



|                      |         |         |
|----------------------|---------|---------|
| PARLAMENTUL ROMÂNIEI |         |         |
| CAMERA DEPUTAȚILOR   |         |         |
| SECRETAR GENERAL     |         |         |
| Nr.                  | 219070  |         |
| 20                   | Luna 10 | Ziua 24 |

**Parlamentul României**

**Senat**

**Secretar General**

**București**

**Nr. L 490, 516, 551, 563,**

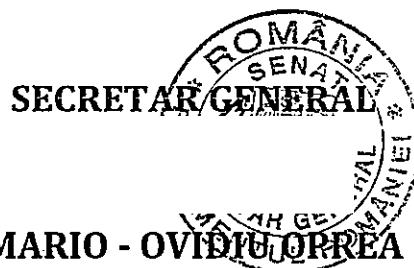
**574 /21.10.2022**

**Doamnei**

**SILVIA – CLAUDIA MIHALCEA**

**SECRETAR GENERAL AL CAMEREI DEPUTAȚILOR**

Vă transmitem, în original, punctele de vedere ale Guvernului referitoare la propuneri legislative (Bp.382/2022-L490/2022, Bp.417/2022-L516/2022, Bp.430/2022-L551/2022, Bp.450/2022-L563/2022, Bp.470/2022-L574/2022) aflate în dezbateră Camerei Deputaților.





**Doamnă vicepreședinte,**

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 privind măsurile necesare pentru realizarea pentru exploatarea energiei eoliene offshore*, inițiată de doamna deputat USR Cristina Mădălina Prună împreună cu un grup de parlamentari USR, PSD, PNL și UDMR (Bp.450/2022). PL-X. 646/2022

### **I. Principalele reglementări**

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare instituirea cadrului legal pentru exploatarea potențialului de producție a energiei eoliene offshore, pentru investitorii în proiecte de energie eoliană offshore la Marea Neagră, în vederea obținerii de venituri suplimentare la bugetul de stat, sub formă de redevențe, prin concesionarea perimetrelor.

### **II. Observații**

1. În ceea ce privește *Expunerea de motive*, arătăm că aceasta trebuie elaborată în conformitate cu dispozițiile art. 29-31 din *Legea nr. 24/2000*.

Astfel, în baza prevederilor art. 31 alin. (1) lit. c)<sup>1</sup> din *Legea nr. 24/2000*, era necesară justificarea măsurilor propuse din perspectiva impactului financiar pe care îl vor avea soluțiile legislative asupra bugetului general consolidat. În

<sup>1</sup> ... potrivit căruia: „Instrumentul de prezentare și motivare include conținutul evaluării impactului actelor normative, cuprinzând următoarele secțiuni: ... c) impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), inclusiv informații cu privire la cheltuieli și venituri”.

Propunerea respectă a fost deja adoptată de Senat, fiind înregistrată la Camera Deputaților spre dezbateri, în calitate de Cameră decizională.

acest sens, precizăm că, în absența unor date privind valoarea veniturilor brute care urmează a fi realizate din vânzarea energiei electrice produse de parcul eolian, impactul bugetar nu poate fi cuantificat, iar valoarea compensațiilor și despăgubirilor se stabilește prin expertiză.

De asemenea, semnalăm lipsa unor justificări suplimentare în cuprinsul *Expunerii de motive* din care să rezulte aspecte referitoare la eficiența măsurilor preconizate din perspectiva scăderii prețurilor la combustibil.

2. Cu caracter general, menționăm că formulările de genul „*în condițiile legii*” - art. 2 lit. q), „*prevăzute de lege*” - art. 21, din cuprinsul propunerii legislative, „*prevăzute de legislația în vigoare*” - art. 22 alin. (4) lit. d), „*prevăzute de lege*” - art. 32 alin. (3), fără să se indice în concret care sunt actele normative sau articolele din actele normative expres menționate nu respectă prevederile art. 50 din *Legea nr. 24/2000*.

3. Restrângerea exercițiului unor drepturi se poate realiza într-adevăr numai prin lege în condițiile art. 53 din Constituție. Intervenția autorităților statale vizează doar exercițiul drepturilor fundamentale și nu poate afecta însăși existența sau substanța acestor drepturi.

În acest sens, art. 53 precizează că restrângerile drepturilor și libertăților fundamentale pot să vizeze exercitarea acestora, dar nu pot să lezeze existența lor.

Referitor la condițiile necesar a fi întrunite pentru ca restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți să fie justificată în temeiul art. 53 din Constituție, arătăm următoarele:

a) Restrângerea exercițiului unor drepturi se poate realiza numai prin lege. În doctrină, s-a apreciat că termenul de „*lege*” vizează numai sensul restrâns al termenului, respectiv actul normativ emis de Parlament. Totuși, în jurisprudența CCR, care a confirmat practica instituțională s-a statuat că termenul de „*lege*” trebuie interpretat în sens larg, incluzând și actele normative emise prin procedura delegării legislative (Ordonanța Guvernului și Ordonanța de urgență a Guvernului, cel puțin pentru ordonanțele emise până la revizuirea Constituției în 2003).

Ulterior acestui moment, coroborând art. 53 cu art. 115 alin. (6) din Constituție, rezultă că ordonanțele de urgență nu pot afecta libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție și drepturile electorale.

b) Restrângerea exercițiului unor drepturi intervine numai dacă se impune într-o societate democratică. Din această condiție rezultă că restrângerea este o măsură excepțională care nu se poate transforma într-o regulă pentru legiuitor într-o societate democratică. Această condiție relevă indirect și caracterul temporar al măsurii restrângerii exercițiului unor drepturi. Spre exemplu, Curtea Constituțională a declarat neconstituțională o taxă pentru trecerea frontierei, întrucât aceasta era instituită pe o perioadă nelimitată de timp iar dreptul la liberă circulație era afectat în substanța sa fără să se precizeze în mod expres care este

dreptul de protecție socială care este favorizat prin obținerea sumelor de bani respective (Decizia Curții Constituționale nr. 139/1994).

c) Restrângerea exercițiului unor drepturi poate interveni numai în cazurile limitativ enumerate de legea fundamentală: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav. Curtea Constituțională, în jurisprudența sa<sup>2</sup>, a arătat că se impune subliniat faptul că de esența legitimității constituționale a restrângerii exercițiului unui drept sau al unei libertăți este caracterul excepțional și temporar al acesteia. Într-o societate democratică, regula este cea a exercitării neîngrădite a drepturilor și libertăților fundamentale, restrângerea fiind prevăzută ca excepție, dacă nu există o altă soluție pentru a salvagarda valori ale statului care sunt puse în pericol. Este sarcina statului să găsească soluții pentru contracararea efectelor crizei economice, printr-o politică economică și socială adecvată. Diminuarea veniturilor personalului din autoritățile și instituțiile publice nu poate constitui, pe termen lung, o măsură proporțională cu situația invocată de inițiatorul proiectului de lege. Dimpotrivă, eventuala intervenție legislativă în sensul prelungirii acestei măsuri poate determina efecte contrarii celor vizate, în sensul tulburării bunei funcționări a instituțiilor și autorităților publice.

Enumerarea cazurilor este de strictă interpretare și nu are caracter exemplificativ, motiv pentru care nu pot fi extinse acele situații prin legi sau alte acte normative.

d) Restrângerea exercițiului unor drepturi trebuie să fie proporțională cu cauza. Astfel, art. 53 impune stabilirea unei relații de proporționalitate între măsura normativă prin care se instituie restrângerea exercițiului unor drepturi și una din cauzele limitativ enumerate în care acest lucru se poate produce. Trebuie însă realizată o distincție între o restrângere legitimă și justificată constituțional și o restrângere proporțională cu cauza care o motivează<sup>3</sup>.

În cuprinsul Deciziei nr. 1566 din 6 decembrie 2011, Curtea Constituțională a statuat în sensul în care "*o privare de proprietate trebuie să fie prevăzută de lege, să urmărească o cauză de utilitate publică, să fie conformă normelor de drept intern și să respecte un raport de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul vizat (Cauza James și alții împotriva Marii Britanii, 1986)*". Astfel, cu privire la îndeplinirea condiției impuse de art. 53 din Constituție, ce vizează faptul că restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, Curtea Constituțională a statuat în sensul în care "*Pentru verificarea îndeplinirii acestei*

<sup>2</sup> Decizia nr. 1414/2009.

<sup>3</sup> Astfel, spre exemplu, interdicția exercitării dreptului la grevă în zonele libere (declarată astfel potrivit Legii privind regimul zonelor libere) reprezintă o restrângere nejustificată și, în consecință, neconstituțională, întrucât nu este instituită pe niciuna din cauzele limitativ enumerate de art. 53 (DCC nr. 4/1992). Pe de altă parte, interdicția impusă cadrelor didactice din învățământul superior de a efectua activități de predare și la alte instituții de învățământ superior decât cele unde își au norma de bază, deși aparent justificată de ocrotirea dreptului la muncă al tuturor celorlalte cadre didactice constituie o restrângere disproporționată față de finalitatea de ocrotire invocată de legiuitor. (DCC nr. 114/1994).

*condiții trebuie analizat în ce măsură există un just echilibru între limitarea la care este supus dreptul de proprietate și interesul public protejat prin această limitare*” - a se vedea, în acest sens, Decizia Curții Constituționale nr. 172/2012 publicată în Monitorul Oficial al României nr. 312 din 10 mai 2012.

Or, în raport de prevederile din cuprinsul propunerii legislative, semnalăm următoarele aspecte:

- Definițiile sunt criticabile, impunându-se dezvoltarea și/sau corectarea acestora;

- Nu sunt incluse prevederi privind modul de stabilire a perimetrelor offshore oferite spre concesiune;

- În cuprinsul art. 2 lit. q), semnalăm neclaritatea sintagmei *„exploatarea bunurilor aflate în domeniul public”*, din perspectiva faptului că nu rezultă, în concret, ce bunuri sunt avute în vedere de către legiuitor și nici nu rezultă ce se are în vedere prin exploatarea bunurilor aflate în domeniul public. Neclaritatea sintagmei *„exploatarea bunurilor aflate în domeniul public”* conduce la imposibilitatea realizării analizei existenței justului echilibru care ar trebui să existe între limitarea dreptului de proprietate publică a statului - art. 136 alin. (4) și interesul public protejat prin această limitare - în speță, este vorba de realizarea de operațiuni pentru exploatarea energiei eoliene offshore. În aceste condiții, arătăm că, potrivit art. 136 din Constituție, *„Bunurile proprietate publică sunt inalienabile. În condițiile legii organice, ele pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate; de asemenea, ele pot fi date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică”*.

Mai mult decât atât, învederăm faptul că, potrivit art. 136 alin. (2) din cuprinsul Legii Fundamentale, *„Proprietatea publică este garantată și ocrotită prin lege și aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale”*. Or, incertitudinea în reglementarea unor măsuri legislative ce vizează proprietatea publică a statului poate aduce atingere dispozițiilor constituționale anterior menționate.

- La art. 3 se propun etape ale procedurii de dialog competitiv care sunt aceleași cu cele ale procedurii de dialog competitiv definite la art. 57 din *Legea nr. 100/2016 privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii, cu modificările și completările ulterioare*.

- La art. 4 alin. (1) se precizează că procedura de dialog competitiv se lansează în conformitate cu dispozițiile *Legii nr. 100/2016*, iar la alin. (2) al aceluiași articol se continuă cu descrierea a ce va include anunțul. În acest context, considerăm că nu se poate face o trimitere la o altă lege, pentru ca apoi să se descrie în continuare ceea ce deja este reglementat în textul acelei legi la care s-a făcut trimitere (paralelism legislativ). Astfel, considerăm că referirile ar trebui să se facă specific la articolele din *Legea nr. 100/2016* și doar acele prevederi care sunt diferite de cele din *Legea nr. 100/2016* să fie precizate în prezenta inițiativă. Mai mult, art. 11 trebuia să precizeze specific trimerile la *Legea nr. 100/2016*, pentru a se evita crearea de lacune legislative și inaplicabilitatea legii.

• *Legea nr. 100/2016* stabilește în cuprinsul art. 50 faptul că, autoritatea/entitatea contractantă atribuie contractul de concesiune fie prin licitație deschisă, fie prin dialog competitiv. În aceste condiții, era necesar să se justifice în cuprinsul Expunerii de motive opțiunea legiuitorului ce vizează atribuirea unui acord de concesiune pentru construirea și exploatarea parcului eolian offshore exclusiv prin utilizarea procedurii dialogului competitiv.

• autonomia locală garantată de art. 120 din cuprinsul Legii Fundamentale poate fi afectată prin utilizarea necorespunzătoare a sintagmei „*exploatarea bunurilor aflate în domeniul public*”, sens în care se impunea revizuirea normei edictate în acord cu cele învederate anterior. Pentru asigurarea respectării autonomiei locale garantată de art. 120 din Constituție era necesară consultarea structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale - a se vedea, cu caracter exemplificativ, soluțiile propuse la art. 2 lit q, art. 16 alin. (3), art. 22 alin. (1), art. 28 alin. (2).

• De asemenea, neclaritatea normei edictate la art. 13 alin. (2), care precizează faptul că licența pentru construirea parcului eolian dă dreptul titularului de licență să construiască un parc eolian “*într-o anumită locație*”, nefiind reglementat niciun aspect cu privire la regimul juridic al terenurilor pe care urmează a se realiza respectiva construcție, este de natură a aduce atingere dreptului de proprietate privată - art. 44 din Constituție și dreptului de proprietate publică - art. 136 alin. (3) din Constituție.

• La art. 13 alin. (3) din cuprinsul propunerii legislative, din perspectiva faptului că se intenționează ca licența pentru construirea parcului eolian “*să țină loc de autorizație de construire/definiție*”, semnalăm că deficiența în redactarea normei afectează claritatea, precizia, previzibilitatea și accesibilitatea normei juridice, iar prin nerespectarea acestor cerințe se poate aduce atingere unor drepturi, libertăți sau principii fundamentale - în speță, aplicarea măsurilor poate aduce atingere dreptului la ocrotirea sănătății - art. 34 din Constituție și dreptului la un mediu sănătos - art. 35 din Constituție.

Observațiile învederate mai sus se mențin și pentru art. 13 alin. (4) din cuprinsul propunerii legislative.

• Posibilele afectări ale dreptului de proprietate publică sau privată a statului sau a unităților - administrativ teritoriale pot fi generate și din neclaritatea cu care este redactat de asemenea art. 22 din cuprinsul propunerii legislative. În acest sens, cu caracter exemplificativ, arătăm utilizarea unei sintagme echivoce „*alte amenajări*”, a sintagmei „*coridor de construcție*” fără a exista o definiție a acestui concept; de asemenea, se vorbește de o „*afectare a construcțiilor existente*” sau de „*exercitarea unui drept de folosință a imobilelor*”, or, în speță, ne regăsim în prezența unui drept de trecere. Arătăm, în acest sens, faptul că, potrivit art. 136 alin. (4) din Constituție, bunurile proprietate publică pot fi date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică.

• Textele propuse la art. 23 alin. (2) și alin. (3) din cuprinsul propunerii legislative sunt de natură a nesocoti faptul că atribuțiile și competențele

autorităților trebuie să se circumscrie întregii arhitecturi constituționale, în acest sens arătăm că inițiativa legislativă a Parlamentului este una de natură a anihila competența instanțelor de judecată, contrar art. 1 alin. (4) din Constituție referitor la principiul separației și echilibrului puterilor în stat.

- La art. 25 alin. (11) nu se poate deduce rațiunea pentru care titularii dreptului de proprietate publică/privată - autorități ale administrației publice locale- nu pot contesta în instanță cuantumul compensațiilor și/sau despăgubirilor stabilite în cauză. Măsura poate fi de natură a afecta accesul liber la justiție - art. 21 din Constituție și autonomia locală garantată de art. 120 din cuprinsul Legii Fundamentale.

- Inițiativa legislativă nu face nicio o referire la eventualele măsuri de ajutor de stat acordate potențialilor investitori, astfel că investitorii nu vor fi interesați să participe la dialogul competitiv dacă nu se are în vedere acordarea unui ajutor de stat pentru aceste investiții. Din datele disponibile la nivel internațional, prețul energiei offshore este mai ridicat decât prețul care poate fi obținut pe piața de energie din România. Astfel, stabilirea unei redevențe ar trebui corelată cu nivelul de ajutor de stat care este oferit astfel ca investiția în eoliene offshore să fie rentabilă. Menționăm că Guvernul României, prin Ministerul Energiei, elaborează la acest moment legislația necesară pentru a acorda ajutor de stat de tip Contracte pentru Diferență, iar printre tehnologiile eligibile pentru a beneficia de acest mecanism se află și tehnologia eoliană offshore;

- Apreciem că termenul de 10 ani până la care un titular de licență are dreptul să construiască respectivul parc este prea mare;

- Precizăm că nu susținem ideea de acordare a unor licențe provizorii, iar inițiativa legislativă nu include elemente clare privind acordarea/momentul acordării autorizației de mediu;

- Referitor la prevederile art. 27 alin. (4), art. 32 alin. (3), apreciem că proiectul de lege pare destul de dezechilibrat, acordând foarte multe drepturi dezvoltatorului în defavoarea proprietarilor de imobile, fie ei privați sau autorități publice. Exemple în acest sens sunt art. 32, art. 23 sau chiar art. 42 care include cuanțumuri foarte mici pentru amenzi ce țin de nerespectarea, de către constructor/angajator, a unor obligații (ex. lit.a), b), g), i), j)). Astfel, în contextul unor amenzi foarte mici, dezvoltatorii nu vor fi motivați prin aceste prevederi să își îndeplinească obligațiile, sens în care amenzile ar trebui determinate ca procent din investiție. În ceea ce privește instituțiile publice, considerăm că se impune consultarea acestora și corelarea cu legislația în vigoare, pentru ca aceste prevederi să fie aplicabile.

- Semnalăm faptul la art. 39 alin. (1) nu sunt definite întârzierile care nu sunt în culpa proprietarului parcului eolian.

4. Conform normelor de tehnică legislativă din cuprinsul art. 8 alin. (4) din *Legea nr. 24/2000, republicată*, "*Textul legislativ trebuie să fie formulat clar*,

*fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce*". În raport de măsurile din cuprinsul propunerii, precizăm următoarele aspecte:

- în cuprinsul textului propus pentru art. 2 lit. b), deși norma se raportează la definirea conceptului de offshore, teza finală prevede, în mod deficitar, definirea conceptului de operațiuni pentru exploatarea energiei eoliene offshore. Considerăm că era necesar ca definirea acestui concept să fie prevăzută la o literă distinctă, în cuprinsul art. 2 din propunere;

- în cuprinsul textului de la art. 2 lit. c) semnalăm neclaritatea reglementării din perspectiva utilizării sintagmei „...*elaborat și aprobat conform O.G. nr. 18/2016...*”, fiind necesară menționarea expresă a modalității prin care se aprobă respectivul Plan;

- la art. 2 lit. i) raportarea la „*titularul licenței de la lit g) sau concesionarului, după caz*” este una neclară, de natură a crea confuzii, dat fiind faptul că lit. g) a art. 2 se raportează tot la concesionar;

- în cuprinsul textului propus la art. 2 lit. k) pct. (IV) este utilizat un pasaj obscur, și anume „*alte construcții aferente infrastructurii*”, fiind necesară revizuirea acestuia;

- în cuprinsul art. 2 lit. q), era necesară precizarea expresă a acordurilor avute în vedere de text, ai căror titulari urmează a achita redevențele eoliene offshore;

- referitor la prevederile textului propus pentru art. 5 alin. (7), trimiterea la criteriile de la alin. (2) lit. b) este eronată, norma respectivă neavând în cuprinsul său anumite criterii. De asemenea, nu rezultă intenția de reglementare în ceea ce privește „*dreptul de a recurge la susținerea unui/unor terț/terți*”;

- la art. 7 alin. (3) este neclară utilizarea sintagmei „*alte informații suplimentare*”, fiind necesară reexaminarea acesteia;

- în cuprinsul textului propus pentru art. 8 nu există reglementări cu privire la modalitatea prin care autoritatea contractantă urmează a stabili criteriile obiective de atribuire, fapt ce poate genera confuzii în aplicarea normelor. De asemenea, semnalăm utilizarea unei terminologii neunitare, în cuprinsul textului propus la art. art. 8 fiind utilizată sintagma „*criterii obiective*”, iar în cuprinsul textului de la art. 9 sintagma „*criterii de atribuire*”;

- textul de la art. 11 are un caracter pur declarativ, or potrivit normelor de tehnică legislativă din cuprinsul art. 8 alin. (2) „*Prin modul de exprimare actul normativ trebuie să asigure dispozițiilor sale un caracter obligatoriu*”;

- în cuprinsul art. 12 alin. (1) nu este clar motivul pentru care, deși se încheie un acord de concesiune pentru construirea și exploatarea parcului eolian offshore, se eliberează o licență pentru explorarea perimetrului. Sunt necesare clarificări din partea inițiatorilor propunerii legislative cu privire la aceste aspecte;

- la art. 12 alin. (4), era necesară circumstanțierea sintagmei „*documente suplimentare*”, pentru o mai mare claritate în reglementare;

- la art. 12 alin. (5) nu este clar la ce se raportează inițiatorii propunerii legislative prin utilizarea sintagmei „*în mod excepțional*”, din moment ce

prelungirea valabilității licenței pare a fi realizată exclusiv la solicitarea concesionarului;

- la art. 12 alin. (8) era necesară revizuirea normei propuse dat fiind faptul că „*avizarea negativă*” nu poate fi contestată de concesionar în condițiile *Legii nr. 554/2004*;

- la art. 13 alin. (2) nu este reglementat termenul de emitere a licenței provizorii pentru construirea parcului eolian și nici momentul de la care acest termen începe să curgă;

- semnalăm că la lit. i) a art. 14 din inițiativa legislativă se face trimitere la Anexa nr. 1, dar această anexă nu se regăsește în forma trimisă spre analiză;

- în cuprinsul textului de la art. 15 alin. (1) lit. b), semnalăm utilizarea unei sintagme neclare, și anume „*orice alt document prevăzut de lege*”, fiind necesară revizuirea acesteia.

Observația se menține și cu privire la textul de la art. 15 alin. (3) din perspectiva utilizării sintagmei „*orice altă modalitate de identificare prevăzută de lege*”.

- la art. 15 alin. (6), apreciem necesară revizuirea sintagmei „*costurile aferente*”, fiind necesară o circumstanțiere în acest sens, pentru a se evita astfel aplicarea neuniformă a normei edictate;

- norma de la art. 16 alin. (2) apare ca fiind una cu caracter pur declarativ, fiind necesară revizuirea acesteia;

- la art. 19 alin. (2) se face referire la art. 18, or, din analiza propunerii legislative, menționăm faptul că nu am identificat art. 18;

- la art. 21 din propunerea legislativă era necesar a se preciza în concret care va fi instanța competentă pentru soluționarea contestațiilor privind acordarea licențelor;

- conform prevederilor alin. (1) al art. 881 din Codul civil, „*înscrierile sunt de 3 feluri: intabularea, înscrierea provizorie și notarea*”. În acest sens, întrucât din ansamblul reglementării cuprinse în inițiativa legislativă rezultă că înscrierea dreptului de trecere în cartea funciară se poate realiza sub forma unei notări, se impunea reformularea tezei finale din alin. (1) al art. 23 din inițiativa legislativă prin înlocuirea termenului „*înscrie*” cu „*nota*”, după cum urmează:

”(1) (...) *Fără a aduce atingere celor menționate, la solicitarea titularului dreptului de trecere se va putea nota în cartea funciară.*”

Curtea a circumscris sfera de cuprindere a sintagmei „*acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești*”, în funcție de care se poate determina obligația legală și constituțională a autorităților competente de a solicita avizul Consiliului Superior al Magistraturii. În considerentele Deciziei nr. 901 din 17 iunie 2009<sup>4</sup>, Curtea Constituțională a reținut că sintagma se referă „*numai la actele normative care privesc în mod direct organizarea și funcționarea autorității judecătorești, precum modul de funcționare al instanțelor, cariera magistraților, drepturile și obligațiile acestora etc., pentru a nu se ajunge la denaturarea rolului*”

<sup>4</sup> publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 503 din 21 iulie 2001.

*Consiliului Superior al Magistraturii*". Așadar, lipsa solicitării avizului CSM cu prilejul procedurii parlamentare de legiferare a Legii care face obiectul prezentei analize, poate conduce la nerespectarea prevederilor art. 1 alin. (5) coroborat cu art. 134 alin. (4) din Constituție.

- de asemenea, potrivit dispozițiilor art. 866 din Codul civil dreptul de folosință este un drept real corespunzător proprietății publice. Or, prin intermediul convențiilor propuse la art. 26 lit. a) – g) din prezenta inițiativă legislativă nu se constituie un drept de folosință, ci o folosință ca atribut al dreptului de proprietate pentru contractele de vânzare-cumpărare, schimb, expropriere, respectiv o folosință ca beneficiu rezultat din închiriere, concesiune sau asociere în participațiune, sens în care la art. 26 teza I se impunea utilizarea sintagmei „*folosință*” în loc de sintagma „*dreptul de folosință*” după cum urmează:

”*Art. 26 – Folosința terenurilor necesare realizării de operațiuni pentru explorarea sau exploatarea energiei eoliene offshore (...)*”;

- în cuprinsul art. 26 lit. f) nu este clară natura asocierii avută în vedere de text, iar la lit. 3) a art. 26 se utilizează o sintagmă echivocă, și anume „*alte proceduri prevăzute de lege*”;

- având în vedere că, pe de o parte la alin. (1) al art. 27 se reglementează dreptul de uz al dezvoltatorului parcului eolian offshore asupra imobilelor, care potrivit legii conferă titularului drepturi, inclusiv dreptul de a culege fructele naturale sau industriale ale bunului, iar pe de altă parte titlul Secțiunii a II-a se referă la „*Accesul asupra imobilelor aflate în proprietatea persoanelor fizice sau juridice de drept privat*”, considerăm că era necesar să se clarifice dacă se urmărește reglementarea doar a condițiilor de acces la imobile sau și dreptul de a beneficia de fructele naturale sau industriale produse de acestea;

- în ceea ce privește alin. (2) al art. 28 din prezenta inițiativă legislativă, considerăm că această prevedere este neclară, întrucât majoritatea instituțiilor publice au reglementări specifice care se referă la tariful serviciilor prestate de către solicitanți, aspect în legătură cu care apreciem că transmiterea datelor necesare ar trebui să se realizeze gratuit.

- la art. 29 alin. (3), semnalăm neclaritatea reglementării din perspectiva utilizării sintagmei „*activităților desfășurate în vecinătatea zonelor respective*”;

- textul de la art. 31 face referire la convenția de la art. 19 alin. (7), însă nu am identificat în cuprinsul propunerii legislative acest alineat;

- referitor la art. 34 alin. (1) din cuprinsul propunerii legislative, precizăm că nu este clară reglementarea prin raportare la derogarea de la art. 68 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 202/2002*. Acest articol reglementează cu privire la componența și atribuțiile Comitetului național al zonei costiere, fiind necesară revizuirea corespunzătoare a textului propus la art. 34 alin. (1). De asemenea, nu este clară sintagma „*acesta se consideră avizat favorabil în mod tacit*”, fiind necesară revizuirea acesteia;

- la art. 35 alin. (2) din proiect, nu rezultă în ce condiții este selectată de către dezvoltatorul parcului eolian offshore respectiva societate specializată, și nici prin ce aprobă autoritatea contractantă lista de societăți;

- art. 36 alin. (2) din cuprinsul propunerii legislative are un caracter pur declarativ, fiind necesară reexaminarea acestuia;
- la art. 38 alin. (3) se remarcă lipsa de precizie prin utilizarea sintagmei „*acord separat privind limitele de proprietate*”, termenul în cauză nefiind definit în cuprinsul propunerii legislative;
- la art. 38 alin. (6) nu rezultă cu exactitate termenii și condițiile în care ANRE va elabora respectiva procedură, și nici nu este clar ce se are în vedere prin utilizarea conceptului „*principiu de unbundling*”;
- potrivit art. 36 alin. (3) din *Legea nr. 24/2000, republicată*, „*Termenii de specialitate pot fi utilizați numai dacă sunt consacrați în domeniul de activitate la care se referă reglementarea*”. În aceste condiții, apreciem că era necesară revizuirea titlului Capitolului VII - răspunderea împărțită între operatori;
- la art. 40 alin. (1), semnalăm utilizarea unui limbaj defectuos, nejuridic, respectiv „*Transelectrica are dreptul să ordone producătorilor de energie electrică*”, nerezultând practic intenția de reglementare avută în vedere de inițiatorii propunerii legislative;
- în raport de conținutul art. 51 din *Legea nr. 24/2000, republicată* – *Sistematizarea conținutului actului normativ*, este necesară revizuirea titlului Capitolului X – Dispoziții tranzitorii finale;
- la art. 43 alin. (2) nu este reglementată modalitatea prin care titularii de licență urmează a selecta subcontractorii avuți în vedere de text;
- la art. 44 alin. (4) utilizarea sintagmei „*titularul de licență este format din mai multe persoane juridice*” este una defectuoasă;
- la art. 46 este neclară raportarea la „*normele de drept internațional relevante*”, fiind necesară o circumstanțiere în acest sens;
- prin raportare la reglementarea instituită la art. 47, semnalăm faptul că trebuie să se țină cont de dispozițiile din cuprinsul art. 20 din Constituție;
- referitor la textul propus pentru art. 48, semnalăm faptul 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*”. Or, reglementarea propusă nu pare să instituie o regulă necesară, fiind evidentă aplicarea *Legii nr. 123/2012* în domeniul său de reglementare;
- la art. 49 este necesară revizuirea sintagmei „*legislația secundară va fi elaborată de către ANRE*”, cu luarea în considerare a art. 5 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 33/2007*<sup>5</sup> referitoare la reglementările ANRE.

5. Hotărârile Guvernului sunt adoptate în scopul aplicării legii, în sensul reglementării unor modalități concrete și detaliate de aducere la îndeplinire a măsurilor prevăzute de lege, astfel cum impune art. 108 alin. (2) din Constituție potrivit căruia: „*Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor*”. În lipsa unor coordonate clare stabilite la nivel de normă primară, reglementarea de la

<sup>5</sup> privind organizarea și funcționarea Autorității Naționale de Reglementare în Domeniul Energiei

art. 17 alin. (1) din proiect prin intermediul căreia se prevede faptul că recepția lucrărilor se realizează *“în conformitate cu o procedură reglementată prin hotărâre a Guvernului”* poate echivala cu o *“negare de legiferare”* sau cu o *“delegiferare”*, contrar art. 61 alin. (1) din Constituție - a se vedea, în acest sens, considerentele de la pct. 73- pct. 74 din Decizia instanței de contencios constituțional nr. 62/2018 din 13 februarie 2018.

6. Referitor la capitolul IX - *Contravenții și sancțiuni*, precizăm că Normele care instituie contravenții nu satisfac condițiile de claritate, precizie, previzibilitate și accesibilitate statuate în mod constant în jurisprudența instanței de contencios constituțional. În acest sens, menționăm faptul că printr-o decizie recentă<sup>6</sup>, Curtea a statuat că *“dreptul contravențional, asemenea dreptului penal, are un caracter subsidiar, intervenind doar acolo unde alte mijloace juridice nu sunt suficiente pentru protejarea anumitor valori sociale. În aceste condiții, actele normative cu putere de lege și actele administrative cu caracter normativ prin care se stabilesc și se sancționează contravenții trebuie să întrunească toate condițiile de calitate ale normei: accesibilitate, claritate, precizie și previzibilitate”* (Decizia nr. 152 din 6 mai 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, paragraful 130). Stabilirea faptelor a căror săvârșire constituie contravenții trebuie realizată cu respectarea acestor exigențe, iar nu lăsată, în mod arbitrar, la libera apreciere a agentului constatat, fără ca legiuitorul să fi stabilit criteriile și condițiile necesare operațiunii de constatare și sancționare a contravențiilor. Totodată, în lipsa unei reprezentări clare a elementelor care constituie contravenția, judecătorul însuși nu dispune de reperele necesare în aplicarea și interpretarea legii, cu prilejul soluționării plângerii îndreptate asupra procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției.

Astfel, din cuprinsul normelor de trimitere, nu rezultă care sunt elementele constitutive ale contravenției sub aspectul laturii obiective și subiective. De asemenea, nu rezultă în toate cazurile, subiectul activ al contravenției. În acest sens, este necesară reanalizarea faptelor care constituie contravenții și formularea acestora de o manieră care să corespundă cu exigențele de claritate, previzibilitate și accesibilitate statuate în jurisprudența Curții Constituționale.

7. În măsura în care, la data intrării în vigoare a prezentului proiect de Lege 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<sup>7</sup>, este necesară reglementarea unor soluții pentru aceste situații sub

<sup>6</sup> Decizia nr. 457/2020 referitoare la admiterea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 4 alin. (3) și (4), precum și ale art. 65 lit. s) și ș), ale art. 66 lit. a), b) și c) în ceea ce privește trimiterile la art. 65 lit. s), ș) și t) și ale art. 67 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 578/2020.

<sup>7</sup> Avem în vedere inclusiv eventuale situații juridice în curs de desfășurare care au luat naștere în baza actelor normative care se preconizează a fi abrogate/modificate/completate și care nu și-au produs în întregime efecte juridice la data intrării în vigoare a noii reglementări.

forma unor dispoziții tranzitorii - a se vedea, în acest sens, art. 26 și art. 54 din *Legea nr. 24/2000, republicată*<sup>8</sup>. Astfel, se va avea în vedere respectarea principiului neretroactivității legii în sensul în care reglementările propuse nu pot să vizeze *facta praeterita*, respectiv drepturi născute și stinse înainte de intrarea în vigoare a prezentei legi, o extindere a aplicării dispozițiilor acestei legi asupra acestor situații ar echivala cu o negare a principiului neretroactivității legii civile, consacrat de art. 15 alin. (2) din Constituție.

8. Considerăm că prezenta inițiativă legislativă trebuia corelată cu *Planul de amenajare a spațiului maritim*<sup>9</sup>, având în vedere că acesta cuprinde elemente care urmează să integreze și activități referitoare la: instalațiile și infrastructurile pentru explorarea și exploatarea țițeiului, a gazelor și a altor surse de energie, a resurselor minerale, precum și pentru producția de energie din surse regenerabile; ariile naturale protejate din rețeaua națională; traseele cablurilor și ale conductelor submarine, precum și zonele de siguranță și protecție ale acestora; zonele în care există infrastructuri portuare și hidrotehnice, elemente ce vor influența în mod esențial procesul și posibilitățile de amplasare a turbinelor eoliene în Marea Neagră.

Ținând cont de faptul că Regulamentul TEN-E revizuit (*Regulamentul (UE) 2022/869 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2022 privind liniile directe pentru infrastructurile energetice transeuropene, de modificare a Regulamentelor (CE) nr. 715/2009, (UE) 2019/942 și (UE) 2019/943 și al Directivelor 2009/73/CE și (UE) 2019/944 și de abrogare a Regulamentului (UE) nr. 347/2013*) introduce necesitatea înființării unui "*punct unic de contact*" pentru a simplifica și a accelera procesul de autorizare a rețelelor offshore pentru energia din surse regenerabile cu statut de PIC – Proiect de Interes Comun (art. 8), care să aibă și rolul unei arhive a studiilor și planurilor existente privind bazinele maritime, cu scopul de a facilita procesul de autorizare a proiectelor individuale de interes comun și de a emite decizii cuprinzătoare pentru astfel de proiecte, considerăm că este necesară și analiza atribuțiilor acestui "*punct unic de contact*", pentru a evita o dublă reglementare și creșterea inutilă a sarcinilor administrative în domeniul energiei eoliene offshore.

Apreciem că o mare parte a proiectelor menționate în proiectul de lege ar putea fi finanțate prin fondurile aferente Proiectelor de Interes Comun, context în care este oportună înființarea unui "*Comitet pentru energia eoliană offshore*", ce ar avea atribuții complementare "*punctului unic de contact*" și o competență mult mai vastă decât cea propusă prin prezenta inițiativă legislativă. Opinăm că un astfel de Comitet ar trebui să includă reprezentanți atât la nivel decizional, cât și la nivel tehnic de specialitate din cadrul Ministerului Energiei, Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației, Ministerului Mediului, Apelor

<sup>8</sup> privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare

<sup>9</sup> gestionat de către Comitetul de amenajare a spațiului maritim al cărui secretariat este asigurat de către Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației

și Pădurilor, Ministerului Investițiilor și Proiectelor Europene, Ministerului Transporturilor și Infrastructurii, Ministerului Culturii, Ministerului Afacerilor Externe, Ministerului Apărării Naționale, Ministerului Cercetării, Inovării și Digitalizării, Ministerului Afacerilor Interne, etc.

În prezent, Guvernul României, reprezentat de Ministerul Energiei prin Direcția Generală Politici Energetice și Green Deal și Direcția Generală Piețe de Electricitate și Gaze Naturale, Eficiență și Riscuri colaborează cu Direcția Generală Sprijin pentru Reformele Structurale a Uniunii (Directorate General for Structural Reform Support – DG REFORM) și Banca Mondială (BM) cu privire la elaborarea unui cadru legislativ, de reglementare și structurare instituțională, necesar dezvoltării proiectelor de energie eoliană offshore.

Considerăm că proiectul trebuia să stabilească ce atribuții și competențe vor trebui să existe la nivelul diverselor instituții într-un proces de concesionare a spațiului maritim, de autorizare și verificare a construcțiilor aferente parcurilor eoliene, de monitorizare a respectării tuturor reglementărilor pe perioada funcționării, etc.

Implicit, proiectul de elaborare a cadrului legislativ, de reglementare și structurare instituțională, menționat anterior, va putea să clarifice și să dezvolte cadrul instituțional necesar pentru implementarea legii și clarificarea rolului instituțiilor în procesul de concesionare a terenurilor offshore pe care se pot dezvolta parcuri eoliene, emiterea autorizațiilor necesare pentru dezvoltarea și operarea parcurilor respective, verificarea construcțiilor realizate și a modalității de respectare a prevederilor proiectului autorizat, emiterea licențelor de funcționare, monitorizarea centralelor eoliene pe perioada de funcționare și pe perioada de dezafectare a instalațiilor, stabilirea unui nivel optim al redevențelor/chiriilor, realizarea interconectării parcurilor cu stațiile de transformare, identificarea finanțărilor europene ce pot fi utilizate în acest proces, etc.

Un exemplu în acest sens, care considerăm că necesită analiză suplimentară, este legat de faptul că, având în vedere atribuțiile și competențele actuale, precum și prevederile *Legii energiei electrice și a gazelor naturale nr. 123/2012, cu modificările și completările ulterioare*, la nivelul Ministerului Energiei nu se pot acorda licențe pentru explorare, construire și producere a energiei eoliene offshore, așa cum prevede proiectul de act normativ prezentat. Mai mult, având în vedere că emiterea de licențe nu reprezintă o activitate permanentă, apreciem că nu este oportună dezvoltarea de competențe la nivelul Ministerului Energiei și nici atragerea de personal cu expertiză tehnică nu reprezintă o soluție viabilă. În acest context, se impunea o analiză mai aprofundată, din care să rezulte ce atribuții și competențe există la nivelul diverselor instituții, astfel încât acestea să fie utilizate într-un mod cât mai eficient posibil, fără a crea suprapuneri de atribuții. Exemplificăm în acest sens atribuțiile și experiența câștigate de Autoritatea Competentă de Reglementare a Operațiunilor Petroliere Offshore la Marea Neagră (ACROPO) în procesul de aplicare a prevederilor *Legii nr. 165/2016 privind siguranța operațiunilor petroliere offshore, cu modificările și*

*completările ulterioare sau Legii nr. 256/2018 privind unele măsuri necesare pentru implementarea operațiunilor petroliere de către titularii de acorduri petroliere referitoare la perimetre petroliere offshore de adâncime, care pot fi utilizate într-o manieră mult mai extinsă în cadrul unei legi pentru energia eoliană offshore decât ceea ce propune inițiativa legislativă de față.*

9. Semnalăm faptul că la Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, se află în procedură legislativă parlamentară proiectul de *Lege privind măsurile necesare pentru realizarea de operațiuni pentru exploatarea energiei eoliene offshore (Plx nr. 648/2020)*, inițiativă în legătură cu care Guvernul a emis punct de vedere nefavorabil.

### **III. Punctul de vedere al Guvernului**

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

Cu stimă,

**Nicolae Ionescu CIUCĂ**

**PREMIER-MINISTRU**  
ANIEI

**Doamnei senator Alina - Ștefania GORGHIU**

**Vicepreședintele Senatului**