul său de aplicare nu depășește ceea ce este strict necesar pentru remedierea dificultăților care au survenit în mod neașteptat. Măsurile de salvagardare nu trebuie să denatureze concurența și să afecteze în mod negativ schimburile într-o manieră incompatibilă cu interesul comun. Conform art. 38, partea implicată notifică fără întârziere aceste măsuri de salvagardare Secretariatului, care informează imediat celelalte părți. Suplimentar, potrivit art. 39, Comunitatea Energetică poate decide că măsurile de salvagardare adoptate de partea implicată nu sunt conforme cu dispozițiile Tratatului și poate cere părții respective să pună capăt acelor măsuri de salvagardare sau să le modifice.

Partea a II-a. Armonizarea legislativă

Capitolul 3 Armonizarea legislației

Prezentul capitol își propune să explice ce este procesul de armonizare, ce tipuri de armonizare există și ce metode pot fi utilizate în acest proces, inclusiv ce practici trebuie respectate și ce erori urmează a fi evitate. De asemenea, sunt formulate cerințele referitoare la planificarea națională a procesului de armonizare.

3.1 Ce este armonizarea legislativă?

3.1.1 Definiție

În ceea ce privește tratatele constitutive ale UE, sunt folosiți termenii „armonizare” și „apropiere”/„aproximare” pentru a indica faptul că statele membre ale UE transpun legislația UE și își armonizează sistemele lor cu *acquis*-ul UE. În procesul de examinare a textului tratatelor se poate spune că acești doi termeni nu sunt întotdeauna utilizați într-o manieră consecventă. Prin urmare, în cazul statelor membre ale UE este adecvată utilizarea ambilor termeni.

Cu referință la Acordul de asociere UE – Republica Moldova, este utilizat consecvent termenul „apropiere” pentru a defini obligația Republicii Moldova față de *acquis*-ul UE.

Pentru Republica Moldova, armonizarea legislativă cu *acquis*-ul UE este cea mai solicitantă parte a procesului de implementare a AA. Listele legislației UE stabilite în anexele la AA solicită un efort juridic semnificativ din partea Republicii Moldova și resurse financiare pentru asigurarea implementării corespunzătoare.

Când se vorbește despre armonizare, putem spune că **acesta este un proces de transpunere a legislației UE în sistemul juridic intern, încorporând astfel normele și procedurile UE în legislația națională. Transpunerea este urmată de implementarea legislației naționale (armonizată anterior cu *acquis*-ul UE) de către autoritățile competente și persoanele fizice și juridice din Republica Moldova și punerea în aplicare/asigurarea respectării acesteia de către instanțele naționale și organele de drept.**

3.1.2 Etapele principale

Din definiția de mai sus pot fi identificate trei etape principale ale procesului de armonizare a legislației:



Aceste etape principale sunt precedate de una suplimentară, etapa introductivă sau de inițiere, care solicită planificare și analiză în etapa inițială, așa-numita „etapă 0”.

3.1.2.1 Etapa pregătitoare și analitică

Această etapă are la bază existența cadrului instituțional necesar pentru procesul de armonizare și pentru afacerile europene/integrarea europeană, precum și a cerințelor tehnice, cum ar fi întocmirea obligatorie a tabelelor de concordanță și stabilirea procedurii de armonizare a legislației prin intermediul unui regulament al Guvernului. Existența unui Acord de asociere, la fel, este o condiție prealabilă esențială.

Toate aceste premise/condiții (instituționale și documentare) deja există în Republica Moldova și sunt utilizate pe parcursul câtorva ani. Existența unui document multianual de planificare dedicat UE este esențială pentru acest proces. Un astfel de document este foarte important pentru negocierile de aderare, în special, pentru a formula răspunsurile la Chestionarul Comisiei – primul pas după ce o țară depune cererea de aderare (a se vedea mai jos Capitolul 5 despre etapele principale ale negocierilor de aderare).

În această etapă, pornind de la obligațiile Republicii Moldova ce decurg din AA și din planurile formulate prin alte documente strategice de planificare, Guvernul elaborează principalele priorități de armonizare. Planul cuprinde informații despre actele UE ce urmează să fie transpuse, termenele de transpunere, modalitatea și instrumentele (tipul de act normativ național de transpunere), instituțiile/autoritățile responsabile, precum și analiza sustenabilității (capabilități financiare, resurse umane adecvate, echipamente etc.).

3.1.2.2 Etapa legislativă/normativă (transpunerea prin adoptarea unui act normativ)

Această etapă necesită elaborarea și adoptarea unui nou act normativ (respectiv, elaborarea unei legislații absolut noi sau abrogarea/modificarea actelor juridice existente) în conformitate cu planul de armonizare. Etapa cuprinde acte juridice și administrative obligatorii, adoptate de către autoritatea competentă cu scopul de a transpune dispozițiile *acquis*-ului UE în legislația națională. Aceasta nu înseamnă numai reproducerea formulării actului UE, întrucât pot fi incluse măsuri suplimentare, inclusiv abrogarea actelor sau a dispozițiilor actelor naționale care contravin actului UE sau scopului acestuia. Mai mult, transpunerea actului UE poate să reclame necesitatea creării unei noi autorități/instituții pentru implementare sau atribuirea de competențe și împuterniciri adiționale autorității/instituției deja existente ori reorganizarea cadrului instituțional existent. O astfel de modificare instituțională trebuie anvizajată printr-un act normativ.

3.1.2.3 Implementarea

Implementarea, în esență, semnifică aplicarea practică a normelor nou adoptate în sistemul juridic intern, iar în cazuri speciale, în primul rând, de către organele de stat și agențiile de implementare. De exemplu, solicitarea efectuării unui studiu de impact asupra mediului atunci când sunt eliberate licențe/autorizări operatorilor unor instalații industriale mari.

În cazul în care normele sunt prevăzute în legislație, dar nimeni nu le aplică, armonizarea nu este finalizată, fiind considerată incompletă. În Uniunea Europeană, normele UE sunt implementate de către autoritățile statelor membre, prin acte individuale proprii. Implementarea înseamnă aplicarea normelor UE de către persoanele fizice și juridice din statele membre în operațiunile lor de zi cu zi.

Implementarea poate fi asigurată prin controlul la fața locului, inspecții și alte mijloace administrative de supraveghere a implementării legislației. Astfel de controale pot fi apreciate, la fel, ca fiind acte de punere în aplicare/asigurare a respectării legislației. În consecință, linia de demarcare între controlul implementării și punerea în aplicare poate fi dificil sesizabilă.

În vederea asigurării implementării adecvate a normelor UE, existența unor capacități administrative adecvate este esențială, or, lipsa acestora nu scutește un stat membru de obligația asigurării implementării normelor UE. Potrivit art. 4, alin. (3) din TUE:

Statele membre adoptă orice măsură generală sau specială pentru asigurarea îndeplinirii obligațiilor care decurg din tratate sau care rezultă din actele instituțiilor Uniunii.

Consolidarea sistematică a capacităților, instruirile, edificarea infrastructurii fizice, achiziționarea de noi echipamente și tehnologii – toate reprezintă activități necesare pentru implementarea corespunzătoare a *acquis*-ului UE.

Același lucru se referă și la țările asociate în ceea ce privește implementarea AA.

3.1.2.4 Aplicarea

Aplicarea este, prin definiție, un set de norme și acțiuni realizate de autoritățile publice, folosindu-și forța/puterea de coerciție („*potestas*”) în vederea asigurării implementării corespunzătoare și corecte a normelor în vigoare. Autoritățile competente se asigură, inclusiv prin aplicarea forței de stat, că normele existente sunt respectate de toți. Procesul se derulează prin monitorizare, sancționare și stabilire a unor măsuri corective. Dat fiind faptul că aplicarea, măsurile corective și sancțiunile sunt adesea corelate cu (și condiționate de) controlul judiciar, rolul instanțelor naționale este foarte semnificativ în această etapă. Prin urmare, capacitățile judiciare (dar și tehnice și administrative) ale instanțelor de stat pentru aplicarea legislației UE și a normelor naționale de implementare sunt esențiale. Asigurarea capacităților de pronunțare ale instanțelor în cazuri tehnice și sofisticate (cum ar fi concurența, aspectele de mediu și drepturile de proprietate intelectuală) este considerată a fi esențială pentru funcționarea cu succes a domeniilor de drept respective.

În țările asociate, instanțele aplică norme naționale care sunt armonizate *a priori* cu normele UE. Cunoașterea adecvată a sistemului juridic și a legislației Uniunii Europene este importantă pentru judecătorii naționali în cazul în care instanțele urmează să implementeze legislația armonizată în modul corespunzător și să susțină aplicarea acesteia. Consolidarea capacităților judiciare (dar și a celor tehnice și administrative) ale instanțelor este o sarcină dificilă, dar foarte importantă pentru orice țară asociată.

Pe măsură ce toate cele trei segmente ale procesului armonizării sunt îndeplinite cu succes, o țară poate pretinde că este conformă (armonizată/apropiată) cu legislația UE.

* * *

Monitorizarea implementării și nerespectarea obligației în temeiul Acordului de asociere

Ca parte a procesului de armonizare în cadrul UE, statele membre prezintă rapoarte Comisiei Europene despre progresul atins în acest proces. În cazul în care procesul nu este finalizat corect sau a depășit termenul stabilit de o directivă concretă, Comisia poate iniția procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor (așa-numita procedură de infringement) împotriva statului membru.

Inițial, Comisia va cere explicații privind întârzierea și-i va acorda statului o perioadă rezonabilă pentru îndeplinirea obligației. În cazul în care statul respectiv nu se conformează acestui aviz în termenul stabilit de Comisie, aceasta poate sesiza Curtea de Justiție a Uniunii Europene (art. 258 din TFUE). Posibilitatea descrisă mai sus nu se aplică țărilor asociate.

Un element specific și original al AA este stabilit în dispozițiile privind evaluarea implementării acestuia. Astfel, în conformitate cu art. 451 și 452 din AA, „UE evaluează apropierea legislației Republicii Moldova cu dreptul Uniunii... Acest lucru include aspectele

legate de punerea în aplicare și asigurarea respectării legislației...”. Acordul prevede dispoziții speciale privind evaluarea apropierei în domenii legate de comerț (art. 409 din AA) și impactul evoluției legislației UE și al amendamentelor în domenii legate de comerț în procesul de armonizare a legislației naționale (art. 410 din AA). Astfel, evaluarea realizată de UE „ține seama de existența și funcționarea în Republica Moldova a infrastructurii relevante, a organismelor și procedurilor relevante... Republica Moldova asigură punerea efectivă în aplicare a legislației sale interne apropiate și întreprinde orice acțiune necesară pentru a reflecta evoluțiile dreptului Uniunii în legislația sa internă...”. În această ordine de idei, UE va evalua implementarea legislației UE la nivel național prin prisma a trei aspecte individuale: 1. încorporarea dispozițiilor legislației UE în dreptul național în termenele convenite în Acord într-o manieră corectă, în vederea asigurării conformității dreptului național cu standardele UE consacrate în actele UE (transpunere); 2. asigurarea faptului că beneficiarii normei au un comportament conform cu standardele juridice stabilite de legislația UE (implementare); și 3. existența mecanismelor administrative și judiciare care să asigure identificarea beneficiarilor care au un comportament neconform, aceștia fiind obligați să-și schimbe comportamentul (aplicare sau asigurarea punerii în aplicare (art. 455 AA)). Lipsa implementării sau implementarea incorectă și necorespunzătoare ori neconsecventă a legislației UE în domeniile legate de comerț va avea ca efect întârzierea sau amânarea adoptării de către Consiliul de asociere a deciziei de deschidere a pieței UE pentru Republica Moldova (art. 452 AA). Neconformitatea legislației naționale cu noile evoluții și modificări ale legislației UE în domeniile legate de comerț, chiar dacă legislația națională a fost armonizată cu legislația UE și implementată efectiv, poate duce la o suspendare temporară a avantajelor și beneficiilor speciale acordate în temeiul Titlului V (art. 410 AA). Totodată, se va reține că implementarea necorespunzătoare a obligațiilor ce decurg din AA poate avea efecte politice care nu decurg în mod explicit din acord⁷².

3.1.3 Tipurile de armonizare legislativă

Atunci când vorbim despre armonizarea cu *acquis*-ul UE în sensul mai amplu al acestui termen⁷³, anvergura și caracteristicile procesului sunt determinate de competențele UE. Conform celor descrise mai sus, competențele UE pot fi: 1) exclusive, 2) partajate cu statele membre și 3) de sprijinire, coordonare sau completare.

Prin urmare, în funcție de tipul competențelor acordate UE de către statele membre într-un anumit domeniu, legislația statelor membre ale UE în acel domeniu este, respectiv:

Unificată
Unificarea legislației înseamnă că legislația UE înlocuiește legislația națională a statelor membre și acestea încetează să legifereze în acel domeniu. Unificarea se limitează la domeniile de competențe exclusive ale UE. În acest sens, regulamentele UE sunt instrumentele (actele) de unificare a legislației.
Armonizată
Armonizarea înseamnă că UE reglementează un anumit domeniu și stabilește anumite obiective ce urmează să fie atinse și cadrul temporal în acest scop. Rămâne la discreția statelor membre să reglementeze modul în care acele obiective vor fi atinse în cadrul sistemului lor național. Directivele sunt un instrument de armonizare a legislației, care coexistă împreună cu actele juridice interne ale statelor membre și sunt aplicabile

⁷² Natalia Suceveanu, *Acordul de asociere – o combinație de trăsături tradiționale clasice și originale, revizuire a dreptului european*, ediția a 2-a, 30 octombrie 2015, pag. 289-290.

⁷³ În acest caz, cuvântul „armonizare” semnifică orice preluare a legislației UE în sistemul juridic național.

concomitent.

Coordonată

UE coordonează politica națională a statelor membre. În acest caz, legislația UE asigură coordonarea activităților și schimbul de informații dintre UE și nivelul național, precum și între statele membre ale UE.

Astfel, statele membre ale UE își armonizează sistemul lor național cu UE numai în domeniile stabilite de tratatele constitutive și în măsura stabilită de aceleași tratate. Uniunea Europeană nu poate adopta norme în domenii în care nu dispune de competențe de legiferare. De exemplu, nu există unificare în domeniile în care UE coordonează sistemele naționale, cum ar fi educația sau sănătatea.

După cum se vede, procesul de armonizare pentru statele membre ale UE este diferit de cel pentru țările asociate, cum este Republica Moldova. Pentru statele membre, directivele sunt principala sursă de armonizare a legislației naționale cu *acquis*-ul UE, iar regulamentele pot impune adoptarea actelor juridice interne necesare pentru implementarea corespunzătoare a acestora. Dat fiind faptul că *acquis*-ul UE nu este direct aplicabil în Republica Moldova, procesul de armonizare în Republica Moldova nu se poate baza pe „unificare”, activitate care este realizată pentru statele membre de UE însăși.

3.2 Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de asociere

Deoarece AA prevede obligația de armonizare a legislației naționale cu *acquis*-ul UE, este important pentru o țară asociată/candidată cum este Republica Moldova să fie întocmit un plan de armonizare. Planul este și mai important pentru țările candidate, or, conform așteptărilor UE, țările candidate elaborează acest document ca o etapă premergătoare a negocierilor de aderare.

Planul de armonizare ar trebui să fie unul multianual și să reflecte o abordare strategică a acestui proces. Astfel, toate statele asociate UE, țările candidate UE și țările în proces de negociere a aderării la UE elaborează astfel de planuri, cu titluri diferite, cum ar fi Programul național pentru adoptarea *acquis*-ului (NPAA), Planul național de integrare (NPI), Planul național de integrare europeană (NPEI), Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de asociere (NAPIAA).

În Republica Moldova, principalele **documente de politici** de planificare a implementării AA și a Agendei de asociere, care reflectă și angajamentele de armonizare legislativă din perioada 2014–2019, au fost două planuri naționale de acțiuni consecutive pentru implementarea Acordului de asociere (PNIAA):

- **PNIAA 2014–2016;**
- **PNIAA 2017–2019.**

Elaborarea PNIAA 2017–2019 a fost un proces puternic centralizat, coordonat de Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene (MAEIE), iar Centrul de Armonizare a Legislației a fost responsabil de coordonarea părții normative a Planului, în special, a măsurilor de transpunere legislativă.

PNIAA 2017–2019 a fost aprobat de Guvern⁷⁴ în decembrie 2016. Perioada de valabilitate a documentului a expirat în anul 2019, nefiind substituit cu un document nou.

⁷⁴ Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2017–2019 (aprobat prin HG nr. 1472 din 30.12.2016).

Ca urmare a obținerii statutului de stat candidat la aderarea la UE, Guvernul planifică elaborarea unui nou document de planificare.

3.3 Planul național pentru adoptarea *acquis*-ului (PNAA)

Înainte de lansarea negocierilor de aderare la UE, o țară candidat trebuie să elaboreze și să adopte un plan strategic de armonizare a legislației sale cu *acquis*-ul UE. Acest document este numit Planul sau Programul național pentru adoptarea *acquis*-ului (PNAA).

În cazul unor țări din Balcanii de Vest, acordurile lor de asociere conțineau o clauză ce prevedea că „armonizarea va fi efectuată în baza unui program convenit între Comisia Europeană și țara asociată”⁷⁵.

Acordul de asociere cu Republica Moldova nu conține o astfel de clauză. Totuși, chiar și în absența unei astfel de dispoziții, logica negocierilor de aderare și a procesului de aderare impune elaborarea unui astfel de document.

Scopul principal al acestui document este de a oferi o **viziune strategică și un plan clar și concret privind modul în care o țară candidată intenționează să se pregătească pentru aderarea la UE**. Acest document este important pentru orientarea procesului intern de reforme și asigurarea unor indicații de acțiune clare pentru administrație, dar și pentru a demonstra statelor membre ale UE perspectiva de a deveni stat membru al Uniunii Europene. Documentul demonstrează capacitatea statului de a înțelege complexitatea deplină a obligațiilor ce decurg din aderarea la UE și disponibilitatea acestuia de a le realiza pe deplin.

NPAA este un **document multianual de programare** care cuprinde **întreg *acquis*-ul UE** și asigură o privire strategică de ansamblu asupra cadrului temporal și a modului în care o țară candidată planifică să-și armonizeze integral legislația națională cu *acquis*-ul UE. În acest sens, NPAA are un domeniu de aplicare mai larg în comparație cu PNAA, elaborat anterior de Republica Moldova, care s-a axat pe implementarea AA, or, acesta nu cuprinde *acquis*-ul UE în totalitate.

NPAA nu este doar un tabel extensiv axat pe legislație, ci și un document de politici. Acesta asigură planificări de politici referitoare la rezultatele scontate ce vor fi atinse și conține programări pentru adoptarea documentelor de politici (cum sunt strategiile și planurile de acțiuni) care vor prezenta planul de politici în detaliu. Documentul nu înlocuiește strategiile și documentele sectoriale, ci include și sintetizează conținutul acestora cu referință la *acquis*-ul UE într-un plan general.

PNAA cuprinde întregul *acquis* al UE, inclusiv criteriile politice și criteriile economice care vor fi subiectul negocierilor de aderare. Acesta mai cuprinde și totalitatea obligațiilor Republicii Moldova ce decurg din AA și din alte acorduri semnate de Republica Moldova cu UE. PNAA ar trebui să mai conțină planuri pentru dezvoltarea capacităților administrative și judiciare de care o țară are nevoie pentru implementarea *acquis*-ului UE. Acesta asigură baza pentru elaborarea unei analize inițiale de impact al procesului de aderare și pentru estimarea costurilor și a efectelor bugetare ale activităților preconizate.

PNAA constituie baza pentru negocierile de aderare viitoare dat fiind faptul că oferă indicații pentru planurile de viitor ale Guvernului. Acesta servește drept fundament pentru prezentările Republicii Moldova în prima etapă a negocierilor de aderare la UE, în procesul de examinare, în special, atunci când UE va solicita planuri de la Republica Moldova.

⁷⁵ SAA UE-Albania, art. 70; SAA UE-Muntenegru, art. 72; SAA UE-Serbia, art. 72; SAA UE-Bosnia și Herțegovina, art. 70.

De asemenea, PNAA asigură baza pentru pozițiile de negociere ale Republicii Moldova (planurile normative și administrative care sunt elementele esențiale așteptate de UE să fie elaborate de Republica Moldova în poziția de negociere pentru un capitol individual).

Prin elaborarea PNAA, întregul *acquis* al UE este corelat cu legislația națională a Republicii Moldova, iar competențele pentru transpunerea și implementarea legislației UE sunt distribuite în cadrul administrației Republicii Moldova. Aceasta permite identificarea lacunelor din sistemul național în ceea ce privește competențele pentru implementarea *acquis*-ului UE.

În esență, PNAA permite planificarea strategică în perioada negocierilor de aderare. Odată cu introducerea clusterelor în negocierile de aderare, în conformitate cu noua Metodologie de aderare a UE, o astfel de planificare strategică devine și mai necesară, la nivelul unui cluster (lista clusterelor este inclusă în anexa la prezentul manual). După deschiderea unui cluster, obligațiile asumate prin pozițiile de negociere ale Republicii Moldova sunt programate în PNAA revizuit și sunt monitorizate trimestrial.

Pentru a putea elabora un PNAA și a derula negocierile de aderare, fiecare țară candidată trebuia să elaboreze un mecanism de coordonare pe baza celor 35 de capitole de negociere. Republica Moldova a instituit un astfel de sistem în luna septembrie 2022 prin Hotărârea Guvernului **cu privire la aprobarea mecanismului de coordonare a procesului de aderare a Republicii Moldova la UE.**

Instituirea sistemului de coordonare a negocierilor de aderare este urmată de elaborarea PNAA.

3.4 Niveluri de armonizare (posibile și impuse)

În sistemul UE, nivelul de armonizare a legislației statelor membre depinde de ceea ce este stabilit în tratatele de instituire, respectiv în TFUE. Uniunea Europeană nu poate depăși competențele acordate de statele membre prin tratate. Prin urmare, tratatele stabilesc limitele activităților UE. Stabilirea plafonului pentru reglementările UE nu înseamnă neapărat că UE va reglementa la acel nivel (de exemplu, definirea nivelului maxim de armonizare), însă, în orice caz, UE nu poate depăși ceea ce a fost scris în tratate. Statele membre sunt obligate să transpună legislația adoptată de UE.

După cum s-a menționat deja, pentru statele membre ale UE, regulamentele și deciziile sunt direct aplicabile. Acestea nu necesită armonizare din partea statelor membre, ci numai măsuri de implementare. Directivele sunt instrumente de armonizare a legislațiilor naționale cu *acquis*-ul UE. Metodele de armonizare descrise mai jos se aplică procesului armonizării cu directivele UE.

Există câteva precondiții pentru transpunerea dispozițiilor legislației UE în legislația națională. În jurisprudența sa, CJUE a elaborat o serie de cerințe pentru asigurarea eficacității directivelor și garantarea securității juridice. Aceste cerințe pot fi tratate drept condiții în procesul de transpunere a legislației UE.

CJUE a formulat specificații despre caracterul transunerii în legislația națională. Respectiv, autoritățile naționale trebuie:

- să aleagă cea mai eficientă formă a măsurilor juridice interne;
- să utilizeze măsurile obligatorii din punct de vedere juridic;
- să asigure publicitatea măsurilor de implementare.

Jurisprudența Curții a prevăzut următoarele precondiții:

- măsurile de transpunere trebuie să asigure aplicarea efectivă și deplină a legislației UE într-un mod concret și clar;

- în cazurile în care o directivă urmărește instituirea drepturilor pentru persoane fizice, acestea ar trebui să poată evalua amploarea reală a acestor drepturi în dispozițiile naționale și să le poată invoca direct în fața instanțelor naționale;
- măsurile naționale de transpunere ar trebui să utilizeze aceeași formă juridică pentru transpunerea directivelor care a fost utilizată în vederea reglementării aceluiași aspect în statul membru vizat în lipsa instrumentului UE.

În pofida acestor precondiții, statele membre se mai confruntă cu probleme în procesul de transpunere, în special, în ceea ce privește transpunerea corectă, transpunerea în timp util și „suprareglementarea”⁷⁶. Astfel de probleme rezultă, în principal, din conținutul și calitatea legislației UE, încorporarea acesteia în sistemele juridice existente și aplicarea acesteia pentru structurile administrative naționale.

3.4.1 Armonizare minimă

În cazul armonizării minime, actul UE definește cadrul juridic, uneori prin norme în detaliu într-un anumit domeniu, dar lasă deopotrivă statelor membre dreptul de a reglementa liber domeniul respectiv, inclusiv prin posibilitatea introducerii unor standarde mai exigente decât cele ale UE. De obicei, denumirea actului UE conține adjectivul „minim” în titlul său, ceea ce indică un nivel minim de armonizare al acestuia.

Exemplul 1: Directiva 2006/114/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind publicitatea înșelătoare și comparativă stabilește criterii minime și obiective pentru determinarea cazului în care publicitatea este înșelătoare. Această directivă nu împiedică statele membre să mențină sau să adopte dispoziții în vederea asigurării unei protecții mai extensive privind publicitatea înșelătoare, pentru comercianți și concurenți, dat fiind faptul că publicitatea înșelătoare este văzută ca o practică negativă și nedorită.

Totuși, această directivă le interzice statelor membre să adopte condiții mai stricte decât cele prevăzute de directivă în ceea ce privește publicitatea comparativă (armonizare maximă).

Scopul acestei abordări a fost de a combate adecvat publicitatea înșelătoare și de a permite publicitatea comparativă pe piața UE ca ceva ce poate fi util pentru consumatori.

Atunci când este utilizată armonizarea minimă pentru produse, statele membre, prin introducerea unor norme mai stricte, **nu pot** împiedica introducerea pe piața lor națională a produselor din alte state membre ale UE care sunt conforme cu cerințele UE.

Exemplul 2: Directiva 2003/9/CE a Consiliului din 27 ianuarie 2003 de stabilire a standardelor minime pentru primirea solicitanților de azil în statele membre. Titlul indică faptul că această directivă prevede numai standarde minime pentru primirea solicitanților de azil în statele membre. În art. 4 găsim dispoziții mai favorabile: „*Statele membre pot adopta sau menține dispoziții mai favorabile cu privire la condițiile de primire a solicitanților de azil și a rudelor apropiate ale solicitantului care se află în același stat membru, atunci când depind de acesta sau, din motive umanitare, în măsura în care dispozițiile respective sunt compatibile cu prezenta directivă*”.

În speță, există posibilitatea de a aplica dispoziții mai favorabile decât cele prevăzute de legislația Uniunii Europene. Această metodă de armonizare este utilizată, în principal, în domeniul politicilor sociale, al protecției consumatorului, pentru unele aspecte legate de sănătate, drepturile omului. Pentru statele membre, este mai ușor să agreeze un nivel minim de armonizare și ulterior să aplice standarde naționale mai favorabile în domeniile vizate.

Exemplul 3: Directiva (UE) 2020/2184 a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2020 privind calitatea apei destinate consumului uman (reformare). Art. 4 prevede următoarele:

⁷⁶ Termenul „suprareglementare” va fi explicat în secțiunea 3.4.8.

„Fără a aduce atingere obligațiilor care le revin în temeiul altor dispoziții din dreptul Uniunii, statele membre iau măsurile necesare pentru a asigura calitatea apei destinate consumului uman de apă sanogenă și curată. În sensul cerințelor minime din prezenta directivă, apa destinată consumului uman este sanogenă și curată dacă sunt îndeplinite toate cerințele următoare: (b) apa este în conformitate cu cerințele minime prevăzute în părțile A, B și D din anexa I”.

Această directivă nu împiedică statele membre să adopte standarde mai exigente pentru apa de băut.

3.4.2 Armonizare maximă

Armonizarea maximă presupune faptul că actul UE (directivă sau regulament) conține dispoziții care nu lasă loc de alte opțiuni sau modificări. Statele membre sunt obligate să transpună astfel de dispoziții fără a le modifica sau reformula într-un mod care le-ar diminua sau altera sensul ori standardul instituit de actul UE. Această metodă este utilizată în cazul în care se impune o abordare juridică uniformă pe întregul teritoriu al UE, în special, în aspecte aferente pieței unice a UE, în vederea comercializării bunurilor/produselor sau în domeniul asigurării sănătății și siguranței umane.

Exemplul 1: Directiva 2009/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 18 iunie 2009 privind siguranța jucăriilor. Directiva conține cerințe clare privind interzicerea surselor de energie de o anumită tensiune și a transformatoarelor electrice în jucării:

„1. Jucăriile trebuie să fie alimentate la o sursă de energie a cărei tensiune nominală nu depășește 24 de volți curent continuu sau curent alternativ echivalent și niciun reper accesibil nu trebuie să depășească 24 de volți curent continuu sau curent alternativ echivalent...”

2. Transformatorul electric pentru jucării nu face parte integrantă din jucărie”.

Statele membre ale UE nu au alte opțiuni în procesul de transpunere a acestei directive. Ele trebuie să asigure transpunerea acestor cerințe în legislația națională în integralitatea lor.

În cazul în care un act UE presupune o armonizare maximă, statele membre nu vor depăși limitele cerințelor UE prestabilite. **Directiva 2006/114/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind publicitatea înșelătoare și comparativă**, menționată mai sus, este un bun exemplu de act UE de armonizare maximă în partea ce ține de publicitatea comparativă, or, aceasta interzice statelor membre să adopte condiții mai stricte decât cele prevăzute de directivă cu referire la publicitatea comparativă. Astfel, această directivă este, deopotrivă, un exemplu de act UE de armonizare minimă și maximă.

Metoda de armonizare maximă este o modalitate de evitare a suprareglementării („gold-plating” (a se vedea mai jos secțiunea 3.4.8) ca o formă de protecționism în cadrul UE utilizată uneori de statele membre.

3.4.3 Armonizare selectivă

Armonizarea selectivă este atunci când actul juridic al UE lasă la discreția statului membru al UE opțiunea de a depăși limitele stabilite și a adopta cerințe mai exigente decât impune actul UE.

De exemplu, această modalitate de armonizare a fost utilizată în directivele numite „de abordare veche”, care deseori le ofereau statelor membre posibilitatea de a le permite producătorilor să aleagă fie standardele de producție agreeate prin actul UE care asigură libera circulație a bunurilor, fie legislația națională proprie. Totuși, în cazul selecției celei de-a doua opțiuni, aceste produse nu aveau garantată libera circulație pe teritoriul altor state membre ale UE.

Mai mult, aceasta presupune că statele membre ale UE pot adopta sau menține dispoziții mai favorabile decât cele prevăzute de directivă. Totuși, statele membre ale UE nu au dreptul de a reduce nivelul standardelor juridice interne în cazul în care acestea sunt mai exigente/drastice decât cele prevăzute de directivă.

Un exemplu poate fi identificat în **Directiva 2009/52/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 18 iunie 2009 de stabilire a standardelor minime privind sancțiunile și măsurile la adresa angajatorilor de resortisanți din țări terțe aflați în situație de ședere ilegală**, unde art. 15 prevede: *„Prezenta directivă nu aduce atingere dreptului statelor membre de a adopta sau de a menține dispoziții mai favorabile resortisanților din țări terțe cărora li se aplică aceasta, în ceea ce privește articolele 6 și 13, sub rezerva compatibilității cu prezenta directivă a dispozițiilor în cauză”*.

Autorii actelor normative din Republica Moldova pot adopta sau menține dispoziții (în cazul în care acestea deja există) care sunt mai favorabile decât cele stabilite de directivă, or, astfel de dispoziții sunt compatibile și nu contravin normelor directivei.

3.4.4 Recunoașterea reciprocă a legislațiilor interne

Această metodă de armonizare a fost instituită de Curtea de Justiție a UE în hotărârile sale în cauzele „Dassonville”⁷⁷ și „Cassis de Dijon”⁷⁸. În Cauza Cassis de Dijon, CJUE a hotărât că legislația germană reprezintă o măsură cu efect echivalent restricției cantitative a importurilor și, prin urmare, a încălcat dispozițiile Tratatului. Rezultatul important al acestei cauze s-a materializat în principiul de recunoaștere reciprocă, cunoscut și ca „*formula Cassis*”. Potrivit acestui principiu, orice produs introdus în mod legal pe piața unui anumit stat membru al UE poate fi comercializat legal și fără restricții pe piața oricărui alt stat membru al UE.

Restricțiile aferente acestei formule sunt stabilite de art. 36 din TFUE, care permite interdicții sau restricții la import, la export sau tranzit de bunuri, justificate de motive de morală publică, de ordine publică, de siguranță publică, de protecție a sănătății și a vieții persoanelor și a animalelor sau de conservare a plantelor, de protejare a unor bunuri de patrimoniu național cu valoare artistică, istorică sau arheologică sau de protecție a proprietății industriale și comerciale. CJUE a inclus ca temei suplimentar de justificare a restricțiilor stabilite la art. 36 din Tratat și eficiența supravegherii fiscale, protecția sănătății publice, echitatea tranzacțiilor comerciale și protecția consumatorului.

Recunoașterea reciprocă rezidă în considerentul că normele referitoare la sănătate și siguranță din legislația statelor membre ale UE nu sunt atât de diferite în principiu. Astfel, recunoașterea reciprocă nu este atât o metodă de armonizare utilizată de statele membre ale UE, cât mai mult o formulă generală utilizată de UE pentru a permite și a garanta libera circulație a bunurilor pe piața UE.

3.4.5 Recunoașterea reciprocă a drepturilor de control

Recunoașterea reciprocă a dreptului de control poate fi tratată ca o varietate a abordării de recunoaștere reciprocă, dar prin care statele membre ale UE nu recunosc legislația altor state membre ale UE, dar recunosc dreptul de control asupra realizării anumitor cerințe. Această metodă de armonizare este determinată de recunoașterea dreptului fiecărui stat membru al UE de a avea un alt stat membru al UE care să verifice îndeplinirea anumitor condiții.

Directiva 88/320/CEE a Consiliului din 9 iunie 1988 privind inspecția și verificarea bunei practici de laborator (BPL) poate servi drept exemplu de „recunoaștere reciprocă a dreptului de control”. Această directivă menționează că rezultatele inspecțiilor de laborator și ale verificării conformității studiilor privind BPL efectuate de un stat membru sunt obligatorii pentru alte state membre.

⁷⁷ Cauza 8/74 *Procureur du Roi vs Dassonville*.

⁷⁸ Cauza 120/78 *Rewe-Zentrale AG vs Bundesmonolverwaltung fur Branntwein*.

Principiul recunoașterii reciproce, în esență, înseamnă că nu toate sectoarele au nevoie de o armonizare deplină și că în aceste sectoare armonizarea se poate limita la „cerințele esențiale”.

3.4.6 Armonizarea prin referință/trimitere

Prin această metodă, legislația națională transpune anumite dispoziții din directivele relevante, iar pentru alte aspecte (tehnice, de regulă) se va face trimitere la deciziile organismelor relevante de standardizare, inclusiv CEN, CENELEC, ISO etc. Această metodă este utilizată în cazul așa-numitelor directive „de abordare nouă”. Merită subliniat faptul că această opțiune este aplicabilă doar pentru statele membre ale UE.

3.4.7 Metode alternative (opționale)

Metoda este utilizată în cazul în care actul UE lasă la discreția statelor membre să selecteze diverse opțiuni referitoare la modalitatea de asigurare a compatibilității cu cerințele UE, iar odată ce statul are o anumită opțiune, acesta trebuie să o respecte consecvent în întregul sistem.

Exemplu: Directiva 2019/1 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018 privind oferirea de mijloace autorităților de concurență din statele membre astfel încât să fie mai eficace în aplicarea legii și privind garantarea funcționării corespunzătoare a pieței interne.

Reglementarea domeniului concurenței prin directive este o noutate la nivelul UE. De-a lungul deceniilor, acesta a fost domeniul cel mai „puternic reglementat”, unde normele esențiale erau stabilite de Tratat și ulterior erau detaliate prin regulamente, practicile și deciziile Comisiei în cazuri individuale și jurisprudența CJUE.

Directiva oferă statului membru opțiuni pentru modul în care poate fi stabilită o amendă. Statele membre dispun de două opțiuni:

*„Statele membre asigură faptul că autoritățile administrative naționale în domeniul concurenței pot fie să **impună prin decizie** în cadrul procedurii proprii de aplicare, fie să **ceară**, în cazul procedurii judiciare nepenale, impunerea unor amenzi efective, proporționale și descurajante întreprinderilor și asociațiilor de întreprinderi în cazul în care acestea au încălcat art. 101 sau 102 din TFUE în mod intenționat sau din neglijență”.*

Statele membre pot alege fie să implice organismul în domeniul concurenței, fie să solicite implicarea instanței pentru stabilirea unor amenzi. Statele membre sunt cele care decid, însă, în ambele cazuri, amenzile trebuie să fie *efective, proporționale și descurajante*.

3.4.8 Suprareglementarea sau „gold plating”

Suprareglementarea („gold plating”) are loc atunci când transpunerea actului UE se realizează prin depășirea limitelor stabilite de o directivă, respectiv, a minimumului necesar pentru a se conforma cu directiva. Acest fapt se realizează prin:

- extinderea domeniului de aplicare, completarea într-un anumit mod a cerințelor esențiale sau substituirea cu termeni juridici naționali mai largi decât cei utilizați în directivă;
- nevalorificarea la maximum a derogărilor care mențin cerințele la un nivel minim (de exemplu, pentru anumite limite de funcționare sau activități specifice);
- menținerea standardelor naționale preexistente care sunt mai exigente în comparație cu cele solicitate de directivă (deși directiva nu cere acest lucru);
- aplicarea sancțiunilor, a unor mecanisme de executare și a altor aspecte, cum ar fi sarcina probei, impunând astfel o povară mai mare asupra mediului de afaceri decât o cere directiva;

- implementarea timpurie a actului UE, anticipat datei indicate în actul UE⁷⁹.

Exemplu: Legislația UE privind concurența definește conceptul „poziție dominantă” prin jurisprudența CJUE, după cum urmează:

„Poziția dominantă la care se face trimitere în art. [82⁸⁰] se referă la o poziție de putere economică de care beneficiază o întreprindere, care-i permite să împiedice menținerea unei concurențe efective pe o piață dată, acordându-i posibilitatea de a se comporta, în mare măsură, în mod independent față de concurenții, de clienții săi și, în ultimă instanță, față de consumatori”⁸¹.

Totuși, nu este definit ce nivel al cotei de piață al întreprinderii se consideră dominant prin însăși existența sa. Fiecare caz este evaluat individual. În jurisprudența CJUE poate fi identificată ca fiind dominantă cota de piață de 40-45% (când alți factori permit formularea unei astfel de concluzii) și, în principal, cota de piață ce depășește 50%. Mai mult, cota de piață ca atare poate să nu fie un argument unic pentru determinarea existenței fenomenului de dominanță. În Legea privind concurența din 2009 (JO 51/2009 și 95/2013) adoptată de Serbia, legislatorul stabilește prezumția juridică de existență a dominanței, atunci când cota de piață a întreprinderii evaluate este mai mare de 40%. O întreprindere cu o astfel de cotă de piață poate demonstra că nu deține o poziție dominantă chiar și atunci când deține o astfel de cotă. În speță, sarcina probei a fost transferată de la autoritatea de reglementare a concurenței la întreprinderea vizată. Pragul descris nu este stabilit de legislația UE.

Acesta este un exemplu clar de suprareglementare atunci când sarcina probei este transferată de la autoritățile de stat la întreprinderi. În 2013, prin modificări, prezumția juridică de dominanță pe piață a fost eliminată din lege. Pragul de 40% a rămas ca un nivel sub care, mai mult ca probabil, dominanța nu va fi evaluată.

Consecințele suprareglementării pot consta în impunerea unor poveri mai mari asupra agenților economici ce operează pe o piață națională concretă sau asupra cetățenilor țării respective, impunându-le costuri mai mari și introducând noi bariere în calea comerțului etc.

Contramăsura UE în cazul suprareglementării naționale este aplicarea armonizării maxime. Trebuie subliniat faptul că suprareglementarea este utilizată frecvent în mod neintenționat de către autorii actelor normative, motiv pentru care cei din urmă întotdeauna trebuie să anticipeze această posibilă capcană juridică.

3.5 Metode de armonizare legislativă

3.5.1 Tehnici de armonizare legislativă

Partea esențială a procesului de armonizare legislativă constă în transpunerea dispozițiilor UE prin actele juridice naționale. Legislația națională armonizată va fi ulterior aplicabilă cetățenilor și persoanelor juridice din țara respectivă. Prin urmare, tradițiile juridice și practica de legiferare ar trebui respectate și menținute în măsura posibilităților, atât cât acestea nu sunt un obstacol în calea procesului de armonizare.

Limbajul trebuie să fie clar și pe înțelesul tuturor. Procesul de armonizare nu presupune o distorsionare a ordinii juridice interne, ci o modificare a acesteia pentru a-i asigura compatibilitatea cu sistemul juridic al UE. În practică, pentru țările candidate la aderarea la UE și cele asociate, există două tehnici posibile de transpunere a legislației UE, care vor fi descrise în continuare.

3.5.1.1 Tehnica de copiere

Această tehnică presupune copierea literală a dispozițiilor UE în sistemul juridic intern. Aceasta este unica alegere posibilă în cazul unor elemente structurale ale actelor UE

⁷⁹ Orientări ale Guvernului Regatului Unit privind transpunerea. Modalitatea de implementare efectivă a directivelor, Londra, 2018.

⁸⁰ În prezent, acesta este art. 102 din TFUE.

⁸¹ Cauza C-27/76 *United Brands Company și United Brands continental BV vs Comisia* (1978), ECR 207, par. 65.

(regulamente și directive) care trebuie să aibă aceeași semnificație în toate statele membre ale UE, cum sunt definițiile, valorile numerice ale anumitor parametri, conceptele și termenii tehnici complecși, specificațiile tehnice. Cu referire la acestea, o țară poate doar să copieze textul UE, fiind atentă ca traducerea în limba sa oficială să nu altereze sau să diminueze semnificația termenului UE. Dat fiind faptul că limba română este una dintre limbile oficiale ale UE, pentru Republica Moldova va fi mai ușor de evitat astfel de erori.

Totuși, este de menționat faptul că nu este posibil de copiat integral textul unei directive și de așteptat întotdeauna rezultate pozitive, or, fiecare act al UE trebuie plasat într-un context național și instituțional. În cazul în care acest lucru nu este realizat, implementarea legislației UE copiate devine dificilă și chiar imposibilă.

Prin urmare, tehnica de copiere a legislației UE va fi utilizată pentru definiții, formule, scheme, valori numerice, diferite tipuri de limitări și excepții, anexe cu specificații tehnice, unde aceasta poate garanta o transpunere integrală și corespunzătoare.

Exemplul 1: Directiva 75/442/CEE privind deșeurile. Definițiile termenilor „deșeu” și „depozitare” trebuie copiate. În sensul acestei directive: (a) „deșeu” înseamnă orice substanță sau orice obiect pe care titularul are obligația să le elimine în conformitate cu dispozițiile dreptului național în vigoare;

(b) „depozitare” înseamnă:

- colectarea, sortarea, transportul și tratarea deșeurilor, precum și stocarea și descărcarea acestora la suprafață sau în subteran;
- operațiunile de transformare necesare pentru reutilizarea, recuperarea sau reciclarea deșeurilor.

Exemplul 2: Regulamentul (CE) nr. 1/2003 al Consiliului din 16 decembrie 2002 privind punerea în aplicare a normelor de concurență prevăzute la articolele 81 și 82 din tratat, la art. 23, stabilește limitele amenzilor ce pot fi impuse companiilor:

„Comisia poate aplica, prin decizie, amenzi asupra întreprinderilor și asociațiilor de întreprinderi atunci când, în mod intenționat sau din neglijență, acestea:

(a) încalcă articolul 81 sau articolul 82 din tratat; sau

(b) contravin unei decizii care dispune măsuri provizorii în temeiul articolului 8; sau

(c) nu respectă un angajament care devine obligatoriu printr-o decizie în temeiul articolului 9.

Pentru fiecare întreprindere și asociație de întreprinderi care participă la încălcarea normelor, amenda nu depășește 10% din cifra de afaceri totală din exercițiul financiar precedent.

Dacă încălcarea săvârșită de o asociație privește activitățile membrilor săi, amenda nu depășește 10% din cifra de afaceri totală a fiecărui membru activ pe piața afectată de încălcarea săvârșită de asociație”.

Aceasta înseamnă că limitele impuse și modalitatea de calcul sunt stabilite expres de UE, iar țările pot numai să copieze această formulă.

Pentru alte dispoziții ale UE decât cele menționate mai sus, va fi utilizată transpunerea prin reformulare, care va asigura o transpunere corespunzătoare a scopului actului UE.

3.5.1.2 Tehnica de transpunere cu reformulare

Această tehnică de armonizare presupune transpunerea prevederilor UE în actul normativ național într-o manieră reformulată. Respectiv, prevederile UE sunt transformate într-o manieră care ar corespunde sistemului juridic național, păstrând esența, semnificația și scopul prevederilor UE. Această modalitate de transpunere protejează ordinea juridică națională și terminologia consacrată. De asemenea, ea permite preluarea din actul UE a acelor elemente structurale care sunt relevante pentru transpunere și pentru realizarea direcțiilor de acțiuni prevăzute de actul UE, în special, în cazul directivelor, care cer anumite acțiuni pozitive de la statele membre ale UE. În acest mod, actul normativ național poate fi

definit ca având un anumit nivel de discreție în raport cu obiectivul stabilit de actul UE, în acord cu tradiția juridică națională, cadrul instituțional și terminologia consacrată.

Această tehnică are cea mai largă utilizare, or, ea presupune transpunerea actului UE cu cel mai mic nivel de stres pentru sistemul juridic național, permițându-le celor 27 de sisteme juridice diferite ale statelor membre ale UE să funcționeze în cadrul unei singure Uniuni și cu sistemul juridic unic al UE în vigoare în fiecare stat membru.

De asemenea, această tehnică permite transpunerea simultană a mai multor acte ale UE prin intermediul unui singur act național, evitând astfel suprareglementarea sau dispersarea esenței unui act al UE în mai multe acte normative naționale în cazul în care scopul actului UE este deja reglementat prin mai multe acte naționale diferite.

Pe de altă parte, această tehnică reclamă un efort enorm, cunoștințe și timp din partea autorilor, fiind deseori unica modalitate corectă pentru îndeplinirea cu succes a sarcinii stabilite.

Totuși, chiar dacă limba română este o limbă oficială a UE, autorii de acte normative din Republica Moldova ar trebui să consulte, pe lângă versiunea în limba română a actului UE, și alte versiuni lingvistice, în special, în cazul în care au dubii privind semnificația prevederii UE.

Exemplul 1: Art. 4 din **Directiva 75/442/CEE privind deșeurile** necesită acțiuni din partea statelor membre, care prevăd următoarele:

„Statele membre iau măsurile necesare pentru a asigura că deșeurile sunt depozitate fără a periclita sănătatea oamenilor și fără a dăuna mediului, în special:

- *fără riscuri pentru apă, aer, sol și pentru plante și animale;*
- *fără a cauza neplăceri prin zgomot sau mirosuri;*
- *fără a afecta în mod negativ regiunile rurale sau zonele de interes special”.*

Rămâne la discreția statelor membre să definească și ulterior să implementeze „măsurile necesare” corespunzătoare ce permit depozitarea în siguranță a deșeurilor.

3.5.1.3 Transpunerea prin tehnici de referință/trimitere

Aceste tehnici sunt disponibile doar pentru statele membre ale UE, însă chiar și acestea recurg foarte rar la ele. În speță, armonizarea se realizează printr-o trimitere la un act UE (de exemplu, anexa cu caracter tehnic a unui regulament sau standard internațional/european ISO, CEN, CENELEC). În cazul Republicii Moldova, trimiterea poate fi făcută doar la actele normative naționale. Astfel, trimiterea poate fi făcută, de exemplu, la un standard internațional/european ISO, CEN, CENELEC în cazul în care acesta a fost deja adoptat ca standard moldovenesc.

Pentru o țară asociată și candidată la aderarea UE aceasta însă nu este o opțiune. Din punct de vedere juridic, legislația UE este una străină pentru persoanele din Republica Moldova și ei nu sunt obligați să o cunoască. În cazul în care se va opta pentru o astfel de tehnică de transpunere, ulterior pot fi ridicate aspecte de constituționalitate.

Mai mult, din punct de vedere practic, ar fi dificil și chiar imposibil de desfășurat o activitate în Republica Moldova în cazul în care un act normativ pe care trebuie să-l respecti nu ar fi publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Prin urmare, se recomandă evitarea în utilizare a acestor tehnici de armonizare în cazul Republicii Moldova.

3.5.2 Transpunerea actelor juridice secundare ale UE

În continuare, se va examina modalitatea de transpunere a diferitor tipuri de acte juridice ale UE. Anterior, a fost analizată natura juridică a acestor acte ale UE. Potrivit celor menționate mai sus, în UE, doar directivele reprezintă instrumente normative utilizate pentru

armonizarea legislației statelor membre cu sistemul juridic al UE. Pe de altă parte, regulamentele și deciziile sunt direct aplicabile pe întregul teritoriu al UE și nu există nicio necesitate (ba chiar există o interdicție) de transpunere a acestora de către statele membre ale UE. Totuși, pentru țările asociate/candidate la aderare, cum este Republica Moldova, această distincție dintre acte nu este aplicabilă, Moldova având obligația de a transpune toate aceste acte juridice ale UE și chiar prevederi ale tratatelor constitutive ale UE (de exemplu, art. 101-108 din TFUE, normele privind concurența și ajutorul de stat).

Mai mult decât atât, pentru țările asociate/candidate la aderare, actele UE neobligatorii reprezintă un izvor important de drept comunitar care, la fel, necesită transpunere prin acte normative interne obligatorii.

3.5.2.1 Transpunerea directivelor

Din considerentul că directivele reprezintă acte ale UE care sunt supuse procedurii de transpunere și în UE, majoritatea principiilor directoare ale acestui proces și normele metodologice aferente sunt detaliate și descrise în jurisprudența CJUE.

Directiva este obligatorie pentru fiecare stat membru destinat cu privire la rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităților naționale competența în ceea ce privește forma și mijloacele (art. 288 din TFUE).

În conformitate cu art. 288 din TFUE, directiva este obligatorie în ceea ce privește rezultatul ce trebuie atins de statul membru al UE. Alegerea metodei pentru atingerea rezultatului scontat rămâne la discreția statului membru. Totuși, acest drept discreționar nu este unul absolut. Actul normativ intern de transpunere a directivei UE trebuie să fie de același nivel și tip ca și cel al actului normativ național care reglementează în mod obișnuit acest domeniu în lipsa obligației de transpunere a directivei UE. Respectiv, atunci când un anumit domeniu este reglementat în Republica Moldova de o lege, transpunerea prevederilor din domeniul respectiv reglementate de o directivă UE se va realiza, de asemenea, printr-o lege.

Instrumentele juridice naționale pentru transpunerea directivelor UE trebuie să fie obligatorii din punct de vedere juridic și efective/aplicabile (de exemplu, o lege, o hotărâre de Guvern, un act departamental emis de un minister, hotărârea unei instanțe judecătorești) și trebuie aduse la cunoștința publicului larg prin publicare în Monitorul Oficial al țării respective.

Prevederile directivei trebuie să fie implementate eficient, în mod specific și cu o claritate incontestabilă pentru a satisface cerința securității juridice, iar în cazul unei directive menite să confere drepturi persoanelor fizice, cele din urmă trebuie să aibă acces la cunoașterea drepturilor lor⁸².

Potrivit CJUE, directivele (și alte acte legislative ale UE) pot fi transpuse în dreptul național numai prin „dispoziții interne de natură obligatorie, care au aceeași forță juridică ca și actele ce trebuie modificate”. Aceasta înseamnă că legislația națională existentă, care nu este în conformitate cu *acquis*-ul UE și care este substituită de legislația nouă, armonizată cu *acquis*-ul, trebuie să fie înlocuită cu acte normative de același nivel. La fel, aceasta înseamnă că actele administrative neobligatorii, cum sunt ordinele și orientările, nu pot fi utilizate pentru transpunerea directivelor și pentru modificarea legislației care este ierarhic superioară. Curtea a decis în aceeași cauză că: „Acesta nu este cazul unor simple practici administrative, care prin natura lor sunt alterabile la dorința autorităților și nu se bucură de publicitatea adecvată”⁸³.

⁸² C-2/97, Hotărârea Curții din 17 decembrie 1998. Societă italiana petroliSpA (IP) vs Borsana SRL. Trimitere la o hotărâre preliminară: Tribunale di Genova – Italia.

⁸³ C-168/85, Hotărârea Curții din data de 15 octombrie 1986, Comisia/Italia, ECR 1986, pag. 2945, pct. 13; Hotărârea Curții din data de 2 decembrie 1986, C-239/85, Comisia/Belgia, ECR, pag. 3645; Hotărârea Curții din 3 martie 1988, C-116/86, Comisia/Italia, ECR, pag. 1323; Hotărârea Curții din data de 17 noiembrie 1992, C-235/91, Comisia/Irlanda, ECR, pag. I-5917, pct. 9-10; Hotărârea Curții din data de 9 martie 2000, Comisia/Italia, C-358/98, ECR, pl-1255, pct. 17.

Acestea par să fie argumente juridice evidente, însă jurisprudența CJUE afirmă altceva.

Prin urmare, în ceea ce privește principiile directivelor, obligațiile, restricțiile și drepturile persoanelor juridice și fizice, va fi necesară adoptarea unui act de către Parlament. Executivile statelor nu pot utiliza măsuri administrative pentru a atinge obiectivele stabilite de unele directive concrete.

Pentru aspectele tehnice și de altă natură care vor fi modificate frecvent, actele normative ale Guvernului, ministerelor sau ale altor agenții vor fi un instrument de armonizare mai aplicabil, însă acestea trebuie să aibă temei juridic stabilit de lege.

În legislația națională, nu trebuie transpus textul complet „cuvânt cu cuvânt” al directivei, dar cerințele și obiectivele generale ale directivei trebuie realizate. Potrivit celor menționate mai sus, toate definițiile, formulele, diagramele, valorile numerice, diferite tipuri de limitări și excepții, anexele cu specificații tehnice etc. trebuie copiate fără devieri din directivă. Acestea nu trebuie transpuse prin legi, or, actele normative subordonate sunt mult mai potrivite pentru formule, diagrame, anexe cu specificații tehnice etc. În fiecare caz aparte, autorul are discreția de a face alegerea pe care o consideră potrivită în contextul tradiției juridice din Republica Moldova.

Este important de a nu admite diminuarea/distorsionarea domeniului de aplicare al directivei atunci când actul național reglementează aspectele generale stabilite de directivă. Uneori este util de consultat diferite versiuni lingvistice ale aceleiași directive pentru a înțelege mai bine domeniul de aplicare și obiectivul directivei.

Definițiile din directivă trebuie transpuse integral și literal în legislația națională. Deficiențele și restricțiile interne nu sunt motiv pentru a nu transpune o directivă (sau orice alt act juridic al UE).

Directivele nu sunt aplicabile *per se*, iar statele membre trebuie să adopte în mod obligatoriu actele normative care vor permite implementarea directivelor pe teritoriul lor și vor stabili o perioadă de tranziție în care legislația națională neconformă cu noua legislație⁸⁴ va fi abrogată.

Statele membre ale UE sunt obligate să transpună directivele chiar dacă acestea reglementează o situație juridică ce nu este valabilă pentru aceste state (de exemplu, legislația maritimă a UE în țările care nu au ieșire la mare).

Toate statele trebuie să implementeze directiva în termenul stabilit de aceasta.

Potrivit art. 4 din TUE, statele membre adoptă orice măsură generală sau specială pentru asigurarea realizării obligațiilor care decurg din tratate sau care rezultă din actele instituțiilor Uniunii.

Acest fapt este valabil și pentru transpunerea și implementarea directivelor. Obligația se aplică tuturor instituțiilor statului, inclusiv instanțelor de judecată. Aceasta presupune că instanțele de judecată au obligația de a interpreta legislația națională în spiritul directivei UE pentru a asigura atingerea scopului directivei.

Directivele ar trebui interpretate în integralitatea lor și în contextului întregului corp legislativ al UE din domeniul respectiv, nu doar în calitate de un act legislativ individual sau ca o parte a acestuia. Dispozițiile individuale vor fi interpretate pentru a se atinge scopul declarat al întregii legislații, iar interpretările literale înguste ar trebui ignorate în cazul în care ele contravin obiectivului general.

Directivele conțin prevederi obligatorii și neobligatorii (dispoziții tranzitorii). La fel, acestea includ prevederi relevante doar pentru statele membre ale UE (obligația de a raporta

⁸⁴ CEJ, 18 decembrie 1997, Cauza C 129/79, Comisia vs Belgia.

Comisiei) sau doar pentru Comisia UE (obligația de a prezenta rapoarte Consiliului). Astfel, **Republica Moldova trebuie să transpună doar prevederile obligatorii.**

Deși Republica Moldova este o țară candidată la aderare/asociată, majoritatea acestor principii se aplică și angajamentului său de armonizare legislativă. Lista directivelor, domeniul de aplicare și termenele de transpunere ale acestora sunt stabilite prin Acordul de asociere sau Agenda de asociere, dar nu nemijlocit de legislația UE. Pe viitor, după deschiderea negocierilor de aderare, domeniul de aplicare și termenele vor fi stabilite în procesul de negociere a aderării la UE. Totuși, principiile generale privind transpunerea unei directive se aplică în același mod în orice etapă a procesului.

În capitolele precedente, au fost deja prezentate nivelurile de armonizare în cadrul UE, în special, transpunerea minimă și maximă, care are o valoare aparte pentru procesul de transpunere a directivelor.

Aspectele practice privind transpunerea directivelor și regulamentelor sunt incluse în secțiunea 4.8.2.

3.5.2.2 Transpunerea regulamentelor

Regulamentul are aplicabilitate generală. Acesta este obligatoriu în toate elementele sale și se aplică direct în fiecare stat membru (art. 288 TFUE).

Potrivit celor menționate anterior, regulamentele sunt direct aplicabile în statele membre ale UE, fără a fi necesară transpunerea acestora. Statele membre sunt obligate însă să adopte măsuri de implementare prevăzute de regulamentele în cauză.

De exemplu, un regulament poate cere statelor membre să prevadă procedura de aplicare prin fraza: „Aplicarea procedurilor va fi reglementată de statul membru”. **În speță, Moldova va acționa în același mod de parcă ar fi fost stat membru al UE.** Astfel de dispoziții nu trebuie copiate în actul național, Moldova fiind obligată să definească întreaga procedură națională de aplicare. Nu este necesar ca procedura să fie absolut nouă; pot fi utilizate și actualizate/modernizate instituțiile și procedurile deja existente. Aceasta presupune că în cazul în care regulamentul necesită aplicare administrativă, Moldova va desemna autoritatea competentă care va aplica actul național de transpunere a regulamentului. La fel, țara poate acorda competențe suplimentare autorității competente pentru a aplica legislația. În anumite cazuri, legislația națională ar trebui să adopte sancțiuni penale sau contravenționale care să asigure aplicarea regulamentului UE. Acest fapt va genera modificarea Codului penal sau a altor acte legislative relevante.

Totuși, având în vedere părțile esențiale ale unui regulament care reglementează anumite aspecte în UE, Republica Moldova este obligată să transpună acel regulament în sistemul său juridic național. Pentru a atinge obiectivele stabilite de Acordul de asociere și cele care reies din calitatea sa de stat candidat la aderare, Moldova trebuie să reproducă sistemul juridic al UE ce rezultă din regulamente. Într-o țară asociată/candidată la aderare, legislația națională trebuie să asigure cadrul juridic care pentru statele membre ale UE este stabilit la nivelul UE.

Astfel, Moldova trebuie să transpună regulamentele în aceeași manieră în care transpune și directivele. Aceasta înseamnă că vor trebui copiate în legislația națională definițiile, valorile numerice, cerințele tehnice și alte detalii. În țările asociate/candidate la aderare, principiile de transpunere aplicabile directivelor se aplică și în cazul regulamentelor.

Formularea prevederilor naționale trebuie să fie cât mai apropiată de cea din regulamentul UE, în caz contrar, pot apărea divergențe și dificultăți în procesul de aplicare a acestora. Alte dispoziții vor fi transpuse prin reformulare, ținând cont de obiectivul general al regulamentului.

În cazul armonizării cu regulamentele UE, cel mai important element care se impune este dezvoltarea unui sistem instituțional capabil să implementeze legislația națională armonizată *a priori* cu *acquis*-ul UE.

Pentru a crea un astfel de cadru se impune transpunerea prevederilor materiale și procedurale din regulamentele UE. Dat fiind faptul că UE nu dispune de un sistem penal propriu, ci se bazează pe sistemele naționale, statele membre ale UE trebuie să asigure și aplicarea corectă a normelor prin sancțiuni, în cazul în care o astfel de obligație rezultă din regulament, chiar dacă regulamentele sunt direct aplicabile statelor membre.

Exemplul 1: Regulamentul (CE) nr. 1907/2006 privind înregistrarea, evaluarea, autorizarea și restricționarea substanțelor chimice (REACH), de înființare a Agenției Europene pentru Produse Chimice, definește la art. 126 sancțiunile în caz de nerespectare a regulamentului după cum urmează:

„Statele membre stabilesc dispoziții referitoare la sancțiunile aplicabile pentru încălcarea dispozițiilor prezentului regulament și iau toate măsurile necesare pentru a asigura aplicarea lor. Sancțiunile trebuie să fie efective, proporționale și descurajante. Statele membre trebuie să comunice aceste dispoziții Comisiei până la 1 decembrie 2008 și să îi comunice fără întârziere orice modificare ulterioară care le afectează”.

Republica Moldova (la fel ca statele membre) va trebui să decidă asupra creării unui astfel de sistem penal aplicabil pentru încălcarea dispozițiilor acestui Regulament și va asigura implementarea acestuia.

Moldova în calitate de țară asociată/candidată la aderare trebuie să transpună și regulamentele care sunt direct aplicabile statelor membre ale UE. Moldova trebuie să utilizeze pentru acestea același set de instrumente și tehnici care sunt valabile pentru directive.

3.5.2.3 Transpunerea deciziilor

Decizia este obligatorie în toate elementele sale. În cazul în care se indică destinatarii, decizia este obligatorie doar pentru aceștia (art. 288 TFUE).

Deciziile sunt obligatorii pentru destinatarii lor. Deciziile pot fi adresate persoanelor fizice sau juridice ori unui singur sau mai multor state membre. Prin urmare, autorul actului normativ va determina dacă o decizie este aplicabilă tuturor statelor membre. În asemenea caz, decizia ar trebui analizată ca obiect pentru o posibilă transpunere. În cazul în care decizia este adresată doar unor state membre sau unei persoane juridice, transpunerea acesteia nu este necesară.

De exemplu, în temeiul **Directivei 2001/37/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iunie 2001** privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre în materie de fabricare, prezentare și vânzare a produselor din tutun, fiecare pachet unitar de produse din tutun, cu excepția tutunului pentru uz oral și a altor produse din tutun care nu se aprind, trebuie să poarte un avertisment general și un avertisment suplimentar preluat din lista care figurează în anexa I la acea directivă.

Utilizarea unor astfel de avertismente rămâne la discreția statelor membre ale UE. Acestea ar putea decide dacă sunt necesare avertismente sub formă de fotografii color sau alte ilustrații grafice în combinație cu avertismente suplimentare. Astfel de avertismente combinate trebuie să fie conforme cu Decizia Comisiei din 5 septembrie 2003 privind utilizarea fotografiilor color sau a altor ilustrații în calitate de avertismente privind sănătatea pe pachetele de țigări.

Dat fiind faptul că Decizia Comisiei stabilește ce trebuie să facă statele membre, această decizie ar trebui transpusă și în legislația Republicii Moldova. Alegerea unui act național pentru transpunerea acestei decizii (lege sau act normativ subordonat) va fi determinată de

aceleași principii care au fost utilizate pentru transpunerea Directivei 2001/37/CE, iar decizia ar trebui transpusă într-un pachet legislativ/normativ după transpunerea primară a Directivei 2001/37/CE.

Mai mult decât atât, în anumite cazuri deciziile individuale ar putea fi și ele esențiale (în special, deciziile Comisiei) pentru clarificarea anumitor aspecte în fiecare domeniu de politici. Deciziile Comisiei reprezintă un bun exemplu în cazuri individuale de concurență, unde motivarea Comisiei asigură interpretarea legislației UE și oferă noi căi pentru autorii de acte normative din Republica Moldova, chiar dacă însăși decizia interpretată nu este transpusă. Astfel de decizii, cu siguranță, vor fi supuse unui control judiciar din partea CJUE. În cazul în care sunt susținute de CJUE, aceste decizii vor deveni parte a *acquis*-ului în vigoare.

Tabelul 1. Tipurile de acte juridice ale UE⁸⁵

	Directivă	Regulament	Decizie
Intrarea în vigoare	La data prevăzută în directivă sau în ziua a 20-a de la data publicării în Jurnalul Oficial.	La data prevăzută în regulament sau în ziua a 20-a de la data publicării în Jurnalul Oficial.	La notificarea persoanelor cărora le este adresată.
Termenul de armonizare	Indicat în directivă: același ca și data transunerii cu excepția cazului în care altă(e) dată(e) este (sunt) indicată(e) în directivă. Poate fi de la o lună până la 3 sau mai mulți ani după intrarea în vigoare. Unele directive pot avea efect direct în cazul în care statul membru nu respectă termenul de transpunere în legislația națională.	Nu este aplicabil. Aplicare și efect direct. Intră în vigoare la data publicării în Jurnalul Oficial.	Nu este aplicabil. Aplicare și efect direct. Obligatorie pentru părțile cărora le este adresată la data intrării în vigoare.
Utilizare și frecvență	Cel mai frecvent utilizate instrumente ale legislației UE pentru armonizare, în special, a legislației în domeniul mediului.	Este utilizat atunci când este nevoie de un sistem de politici unificat: fonduri, instituții; schemele voluntare ale UE, cum ar fi eticheta ecologică, EMAS; controlul asupra produselor sau comerțului – substanțe care diminuează stratul de ozon, controlul produselor chimice (REACH), securitatea alimentară etc.	Utilizată pentru a specifica cerințele administrative în detaliu sau a actualiza aspectele tehnice ale regulamentelor sau directivelor – raportarea, ratificarea acordurilor internaționale și a protocoalelor.
Obligațiile juridice ale statelor membre	Adoptă legi, acte normative subordonate și proceduri pentru a pune în aplicare directiva în termenul stabilit pentru transpunere.	Stabilește instituții și proceduri, abrogă orice dispoziții naționale contradictorii.	Obligatorie pentru părțile cărora le este adresată; acestea pot include sau nu statele membre.

3.5.2.4 Transpunerea recomandărilor și avizelor

Recomandările și avizele nu sunt obligatorii (art. 288 TFUE).

⁸⁵ Primož Vehar și Jasna Marin, *Etapale transunerii. Ghid pentru elaborarea legislației naționale conforme cu acquis-ul UE*, Belgrad, 2016, pag. 51-52.

Potrivit celor descrise mai sus, recomandările și avizele, în comun cu alte acte (care nu sunt codificate în tratate) adoptate de către organismele UE, în special de Comisie, formează corpul legislativ **fără caracter obligatoriu/soft law**. Aceste acte sunt, în principal, utilizate de instituții în vederea asigurării unei clarități sporite și oferă explicații conexe actelor UE obligatorii din punct de vedere juridic. Obiectivul acestor acte este de a crește nivelul de securitate juridică și previzibilitatea reglementărilor în UE. Deși nu sunt obligatorii, instanțele naționale trebuie să le ia în considerare atunci când interpretează legislația în litigiile/diferențele pentru care au fost sesizate.

Recomandările „în sine nu pot să confere drepturi persoanelor fizice pe care cele din urmă le pot invoca în instanțele naționale. Totuși, instanțele naționale sunt obligate să ia în considerare aceste recomandări în vederea soluționării litigiilor pentru care au fost sesizate, în special, în cazurile în care ele sunt capabile să clarifice interpretarea altor dispoziții ale dreptului național sau comunitar”⁸⁶.

Statele membre, precum și țările asociate/candidate la aderare, ar trebui să urmeze orientările stabilite în aceste acte. Pentru țările asociate/candidate aceste acte sunt importante în vederea consolidării capacității instituțiilor de implementare a *acquis*-ului UE în sistemul juridic intern. Dat fiind faptul că legislația națională este supusă armonizării, instituțiile responsabile pentru implementarea acestei legislații trebuie să elaboreze și practica de implementare în conformitate cu practicile UE și ale statelor membre. Aceste acte neobligatorii pot explica motivele instituțiilor UE, servind în calitate de orientări valoroase pentru organismele naționale.

Merită menționat faptul că, atunci când autoritățile naționale planifică implementarea legislației naționale într-o manieră similară celei din UE, se recomandă transpunerea în sistemul juridic intern a actelor neobligatorii ale UE de clarificare a acțiunilor UE. Pentru a spori nivelul securității juridice și previzibilitatea, autoritățile naționale ar trebui să transpună actele neobligatorii ale UE, preferabil printr-un act național obligatoriu, la care se poate face trimitere în fața instanțelor. Ne referim, în special, la domeniul concurenței și al ajutorului de stat, unde avizele Comisiei au un rol important.

În speță, astfel de avize ar trebui transpuse, preferabil, prin hotărâri de Guvern sau prin acte normative obligatorii ale autorităților de implementare (în cazul în care există o asemenea posibilitate). Astfel, se va asigura creșterea nivelului de securitate juridică în Republica Moldova, asigurând totodată și o flexibilitate adecvată sistemului național.

3.5.2.5 Transpunerea deciziilor-cadru ale UE

Înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona la 1 decembrie 2009, art. 34 (2) (b) din TUE prevedea posibilitatea adoptării deciziilor-cadru de către Consiliu în scop de armonizare a actelor legislative și normative ale statelor membre. Aceste decizii-cadru erau adoptate în cadrul pilonului 2 (PESC) și al pilonului 3 (JAI).

Scopul și natura acestora erau similare directivelor, întrucât erau obligatorii pentru statele membre în ceea ce privește obiectivul ce urma să fie atins, iar alegerea metodei pentru atingerea obiectivului era lăsată la discreția statelor membre. Spre deosebire de directive, deciziile-cadru nu au efect direct în nicio circumstanță.

Astfel de decizii erau adoptate pentru armonizarea dreptului penal și a dreptului de procedură penală al statelor membre ale UE, precum și pentru consolidarea cooperării sistemului judiciar cu poliția în aspecte penale.

⁸⁶ Cauza C-322/88, Hotărârea Curții din data de 13 decembrie 1989, Salvatore Grimaldi vs Fonds des maladies professionnelles, Rapoartele Curții Europene, 1989. P. 04407.

După intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, aceste decizii-cadru au fost substituite cu directivele, iar cele care mai sunt în vigoare vor fi abrogate treptat de noua legislație sub formă de directive. Totuși, atât timp cât deciziile-cadru sunt în vigoare și sunt incluse în AA, o țară asociată/candidată ar trebui să le transpună.

Principiile aplicabile directivelor sunt aplicabile și transpunerii deciziilor-cadru.

Tabelul 2. Privire de ansamblu asupra naturii juridice a actelor UE.

	Directive	Regulamente	Decizii	Recomandări și avize	Instrumente de interpretare (Avize/Orientări)
Efecte	Obligatorii în ceea ce privește rezultatul	Aplicabile direct și obligatoriu în totalitate	Aplicabile direct și obligatorii în totalitate	Neobligatorii	Neobligatorii
Adresate	Tuturor statelor membre sau celor indicate	Tuturor statelor membre și persoanelor fizice și juridice pe teritoriul UE	Tuturor statelor membre sau celor indicate, în principal, anumitor persoane fizice sau juridice	Tuturor statelor membre sau celor indicate, altor organisme ale UE, persoanelor fizice și juridice pe teritoriul UE	Tuturor statelor membre, altor organisme ale UE, persoanelor fizice și juridice pe teritoriul UE
Transpunerea pentru statele membre	Necesară	Nu este necesară: direct aplicabile. Măsuri posibile de implementare	Nu este necesară	Nu este necesară	Nu este necesară
Transpunerea pentru Republica Moldova	Necesară – în conformitate cu dispozițiile AA și prioritățile naționale	Necesară – în conformitate cu prioritățile naționale și cu planul de armonizare a legislației	Nu este necesară – numai în cazul în care este relevant pentru Republica Moldova (număr restrâns de cazuri, explicat mai sus)	Nu este necesară – numai în cazul în care este relevant pentru Republica Moldova (număr restrâns de cazuri, explicat mai sus)	Nu este necesară, însă poate fi sursă de gândire în termenii legii și uneori ar putea fi transpuse în acte juridice obligatorii (reglementări)

3.6 Practici/sfaturi utile de aplicat și practici de evitat (ce trebuie făcut și ce nu trebuie făcut)

3.6.1 Sfaturi utile de aplicat⁸⁷

Criteriile sau principiile de armonizare corespunzătoare a legislației sunt stabilite de CJUE pentru statele membre, în cazurile în care cele din urmă au transpus directivele. Dat fiind faptul că regulamentele (cu doar câteva excepții menționate mai sus) nu sunt transpuse în sistemele juridice ale statelor membre, dar urmează să fie transpuse în sistemul juridic al Republicii Moldova, rezultă că aceleași tehnici pot fi utilizate și pentru transpunerea regulamentelor, directivelor, deciziilor, deciziilor-cadru și, în caz de necesitate, a unor

⁸⁷ Ibidem, Vehar și Marin, pag. 92-94.

instrumente juridice neobligatorii ale UE. Aceste principii ar trebui ajustate în funcție de situația din Republica Moldova și obiectivele stabilite de AA.

Chiar dacă majoritatea aspectelor în discuție au fost supuse analizei în capitolele precedente, acestea sunt prezentate mai jos într-o formă unificată pentru utilizare facilă. Respectiv, autorii proiectelor de acte normative din Republica Moldova pot utiliza în procesul de armonizare următoarele sfaturi practice.

3.6.1.1 Prioritizarea și identificarea *acquis*-ului UE

În ceea ce privește prioritizarea, autorii ar trebui întotdeauna să pornească de la obligațiile existente ce decurg din AA, Agenda de asociere și din alte acorduri bilaterale cu UE. După aceasta, sunt examinate prioritățile politicilor naționale. Analiza cost-beneficiu ar trebui să fie principiul director în acest caz, iar Republica Moldova ar trebui întotdeauna să se axeze pe măsurile care vor oferi mai multe beneficii, având costuri mai mici, măsurile costisitoare fiind adoptate doar în acord cu capacitățile financiare ale țării. Odată cu începerea negocierilor de aderare la UE, rezultatele negocierilor și ale angajamentelor asumate de Republica Moldova în perioada negocierilor vor deveni prioritatea de top pentru transpunerea legislativă. Conform celor menționate anterior, toate obligațiile nerealizate ce decurg din AA, Agenda de asociere și alte acorduri bilaterale cu UE vor deveni criterii de referință în capitolele individuale ale negocierilor de aderare, care vor trebui abordate la începutul negocierilor de aderare pentru a avansa în această direcție.

Listele de examinare a legislației (respectiv agendele ședințelor pentru examinare explicativă) prezentate de Comisia Europeană țărilor candidate în timpul negocierilor de aderare ar putea servi în calitate de orientare utilă în domeniul legislației UE, într-un capitol individual, precum și de un bun instrument pentru prioritizarea efortului de transpunere. Agendele pentru examinările explicative întocmite de Comisie pentru Serbia în perioada 2013–2015 sunt disponibile pe website-ul Ministerului pentru Afaceri Europene al Serbiei⁸⁸. Acestea pot fi utilizate doar în calitate de instrument de asistență, având în vedere decalajul de 8 ani, timp în care *acquis*-ul UE a evoluat considerabil. Negocierile cu Macedonia de Nord și Albania pot oferi liste actualizate ale celei mai importante legislații UE în vigoare.

Consultarea website-ului EUR-Lex⁸⁹, unde sunt afișate sintezele legislației UE⁹⁰, organizate în funcție de domeniile legislației UE, reprezintă cea mai ușoară cale de a urmări legislația UE în vigoare. Aceasta bază juridică oferă o imagine de ansamblu asupra celor mai importante acte din legislația UE și asigură conexiunea dintre diferite acte ale UE, precum și o privire globală asupra subiectului abordat.

3.6.1.2 Alegerea actului juridic intern

Statele membre pot alege dacă vor include prevederile directivei în legislația existentă sau vor adopta un nou act normativ și, în acest sens, legiuitorul național poate utiliza, la alegere, cele mai potrivite și mai cunoscute tehnici legislative. Această abordare este valabilă și pentru Republica Moldova, deși ar trebui utilizate doar tehnicile juridice interne. Autorii proiectelor de acte din Moldova ar trebui să utilizeze pentru reglementare același tip de act normativ pe care îl utilizează pentru reglementarea domeniului respectiv în cazul în care acesta nu ar fi avut nevoie de armonizare.

Este foarte important ca directivele să fie transpuse în legislația națională printr-un act normativ corespunzător.

⁸⁸ <https://www.mei.gov.rs/eng/documents/negotiations-with-the-eu/screening/explanatory-screening/>

⁸⁹ Pagina de internet a EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

⁹⁰ Sinteze ale legislației UE: <https://eur-lex.europa.eu/browse/summaries.html>

Exemplele de mai jos demonstrează modul în care actele juridice ale UE pot fi transpuse necorespunzător:

- printr-un act normativ intern (de exemplu, instrucțiune a instituției responsabile) care nu este obligatoriu din punct de vedere juridic pentru persoanele fizice și juridice;
- printr-un act normativ care nu poate impune dispoziții cu privire la sancțiuni sau nu poate crea noi instituții sau organisme de stat; sau
- nu există o delegare corespunzătoare (bază juridică) în dreptul național, care ar asigura dreptul de delegare juridică sau competența de a adopta acest act (de exemplu, Guvernului, unui minister sau unei autorități competente).

Autorii proiectelor de acte normative trebuie să studieze atent actul juridic al UE înainte de a-l transpune și să decidă ce tip de act normativ național trebuie utilizat pentru armonizare: ar putea fi o lege, adoptată de Parlament în acest scop, un act normativ aprobat de Guvern sau de un minister sau chiar instrucțiuni administrative.

Derularea procesului de armonizare prin transpunerea tuturor actelor UE doar prin legi adoptate de Parlament nu este nici recomandat și nici posibil. Trebuie menținută flexibilitatea sistemului juridic național.

Armonizarea nu poate fi realizată numai prin acte normative subordonate legilor. **Drepturile și obligațiile/restricțiile nu pot fi acordate sau impuse prin acestea. Trebuie menținută securitatea juridică.**

Tradiția juridică în stabilirea obiectului de reglementare al legilor și al actelor normative subordonate ar trebui păstrată dacă este posibil.

O directivă/un regulament nu este egal(ă) cu o lege locală. Nu reglementați excesiv!

Instrucțiunile interne sau alte documente similare, precum și jurisprudența instanțelor naționale, nu sunt considerate a fi instrumente potrivite pentru armonizarea legislației.

Alegerea actului juridic intern prin care să fie transpusă directiva depinde de ordinea constituțională și de ierarhia actelor normative ale țării. Totuși, indiferent de tipul actului normativ intern ales, directiva va fi transpusă într-un mod în care aceasta va fi obligatorie din punct de vedere juridic pentru toate instituțiile, persoanele fizice și juridice, iar aplicarea acesteia de către autoritățile și instanțele naționale va fi asigurată pe întregul teritoriu al statului, textul actului național fiind publicat și comunicat publicului prin Monitorul Oficial sau prin alte surse similare.

În cazul în care un act al UE are ca obiect acordarea de anumite drepturi persoanelor fizice, prevederile actului normativ intern vor acorda aceste drepturi într-o manieră clară, iar persoanele fizice vizate trebuie să poată invoca aceste drepturi, inclusiv pentru apărare, în cadrul instanțelor naționale. Același principiu se aplică atunci când anumite obligații sunt impuse instituțiilor naționale sau persoanelor fizice. În aceste cazuri, ar trebui utilizată o lege pentru a transpune astfel de dispoziții, nu un act normativ subordonat.

Atunci când printr-un act normativ național sunt create noi drepturi și obligații, fiind necesare și dispoziții de sancționare, actele UE vor fi armonizate prin lege.

Actele normative subordonate ar trebui utilizate numai atunci când există fundamentul juridic fixat într-un act normativ ierarhic superior. Ele nu pot adopta noi drepturi și obligații și nici sancțiuni. Actele normative subordonate pot numai detalia legislația existentă. Toate reglementările naționale, inclusiv cele de transpunere, sunt publicate în Monitorul Oficial.

Exemplul 1: La definirea modalității de evaluare a piețelor geografice în cazurile de concurență de către autoritatea de reglementare a concurenței, un act normativ subordonat legii ar fi suficient. Însă

este necesară o lege pentru a defini ce comportament pe piață constituie o încălcare a Legii privind concurența.

Exemplul 2: Regulamentul (CE) nr. 1/2003 al Consiliului din 16 decembrie 2002 privind implementarea normelor de concurență prevăzute la art. 81 și 82 din tratat stabilește, la art. 23, limitele amenzilor impuse întreprinderilor:

„2. Comisia poate aplica, prin decizie, amenzi asupra întreprinderilor și asociațiilor de întreprinderi atunci când, în mod intenționat sau din neglijență, acestea:

(a) încalcă articolul 81 sau articolul 82 din tratat; sau

(b) contravin unei decizii care dispune măsuri provizorii în temeiul articolului 8; sau

(c) nu respectă un angajament care devine obligatoriu printr-o decizie în temeiul articolului 9.

Pentru fiecare întreprindere și asociație de întreprinderi care participă la încălcarea normelor, amenda nu depășește 10% din cifra de afaceri totală din exercițiul financiar precedent.

Dacă încălcarea săvârșită de o asociație privește activitățile membrilor săi, amenda nu depășește 10% din cifra de afaceri totală a fiecărui membru activ pe piața afectată de încălcarea săvârșită de asociație.

3. La stabilirea valorii amenzii se iau în considerare atât gravitatea, cât și durata încălcării.”

În speță, valoarea maximă a amenzii (10%) trebuie inclusă în Legea privind concurența. Totuși, obligația de a lua în considerare atât gravitatea, cât și durata încălcării poate fi realizată și printr-un act normativ (de exemplu, hotărâre de Guvern), întrucât formulele și calculele fac obiectul unui act normativ. De asemenea, astfel de formule sunt dinamice, iar introducerea unor noi abordări privind aspectele procedurale nu ar trebui să solicite modificarea legii.

Un act normativ care definește modalitățile de calcul al amenzilor ar trebui să transpună **Orientările Comisiei privind calcularea amenzilor aplicate în temeiul art. 23, alin. (2), lit. (a) din Regulamentul nr. 1/2003 (2006/C 210/02).**

Uniunea Europeană a stabilit aceleași norme în exemplul 2 în alt act, în speță **Directiva (UE) 2019/1 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018 privind oferirea de mijloace autorităților de concurență din statele membre astfel încât să fie mai eficace în aplicarea legii și privind garantarea funcționării corespunzătoare a pieței interne**, după cum urmează:

Art. 14. Calcularea amenzilor:

„1. Statele membre se asigură că, atunci când autoritățile naționale de concurență stabilesc cuantumul amenzii pentru o încălcare a articolului 101 sau 102 din TFUE, se țin seama atât de gravitatea, cât și de durata încălcării.”⁹¹

Art. 15. Cuantumul maxim al amenzii

„1. Statele membre se asigură că cuantumul maxim al amenzii pe care autoritățile naționale de concurență o pot impune fiecărei întreprinderi sau asocieri de întreprinderi care participă la o încălcare a articolului 101 sau 102 din TFUE nu este mai mic de 10% din cuantumul cifrei de afaceri mondiale totale a întreprinderii sau a asocierii de întreprinderi realizate în cursul anului financiar care precedă decizia menționată la art. 13, alin. (1).”

Prin urmare, această directivă va fi transpusă prin același act și în aceeași manieră cum a fost transpus Regulamentul Consiliului nr. 1/2003. În cazul în care Regulamentul 1/2003 a fost deja transpus până în anul 2019 și până la adoptarea Directivei 1/2019, atunci nu este nevoie de nicio acțiune din partea Republicii Moldova în ceea ce privește modalitatea de calculare a amenzilor.

După cum exemplul precedent demonstrează capacitatea de a cuprinde întregul domeniu al *acquis*-ului UE, planificarea strategică este esențială pentru a realiza angajamentele stabilite de AA și Agenda de asociere și ale negocierilor de aderare preconizate în termen. **Un document unic de planificare a**

⁹¹ Ambele acte se referă la aceleași articole din Tratat, însă discrepanța apare din cauza renumerotării articolelor din Tratat după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona la 1 decembrie 2009.

activităților aferente aderării la UE permite o planificare mai bună și mai coerentă a acestei sarcini solicitante.

În cazul în care implementarea unui act juridic al UE cade sub incidența domeniului de aplicare al competențelor mai multor ministere și autorități publice centrale, se va asigura o cooperare strânsă a diferitor ministere în procesul de redactare juridică, inclusiv în procesul de întocmire a tabelului de concordanță necesar.

3.6.1.3 Definițiile ar trebui transpuse

De regulă, definițiile incluse în directive trebuie transpuse în legislația națională. Problema transpunerii corecte a definițiilor este foarte importantă, dat fiind faptul că semnificația juridică a acestora ar putea fi diferită în fiecare stat membru al UE. Netranspunerea acestora cauzează probleme, în special, atunci când directiva stabilește definiții precise și detaliate ale principalelor concepte utilizate în această directivă⁹².

În acest mod, absența unor definiții corespunzătoare poate genera interpretarea și aplicarea dispozițiilor relevante ale legislației naționale într-o manieră și semnificație care nu este coerentă sau chiar este contrară semnificației dispozițiilor prevăzute de legislația UE.

Înainte de transpunerea unei definiții în noul act normativ, este important de verificat dacă această definiție din același act al UE este deja transpusă într-un alt act normativ național. În caz contrar, se poate crea situația când aceeași definiție a UE este transpusă diferit în câteva acte normative naționale. Acest fapt va cauza inevitabil probleme în procesul de implementare și de control judiciar, deoarece există un risc de confuzie pentru instanțe și autorități în privința definiției care trebuie utilizată.

3.6.1.4 Transpunerea literală nu este o regulă sau o obligație

În procesul de transpunere a directivei, obiectivul acesteia trebuie îndeplinit integral, asigurând claritate și securitate juridică. O directivă nu necesită neapărat transpunerea literală a dispozițiilor sale. Cu toate că uneori este cea mai evidentă soluție, nu există o regulă obligatorie ca actul normativ național care transpune dispozițiile directivei să urmeze structura directivei. Mai mult, directiva poate fi transpusă, de exemplu, printr-o lege și o serie de acte normative subordonate în măsura în care acest lucru se consideră necesar. Poate fi aplicat și procesul invers, de exemplu, mai multe directive sunt transpuse într-o singură lege (de regulă, însoțite de câteva acte normative), dat fiind faptul că fiecare directivă reglementează doar o parte dintr-un domeniu mai larg.

În concluzie, în fiecare caz, este nevoie de o abordare individuală aplicată de autorul proiectului de act normativ pentru transpunerea unei anumite directive.

În procesul de transpunere a unei directive, nu este suficient să fie transpuse dispozițiile acesteia într-un act normativ național, ci trebuie asigurat și faptul că legislația existentă este în conformitate cu acest nou act normativ și nu creează conflicte între acte, care vor conduce la apariția unor probleme în implementarea acestui act normativ armonizat.

În majoritatea cazurilor, transpunerea unei noi directive înseamnă adoptarea unor acte normative noi sau modificarea celor existente. Cazurile când legislația națională existentă nu contravine prevederilor directivei și nu este necesară transpunerea sunt destul de rare, iar statul membru, de regulă, trebuie să demonstreze Comisiei Europene că legislația existentă este deja în conformitate cu noua directivă și transpunerea acesteia nu este necesară (uneori chiar și la CJUE).

⁹² Bernard Steunenbergh, Wim Voermans, *Transpunerea directivelor CE. Studiu comparativ al instrumentelor, tehnicilor și proceselor utilizate în 6 state membre*, Universitatea din Leiden, 2006.

3.6.1.5 Anexele la actele UE sunt importante

O atenție deosebită ar trebui acordată și anexelor la actele UE, deoarece ele conțin dispoziții tehnice foarte importante. Totuși, nu există o regulă uniformă în ceea ce privește metoda corectă de transpunere a anexelor în legislația națională: principalul obiectiv este să fie transpus conținutul lor în sistemul juridic național. Prin urmare, deși există numeroase hotărâri ale CJUE referitoare la orientările privind principiile de armonizare corespunzătoare a legislației, nu există reguli unice și tipizate privind tehnicile de armonizare legislativă. Fiecare stat membru care are obligația de a-și armoniza legislația cu cerințele legislației UE își va alege propria cale. Acest fapt este valabil și pentru Republica Moldova. Unicul aspect de reținut este obligativitatea de transpunere integrală a anexelor la actele UE.

3.6.1.6 Dispoziții ale UE neaplicabile

Unele dispoziții ale actului UE conțin obligații doar pentru instituțiile UE și nu sunt adresate statului membru. Obligațiile Comisiei Europene, care sunt incluse în directive sau regulamente, nu impun măsuri de transpunere la nivel național.

Un bun exemplu ar fi cazul în care un act al UE prevede că Comisia Europeană trebuie informată de către statul membru al UE despre anumite acțiuni ce derivă din directivă. În acest caz, este de datoria statului membru să informeze Comisia despre acțiunile întreprinse, însă Republica Moldova nu are o astfel de obligație la ora actuală, motiv pentru care aceste prevederi nu vor fi transpuse. Alte exemple de dispoziții inaplicabile sunt dispozițiile ce definesc intrarea în vigoare a regulamentului în UE, termenul pentru transpunerea directivei, metoda de adoptare sau de implementare a actului UE și delegarea de competențe către Comisie.

În cazul așa-numitor obligații alternative/opțiuni, opțiunea neutilizată devine inaplicabilă. Respectiv, astfel de situații există atunci când un regulament al Uniunii Europene prevede în mod explicit competențe discreționare, potrivit cărora statul membru trebuie să aleagă una dintre opțiunile oferite pentru îndeplinirea obligației. Alegerea unei opțiuni exclude orice obligație de a transpune alte opțiuni în reglementările naționale.

Inaplicabile pot fi și dispozițiile unui regulament al UE care atribuie competențe discreționare statului membru pentru a decide dacă transpune astfel de dispoziții, însă nu-l obligă să procedeze așa (așa-numita dispoziție discreționară).

Pentru autorii proiectelor de acte din Republica Moldova, astfel de dispoziții sunt irelevante și ar trebui marcate ca „neaplicabile” în TC.

Pe de altă parte, atunci când dispozițiile unui act al UE atribuie competențe discreționare statelor membre ale UE pentru a face ceva, actul normativ al Republicii Moldova nu ar trebui să copieze aceste prevederi ale UE. Atunci când o directivă a UE prevede că „autoritățile naționale vor crea condiții adecvate pentru...”, includerea în actul normativ național a dispoziției că „autoritățile Republicii Moldova vor crea condiții adecvate pentru...” va constitui o transpunere greșită, iar o astfel de dispoziție națională va fi incompatibilă cu obiectivul de armonizare. Sarcina autorului național este de a crea „condiții adecvate” pentru îndeplinirea obligației. Acest deziderat poate fi atins prin definirea concretă a pașilor, desemnarea autorităților responsabile, a cerințelor pentru obținerea drepturilor etc. necesare pentru a crea acele condiții adecvate.

3.6.1.7 Coerența internă cu sistemul juridic național

În procesul de transpunere a dispozițiilor legislației UE, nu este suficient doar să fie transpuse dispozițiile actelor juridice ale UE în legislația națională, dar și ca noul act normativ să fie coerent cu sistemul juridic național. În cazul în care este necesar, se impune

modificarea și altor acte normative în vigoare astfel încât să se asigure integrarea armonioasă a proiectului în sistemul juridic național și excluderea conflictelor dintre normele actelor normative vechi și ale celor noi. Perioadele de tranziție sunt importante în procesul de elaborare a proiectelor naționale, or, potrivit abordării din actele UE, ceea ce este stipulat în legislația UE nu poate fi întotdeauna implementat imediat în ordinea juridică internă. De asemenea, este nevoie de timp pentru a crea instituțiile necesare și a asigura funcționalitatea acestora. Mai mult, și impactul financiar al unor acte normative de transpunere trebuie evaluat cu mare atenție.

În calitate de **exemplu** al unor politici **ale** UE cu un impact bugetar semnificativ, este de menționat domeniul de protecție a mediului. Unele obligații din legislația UE cu privire la mediu pot avea impact social, de exemplu: din cauza standardelor ridicate de mediu, se impune închiderea unei fabrici (disponibilizând mulți lucrători, care devin șomeri) sau impactul bugetar este ridicat din cauza necesității de a investi sume mari în sistemele de epurare. Perioadele de tranziție prevăzute de actele normative interne vor ține cont și de obligațiile ce decurg din acordurile bilaterale încheiate.

În cazul în care nu sunt stabilite termene de implementare în AA sau în Agenda de asociere, se vor căuta informații oficiale despre perioada efectivă de care au avut nevoie țările care au aderat mai devreme la UE și cele în proces de aderare pentru a se conforma cerințelor UE. Acest fapt ar putea oferi un indiciu despre complexitatea efortului de transpunere ce se așteaptă în Republica Moldova.

3.6.2 Sugestii privind practicile negative de evitat în procesul de transpunere⁹³

În acest subcapitol se vor analiza unele practici negative de transpunere, identificate pe baza unei serii de studii comparative.

La inițierea procesului de elaborare a proiectelor, autorii trebuie să consulte documentele existente conexe actului normativ național supus modificării și activitățile precedente referitoare la transpunerea actelor juridice relevante ale UE. Nu este corect de a ne baza exclusiv și automat pe nivelul de armonizare declarat prin clauza de armonizare și pe nota informativă, fapt ce poate conduce la formularea unor concluzii greșite.

Unica sursă credibilă de informații privind nivelul de armonizare sunt tabelele de concordanță, întocmite în cadrul activităților precedente de armonizare. În absența tabelor de concordanță, pentru fiecare act al UE pretins ca fiind transpus, nivelul corect al transunerii nu poate fi determinat cu exactitate. Prin urmare, autorii ar trebui să întocmească TC înainte de a demara această activitate, în vederea stabilirii nivelului real de armonizare cu toate actele juridice ale UE care sunt planificate pentru transpunere și a identificării prevederilor UE care deja se regăsesc în sistemul juridic al Republicii Moldova.

Cele menționate nu sunt aplicabile dacă TC au fost elaborate anterior. În acest caz, autorii ar trebui să verifice dacă au fost operate modificări normative ulterior ultimei actualizări a TC.

Se vor menționa cazurile când o țară a pretins, chiar în procesul negocierilor de aderare, că legislația sa internă a fost armonizată cu actele juridice ale UE. După ce au fost întocmite TC pentru fiecare act juridic vizat al UE sau după ce Comisia Europeană a efectuat o analiză de rigoare, s-a dovedit că afirmația de mai sus nu corespunde realității.

3.6.2.1 Copy-paste sau copierea legislației de la o țară vecină

Această problemă poate apărea atunci când statele au aceeași limbă, or, statele vizate au diferite sisteme și proceduri administrative. Copierea fără o reformulare consecventă și o adaptare la mediul local s-ar putea solda cu rezultate negative. Altă cauză ar putea fi faptul

⁹³ Ibidem, Vehar și Marin, pag. 95-97.

că cealaltă țară nu a transpus integral actul juridic al UE sau l-a transpus necorespunzător. Prin copierea legislației acelei țări, noi copiem, în consecință, și erorile ei. De asemenea, s-ar putea întâmpla că țara de la care copiați, fiind în proces de aderare, a copiat actul de la o altă țară terță. Problema se multiplică atunci când prima țară a comis erori în procesul de transpunere.

Dat fiind faptul că România este stat membru al UE și limba română este limbă oficială a UE, utilizarea soluțiilor normative ale României reprezintă o alegere evidentă. Totuși, întotdeauna este necesar de verificat dacă Comisia a inițiat vreo procedură sau un litigiu împotriva României pentru transpunerea necorespunzătoare a legislației UE supuse analizei.

Este întotdeauna recomandabil de adaptat soluțiile străine la contextul și la mediul juridic și administrativ intern. Același soluții ar putea să nu fie întotdeauna implementabile în diferite sisteme juridice, indiferent de faptul că este utilizată aceeași limbă.

3.6.2.2 Incapacitatea de a identifica directivele conexe

Toate actele juridice relevante ale UE dintr-un sector trebuie identificate. Prin urmare, este necesar un plan general de armonizare a legislației pentru a cunoaște ce există (ce este în vigoare și ce nu este), ce și când este relevant pentru Republica Moldova și care instituție este responsabilă pentru fiecare act juridic al UE. De multe ori, transpunerea unei directive impune transpunerea concomitentă a actelor conexe ale UE în același act normativ național sau în altul care trebuie modificat pentru a asigura coerența sistemului (respectiv, un pachet de acte normative).

Exemplu: Directiva 2019/1 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018 privind oferirea de mijloace autorităților de concurență din statele membre astfel încât să fie mai eficace în aplicarea legii și privind garantarea funcționării corespunzătoare a pieței interne. Directiva este adoptată pentru a îmbunătăți implementarea Regulamentului (CE) nr. 1/2003 al Consiliului din 16 decembrie 2002 privind punerea în aplicare a normelor de concurență prevăzute la articolele 81 și 82 din tratat, care este un act al UE important din legislația secundară în domeniul concurenței. Directiva nu prevede cine va îndeplini funcția de autoritate de reglementare a concurenței în statul membru, însă oricine și-ar asuma această funcție, acea instituție trebuie să posede anumite caracteristici și competențe. Ține de diligența statelor membre să decidă cine va îndeplini acea funcție, însă acesta va trebui să-și analizeze sistemul și dispozițiile legislației privind banca centrală, sistemul judiciar național, procedurile administrative etc. În cazul în care se dovedește că aceste acte normative nu permit implementarea corespunzătoare a directivei sau reglementează concurența în diferite maniere (sunt utilizate diferite defecte sau sunt impuse diferite amenzi), va fi nevoie de modificat concomitent unul sau câteva dintre acele acte normative pentru a permite implementarea integrală a directivei. O atenție specială trebuie acordată evitării situației unde două sau mai multe acte normative naționale stipulează sancțiuni pentru aceeași încălcare sau, și mai rău, stipulează diferite sancțiuni pentru aceleași încălcări/infracțiuni.

Atât dispozițiile Regulamentului 1/2003, cât și cele ale Directivei 1/2019 ar trebui transpuse prin aceleași acte normative care definesc dreptul concurențial în Republica Moldova.

Autorul proiectului de act normativ trebuie întotdeauna să verifice nu doar directiva ce trebuie transpusă, ci și actul UE conex. În multe cazuri, câteva directive care sunt conexe vor fi transpuse printr-un singur act normativ național. De asemenea, este necesară adoptarea unui program național de armonizare legislativă cu definirea clară a tuturor actelor juridice ale UE din domeniu, cu termenul de transpunere planificat și instituția responsabilă.

3.6.2.3 Implementarea unei directive abrogate sau modificate

Multe acte juridice ale UE sunt abrogate sau modificate. Autorul proiectului de act normativ trebuie să fie foarte atent, astfel încât să asigure transpunerea ultimei versiuni a actului UE. Acesta ar trebui să fie și vigilent, deoarece anumite prevederi din multe directive care sunt

modificate sunt valabile numai până la o dată concretă sau o perioadă concretă de timp. Prin urmare, nu se recomandă transpunerea unei soluții care va fi valabilă, de exemplu, doar câteva luni.

Versiunile consolidate ale legislației UE pot fi găsite la:

<http://eur-lex.europa.eu/en/consleg/latest/index.htm>

3.6.2.4 Trimiterea la un act juridic al UE în loc de transpunere

O astfel de abordare este una greșită. Asemenea tehnici nu trebuie utilizate, deoarece trimiterea la un act juridic al UE în loc de transpunere contravine normelor constituționale și celor aferente procesului de creație legislativă. Directiva trebuie transpusă fără trimiteri.

3.6.2.5 Modificarea sau transpunerea nonliterală a definițiilor

Majoritatea directivelor încep cu definiții la articolul 2 sau 3. Acele definiții sunt foarte importante și trebuie transpuse fără modificare.

Exemplu: majoritatea directivelor conțin diferiți termeni și concepte care, fiind transpuse fără definiții, pot conduce la încălcări serioase ale legislației UE. Modificarea definițiilor-cheie din directivă este o abordare greșită, ce va solicita modificări ale actului normativ în viitorul apropiat și eforturi suplimentare. Recomandăm ca definițiile să nu fie trecute cu vederea sau modificate, deoarece transpunerea directivei în totalitate ar putea funcționa deficitar. Modificarea definițiilor-cheie poate conduce la o transpunere eronată în totalitate.

3.6.2.6 Referințe la anexele din directive

Directivele nu sunt direct aplicabile. Acestea trebuie transpuse corespunzător în legislația națională. Același lucru este valabil și pentru anexe, care sunt parte a actului juridic al UE. În vederea îndeplinirii obligațiilor de aplicare corectă a unui act al UE, un stat membru trebuie să elaboreze prevederile ce se impun privind sancțiunile sau măsurile adecvate de control. De regulă, Uniunea Europeană prin natura sa nu posedă astfel de competențe, or, ea obligă statele membre, prin intermediul prevederilor directivelor sau ale regulamentelor, să prevadă sancțiuni în cazul încălcării legislației UE.

De asemenea, va fi identificată clar instituția națională care se va ocupa de acest aspect. Măsurile relevante vor fi prevăzute fără echivoc în actul/actele normativ(e) național(e).

3.6.2.7 Este aleasă o metodă greșită de transpunere

Transpunerea mai multor acte ale UE poate fi realizată într-un singur act național sau fiecare directivă este transpusă printr-un act normativ intern special. Deciziile sunt adoptate în funcție de fiecare caz în parte.

Exemplu: un act normativ național a transpus prea multe directive diferite sau fiecare directivă a fost transpusă printr-un act legislativ sau normativ special. Cu toate că este dreptul țării să decidă în câte acte normative naționale să transpună una sau mai multe directive, buna practică demonstrează că în domeniile unde sunt adoptate o mulțime de directive (de exemplu, în domeniul dreptului muncii sau al dreptului migrației), este mai potrivit de a avea un singur act normativ național (în unele țări – un cod), care să asigure transpunerea bine structurată și logică a mai multor directive ale UE.

Practica elaborării unui singur act normativ național pentru transpunerea unei singure directive ar putea fi justificată în cazuri concrete, de exemplu, atunci când obiectul nu a fost reglementat anterior printr-un act național și este absolut nou pentru țară (de exemplu, dreptul ce vizează ajutorul de stat sau dreptul concurenței) sau când obiectul de reglementare este unul foarte tehnic etc.

3.6.2.8 Neconformitatea cu obligațiile internaționale

Acordurile internaționale întotdeauna conțin termene în care legislația națională urmează a fi adoptată sau modificată, iar fiecare stat trebuie să le respecte pentru a-și menține credibilitatea în relațiile internaționale. Acordul de asociere, în calitate de exemplu de acord internațional, cuprinde numeroase termene de respectat în ceea ce privește armonizarea legislativă.

Partea a III-a. Armonizarea legislativă în Republica Moldova

Capitolul 4 Cadrul normativ, proceduri și practici

4.1 Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative

Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative stabilește categoriile și ierarhia actelor normative, principiile și etapele legiferării, etapele și regulile elaborării proiectelor de acte normative, cerințele de bază față de structura și conținutul actului normativ, regulile privind intrarea în vigoare și abrogarea actului normativ, precum și regulile privind interpretarea, monitorizarea implementării prevederilor și reexaminarea actului normativ.

Această lege, adoptată în anul 2017, a abrogat Legea nr. 780/2001 privind actele legislative și Legea nr. 317/2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale.

Potrivit Legii, procesul de armonizare este parte integrantă a procesului legislativ din Republica Moldova. *Inter alia*, legea definește în mod clar rolul CAL în calitate de organism principal de supraveghere a procesului de armonizare a legislației în toate etapele de legiferare, competențele CAL fiind detaliat prevăzute în HG nr. 1171/2018.

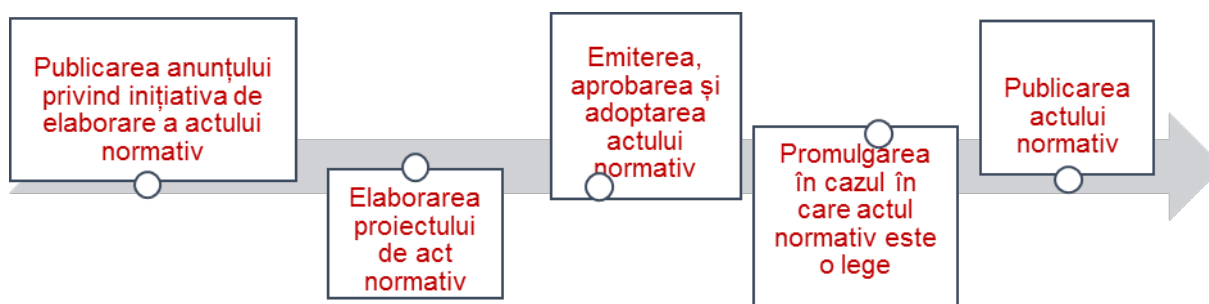
Regulamentul prevede modul de organizare și funcționare a procesului de armonizare, determină responsabilitățile tuturor instituțiilor implicate în procesul de armonizare a legislației, precum și stabilește cerințele necesare a fi întrunite în vederea asigurării realizării procesului de transpunere. De asemenea, Regulamentul prevede obligațiile pentru consultările interinstituționale, soluționarea conflictelor și consultările publice.

Art. 3, alin. (3) din lege prevede că legislația națională se aliniază prevederilor legislației UE, dacă acestea nu contravin prevederilor Constituției, tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, precum și principiilor și normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional⁹⁴. Astfel, legislația UE este poziționată **la cel mai înalt nivel de importanță pentru autorii proiectelor de acte.**

Capitolul III privind activitatea de legiferare (art. 20-40) prevede toate etapele procesului de legiferare (inițierea elaborării proiectelor actelor normative; procedura de fundamentare a proiectelor actelor normative; întocmirea proiectului de act normativ; avizarea, consultarea publică și expertizarea proiectului de act normativ; definitivarea proiectului actului normativ). În această secțiune procesul de armonizare a legislației este prevăzut ca parte integrantă a procesului de legiferare.

Legea cu privire la actele normative reglementează procesul legislativ prevăzând următoarele etape (art. 20):

⁹⁴ Art. 3, alin. (3): Actul normativ trebuie să corespundă prevederilor Constituției Republicii Moldova, tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, principiilor și normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional, precum și legislației Uniunii Europene.



Procedura de elaborare a proiectului de act normativ (art. 21) include următoarele etape:

- desemnarea persoanei responsabile sau, după caz, formarea grupului de lucru care va elabora proiectul, precum și asigurarea suportului tehnic, organizatoric și financiar al procesului de elaborare;
- determinarea categoriei, conceptului și stabilirea structurii actului normativ;
- elaborarea versiunii inițiale a proiectului și întocmirea **notei informative**;
- **întocmirea tabelului de concordanță, în cazul în care prin proiectul actului normativ se urmărește armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene. Acesta este întocmit concomitent cu elaborarea actului normativ (nu după definitivarea actului);**
- consultarea publică, avizarea proiectului de act normativ de către autoritățile a căror competență are tangență directă sau indirectă cu obiectul de reglementare al proiectului de act normativ, efectuarea expertizelor, inclusiv expertiza anticorupție, expertiza juridică și, după caz, expertiza de compatibilitate cu legislația Uniunii Europene și expertiza grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător;
- întocmirea sintezei obiectivelor și propunerilor autorităților publice și, după caz, a sintezei recomandărilor reprezentanților societății civile;
- elaborarea versiunii finale a proiectului de act normativ⁹⁵.

Fiecare proiect de act normativ trebuie să fie însoțit de o notă informativă (potrivit art. 30), care va cuprinde toate informațiile privind proiectul, cum ar fi principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi, condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ etc. Pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația UE, nota informativă conține, *inter alia*, descrierea gradului de compatibilitate cu legislația UE și constatările expertizei de compatibilitate cu legislația UE (întocmite de CAL în etapa de avizare).

Nota informativă este întocmită în etapa inițială de redactare a proiectului de act normativ. În afară de nota informativă, autorii sunt obligați să înceapă elaborarea TC cu *acquis*-ul UE (art. 21).

Este foarte important de a întocmi TC concomitent cu elaborarea proiectului actului normativ, în măsura în care acesta reprezintă un instrument util pentru a verifica dacă proiectul a atins nivelul de armonizare planificat. Această condiție este prevăzută și de HG nr. 1171/2018 (art. 13). **În cazul în care TC este elaborat după finalizarea proiectului⁹⁶, acesta nu va fi un instrument util, ci o povară administrativă.** Aceeași abordare (de a fi elaborat în paralel cu proiectul) este valabilă și pentru efectuarea analizei *ex-ante* a impactului de reglementare, în conformitate cu prevederile legislației naționale⁹⁷.

⁹⁵ Textul cursiv adăugat.

⁹⁶ O abordare comună în administrațiile unde armonizarea cu *acquis*-ul UE nu este acceptată de funcționarii publici.

⁹⁷ HG nr. 23/2019 cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative.

Art. 31 din Legea nr. 100/2017 prevede că proiectele de acte normative care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene sunt marcate **cu sigla „UE” și conțin o clauză de armonizare**. Acest fapt permite delimitarea proiectelor de transpunere a legislației UE de celelalte proiecte. Art. 31 mai prevede că autorul proiectului întocmește TC în care se analizează comparativ gradul de transpunere a legislației Uniunii Europene în legislația națională, ulterior fiind supus expertizei de către CAL.

Art. 32 reglementează procedura de avizare, consultare publică și expertizare a proiectului actului normativ. Acesta prevede, *inter alia*, că proiectele de acte normative depuse de deputații în Parlament se remit spre avizare Guvernului în modul prevăzut de Regulamentul Parlamentului care, fiind adoptat sub formă de lege, este obligatoriu și pentru Guvern. Acest fapt este extrem de important, deoarece deputații în Parlament, prin dreptul lor la inițiativă legislativă, pot înregistra proiecte de acte normative ce pot afecta eforturile depuse de Guvern în partea ce ține de armonizarea legislativă. Întrucât deputații nu se bucură de asistența experților pe care o are Guvernul, avizul Guvernului este esențial pentru securizarea procesului de armonizare.

Art. 33 prevede un termen-limită de avizare de 10 zile lucrătoare pentru proiectele actelor normative și 30 de zile lucrătoare pentru proiectele voluminoase sau complexe. La fel, acesta prevede că proiectul actului normativ cu sigla „UE” se avizează de către toate autoritățile și instituțiile interesate, fiind o condiție importantă privită prin prisma impactului ce poate fi generat în urma transpunerii legislației UE. Aceste termene sunt prevăzute și de art. 38 din lege, fiind expres stabilite pentru proiectele actelor normative care necesită a fi supuse unei expertize.

Art. 36 prevede competențele CAL în procesul de armonizare. Astfel, este prevăzută obligația de a transmite toate proiectele de acte normative cu sigla „UE” CAL pentru efectuarea expertizei de compatibilitate cu legislația UE, inclusiv **actele autorităților administrației publice centrale de specialitate** și ale autorităților publice autonome, care au fost elaborate în scopul armonizării legislației naționale cu legislația UE. Expertiza de compatibilitate cu legislația UE se efectuează în modul stabilit de Guvern și conform metodologiei aprobate de CAL. Proiectele actelor normative depuse de Președintele Republicii Moldova, de deputații în Parlament și de Adunarea Populară a unității teritoriale autonome Găgăuzia se remit spre avizare⁹⁸ Guvernului, însoțite de TC⁹⁹. Acesta înseamnă că CAL va efectua expertiza de compatibilitate a actelor legislative în cazul în care scopul lor este armonizarea legislației naționale cu legislația UE. **Centrul de armonizare a legislației întocmește opinia de compatibilitate pentru toate proiectele primite de la Parlament, în conformitate cu procedura stabilită de Guvern pentru examinarea inițiativelor Parlamentului.**

Art. 36 prevede că CAL întocmește declarația de compatibilitate, care are menirea de:

- a) a constata gradul de compatibilitate al proiectului actului normativ cu legislația Uniunii Europene;
- b) a identifica prevederile omise ale legislației Uniunii Europene și a preveni transpunerea deficientă a acestora;
- c) a asigura corespunderea proiectului standardelor și legislației Uniunii Europene.

Autorii proiectelor, după recepționarea declarației de compatibilitate, vor interveni cu modificări în textul proiectului, în cazul în care expertiza va identifica obiecții de

⁹⁸ „Avizare” în limba română (aviz în formă scrisă, nu neapărat unul pozitiv).

⁹⁹ Art. 58 din actualul Regulament al Parlamentului prevede că proiectele de acte legislative și propunerile legislative depuse de Președintele Republicii Moldova, de deputați sau de Adunarea Populară a unității teritoriale autonome Găgăuzia se remit Guvernului spre avizare.

compatibilitate, în vederea remedierii acestor discordanțe. Totodată, se va modifica și nota informativă, elaborată înainte de expedierea actului spre avizare, cu informații privind constatările expertizei de compatibilitate și, după caz, acestea vor fi incluse în sinteza obiecțiilor și propunerilor.

Art. 39 prevede că autorul proiectului, în procesul de definitivare a proiectului și de întocmire a versiunii finale a acestuia, va lua în considerare obiecțiile și propunerile prezentate de toate autoritățile avizatoare interesate. **Definitivarea proiectului se efectuează fără a afecta compatibilitatea proiectului cu legislația UE.** Autorii trebuie să fie prudenți în acceptarea observațiilor parvenite de la alte instituții, în măsura în care acceptarea acestora poate afecta gradul de armonizare atins inițial.

Art. 44 prevede structura clauzei de armonizare a actului normativ național de transpunere. Astfel, clauza de armonizare indică tipul, numărul și denumirea oficială a actelor Uniunii Europene care se transpun în actul normativ, seria, numărul și data Jurnalului Oficial al Uniunii Europene în care au fost publicate actele respective, precum și măsura în care acestea sunt transpuse, fiind obligatorie pentru toate proiectele actelor normative cu sigla „UE”.

Clauza de armonizare este structurată potrivit modelului prevăzut de Anexa nr. 2 la HG nr. 1171/2018.

4.2 Hotărârea Guvernului nr. 1171/2018 pentru aprobarea Regulamentului privind armonizarea legislației Republicii Moldova cu legislația Uniunii Europene

HG nr. 1171/2018 reglementează modul de organizare și funcționare a procesului de armonizare a legislației Republicii Moldova cu legislația Uniunii Europene, abrogând HG nr. 1345/2006 cu privire la armonizarea legislației Republicii Moldova cu legislația comunitară.

Aceasta vizează toate proiectele de acte normative care au scopul de **a armoniza legislația națională cu legislația UE (marcate cu sigla UE)** și stabilește principiile, condițiile și etapele, criteriile, metodele și instrumentele de armonizare legislativă (de exemplu, nota informativă și tabelul de concordanță), precum și coordonarea și monitorizarea procesului de armonizare la nivel național.

Pct. 3 din HG prevede următoarele principii care sunt la baza procesului de armonizare:

▪ **armonizarea progresivă**
(atinsă pe baza armonizării treptate a legislației naționale)

▪ **armonizarea dinamică**
(ținând cont de evoluția legislației UE)

▪ **ireversibilitatea**
(menținerea nivelului de armonizare atins)

Principiul ireversibilității este important în mod special. Astfel, în conformitate cu acest principiu, orice proiect care afectează nivelul de armonizare atins cu legislația UE nu poate fi adoptat. Totuși, acest principiu este aplicabil numai reglementărilor și activităților Guvernului, ministerelor de ramură și ale altor organisme centrale, dat fiind faptul că această HG nu poate împiedica Parlamentul să adopte o astfel de legislație.

Această HG prevede că armonizarea progresivă este realizată pe baza armonizării treptate a legislației naționale cu legislația UE, în conformitate cu obligațiile de armonizare și termenele stabilite în acordurile bilaterale cu UE.

Pct. 10 din HG prevede modalitățile de realizare a procesului de armonizare a legislației naționale cu cea a UE, inclusiv armonizarea prin eliminarea normelor, procedurilor, practicilor sau a altor măsuri incompatibile cu legislația Uniunii Europene sau cu legislația armonizată. Acest criteriu este foarte important, deoarece identificarea și eliminarea unor astfel de norme, proceduri, practici sau măsuri care sunt incompatibile cu *acquis*-ul UE este o sarcină extrem de exigentă. De regulă, aceasta se face atunci când apare o problemă practică, când unele dintre aceste elemente se transformă în probleme pentru implementarea corectă a legislației. Acest punct din HG mai prevede, în calitate de modalitate de realizare a procesului de armonizare, asigurarea implementării și aplicării eficiente a legislației armonizate.

Mai mult decât atât, HG nr. 1171/2018 (pct. 11 și 12) oferă orientări practice și explicații privind procesul de armonizare și este direct corelată cu Legea nr. 100/2017. Realizarea procesului de armonizare va fi fundamentată de (pct. 11):

- obligațiile de armonizare care rezultă din AA și din acordurile bilaterale cu Uniunea Europeană;
- planurile de acțiuni ale Guvernului;
- programele legislative ale Parlamentului (în conformitate cu termenele stabilite).

Pct. 12 prevede cerințele procesului armonizării după cum urmează:

1. proiectul actului normativ trebuie redactat în conformitate cu cerințele tehnicii legislative naționale;
2. la elaborarea proiectului de act normativ urmează să fie respectată terminologia legislației Uniunii Europene, utilizându-se concepte și noțiuni identice sau compatibile cu cele utilizate în legislația Uniunii Europene. Dacă este necesară transpunerea unor termeni și sintagme noi din alte limbi, se indică și corespondentul acestora în limba română;
3. la elaborarea proiectului de act normativ urmează să fie luată în considerare jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene, în special hotărârile care interpretează termenii legislației Uniunii Europene, completează sau clarifică obiectivele și scopul actului Uniunii Europene;
4. proiectul de act normativ care are ca scop armonizarea legislației Republicii Moldova cu legislația Uniunii Europene:
 - conține în mod obligatoriu clauza de armonizare, care indică gradul de transpunere a legislației Uniunii Europene;
 - este marcat cu sigla „UE”;
 - este însoțit de nota informativă și tabelul de concordanță, care indică gradul de compatibilitate al proiectului cu legislația Uniunii Europene;
 - este supus în mod obligatoriu expertizei de compatibilitate cu legislația Uniunii Europene, realizate de CAL.

Pct. 13 prevede etapele procesului de armonizare a legislației:

1. determinarea obligațiilor de armonizare care reies din prevederile acordurilor bilaterale încheiate cu Uniunea Europeană, precum și a activităților de armonizare planificate în baza planurilor de acțiuni ale Guvernului și a programelor legislative ale Parlamentului;
2. identificarea legislației Uniunii Europene ce urmează să fie transpusă;
3. analiza riguroasă a obiectivelor, principiilor, cerințelor și standardelor legislației Uniunii Europene care urmează să fie transpusă;
4. determinarea prevederilor legislației Republicii Moldova în domeniu și stabilirea gradului de conformitate cu legislația Uniunii Europene;

5. identificarea actelor normative naționale care urmează să fie modificate sau abrogate în scopul armonizării legislative și al asigurării compatibilității legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;
6. determinarea necesității elaborării unor proiecte de acte normative noi pentru reglementarea domeniilor în care nu există prevederi corespondente la nivel național;
7. identificarea metodelor de realizare a transpunerii prevederilor legislației Uniunii Europene în legislația Republicii Moldova;
8. elaborarea versiunii inițiale a proiectului de act normativ care are ca scop armonizarea legislativă;
9. întocmirea tabelului de concordanță, **concomitent** cu elaborarea versiunii inițiale a proiectului de act normativ;
10. determinarea gradului de compatibilitate cu legislația Uniunii Europene transpusă de către autorul proiectului de act normativ, în baza tabelului de concordanță, și indicarea acestuia în clauza de armonizare a proiectului;
11. efectuarea expertizei de compatibilitate de Centru și emiterea declarației de compatibilitate a proiectului;
12. definitivarea proiectului de act normativ și actualizarea tabelului de concordanță în baza avizelor, expertizelor și declarației de compatibilitate;
13. actualizarea tabelului de concordanță după aprobarea, adoptarea finală a proiectului de act normativ, pentru reflectarea corectă a gradului de realizare a obligațiilor de armonizare legislativă;
14. transmiterea pe adresa Centrului a tabelului de concordanță actualizat, pentru a fi inclus în baza de date a legislației naționale armonizate.

Potrivit celor relatate, se instituie obligația de actualizare a TC după aprobarea, adoptarea finală a proiectului de act normativ, pentru reflectarea corectă a gradului de realizare a obligațiilor de armonizare. În special, este important ca această cerință să fie îndeplinită de proiectele de lege dat fiind faptul că acestea ar putea fi modificate semnificativ în procedura parlamentară. Pct. 53 prevede că autoritatea responsabilă transmite Cancelariei de Stat, în termen de 20 de zile de la momentul aprobării/adoptării finale a proiectului de act normativ, versiunea electronică a tabelului de concordanță, actualizat în conformitate cu textul proiectului aprobat/adoptat, pentru a fi inclus în baza de date a legislației naționale armonizate, deținută de CAL.

Pct. 15 prevede că proiectele de acte normative ce au ca scop armonizarea legislației Republicii Moldova cu legislația Uniunii Europene, dar care nu respectă cerințele de formă ale dosarului de însoțire, în special nota informativă și tabelul de concordanță, nu se înregistrează și se restituie autorului în conformitate cu prevederile pct. 185 din HG nr. 610/2018.

Pct. 21 prevede metodele de transpunere a actelor Uniunii Europene, care pot fi utilizate de autorii proiectelor. Pentru mai multe detalii în acest sens, **pct. 23 din HG face trimitere la actuala Metodologie de armonizare a legislației.**

4.3 Determinarea obligațiilor internaționale și a priorităților naționale

Conform celor menționate mai sus, pct. 13 din HG nr. 1171/2018 prevede etapele procesului de armonizare a legislației. Ca primă etapă a procesului se prevede **necesitatea de a determina obligațiile de armonizare** care reies din prevederile acordurilor bilaterale

încheiate cu Uniunea Europeană, precum și activitățile de armonizare planificate în baza planurilor de acțiuni ale Guvernului și a programelor legislative ale Parlamentului.

Prin urmare, obligația de armonizare este prevăzută prin:

- **acordurile bilaterale** cu UE (AA, ECAA, Tratatul Comunității Energiei sau alte documente obligatorii din punct de vedere politic, cum sunt Agenda de asociere sau documentul privind asistența macrofinanciară (MFA) a UE acordată Republicii Moldova sau condițiile ce decurg din Programul de sprijin bugetar al UE), **rezultatele negocierilor de aderare vor deveni sursa prioritară după lansarea negocierilor;**
- planurile de activități ale **Guvernului**, cum ar fi NAPIAA sau Planul de acțiuni al Guvernului etc.;
- programele legislative ale **Parlamentului**.

Obligațiile din aceste documente ar trebui aliniate și sincronizate în special în ceea ce privește termenele și scopul armonizării. În orice caz, punctul de plecare ar trebui să fie acordurile bilaterale cu UE, iar documentele naționale vor rezulta din acestea.

Întrebări orientative:

Este transpunerea actului UE prevăzută în unul din documentele-cheie (AA, Agenda de asociere, Acordul SAC, Tratatul Comunității Energetice) și/sau există referințe la documentele de implementare ale acestora, cum ar fi planul național de armonizare a legislației?

Sunt clar stabilite termenele de armonizare, tipul actului utilizat pentru transpunere și responsabilitățile instituțiilor?

Transpunerea legislației Uniunii Europene, de exemplu, în sectorul mediului, va conduce la reforme profunde și va avea un impact semnificativ asupra agenților economici din diferite sectoare, cum ar fi sectorul agricol, energetic sau transporturile, la nivel național și local. Republica Moldova nu poate îndeplini peste noapte toate standardele UE prin exercițiul de transpunere. Armonizarea cu *acquis*-ul UE, prin urmare, nu este un simplu exercițiu tehnic pentru juriști, ci un proces de planificare cu multe dificultăți, care presupune revizuirea planurilor naționale de dezvoltare cu implicarea unui spectru larg de specialiști în domeniul respectiv.

4.4 Identificarea actului juridic al UE ce urmează a fi transpus

Pentru a identifica actele legislative ale UE care urmează a fi transpuse în legislația națională, se vor consulta Anexele la AA, care prevăd expres actele UE ce necesită a fi transpuse și termenul de implementare prevăzut pentru acestea.

Dat fiind faptul că legislația UE se modifică continuu, autorii ar trebui să verifice dacă actele UE prevăzute în anexă sunt în vigoare sau abrogate prin noi acte legislative ale UE. În acest caz, se va opta pentru transpunerea noului act al UE.

În cazul în care anexa nu este revizuită oficial de organismele AA, care presupune și revizuirea termenelor, autorii ar trebui să se consulte cu autoritățile competente. În acest caz, autoritatea responsabilă de elaborarea proiectului urmează să se consulte cu CAL, care este principala instituție responsabilă de procesul de armonizare și cu MAEIE – principala instituție responsabilă pentru afacerile externe și integrarea europeană. În urma acestor consultări, se vor stabili noi termene de transpunere în vederea elaborării actelor normative.

În procesul de elaborare a proiectelor de transpunere a legislației UE urmează a fi implicați juriști, dar și experți din diferite sectoare de politici, inclusiv economiști, ingineri sau alți specialiști fără studii juridice. Așadar, este necesar a cunoaște domeniul de reglementare al

actului UE, în vederea elaborării actului național de transpunere. Înainte de a începe procesul de armonizare a unui anumit act normativ al UE, se recomandă de a se familiariza cu „istoria adoptării actului”. Un accent special se va pune pe propunerile Comisiei Europene, opiniile Parlamentului European și ale Consiliului pe parcursul procedurii legislative a UE, precum și pe diferite cărți verzi și albe („soft law”) care au servit drept documente preparatorii înainte ca legislația să fie adoptată în cadrul UE.

Autorul va analiza cadrul de reglementare al actului legislativ al UE și tendințele de evoluție din domeniul reglementat de acel act și va înțelege care parte a legislației interne ar trebui adoptată sau modificată.

În procesul de elaborare vor fi luate în considerare atât actele legislației primare, cât și cele secundare ale UE din domeniul respectiv, precum și hotărârile Curții de Justiție.

Întrebări orientative:

Care este scopul actului juridic al UE?

Care este temeiul legal pentru adoptarea unui act juridic al UE?

Care este conținutul, definițiile, terminologia și alte elemente ale actului UE, ce pot avea impact asupra transunerii?

Care este corelația dintre TFUE sau TUE?

Sunt hotărârile Curții Europene de Justiție acte juridice ale UE?

Care este istoricul adoptării unui act al UE? Cărțile albe și verzi, opiniile instituțiilor UE pe parcursul procedurii legislative a UE, opiniile organizațiilor internaționale, literatura și comentarii ale mediului academic, ale practicienilor juridici ai UE și ale grupurilor de lucru...?

Înainte de a începe procesul de armonizare a legislației, vor fi citite cu atenție actele juridice ale UE și istoria adoptării acestora. În funcție de tipul actului juridic al UE: regulament, directivă, decizie sau altele, metodele și tehnicile de armonizare legislativă utilizate de către autor vor fi diferite.

4.5 Analiza legislației naționale

Până la inițierea transunerii actelor juridice ale UE, autorii trebuie să analizeze și să cunoască bine legislația internă. Aceasta ar putea fi deja parțial armonizată cu cerințele UE, unele elemente ale actului juridic al UE fiind deja transpuse anterior. Așadar, în funcție de aceste aspecte, urmează a fi luată decizia corectă în ceea ce privește modalitatea de elaborare a proiectelor de acte normative naționale.

Întrebări orientative:

Cum ar trebui procedat: prin modificarea unui act normativ existent sau prin elaborarea unui nou act național? Prin intermediul unei legi sau al unui act subordonat legii?

Ce există deja în sistemul juridic național?

Armonizarea legislației în domeniul vizat a fost efectuată anterior? Legislația națională actuală este compatibilă cu legislația UE? În ce măsură?

În cazul în care legislația nu este conformă integral, în ce măsură legislația națională existentă este compatibilă cu actul UE din domeniul respectiv?

Există la nivel național acte normative care au asigurat transpunerea integrală sau parțială a actului UE?

Câte activități de transpunere sunt necesare pentru a transpune cerințele obligatorii ale actului UE într-o manieră compatibilă cu tradițiile juridice și tehnica legislativă națională?

O transpunere corespunzătoare nu poate fi realizată în cazul în care autorul nu cunoaște legislația internă relevantă, considerând că armonizarea legislației se reduce la elaborarea unui act normativ național care să includă cerințele *acquis*-ului UE.

Se va evita „dublarea” normelor juridice (suprapunerea dintre actele normative naționale existente și actul UE transpus) sau „suprareglementarea” (așa-numitul *gold plating*) (depășirea cerințelor și scopului actului UE, atunci când acesta nu prevede posibilitatea stabilirii unor reglementări suplimentare sau cerințe mai stricte în legislația națională).

Se va verifica dacă există deja dispoziții similare care stabilesc aceleași cerințe în diferite acte normative naționale, conducând, în acest mod, la incertitudine juridică și afectând coerența cadrului normativ. În cazul în care se decide elaborarea unui act normativ nou, se va abroga în mod obligatoriu actul național existent care reglementează aceleași aspecte.

Folosirea „suprareglementării” se soldează frecvent cu poveri inutile asupra industriilor și/sau asupra agenților economici. În calitate de excepție, din rațiuni cum ar fi ocrotirea sănătății publice, asigurarea securității naționale sau din alte considerente similare, elaborarea și adoptarea unor reglementări adiționale celor din actul UE ar putea fi justificată. Totuși, o astfel de abordare ar trebui evitată, or, aceasta poate duce eventual la anumite dificultăți și probleme atunci când va avea loc evaluarea din partea Comisiei Europene.

Suplimentar, după caz, se va verifica conformitatea proiectului de act normativ cu dispozițiile Constituției și ale altor acte conexe din legislația națională, cu acordurile internaționale, Tratatul UE, altă legislație secundară a UE, cu principiile generale ale dreptului UE și cu jurisprudența CJUE.

4.6 Efectuarea evaluării impactului de reglementare (AIR)

Art. 25 din Legea nr. 100/2017 prevede că elaborarea proiectelor de acte normative este precedată, în funcție de importanța și complexitatea proiectelor respective, de efectuarea studiilor de impact în scopul fundamentării necesității sau lipsei acestora privind inițierea elaborării unui act normativ.

Analiza ex-ante și RIA se efectuează pentru un act normativ individual în procesul de redactare, dar și pentru:

- **proiectele de acte normative care prevăd reglementări cu impact asupra bugetului** (supuse analizei *ex-ante*);
- **proiectele de acte normative care prevăd reorganizări și reforme structurale ori instituționale** (supuse analizei *ex-ante*);
- **proiectele de acte normative care prevăd reglementări cu impact asupra activității de întreprinzător** (supuse AIR)¹⁰⁰.

Studiul de impact va fi efectuat de subiecții care propun inițierea unui proiect de act normativ. AIR este reglementată detaliat în HG nr. 23/2019 cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative. HG nr. 23/2019 a aprobat o metodologie unică de analiză a impactului (prin fuzionarea evaluării *ex-ante*, AIR și a evaluării impactului politicilor) sub egida Cancelariei de Stat. De asemenea, sunt stabilite procedurile pentru finalizarea fiecărui capitol în șablonul AIR tipizat și domeniul de aplicare extins al proiectului de act normativ care va solicita această analiză a impactului.

Transpunerea actelor juridice ale UE fără a analiza mai întâi efectele și opțiunile unor astfel de acte s-ar putea solda ușor cu o legislație națională armonizată integral, dar inaplicabilă. În ceea ce privește evaluarea impactului, unica soluție care însă nu este posibilă pentru Republica Moldova este de a nu-și armoniza sistemul cu *acquis*-ul UE identificat pentru un sector, astfel cum s-a stabilit în AA. Totuși, modul în care Republica Moldova decide să

¹⁰⁰ Legea cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr. 235 din 20.07.2006. Art. 4 definește RIA în calitate de unul dintre principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător.

implementeze aceste obligații rămâne la discreția autorităților naționale. Evaluarea impactului măsurilor necesare pentru implementarea AA/Agendei de asociere poate ajuta la identificarea diferitor opțiuni în procesul orientat spre același obiectiv și demonstrează faptul că Republica Moldova are nevoie de mai mult timp pentru implementare și/sau are nevoie de o amânare a implementării după intrarea în vigoare. Cu cât eforturile de transpunere depuse de autoritățile moldovene sunt mai bine adaptate la situația juridică, instituțională și financiară din Republica Moldova, cu atât este mai mare certitudinea că acestea vor fi ușor aplicabile în practică, transformările necesare fiind mai realizabile, iar reformele vor avea o legitimitate publică mai largă.

Efectuarea AIR va fi imperativă în perioada negocierilor de aderare pentru cele mai solicitante (din punct de vedere financiar) capitole, cum sunt mediul, transporturile, energia, agricultura. În cazul în care poziția negocierilor urmează să fie realistă și implementabilă, acestea vor fi stabilite în conformitate cu capacitățile Republicii Moldova de implementare a *acquis*-ului UE. Capacitățile Republicii Moldova nu pot fi evaluate fără elaborarea unui AIR corespunzător (și aprofundat în anumite cazuri).

În procesul de elaborare a studiului de impact, autorii proiectelor de acte din Republica Moldova ar trebui să utilizeze, în calitate de punct de plecare, studiile de impact elaborate de Comisia Europeană pentru actele UE. Acestea ar putea fi utile pentru a determina impactul care ar putea fi așteptat în Republica Moldova. Lista studiilor de impact elaborată de Comisia Europeană și avizele de însoțire ale Comitetului de control normativ sunt accesibile pe website-ul Comisiei Europene¹⁰¹.

Evaluarea de bază/inițială *ex-ante* ar trebui efectuată într-o etapă timpurie de pregătire a documentului național de planificare a armonizării legislației naționale cu *acquis*-ul UE, pentru identificarea actelor UE, a căror transpunere va necesita o analiză deplină a impactului de reglementare. Un astfel de studiu de impact va necesita, probabil, asistență externă (tehnică), în special, pentru legislația UE în domeniul mediului înconjurător.

4.7 Alegerea tipului potrivit de act normativ național

Instrumentul juridic ales pentru implementarea legislației UE în dreptul național trebuie să fie obligatoriu și efectiv. Totuși, alegerea unui instrument potrivit este lăsată la discreția autorilor proiectelor de acte din Republica Moldova, în funcție de natura și domeniul de aplicare a politicilor UE incluse în prevederile care constituie obiect al armonizării.

În linii mari, pentru armonizarea regulamentelor UE (care în statele membre ale UE sunt direct aplicabile fără transpunere) și a directivelor care includ principiile generale din domeniul concret sau a directivelor orizontale ar trebui utilizate mai degrabă legile (actele normative primare). Cele din urmă ar putea fi utilizate și pentru directivele care conferă drepturi și obligații persoanelor fizice și juridice și pentru toate actele juridice a căror transpunere are menirea de a modifica legile existente sau care au implicații politice.

Pe de altă parte, pentru armonizarea legislației tehnice și a altor tipuri de legislație atunci când nu sunt necesare noi instituții, noi drepturi și obligații sau dispoziții de sancționare ar trebui utilizate actele normative subordonate legii (actele normative secundare).

Totodată, indiferent de tipul de act normativ ales pentru transpunerea legislației UE, condiția obligatorie pentru toate actele normative armonizate este ca acestea să fie publicate în Registrul de stat al actelor juridice, precum și în Monitorul Oficial al Republicii Moldova sau, după caz, în monitoarele oficiale ale raioanelor, municipiilor și ale unităților teritoriale autonome cu statut juridic special ori în Registrul actelor locale (art. 56 din Legea nr.

¹⁰¹ Consultați: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=ia>

100/2017). În caz contrar, acestea nu sunt considerate intrate în vigoare și nu au forță juridică obligatorie pentru subiecții de drept.

Reglementările care stabilesc noi obligații, noi instituții/autorități publice și sancțiuni nu pot fi adoptate prin acte normative subordonate legii!

Întrebări orientative:

Ce tip de act juridic intern ar trebui utilizat pentru transpunerea unui act juridic concret al UE: lege, hotărâre de Guvern, act normativ al unei autorități a administrației publice centrale de specialitate, act normativ al unei autorități publice autonome etc.?

Transpunerea unui act juridic al UE necesită stabilirea unor drepturi și obligații noi, dispoziții de sancționare, crearea unor noi instituții/autorități publice?

În cazul în care se optează pentru o hotărâre de Guvern, un act normativ al unei autorități a administrației publice centrale de specialitate sau un act normativ al unei autorități publice autonome, se va asigura că acesta transpune în mod corect dispozițiile legislației UE corespunzătoare acestui tip de act normativ. Opțiunea desemnată pentru transpunere nu trebuie să creeze obstacole pentru implementarea efectivă și aplicarea ulterioară a dispozițiilor legislației armonizate. Se va asigura **că acest tip de act normativ are un temei juridic pentru adoptarea sa prevăzut în lege.**

De exemplu, legile relevante ale Republicii Moldova trebuie să asigure delegarea corectă la adresa Guvernului a competenței de legiferare a anumitor aspecte prin acte normative secundare. Formatul actului normativ secundar permite reglementarea detaliată a anumitor aspecte, însă nu poate crea noi instituții, stabili drepturi și obligații noi și nici prevedea dispoziții de sancționare, or, astfel de aspecte sunt reglementate doar la nivel de lege.

4.8 Elaborarea și transpunerea

Orice aspect descris în acest capitol în raport cu directivele va fi aplicabil, *mutatis mutandis*, și regulamentelor. Ministerele de ramură care au în sarcină transpunerea legislației UE în legislația națională în domeniul lor de activitate sunt, de regulă, acelea care înțeleg transpunerea ca pe o încorporare „practică” prin elaborarea proiectelor de acte normative de transpunere. Responsabilitatea pentru elaborarea proiectului de act normativ național de transpunere a unui act UE concret este pusă inițial în sarcina unui funcționar public (autorul proiectului de act normativ).

Acest autor ar trebui să întocmească și să utilizeze o **listă de verificare** înainte de a începe procesul de elaborare a actului normativ și să răspundă la unele întrebări preliminare¹⁰²:

- 1) În ce măsură legislația națională existentă este compatibilă cu actul UE din acel domeniu?
- 2) Este posibilă transpunerea integrală sau aceasta ar trebui să fie doar parțială?
- 3) Când urmează a fi realizată transpunerea integrală, acum sau la un moment dat în viitor?
- 4) Ce părți ale actului UE nu trebuie transpuse în dreptul național? (nu există necesitate sau sunt prevederi UE neaplicabile)
- 5) Cât de detaliată trebuie să fie legislația națională care încorporează celelalte părți ale actului UE?

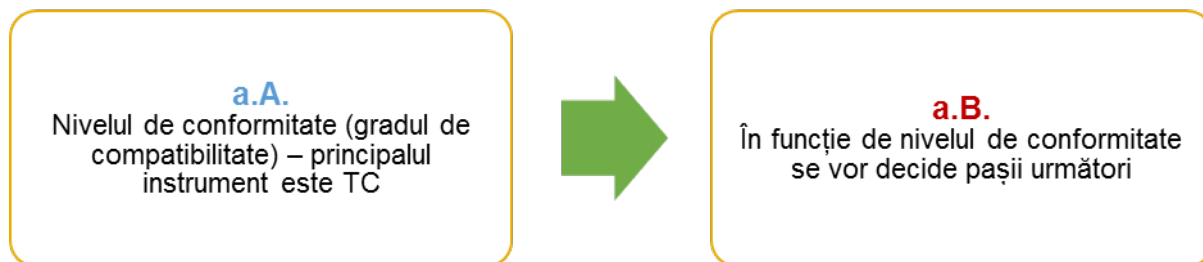
¹⁰² Primoz Vehar și Jasna Marin, *Etapele transunerii. Ghid pentru elaborarea legislației naționale conforme cu acquis-ul UE*, Belgrad, 2016, pag. 45-46.

- 6) *Ar trebui vreo parte din actul UE să fie preluat cuvânt cu cuvânt în legislația națională?*
- 7) *Există motive din care redactarea dispozițiilor ar trebui să devieze de la redactarea și terminologia actului UE?*
- 8) *În ce măsură este nevoie de reformulare pentru a structura și a prezenta esența actului UE într-o manieră compatibilă cu tradițiile juridice și tehnica legislativă națională?*
- 9) *Există aspecte neclare în actul UE care ar trebui să fie explicate suplimentar în legislația națională sau prin alte mijloace?*

În funcție de răspunsuri, va fi organizat în modul corespunzător procesul de elaborare a actului normativ. Această etapă de transpunere (practică) ar fi gestionată mai eficient în cazul în care ar fi separată în subetape.

4.8.1 Verificarea și stabilirea priorităților pentru transpunere

Primul pas este verificarea și stabilirea priorităților pentru transpunere atribuită unui minister/unei autorități publice. Prioritizarea ar trebui finalizată prin PNIAA sau prin alte documente de program. Primul **screening intern** ar trebui să aibă loc mai devreme, prin analiza comparativă a legislației naționale în raport cu *acquis*-ul UE. În temeiul acestei analize, va fi efectuată o verificare a compatibilității pentru a determina următoarele:



Unul dintre principalele instrumente utilizate pentru verificarea compatibilității menționate mai sus este TC. Formatul și procedura de întocmire a acestuia sunt stabilite în HG nr. 1171/2018. TC permit efectuarea analizei comparative a dispozițiilor relevante din legislația națională în raport cu dispozițiile obligatorii din actele UE, articol cu articol. Această analiză este obligatorie, în special, atât în etapa inițială, cât și pe parcursul întregului proces de transpunere. Acest lucru este necesar în vederea identificării corecte de către autorii proiectelor de acte normative care au ca scop transpunerea legislației UE a lacunelor existente, a prevederilor legislației naționale care contravin legislației UE, precum și a prevederilor naționale care trebuie modificate sau, eventual, abrogate.

Se va ține cont de faptul că analiza comparativă cu dispozițiile actului UE trebuie să fie una complexă și de ansamblu, cu accent pe toate elementele obligatorii ale acestuia. **În multe cazuri, analiza comparativă trebuie efectuată în raport cu toată legislația națională, și nu cu un singur act juridic.** Prin urmare, principiul potrivit căruia transpunerea unui act UE trebuie abordată prin prisma întregii legislații naționale și nu a unui singur act normativ național sau a unei prevederi este reflectat integral în acest exercițiu.

Ține de datoria funcționarului public (autorul proiectului) să reflecte în TC analiza corectă și completă a gradului de transpunere. Desigur, factorii de decizie pot lua o decizie politică de a adopta sau nu un act național armonizat sau de a adopta un act care nu este în conformitate cu *acquis*-ul UE, dar, în astfel de cazuri, aceștia trebuie să adopte o decizie argumentată, bazată pe o analiză corectă a gradului de armonizare (compatibilitate) a legislației naționale cu legislația UE relevantă. Totuși, asemenea situații ar trebui evitate la maximum, or,

adoptarea unor acte normative naționale euroneconforme compromise realizarea obiectivului de implementare corespunzătoare a legislației UE în legislația Republicii Moldova.

TC sunt instrumente esențiale și indispensabile ale procesului de transpunere și se recomandă utilizarea lor în calitate de bază pentru elaborarea unor programe legislative realiste și pentru elaborarea legislației naționale armonizate. Analiza și interpretarea legislației UE presupune o evaluare complexă detaliată și comparație cu legislația națională existentă, care va conduce la una dintre următoarele concluzii:

1. legislația națională deja cuprinde domeniul de intervenție și este compatibilă cu legislația UE;

2. legislația națională reglementează domeniul vizat, însă nu este compatibilă cu legislația UE;

3. legislația națională nu reglementează domeniul vizat.

1. În cazurile în care răspunsul la prima întrebare este afirmativ, devine evidentă lipsa necesității de a modifica legislația existentă sau de a elabora acte legislative noi. Legislația este conformă și armonizată cu cea a UE. Astfel de cazuri pot apărea, dar sunt destul de rare.

2. În cazul în care legislația abordează domeniul cuprins de directivă, următorul pas este determinarea discrepanțelor existente și eliminarea lor prin armonizare. În acest scop, ar trebui utilizat TC. Prin urmare, TC trebuie elaborat la o etapă timpurie a procesului, atunci când sunt utile pentru autori. Inserarea dispozițiilor actului UE alături de dispozițiile dreptului național într-un tabel oferă o imagine și o înțelegere clară a acestuia și ce va urma: modificarea actelor normative existente, elaborarea unor acte normative noi sau o combinație a ambelor metode.

TC sunt foarte utile pentru identificarea erorilor neintenționate/mecanice, cum ar fi scrierea incorectă a unor valori numerice în act (de exemplu, includerea în actul național a valorii 0,01% în loc de 0,1%) sau omiterea unui cuvânt important ori a unei părți dintr-o definiție lungă și complicată utilizată în actul UE.

3. În al 3-lea caz domeniul nu este reglementat deloc la nivel național, fiind necesară elaborarea proiectelor de acte relevante care să permită armonizarea domeniului cu actul UE. Uneori, aceasta este cea mai ușoară metodă, dat fiind faptul că procesul începe de la zero, fiind determinați toți parametrii procesului.

4.8.2 Transpunerea directivelor și a regulamentelor

După descrierea de mai sus a diferențelor dintre directive și regulamente, în continuare sunt prezentate unele aspecte practice relevante.

În măsura în care regulamentele UE sunt direct aplicabile în statele membre ale UE (nu și de Republica Moldova), se recomandă implementarea lor în aceeași manieră ca și directivele. Așadar, se recomandă să nu se intervină, pe cât posibil, cu modificări în textul de bază al regulamentului.

Deoarece regulamentele nu prescriu întotdeauna toate regulile, în multe cazuri sunt necesare măsuri suplimentare la nivel național. Uneori legislația națională trebuie să asigure implementarea regulamentului sau să stabilească penalități în caz de neconformitate, să definească autoritatea națională de supraveghere etc. După aderare, legislația națională care asigură transpunerea regulamentelor UE sau a unor prevederi ale acestora urmează a

fi abrogată, deși prevederile de punere în aplicare și de sancționare vor trebui să rămână în vigoare.

Examinați minuțios dispozițiile directivei – după identificarea acestora ca fiind prioritară spre transpunere, următorul pas este întotdeauna familiarizarea și înțelegerea conținutului directivei, pe cât posibil, înainte de a proiecta un plan de transpunere. Citirea preambulului din actul legislativ al UE este întotdeauna un bun start. Preambulul este partea oficială a actului juridic care prevede temeiul juridic, documentele întocmite de instituțiile europene în cadrul procedurii juridice și prevede obiectivul principal pentru fiecare articol. Preambulul este un rezumat al actului juridic și îi oferă cititorului o imagine clară de ansamblu. Primele propoziții din preambul sunt esențiale pentru a înțelege actul juridic, după cum se explică în tabelul de mai jos.

Tabelul 3. Înțelegerea preambulului¹⁰³.

Textul din preambul	Poziție	Scop
<i>Având în vedere Tratatul de instituire a Comunității Europene, în special, art. 175, alin. (1) din tratat</i>	Propoziția 1.	Acesta este temeiul juridic, care depinde de scopul directivei. Temeiul juridic stabilește unele criterii pentru examinarea legislației statului membru de către instanțe.
<i>având în vedere propunerea Comisiei (1)</i>	Propoziția a 2-a.	Numai Comisia Europeană are competența de a propune acte legislative; fiecare propunere este însoțită de o expunere de motive. Ambele sunt publicate în Jurnalul Oficial, seria „C” (comunicări). <i>Nota de subsol (1) indică trimiterea respectivă.</i>
<i>Având în vedere avizul Parlamentului European (2)</i>	Propoziția a 3-a.	Avizul PE asigură informații despre diferite priorități din societate și din statele membre și conține frecvent propuneri care fie înăspresc, fie atenuează anumite cerințe. <i>Nota de subsol (2) indică trimiterea la Jurnalul Oficial, seria C.</i>
<i>Având în vedere avizul Comitetului Economic și Social European (3)</i>	Propoziția a 4-a.	Acest comitet reprezintă interesele publice și private în procesul legislativ. <i>Nota de subsol (3) indică trimiterea la Jurnalul Oficial, seria C.</i>
<i>Având în vedere avizul Comitetului Regiunilor (4)</i>	Propoziția a 5-a.	Acest comitet prezintă punctele de vedere ale autorităților regionale în procesul legislativ. <i>Nota de subsol (4) indică trimiterea la Jurnalul Oficial, seria C.</i>
<i>Hotărând în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 251 din tratat (5), având în vedere proiectul comun aprobat de Comitetul de conciliere la 8 noiembrie 2002</i>	Propoziția a 6-a.	Aceasta este baza juridică pentru procedură și indică data la care textul final a fost convenit între instituțiile UE.
<i>Întrucât: (1) Accesul sporit al publicului la informațiile despre mediu și diseminarea acestor</i>	Propoziția a 7-a.	Această propoziție este prima care conține cuvântul „întrucât” din seria de paragrafe din preambul. Acesta descrie justificarea elaborării

¹⁰³ Primož Vehar și Jasna Marin, Etapele transunerii. Ghid pentru elaborarea legislației naționale conforme cu acquis-ul UE, Belgrad, 2016, pag. 54/55.

Textul din preambul	Poziție	Scop
<i>informații contribuie la o mai bună conștientizare a problemelor de mediu, la schimbul liber de opinii, la o participare mai eficientă a publicului la luarea deciziilor despre mediu și, în cele din urmă, la îmbunătățirea mediului.</i>		actului juridic, obiectivul și metoda de reglementare a fiecărui articol. Aici se regăsește informația privind descrierea relației dintre actul juridic și legislația UE.

Mai mult decât atât, citiți expunerea de motive prezentată de Comisia Europeană la proiectul directivei depus. Aspectul esențial pentru a înțelege legislația UE, frecvent complexă, este conștientizarea necesității de a defini o structură juridică adecvată, care să rezolve o problemă la nivelul întregii Uniuni Europene și să țină cont de necesitățile și circumstanțele diferite ale statelor Uniunii Europene. De regulă, propunerea Comisiei și expunerea de motive sunt indicate în prima notă de subsol din preambul. Este important, în cazul în care este posibil, de examinat problemele și acțiunile din statele membre care au condus la necesitatea de legiferare la nivelul UE și de comparat cu situația din Republica Moldova. Mai mult, vor fi analizate legislația primară și secundară a UE, precum și hotărârile CEJ pentru a obține o interpretare mai exactă a dispozițiilor actului UE vizat.

Aceasta este o sarcină importantă înainte de a alege instrumentul pentru adoptare. Se cere o bună cunoaștere a sistemelor juridice ale Uniunii Europene și Republicii Moldova, precum și a legislației din domeniul respectiv. Este esențială implicarea juriștilor și a personalului tehnic din departamente.

Se impune studierea cu atenție a tuturor prevederilor directivei, în măsura în care nu toate acestea au aceeași relevanță și natură. Unele sunt stricte și trebuie transpuse într-o anumită formă, altele oferă diverse opțiuni, unele sunt discreționare, iar altele pot fi netranspuse. Înțelegerea naturii cerinței este foarte importantă.

Tabelul de mai jos asigură o imagine de ansamblu asupra interpretării dispozițiilor diferitor directive pentru transpunere, ce dispoziții urmează să fie transpuse (armonizare minimă, alternative, derogări etc.) și metodele de transpunere.

Tabelul 4. Privire de ansamblu asupra interpretării dispozițiilor diferitor directive pentru transpunere, ce dispoziții urmează să fie transpuse (armonizare minimă, alternative, derogări etc.) și maniera în care vor fi transpuse¹⁰⁴.

Dispoziția/Obligația	Natura	Comentarii
<i>Niciun medicament veterinar nu poate fi introdus pe piața unui stat membru cu excepția cazului în care i s-a acordat o autorizație de introducere pe piață de către autoritățile competente din statul membru respectiv în conformitate cu prezenta directivă sau i s-a acordat o autorizație de introducere pe piață în conformitate cu Regulamentul (CEE) nr. 2309/93.</i>	Obligatorie, o interdicție	Este obligatoriu de a asigura o formulare identică celei prevăzute de actul UE. Produsele respective pot fi puse în circulație liberă numai în cazul în care a fost acordată autorizația de introducere pe piață. Procedura de autorizare este, la fel, stabilită, iar autoritatea competentă trebuie să respecte cerințele pentru eliberarea autorizației prevăzute în directivă sau, alternativ, să respecte procedura din Regulament.
<i>Statele membre adoptă toate măsurile necesare pentru a se asigura că....</i>	Obligatorie	Limbaaj tipic directivelor – precis în obiectivul care urmează a fi atins și general în modalitatea de îndeplinire a acestuia. Statele membre au libertatea de a decide asupra modalităților de

¹⁰⁴ Primoz Vehar și Jasna Marin, *Etapele transpunerii. Ghid pentru elaborarea legislației naționale conforme cu acquis-ul UE*, Belgrad, 2016, pag. 55-61.

Dispoziția/Obligația	Natura	Comentarii
		îndeplinire a obiectivului stabilit. A se ține cont de faptul că o formulare de genul: „Republica Moldova adoptă măsurile...” nu este potrivită. Formularea „Ministerul va adopta măsurile...” ar putea fi acceptată numai în cazul în care aceasta este parte a planului de armonizare, servind drept temei juridic într-o lege, pentru adoptarea legislației ulterioare ce va conține măsuri concrete. <i>Limitarea tipului de măsuri există numai în ceea ce ține de domeniul de aplicare și semnificația directivei. Înainte de a lua decizia cu privire la măsurile ce urmează să fie adoptate se va citi directiva în întregime.</i>
1. Pentru a garanta independența autorităților naționale administrative de concurență atunci când aplică articolele 101 și 102 din TFUE, statele membre se asigură că acestea își duc la îndeplinire sarcinile și își exercită competențele în mod imparțial și în interesul asigurării eficace și uniforme a respectării acestor dispoziții, sub rezerva cerințelor proporționale în materie de răspundere și fără a aduce atingere cooperării strânse dintre autoritățile de concurență în cadrul Rețelei europene în domeniul concurenței. 2. În special, statele membre trebuie să se asigure că cel puțin membrii personalului și persoanele din cadrul autorităților naționale administrative de concurență, care iau decizii în exercitarea competențelor prevăzute la articolele 10-13 și la articolul 16 din prezenta directivă: (a) sunt în măsură să își îndeplinească atribuțiile și să își exercite competențele de aplicare a articolelor 101 și 102 din TFUE fără intervenții politice și alte influențe din exterior; (b) nu solicită și nu acceptă instrucțiuni din partea guvernului sau a oricărei alte entități publice sau private în îndeplinirea sarcinilor care le revin și în exercitarea competențelor lor de aplicare a articolelor 101 și 102 din TFUE, fără a aduce atingere dreptului unui guvern al unui stat membru, dacă este cazul, de a emite norme de politică generală care nu sunt legate	Discreționară, cu condiții și elemente obligatorii	Acest articol stabilește obligația pentru statele membre de a garanta independența autorității de concurență, în special, față de Guvern în calitate de instituție politică de conducere și ramură executivă. Ține de datoria statului membru să decidă cum va realiza acest lucru. Activitatea practică a autorității de concurență și rezultatele acesteia vor fi evaluate, iar independența trebuie demonstrată în practică. Tradițiile juridice și administrative naționale ar trebui respectate, cu excepția cazului în care acestea împiedică îndeplinirea obiectivului, respectiv obținerea independenței de către autoritatea de concurență. În cazul în care este prezentă o astfel de coliziune, ar trebui identificare soluții inovative pentru a îndeplini cerințele stabilite de directivă. Recrutarea factorului de decizie al autorității de concurență trebuie definită printr-o lege (dar nu printr-un act normativ care poate fi modificat cu ușurință).

Dispoziția/Obligația	Natura	Comentarii
de anchete sectoriale sau proceduri specifice de aplicare a legii; și (c) se abțin de la orice acțiune incompatibilă cu îndeplinirea obligațiilor lor și/sau cu exercitarea competențelor lor de aplicare a articolelor 101 și 102 din TFUE și sunt supuse unor proceduri care să garanteze că, pentru o perioadă de timp rezonabilă după încetarea mandatului, aceștia se abțin de la soluționarea unor proceduri de aplicare a legii care ar putea conduce la conflicte de interese. 14.1.2019 L 11/18, Jurnalul Oficial al Uniunii Europene EN 3. Persoanele din cadrul autorităților naționale administrative de concurență care iau decizii în exercitarea competențelor prevăzute la articolele 10-13 și la articolul 16 din prezenta directivă nu sunt demise din cadrul unor astfel de autorități din motive legate de îndeplinirea corespunzătoare a îndatoririlor lor sau de exercitarea corespunzătoare a competențelor care le revin pentru aplicarea articolelor 101 și 102 din TFUE, astfel cum sunt menționate la articolul 5, alineatul (2) din prezenta directivă. Acestea pot fi demise numai în cazul în care nu mai întrunesc condițiile necesare pentru îndeplinirea sarcinilor care le revin sau în cazul în care s-a constatat că au comis o abatere gravă în temeiul dreptului intern. Condițiile necesare pentru îndeplinirea sarcinilor care le revin și faptele ce constituie abateri grave trebuie să fie prevăzute în prealabil în dreptul intern, ținând seama de necesitatea de a asigura în mod eficace respectarea normelor. 4. Statele membre se asigură că membrii organului decizional al autorităților naționale administrative de concurență sunt selectați, recrutați sau numiți în conformitate cu proceduri clare și transparente, stabilite în prealabil în dreptul intern. 5. Autoritățile naționale administrative de concurență au competența de a-și stabili prioritățile pentru îndeplinirea sarcinilor de aplicare a articolelor 101 și 102 din TFUE, la care se face trimitere la articolul 5, alineatul (2) din prezenta		

Dispoziția/Obligația	Natura	Comentarii
<i>directivă. În măsura în care sunt obligate să examineze plângeri formale, autoritățile naționale administrative de concurență au competența de a respinge astfel de plângeri pe motiv că nu consideră că plângerile respective constituie o prioritate în ceea ce privește analizarea cazurilor. Acest lucru nu aduce atingere competenței autorităților naționale administrative de concurență de a respinge plângeri pe alte motive definite de dreptul intern.</i>		
<i>Statele membre pot prevedea o procedură unică pentru a îndeplini cerințele din această directivă...</i>	Discreționară	Această frază clarifică faptul că statele membre nu sunt obligate să adopte proceduri separate (de exemplu, în temeiul Directivei privind IE ¹⁰⁵ de abrogare și înlocuire a Directivei IPPC).
<i>Fără a aduce atingere articolului 7, în cazul în care un proiect este adoptat printr-o măsură specifică de drept național, statele membre pot excepta proiectul respectiv de la dispozițiile ce vizează consultările publice prevăzute de prezenta directivă. În speță, statele membre:</i> <i>(a) vor examina cazul în care o altă formă de evaluare ar fi potrivită;</i> <i>(b) vor pune la dispoziția publicului interesat informațiile obținute în temeiul altor forme de evaluare menționate la lit. (a), informații referitoare la scutiri și motivele de acordare a acestora;</i> <i>(c) vor informa Comisia, înainte de a exprima acordul, despre motivele de justificare a exceptării acordate și vor furniza informațiile disponibile, după caz, cetățenilor lor.</i>	Discreționară, cu condiții și elemente obligatorii	Această frază atribuie statelor membre competența de a excepta anumite proiecte de la aplicarea procedurii de evaluare a impactului asupra mediului. În cazul în care se decide exceptarea unui proiect, celelalte obligații trebuie respectate – exceptarea trebuie să fie concretă, excepțională, iar statul membru trebuie să îndeplinească anumite condiții și să întreprindă acțiuni pentru a informa publicul și Comisia. Republica Moldova deține dreptul discreționar de a excepta și în cazul în care optează pentru acest drept, țara ESTE OBLIGATĂ să îndeplinească și alte condiții. Momentan, Moldova nu are obligații de raportare, motiv din care aceste dispoziții nu vor fi incluse.
<i>Informațiile ce urmează să fie asigurate de dezvoltator în conformitate cu alin. 1 vor include cel puțin: ...</i>	Obligație minimă	Conținutul minim al informațiilor este indicat. Statele membre pot prevedea informații mai detaliate.
<i>Următoarele specificații și documente vor însoți o cerere în conformitate cu Anexa I:</i>	Obligatorie	Opțiunea de transpunere este limitată: – toate condițiile/specificațiile enumerate în anexă trebuie îndeplinite și transpuse în legislația internă; – instrumentul transunerii va fi selectat în funcție de obligațiile impuse subiecților. În cazul în care cererea este reglementată în temeiul legii, există două posibilități: fie că legea reglementează și specificațiile, fie că legea acordă împuterniciri ministerului

¹⁰⁵ Directiva 2010/75/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 noiembrie 2010 privind emisiile industriale (prevenirea și controlul integral al poluării).

Dispoziția/Obligația	Natura	Comentarii
		să elaboreze legislația prin care să fie transpuse.
<i>Dispozițiile acestei directive nu vor afecta obligația autorităților competente de a respecta limitările impuse de regulamentele naționale, dispozițiile administrative și practicile juridice acceptate cu privire la confidențialitatea comercială și industrială, inclusiv proprietatea intelectuală și apărarea interesului public.</i>	De clarificare	Uniunea Europeană explică faptul că directiva nu intenționează să modifice legislația națională sau practicile privind anumite aspecte nonsectoriale. Această parte nu trebuie transpusă. Totuși, în cazul în care este nevoie, ar putea fi adăugată clarificarea ce pune în evidență obligațiile autorităților competente în temeiul altor regulamente/legi. Se va evita dubla reglementare a acestor norme.
<i>Prezentul Regulament se aplică tuturor etapelor de producție, prelucrare și distribuție a produselor alimentare și a hranei pentru animale. Regulamentul nu se aplică producției primare pentru utilizarea privată casnică sau preparării, manipulării sau depozitării casnice a produselor alimentare pentru consumul casnic privat.</i>	Obligatorie	Acest alineat descrie domeniul de aplicare al Regulamentului (legislația alimentară generală), tipul de operațiuni cuprinse, precum și tipul operatorilor din sectorul alimentelor și hranei pentru animale din lanțul alimentar obligați să respecte cerințele în cauză. Statele membre nu sunt obligate să adopte o lege cu exact același domeniu de aplicare, dat fiind faptul că regulamentele sunt direct aplicabile. Țările candidate și asociate trebuie să găsească o modalitate prin care să transpună regulamentele într-o manieră acceptabilă din punct de vedere juridic. Excepția de domeniul de aplicare înseamnă că statele membre decid în mod independent cum să reglementeze această parte sau să o lase în afara controlului.
<i>„Gaze cu efect de seră” înseamnă gazele enumerate în Anexa II; „Produsele alimentare” includ băuturile, guma de mestecat și orice substanță, inclusiv apa, încorporată în mod intenționat în produse alimentare în timpul producerii, preparării sau tratării lor. Ele includ apa după punctul de conformitate astfel cum este definit la art. 6 din Directiva 98/83/CE și fără a aduce atingere cerințelor Directivelor 80/778/CEE și 98/83/CE.</i>	Obligatorie	Definițiile sunt obligatorii și urmează să fie transpuse – literalmente/textual/prin copiere. Statele membre nu au nicio discreție în ceea ce privește transpunerea definițiilor. Această condiție este valabilă și pentru țările candidate/asociate. Faptul este esențial pentru a se asigura că definiția „deșeurilor”, de exemplu, este înțeleasă și transpusă într-o manieră identică pe întregul teritoriu al statelor membre – o aplicare uniformă a definițiilor care asigură securitatea juridică și îndeplinește obiectivul directivei. În cazul în care unii termeni nu există în ordinea juridică națională, este recomandată introducerea acestora (astfel cum s-a stabilit în directiva respectivă).
<i>Autoritatea competentă emite permise de emisie de gaze cu efect de seră acordând autorizația de emisie de gaze cu efect de seră din întreaga instalație sau dintr-o parte a</i>	Obligatorie	Acest alineat stabilește condiția pentru emiterea permiselor. În cazul în care această condiție este îndeplinită, autoritatea competentă este obligată să emită permisul. În speță, nu se permite

Dispoziția/Obligația	Natura	Comentarii
<i>acesteia în cazul în care autoritatea competentă a stabilit că operatorul poate monitoriza și raporta emisiile.</i>		nicio discreție în afară de controalele satisfăcătoare ale capacității operatorilor.
<i>Statele membre vor lua toate măsurile necesare pentru a se asigura că din 1 ianuarie 2003 pe teritoriul lor nu sunt utilizate tipurile de păcură grea al căror conținut de sulf depășește 1,00% din greutate.</i>	Obligatorie	Standard tehnic simplu. Cât privește Republica Moldova, termenele vor fi stabilite în conformitate cu Acordul de asociere sau cu alte acorduri bilaterale.
<i>În cazul în care se folosește nămol vor fi respectate următoarele norme: nămolul va fi utilizat astfel încât să se țină cont de substanțele nutritive necesare plantelor, iar calitatea solului și a apelor de suprafață și subterane nu este afectată.</i>	Obligatorie + discreționară	Aceasta este o obligație foarte generală, care le permite statelor membre să decidă norme proprii, atât timp cât normele (1) țin cont de substanțele nutritive necesare plantelor și (2) nu afectează calitatea solului și a apelor de suprafață și subterane. Cerința secundă este cert mai strictă decât prima, însă ambele trebuie îndeplinite. „Modalitatea” urmează să fie prevăzută de norme/legislație.
<i>Directiva 1999/22/CE privind animalele sălbatice din grădini zoologice, unde o țară poate decide să licențieze grădinile zoologice în conformitate cu art. 4 sau, alternativ, aceasta poate stabili un sistem sau un regulament și prin înregistrare în conformitate cu art. 5.</i>	Obligatorie – una dintre opțiuni	Dispoziții care permit opțiuni pentru transpunerea sau/și implementarea directivei. În astfel de cazuri, o țară poate decide să transpună (și să implementeze) o opțiune sau alta.
<i>Lista excepțiilor în raport cu cerințele directivei.</i>	Informații importante	Dispoziții care nu stabilesc obligație juridică, însă sunt importante pentru a înțelege ce rămâne în afara domeniului de aplicare al directivei. Acestea pot fi transpuse, în funcție de sistemul juridic, dar nu sunt necesare. Enumerarea excepțiilor este utilă, însă transpunerea lor nu ar trebui să afecteze legislația internă din alte domenii, nici să încalce normele naționale de redactare juridică.
<i>Dispoziții privind cerințele de raportare¹⁰⁶</i>	Nu sunt obligații juridice până la data aderării	Nu este relevant pentru Republica Moldova în calitate de țară asociată. Totuși, țările candidate vor trebui să le ia în considerare, dat fiind faptul că sistemele administrative și de management al datelor necesare pentru raportare trebuie să existe înainte de aderare, aceste dispoziții urmează să fie implementate (și reglementate) și incluse în tabelele de concordanță (chestionarul de implementare).
<i>Directiva 2012/19/UE privind deșeurile de echipamente electrice și electronice (WEEE)</i>	Alternative/opțiuni de reglementare	Directivele care asigură autoritățile competente cu opțiuni de implementare. Statele membre trebuie să decidă ce opțiuni de implementare să aleagă: - fie să adopte responsabilitatea

¹⁰⁶ Ludwig Krämer, *Legislația CE în domeniul mediului*, ediția a 4-a, 2000, Secțiunea 11-08, pag. 280, indică măsurile ce trebuie întreprinse pentru a se pregăti de respectarea obligațiilor de raportare/aderare.

Dispoziția/Obligația	Natura	Comentarii
		deplină a producătorului (EPR); - fie să partajeze responsabilitatea cu implicarea finanțării publice.
Anexe la directive, inclusiv anexele tehnice	De regulă, conțin obligații precise și obligatorii din punct de vedere juridic	Frecvent, aceste obligații urmează să fie transpuse textual (cuvânt cu cuvânt).

4.8.3 Stabilirea priorităților și a termenelor-limită

În această etapă, urmează a fi discutate și analizate modalitățile de prioritizare a sarcinilor de implementare bazate pe aspectele juridice, instituționale, economice și financiare. Se va efectua evaluarea sarcinilor care vor afecta cel mai probabil programul de implementare, de exemplu, din cauza necesității de planificare, consolidare instituțională și proiectare/edificare a unor noi instalații. În cazul în care procesul de implementare va fi complex și va implica mulți actori, urmează a fi elaborat un calendar pentru toate acțiunile preconizate (a se vedea, de exemplu, Directiva 2000/60/CE de stabilire a unui cadru de politică comunitară în domeniul apei, Anexa V)¹⁰⁷.

4.8.4 Identificarea principalelor părți interesate

Vor fi identificate părțile interesate principale afectate de legislație și rolul lor în implementarea acesteia, precum și va fi pus în discuție rolul autorităților competente și al guvernului la nivel național, regional și local, precum și soluțiile bazate pe o evaluare corespunzătoare – implicarea sectorului public *versus* privat, comunicări și consultări. De asemenea, se vor consulta alte părți interesate, în special, operatorii economici/industriali și alții, asupra cărora transpunerea actelor UE va avea cel mai mare impact, care ar trebui informați în timp util referitor la noile reglementări programate. Acest fapt le va permite tuturor părților interesate să participe activ la procesul de consultări, fiind obținut într-o etapă ulterioară un feedback despre rezultatele aplicării reglementărilor. În așa mod, va spori nivelul de acceptare și înțelegere a noilor reglementări, eficiența și cost-eficacitatea nu doar a procesului legislativ, dar și a implementării măsurilor propuse prin noile reglementări.

4.8.5 Abordarea aspectelor tehnice din legislație

Aceste aspecte pot să reclame expertiză și cunoștințe specializate, de exemplu, elaborarea unor ghiduri privind standardele de emisii, monitorizarea emisiilor și întocmirea notelor tehnice explicative. Colaborarea cu experții într-un domeniu tehnic concret se recomandă deja în etapa de elaborare a proiectului de act normativ. Mai mult, ar trebui inițiate procedurile de consultări, asigurând participarea părților interesate relevante în grupul de lucru responsabil de elaborarea proiectului de act normativ, astfel cum a fost indicat mai sus.

Elaborarea proiectului de act normativ nu este o sarcină exclusivă care aparține doar juriștilor, care nu au cunoștințe tehnice specifice, însă nu poate fi pusă nici doar pe seama economiștilor, a inginerilor și a specialiștilor fără pregătire juridică, care nu au cunoștințe în domeniul dreptului. **Aceasta necesită un efort comun consolidat și lucru în echipă.**

¹⁰⁷ Directiva 2000/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2000 de stabilire a unui cadru de politică comunitară în domeniul apei – JO L 327, 22.12.2000, pag. 1-73.

4.8.6 Aspectele economice și financiare

Urmează a fi analizate și discutate tipurile de costuri ce decurg din implementarea noii legislații, identificarea subiecților care ar fi în stare să le suporte, definirea instrumentelor economice și financiare pentru recuperarea costurilor și estimarea costului de implementare a legislației. A se vedea în acest sens cele expuse mai sus la AIR.

4.8.7 Asigurarea implementării legislației armonizate (enforcement)

Se vor descrie unele dintre aspectele-cheie ce decurg din procesul de control al implementării legislației. Acestea cuprind licențierea și eliberarea permiselor, monitorizarea, inspectarea, aplicarea, colectarea datelor și raportarea. Importanța aplicării pentru punerea în practică a conformității cu legislația nu trebuie subestimată și ar trebui să fie scoasă în evidență acolo unde este relevantă. Vor fi stabilite și prevăzute sancțiuni adecvate (după caz). De regulă, directivele lasă forma sancțiunii la discreția statelor membre. Republica Moldova trebuie să adopte dispoziții de sancționare efective, proporționale și descurajante. Forma aleasă a sancțiunilor naționale trebuie să fie efectivă pentru a asigura îndeplinirea obiectivelor directivei. CJUE a decis că *„nu trebuie să existe discriminare între sancțiunile adoptate pentru măsurile de implementare a directivelor și sancțiunile prevăzute în temeiul legislației naționale conexe”*. De exemplu, o încălcare în temeiul dreptului național nu trebuie sancționată mai puțin dur în comparație cu încălcarea sancționată în temeiul dreptului național care transpune o cerință similară dintr-o directivă UE.

Exemplu: o penalitate pentru încălcarea limitelor de emisie a evacuărilor în apă ar trebui să fie comparabilă, indiferent dacă acele limite pentru evacuări sunt reglementate sau nu de o directivă a UE¹⁰⁸.

Exemplu: sancțiunile penale ar trebui să fie identice pentru fabricarea ilegală de monede (respectiv, lei și euro).

4.8.8 Transpunerea anexelor

Întrucât anexele sunt parte oficială/integrantă a actelor UE, acest fapt ar putea reprezenta o problemă în procesul transunerii, în special, din punctul de vedere al formei transunerii, precum și al conținutului. În majoritatea cazurilor, anexele includ formule specifice, tabele sau priviri de ansamblu comparative etc. Fiecare anexă ar trebui să fie evaluată din perspectiva relevanței acesteia pentru Republica Moldova la momentul transunerii, or, anumite anexe ar putea fi relevante numai sau exclusiv pentru statele membre.

În multe cazuri, conținutul unei anexe ar putea fi inclus în textul de bază al unui act național ca atare. În alte cazuri, forma anexei în calitate de supliment la actul normativ național nu poate fi evitată, în special, atunci când abordează aspecte tehnice din diferite sectoare (libera circulație a mărfurilor, sănătate, agricultură, mediu etc.). Este recomandabil ca anexele, în caz de necesitate, să fie utilizate numai în actele normative secundare, evitând utilizarea lor pe cât posibil în procesul de elaborare a actelor primare (legilor), respectând concomitent normele naționale de tehnică legislativă.

4.8.9 Perioadele tranzitorii

Atunci când se folosește instrumentul de evaluare a impactului de reglementare în procesul de elaborare a actelor normative, de regulă, opțiunea *„nicio acțiune”* sau netranspunerea integrală a unor prevederi ale *acquis*-ului UE nu este aplicabilă din cauza obligațiilor

¹⁰⁸ <http://ec.europa.eu/environment/archives/guide/part1.htm>

internaționale asumate de Republica Moldova în temeiul AA. Unele soluții din *acquis*-ul UE sunt destinate exclusiv statelor membre ale UE sau nu sunt o soluție potrivită pentru Republica Moldova și/sau pentru agenții săi economici în etapa de preaderare. În astfel de cazuri, unica opțiune ar fi armonizarea parțială sau integrală cu stabilirea unor perioade de tranziție, ceea ce înseamnă că anumite părți ale actului juridic intern vor intra în vigoare mai târziu, însă într-un termen rezonabil.

În cazul în care termenul pentru implementare este stabilit de AA sau de alte acorduri bilaterale cu UE ori de un document de politici, cum ar fi Agenda de asociere, acele termene trebuie respectate. Termenele-limită pentru implementare stabilite de AA, Agenda de asociere sau de alte acorduri bilaterale, care nu sunt respectate de Republica Moldova, vor fi incluse în negocierile de aderare și cel mai probabil vor deveni criterii inițiale de referință într-un capitol relevant, fiind onorate obligatoriu pentru a putea deschide un cluster/capitol în procesul negocierilor.

Atunci când Republica Moldova planifică transpunerea legislației UE în afara cadrului cu termene-limită care sunt deja convenite în AA, Agenda de asociere sau în alte acorduri bilaterale (care trebuie onorate), țara este liberă să stabilească termene de transpunere proprii. Acest lucru va fi realizat într-o manieră strategică în contextul negocierilor de aderare care urmează, respectiv printr-un PNAA, care va cuprinde întregul *acquis* al UE (a se vedea secțiunea 3.3).

Stabilirea unor astfel de ținte este un aspect de politici publice pe care Moldova și-l va asuma și al capacităților financiare și administrative ale țării pentru implementare.

Când intrarea în vigoare nu este o parte a unei obligații internaționale, cea mai bună opțiune ar fi reglementarea într-o etapă ulterioară, atunci când momentul oportun va corespunde intereselor Republicii Moldova – prin modificarea legislației sau elaborarea unor acte legislative noi în același domeniu și fără a stabili perioade tranzitorii. Totodată, acest fapt urmează a fi reflectat în mod obligatoriu în TC.

Opțional, pot fi stabilite perioade tranzitorii rezonabile. Perioadele prea lungi (de exemplu, 10 ani) vor oferi prea mult timp înainte ca subiecții relevanți să înceapă pregătirea pentru adaptarea la noile obligații și să-și schimbe comportamentul în mod corespunzător. Astfel de perioade lungi devin ineficiente.

În procesul negocierilor de aderare, unele țări stabilesc în calitate de termen-limită ziua aderării la UE, dat fiind faptul că din data aderării multe obligații ce decurg din calitatea de membru vor deveni aplicabile și obligatorii. Totuși, o astfel de abordare este posibilă doar în etapele finale ale procesului de aderare, atunci când data aderării este cunoscută, cel puțin, cu o anumită certitudine (după încheierea capitolului final). Utilizarea unor astfel de perioade tranzitorii fără un nivel de certitudine în privința datei aderării nu ar trebui admisă, întrucât ar putea determina apariția unor probleme de constituționalitate, precum și aspecte de incertitudine juridică.

Exemplu din Slovenia:

„Legea va intra în vigoare peste 8 zile după publicare în Monitorul Oficial, cu excepția Capitolului V (sau a art. XY), care va intra în vigoare în ziua aderării Republicii Slovenia la UE.”¹⁰⁹

Această metodă a fost utilizată într-o perioadă scurtă: după încheierea negocierilor din decembrie 2002 până la 1 mai 2004, atunci când Slovenia a aderat la UE și când data aderării (1 mai 2004) a fost stabilită cu certitudine.

¹⁰⁹ Utilizat, de exemplu, în Legea privind siguranța generală a produselor din 2002.

4.8.10 Coerența internă cu sistemul legislativ național

În procesul de transpunere va fi asigurată **coerența internă cu sistemul legislativ național**. Acest fapt presupune că, în procesul de elaborare a legislației armonizate, o atenție deosebită va fi acordată cerințelor sistemului juridic intern și tradiției juridice aplicate.

Exemplu: cu toate că există câteva directive ale UE diferite ce urmează să fie transpuse, transpunerea ar putea fi efectuată printr-un singur act juridic intern în cazul în care directivele sunt din același domeniu sau viceversa.

4.9 Nota informativă și clauza de armonizare

Articolele 25-28 din HG nr. 1171/2018 definesc elementele **notei informative** (așa cum au fost stabilite de art. 30 din Legea nr. 100/2017 și Anexa 1 la aceasta conform explicate mai sus), procesul de armonizare și TC, precum și calificativele de evaluare a gradului de compatibilitate a proiectului de act normativ.

Informația inclusă în nota informativă cu privire la descrierea gradului de compatibilitate va indica (art. 26):

1	<i>dacă intervenția rezultă din angajamentele asumate de Republica Moldova în cadrul acordurilor bilaterale cu Uniunea Europeană. În speță, se indică succint: prevederile relevante din acord; în ce măsură proiectul contribuie la realizarea angajamentelor asumate și la implementarea prevederilor relevante din acord; motivele, în cazul unei implementări parțiale sau al neimplementării;</i>
2	<i>lista actelor Uniunii Europene cu care se realizează armonizarea, termenul-limită stabilit în acordurile bilaterale cu Uniunea Europeană pentru transpunerea completă a acestora, obiectivul transunerii integrale sau parțiale, gradul de compatibilitate cu fiecare act al UE ce se transpune. În cazul unei compatibilități parțiale sau al incompatibilității, se indică succint motivele care stau la bază, lista proiectelor de acte normative planificate și termenul-limită pentru realizarea transunerii complete;</i>
3	<i>mențiunea privind elaborarea TC al proiectului de act normativ cu fiecare act al Uniunii Europene care se transpune, precum și o mențiune privind actualizarea TC pentru varianta definitivă a proiectului.</i>

Nota informativă este un bun instrument pentru monitorizarea progresului atins în armonizare¹¹⁰. Nota informativă, pe lângă altele, descrie gradul de compatibilitate al proiectului de act normativ, indică rezultatele intervenției normative pe baza angajamentelor asumate de Republica Moldova în cadrul acordurilor bilaterale cu UE, actele UE transpuse, mențiunea privind elaborarea TC și, în etapa finală, constatările expertizei de compatibilitate efectuate de CAL.

Clauza de armonizare este un instrument adițional pentru monitorizarea procesului de transpunere. Legea nr. 100/2017¹¹¹ prevede că proiectele de acte normative care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația UE sunt marcate cu **sigla UE** și conțin clauza de armonizare, asigurând în acest mod evidența și transparența procesului de armonizare. O astfel de referință oferă informații persoanelor fizice și juridice că anumite acte ale UE sunt transpuse în ordinea juridică națională și le permit instanțelor naționale să se familiarizeze cu legislația UE. De asemenea, această clauză sporește nivelul de transparență al procesului de armonizare în Republica Moldova și asigură evidența legislației naționale armonizate.

¹¹⁰ A se vedea art. 30 și Anexa 1 la Legea nr. 100/2017.

¹¹¹ A se vedea art. 31 din Legea nr. 100/2017.

4.10 Tabelele de concordanță (elaborarea, utilizarea și definitivarea)

HG nr. 1171/2018 definește utilizarea TC, modalitatea de completare și când sunt necesare. Anexa 2 la HG prevede două modele/tipuri de TC.

MODELUL nr. 1					
1	Titlul actului Uniunii Europene, inclusiv cele mai recente modificări ale acestuia				
2	Titlul proiectului de act normativ național				
3	Gradul general de compatibilitate				
Actul UE	Proiectul de act normativ național	Gradul de compatibilitate	Diferențele	Observațiile	Autoritatea/persoana responsabilă
4	5	6	7	8	9

Modelul 1 este utilizat pentru comunicări interinstituționale și pentru procedura de elaborare și promovare a actelor normative în vederea adoptării acestora.

MODELUL 2				
1	Titlul actului Uniunii Europene, inclusiv cele mai recente modificări ale acestuia			
2	Titlul actului normativ național			
3	Gradul general de compatibilitate			
Actul UE	Actul normativ național	Gradul de compatibilitate	Comentariile Republicii Moldova	Comentariile Uniunii Europene
4	5	6	7	8

Modelul 2 este utilizat pentru comunicările cu Comisia Europeană după ce proiectul de act normativ este adoptat.

Diferențele principale dintre aceste două modele sunt determinate de obiectivele diferite pe care le urmăresc, dar, în esență, substanța acestora este identică.

Expertiza de compatibilitate se realizează în baza TC, iar în cazul în care acesta nu întrunește toate criteriile stabilite în HG nr. 1171/2018, proiectul de act normativ, împreună cu materialele anexate la acesta, se restituie autorului de către CAL pentru modificarea, completarea sau ajustarea corespunzătoare a TC (art. 43 din HG nr. 1171/2018).

În cazul UE, TC sunt utilizate pentru a facilita monitorizarea transpunerii legislației UE în dreptul național de către statele membre. Acestea demonstrează cu exactitate modalitatea transpunerii și implementării directivelor UE la nivel național. TC trebuie să indice în mod clar nivelul de conformitate cu fiecare act al UE, precum și termenele preconizate pentru realizarea transpunerii integrale a actelor UE, acolo unde este posibil¹¹².

TC nu sunt utilizate în mod regulat de către statele membre ale UE, ci numai atunci când acestea trebuie să prezinte TC Comisiei Europene drept dovadă a transpunerii consecutive. Tabelele sunt utilizate sistematic de (potențialele) țări candidate în procesul de aderare și de țările asociate, în principal, din motive interne pentru a urmări progresul atins în armonizarea legislativă și a asista autorii în procesul de transpunere. Suplimentar, acestea vor servi ca instrumente principale pentru demonstrarea gradului de transpunere și implementare a legislației UE în legislația națională, fiind prezentate Comisiei Europene, la solicitarea acesteia, în cadrul evaluărilor desfășurate. De asemenea, TC vor fi utilizate în procesul

¹¹² A se vedea HG nr. 1171/2018 pentru aprobarea Regulamentului privind armonizarea legislației Republicii Moldova cu legislația Uniunii Europene.

intern de screening al legislației naționale, în vederea identificării gradului de conformitate a acestuia cu *acquis*-ul UE cu toate amendamentele la zi ale acestuia.

Este important ca autorii să considere și să perceapă aceste instrumente ca fiind de suport și asistență în procesul legislativ, dar nu ca pe o cerință sau povară administrativă. Aceste instrumente sunt create pentru a-i ajuta pe autorii proiectelor de acte normative, adresându-le întrebările la care trebuie să răspundă. În cazul în care răspunsurile sunt corespunzătoare și argumentate, produsul final – noul act normativ – va avea o calitate mai bună și, în același timp, va asigura o monitorizare mai bună a progresului și a calității procesului de armonizare legislativă.

4.10.1 Definitivarea TC

Pct. 13 din HG nr. 1171/2018 reglementează întocmirea și definitivarea TC. Așadar, în etapa finală, după efectuarea expertizei de compatibilitate a CAL și recepționarea Declarației de compatibilitate, autorii sunt obligați să definitiveze proiectul de act normativ și să actualizeze în mod corespunzător TC.

După adoptarea actului normativ (de Parlament sau de Guvern) autorii sunt obligați să actualizeze TC pentru a corespunde versiunii textului adoptat și a reflecta corect gradul de realizare a obligațiilor de armonizare legislativă atins, precum și să transmită la CAL versiunea finală a TC pentru a fi inclus în baza de date a legislației naționale armonizate.

Exemple de TC elaborate corespunzător sunt disponibile în limba română în versiunea electronică a acestui manual, ce poate fi accesat pe pagina web oficială a Cămarii de Stat a Guvernului Republicii Moldova.

4.11 Declarația de compatibilitate și rolul CAL

După cum a fost explicat anterior, art. 36, alin. (4) din Legea nr. 100/2017 reglementează expertiza de compatibilitate realizată de CAL. Expertiza de compatibilitate cu legislația Uniunii Europene are menirea de:

- a) a constata gradul de compatibilitate a proiectului actului normativ cu legislația Uniunii Europene;
- b) a identifica prevederile omise ale legislației Uniunii Europene și a preveni transpunerea deficientă a acestora;
- c) a asigura corespunderea proiectului standardelor și legislației Uniunii Europene.

Expertiza de compatibilitate este efectuată în baza TC, iar proiectul de act normativ este restituit instituției inițitoare în cazul în care TC nu a fost prezentat sau nu a fost întocmit și completat în modul corespunzător.

Declarațiile/avizele/opiniile de compatibilitate emise de CAL sunt documente detaliate și cuprind toate aspectele actului normativ propus. Avizul CAL include următoarele informații:

- 1. analizează obiectul proiectului;**
- 2. evaluează dispozițiile proiectului de act normativ din perspectiva compatibilității acestuia cu dreptul UE**, inclusiv angajamentele ce decurg din AA și evaluarea conformității cu termenele stabilite în AA, explicând esența proiectului, formulând, după caz, obiecții privind gradul de transpunere, corectitudinea transpunerii, corectitudinea completării TC (referitoare la cazul constatat, comentând asupra motivelor din care normele UE nu sunt transpuse sau sunt transpuse parțial și de nerespectare a termenelor-limită prevăzute).

De asemenea, CAL formulează obiecții/observații privind:

- tehnica legislativă;
- clauza de armonizare;
- nota informativă.

Declarația/avizul/opinia CAL se încheie cu o concluzie, care precizează cazul în care proiectul și-a atins sau nu, inclusiv total sau parțial, obiectivul de reglementare și transpunere urmărit, precum și indică deficiențele ce urmează a fi înlăturate.

Declarațiile/avizele/opiniile CAL, chiar dacă sunt consultative, ar trebui să fie luate în considerare de ministere, iar proiectele ar trebui să fie modificate corespunzător.

Autorii actului normativ care are ca scop transpunerea legislației UE trebuie să obțină în mod obligatoriu declarația/avizul/opinia de compatibilitate de la CAL pentru a avansa spre procedura oficială de adoptare a actului.

Concluziile formulate de CAL în declarația/avizul/opinia de compatibilitate sunt incluse în sinteza finală a obiecțiilor și propunerilor proiectului de act normativ, atunci când este expediat Guvernului spre adoptare.

Odată cu adoptarea actului normativ propus, acesta este publicat în Monitorul Oficial, iar autorii întocmesc versiunea finală a TC, care corespunde versiunii publicate a actului, și o prezintă la CAL pentru a fi inclusă în baza de date a legislației naționale armonizate.

4.12 **Prezentarea către Guvern**

După elaborarea proiectului de act normativ, acesta este depus pentru procedura oficială de consultare în vederea primirii avizelor/expertizelor instituțiilor interesate.

Odată ce sunt primite avizele altor instituții, recomandările relevante fiind încorporate în proiect, este important de ținut cont de faptul că astfel de amendamente ar putea afecta nivelul de armonizare atins de versiunea inițială a proiectului. În acest sens, toate ajustările și modificările rezultate în urma procesului de avizare aduse textului, bazate pe obiecțiile și propunerile instituțiilor, trebuie verificate în raport cu TC. Eventualele modificări și ajustări care pot afecta gradul de compatibilitate a proiectului de act normativ național cu actele UE transpuse trebuie să fie evitate pe cât posibil.

În sinteza obiecțiilor și propunerilor a versiunii finale a proiectului de act normativ prezentat Guvernului spre adoptare, în special, modificările ce reduc nivelul de armonizare ar trebui să fie evidențiate în mod clar și comentate astfel încât să-i permită Guvernului să adopte o hotărâre corespunzătoare.

4.13 **Prezentarea către Parlament**

Legea propusă și prezentată de Guvern Parlamentului trebuie să fie însoțită de nota informativă și de TC. Aceste documente sunt esențiale pentru a-i permite Direcției generale juridice din Parlament să evalueze încă o dată întregul proces de armonizare. Cu cât calitatea acestor documente este mai bună, cu atât Direcția generală juridică din Parlament își va îndeplini sarcina mai eficient.

Modificările efectuate de deputații în Parlament pot afecta semnificativ nivelul de armonizare al propunerii prezentate. Prin urmare, toate modificările trebuie verificate și contrapuse cu TC și cu obiectivul general al legii.

Uneori un singur cuvânt poate altera toată esența legii propuse, transformând-o într-un act absolut incompatibil cu legislația UE.

Când modificările efectuate de deputații în Parlament sunt supuse expertizei de către instituția care a propus legea, este verificat și efectul acestor modificări în raport cu nivelul-țintă de armonizare. În cazul în care astfel de modificări reduc nivelul deja atins sau nivelul scontat prevăzut de legea propusă, Guvernul ar trebui să le respingă.

După adoptarea și publicarea legii propuse în Monitorul Oficial, autorii întocmesc versiunea finală a TC, care corespunde versiunii publicate a legii și o prezintă la CAL pentru a fi inclusă în baza de date a legislației naționale armonizate.

Partea a IV-a. Pașii următori pentru Republica Moldova – negocierile de aderare

Capitolul 5 Informații de bază privind etapele principale ale negocierilor de aderare

Republica Moldova a depus cererea de aderare la UE în data de 3 martie 2022, în conformitate cu art. 49 și art. 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană. Acest moment istoric a marcat o schimbare fundamentală în relațiile Uniunea Europeană – Republica Moldova. Pe lângă faptul că este o țară asociată, actualmente, Republica Moldova este și o țară candidată.

În timpul reuniunii informale de la Versailles desfășurate la 10 și 11 martie 2022, șefii de stat sau de guvern ai statelor membre ale UE au pus în discuție cererile depuse de Ucraina, Republica Moldova și Georgia și au adoptat Declarația de la Versailles. Potrivit celor indicate la pct. 5 din Concluzii, Consiliul a invitat Comisia să-și prezinte avizul privind cererea de aderare a Republicii Moldova¹¹³.

După ce a prezentat cu succes răspunsurile la Chestionar în luna mai, la 23 iunie 2022, Republicii Moldova i-a fost acordat statutul de țară candidată.

Cererea de aderare, urmată de concluziile Consiliului European de acordare a statutului de candidat Republicii Moldova, este un prim pas important în procesul de aderare la UE.

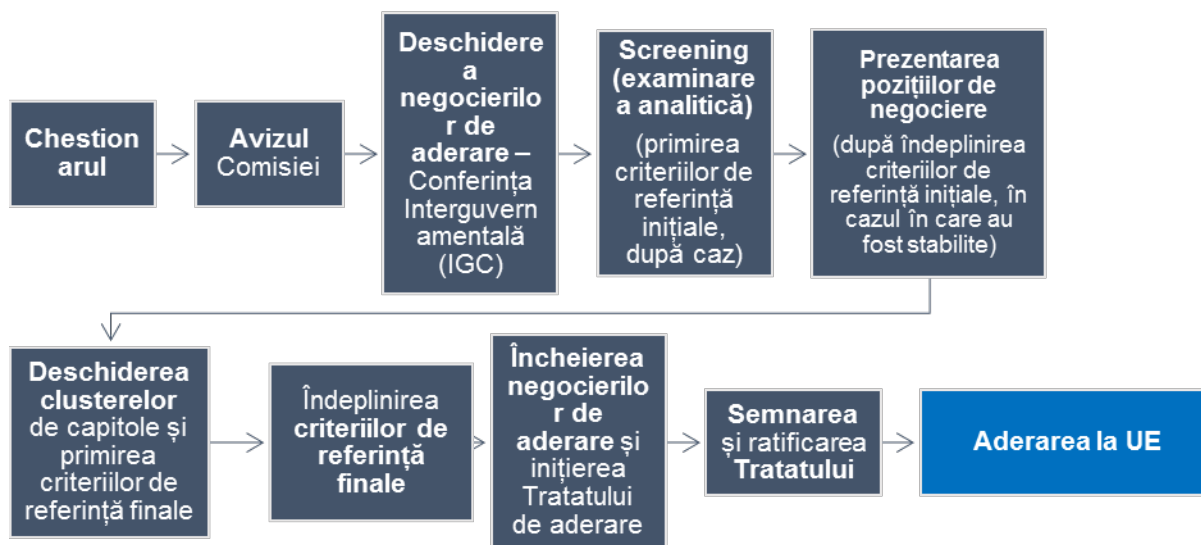
După ce a devenit țară candidată, Moldova se pregătește pentru negocierile de aderare. Aceasta este o nouă etapă în relațiile cu UE, care va poziționa armonizarea legislației în centrul procesului.

Merită subliniat faptul că nu există termene fixe pentru desfășurarea unei etape în procesul de aderare. Unele etape mai tehnice, cum ar fi exercițiul de examinare analitică (screening), care din cauza complexității și a volumului *acquis*-ului UE nu poate fi efectuat în mai puțin de 18 luni, necesită mai mult timp. Alte etape depind de capacitatea și nivelul de pregătire al ambelor părți pentru negocierile de aderare. Toate termenele au o valoare indicativă, nu una stabilită.

Mai jos am explicat succint care sunt principalele etape ale procesului de aderare la UE.

Figura 3. Secvența principalelor etape în negocierile de aderare.

¹¹³ Cererile depuse de Ucraina și Georgia vor fi evaluate și de Comisie. Concluziile Consiliului pot fi consultate la: <https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/media/qphpn2e3/20220311-versailles-declaration-en.pdf>



5.1 Chestionarul

Prima etapă după depunerea cererii de aderare la UE este întocmirea Avizului Comisiei Europene, solicitat de Consiliu. Pentru a întocmi un aviz, Comisia a expediat Chestionarul Guvernului Republicii Moldova.

În aprilie 2022, Republica Moldova a primit Chestionarul de la Comisie cu 2191 de întrebări (369 referitoare la criteriile politice și economice (Partea I a Chestionarului) și 1.822 grupate în 33¹¹⁴ de capitole ale *acquis*-ului UE (Partea a II-a a Chestionarului)).

Setul complet de răspunsuri prezentate de Republica Moldova în luna mai 2022 i-a oferit Comisiei o imagine clară despre nivelul de pregătire al Republicii Moldova și, în special, al administrației publice de a conduce negocierile de aderare.

Chestionarul a fost structurat în conformitate cu formatul negocierilor de aderare, care sunt organizate astfel încât să cuprindă criteriile de aderare de la Copenhaga, stabilite în anul 1993.

Respectiv, criteriile de aderare de la Copenhaga sunt după cum urmează:

1. **Criteriul politic:** *stabilitatea instituțiilor care garantează democrația, statul de drept, drepturile omului, precum și respectarea și protejarea minorităților.*
2. **Criteriul economic:** *o economie de piață funcțională și capacitatea de a face față presiunilor concurențiale și forțelor pieței din UE.*
3. **Capacitatea de a-și asuma obligațiile care rezultă din calitatea de stat membru, inclusiv capacitatea administrativă și instituțională de a implementa în mod eficient normele *acquis*-ului UE¹¹⁵.**

Prin urmare, Chestionarul a cuprins:

¹¹⁴ Capitolul 34 – Instituții și Capitolul 35 – Alte aspecte nu au fost incluse în Chestionar.

¹¹⁵ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/glossary/accession-criteria_en

Criteriul politic	Criteriul economic	35 de capitole ale <i>acquis-ului</i> UE
-------------------	--------------------	---

Negocierile de aderare sunt desfășurate în formatul celor 35 de capitole. Criteriile politic și economic sunt împărțite între diferite capitole. Potrivit noii metodologii a negocierilor de aderare, adoptate de UE în februarie 2020¹¹⁶, capitolele sunt organizate în **6 clustere tematice de bază**:

Clustere tematice	Capitole
1. Aspecte fundamentale	23 – Sistem judiciar și drepturi fundamentale 24 – Justiție, libertate și securitate Criteriul economic Funcționarea instituțiilor democratice Reforma administrației publice 5 – Achiziții publice 18 – Statistici 32 – Control financiar
2. Piața internă	1 – Libera circulație a mărfurilor 2 – Libera circulație a lucrătorilor 3 – Dreptul de stabilire și libertatea de a presta servicii 4 – Libera circulație a capitalului 6 – Dreptul societăților comerciale 7 – Dreptul proprietății intelectuale 8 – Politica în domeniul concurenței 9 – Servicii financiare 28 – Protecția consumatorului și a sănătății
3. Competitivitate și creștere incluzivă	10 – Societatea informațională și mass-media 16 – Fiscalitate 17 – Politica economică și monetară 19 – Politica socială și ocuparea forței de muncă 20 – Politica industrială și antreprenorială 25 – Știință și cercetare 26 – Educație și cultură 29 – Uniunea vamală
4. Agenda ecologică și conectivitate durabilă	14 – Politica de transport 15 – Energie 21 – Rețele transeuropene 27 – Mediu și schimbări climatice
5. Resurse, agricultură și coeziune	11 – Agricultură și dezvoltarea rurală 12 – Siguranța alimentară, politici sanitare și fitosanitare 13 – Pescuit 22 – Politica regională și coordonarea instrumentelor structurale 33 – Dispoziții financiare și bugetare

¹¹⁶ Noua metodologie a negocierilor de aderare este disponibilă la:
https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enhancing-accession-process-credible-eu-perspective-western-balkans_en

Clustere tematice	Capitole
6. Relații externe	30 – Relații externe 31 – Politica externă, de securitate și apărare

Capitolele 34 – Instituții și 35 – Alte aspecte nu fac parte din niciun cluster și vor fi negociate individual într-o etapă ulterioară a negocierilor de aderare. La fel, aceste două capitole nu fac parte din exercițiul de screening efectuat la începutul negocierilor.

Administrația țării candidate ar trebui să fie organizată în modul corespunzător, asigurând nu numai capacitățile necesare pentru a răspunde la toate întrebările adresate de Comisie într-o manieră coerentă și organizată, dar și pentru a conduce profesionist negocierile de aderare. Ideal, țara ar trebui să „vorbească cu o singură voce”.

Pentru a-și prezenta pozițiile „la unison”, Republica Moldova trebuie să-și organizeze administrația în conformitate cu structura criteriilor de la Copenhaga (criteriul politic, criteriul economic și 35 de capitole de negociere).

Republica Moldova a stabilit un sistem de coordonare a negocierilor de aderare pe baza criteriilor de la Copenhaga și a celor 35 de capitole de negociere în septembrie 2022 odată cu **instituirea mecanismului de coordonare a procesului de aderare a Republicii Moldova la UE**.

Întrebările adresate Republicii Moldova au fost întrebări tipizate adresate tuturor țărilor care au depus cerere de aderare la UE, cu anumite modificări pentru a ține cont de particularitățile naționale ale fiecărei țări candidate.

Deși limba română este o limbă oficială a UE, toate comunicările cu Comisia pentru a răspunde la Chestionar și ulterior în procesul negocierilor de aderare sunt efectuate în limba engleză. Răspunsurile la toate întrebările au fost formulate în limba engleză. În afară de aceasta, toată legislația națională care sprijină declarațiile efectuate în răspunsuri și ulterior în perioada negocierilor de aderare (de regulă, toate legile menționate în negocieri și uneori chiar și unele regulamente) va fi prezentată Comisiei în limba engleză.

Această cerință este semnificativă și costisitoare, motiv din care trebuie bugetată din timp.

Prin urmare, se impune crearea unui serviciu de traducere în cadrul Guvernului, responsabil pentru coordonarea procesului de traducere.

Pentru o țară candidată este esențial să aibă un **Program național multianual pentru adoptarea acquis-ului** (NPAA), care va forma baza pentru explicarea situației actuale și planificarea eventuală a armonizării legislației în viitor.

5.2 Avizul Comisiei

După examinarea răspunsurilor primite de la Republica Moldova, Comisia, la solicitarea Consiliului, a emis un aviz cu privire la cererea de aderare¹¹⁷. Comisia a examinat în detaliu situația din Republica Moldova, în conformitate cu criteriile de la Copenhaga și credibilitatea cererii de aderare.

Comisia a recomandat ca Republica Moldova să obțină **statutul de țară candidată**, sub rezerva îndeplinirii următoarelor cerințe:

- finalizarea etapelor esențiale ale reformei cuprinzătoare a sistemului de justiție, lansată recent, în toate instituțiile din cadrul lanțurilor de justiție și de urmărire penală, pentru a asigura independența,

¹¹⁷ Avizul Comisiei privind Republica Moldova este disponibil la: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/opinion-moldovas-application-membership-european-union_en

integritatea, eficiența, asumarea răspunderii și transparența acestora, inclusiv prin utilizarea eficientă a verificării activelor și a supravegherii democratice eficace; în special, ocuparea tuturor posturilor vacante rămase în cadrul Consiliului Suprem al Magistraturii și în cadrul organelor sale specializate;

- în toate aceste domenii, remedierea deficiențelor identificate de OSCE/ODIHR și Consiliul European/Comisia de la Veneția;
- îndeplinirea angajamentului de a combate corupția la toate nivelurile prin luarea de măsuri decisive în direcția unor anchete proactive și eficiente, precum și prin obținerea unui bilanț credibil al urmărilor penale și al condamnărilor; creșterea substanțială a gradului de aplicare a recomandărilor Centrului Național Anticorupție;
- transpunerea în practică a angajamentului de „dezoligarhizare” prin eliminarea influenței excesive a intereselor private în viața economică, politică și publică;
- consolidarea luptei împotriva criminalității organizate, pe baza unor evaluări detaliate ale amenințărilor, a unei cooperări sporite cu partenerii regionali, din UE și internaționali și a unei mai bune coordonări a autorităților de aplicare a legii; în special, instituirea unui pachet legislativ privind recuperarea activelor și a unui cadru cuprinzător pentru combaterea criminalității financiare și a spălării banilor, asigurând conformitatea legislației privind combaterea spălării banilor cu standardele Grupului de Acțiune Financiară Internațională (GAFI);
- îmbunătățirea capacității de a realiza reforme și de a furniza servicii publice de calitate, inclusiv prin accelerarea implementării reformei administrației publice; evaluarea și actualizarea strategiei de reformă a administrației publice;
- finalizarea reformei managementului finanțelor publice, inclusiv îmbunătățirea achizițiilor publice la toate nivelurile de guvernare;
- creșterea implicării societății civile în procesele decizionale de la toate nivelurile;
- consolidarea protecției drepturilor omului, în special în cazul grupurilor vulnerabile, și punerea în aplicare a angajamentelor de a consolida egalitatea de gen și de a combate violența împotriva femeilor¹¹⁸.

După ce Comisia a emis Avizul, Consiliul a adoptat o decizie unanimă de a acorda statutul de țară candidată Republicii Moldova la 23 iunie 2022¹¹⁹.

Uniunea Europeană a stabilit practica de acordare a statutului de țară candidată, negocierile de aderare fiind deschise numai peste un anumit timp și sub rezerva îndeplinirii criteriilor adiționale. În anumite cazuri, acest termen se numără în ani; Macedonia de Nord, de exemplu, a primit statutul de țară candidată în 2005, iar Albania în 2014, iar negocierile de aderare au fost deschise abia în anul 2022. Pe de altă parte, Muntenegru a primit statutul de țară candidată în 2010 și a deschis negocierile de aderare în 2012, iar Serbia a primit statutul de țară candidată în 2012 și a deschis negocierile de aderare în 2014. Lista condițiilor formulate în Avizul Comisiei va fi un element important (dar nu exclusiv) în decizia adoptată de UE de a începe negocierile de aderare cu Republica Moldova.

5.3 Deschiderea negocierilor de aderare – Conferința Interguvernamentală (CIG)

Negocierile de aderare sunt desfășurate în formatul conferințelor interguvernamentale. Aceasta înseamnă că negocierile sunt organizate cu guvernele din toate cele **27 de state membre ale UE**, spre deosebire de acordurile de asociere, conduse de Comisia Europeană. În speță,

¹¹⁸ Concluzia din Avizul Comisiei.

¹¹⁹ Concluziile Consiliului sunt disponibile la: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/24/european-council-conclusions-23-24-june-2022/>

Comisia reprezintă UE, însă deciziile sunt adoptate de către statele membre. CIG sunt convocate atunci când poate fi atins un anumit progres. De regulă, CIG poate fi convocată de patru ori pe an (de două ori în perioada fiecărei președinții a Consiliului).

Prima CIG, de deschidere, este organizată pentru a lansa oficial negocierile de aderare. Mai târziu, CIG se convoacă când un cluster este gata pentru a fi deschis sau atunci când un capitol este gata pentru a fi închis. Numărul total de CIG în timpul negocierilor nu este **limitat** și depinde de dinamica negocierilor.

Potrivit noii metodologii a negocierilor de aderare, toate capitolele dintr-un cluster sunt deschise concomitent atunci când întregul cluster este gata pentru a fi deschis. Totuși, toate capitolele sunt închise individual atunci când sunt gata pentru acest scop.

La încheierea negocierilor este convocată CIG finală cu inițierea Tratatului de aderare.

5.4 Examinarea analitică (screening)

Examinarea analitică reprezintă un prim pas al procesului, fiind efectuată pentru fiecare capitol în parte. Procesul include partea explicativă, atunci când Comisia prezintă *acquis*-ul UE țării candidate, și partea bilaterală, atunci când țara candidată prezintă legislația sa și planurile generale despre modul în care intenționează să realizeze armonizarea completă cu standardele UE în cadrul fiecărui capitol.

Pentru o țară candidată este esențial să dispună de un Program național multianual pentru adoptarea *acquis*-ului (NPAA), întocmit înainte de screening. NPAA va servi drept bază pentru prezentarea planurilor de armonizare în viitor.

TC va constitui un instrument esențial în procedura de screening și mai târziu în cursul negocierilor în vederea demonstrării nivelului de armonizare atins de legislația Republicii Moldova.

Exercițiul de screening (explicativ și bilateral) poate dura aproximativ 18 luni.

Pe baza rezultatelor screeningului, Comisia va emite un raport de screening pentru fiecare dintre cele 33 de capitole (capitolele 34 și 35 nu sunt examinate în această etapă).

Comisia are două opțiuni pentru **a evalua dacă legislația țării:**

este **SUFICIENT** armonizată cu *acquis*-ul UE pentru această etapă a procesului de aderare și propune Consiliului să solicite țării să prezinte poziția sa de negociere pentru acest capitol, sau

NU este armonizată suficient cu *acquis*-ul UE pentru această etapă de aderare și propune Consiliului să stabilească **criteriile de referință** care trebuie îndeplinite până la etapa când țara va fi invitată să-și prezinte poziția de negociere.

Criteriile inițiale de referință sunt condiții care trebuie să fie îndeplinite pentru a avansa (întocmirea planurilor de acțiune, adoptarea anumitor acte legislative, crearea unor anumite instituții etc.).

După ce criteriile inițiale de referință sunt îndeplinite, țara este invitată să-și prezinte poziția de negociere pentru un anumit capitol.

5.5 Prezentarea pozițiilor de negociere (deschiderea clusterelor de capitole)

În poziția sa de negociere, țara explică detaliat cum planifică să îndeplinească criteriile de aderare la UE pentru fiecare capitol. Elaborarea poziției de negociere este mult mai ușoară având pe masă un NPAA. Odată ce capitolele sunt deschise, angajamentele asumate în timpul negocierilor sunt încorporate în NPAA revizuit pentru a permite monitorizarea lor adecvată și raportarea către Guvern.

Pe baza poziției de negociere, Consiliul va stabili, în funcție de propunerea Comisiei, **criteriile de referință finale** care trebuie îndeplinite, țara având oportunitatea de a încheia negocierile pentru acel capitol concret. Criteriile finale de referință reflectă, în principal, capacitatea țării de a demonstra că dorește și este gata să pună în aplicare *acquis*-ul UE pe teritoriul său înainte de aderare.

Toate pozițiile de negociere vor fi elaborate individual, capitol cu capitol, iar când toate capitolele dintr-un cluster sunt gata pentru deschidere, este convocat un CIG și deschis un cluster întreg.

Când criteriile finale de referință sunt îndeplinite pentru un capitol, Comisia va prezenta raportul său Consiliului și-i va propune închiderea acelui capitol. În acest caz, este convocat un CIG pentru a închide acel(e) capitol(e).

Toate capitolele sunt închise provizoriu până când nu va fi închis ultimul capitolul. Aceasta înseamnă că capitolele pot fi redeschise. Acest lucru se întâmplă mai rar, în cazul în care țara face regrese semnificative în procesul de armonizare sau în cazul în care după închiderea capitolului este adoptată noua legislație a UE, care schimbă semnificativ situația din domeniu.

Fiecare capitol ar trebui să fie închis separat, în mod individual.

5.6 Încheierea negocierilor de aderare

Când capitolul final este închis, întregul proces de negocieri este finalizat, fiind inițiat Tratatul de aderare, în care este stabilită data-țintă a aderării. După acest moment capitolele nu pot fi redeschise.

Tratatul de aderare va cuprinde condiții și dispoziții tranzitorii pe baza cărora se va produce aderarea. Aceste condiții și dispoziții tranzitorii sunt convenite în timpul negocierilor de către statele membre ale UE și țara în curs de aderare.

În vederea pregătirii Tratatului de aderare pentru semnare după ce acesta a fost inițiat, este nevoie de circa **6 luni**.

După acest moment, țara candidată devine **țară în curs de aderare** și începe să participe la activitatea instituțiilor UE, fără drept de vot.

Chiar dacă Tratatul este semnat, țara în curs de aderare continuă să-și armonizeze legislația cu *acquis*-ul UE și prezintă rapoarte sistematice Comisiei despre acest proces.

5.7 Semnarea Tratatului de aderare și ratificarea acestuia

După semnarea Tratatului de aderare începe procesul de ratificare, care este desfășurat în conformitate cu procedurile constituționale ale fiecărui stat semnatar (27 de state membre ale UE și țara în curs de aderare). De regulă, procesul durează 18 luni, însă depinde de procedurile interne din fiecare stat membru. Procesul de ratificare trebuie finalizat înainte de data-țintă de aderare, astfel încât noul stat membru să poată adera la UE în data stabilită.

Se va ține cont de faptul că există o discrepanță de 2 ani între momentul finalizării negocierilor de aderare (inițierea Tratatului) și data aderării. În această perioadă structura de negociere este dizolvată (din cauza încheierii negocierilor), însă obligația de armonizare rămâne.

După finalizarea procedurii de ratificare, țara aderă la UE la data stipulată în Tratatul de aderare, în temeiul condițiilor și dispozițiilor tranzitorii stabilite în Tratat.

PARTEA a V-a. Rolul Parlamentului național în procesul de aderare la UE

Capitolul 6 Identificarea celor mai relevante funcții ale Parlamentului

În procesul de aderare, Parlamentul are același rol ca și înainte de lansarea negocierilor. În afară de rolul de reprezentare a cetățenilor Republicii Moldova, care rămâne neschimbat, rolurile informativ și de supraveghere se vor modifica și vor fi adaptate procesului negocierilor de aderare. Aceste modificări vor fi rezultatul opțiunilor politice ale Republicii Moldova cu referință la aspectele prezentate succint în acest capitol.

6.1 Rolul legislativ

Rolul legislativ este și rămâne principalul rol al Parlamentului și atunci când se face referință la procesul de aderare. Trebuie subliniat încă o dată faptul că nu va fi responsabilitatea Parlamentului să pregătească întregul pachet legislativ necesar pentru procesul de armonizare. Rolul Parlamentului este de a dezbate și a adopta propunerile prezentate de Guvern.

Guvernul este instituția principală care conduce negocierile de aderare și elaborează legislația ce rezultă din procesul de negociere. Rolul Parlamentului constă în efectuarea controlului politic asupra legislației, pentru a asigura că aceasta este întocmită într-un mod care să corespundă cerințelor procesului de aderare.

În plus, Parlamentul are rolul de a monitoriza și a controla că amendamentele prezentate de deputații în Parlament nu vor împiedica atingerea nivelului de armonizare propus de Guvern și nivelul de armonizare deja atins prin propunerea depusă. Amendamentele pot avea un impact semnificativ, inclusiv negativ, asupra efortului de armonizare și asupra negocierilor de aderare, în cazul în care monitorizarea din partea Parlamentului nu este suficient de riguroasă.

Republica Moldova dispune deja de toate instrumentele tehnice pentru armonizarea legislației: tabele de concordanță, declarația de compatibilitate, marcajul special al legislației conexe UE (sigla UE) etc. Din acest punct de vedere, Republica Moldova nu va avea nevoie să adopte instrumente noi.

Potrivit celor explicate anterior, este esențial ca Republica Moldova să elaboreze și ulterior să implementeze Programul național pentru adoptarea *acquis*-ului (PNAA). Acesta este un program multianual de planificare a elaborării legislației naționale de transpunere a *acquis*-ului UE. De regulă, astfel de programe sunt adoptate pentru perioade de 4-5 ani. Perioadele pot fi mai îndelungate, în cazul în care apar necesități, cum ar fi Agenda de asociere, ce cuprinde perioade mai îndelungate (6-7 ani). Guvernul are rolul să elaboreze un astfel de program, iar Parlamentul are sarcina de a prioritiza adoptarea legislației armonizate planificate prin PNAA.

Adițional, rolul Parlamentului este de a monitoriza dacă PNAA este implementat de Guvern așa cum a fost asumat de acesta, în special, cu referință la conținutul și substanța legislației propuse și termenele-limită stabilite. Aici, funcția legislativă și cea de control se suprapun. Totuși, se va ține cont de faptul că PNAA este cel mai important document în negocierile de aderare. Procesul de implementare a tuturor obligațiilor asumate de Republica Moldova prin poziția de negociere va fi monitorizat prin PNAA, care va servi drept bază pentru exercițiul de screening (verificare) în etapa deschiderii negocierilor.

6.2 Rolul de supraveghere/control

Rolul de control al Parlamentului în procesul de aderare va susține schimbările principale comparativ cu ordinea obișnuită a proceselor existente.

Dat fiind faptul că obținerea statutului de stat candidat dă start unei etape absolut noi în relațiile cu UE, Republica Moldova va trebui să elaboreze procedee proprii și să definească rolul Parlamentului în acest proces.

Nu există un model universal pe care Republica Moldova trebuie să-l adopte și să-l aplice. Fiecare stat implicat în proces elaborează un model propriu, adaptat la situația politică, dimensiunea și conștientizarea rolului Parlamentului.

Există câteva aspecte suplimentare care urmează a fi abordate de Republica Moldova atunci când definește rolul Parlamentului în acest proces, descrise mai jos.

6.3 Relațiile dintre Parlament și Guvern

În ceea ce privește definirea relațiilor dintre Parlament și Guvern, trebuie clarificate și oferite răspunsuri potrivite la următoarele întrebări:

- Reprezentanții Parlamentului vor participa la procesul de aderare ca parte a structurii de negociere sau nu?
- Parlamentul va exercita funcția de control asupra Guvernului în procesul de elaborare a pozițiilor de negociere, în calitate de document politic obligatoriu principal pe care Republica Moldova îl va prezenta la negocieri pentru fiecare capitol?
- În exercitarea funcției de control al Parlamentului asupra Guvernului, poziția acestuia va fi obligatorie sau consultativă pentru Guvern?
- În ce mod și cât de frecvent Guvernul va prezenta Parlamentului rapoarte privind negocierile de aderare?
- Cine va dezbate aceste rapoarte, comisia parlamentară responsabilă pentru integrarea europeană sau inclusiv plenul Parlamentului?
- Comisia pentru integrare europeană va fi formată ca o comisie permanentă separată de Comisia pentru afaceri externe?

Există câteva modele elaborate de diferite țări cu referință la aspectele indicate mai sus. Elementul comun prezent în aceste modele este că Guvernul va consulta Parlamentul înainte de a prezenta Uniunii Europene poziția națională de negociere. În măsura în care configurația politică a Parlamentului susține Guvernul, această consultare va fi mai degrabă una constructivă decât conflictuală. Acest fapt va servi drept oportunitate pentru Guvern să-și sporească legitimitatea prin consultări cu Parlamentul și să dea dovadă de transparență și capacitate democratică. Dat fiind faptul că procesul de aderare la UE include, practic, întotdeauna un referendum național, consultarea Parlamentului va crește legitimitatea hotărârii finale de aderare la UE și va contribui la obținerea unui răspuns pozitiv în cadrul referendumului.

Răspunsurile la toate aceste aspecte și la opțiunile politice asumate depind exclusiv de preferințele politice ale sistemului politic din Republica Moldova și de cultura politică a țării.

6.4 Relațiile dintre Parlament și societatea civilă

În speță, principalele întrebări sunt:

- Parlamentul va prelua rolul de „punct de întâlnire” dintre Guvern și OSC?
- Parlamentul va prelua rolul de lider în atingerea unui consens național în ceea ce privește aderarea la UE?

Societatea civilă din Republica Moldova este puternică și foarte activă. Activitățile organizate de societatea civilă trebuie luate în considerare atunci când se desfășoară negocierile de aderare. Modalitatea de includere a OSC în procesul de aderare rămâne la discreția Republicii Moldova. În unele țări OSC sunt parte a structurii de negociere (Muntenegru), în altele, acestora le-a fost atribuit rolul de monitorizare – watchdog (Serbia), unde Parlamentul este „punctul de întâlnire” dintre OSC și Guvern, iar în alte cazuri, OSC au fost parte a instituțiilor de edificare a consensului fără a fi parte la negocieri (Croatia).

6.5 Diplomația parlamentară

După cum s-a menționat deja, negocierile de aderare sunt desfășurate sub formă de Conferință Interguvernamentală (CIG) cu participarea celor 27 de state membre ale Uniunii Europene.

Fiecare stat membru al UE are proceduri interne proprii pentru pregătirea unor astfel de negocieri. În unele cazuri, parlamentele statelor membre au un rol foarte important în procesul de creare a poziției naționale pentru orice negocieri la nivelul UE. Acest lucru se referă și la negocierile de aderare.

În acele cazuri, este imperativ ca Republica Moldova să dezvolte o diplomație parlamentară și activități informative, axându-se, în special, pe parlamentul unei astfel de țări. Rolul deputaților din Parlamentul Republicii Moldova va fi cel de prezentare a cazului Republicii Moldova deputaților din parlamentul unei astfel de țări, dat fiind faptul că deputații pot influența puternic dinamica negocierilor de aderare. Acest tip de sprijin va fi necesar pe întreaga durată a procesului negocierilor de aderare.

În cazul în care se conturează o problemă concretă cu un anumit stat membru al UE, eforturile diplomatice ale Parlamentului ar trebui să fie axate pe acel stat pentru a susține Guvernul să depășească aspectele problematice apărute. Au fost cazuri când poziția negativă sau reticentă a unui singur legislativ național a cauzat stoparea procesului de asociere sau a negocierilor de aderare pentru câteva luni sau chiar ani.

O atenție deosebită ar trebui acordată Parlamentului European și colaborării cu Comisia pentru Afaceri Externe (AFET) a PE. Această comisie va fi responsabilă pentru monitorizarea negocierilor de aderare în numele PE. Până acum, PE a fost cel mai puternic susținător al extinderii UE și poate fi un aliat valoros în acest proces.

Dat fiind faptul că PE este format din reprezentanții diferitor partide, este foarte important de pus accentul pe grupurile politice care formează majoritatea Comisiei Europene. De exemplu, în perioada 2019–2024 partidele din Parlamentul European care formează majoritatea pentru Comisie sunt după cum urmează:

- Grupul Partidului Popular European (creștin-democrații), EPP, 179 de membri ai PE¹²⁰;
- Socialiștii și Democrații, S&D, 146 de membri ai PE;

¹²⁰ În perioada 2019–2024 Parlamentul European are 705 membri. Numărul maxim de membri este de 751.

- Reînnoim Europa (foștii liberali), 98 de membri ai PE.

De asemenea, Comisia Europeană primește sprijin și din partea Grupului Verzilor/Alianța Liberă Europeană (Verzii/EFA), 73 de membri ai PE, însă acest grup nu face parte din comisie.

Toate partidele sunt interesate de negocierile de aderare și fiecare dintre ele desemnează un raportor pentru fiecare țară candidată (potențială). Fiecare partid are un raportor pentru o țară candidată (potențială), iar alte partide pot avea așa-numitul „raportor din umbră”. Pe baza acestor rapoarte, PE adoptă rezoluția anuală privind aderarea oricărei dintre țările candidate (potențiale). Este foarte important ca toate partidele din legislativul Republicii Moldova să stabilească legături cu partidele „înfrățite” de proveniență similară din PE și să facă uz de aceste legături în beneficiul aderării Republicii Moldova. Distribuirea informațiilor membrilor PE este extrem de importantă.

6.6 Rolul de informare al Parlamentului

În perioada de aderare, un aspect foarte important este diseminarea sau distribuirea informației despre activitățile desfășurate în Republica Moldova în afara structurilor oficiale care vor primi acele informații prin canale oficiale.

Rolul de informare ar trebui să fie centrat pe cetățenii Republicii Moldova, ajutându-i să înțeleagă ce s-a făcut și de ce și care vor fi beneficiile în urma aderării la UE. Desfășurarea unor sesiuni ale Comisiei pentru integrare europeană în afara Chișinăului și difuzarea publică a acestor sesiuni vor sprijini suplimentar aceste activități.

În ceea ce privește mass-media și grupurile de reflecție (așa-numitele *think tankuri*), Republica Moldova ar trebui să desfășoare activități de informare inclusiv la Bruxelles, precum și în capitalele statelor membre ale UE. Rolul de lider în astfel de activități publice de diplomatie ar trebui să-l dețină Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene al Republicii Moldova. Totuși, Parlamentul poate juca un rol important în acest proces prin oferirea informațiilor despre activitățile sale legislative, de supraveghere/control și diplomatice.

Anexă. Lista clusterelor de capitole din cadrul negocierilor de aderare

Denumirea clusterului	Capitolele și criteriile din cadrul clusterului
1. Aspecte fundamentale (5 capitole)	Cap. 23 – Sistem judiciar și drepturi fundamentale Cap. 24 – Justiție, libertate și securitate Reforma administrației publice Criterii economice Funcționarea instituțiilor democratice Cap. 5 – Achiziții publice Cap. 18 – Statistici Cap. 32 – Control financiar
2. Piața internă (9 capitole)	Cap. 1 – Libera circulație a mărfurilor Cap. 2 – Libera circulație a lucrătorilor Cap. 3 – Dreptul de stabilire și libertatea de a presta servicii Cap. 4 – Libera circulație a capitalului Cap. 6 – Dreptul societăților comerciale Cap. 7 – Dreptul proprietății intelectuale Cap. 8 – Politica în domeniul concurenței Cap. 9 – Servicii financiare Cap. 28 – Protecția consumatorului și a sănătății
3. Competitivitate și creștere incluzivă (8 capitole)	Cap. 10 – Societatea informațională și mass-media Cap. 16 – Fiscalitate Cap. 17 – Politica economică și monetară Cap. 19 – Politica socială și ocuparea forței de muncă Cap. 20 – Politica industrială și antreprenorială Cap. 25 – Știință și cercetare Cap. 26 – Educație și cultură Cap. 29 – Uniunea vamală
4. Agenda ecologică și conectivitate durabilă (4 capitole)	Cap. 14 – Politica de transport Cap. 15 – Energie Cap. 21 – Rețele transeuropene Cap. 27 – Mediu și schimbări climatice
5. Resurse, agricultură și coeziune (5 capitole)	Cap. 11 – Agricultură și dezvoltarea rurală Cap. 12 – Siguranța alimentară, politici sanitare și fitosanitare Cap. 13 – Pescuit Cap. 22 – Politica regională și coordonarea instrumentelor structurale Cap. 33 – Dispoziții financiare și bugetare
6. Relații externe (2 capitole)	Cap. 30 – Relații externe Cap. 31 – Politica externă, de securitate și apărare

Notă. Capitolele 34 (Instituții) și 35 (Alte aspecte) nu fac parte din clusterelor de mai sus.