



biroul permanent al Senatului
Bp 125 29.03.2019

AVIZ
**referitor la proiectul de Ordonanță de urgență pentru
modificarea și completarea unor acte normative**

Analizând proiectul de Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea unor acte normative, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.94 din 29.03.2019 și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr.D276/29.03.2019,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.(1) lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil proiectul de ordonanță de urgență, cu următoarele observații și propuneri:

1. Proiectul de ordonanță de urgență are ca obiect modificarea și completarea unor acte normative în domeniul investițiilor publice și reglementarea unor măsuri fiscal-bugetare.

Astfel, prin proiect se propune:

a) modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.114/2018 privind instituirea unor măsuri în domeniul investițiilor publice și a unor măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene, cu completările ulterioare;

b) modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.50/2010 privind contractele de credit pentru consumatori, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.288/2010, cu modificările și completările ulterioare;

c) modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.52/2016 privind contractele de credit oferite consumatorilor pentru bunuri imobile, precum și modificarea și completarea Ordonanței de urgență

a Guvernului nr.50/2010 privind contractele de credit pentru consumatori, cu modificările și completările ulterioare;

d) modificarea și completarea Legii energiei electrice și a gazelor naturale nr.123/2012, cu modificările și completările ulterioare,

e) modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.33/2007 privind organizarea și funcționarea Autorității Naționale de Reglementare în Domeniul Energiei, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.160/2012, cu modificările și completările ulterioare;

f) suspendarea aplicării unor prevederi din Legea nr.411/2004 precum și fondurile de pensii administrate privat, cu modificările și completările ulterioare și din Legea nr.159/2016 privind regimul infrastructurii fizice a rețelelor de comunicații electronice, precum și pentru stabilirea unor măsuri pentru reducerea costului instalării rețelelor de comunicații electronice;

g) modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.111/2011 privind comunicațiile electronice, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.140/2012.

2. Precizăm faptul că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

3. În conformitate cu art.115 alin.(4) din Constituția României, republicată și ținând seama de deciziile Curții Constituționale în materie, menționăm că în *Nota de fundamentare* și în *preambul* trebuie prezentate elementele de fapt și de drept ale situației extraordinare care nu poate fi amânată, precum și a efectelor negative ce decurg din neadoptarea proiectului în regim de urgență, de natură a justifica recurgerea la această cale de reglementare. Motivarea necorespunzătoare ori, după caz, lipsa motivării, în susținerea aspectelor învederate anterior, poate constitui motiv de declarare a neconstituționalității actului normativ.

4. Având în vedere obiectul de reglementare al proiectului, semnalăm lipsa din documentele transmise a următoarelor avize, care trebuie emise în raport de dispozițiile incidente fiecărui domeniu în parte și în legătură cu care *Nota de fundamentare* trebuie completată în mod corespunzător:

a) avizul Băncii Naționale a României, în conformitate cu dispozițiile art.3 alin.(2) din Legea nr.312/2004 privind Statutul Băncii Naționale a României. Prin adresa nr.102192/28.03.2019,

Ministerul Finanțelor Publice a menționat că „În procesul de elaborare a acestor modificări au fost consultate Banca Națională a României și Asociația Română a Băncilor”, fără ca această informație să se regăsească în cadrul Secțiunii a 6-a din Nota de fundamentare.

b) Consultarea prealabilă a Băncii Centrale Europene, conform dispozițiilor art.127 alin.(4) și art.282 alin.(5) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene și art.2 alin.(1) liniuța a 3-a din Decizia nr.98/415/CE a Consiliului din 29 iunie 1998 privind consultarea Băncii Centrale Europene de către autoritățile naționale cu privire la proiectele de reglementare, cu referire la orice aspect care privește regulile aplicabile instituțiilor financiare/de credit, de natură a influența stabilitatea instituțiilor financiare și a piețelor de profil. În adresa Ministerului Finanțelor Publice nr.102192/28.03.2019 s-a precizat că: „Prin adresa nr.7324/20.03.2019 a fost notificată Banca Centrală Europeană cu privire la modificările care urmau a se aduce Ordonanței de urgență a Guvernului nr.114/2018”. Adoptarea proiectului de ordonanță de urgență anterior comunicării avizului BCE ar putea crea premisele unei posibile intervenții ulterioare asupra unor dispoziții din cuprinsul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.114/2018, de natură a afecta stabilitatea și eficiența reglementării;

c) opinia Consiliului fiscal, decurgând din atribuțiile și responsabilitățile acestuia, astfel cum sunt menționate la art.53 alin. (2) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată.

5. Sub aspectul respectării normelor de tehnică legislativă, precizăm că art.6 alin.(1) teza întâi din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, prevede că „Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă”.

Acest deziderat trebuie luat în considerare, inclusiv în ceea ce privește modul de redactare a normelor proiectului, deoarece, ca exemplu, intervențiile aduse Ordonanței de urgență a Guvernului nr.114/2018 vizează schimbarea configurației unor articole, care stabileau anumite obligații ce trebuiau realizate pentru prima dată în curând.

Pentru a se evita în viitor astfel de situații (modificarea unor norme care nu au produs încă efecte juridice), care implică afectarea principiului stabilității actelor normative, precizăm că este necesară elaborarea unor studii de evaluare a impactului, în care să fie analizate efectele pe care le presupune adoptarea prezentului proiect.

În concordanță cu aceste deziderate, dispozițiile art.31 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, impun ca instrumentul de motivare să prezinte cerințele care reclamă intervenția normativă – cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, principiile de bază și finalitatea reglementării propuse, cu evidențierea elementelor noi – și să cuprindă secțiuni distincte privind impactul financiar asupra bugetului general consolidat, impactul asupra sistemului juridic, subliniind implicațiile asupra legislației în vigoare, consultările derulate în vederea elaborării prezentei propuneri, precum și măsurile de implementare, respectiv modificările instituționale pe care le presupune aplicarea noului act normativ.

6. La **titlu**, sugerăm să fie prevăzut domeniul sau domeniile din care fac parte actele normative asupra cărora se intervine legislativ.

7. La **preambul**, la **primul alineat**, recomandăm ca sintagma „OUG nr.114/2018 privind Fondul de Dezvoltare și Investiții” să fie înlocuită cu expresia „**Ordonanța de urgență a Guvernului nr.114/2018 privind instituirea unor măsuri în domeniul investițiilor publice și a unor măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene**”.

8. La **art.I pct.1**, cu referire la **textul art.1 alin.(2)** care stabilește activitățile aferente domeniului de utilități, circumscrise domeniului prioritar principal de utilizare a sumelor din cadrul Fondului de Dezvoltare și Investiții (FDI), precizăm că susținerea financiară a operațiunilor de întreținere și dezvoltare a rețelelor de utilități revine, ca regulă generală, operatorilor de sistem, în virtutea obligațiilor care decurg din condițiile de valabilitate asociate licențelor deținute, din contractele de concesiune, precum și din programele de investiții aprobate de autoritatea de reglementare în materie.

În considerarea acestor aspecte, sugerăm reanalizarea dispozițiilor referitoare la susținerea financiară a domeniilor vizate din FDI.

9. Pentru respectarea uzanțelor normative, recomandăm reformularea **părții dispozitive a pct.4**, astfel:

„**4. La articolul 5, partea introductivă va avea următorul cuprins:**”.

10. La **pct.5**, referitor la **alin.(1) al art.6**, este de analizat dacă nu ar trebui să se facă referire și la asociațiile de dezvoltare

intercomunitară, având în vedere că acestea au fost introduse în categoria beneficiarilor prin modificarea părții introductive a art.5.

11. La intervențiile propuse pentru **pct.7 și 8**, menționăm că dispozițiile propuse sunt prevăzute eronat în cadrul art.I, având în vedere, *de facto*, completarea Legii nr.123/2012, care este un act normativ de bază, iar nu a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.114/2018 și care modifică, în cadrul art.61, dispoziții din Legea nr.123/2012, dar care, în raport de exigențele de tehnică legislativă, se încorporează la data intrării acestora în vigoare în reglementarea de bază, referirile ulterioare urmând a fi făcute la aceasta din urmă.

Mai mult, dacă prin norma de la **pct.8** se dorește abrogarea pct.14 al art.61 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.114/2018, prin care se introducea alin.(9) la art.181, prin norma de la pct.9 al art. IV se propune modificarea respectivului alineat.

Ca urmare, este necesară reconsiderarea intervențiilor prevăzute la **pct.7 și 8**, care ar trebui să se regăsească la **art.IV**.

12. La **pct.9**, referitor la textul **lit.f)** a **alin.(2)** al **art.86**, pentru precizia normei de trimitere, recomandăm menționarea în mod expres a dispozițiilor din Regulamentul BNR nr.4/2014, acolo unde sunt definite expresiile la care se face referire.

Reiterăm această observație pentru toate situațiile similare, atunci când se face trimitere la dispozițiile unui act normativ, fără ca acestea să fie indicate în mod expres.

La enunțul **art.87 alin.(2)**, este de analizat dacă prin instituirea unui nivel diferențiat al taxei pe active în funcție de cota de piață a instituțiilor bancare nu se creează un tratament discriminatoriu între acestea, cu posibil impact anticoncurențial, aspect semnalat și de Ministerul Justiției în avizul nr.7586/28.03.2019.

Totodată, semnalăm că după enumerarea de la **lit.b)** există o normă care nu este marcată, aspect care contravine exigențelor de tehnică legislativă.

Referitor la textul **art.87 alin.(7)**, menționăm că este necesară reanalizarea normei propuse, în condițiile în care indicatorii țintă de creștere a creditării și de diminuare a marjei de dobândă reprezintă indicatori stabiliți de piața relevantă, în raport de mecanismul cererii și ofertei, fiind atipică reținerea modalității de reglementare a acestora, prin hotărâre a Guvernului, chiar dacă textul propus menționează recomandarea Comitetului Național pentru Supravegherea Macroprudențială. O eventuală reconsiderare a acestei abordări ar fi

de natură a conduce, pe cale de consecință, la reformularea **alin.(5)** din cadrul aceluiași articol.

La enunțul **art.87 alin.(9)**, pentru o informare completă asupra Ordonanței de urgență a Guvernului nr.99/2006, după titlul acesteia se va insera sintagma „**aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.227/2007**”.

La norma de la **art.88 alin.(3)**, pentru a se asigura predictibilitate dispoziției, propunem instituirea unui termen în cadrul căruia președintele A.N.A.F. să stabilească, prin ordin, modelul și conținutul declarației taxei pe active.

La textul **art.90**, pentru rigoare normativă, recomandăm schimbarea topicii, astfel:

„**Art.90. – Începând cu data de 1 iunie 2019**, obligațiile suplimentare de capital social minim prevăzute la **art.60 alin.(1)** din **Legea nr.411/2004 (...)** se varsă până la data de 31 decembrie 2019”.

13. La art.II pct.1, partea dispozitivă, pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, forma abreviată „**art.37**” trebuie scrisă *in extenso*, respectiv „**articolul 37**”.

14. La art.IV pct.1, menționăm că textul prevăzut pentru **alin.(1¹) al art.22** este identic cu cel din actul normativ de bază. Recomandăm revederea normei.

La **pct.3**, este necesar ca **partea dispozitivă** să fie redactată în concordanță cu uzanțele normative, după cum urmează:

„**3. După alineatul (7) al articolului 79 se introduce un nou alineat, alin.(8)**, cu următorul cuprins:”.

Reținem observația și pentru **părțile dispozitive ale pct.4 și 8**.

La **pct.4**, în textul prevăzut pentru **alin.(6¹) al art.104**, întrucât norma este ambiguă prin redactarea „a autorizațiilor specifice prevăzute de legislația în vigoare”, pentru precizie, propunem detalierea aspectului semnalat.

Reținem observația și pentru **pct.5**, referitor la textul **alin.(7) al art.104**, în cazul sintagmei „licențele specifice prevăzute de legislația în vigoare”.

La **pct.9**, la norma de la **alin.(9) al art.181**, expresia „Prin derogare” trebuie înlocuită cu sintagma „**Prin excepție**”, deoarece instituția derogării acționează între două acte normative, nu în cadrul aceluiași act normativ.

Reținem observația pentru toate situațiile similare din proiect.

Totodată, pentru considerente de ordin normativ, în locul sintagmei „01.05.2019 – 28.02.2022” se va scrie expresia „1 mai 2019 – 28 februarie 2022”.

15. La art.V, având în vedere că intervențiile legislative se referă doar la **art.2**, pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, propunem ca elementul structural analizat să fie reformulat. astfel:

„**Art.V. – Articolul 2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.33/2007 privind organizarea și funcționarea Autorității Naționale de Reglementare în Domeniul Energiei, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.337 din 18 mai 2007, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.160/2012, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:**

1. Alineatele (3) și (3¹) se modifică și vor avea următorul cuprins:

(3)

(3¹)

2. După alineatul (3¹) se introduce un nou alineat, alin.(3²), cu următorul cuprins:

(3²)”.

În textul **alin.(3)**, pentru corectitudinea redactării, propunem scrierea cu literă mică a substantivului „Ordin”.

Observația este valabilă și pentru textul **alin.(3²)**.

16. La art.VI alin.(1), pentru rigoarea exprimării, propunem inserarea cuvântului „prevederilor” în fața normei de trimitere la „art.60 alin.(1)”.

17. La art.VII, menționăm că aplicarea taxei datorată de instituțiile bancare „începând cu anul 2019” încalcă principiul neretroactivității legii. Se impune revederea și reformularea corespunzătoare a normei.

De asemenea, precizăm că norma de trimitere la art.I pct.7 nu este corectă.

18. La art.VIII, pentru o informare completă și corectă, propunem ca trimiterea la Ordonanța de urgență a Guvernului nr.114/2018 să se realizeze, astfel: „Ordonanța de urgență a Guvernului nr.114/2018 privind instituirea unor măsuri în domeniul investițiilor publice și a unor măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea

unor termene, cu completările ulterioare, precum și cu modificările aduse prin prezenta ordonanță de urgență (...)"

De asemenea, sintagma „în termen de 45 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență” se va reda sub forma „în termen de 45 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență”.

Observația este valabilă și pentru art.X.

19. La art.IX, precizăm că norma de la alin.(2) nu are caracter imperativ, aplicarea sa fiind lăsată la latitudinea părților dintr-un contract de credit, aspect care ar putea crea aplicări neunitare în situații similare.

20. La art.X, pentru corectitudine, propunem scrierea cu majusculă a cuvântului „domeniul” din denumirea „Autoritatea Națională pentru Reglementare în domeniul Energiei”.

Totodată, pentru un limbaj normativ consacrat, sintagma „inclusiv cu cele prevăzute prin” se va înlocui cu expresia „precum și cu cele aduse prin”.

21. La art.XI, partea dispozitivă are în vedere modificarea alin.(6) al art.143 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.140/2012, cu modificările și completările ulterioare, însă acest element structural este plasat în mod eronat după articolele care prevăd adoptarea unor acte în aplicare.

Pentru respectarea uzanțelor normative, este necesară plasarea actualului art.XI după articolele care dispun intervenției legislative și, implicit, numerotarea atât a acestuia, cât și a elementelor structurale subsecvente.

Reținem observația și pentru art.XII, care trebuie plasat, eventual, după art.VI.

PRESEDINTE

dr. Dragos ILIESCU



București
Nr.251/29.03.2019