

NOTA DE FUNDAMENTARE

la proiectul Hotărârii de Guvern cu privire la aprobarea Foii de parcurs pentru implementarea Legii 282/2024 privind libertatea de stabilire a prestatorilor de servicii și libertatea de a furniza servicii (Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne)

denumirea proiectului actului normativ

1. Denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ
Proiect de Hotărâre de Guvern cu privire la aprobarea Foii de parcurs pentru implementarea Legii 282/2024 privind libertatea de stabilire a prestatorilor de servicii și libertatea de a furniza servicii (Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne) a fost elaborat de Ministerul Dezvoltării Economiei și Digitalizării (MDED).
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. Legea nr. 282/2024 privind libertatea de stabilire a prestatorilor și libera circulație a serviciilor (în continuare – <i>Legea 282/2024</i>), care transpune Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne (în continuare – <i>Directiva 2006/123/CE</i>) în cadrul normativ național. Art. 39, al. 2 din Legea nr. 282/2024 instituie obligația autorităților publice de a analiza legislația de ramură în baza căreia autorizează prestarea serviciilor aflate în competența lor și de a opera modificările ce se impun, până la 1 ianuarie 2028.
2.2. Descrierea situației actuale și a problemelor care impun intervenția, inclusiv a cadrului normativ aplicabil și a deficiențelor/lacunelor normative
Deși Legea nr. 282/2024 a transpus integral prevederile Directivei 2006/123/CE în legislația națională, aplicarea efectivă a principiilor acesteia necesită ajustarea legislației orizontale și sectoriale care reglementează accesul la activități de servicii. Cu toate acestea, analiza cadrului normativ sectorial realizată de MDED, în cooperare cu autoritățile competente, a evidențiat următoarele probleme: <ul style="list-style-type: none"> • existența unui număr semnificativ de acte normative sectoriale care instituie regimuri de autorizare necorelate cu principiile Directivei; • lipsa unei evaluări sistematice a cerințelor privind proporționalitatea și necesitatea restricțiilor impuse prestatorilor; • proceduri administrative fragmentate și, în anumite cazuri, insuficient digitalizate; • lipsa unei planificări etapizate a procesului de ajustare legislativă. În cadrul exercițiului de screening legislativ au fost analizate aproximativ 444 de acte normative , dintre care au fost identificate aproximativ 183 acte normative sectoriale care reglementează accesul la activități de servicii în Republica Moldova, care intră în domeniul de aplicare a Directivei 2006/123/CE. În absența unei intervenții coordonate printr-o Foaie de parcurs aprobată la nivel guvernamental, procesul de ajustare legislativă ar putea fi neuniform și dificil de monitorizat, afectând îndeplinirea obligațiilor asumate în procesul de aderare.
3. Obiectivele urmărite și soluțiile propuse
3.1. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi
Prezenta Foaie de parcurs are drept scop stabilirea unui set clar și etapizat de acțiuni necesare pentru alinierea cadrului normativ sectorial la prevederile Directivei 2006/123/CE, în

conformitate cu Legea nr. 282/2024 privind libertatea de stabilire a prestatorilor și libera circulație a serviciilor (în continuare – Legea 282/2024), care transpune Directiva în cadrul normativ național. Documentul urmărește identificarea domeniilor care necesită intervenție legislativă, definirea responsabilităților instituționale, precum și stabilirea termenelor de implementare, în vederea asigurării unei aproximări efective și coerente a legislației naționale în domeniul serviciilor.

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

În procesul de elaborare a proiectului au fost analizate mai multe opțiuni de intervenție, inclusiv scenariul neadoptării unei Foi de parcurs și realizarea ajustărilor legislative prin mecanisme administrative ordinare.

O primă opțiune examinată a constat în menținerea situației existente, cu aplicarea prevederilor Legii nr. 282/2024 și lăsarea responsabilității de revizuire a cadrului normativ sectorial exclusiv în sarcina fiecărei autorități competente, fără instituirea unui instrument formal de planificare și monitorizare la nivel guvernamental. Această abordare ar fi presupus inițierea modificărilor legislative în mod autonom, în funcție de prioritățile și capacitățile fiecărei autorități. Analiza efectuată a evidențiat că o astfel de opțiune comportă riscuri semnificative de fragmentare și lipsă de coerență a procesului de ajustare legislativă, precum și dificultăți în monitorizarea progresului la nivel sistemic. Totodată, în lipsa unor termene clare și a unei delimitări explicite a responsabilităților, există riscul întârzierii sau realizării incomplete a revizuirii cadrului normativ relevant.

O altă opțiune analizată a vizat adoptarea unor măsuri cu caracter preponderent administrativ, precum elaborarea de instrucțiuni metodologice, organizarea de sesiuni de instruire pentru autoritățile competente sau consolidarea dialogului interinstituțional, fără aprobarea formală a unei Foi de parcurs prin Hotărâre de Guvern. Deși astfel de măsuri pot contribui la uniformizarea practicilor și la creșterea gradului de conștientizare a cerințelor Directivei 2006/123/CE, acestea nu asigură un mecanism obligatoriu și cuantificabil de realizare a ajustărilor legislative necesare. În absența unui document aprobat la nivel guvernamental, nu ar exista garanții suficiente privind respectarea termenelor și realizarea integrală a intervențiilor normative preconizate.

În urma evaluării opțiunilor, s-a concluzionat că aprobarea unei Foi de parcurs prin Hotărâre de Guvern reprezintă soluția optimă, întrucât instituie un cadru formal de coordonare interinstituțională, stabilește responsabilități și termene clare, permite monitorizarea sistematică a progresului și asigură o abordare coerentă și etapizată a procesului de ajustare legislativă.

4. Analiza impactului de reglementare

4.1. Impactul asupra sectorului public

Impactul asupra sectorului public constă, în principal, în consolidarea mecanismului de coordonare interinstituțională și în intensificarea activităților de analiză și ajustare a cadrului normativ sectorial.

Aprobarea Foi de parcurs instituie un cadru formal de planificare și monitorizare a procesului de revizuire legislativă, ceea ce va presupune implicarea activă a ministerelor și a autorităților administrative centrale competente în domeniul reglementării activităților de servicii. Autoritățile vizate vor avea responsabilitatea de a analiza actele normative din domeniul lor de competență prin prisma principiilor stabilite de Directiva 2006/123/CE și de a iniția, după caz, proiecte de modificare sau abrogare a dispozițiilor neconforme.

4.2. Impactul financiar și argumentarea costurilor estimative

Aprobarea prezentului proiect nu implică alocarea imediată de resurse financiare suplimentare din bugetul public național, întrucât acesta are caracter organizatoric și programatic. Activitățile de analiză și revizuire a cadrului normativ sectorial vor fi realizate de autoritățile competente în limita alocațiilor bugetare aprobate și a resurselor umane existente.

Eventualele costuri asociate procesului de ajustare legislativă se referă preponderent la activități interne de analiză juridică și elaborare de proiecte normative, care se încadrează în atribuțiile funcționale curente ale autorităților implicate.

4.3. Impactul asupra sectorului privat

Proiectul are un impact pozitiv asupra sectorului privat, în special asupra prestatorilor de servicii, inclusiv întreprinderilor mici și mijlocii. Prin instituirea unui cadru coordonat de revizuire a legislației sectoriale, se creează premisele eliminării cerințelor administrative disproporționate și ale alinierii regimurilor de autorizare la principiile nediscriminării, necesității și proporționalității.

Pe termen mediu și lung, ajustarea cadrului normativ este de natură să conducă la reducerea sarcinilor administrative și la creșterea predictibilității reglementărilor aplicabile activităților de servicii. Aceasta poate contribui la diminuarea costurilor de conformare suportate de operatorii economici, inclusiv a costurilor administrative asociate obținerii autorizațiilor sau respectării unor cerințe redundante.

Impactul asupra sectorului IMM-urilor este unul favorabil, întrucât simplificarea procedurilor și reducerea barierelor administrative pot facilita accesul acestora pe piață și extinderea activităților, inclusiv în context transfrontalier. Proiectul nu introduce obligații suplimentare pentru mediul de afaceri și nu generează costuri noi de conformare.

4.4. Impactul social

4.4.1. Impactul asupra datelor cu caracter personal

4.4.2. Impactul asupra echității și egalității de gen

Proiectul generează un impact social pozitiv indirect, prin îmbunătățirea cadrului normativ aplicabil sectorului serviciilor și prin facilitarea accesului la activități economice în condiții transparente și nediscriminatorii.

Revizuirea și ajustarea regimurilor de autorizare pot contribui, pe termen mediu și lung, la dezvoltarea sectorului serviciilor, care reprezintă un domeniu major de ocupare a forței de muncă. Prin stimularea competitivității și a inițiativei antreprenoriale, proiectul poate avea efecte favorabile asupra creării și menținerii locurilor de muncă.

Proiectul nu introduce restricții care să afecteze negativ anumite grupuri demografice sau sociale și nu generează riscuri de discriminare pe criterii de gen, vârstă, dizabilitate sau alte criterii protejate. Dimpotrivă, prin promovarea principiului nediscriminării și a accesului egal la activități de servicii, contribuie la consolidarea unui mediu economic echitabil și incluziv.

4.5. Impactul asupra mediului

Nu este aplicabil.

4.6. Alte impacturi și informații relevante

Nu este aplicabil.

5. Compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE

5.1. Măsuri normative necesare pentru transpunerea actelor juridice ale UE în legislația națională

Actul juridic relevant al Uniunii Europene este Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne.

Obiectivul Directivei constă în eliminarea barierelor din calea libertății de stabilire a prestatorilor și a liberei circulații a serviciilor între statele membre, prin simplificarea procedurilor administrative, evaluarea proporționalității regimurilor de autorizare și asigurarea aplicării principiului nediscriminării.

Directiva 2006/123/CE a fost transpusă în legislația națională prin Legea nr. 282/2024 privind libertatea de stabilire a prestatorilor și libera circulație a serviciilor. Gradul de transpunere este unul integral la nivel normativ-cadru.

Prezentul proiect nu are ca obiect transpunerea primară a Directivei și nu introduce reglementări care să depășească cerințele minime stabilite de aceasta. Proiectul instituie un

mecanism organizatoric și procedural pentru asigurarea implementării efective a prevederilor deja transpuse în legislația națională.

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

Prezentul proiect urmărește crearea cadrului organizatoric intern necesar pentru implementarea efectivă a Directivei 2006/123/CE la nivel sectorial.

Deși transpunerea formală a Directivei a fost realizată prin Legea nr. 282/2024, aplicarea efectivă a principiilor acesteia presupune revizuirea sistematică a legislației sectoriale care reglementează accesul la activități de servicii. În acest context, aprobarea Foii de parcurs reprezintă un instrument de planificare strategică și coordonare interinstituțională, menit să asigure ajustarea coerentă și etapizată a cadrului normativ.

Prin stabilirea responsabilităților instituționale, a termenelor-limită și a mecanismelor de monitorizare, proiectul contribuie la consolidarea capacității administrative de implementare a acquis-ului Uniunii Europene în domeniul liberei circulații a serviciilor și la asigurarea unui progres verificabil în procesul de aderare.

Proiectul nu introduce norme materiale noi, ci instituie un cadru procedural și organizatoric pentru realizarea obligațiilor ce decurg din legislația UE deja transpusă.

6. Avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ

Proiectul urmează a fi supus procedurii de avizare interinstituțională, în conformitate cu prevederile cadrului normativ privind elaborarea și promovarea actelor normative. Vor fi solicitate avizele ministerelor și autorităților administrative centrale competente în domeniul reglementării activităților de servicii, precum și ale altor instituții interesate, în funcție de obiectul de reglementare. Propunerile și obiecțiile formulate în procesul de avizare vor fi examinate și, după caz, integrate în textul proiectului, cu prezentarea argumentelor corespunzătoare.

Având în vedere că proiectul are incidență asupra cadrului general de reglementare a activității de întreprinzător, acesta va fi transmis pentru examinare Grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător, în condițiile legislației aplicabile.

În scopul respectării prevederilor Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, anunțul privind inițierea elaborării proiectului și textul acestuia vor fi publicate pe pagina web oficială a Ministerului Dezvoltării Economice și Digitalizării și pe platforma guvernamentală destinată consultărilor publice. Recomandările și contribuțiile recepționate vor fi analizate, iar rezultatele procesului de consultare vor fi reflectate în sinteza obiecțiilor și propunerilor.

7. Concluziile expertizelor

Proiectul urmează a fi supus expertizei juridice, în vederea verificării compatibilității acestuia cu prevederile Constituției Republicii Moldova, cu alte acte normative naționale și cu legislația Uniunii Europene, precum și a respectării normelor de tehnică legislativă și a cerințelor procedurale aplicabile.

De asemenea, proiectul va fi supus expertizei anticorupție, în conformitate cu legislația în vigoare. Întrucât proiectul are caracter organizatoric și nu instituie regimuri juridice noi, nu creează drepturi sau obligații suplimentare și nu reglementează direct raporturi juridice materiale, riscurile de corupție sunt apreciate ca fiind reduse. Eventualele recomandări formulate în cadrul expertizei vor fi examinate și, după caz, integrate în textul final al proiectului.

8. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent

Foia de parcurs include un tabel detaliat, structurat pe sectoare de activitate, care identifică pentru fiecare domeniu: instituția responsabilă, actul normativ orizontal și sectorial vizat, articolele ce necesită modificări, corelarea cu articolele Directivei 2006/123/CE, acțiunile planificate, precum și termenele pentru adoptarea și intrarea în vigoare a modificărilor.

Prin aprobarea Foii de parcurs, se instituie un cadru de planificare strategică și coordonare interinstituțională pentru implementarea efectivă a Directivei 2006/123/CE. Actul nu modifică direct legislația existentă, ci constituie baza programatică pentru inițierea proiectelor de acte

normative sectoriale, inclusiv amendamentele legislative necesare, care vor fi promovate de autoritățile competente în conformitate cu termenele și responsabilitățile prevăzute.

Astfel, Foaia de parcurs asigură o corelare sistematică între legislația națională și cerințele Directivei, permite monitorizarea progresului și facilitează implementarea etapizată și coerentă a modificărilor normative, inclusiv prin utilizarea Ghișeului Unic Electronic pentru digitalizarea procedurilor administrative.

9. Măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ

Implementarea prevederilor Hotărârii de Guvern va fi realizată în conformitate cu Foaia de parcurs anexată, care include lista sectoarelor vizate, actele normative supuse revizuirii, articolele ce necesită modificare, corelarea acestora cu prevederile Directivei 2006/123/CE, acțiunile planificate, instituțiile responsabile, precum și termenele de adoptare și de intrare în vigoare a amendamentelor.

Ministerele și autoritățile administrative centrale indicate în tabelul anexat vor iniția și promova, în termenele stabilite, proiectele de acte normative necesare pentru ajustarea cadrului sectorial, asigurând conformitatea cu principiile privind regimurile de autorizare, procedurile prin mijloace electronice și funcționarea ghișeului unic.

Termenele de realizare a acțiunilor planificate vor fi stabilite de autoritățile responsabile în procesul de consultare, după cum urmează: până la sfârșitul lunii decembrie 2026 pentru acțiunile ce vizează adoptarea legilor și până în trimestrul II al anului 2027 pentru acțiunile referitoare la adoptarea hotărârilor de Guvern.

Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării, în calitate de autoritate coordonatoare, va asigura monitorizarea implementării Foii de parcurs, inclusiv prin solicitarea de informații periodice privind stadiul elaborării și promovării amendamentelor prevăzute. În cazul identificării unor riscuri de întârziere, vor fi inițiate măsuri de coordonare suplimentare în cadrul Grupului de lucru interinstituțional.

Capacitățile instituționale actuale sunt limitate pentru realizarea integrală și eficientă a activităților de analiză și elaborare a proiectelor normative, fiind necesară organizarea unor acțiuni de consolidare a capacităților administrative, inclusiv prin suplimentarea personalului și dezvoltarea competențelor specializate ale instituțiilor implicate.

Evaluarea performanței implementării se va realiza prin monitorizarea respectării termenelor stabilite în Foaia de parcurs și prin verificarea gradului de ajustare a cadrului normativ sectorial până la termenul-limită prevăzut de legislația națională.

Secretar de Stat

Natalia SELEVESTRU

*ex: Felicia Burlacu
tel: 022 250 646*