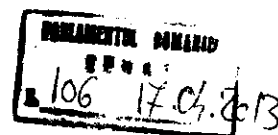




GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

413
05042013



Domnule președinte,

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

PUNCT DE VEDERE

referitor la propunerea legislativă intitulată „*Lege privind redevența gazelor*”, inițiată de domnul deputat Radu Mihai Popa – Grupul parlamentar al PP-DD (Bp. 36/2013).

I. Principalele reglementări

Această inițiativă legislativă are ca obiect de reglementare instituirea unei redevențe pentru gazele naturale, care ar urma să fie plătită de concesionarii statului în calitate de concedent. Valoarea acesteia ar urma să fie stabilită anual de către Autoritatea Națională pentru Administrarea Resurselor Minerale (ANRM).

II. Observații

1. Reglementarea națională în domeniul gazelor naturale a suferit schimbări substanțiale recent, prin *Legea energiei și gazelor naturale nr. 123/2012*, care transpune *Directiva 2009/72/CE privind normele comune pentru piața internă a energiei electrice și de abrogare a Directivei 2003/54/CE* și *Directiva 2009/73/CE privind normele comune pentru piața internă în sectorul gazelor naturale și de abrogare a Directivei 2003/55/CE*, acte legislative ale Uniunii Europene care fac parte din cel de-al treilea pachet legislativ adoptat la nivelul Uniunii Europene în domeniul energiei și schimbărilor climatice.

Titlul II din actul normativ menționat reglementează deja, într-un mod compatibil cu dreptul european aplicabil, toate activitățile de producție, transport, distribuție, furnizare, înmagazinare a gazelor naturale, criteriile și procedurile pentru acordarea autorizațiilor/licențelor în acest sector, accesul pe piață și organizarea sectorului gazelor naturale în România.

2. Semnalăm faptul că sintagma „*redevență petrolieră*” este definită de art. 2 pct. 33 din *Legea petrolului nr. 238/2004, cu modificările și completările ulterioare*, ca fiind „*suma datorată de către titularii acordurilor petroliere bugetului de stat, în condițiile legii, pentru exploatarea unui zăcământ petrolier și a bunurilor aflate în domeniul public, în scopul transportului și tranzitului petrolului pe conducte magistrale, precum și operării terminalelor petroliere*”.

Definiția propusă prin **art. 1 teza I** din propunerea legislativă nu ține seama de specificul concesiunilor petroliere. Mai mult, prin modificarea propusă urmează ca redevența să fie plătită către concedent, în speță un organ al autorității publice executive, și nu către bugetul statului.

Sub aspectul menționat anterior, semnalăm că între **art. 1** și **art. 3** există contradicție în ceea ce privește beneficiarul redevenței.

De asemenea, în materia redevenței, prin prevederile **art. 1 teza a III-a** din propunerea legislativă se are în vedere schimbarea sistemului de stabilire a redevențelor, respectiv renunțarea la sistemul redevențelor stabilite prin lege și introducerea sistemului redevențelor negociabile, fără, însă a se stabili, cel puțin la nivel principal, elementele în funcție de care urmează a se negocia redevența.

Tot în materia redevențelor, prin prevederile **art. 2** se dispune posibilitatea modificării unilaterale a redevenței din inițiativa concedentului, renunțându-se, astfel, la prevederile legale privind stabilitatea cadrului normativ și a cadrului contractual consacrat în mod constant în domeniul investițiilor petroliere.

3. **Art. 3** din propunerea legislativă se referă (implicit, nu expres) la concesionarea transportului, distribuției, furnizării gazelor naturale, dispunând că aceste activități (fără luarea în considerare a înmagazinării) se realizează „pe baza unei redevențe prelevate la bugetul de stat”. Subliniem în acest sens că **art. 103** din *Legea nr. 123/2012* reglementează expres concesionarea, potrivit legii (*Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică, cu modificările ulterioare*), a bunurilor proprietate publică aferente obiectivelor/sistemelor de transport și înmagazinare a gazelor naturale, precum și concesionarea serviciilor de transport, de înmagazinare și de distribuție a gazelor naturale. O suprapunere a acestor dispoziții aflate deja în vigoare nu poate fi acceptată, având în vedere că legea evocată instituie reguli specifice domeniului.

4. În ceea ce privește regimul juridic al zăcămintelor de gaze naturale, propunerea legislativă dispune în sensul că acestea sunt „*proprietatea poporului român*”, în condițiile în care felurile proprietății, în funcție de titular, astfel cum sunt consacrate de *Constituția României, republicată*, sunt proprietatea publică și proprietatea privată.

În condițiile în care intenția de reglementare vizează apartenența resurselor de gaze naturale, în stare de zăcământ, la proprietatea publică națională, semnalăm faptul că acest regim juridic este deja consacrat de legislația în domeniu, respectiv de *Constituție, Legea nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică, cu modificările și completările ulterioare*, precum și de *Legea petrolului nr. 238/2004*.

Pentru ipoteza în care inițiatorul are în vedere instituirea unei noi forme de proprietate, respectiv „*proprietatea poporului român*”, apreciem că această completare se poate realiza numai pe calea modificărilor constituționale.

De asemenea, semnalăm faptul că intenția de reglementare dispusă prin **art. 4** al inițiativei legislative, referitoare la posibilitatea vânzării zăcămintelor de gaze naturale, nu poate fi instituită prin lege

ordinară/organică, ci trebuie să urmeze același regim de reglementare menționat anterior, respectiv pe calea modificărilor constituționale.

5. Sub aspectul regimului juridic aplicabil „*extragerii gazelor naturale din solul României*”, stabilit prin **art. 5, art. 6 și art. 7** ale inițiativei legislative, semnalăm faptul că propunerea legislativă are în vedere limitarea posibilității de executare a acestor operațiuni petroliere numai de către agenții economici de sub coordonarea ministerului de resort și „*entități tehnico-administrative terțe*”, ceea ce ar putea pune în discuție constituționalitatea inițiativei legislative în raport cu normele fundamentale privind economia de piață, libera inițiativă și concurența.

6. În ceea ce privește obligația stabilită în sarcina Autorității Naționale de Reglementare în Domeniul Energiei (ANRE) în cuprinsul **art. 8** al propunerii legislative de a emite un ordin prin care să „*anuleze*” unele reglementări, menționăm că aceasta poate fi adusă la îndeplinire (prin abrogare, nu anulare) doar dacă actele sunt de același nivel. În cazul actelor de nivel superior, acestea nu vor putea fi abrogate prin intermediul unui ordin, în caz contrar încălcându-se *principiul ierarhiei actelor normative* și, implicit, cel al *statului de drept*.

Totodată, în privința propunerii de liberalizare totală a pieței gazelor din **art. 8**, pentru care se stabilește un termen-limită de „*60 de zile de la promulgarea prezentei legi*”, respectiv un termen de 30 de zile pentru emiterea unui „*ordin*” ANRE în acest sens, subliniem că există, de asemenea, dispoziții foarte clare în *Legea nr. 123/2012*. Astfel, art. 174 și următoarele din lege definesc structura pieței gazelor naturale (concurențială și reglementată) și creșterea ponderii pieței concurențiale – care urmează a se realiza gradual, prin asigurarea accesului pe această piață pentru cât mai mulți participanți, furnizori și clienți finali. Potrivit art. 175 alin. (2) lit. c) din *Legea nr. 123/2012*, unul dintre elementele pieței reglementate este dreptul autorității de reglementare de a stabili prețurile aplicate de furnizorii de gaze naturale de ultimă instanță clienților finali.

Tot în acest sens, precizăm și faptul că, în prezent, există un calendar, asumat de organismele financiare internaționale, de eliminare a prețurilor reglementate la gaze naturale, care vizează liberalizarea totală a prețurilor la gaze pentru consumatorii industriali până la 1 ianuarie 2015 și pentru consumatorii casnici până la 1 octombrie 2018.

Mai mult, propunerea de liberalizare din **art. 8** pare a fi contradictorie și cu **art. 15 alin. (2)** al inițiativei legislative, care se referă la instituirea, prin hotărâre a Guvernului, a unei „*prezumții*” de preț al gazelor „*pentru piața liberă*”. O asemenea dispoziție pare mai degrabă a fi relevantă în contextul pieței reglementate (reamintim, în acest sens, că se află în vigoare *Hotărârea Guvernului nr. 22/2013 privind stabilirea prețului de achiziție a gazelor naturale din producția internă pentru piața reglementată de gaze naturale*), întrucât pe piața concurențială prețurile se formează pe baza cererii și ofertei, ca rezultat al mecanismelor concurențiale (**art. 177 din Legea nr. 123/2012**). Nu este clar scopul unei asemenea propuneri de estimare, care să fie realizată prin hotărâre a Guvernului (inclusiv în anii următori), dar efectul măsurii este în mod evident contrar unei piețe concurențiale. În consecință, aceste propuneri nu pot fi acceptate, cu atât mai mult cu cât calendarul liberalizării în acest domeniu este deja agreat cu Comisia Europeană.

7. Referitor la **art. 11** al inițiativei legislative, semnalăm faptul că destinația redevențelor plătite de concesionari s-a stabilit la **art. 3** din propunerea legislativă, în sensul că acestea reprezintă venituri ale bugetului de stat și, ca atare, încasarea sumelor respective trebuie să urmeze regulile generale de încasare a veniturilor bugetului de stat reglementate prin acte normative în vigoare.

8. **Art. 12 – 14** din propunerea legislativă instituie un mecanism neclar (pe baza unor vouchere emise de „*agențiile de colectare fiscală*”) prin care consumatorii casnici și agenții economici înregistrați în România primesc o alocare de gaze scutită de la plata redevenței reglementate în **art. 1** și **art. 2**. Nu există nicio evaluare a impactului unei astfel de măsuri de ajutor de stat și nu reiese cum se corelează aceasta cu propunerea de liberalizare totală a pieței, formulată la **art. 8** al inițiativei legislative, întrucât eliminarea redevenței pentru tot ceea ce se consumă în România are, în realitate, efectul unei subvenții (încrucișate) a consumului. Această propunere este contrară *Directivei 2009/73/CE* și nu poate fi susținută în contextul măsurilor agreate deja cu Comisia Europeană și incluse în *Legea nr. 123/2012* și.

9. În raport cu **art. 17** și **art. 18** din propunerea legislativă, care se referă la înființarea unei noi autorități, respectiv Agenția Română pentru

Conservarea Energiei, nu este clar ce atribuții poate avea și în ce raporturi se află aceasta cu ANRE, care este autoritatea națională de reglementare. Crearea unei noi autorități care să îndeplinească presupuse atribuții în acest domeniu nu este permisă de art. 39 alin. (1) și (4) din *Directiva 2009/73/CE*, care prevede existența unei singure autorități de reglementare la nivelul fiecărui stat membru, a cărei independență este garantată.

În acest sens, art. 1 alin. (1) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 33/2007 privind organizarea și funcționarea Autorității Naționale de Reglementare în Domeniul Energiei, cu modificările și completările ulterioare*, prevede că ANRE este o „autoritate administrativă autonomă, cu personalitate juridică, sub control parlamentar, finanțată integral din venituri proprii, independentă decizional, organizatoric și funcțional, având ca obiect de activitate elaborarea, aprobarea și monitorizarea aplicării ansamblului de reglementări obligatorii la nivel național necesar funcționării sectorului și pieței energiei electrice, termice și a gazelor naturale în condiții de eficiență, concurență, transparență și protecție a consumatorilor”.

Atribuțiile și competențele autorităților naționale de reglementare sunt prevăzute expres în directiva menționată, astfel încât orice propunere de reglementare care aduce atingere transpunerii deja realizate în dreptul intern prin intermediul actului normativ enunțat nu poate fi susținută.

10. La art. 20 și art. 25 din propunerea legislativă, introducerea obligativității pentru autoritățile locale de a extinde sistemul de distribuție prin rețele de conducte și de a dota incintele rezidențelor cu detectoare de prezență a gazelor este de natură să încalce prevederile art. 20 alin. (1) lit. i) din *Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare*, potrivit căroră „stabilirea opțiunilor și a priorităților în aprobarea și în efectuarea cheltuielilor publice locale” intră în competența autorităților administrației publice locale.

De asemenea, potrivit prevederilor art. 5 alin. (3) din *Legea nr. 273/2006*, „Fundamentarea, dimensionarea și repartizarea cheltuielilor bugetelor locale pe ordonatori de credite, pe destinații, respectiv pe acțiuni, activități, programe, proiecte, obiective, se efectuează în concordanță cu atribuțiile ce revin autorităților administrației publice locale, cu prioritățile stabilite de acestea, în vederea funcționării lor și în interesul colectivităților locale respective”.

Precizăm că, potrivit prevederilor art. 20 din *Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006*, „*Autoritățile administrației publice locale, în exercitarea competențelor exclusive, au dreptul de decizie și dispun de resursele și mijloacele necesare realizării acestora, cu respectarea normelor legale în vigoare*”.

Autoritățile administrației publice locale administrează sau, după caz, dispun de resursele financiare, precum și de bunurile proprietate publică sau privată a comunelor, orașelor, municipiilor și județelor, în conformitate cu *principiul autonomiei locale*.

11. La **art. 28** al inițiativei legislative se intenționează incriminarea unor fapte care, în prezent, sunt reglementate de *Codul penal* prin art. 246, art. 248 și art. 249, constituind, după caz, infracțiunile de abuz în serviciu contra intereselor persoanelor, abuz în serviciu contra intereselor publice sau neglijență în serviciu, ori pot constitui contravenții, așa cum sunt ele reglementate prin art. 194 din *Legea energiei electrice și a gazelor naturale nr. 123/2012*.

Mai mult, semnalăm faptul că, în intenția inițiatorului, doar dacă se întârzie mai mult de 6 luni aplicarea dispozițiilor legii se consideră comisă o infracțiune, ceea ce contravine principiilor de drept și legislației actuale, care sancționează o conduită nelegală de la momentul săvârșirii ei, mai ales în ceea ce privește aplicarea dispozițiilor unei legi ori ale altor acte normative, care devin active din punct de vedere juridic din momentul intrării lor în vigoare.

De asemenea, sancționarea persoanelor care ar fi realizat faloase necuvenite „*din aplicarea incorectă sau întârziată*” a dispozițiilor legale este reglementată de legislația actuală, putând constitui, după caz, infracțiunea de luare de mită (art. 254 din *Codul penal*), primirea de faloase necuvenite (art. 256 din *Codul penal*) ori trafic de influență (art. 257 din *Codul penal*).

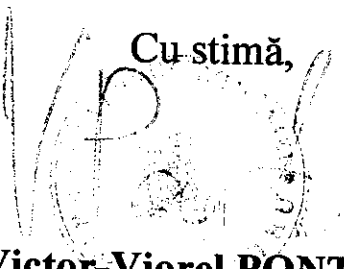
Raportat la aceste aspecte, precizăm faptul că art. 28 din propunerea legislativă nu face decât să se suprapună peste dispoziții aflate deja în vigoare, conduce la paralelism legislativ, dispozițiile fiind lipsite de claritate și acuratețe juridică, afectându-se cadrul legislativ coerent în materie penală și neasigurându-se respectarea cerințelor de previzibilitate a legii penale, potrivit jurisprudenței europene în materie.

12. În ceea ce privește procedura de confiscare, reglementată prin art. 29-36 din inițiativa legislativă, precizăm faptul că dispozițiile actuale din *Codul penal* prevăd măsura de siguranță a confiscării speciale și măsura de siguranță a confiscării extinse, precum și condițiile, mijloacele și procedura de realizare a acestei măsuri (art. 118 și art. 118² din *Codul penal*), dispoziții care respectă principiile fundamentale de drept, *Constituția* și legislația europeană în materie.

13. Din punct de vedere al majorării cheltuielilor bugetare pe care măsurile propuse o pot determina, ar fi fost necesar, în conformitate cu prevederile art. 7 din *Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, cu modificările ulterioare*, să fie elaborată fișa financiară potrivit prevederilor art. 15 din *Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare*, însoțită de declarația conform căreia majorarea de cheltuială este compatibilă cu obiectivele și prioritățile strategice specificate în strategia fiscal-bugetară, cu legea bugetară anuală și cu plafoanele de cheltuieli prezentate în strategia fiscal-bugetară.

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,

Victor-Viorel PONTA

**DOMNULUI SENATOR GEORGE – CRIN LAURENȚIU
ANTONESCU
PREȘEDINTELE SENATULUI**