

EXPUNERE DE MOTIVE

Secțiunea 1 *Titlul proiectului de act normativ*

Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului privind modificarea și completarea unor acte normative în domeniul achizițiilor publice

Secțiunea a 2-a *Motivul emiterii proiectului de act normativ*

1. Descrierea
situației
actuale

La finalul anului trecut, Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere (C.N.A.I.R. S.A.) s-a adresat serviciilor tehnice de specialitate ale Comisiei, prin intermediul Reprezentanței Permanente a României la Uniunea Europeană (adresa nr. 7238/11.11.2020), solicitând îndrumare și suport cu privire la conduita pe care ar trebui să o adopte un achizitor public dintr-un stat membru UE în situația în care se confruntă cu participarea „agresivă” a ofertanților din țări terțe la proceduri de atribuire finanțate din fonduri nerambursabile europene.

Astfel, din scrisoarea C.N.A.I.R. S.A. rezultă că, în prezent, se înregistrează o participare ridicată a ofertanților din țări terțe la procedurile de atribuire organizate pentru atribuirea contractelor de proiectare și execuție a infrastructurii rutiere, cu valori estimate peste 500 de milioane de euro. Mai mult, în pofida criteriilor de calificare și selecție utilizate și a factorilor de evaluare aplicați în conformitate cu reglementările europene în domeniul achizițiilor publice (care se regăsesc transpuse corespunzător în legislația națională), în foarte multe cazuri au fost desemnate câștigătoare oferte ale unor participanți din state non-UE, în detrimentul operatorilor economici europeni. În aceste situații au existat dificultăți în identificarea celor mai eficiente instrumente de verificare în toate etapele procesului de achiziții publice a practicilor de concurență neloială, a asigurării standardelor de calitate în raportul cu prețul, a respectării de către ofertanți a standardelor de securitate, de muncă și de mediu, conform cadrului normativ european.

Din răspunsul comun al DG REGIO și DG GROW, nr. Ares(2020)7606956 din 15.12.2020, la scrisoarea CNAIR S.A. sus-menționată, rezultă că abordarea Comisiei Europene în această privință se bazează pe „Orientările privind accesul ofertanților și al bunurilor din țările terțe pe piața achizițiilor publice din UE” – Comunicarea COM (2019) 5494, și are în vedere două paliere distincte:

- Obligațiile asumate de UE prin acordurile internaționale, cum este Acordul privind Achizițiile Guvernamentale (GPA) și acordurile bilaterale de liber schimb (FTA) care includ capitole privind achizițiile publice, de a asigura accesul la piața achizițiilor publice pentru anumite tipuri de servicii și lucrări și prevederile cuprinse în directivele privind achizițiile publice;

- Tratatul operatorilor din țări terțe cu care nu sunt încheiate astfel de acorduri și pentru care nu este asigurat accesul la licitații publice din UE, putând fi astfel excluși de la proceduri.

Conform recitalului (17) din Directiva 2014/24/EU, „(...) *Obiectivul AAP este de a institui un cadru multilateral de drepturi și obligații echilibrate referitoare la contractele de achiziții publice în scopul de a realiza liberalizarea și expansiunea comerțului mondial. Pentru contractele reglementate de anexele 1, 2, 4, 5 și de notele generale la appendicele I al Uniunii Europene la AAP, precum și de alte acorduri internaționale pertinente obligatorii pentru Uniune, autoritățile contractante ar trebui să își îndeplinească obligațiile care le revin în temeiul acestor acorduri prin aplicarea prezentei directive operatorilor economici din țările terțe semnatare ale acordurilor*”.

Totodată, potrivit art. 25 din Directiva 2014/24/EU: „În măsura în care intră sub incidența anexelor¹ 1, 2, 4 și 5 și a notelor generale la appendicele I al Uniunii Europene la AAP și a celorlalte acorduri internaționale care prevăd obligații în sarcina Uniunii, autoritățile contractante acordă lucrărilor, produselor, serviciilor și operatorilor economici ai semnatarilor acestor acorduri un tratament nu mai puțin favorabil decât tratamentul acordat lucrărilor, produselor, serviciilor și operatorilor economici din Uniune”.

Astfel, art. 25 din Directiva 2014/24/UE stabilește doar o obligație în sarcina statelor membre de a asigura tratament egal operatorilor economici din statele semnatare ale acordurilor la care face referire acest text de lege cu cel oferit operatorilor economici din statele Uniunii. Referitor la tratamentul pe care fiecare stat membru ar trebui să îl acorde operatorilor economici din state care nu sunt semnatare ale acordurilor menționate în art. 25 din Directiva 2014/24/UE, precizăm că nu există prevederi exprese ale legislației europene în domeniul achizițiilor publice cu privire la acest aspect.

În contextul actual, **este necesară preluarea prevederilor art. 25 din Directiva 2014/24/UE la nivelul legislației naționale, precum și clarificarea definițiilor în acest sens.**

Prin modificarea definiției operatorului economic se urmărește aplicarea unei reguli generale de participare la procedurile de atribuire a

¹ În conformitate cu textul actual al AAP, anexele relevante menționate la articolul 25 corespund acum cu 1, 2, 4, 5, 6 și 7 (sursa: Comunicarea COM C (2019)5494 final)

contractelor de achiziție publică/sectoriale și de concesiune numai pentru operatorii economici care sunt stabiliți în:

- i) state membre ale Uniunii Europene;
- ii) state membre al Spațiului Economic European (SEE);
- iii) țări terțe care au ratificat Acordul privind Achizițiile Publice al Organizației Mondiale a Comerțului (AAP), în măsura în care contractul public atribuit intră sub incidența anexelor 1, 2, 4 și 5, 6 și 7 la Apendicele I al Uniunii la acordul respectiv;
- iv) țări terțe care se află în proces de aderare la Uniunea Europeană;
- v) țări terțe care nu intră sub incidența lit. iii), dar care sunt semnatare ale altor acorduri internaționale prin care Uniunea Europeană este obligată să acorde accesul liber la piața în domeniul achizițiilor publice și în cadrul domeniului de aplicare.

În acest context, trebuie precizat că dezideratul privind aplicarea unei reguli generale de participare la procedurile de atribuire (după cum am arătat mai sus) nu ar fi putut fi atins în condițiile existenței unui mecanism de flexibilitate, care ar fi presupus stabilirea unor condiții de excepție, aplicabile în anumite situații punctuale – situații care nu pot fi anticipate sau previzionate la momentul actual.

Ministerul Transporturilor și Infrastructurii, în calitate de autoritate a administrației publice centrale în subordinea căreia se organizează și funcționează C.N.A.I.R. S.A., **ca urmare a discuțiilor cu reprezentanții Comisiei Europene, organizate în luna ianuarie 2021, a formulat o propunere de modificare a Legii nr. 98/2016 privind achizițiile publice** (care transpune dispozițiile Directivei 2014/24/UE).

În domeniul transportului feroviar și rutier urmează să fie inițiate proceduri de atribuire în cadrul unor proiecte majore de investiții finanțate din fonduri structurale și de investiții aferente perioadei de programare 2014-2020 și, respectiv, 2021-2027, din Planul Național de Redresare și Reziliență (PNRR) și din bugetul de stat, pentru care nu pot fi asigurate condiții de concurență echitabile între societățile din state membre UE și cele din afara spațiului european și nici respectarea unitară a standardelor de mediu, muncă și protecție socială și dezvoltare durabilă, situație ce este de natură a genera blocaje și întârzieri în derularea procedurilor de atribuire.

Doar în domeniul transporturilor, pentru perioada și tipurile de finanțări menționate mai sus, se estimează investiții în valoare de aproximativ 20 de miliarde de euro, care pot fi grav afectate de întârzierea intrării în vigoare a actului normativ.

Pentru proiectele finanțate din PNRR, calendarul impune finalizarea lucrărilor până în anul 2026, nerespectarea acestui termen ducând la pierderea totală a finanțării, astfel adăugând întreaga povară bugetară pe bugetul de stat. Pentru a respecta acest termen, este esențial să se asigure încă din etapa derulării procesului de achiziție publică că toate

standardele de calitate, concurență, protecția mediului și dezvoltare durabilă sunt respectate, astfel încât să nu fie afectată implementarea și finalizarea la timp a lucrărilor.

În ultimii ani s-a constatat o creștere a numărului de ofertanți din spațiul extra-comunitar, la procedurile de achiziții publice, care oferă garanții reduse cu privire la respectarea unor cerințe, cum ar fi: standardele de calitate certificate, standardele de mediu și dezvoltare durabilă, cerințe legate de condiții de muncă și protecție socială, politici concurențiale.

Astfel, participarea operatorilor din statele terțe la procedurile de achiziții publice, în special în domeniul transporturilor precum și în alte domenii strategice, cu impact asupra dezvoltării economice și sociale durabile a țării, poate periclita decisiv marile investiții publice din România.

Totodată, au fost identificate aceleași tipuri de riscuri și la nivelul altor state membre, implementarea investițiilor publice majore fiind afectată din cauza selecției unor operatori economici din spațiul extra-comunitar, care nu au putut asigura standardele de calitate solicitate la nivel european, periclitând astfel obiectivele majore de investiții.

Astfel, în vederea diminuării impactului negativ asupra obiectivelor asumate la nivel național și european, pentru reducerea riscurilor majore de întârzieri în continuarea implementării obiectivelor majore de investiții, precum și pentru creșterea gradului de absorbție a fondurilor europene, se impune adoptarea de măsuri imediate de modificare a legislației în domeniul achizițiilor publice.

Având în vedere cele de mai sus, este necesară adoptarea în regim de urgență a proiectului de ordonanță de urgență.

Prezentul proiect de act normativ îndeplinește condițiile cumulative prevăzute de dispozițiile art. 115 alin. (4) din Constituția României, precum și de jurisprudența Curții Constituționale, respectiv existența unei situații extraordinare; reglementarea acesteia să nu poată fi amânată și urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței.

Având în vedere exigențele statuate de normele legale în vigoare, dar și prin deciziile Curții Constituționale a României, referitoare la **justificarea situației extraordinare** a oricărei ordonanțe de urgență a Guvernului, precizăm faptul că prezentul proiect de act normativ întrunește condiția mai sus menționată, ținând cont de următoarele aspecte:

1. Starea de fapt obiectivă este determinată de faptul că prin prezentul proiect de act normativ se urmărește modificarea cadrului legal din domeniul achizițiilor publice, astfel încât să fie redefinite anumite reguli generale de participare la procedurile de atribuire, în concordanță cu dispozițiile art. 25 din Directiva 2014/24/UE.

Art. 25 din Directiva 2014/24/UE stabilește doar o obligație în sarcina statelor membre de a asigura tratament egal operatorilor economici din statele semnatare ale acordurilor la care face referire acest text de lege cu cel oferit operatorilor economici din statele Uniunii, directiva necuprinzând prevederi exprese în sensul tratamentului egal pe care fiecare stat membru ar trebui să îl acorde și pentru operatorii economici din state care nu sunt semnatare ale acordurilor menționate în art. 25 antemenționat.

2. Starea de fapt independentă de voința Guvernului este determinată de situația din ultimii ani când s-a constatat o creștere a numărului de ofertanți din spațiul extra-comunitar, la procedurile de achiziții publice, care oferă garanții reduse cu privire la respectarea unor cerințe, cum ar fi: standardele de calitate certificate, standardele de mediu și dezvoltare durabilă, cerințe legate de condiții de muncă și protecție socială, politici concurențiale. În acest sens, participarea operatorilor din statele terțe extra – comunitare la procedurile de achiziții publice, în special în domeniul transporturilor, precum și în alte domenii strategice, cu impact asupra dezvoltării economice și sociale durabile a țării, poate periclita decisiv marile investiții publice din România.

3. Starea de fapt cuantificabilă este determinată de faptul că în domeniul transportului feroviar și rutier urmează să fie inițiate proceduri de atribuire în cadrul unor proiecte majore de investiții finanțate din fonduri structurale și de investiții aferente perioadei de programare 2014-2020 și, respectiv, 2021-2027, din Planul Național de Redresare și Reziliență (PNRR) și din bugetul de stat, pentru care nu pot fi asigurate condiții de concurență echitabile între societățile din state membre UE și cele din afara spațiului european și nici respectarea unitară a standardelor de mediu, muncă și protecție socială și dezvoltare durabilă, situație ce este de natură a genera blocaje și întârzieri în derularea procedurilor de atribuire.

În contextul pierderilor financiare apreciabile, ca urmare a neadoptării, în regim de urgență, a măsurilor propuse prin prezentul proiect de act normativ, menționăm faptul că doar în domeniul transporturilor, pentru perioada și tipurile de finanțări menționate mai sus, se estimează investiții în valoare de aproximativ 20 de miliarde de euro, care pot fi grav afectate de întârzierea intrării în vigoare a actului normativ.

Neadoptarea în regim de urgență a modificărilor legislative propuse prin prezentul proiect de act normativ poate conduce la creșterea impactului negativ asupra obiectivelor asumate la nivel național și european, la creșterea riscurilor de întârziere în continuarea implementării obiectivelor majore de investiții, la diminuarea gradului de absorbție a fondurilor europene, motive pentru care se impune

	adoptarea de măsuri imediate de modificare a legislației în domeniul achizițiilor publice. Impactul negativ al neadoptării prezentului proiect de act normativ este determinat inclusiv de întârzierile în implementarea marilor proiecte de infrastructură de transport de interes național care reprezintă investiții publice de importanță majoră pentru România, o prioritate în ceea ce privește absorbția fondurilor structurale în sectorul transport, cu efecte directe asupra potențialului de dezvoltare a economiei naționale, dar și asupra îmbunătățirii calității vieții populației, vizând astfel un interes public general și constituind o situație de urgență a cărei reglementare nu poate fi amânată.
1 [^] 1 Proiecte de acte normative care transpun legislația comunitară sau creează cadrul pentru aplicarea directă a acesteia	Proiectul de act normativ transpune: - Art. 25 din Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene seria L nr. 94 din 28 martie 2014. - Art. 43 din Directiva 2014/25/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale și de abrogare a Directivei 2004/17/CE, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene seria L nr. 94 din 28 martie 2014.
2. Schimbări preconizate	În ceea ce privește Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, Legea nr. 99/2016 privind achizițiile sectoriale și Legea nr. 100/2016 privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii: - Modificarea definiției „operatorului economic” prevăzută prin trimitere la operatorii economici care provin din state membre ale Uniunii Europene, state membre ale Spațiului Economic European (SEE), țări terțe care au semnat și ratificat Acordul privind Achizițiile Publice (AAP), în măsura în care contractul public atribuit este acoperit de anexele 1, 2, 4, 5, 6 și 7 la Apendicele I al Uniunii la acordul respectiv și din țări terțe care sunt semnatare ale altor acorduri internaționale prin care UE este obligată să acorde accesul liber la piața în domeniul achizițiilor publice și în cadrul domeniului de aplicare. - Includerea în definiția „operatorului economic” și a unei referiri la statele în curs de aderare la UE; având în vedere politica de extindere a Uniunii Europene și acțiunile derulate de Comisia Europeană prin care țările care aspiră la statutul de membru al UE și țările potențial candidate sunt susținute să îndeplinească criteriile și să pună în aplicare reformele democratice și economice necesare, având în vedere că țările care aspiră la statutul de membru al UE și țările potențial candidate sunt monitorizate semestrial de către Comisia Europeană în demersul lor de adoptare și implementare a reformelor și a standardelor stabilite

	conform normelor europene, precum și obiectivele pe termen mediu și lung de aderare și integrare a acestor țări în cadrul Uniunii Europene, propunem includerea acestor țări în definiția propusă pentru ”operator economic”. -Introducerea unor reglementări specifice referitoare la participarea operatorilor economici la procedurile de atribuire a contractelor de achiziție publică și a contractelor sectoriale, precum și a contractelor de concesiune de lucrări și servicii, întrucât considerăm că provocările identificate în procedurile de achiziții publice privind respectarea standardelor de calitate certificate, standardelor de mediu și dezvoltare durabilă, cerințelor legate de condiții de muncă și protecție socială, precum și cele referitoare la politicile concurențiale generează un impact negativ și asupra procedurilor care vizează concesiunile, fiind astfel imperativă aplicarea unitară a principiilor stabilite pentru toate procedurile de achiziții publice. - Introducerea unei reglementări privind modalitatea de aprobare și revizuire periodică a listei țărilor care se încadrează în categoriile prevăzute în noua definiție a operatorului economic.
3. Alte informații	Nu este cazul.
<i>Secțiunea a 3-a</i> <i>Impactul socioeconomic al proiectului de act normativ</i>	
1. Impactul macroeconomic	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
1 ¹ . Impactul asupra mediului concurențial și domeniului ajutoarelor de stat	Prin promovarea proiectului de act normativ se urmărește eficientizarea sistemului de achiziții publice, cu impact direct asupra garanțiilor oferite de operatorii economici participanți la proces, în ceea ce privește respectarea: • standardelor de calitate certificate, • standardelor de mediu și dezvoltare durabilă, • cerințelor legate de condiții de muncă și protecție socială, • politicilor concurențiale. Totodată, modificarea propusă urmărește aplicarea unor standarde unitare și condiții de concurență echitabile între societățile din UE și cele din afara UE.
2. Impactul asupra mediului de afaceri	Prin promovarea actului normativ se urmărește creșterea eficienței și eficacității procesului de achiziție publică cu impact direct asupra investițiilor publice în

	infrastructură, precum și în alte domenii strategice de dezvoltare socioeconomică durabilă.
2 ¹ . Impactul asupra sarcinilor administrative	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
2 ² . Impactul asupra întreprinderilor mici și mijlocii	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
3. Impactul social	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
4. Impactul asupra mediului	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
5. Alte informații	-

Secțiunea a 4-a

Impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani)

- mii lei -

Indicatori	Anul curent	Următorii 4 ani				Media pe 5 ani
1	2	3	4	5	6	7
1. Modificări ale veniturilor bugetare, plus/minus, din care: a) buget de stat, din acesta: (i) impozit pe profit (ii) impozit pe venit b) bugete locale: (i) impozit pe profit c) bugetul asigurărilor sociale de stat: (i) contribuții de asigurări						
2. Modificări ale cheltuielilor bugetare, plus/minus, din care: a) buget de stat, din acesta: (i) cheltuieli de personal (ii) bunuri și servicii b) bugete locale (i) cheltuieli de personal (ii) bunuri și servicii c) bugetul asigurărilor sociale de stat: (i) cheltuieli de personal (ii) bunuri și servicii						
3. Impact financiar, plus/minus, din care: a) buget de stat						

b) bugete locale						
4. Propuneri pentru acoperirea creșterii cheltuielilor bugetare						
5. Propuneri pentru a compensa reducerea veniturilor bugetare						
6. Calcule detaliate privind fundamentarea modificărilor veniturilor și/sau a cheltuielilor bugetare						
7. Alte informații	-					

Secțiunea a 5-a

Efectele actului normativ asupra legislației în vigoare

1. Măsurile normative necesare pentru aplicarea prevederilor actului normativ: a) acte normative în vigoare ce vor fi modificate sau abrogate, ca urmare a intrării în vigoare a actului normativ; b) acte normative ce urmează a fi elaborate în vederea implementării noilor dispoziții.	
1 ¹ . Compatibilitatea proiectului de act normativ cu legislația în domeniul achizițiilor publice: a) impact legislativ - prevederi de modificare și completare a cadrului normativ în domeniul achizițiilor publice, prevederi derogatorii; b) norme cu impact la nivel operațional/tehnic - sisteme electronice utilizate în desfășurarea procedurilor de achiziție publică, unități centralizate de achiziții publice, structură organizatorică internă a autorităților contractante.	Proiectul de act normativ este compatibil cu legislația în domeniul achizițiilor publice.
2. Conformitatea actului normativ cu legislația comunitară în cazul proiectelor ce transpun prevederi comunitare	Prezentul proiect de ordonanță de urgență de urgență este în conformitate cu prevederile legislației europene în domeniu.
3. Măsurile normative necesare aplicării directe a actelor normative comunitare	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
4. Hotărâri ale Curții de Justiție a Uniunii Europene	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

5. Alte acte normative și/sau documente internaționale din care decurg angajamente	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
6. Alte informații	-
<i>Secțiunea a 6-a</i> <i>Consultări efectuate în vederea elaborării actului normativ</i>	
1. Informații privind procesul de consultare cu organizații neguvernamentale, institute de cercetare și alte organisme implicate	Proiectul de act normativ este supus dezbaterii publice, potrivit dispozițiilor Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică. Proiectul este pus în consultare publică pe paginile web ale Agenției Naționale pentru Achiziții Publice și Ministerului Transporturilor și Infrastructurii în data de 20.03.2021.
2. Fundamentarea alegerii organizațiilor cu care a avut loc consultarea, precum și a modului în care activitatea acestor organizații este legată de obiectul actului normativ	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
3. Consultările organizate cu autoritățile administrației publice locale, în situația în care actul normativ are ca obiect activități ale acestor autorități, în condițiile Hotărârii Guvernului nr. 521/2005 privind procedurile de consultare a structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale la elaborarea proiectelor de acte normative	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
4. Consultările desfășurate în cadrul consiliilor interministeriale, în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr. 750/2005 privind constituirea consiliilor interministeriale permanente	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
5. Informații privind avizarea de către: a) Consiliul Legislativ b) Consiliul Suprem de Apărare a Țării c) Consiliul Economic și Social d) Consiliul Concurenței e) Curtea de Conturi	a) Consiliul Legislativ a avizat favorabil proiectul de ordonanță de urgență a Guvernului prin avizul nr. 177/2021. e) Consiliul Concurenței a emis adresa nr. 2996/2021.

6. Alte informații	
<i>Secțiunea a 7-a</i> <i>Activități de informare publică privind elaborarea și implementarea actului normativ</i>	
1. Informarea societății civile cu privire la necesitatea elaborării actului normativ	Proiectul de act normativ este supus dezbaterii publice, potrivit dispozițiilor Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică. Proiectul este pus în consultare publică pe paginile web ale Guvernului României, Agenției Naționale pentru Achiziții Publice, a Ministerului Transporturilor, a Ministerului Transporturilor Ministerului Energiei în data de 08.03.2021.
2. Informarea societății civile cu privire la eventualul impact asupra mediului, în urma implementării actului normativ, precum și efectele asupra sănătății și securității cetățenilor sau diversității biologice	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
3. Alte informații	-
<i>Secțiunea a 8-a</i> <i>Măsurile de implementare</i>	
1. Măsurile de punere în aplicare a actului normativ de către autoritățile administrației publice centrale și/sau înființarea unor noi organisme sau extinderea componentelor instituțiilor existente	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
2. Alte informații	-



Față de cele prezentate, a fost elaborat proiectul de Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului privind modificarea și completarea unor acte normative în domeniul achizițiilor publice, pe care îl supunem Parlamentului spre adoptare.


PRIM - MINISTRU

FLORIN VASILE CÎȚU

