

CZU 349:628.1(478)

ASIGURAREA DREPTULUI LA APĂ: PROVOCĂRI PENTRU REPUBLICA MOLDOVA

Liliana BELECCIU,

doctor în drept, conferențiar universitar,

Catedra „Drept privat” a Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI

ORCID: 0000-0003-4134-6983

Rezumat

În 2010 a fost recunoscut dreptul omului la apă potabilă. Atunci Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite a adoptat o rezoluție care garantează acest drept fundamental, iar în 2019 Uniunea Europeană a adoptat orientările privind acest drept la nivel comunitar.

Dreptul la apă este indispensabil pentru a duce un mod de viață normal, deoarece permite persoanelor să beneficieze de suficientă apă, în condiții de siguranță, necesară pentru a preveni moartea în urma deshidratării, pentru a reduce riscul maladiilor legate de apă etc.

Deși nu are o consacrare legală în Constituția Republicii Moldova, dreptul la apă este asigurat prin reglementarea serviciului de alimentare cu apă. Acest serviciu public se furnizează în condiții de accesibilitate, disponibilitate, fiabilitate, continuitate, competitivitate, transparență, cu respectarea normelor de calitate, de securitate și de protecție a mediului.

Care sunt constrângerile și provocările în asigurarea dreptului la apă în Republica Moldova? În cele ce urmează, vor fi supuse analizei trei elemente: cadru legal, competența autorităților publice și infrastructura aferentă furnizării acestui serviciu public.

Cuvinte-cheie: dreptul la apă, apă potabilă, serviciul public de alimentare cu apă, autorități publice, sisteme de alimentare cu apă.

Abstract

The human right to water was recognised in 2010, when the General Assembly of the United Nations Organisation adopted a resolution, which guaranteed this fundamental right. The European Union adopted the guidelines for this right at the community level, in 2019.

The right to water is indispensable for living a normal life, since it allows people to benefit from enough water, under safe conditions, but this is necessary for avoiding the death of dehydration, for reducing the risks of water-related diseases, and so on.

Although the right to water is not mentioned in the Constitution of the Republic of Moldova, on legal grounds, it is ensured through regulation of the water-supply service. This public service is provided under conditions of accessibility, availability, reliability, continuity, competitiveness, transparency, subject to abidance by the quality, security and environmental standards.

What are the restrictions and challenges in ensuring the right to water, in the Republic of Moldova? Three elements will be analysed further: legal framework, compe-

tence of the public authorities, and infrastructure for providing this public service.

Key words: *right to water, drinking water, public water-supply service, public authorities, water-supply systems.*

În anul 2010 a fost recunoscut dreptul omului la apă potabilă. Atunci Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite a adoptat o rezoluție care garantează acest drept fundamental.

Potrivit Comisiei Uniunii Europene pentru drepturile economice, sociale și culturale, *apa este o resursă limitată natural și un bun public fundamental pentru viață și sănătate.*

În același sens, art. 4 alin. (1) din Legea apelor nr. 272/2011 prevede că *apa reprezintă o resursă naturală regenerabilă, vulnerabilă și limitată, un element indispensabil pentru viață și societate, un factor determinant în menținerea echilibrului ecologic, o materie primă pentru activități productive, o sursă de energie și o cale de transport.*

Astfel, apa este un element indispensabil pentru a duce un mod de viață normal. O cantitate adecvată de apă potabilă este necesară pentru a preveni moartea în urma deshidratării, pentru a reduce riscul maladiilor legate de apă etc.

Dreptul la apă este acel drept subiectiv care asigură titularului accesul la apă, în condiții de siguranță, precum și asigurarea utilizării personale și domestice.

Așa cum s-a susținut în literatura de drept constituțional, dreptul la apă presupune atât libertăți, cât și obligații. Libertățile includ dreptul de a menține accesul la stocul de apă, precum și dreptul cetățeanului de a nu fi deconectat arbitrar sau contaminat în urma aprovizionării cu apă. Prin contrast, obligațiile includ dreptul la un sistem de alimentare cu apă și de gestionare a ei, care oferă egalitatea de șanse pentru consumator să se bucure de dreptul la apă [1, p. 41].

Noțiunea de drepturi ale omului are o strânsă legătură cu statul, deoarece drepturile omului au sens și valoare doar în cadrul unei societăți organizate în stat și care este dotată cu o putere bine conturată ce acționează în cadrul relațiilor dintre individ și stat, cu libertăți de care individul trebuie să se bucure, cu dreptul său la justiție în condițiile stabilite de lege, cu dreptul său de a participa la treburile publice și cu drepturile și îndatoririle sale asupra statului ca un drept la un nivel de viață suficient și la satisfacerea nevoilor sale fundamentale [2, p. 43].

Prin urmare, asigurarea dreptului la apă depinde de modul în care fiecare stat înțelege necesitatea acestui element vital în viața de zi cu zi a cetățenilor, respectiv cum își îndeplinește obligațiile privind atingerea acestui

obiectiv: apa trebuie să fie disponibilă la costuri rezonabile, să fie accesibilă fizic tuturor și să fie de bună calitate.

În prezenta cercetare vom pleca de la o întrebare derizorie - este asigurat acest drept în Republica Moldova? Care sunt constrângerile și provocările cu care se confruntă țara noastră în asigurarea dreptului la apă potabilă.

Pentru început, vom menționa că acest drept nu are o consacrare legală în Constituția Republicii Moldova, chiar dacă mai mult de un deceniu profesorul Ion Guceac a menționat că un pas important în materializarea dreptului la apă ar fi recunoașterea oficială a dreptului la apă prin consacrarea acestuia în Constituția Republicii Moldova, respectiv garantarea acestui drept prin alte acte normative subordonate normei constituționale. Stipularea constituțională și garantarea dreptului la apă pot avea consecințe dintre cele mai benefice: consolidarea obligațiilor autorităților publice de a proteja resursele acvatice, asigurarea unei protecții mai eficace a drepturilor subiective legate de apă, crearea unei temeinice baze legale pentru sancționarea prin justiție a daunelor aduse resurselor acvatice [1, p. 45].

Chiar și în lipsa unei consacrări constituționale, asigurarea dreptului la apă reprezintă una din prioritățile statului nostru, inserate atât în programele de politici naționale, cât și în cele sectoriale.

Potrivit Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova Europeană 2030” accesul la sistemele de alimentare cu apă este asigurat pentru populația din mediul urban în proporție de 89,7% și doar 45,1% pentru populația din mediul rural. În acest scop, guvernarea își mai propune ca tot mai mulți cetățeni să aibă condiții decente de trai, obținând acces la apă și canalizare. Până în 2030, accesul universal al gospodăriilor casnice la apeduct ar trebui să crească, până la 95%, iar accesul la canalizare să ajungă la 90%.

Strategia de alimentare cu apă și sanitație (2014-2030) stabilește drept obiectiv general asigurarea graduală a accesului la apă sigură și sanitație adecvată pentru toate localitățile și populația Republicii Moldova, contribuind astfel la îmbunătățirea sănătății, demnității și calității vieții și la dezvoltarea economică a țării. Acest obiectiv se preconizează a fi realizat prin: îmbunătățirea managementului serviciilor publice de alimentare cu apă și de sanitație; planificarea și dezvoltarea sistemelor publice de alimentare cu apă și de canalizare; armonizarea legislației naționale în sectorul de alimentare cu apă și sanitație în conformitate cu standardele comunitare și angajamentele internaționale.

Astfel, accesul la apă potabilă în Republica Moldova, stabilit ca prioritate națională, este asigurat prin organizarea și funcționarea serviciului public de alimentare cu apă, care se furnizează prin crearea și exploatarea unei infrastructuri tehnico-edilitare, denumită sistem public de alimentare cu apă.

Cadru legal care reglementează serviciul de alimentare cu apă.

Principalul act legislativ - *Legea privind serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare nr. 303/2013* - are drept scop crearea cadrului legal pentru înființarea, organizarea, administrarea, reglementarea și monitorizarea funcționării serviciului public de alimentare cu apă potabilă, tehnologică, de canalizare și de epurare a apelor uzate menajere și industriale în condiții de accesibilitate, disponibilitate, fiabilitate, continuitate, competitivitate, transparență, cu respectarea normelor de calitate, de securitate și de protecție a mediului.

Potrivit art. 3 alin. (1) din *Legea nr. 303/2013, serviciul public de alimentare cu apă* cuprinde totalitatea activităților de utilitate publică și de interes economic și social general efectuate în scopul captării, tratării, transportului, înmagazinării și distribuirii apei potabile la toți consumatorii de pe teritoriul unei sau al mai multor localități.

După cum se poate observa, alimentarea cu apă este asigurată prin intermediul unui serviciu public, care se înființează de autoritățile publice doar în situația în care se constată necesitatea asigurării cu apă potabilă în mod centralizat. În situația în care, populația are acces la apă potabilă din alte surse (fântâni arteziene, fântâni de mină), serviciul de alimentare cu apă nu se înființează. Nevoile populației devin servicii publice organizate de autoritățile publice doar în cazul necesității acestora.

Principalele reglementări ale Legii nr. 303/2013 vizează: competențele autorităților publice centrale și locale în domeniul serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare, competențele autorității de reglementare, principiile de organizare și funcționare a serviciului, formele de gestiune, regimul juridic al sistemelor de alimentare cu apă, drepturile și obligațiile consumatorilor și ale operatorilor care furnizează/prestează serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare, licențierea operatorilor, finanțarea serviciului de alimentare cu apă etc.

Întru asigurarea unui serviciu cu apă potabilă în mod calitativ și continuu, *Legea nr. 303/2013* se completează cu *Legea privind calitatea apei potabile nr. 182/2019*, care stabilește, în principal, valorile parametrilor cărora trebuie să corespundă apa potabilă pentru a fi sanogenă și curată. De asemenea, prevede măsurile din partea autorităților responsabile pentru asigurarea conformității calității apei potabile.

Aceste două acte legislative se completează cu *Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006*, *Legea serviciilor publice de gospodărie comunală nr. 1402-XV din 24.10.2002*, cu legislația secundară și cea terțiară elaborată de autoritatea de reglementare.

Deși parțial armonizată cu legislația Uniunii Europene, legislația menționată constituie cadrul legal suficient pentru înființarea, organizarea și

funcționarea serviciului de alimentare cu apă.

Competențe în asigurarea cu apă potabilă.

În Republica Moldova, serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare se înființează, se organizează și se gestionează de autoritățile administrației publice locale pentru satisfacerea necesităților colectivităților locale, în conformitate cu art. 3 alin. (2) și art. 8 din Legea nr. 303/2013.

Astfel, autoritățile deliberative (consiliile locale/consiliile orășenești) ale unităților administrativ-teritoriale au competența exclusivă privind înființarea, organizarea, coordonarea, monitorizarea și controlul funcționării serviciilor publice de alimentare cu apă și de canalizare, precum și crearea, administrarea și exploatarea bunurilor proprietate publică din infrastructura tehnico-edilitară a unităților administrativ-teritoriale aferente acestui serviciu.

Prin urmare, autoritățile publice locale dețin competența exclusivă în tot ceea ce vizează serviciul de alimentare cu apă: necesitatea înființării la nivelul satului/comunei; identificarea finanțărilor pentru construcția sistemelor de alimentare cu apă, inclusiv construcția acestora; modul de operare – gestiunea directă sau delegată; asumarea tuturor responsabilităților în calitate de operator în cazul gestiunii directe; organizarea licitației publice sau negocierilor directe în cazul gestiunii delegate; monitorizarea permanentă a modului de furnizare a serviciului, a calității apei potabile furnizată consumatorilor; aprobarea tarifelor etc.

Existența, calitatea și continuitatea serviciului de alimentare cu apă este indisolubil legat de capacitățile funcționale și financiare a autorităților publice locale. De cele mai multe ori, serviciu de alimentare cu apă lipsește sau funcționează sub parametri stabiliți datorită imposibilității autorităților publice locale de a identifica surse pentru finanțare sau datorită lipsei unui personal calificat pentru operarea acestuia. Povara serviciului public de alimentare cu apă este prea mare pentru capacitățile autorităților publice locale și bugetele austere a unităților administrativ-teritoriale.

În sectorul alimentare cu apă mai dețin competențe: Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, prin stabilirea politicii naționale în sectorul alimentare cu apă și sanitație, modificarea cadrului legal, etc.; Agenția Națională pentru Sănătate Publică – prin monitorizarea calității apei potabile; instituirea parametrilor și valorilor acestora privind calitatea apei potabile; Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică – reprezentând autoritatea de reglementare în sectorul alimentare cu apă și sanitație.

Infrastructura aferentă serviciului de alimentare cu apă.

Serviciul public de alimentare cu apă se furnizează prin crearea și exploatarea unei infrastructuri tehnico-edilitare, denumită sistem public de alimentare cu apă.

În conformitate cu art. 4 din Legea nr. 303/2013 sistemul public de alimentare cu apă cuprinde următoarele componente: captări, aducțiuni, stații de tratare, stații de pompare cu sau fără hidrofor, rezervoare de înmagazinare, rețele publice de transport al apei, rețele publice de distribuție a apei.

Sistemele publice de alimentare cu apă sunt parte componentă a infrastructurii tehnico-edilitare a unităților administrativ-teritoriale, sunt bunuri de interes și folosință publică și aparțin, prin natura lor sau potrivit legii, domeniului public al unităților administrativ-teritoriale, fiind supuse regimului juridic al proprietății publice în conformitate cu Legea nr. 29/2018 privind delimitarea proprietății publice.

Aceste bunuri au un regim juridic distinct – inalienabile, imprescriptibile, inesesizabile, respectiv nu pot fi depuse ca aport la capitalul social al societăților comerciale (inclusiv cele înființate de autoritățile administrației publice locale și centrale) și nu pot constitui garanții pentru creditele bancare contractate de autoritățile administrației publice locale sau de operatori.

Ținem să menționăm că existența sistemelor de alimentare cu apă reprezintă veriga principală în asigurarea cu apă a cetățenilor. În lipsa bunurilor care compun sistemele de alimentare cu apă (stații de captare, stații de tratare, rețele de transport și rețele de distribuție a apei) nu există serviciu de alimentare cu apă, deci nu există acces la apă potabilă.

Cât de banal n-ar părea, dar pentru crearea acestei infrastructuri sunt necesare investiții enorme, de care nu dispun nici autoritățile publice locale, nici Statul Republica Moldova.

Investițiile în infrastructură rămân a fi prioritare pentru asigurarea cu apă potabilă atât în localitățile unde aceasta lipsește cu desăvârșire, cât și în cele în care există, unde datorită uzurii nu poate fi folosită conform destinației.

Finanțarea investițiilor pentru crearea, înlocuirea și dezvoltarea sistemelor publice de alimentare cu apă se realizează, potrivit legislației în vigoare, din următoarele surse: autoritățile administrației publice centrale de specialitate; autoritățile administrației publice locale; fonduri financiare nerambursabile din partea donatorilor/Uniunii Europene; împrumuturi de la organisme financiare internaționale (BERD, BEI, BM); participarea capitalului privat în cadrul unor contracte de parteneriat public-privat; fonduri ale consumatorilor; alte surse.

În concluzie, menționăm că asigurarea dreptului la apă este o prioritate pentru Statul Republica Moldova. Chiar și în lipsa unei consacări în Constituția Republicii Moldova, accesul la apă potabilă este un deziderat stabilit în toate documentele de politici, naționale și sectoriale, în cadrul legal primar, secundar și terțiar.

Pentru realizarea acestui deziderat sunt stabilite competențe exclusive pentru autoritățile publice locale, dar și autoritățile centrale; autoritățile de reglementare au propriile atribuții în acest sector, care vin să le completeze pe cele la nivel local.

Și cel mai important element, fără de care nu poate fi realizat acest serviciu public – infrastructura aferentă furnizării serviciului de alimentare cu apă. Este cea mai mare constrângere pentru asigurarea dreptului la apă potabilă în Republica Moldova. Din aceste considerente, trebuie identificate toate mecanismele, toate metodele de finanțare, toate posibilitățile de obținere a finanțărilor nerambursabile în vederea creării infrastructurii aferente, respectiv asigurării dreptului la apă potabilă.

Referințe bibliografice

1. Guceac Ion. Dreptul la apă – un nou drept fundamental al omului. Revista Akademos nr. 3, Chișinău, 2010. p. 39-45.
2. Cloșcă I., Suceavă I. Tratat de drepturile omului. București: Europa Nova. 1995.