

NOTA DE FUNDAMENTARE

la proiectul de lege privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii

1. Denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ
Proiectul de lege privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii a fost elaborat de Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării.
2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ
2.1. Temeiul legal sau, după caz, sursa proiectului actului normativ
Planul național de acțiuni pentru aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană pe anii 2024-2027 (PNA), aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 829/2023, Capitolul 3 ”Dreptul de stabilire și libertatea de a presta servicii”, pct. 1, Capitolul 5 „Achiziții publice”, pct. 4, precum și în Planul de Acțiuni al Guvernului pentru anul 2024 (poziția 21).
2.2. Descrierea situației actuale și a problemelor care impun intervenția, inclusiv a cadrului normativ aplicabil și a deficiențelor/lacunelor normative
Actualmente, procesul de atribuire a contractelor de concesiune este reglementat prin Legea nr. 121/2018 privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii. Această lege transpune parțial Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune. Cu toate acestea, Directiva 2014/23/UE a suferit modificări semnificative în perioada anilor 2014-2024, iar Legea nr. 121/2018 nu a fost actualizată corespunzător pentru a reflecta aceste modificări. Problemele majore identificate includ neconcordanțele între prevederile naționale și cele europene, precum și lipsa unor mecanisme clare și actualizate pentru gestionarea eficientă a concesiunilor de lucrări și servicii. Aceasta creează dificultăți în aplicarea corectă a legislației, conduce la incertitudini juridice pentru autoritățile contractante și operatorii economici, și poate duce la întârzieri sau probleme în atribuirea contractelor. În plus, lacunele normative existente contribuie la interpretarea diferită a anumitor prevederi, ceea ce poate afecta competitivitatea și transparența în atribuirea contractelor de concesiune. De asemenea, lipsa unor proceduri detaliate și a unui cadru clar pentru monitorizarea și evaluarea concesiunilor poate determina o eficiență scăzută a implementării proiectelor de concesiune. Astfel, este necesară o intervenție legislativă sub forma unui nou proiect de lege care să aducă în conformitate legislația națională cu modificările Directivei 2014/23/UE și să remedieze deficiențele identificate. Acest proiect de lege va contribui la crearea unui cadru normativ clar și eficient pentru atribuirea contractelor de concesiune, asigurând totodată transparența și competitivitatea procesului.
3. Obiectivele urmărite și soluțiile propuse
3.1. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi
Proiectul de lege presupune reglementarea modului de atribuire a contractelor de concesiune de lucrări și a contractelor de concesiune de servicii, regimul juridic aplicabil a acestor

contracte, precum și anumite aspecte în legătură cu executarea acestora. Proiectul de act normativ conține VIII capitole, care reglementează:

I. Domeniul de aplicare;

II. Excepții aplicabile contractelor de concesiune

III. Reglementări generale;

IV. Particularități la procedurile de concesiune. Nomenclator. Regula aplicabile comunicării;

V. Norme privind atribuirea contractelor de concesiune. Principii și garanții procedurale;

VI. Norme privind executarea contractelor de concesiune;

VII. Competența autorităților publice, monitorizarea, soluționarea litigiilor și răspunderea juridică;

VIII. Dispoziții finale și tranzitorii.

Proiectul intervine să stabilească norme clare menite să genereze reglementări juridice eficiente și să elimine obstacole în calea liberei circulații a serviciilor contribuind astfel la buna funcționare a pieței interne.

Prevederile actului normativ se concentrează pe importanța unui cadru juridic adecvat pentru reglementarea atribuirii concesiunilor, subliniind următoarele aspecte esențiale:

- acces nediscriminatoriu și efectiv pe piață: un cadru juridic bine conceput va permite accesul egal al tuturor operatorilor economici pe piață, eliminând discriminarea și barierele nejustificate;

- certitudine și securitate juridică: un cadru de reglementare clar și stabil va oferi operatorilor economici siguranța că investițiile lor sunt protejate și vor fi aplicate în mod corect, ceea ce va favoriza dezvoltarea infrastructurilor și serviciilor publice strategice;

- deschiderea piețelor internaționale: un astfel de cadru ar putea contribui la deschiderea piețelor internaționale de achiziții publice și la creșterea schimburilor comerciale, stimulând astfel cooperarea economică globală;

- simplitatea și claritatea normelor: normele juridice privind concesiunile trebuie să fie simple și clare, pentru a evita o birocrație excesivă, adaptându-se specificului concesiunilor față de alte tipuri de contracte publice.

Prin urmare, un astfel de cadru juridic contribuie atât la dezvoltarea pieței interne, cât și la integrarea în economia globală, fără a impune o sarcină administrativă disproporționată asupra operatorilor economici.

3.2. Opțiunile alternative analizate și motivele pentru care acestea nu au fost luate în considerare

O altă opțiune este modificarea Legii nr. 121/2018 în vederea transpunerii Directivei 2014/23/UE. Totuși, această opțiune ar presupune schimbări substanțiale în structura actuală a legii.

Modificările necesare pentru a alinia legislația națională la cerințele Directivei ar complica procesul de transpunere și ar putea întârzia aplicarea măsurilor necesare în termenele impuse.

Motivul pentru care nu a fost luată în considerare:

Modificarea Legii nr. 121/2018 ar fi necesitat ajustări complexe și extinse, ceea ce ar fi îngreunat adoptarea rapidă a cadrului legislativ conform cerințelor europene. De asemenea, ar fi existat riscul de întârzieri semnificative în implementarea măsurilor la nivel național. În acest context, s-a considerat mai eficientă elaborarea unui nou proiect de lege, care să faciliteze transpunerea mai rapidă și mai clară a Directivei 2014/23/UE.

4. Analiza impactului de reglementare

4.1. Impactul asupra sectorului public

Proiectul de lege privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii are un impact direct și semnificativ asupra administrației publice centrale și locale, implicând adaptări în structură și în procedurile instituționale. Principalele efecte prognozate includ:

- *Creșterea transparenței*: publicarea obligatorie a informațiilor privind procedurile de concesiune va facilita accesul egal al operatorilor economici la aceste procese și va spori responsabilitatea instituțiilor publice;
- *Libertatea administrativă*: autoritățile publice vor avea libertatea de a gestiona concesiunile în modul cel mai eficient pentru a asigura un nivel ridicat de calitate, accesibilitate și siguranță a serviciilor prestate.
- *Nediscriminare și concurență*: legea va promova egalitatea de tratament între entitățile contractante din sectorul public și privat, indiferent de forma de organizare sau naționalitate, încurajând astfel concurența reală pe piață.
- *Adaptarea internă a instituțiilor*: instituțiile publice vor trebui să ajusteze procedurile și fluxurile de lucru interne pentru a integra noile responsabilități, fără a fi necesare reforme instituționale majore.
- *Impact pe termen scurt, mediu și lung*:
 - pe termen scurt*: se preconizează o implementare rapidă a procedurilor de concesiune, ceea ce va aduce o creștere a transparenței și a responsabilității instituționale.
 - pe termen mediu*: monitorizarea eficientă a executării concesiunilor va contribui la îmbunătățirea calității serviciilor și a capacității administrației de a răspunde nevoilor comunității.
 - pe termen lung*: consolidarea statului de drept și creșterea încrederii cetățenilor în instituțiile publice, alături de o reducere a corupției prin utilizarea eficientă a bunurilor publice.

În concluzie, proiectul nu va necesita reforme structurale semnificative, dar va contribui la eficientizarea activităților sectorului public prin aplicarea normelor de transparență, concurență și legalitate.

4.2. Impactul financiar și argumentarea costurilor estimative

Implementarea proiectului de lege nu va avea impact asupra bugetului public

4.3. Impactul asupra sectorului privat

Proiectul de lege nu are un impact direct semnificativ asupra sectorului privat, deoarece se concentrează pe reutilizarea bunurilor, executarea serviciilor și prestarea serviciilor în scopuri sociale și publice. Totuși, există unele efecte indirecte care ar putea afecta pozitiv anumite întreprinderi mici și mijlocii (IMM-uri), în special în următoarele direcții:

- *creșterea oportunităților de colaborare*: IMM-urile din sectoarele precum construcțiile, prestarea de servicii și alte domenii de suport logistic ar putea avea ocazia de a participa la proiecte legate de reutilizarea bunurilor sau de prestarea de servicii pentru sectorul public. Aceasta poate conduce la contracte noi, oferindu-le o sursă de venit suplimentară.

- *promovarea transparenței și concurenței loiale*: prin prevenirea corupției și asigurarea transparenței în achizițiile și contractele publice, proiectul poate facilita accesul IMM-urilor la licitații și contracte, reducând riscul de favorizare nejustificată a unor companii mari.

- *crearea unui mediu economic mai echitabil*: concentrare pe prevenirea corupției va contribui la crearea unui mediu economic mai previzibil și echitabil, ceea ce va stimula dezvoltarea afacerilor mici și mijlocii. Aceasta poate spori încrederea sectorului privat în colaborarea cu instituțiile publice.

- *impact limitat asupra costurilor și reglementărilor*: proiectul nu introduce costuri suplimentare sau sarcini administrative noi pentru IMM-uri. De asemenea, nu impune reglementări directe asupra activităților economice private.

Astfel, impactul asupra sectorului privat este unul indirect, dar potențial pozitiv, prin oferirea de noi oportunități de afaceri și promovarea unui mediu concurențial corect și transparent.

4.4. Impactul social

Incertitudinea juridică: în lipsa unor norme clare, atât cetățenii, cât și autoritățile publice se confruntă cu o serie de dificultăți. Cetățenii riscă să beneficieze de servicii publice de calitate mai scăzută și la costuri mai mari, din cauza faptului că autoritățile nu pot identifica soluții optime pentru utilizarea fondurilor publice.

Piața IMM-urilor: în lipsa unui cadru legislativ adecvat, întreprinderile mici și mijlocii (IMM-urile) din țară sunt dezavantajate. Acestea pot rata oportunități importante de afaceri pe piața internă și nu pot participa în mod egal la contractele de concesiune, ceea ce limitează creșterea economică și dezvoltarea sectorului IMM-urilor.

Accesul la servicii de calitate: cetățenii ar beneficia de servicii de calitate superioară și prețuri competitive dacă s-ar crea un cadru juridic clar și echitabil pentru atribuirea contractelor de concesiune. Aceasta ar încuraja concurența între operatorii economici, ceea ce ar duce la creșterea calității serviciilor publice.

Creșterea încrederii în investiții: un cadru juridic bine definit și echilibrat ar stimula investițiile publice și private, în special în infrastructura strategică, ceea ce ar aduce beneficii pe termen lung cetățenilor, începând de la locuri de muncă mai stabile până la servicii publice îmbunătățite.

Accesul egal la piețe: crearea unui cadru legal care favorizează accesul nediscriminatoriu al operatorilor economici va contribui la creșterea concurenței pe piață, ceea ce ar putea duce la o reducere a prețurilor și o creștere a calității serviciilor publice.

Aceasta ar aduce beneficii în mod direct cetățenilor, care vor avea acces la servicii mai bune și la costuri mai mici.

4.4.1. Impactul asupra datelor cu caracter personal

Nu este aplicabil

4.4.2. Impactul asupra echității și egalității de gen Nu este aplicabil
4.5. Impactul asupra mediului Nu este aplicabil
4.6. Alte impacturi și informații relevante
Proiectul de lege nu stabilește norme de reglementare a activității de întreprinzător, adică nu stabilește obligații cu povară administrativă, acte permissive, cerințe și interdicții pentru întreprinzători în activitatea de zi de zi. Proiectul de lege se referă mai mult la administrarea patrimoniului public prin încheiere de contracte de concesiune de lucrări și servicii pentru interes public. Operatorii economici intră în raporturi contractuale de concesiune de lucrări și servicii în mod benevol. În cazul în care condițiile contractuale nu sunt convenabile, aceștia pot refuza încheierea acestora.
5. Compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE
Prezentul proiect de lege se încadrează în reglementările UE referitoare la achizițiile publice, conform Capitolului 5 „Achiziții publice”. Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014, privind atribuirea contractelor de concesiune, este de relevanță directă, modificată ulterior prin Regulamentul delegat (UE) 2023/2497 al Comisiei, care stabilește noi praguri pentru concesiuni. Directiva privind concesiunile a fost adoptată în contextul Actului privind piața unică, alături de Directiva 2014/24/UE (Directiva clasică) și Directiva 2014/25/UE (Directiva privind utilitățile), având scopul de a moderniza achizițiile publice în UE. Transpunerea și implementarea Directivei 2014/23/UE reprezintă o obligație în baza art. 272-274 și Anexei XXIX din Acordul de Asociere RM-UE, inclusiv Anexele XXIX-B, XXIX-K și XXIX-L, care stabilesc termene și elemente de transpunere. Directiva a fost parțial transpusă în legislația națională prin Legea nr. 121/2018 privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii. Proiectul a fost avizat de Sigma/DG Grow. Recomandările înaintate au fost acceptate fiind operate modificări la proiectul actului normativ.
5.1. Măsuri normative necesare pentru transpunerea actelor juridice ale UE în legislația națională
Proiectul de lege vizează transpunerea parțială a Directivei 2014/23/UE privind concesiunile. Această directivă are ca scop garantarea transparenței, echității și securității juridice în atribuirea contractelor de concesiune, contribuind la îmbunătățirea accesului la piețele concesiunilor. Directiva se aplică concesiunilor de lucrări și de servicii cu o valoare ce depășește pragul de 5.382.000 EUR. Măsurile necesare pentru transpunerea completă a Directivei 2014/23/UE includ: - elaborarea și adoptarea legi privind atribuirea anumitor contracte de lucrări, furnizare de bunuri și servicii de către autorități contractante în domeniile apărării și securității (se aflată la etapa de avizare numărul legii va fi indicat după aprobare);

- modificarea Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice, pentru a alinia legislația națională la noile cerințe europene privind concesiunile;
- revizuirea pragului valoric național. În cadrul prezentului proiect de lege, pragul valoric a fost stabilit la 20 mil. lei, adoptat la specificul economiei naționale, asigurând astfel corelarea cu cerințele financiare și economice interne.
- elaborarea de norme și formulare standard pentru aplicarea uniformă a legislației privind concesiunile, asigurând astfel transparență și uniformitate în procesul de atribuire a contractelor.
- elaborarea actelor normative secundare necesare vor fi adoptate ulterior pentru implementarea eficientă a noilor prevederi.
- transpunerea unor acte normative secundare ale Uniunii Europene, inclusiv a **Regulamentului (CE) nr. 1008/2008** al Parlamentului European și al Consiliului (3) sau concesiunilor pentru serviciile publice de transport de călători în sensul Regulamentului (CE) nr. 1370/2007 privind concesiunile legate de serviciile publice de transport aerian (se află la etapa avizării).

La etapa elaborării proiectului de lege a fost întocmit tabelul de concordanță.

5.2. Măsuri normative care urmăresc crearea cadrului juridic intern necesar pentru implementarea legislației UE

Proiectul de lege stabilește cadrul juridic necesar pentru transpunerea Directivei 2014/23/UE privind concesiunile, care constă în reglementarea procedurilor de atribuire a contractelor de concesiune de lucrări și concesiunilor de servicii.

6. Avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ

În scopul respectării prevederilor Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, anunțul privind inițierea elaborării proiectului de lege privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii a fost publicat pe pagina web a Ministerului Dezvoltării Economice și Digitalizării și pe platforma guvernamentală particip.gov.md (<https://particip.gov.md/ro/document/stages/anunt-privind-initierea-elaborarii-proiectului-de-lege-privind-concesiunile-de-lucrari-si-concesiunile-de-servicii/11857>).

De asemenea, proiectul a fost plasat pentru consultare publică pe pagina web a Ministerului Dezvoltării Economice și Digitalizării, la compartimentul Transparență decizională precum și pe pagina web particip.gov.md.

Proiectul a fost avizat de către: Ministerul Finanțelor, Ministerul Justiției, Ministerul Educației și Cercetării, Agenția Proprietății Publice, Agenția Servicii Publice, Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, Congresul Autorităților Locale din Moldova, Consiliul Concurenței; Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, Comisia Națională a Pieței Financiare, Ministerul Muncii și Protecției Sociale, Ministerul Apărării, Ministerul Sănătății, Ministerul Culturii, Ministerul Mediului, Ministerul Energiei, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, Serviciul de Informații și Securitate, Consiliul Audiovizualului, Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal, Agenția de Stat pentru Proprietatea Intelectuală, Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor, Centrul de Armonizare a Legislației.

Totodată, în scopul atingerii unui consens pe marginea proiectului de lege definitiv ministerul a organizat o ședință de lucru pentru examinarea versiunii finale a proiectului

ajustat conform obiecțiilor și recomandărilor obținute. Ca urmare a ședinței versiunea definitivată a proiectului fost expediată în adresa participanților fiind semnat procesul-verbal fără obiecții și propuneri suplimentare.

Ulterior, proiectul a fost prezentat pentru consultare de către Sigma/DG Grow.

7. Concluziile expertizelor

Concluziile expertizei anticorupție și expertizei juridice sunt incluse în sinteza obiecțiilor și propunerilor la proiect. Recomandările înaintate au fost examinate și luate în considerare, fiind operate modificări.

8. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent

Pentru crearea cadrului juridic intern necesar în vederea transpunerii complete a Directivei 2014/23/UE este necesară elaborarea:

- legii privind atribuirea anumitor contracte de lucrări, de furnizare de bunuri și de prestare de servicii de către autoritățile sau entitățile contractante în domeniile apărării;
- modificărilor la Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice;
- actelor normative secundare (după aprobarea actului normativ).

Proiectul de lege prevede abrogarea Legii nr.121/2018 cu privire la concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii la data intrării în vigoare a actului normativ în cauză.

9. Măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normative

În scopul realizării activităților reglementate prin lege, după aprobarea acesteia, va fi necesară:

- modificarea unor acte normative astfel încât acestea să fie aliniate noilor prevederi legale;
- elaborarea și aprobarea tuturor actelor normative care vor detalia aplicarea practică a noii legi. Acestea vor stabili proceduri clare pentru implementarea măsurilor legislative și administrative prevăzute.
- instituirea mecanismelor de monitorizare a implementării prevederilor legii și a actelor normative secundare, asigurând evaluarea periodică a eficacității măsurilor adoptate.

Secretar de stat

Viorel GARAZ