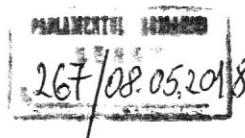




GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU



Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă privind susținerea eliminării autovehiculelor poluante, cu vechime mai mare de 12 ani și acordarea de voucher valoric, în sumă de 4.500 de lei, pentru achiziția de panouri solare, centrale termice cu coeficient de poluare redus și surse alternativ/ecologice*, inițiată de domnul senator PNL Mirea Siminica împreună cu un grup de parlamentari PSD, PNL, ALDE (**Bp. 43/2018**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare instituirea unor măsuri pentru susținerea eliminării autovehiculelor poluante cu vechime mai mare de 12 ani și acordarea de vouchere valorice, în sumă de 4.500 de lei pentru achiziția de panouri solare/centrale termice cu coeficient de poluare redus și surse alternativ/ecologice, pentru persoanele fizice/juridice care predau într-un centru autorizat de colectare, autovehicule pentru casare.

Potrivit inițiatorilor, „*campania specifică*” din cuprinsul acestei legi se va suprapune Programului Național Rabla, pentru anul aferent.

Totodată, inițiatorii propun ca în lista de furnizori pentru susținerea derulării „*campaniei*” să se poată înscrie producători/comercianți, cu activitate în domeniu de cel puțin 3 ani vechime pe teritoriul României.

Potrivit *Expunerii de motive*, „În legislația românească, începând cu anul 2005, Agenția Fondului de Mediu a venit în sprijinul proprietarilor de autovehicule poluatoare, cu diverse subvenții, ca avans pentru achiziția unui autovehicul nou de la producători și importatori validați. Măsurile legislative impun o adaptare în sensul dorit de AFM (Agenția Fondului de Mediu) pentru corecția legislativă, necesară îmbunătățirii calității mediului, în raport cu situațiile concrete”.

II. Observații

1. Menționăm că potrivit prevederilor *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 196/2005 privind Fondul pentru mediu, cu modificările și completările ulterioare*, acest fond se utilizează pentru finanțarea proiectelor și programelor-pilot și a categoriilor de proiecte și programe pentru protecția mediului.

Categoriile de beneficiari și metodologia de finanțare care prevede analiza, selectarea, aprobarea, implementarea proiectelor-pilot și programelor-pilot pentru protecția mediului se stabilesc prin ghidul de finanțare aferent fiecărui program sau proiect, care se elaborează de Administrația Fondului pentru Mediu și se aprobă prin ordin al conducătorului autorității publice centrale pentru protecția mediului.

2. Referitor la motivul emiterii actului normativ, în *Expunerea de motive* se invocă acțiunile de speculă generate de *Programul Rabla* prin posibilitatea tranzacționării voucherului și faptul că nu toate obiectivele inițiale din aceste programe sunt atinse de conținutul legislației actuale, precum și faptul că nu toți cei care vor o mașină nouă și dețin o rablă pot acoperi diferența de bani.

Precizăm că programul de stimulare a înnoirii Parcului auto național 2017-2019, cunoscut generic sub numele „Rabla” este destinat înnoirii Parcului auto național, casarea unui autovehicul vechi fiind condiționată de achiziția unui nou. Astfel, prin acest program nu pot fi achiziționate alte bunuri, în afara vehiculelor noi.

Totodată, în *Expunerea de motive* a inițiativei legislative se precizează că sursele de finanțare vor reveni în sarcina Agenției Fondului de Mediu din cotele bugetare alocate pentru derularea programului Rabla-2018.

Acordarea de vouchere valorice pentru persoanele juridice reprezintă o măsură susceptibilă de a constitui ajutor de minimis. Această măsură

poate fi acordată numai cu respectarea de către furnizor a prevederilor *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 77/2014 privind procedurile naționale în domeniul ajutorului de stat, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996, cu modificările și completările ulterioare*.

De asemenea, conform prevederilor art. 13 lit. q) și x) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 196/2005*, unele dintre categoriile de programe prin care s-ar putea finanța activele la care se face referire în inițiativa legislativă sunt: „*Programul privind instalarea sistemelor de încălzire care utilizează energie regenerabilă inclusiv înlocuirea sau completarea sistemelor clasice de încălzire și Programul privind efectuarea de lucrări destinate eficienței energetice*”, niciunul dintre aceste programe neavând sume prevăzute în bugetul de venituri și cheltuieli al Fondului pentru Mediu pentru anul 2018, în vederea deschiderii de noi sesiuni de finanțare.

Mai mult, din conținutul *Expunerii de motive* nu rezultă evaluarea preliminară a impactului soluțiilor legislative/măsurilor preconizate, în sensul art. 7 din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, inclusiv sub aspectul efectelor bugetare, lipsind și fișa financiară aferentă, potrivit art. 15 alin. (1) din *Legea finanțelor publice nr. 500/2002, cu modificările și completările ulterioare*¹.

În acest context, mai învederăm că, în conformitate cu art. 138 alin. (5) din *Constituția României, republicată*, „*Nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare*”.

Totodată, precizăm că soluțiile legislative și măsurile aferente, enunțate în *Expunerea de motive*, precum „*corecția legislativă*”, „*în sensul dorit de AFM*”, precum și „*sursele de finanțare*” ce ar „*reveni în sarcina Agenției Fondului de Mediu (AFM) din cotele bugetare alocate*”, nu se regăsesc precizate în conținutul propunerii, în care nu există nici măcar referiri la *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 196/2005* (cadrul normativ aferent), astfel că sunt necesare clarificările, corelările și formulările aferente, în raport cu intenția de reglementare (inclusiv prin

¹ (1) În cazurile în care se fac propuneri de elaborare a unor proiecte de acte normative/măsuri/politici a căror aplicare atrage micșorarea veniturilor sau majorarea cheltuielilor aprobate prin buget, se va întocmi o fișă financiară, care va respecta condițiile prevăzute de *Legea nr. 69/2010*. În această fișă se înscriu efectele financiare asupra bugetului general consolidat, care trebuie să aibă în vedere:

a) schimbările anticipate în veniturile și cheltuielile bugetare pentru anul curent și următorii 4 ani;
b) estimări privind eşalonarea creditelor bugetare și a creditelor de angajament, în cazul acțiunilor anuale și multianuale care conduc la majorarea cheltuielilor;
c) măsurile avute în vedere pentru acoperirea majorării cheltuielilor sau a minusului de venituri pentru a nu influența deficitul bugetar.

utilizarea normelor de trimitere la cadrul legislativ existent, după cum este cazul).

De altfel, de vreme ce măsurile preconizate ar viza programele gestionate de Administrația Fondului pentru Mediu (AFM) - care se realizează în condițiile *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 196/2005*- nu rezultă considerentele pentru care s-ar propune o lege distinctă de actul normativ respectiv (constituită din 7 articole), în locul completării cadrului legislativ existent, în raport cu intenția de reglementare (vizând inclusiv „corecția legislativă” a reglementării existente).

3. Din analiza conținutului inițiativei legislative rezultă mai multe neclarități, unele prevederi/sintagme fiind imprecise, lacunare și echivoce, în dezacord cu art. 8 din *Legea nr. 24/2000*². Astfel fiind, era necesar să se aibă în vedere inclusiv determinarea, cu claritate, a domeniului de reglementare vizat, precum și formularea unor prevederi clare și previzibile, „în forma prescriptivă proprie normelor juridice”, în raport cu intenția de reglementare și în corelare cu legislația existentă.

4. În ceea ce privește **art. 1** din inițiativa legislativă, precizăm că nu rezultă cu claritate cine anume, din ce surse financiare și potrivit căror proceduri „*Se acordă suma de 4.500 de lei pentru achiziția de panouri solare (...) pentru persoanele fizice/juridice care predau, într-un centru autorizat de colectare, autovehiculele pentru casare (...)*”.

Totodată, precizăm că nu rezultă modalitatea de stabilire a sumei de „4.500” lei, dar nici utilizarea termenului „voucher”, care se regăsește menționat doar în titlul inițiativei legislative (ca „voucher valoric”) și în *Expunerea de motive* (ca „voucher alternativ”).

Așadar, considerăm că erau necesare clarificările aferente, inclusiv cu privire la regimul juridic al documentului vizat, precum și definirea și/sau utilizarea, în mod unitar, a unui termen consacrat în sensul celor preconizate (*tichet, voucher, bon de valoare*), după cum este cazul, în raport cu intenția de reglementare.

5. Menționăm că din textul **art. 2** din inițiativa legislativă nu rezultă cu claritate în ce sens s-ar face „*Justificarea sumei prin dovadă fiscală*”

² 1) Proiectele de legi, propunerile legislative și celelalte proiecte de acte normative se redactează în forma prescriptivă proprie normelor juridice.

(2) Prin modul de exprimare actul normativ trebuie să asigure dispozițiilor sale un caracter obligatoriu.

(3) Dispozițiile cuprinse în actul normativ pot fi, după caz, imperative, supletive, permisive, alternative, derogatorii, facultative, tranzitorii, temporare, de recomandare sau altele asemenea; aceste situații trebuie să rezulte expres din redactarea normelor.

(4) Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce. Nu se folosesc termeni cu încărcătură afectivă. Forma și estetica exprimării nu trebuie să prejudicieze stilul juridic, precizia și claritatea dispozițiilor.

(..)", fiind de presupus că s-ar avea în vedere justificarea sumei cheltuite pentru achiziția bunurilor respective, indicate ca „*produse definite la art. 1*” (deși la art. 1 nu se regăsesc definiții în acest sens).

Totodată, nu rezultă care sunt procedurile necesare justificării preconizate și în raport de care autoritate ar urma să se realizeze „*justificarea sumei*”.

De asemenea, din formularea privind „*Justificarea sumei (...) în termen de 30 de zile de la data primirii tichetului*” s-ar deduce inclusiv necesitatea încadrării (beneficiarilor) în același termen, atât pentru achiziționarea bunurilor respective, cât și pentru *justificarea sumei cheltuite*, fără a rezulta, însă, în ce condiții, de la cine și când anume ar urma să primească „*tichetul*” și nici despre ce „*tichet*” se face vorbire (la art. 1 făcându-se referire doar la *acordarea sumei* preconizate, iar nu și la tichet).

Mai mult, semnalăm faptul că nu se precizează forma pe care trebuie să o îmbrace voucherul propus sau elementele de identificare ale acestuia, în ce măsură se dorește ca acesta să fie nominal, care sunt instituțiile abilitate să controleze și să constate corecta utilizare a voucherului în scopul pentru care a fost acordat, respectiv dacă acesta a fost sau nu înstrăinat, unde se depun documentele justificative menționate la **art. 2** din inițiativa legislativă sau alte asemenea aspecte.

De asemenea, nu se specifică care este procedura care se dorește a fi urmată sau în ce măsură se dorește reglementarea acesteia printr-un act normativ subsecvent.

Totodată, precizăm că din punct de vedere al tehnicii legislative, potrivit art. 38 alin. (3) din *Legea nr. 24/2000*, „*Nu este permisă prezentarea unor explicații prin folosirea parantezelor*”.

6. La **art. 3** din inițiativa legislativă, se face referire la „*Campania specifică din cuprinsul acestei legi se suprapune Programului Național Rabla, pentru anul aferent*”, din această formulare nerezultând nici despre care anume „*Campanie specifică*” se face vorbire și nici în ce sens ar rezulta „*suprapunerea*” acestei campanii „*Programului Național Rabla*”, fiind necesare clarificările aferente.

În acest context, menționăm că, din *Expunerea de motive* ar rezulta susținerea unei soluții legislative în sensul opțiunii achiziționării panourilor solare/centrale termice, ca alternativă la achiziționarea autovehiculelor (noi), în vreme ce, din inițiativa legislativă nu rezultă cu claritate cele susținute în fundamentarea inițiativei legislative.

7. Precizăm că la **art. 4** din inițiativa legislativă, pe lângă neclaritatea prevederilor preconizate, din formularea tezei întâi privind interdicția pentru beneficiar de a „*înstrăina, spre altă folosință, tichetul solicitat*”, rezultă, în mod implicit, posibilitatea de a „*înstrăina*” tichetul respectiv pentru „*folosința*” prevăzută la art.1, în neconcordanță cu cele susținute în *Expunerea de motive* [privind neregulile tranzacționării voucherelor (Sect.2, pct.1/Descrierea situației actuale)].

Totodată, menționăm că este imprecis și incomplet textul tezei a doua a aceluiași articol, potrivit căruia „*Orice situație de acest gen anulează prima de casare*”, nerezultând, de exemplu, potrivit cărei proceduri și cine anume ar constata situațiile „*de acest gen*”, fiind necesare clarificările aferente, în raport cu intenția de reglementare.

8. Semnalăm faptul că din prevederile **art. 5** din inițiativa legislativă nu rezultă cine anume ar gestiona „*lista de furnizori pentru susținerea derulării campaniei*” în care „*se pot înscrie producători/comercianți, cu activitate în domeniu*”, nerezultând la ce domeniu de activitate se face referire (producători/comercianți de panouri solare/centrale termice și/sau de autovehicule/autovehicule electrice, precum și/sau centrele de colectare/casare a vehiculelor vechi).

Totodată, nu este clară condiția preconizată pentru acești producători/comercianți, „*cu activitate în domeniu, de cel puțin 3 ani vechime pe teritoriul României*”, o astfel de condiție neregăsindu-se, de exemplu, în prevederile *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 196/2005*.

9. În ceea ce privește prevederile **art. 6** din inițiativa legislativă, menționăm că nu rezultă cu claritate care ar putea fi „*entitățile fizice*” (în locul *persoanelor fizice*) și „*juridice*” îndreptățite potrivit legii preconizate și nici în ce sens acestea „*nu au mai aplicat nicio altă măsură prin Agenția Fondului de Mediu*”.

10. În acest context, apreciem că este necesară clarificarea intenției de reglementare, iar în măsura în care se constată necesitatea perfecționării cadrului legislativ existent, respectiv *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 196/2005* ar trebui să se aibă în vedere asigurarea unei reglementări clare și unitare, cu stabilitatea și eficiența legislativă aferente.

În acest sens, învederăm că, potrivit art. 6 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000*, „*Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli*

necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne (...)”.

11. În ceea ce privește necesitatea asigurării clarificărilor aferente, în raport cu intenția de reglementare și cadrul legislativ/constituțional existent, mai amintim că, prin lacunele, lipsa de claritate și previzibilitate a normelor preconizate care pot genera confuzii în interpretarea/aplicarea acestora se pot crea inclusiv premisele unor *vicii de neconstituționalitate* prin raportare la *principiul constituțional al legalității* [art. 1 alin.(5) din Constituția României].

În acest sens, mai învederăm că *principiul constituțional al legalității* presupune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor, astfel cum reiese și din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO)³.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate la pct. II, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative în forma prezentată.**

Cu stimă,

Viorica DĂNCILĂ

PRIM-MINISTRU



Domnului senator **Călin-Constantin-Anton POPESCU-TĂRICEANU**
Președintele Senatului

³ Hotărârea din 5 ianuarie 2000 în Cauza Beyeler contra Italiei, Hotărârea din 23 noiembrie 2000 în Cauza Ex-Regele Greciei și alții contra Greciei, Hotărârea din 8 iulie 2008 în Cauza Fener Rum Patrikligi contra Turciei