

Biroul permanent al Senatului

Bp. 579..... / 4.02.2022.....



PRIM MINISTRU

Biroul permanent al Senatului

L. 64..... / 7.02.2022.....

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul:

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru modificarea Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 18/2009 privind creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe*, inițiată de domnul deputat AUR George - Nicolae Simion și domnul senator AUR Claudiu - Richard Târziu împreună cu un grup de parlamentari AUR (Bp. 579/2021).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea *Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 18/2009 privind creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe, cu modificările și completările ulterioare*, în sensul creării posibilității ca autoritățile publice locale să poată prelua o parte din cota de contribuție a asociației de proprietari la finanțarea lucrărilor de intervenție prevăzute la art. 4 din actul normativ menționat.

Astfel, inițiatorii propun stabilirea unui procent minim de 60% alocat din bugetul de stat pentru finanțarea executării lucrărilor menționate mai sus, iar restul de 40% să se asigure ca procent maxim, alocat doar din bugetele locale și/sau din alte surse legal constituite.

De asemenea, în cazul în care fondurile autorităților publice locale sunt insuficiente pentru acoperirea cotelor care le revin, asociațiile de proprietari vor contribui cu o cotă ce nu va depăși 1% din valoarea executării lucrărilor de intervenție prevăzute la art. 4.

Totodată, inițiatorii propun ca recuperarea sumelor avansate în contul cotei asociației de proprietari din bugetele locale pentru finanțarea

cheltuielilor aferente executării lucrărilor de intervenție să nu se mai realizeze în situația în care autoritățile administrației publice locale aprobă prin hotărâre a consiliilor locale, respectiv ale consiliilor locale ale sectoarelor municipiului București, după caz, preluarea unei părți din această cotă.

II. Observații

1. Precizăm că Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației (MDLPA) are calitatea de Autoritate de Management atât pentru *Programul Operațional Regional 2007-2013*, cât și pentru *Programul Operațional Regional 2014-2020 (AMPOR)*, programe finanțate din *Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR)* și din fonduri naționale (buget de stat și bugete locale).

În cadrul celor două programe operaționale au fost lansate apeluri de proiecte prin *POR 2007-2013, DMI 1.2. „Sprijinirea investițiilor în eficiența energetică a blocurilor de locuințe”*, respectiv *POR 2014-2021, Axa 3, Prioritatea de investiție 3.1, Operațiunea A - Clădiri rezidențiale*, pentru toate cele opt regiuni de dezvoltare ale României, în prezent nemaifiind niciun apel de proiecte deschis, proiectele fiind fie finalizate, fie aflate în perioada de durabilitate sau de implementare, fie aflate în contractare (ex. apelul *POR/2020/3/3.1/A/3/NE,SE,SM,C*).

De asemenea, criteriile de eligibilitate și selecție, precum și regulile financiare care vizează programele operaționale se stabilesc prin *Ghidul Solicitantului - Condiții specifice de accesare a fondurilor aplicabile apelurilor de proiecte*, în concordanță cu *Ghidul general de accesare a fondurilor* (în cadrul *POR 2014-2020*), și cu prevederile documentelor de programare aprobate de Comisia Europeană și cu cerințele regulamentelor comunitare aferente politicii de coeziune.

Comitetele de Monitorizare ale *POR 2007-2013* și *POR 2014-2020* au aprobat metodologiile și criteriile de eligibilitate și evaluare tehnică și financiară a proiectelor.

Precizăm că modificările propuse la Art. II din prezenta propunere legislativă, potrivit căreia *„Prevederile prezentei legi se aplică programelor operaționale și programelor administrațiilor publice locale pentru finanțarea din bugetele locale a lucrărilor de intervenție pentru creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe și/sau a clădirilor rezidențiale, locuințelor unifamiliale, inclusiv locuințelor*

sociale, clădiri pentru care anterior adoptării prezentei legi au fost inițiate ori finalizate măsurile de creștere a performanței energetice prevăzute de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 18/2009 privind creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe, cu modificările și completările ulterioare”, afectează criteriile de eligibilitate stabilite în ghidurile specifice, cu impact asupra mecanismului financiar aplicabil POR 2014 - 2020, PI 3.1, Operațiunea A, în baza cărora au fost și urmează a fi încheiate contracte de finanțare.

Unul dintre criteriile de eligibilitate aplicabil acestor apeluri de proiecte în cadrul POR 2014-2020, aprobat și prin *Decizia Comitetului de Monitorizare a POR 2014-2020* este ca asociația/asociațiile de proprietari din bloc să asigure contribuția la proiect.

Astfel, semnalăm faptul că modificarea *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 18/2009* nu poate fi făcută în sensul afectării îndeplinirii criteriilor de eligibilitate și a respectării mecanismelor financiare aferente POR 2007-2013 și POR 2014-2020 pentru DMI 1.2., respectiv PI 3.1, Operațiunea A, care trebuie respectate de către solicitant începând cu data depunerii cererii de finanțare, pe tot parcursul procesului de evaluare, selecție și contractare, precum și pe perioada de durabilitate a contractelor de finanțare, în condițiile stipulate de acestea.

Regulile financiare sunt specifice programului operațional și nu se pot amenda prin modificarea *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 18/2009*.

De asemenea, toate contractele de finanțare sunt încheiate pe baza procedurilor de accesare a fondurilor și a regulilor financiare aplicabile apelurilor de proiecte pentru stabilirea contribuției financiare a solicitantului (cheltuieli eligibile și neeligibile), a ratelor de co-finanțare aplicabile pentru cheltuielile eligibile asigurate de solicitant, a modalității de stabilire a contribuției asociației/asociațiilor de proprietari din bloc (cheltuieli eligibile și neeligibile), cu diferențiere de abordare în ceea ce privește încadrarea în categoria cheltuielilor eligibile sau neeligibile și nivelul (%) suportat de proprietari, în funcție de destinația apartamentelor (ex. locuință sau spații comerciale) și de tipul de proprietate (ex. persoană fizică sau persoană juridică), abordare stabilită pentru a nu se finanța proiectele care intră sub incidența ajutorului de stat sau în cadrul cărora sunt identificate elemente de natura ajutorului de stat.

Mai mult, *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 18/2009* prevede la art. 13¹ următoarele: „(1) Prin excepție de la prevederile art. 12 și 13, finanțarea unor activități/lucrări de intervenție pentru creșterea

performanței energetice a blocurilor de locuințe se poate asigura din fondurile structurale și de coeziune ale Uniunii Europene, în conformitate cu regulamentele și procedurile de accesare a acestor fonduri și în condițiile stabilite prin documentele procedurale specifice implementării programelor operaționale prin care se asigură finanțarea unor astfel de intervenții, după cum urmează (...). (2) Cota de contribuție proprie a autorităților administrației publice locale se stabilește pe baza documentelor procedurale specifice implementării programelor operaționale și se aprobă prin hotărâre a consiliilor locale, respectiv ale consiliilor locale ale sectoarelor municipiului București, după caz. (3) Autoritatea publică locală aduce la cunoștința asociației de proprietari posibilitatea finanțării activităților/lucrărilor în condițiile prevăzute la alin. (1) și (2), criteriile de acces la acest program de finanțare, precum și cota de contribuție ce revine asociației de proprietari, astfel cum acestea sunt prevăzute în documentele procedurale specifice implementării programelor operaționale. (4) Pentru a putea accede la acest program de finanțare, hotărârile asociației de proprietari de a mandata autoritatea publică locală în vederea realizării activităților lucrărilor de intervenție prevăzute la alin. (1), precum și cu privire la cota contribuției fiecărui proprietar la fondul de reparații trebuie luate cu votul majorității membrilor asociației de proprietari”.

De asemenea, precizăm că programele operaționale au avut în vedere și au reglementat în cadrul ghidurilor specifice posibilitatea acordării unor facilități de natură socială.

Totodată, menționăm că art. 14 alin. (8) și alin. (8¹) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 18/2009*, prevede facilități acordate unor categorii de proprietari cu privire la asigurarea cotei de contribuție aferente realizării lucrărilor de intervenție pentru creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe.

Prin urmare, considerăm că nu există o discriminare a beneficiarilor *POR 2007-2013* sau *POR 2014-2020*, deoarece ambele programe operaționale au fost elaborate în concordanță cu prevederile regulamentelor europene și a normelor naționale relevante perioadei de programare aferente.

De asemenea, cele două programe operaționale au vizat perioade de timp diferite, astfel încât nu au existat, în același timp, apeluri de proiecte dedicate creșterii performanței energetice a clădirilor rezidențiale cu condiții diferite pentru solicitanții de finanțare sau pentru asociațiile de proprietari.

Menționăm că depunerea cererilor de finanțare în cadrul *POR 2007 - 2013*, respectiv *POR 2014 – 2020*, pentru apelurile de proiecte ce vizează eficiența energetică a blocurilor de locuințe, s-a făcut în baza unui contract semnat între unitățile administrativ-teritoriale din mediul urban, sectoarele municipiului București și asociația/asociațiile de proprietari.

Astfel, autoritățile administrației publice au posibilitatea acordării ajutoarelor de natură socială, în baza legislației în vigoare la data depunerii cererii de finanțare privind subvenționarea costurilor cu lucrările de eficiență energetică a blocurilor de locuințe, *POR* contribuind inclusiv la creșterea eficienței energetice a blocurilor de locuințe deținute majoritar de categoriile de proprietari persoane fizice care îndeplinesc condițiile privind acordarea ajutorului social, contribuind astfel la reducerea decalajelor între asociațiile de proprietari.

În plus, apreciem că modificările propuse de inițiatori prin prezenta inițiativă legislativă sunt discriminatorii, fără asigurarea unui tratament egal atât pentru proprietarii/asociațiile de proprietari care au plătit deja total sau parțial cota de contribuție, cât și pentru potențialii solicitanți de finanțare/prorietarii/asociații de proprietari care ar fi putut depune cereri în cadrul apelurilor de proiecte lansate prin *POR 2004-2020* dacă ar fi beneficiat de astfel de facilități.

Totodată, propunerile cuprinse în *Expunerea de motive* ar fi trebuit să țină cont și de faptul că în *Constituția României, republicată*, este prevăzut că „*legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile*”.

În acest sens, arătăm că principiul neretroactivității legii civile este regula juridică potrivit căreia o lege se aplică numai situațiilor ivite după intrarea ei în vigoare, nu și situațiilor anterioare acestei date. Noua lege nu poate afecta situațiile juridice definitiv formate (constituite, modificate sau stinse) și nici efectele produse de acestea înainte de intrarea sa în vigoare.

Menționăm că Art. II din inițiativa legislativă ar fi trebuit să cuprindă dispoziții ce vizează exercițiul financiar 2021-2027, după cum urmează: „*Prevederile prezentei legi se aplică programelor operaționale începând cu exercițiul financiar 2021-2027 și programelor administrațiilor publice locale pentru finanțarea din bugetele locale a lucrărilor de intervenție pentru creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe și/sau a clădirilor rezidențiale, locuințelor unifamiliale, inclusiv locuințelor sociale, clădiri pentru care sunt prevăzute măsuri de creștere a performanței energetice prevăzute de Ordonanța de urgență a Guvernului*

nr. 18/2009 privind creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe, cu modificările și completările ulterioare”.

2. Precizăm că *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 18/2009* reprezintă o măsură de implementare a *Directivei 2010/31/UE privind performanța energetică a clădirilor*, act legislativ european care urmărește îmbunătățirea performanței energetice a clădirilor în cadrul Uniunii Europene, ținând cont de condițiile climatice din exterior și de condițiile locale, precum și de cerințele legate de climatul interior și de raportul cost-eficiență. Actul normativ a fost notificat în acest sens Comisiei Europene.

Astfel, art. 10 alin. (1) din actul legislativ UE menționat, prevede că statele membre iau măsurile necesare pentru a determina cele mai relevante instrumente pentru creșterea performanței energetice a clădirilor și în scopul tranziției către clădiri al căror consum de energie este aproape egal cu zero.

De asemenea art. 10 alin. (7) din același act legislativ UE, reprezintă temeiul juridic de drept european pentru ca statele membre UE să ofere stimulente pentru clădirile noi, lucrările de renovare sau elementele clădirilor care depășesc nivelurile optime din punctul de vedere al costurilor.

Măsurile concrete de implementare a acestor dispoziții se află în marja națională a statelor membre.

În acest sens, menționăm art. 13 alin. (1) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 18/2009*, care prevede că schema de contribuție este asigurată în procent de 60% din bugetul Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației și 40% din bugetul administrației locale și/sau din alte surse legal constituite, precum și din fondul de reparații al asociațiilor de proprietari și/sau din alte surse legal constituite.

Cu titlu general, menționăm că evaluarea finală a compatibilității normelor interne cu dreptul UE revine exclusiv Curții de Justiție a Uniunii Europene instituția UE care asigură respectarea dreptului în interpretarea și aplicarea tratatelor (art. 19 alin. (1) *TUE*).

3. Referitor la art. I pct. 1 din inițiativa legislativă (art. 13 alin. (3)), apreciem că nu este clară ipoteza avută în vedere, dat fiind că potrivit alin. (2) al aceluiași articol, autoritățile administrației publice locale sunt cele care hotărăsc limita contribuției de la bugetul local, astfel că nu se poate deduce în ce situație se poate constata că fondurile sunt insuficiente pentru acoperirea cotei respective.

De asemenea, pentru claritatea textului, apreciem că acesta ar fi trebuit să facă referire la asociațiile de proprietari care s-au înscris în programul local, eventual prin trimiterea la art. 10 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 18/2009* sau la alt text care să circumstanțieze sensul acestei sintagme.

În ceea ce privește art. II din inițiativa legislativă, menționăm:

- era necesar să se motiveze enumerarea tipurilor de clădiri, deși art. 4 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 18/2009* se referă la blocurile de locuințe;

- nu se deduce cum ar putea fi aplicate normele în varianta propusă prin prezenta propunere legislativă unor lucrări deja finalizate la data intrării în vigoare a acestei inițiative;

- din punct de vedere al terminologiei utilizate, potrivit art. 37 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000*¹, „În limbajul normativ aceleași noțiuni se exprimă numai prin aceiași termeni”; astfel, era necesar să se aibă în vedere folosirea expresiei „programe locale, utilizată și în *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 18/2009* și nu a sintagmei „programele administrației publice locale”;

- era necesară formularea textului prin referirea la data intrării în vigoare a prezentei legi, moment de la care aceasta produce efecte juridice;

- se impunea analizarea necesității inserării unor norme tranzitorii² referitoare la situații în curs de desfășurare, determinate de modalitatea în care se finanțează în prezent lucrările de intervenție vizate de text.

4. Apreciam că aplicarea prevederilor inițiativei legislative ar putea conduce la un impact negativ asupra bugetului consolidat.

În acest context, menționăm că Guvernul are obligația de a conduce politica fiscal-bugetară în mod prudent pentru a gestiona resursele, obligațiile bugetare și riscurile fiscale, iar adoptarea inițiativei legislative ar influența negativ ținta de deficit bugetar asumată în anul 2022 din PIB, stabilitatea macroeconomică și ratingul de țară în relația cu organismele financiare internaționale.

¹ ...privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

² Conform art. 26 din *Legea nr. 24/2000*, „Proiectul de act normativ trebuie să cuprindă soluții legislative pentru situații tranzitorii, în cazul în care prin noua reglementare sunt afectate raporturi sau situații juridice născute sub vechea reglementare, dar care nu și-au produs în întregime efectele până la data intrării în vigoare a noii reglementări. De asemenea, proiectul trebuie să cuprindă, dacă este cazul, măsuri legislative privind soluționarea conflictului între acte normative de categorii diferite, cu respectarea principiului ierarhiei actelor normative.”

5. Totodată, menționăm că Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației a elaborat un proiect de act normativ ce vizează modificarea și completarea *Ordonanței de urgență a Guvernului nr.18/2009*, publicat în data de 07.01.2022, pe site-ul ministerului, în consultare publică.

Prin acest proiect se propune finanțarea integrală a lucrărilor de intervenție/activităților pentru creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe, din fondurile aferente *Planului Național de Redresare și Reziliență*, în condițiile stabilite prin documentele procedurale specifice implementării acestuia.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,

Nicolae-Ionel CIUCĂ
PRIM-MINISTRU
MINISTERUL ROMÂNIEI

Domnului senator **Florin-Vasile CÎȚU**
Președintele Senatului