

Biroul permanent al Senatului

Bp. 152. / 21.03.2022.



AVIZ

referitor la proiectul de Ordonanță de urgență privind măsurile aplicabile clienților finali din piața de energie electrică și gaze naturale în perioada 1 aprilie 2022–31 martie 2023, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative

Analizând proiectul de Ordonanță de urgență privind măsurile aplicabile clienților finali din piața de energie electrică și gaze naturale în perioada 1 aprilie 2022–31 martie 2023, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.131 din 17.03.2022 și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr.D300/17.03.2022,

CONSILIUL LEGISLATIV

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

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

1. Proiectul de ordonanță de urgență are ca obiect stabilirea unor măsuri aplicabile clienților finali din piața de energie electrică și gaze naturale în perioada 1 aprilie 2022–31 martie 2023, precum și modificarea și completarea unor acte normative.

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

3. La **Nota de fundamentare**, învederăm necesitatea completării **Secțiunii a 4-a – „Impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani)”**.

4. Semnalăm că proiectul nu este însoțit de avizul de oportunitate al Secretariatului General al Guvernului, în conformitate cu prevederile art.31 alin.(1) din Regulamentul privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.561/2009, cu modificările ulterioare.

De asemenea, la proiect nu sunt atașate avizele Consiliului Economic și Social, al Autorității Naționale de Reglementare în domeniul Energiei și nici al Consiliului Concurenței, la care se face referire în cadrul Secțiunii a 6-a pct.5 din Nota de fundamentare.

Totodată, semnalăm lipsa opiniei Consiliului Fiscal, ceea ce poate fi de natură a imprima avizului Consiliului Legislativ un potențial caracter condiționat, pe fondul eventualelor observații formulate ulterior transmiterii acestuia.

5. Semnalăm că situația extraordinară în baza căreia se promovează prezentul proiect în regim de urgență **nu este motivată într-o manieră expresă și neechivocă** în Nota de fundamentare și în preambulul proiectului. În raport cu prevederile art.115 alin.(4) din Constituția României, republicată, ale art.43 alin.(3) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare și având în vedere jurisprudența Curții Constituționale în materie, **preambulul ordonanței de urgență trebuie să cuprindă prezentarea elementelor de fapt și de drept în susținerea situației extraordinare, a cărei reglementare nu poate fi amânată și care impun recurgerea la această cale de reglementare, menționarea doar a necesității emiterii unei ordonanțe de urgență fiind insuficientă.**

În Nota de fundamentare și preambul sunt enunțate doar argumente în susținerea necesității și oportunității adoptării soluțiilor legislative propuse.

Este, deci, necesară completarea corespunzătoare a Notei de fundamentare și a preambulului.

6. La **titlu**, pentru o nuanțare precisă și integrală a obiectului de reglementare, recomandăm ca după formularea „... precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative” să fie indicat și domeniul de reglementare al actelor normative vizate.

7. La formula introductivă, pentru concordanță cu prevederile art.42 alin.(3) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, propunem scrierea substantivului „Ordonanță” sub forma „ordonanță”.

8. Precizăm că, în privința **energiei electrice**, promovarea prezentului proiect se poate realiza doar prin **derogare** de la prevederile art.80 alin.(2) din Legea energiei electrice și a gazelor naturale nr.123/2012, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căroră *„(2) Protecția clienților casnici afectați de sărăcie energetică și a celor vulnerabili se realizează prin intermediul politicii sociale sau prin orice alte mijloace legale, altele decât intervențiile publice în stabilirea prețurilor de furnizare a energiei electrice”*.

De asemenea, în ceea ce privește **gazele naturale**, este necesară **derogarea** de la prevederile art.180 alin.(1) din Legea energiei electrice și a gazelor naturale nr.123/2012, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căroră *„(1) În situația unui dezechilibru major între cerere și ofertă și/sau a unei disfuncționalități evidente a pieței de gaze naturale, Guvernul, la propunerea ANRE și cu avizul Consiliului Concurenței, poate limita creșterea excesivă a prețurilor/tarifelor sau blocarea acestora pentru o perioadă determinată de maximum 6 luni, care poate fi prelungită succesiv pentru durate de câte cel mult 3 luni, cât timp persistă circumstanțele care au determinat adoptarea respectivei decizii, prin:*

- a) fixarea unei limite superioare a prețului;*
- b) limitarea venitului din activitatea reglementată”*.

9. La **art.1**, dată fiind alcătuirea acestui element structural din 10 alineate, pentru claritatea, concizia și caracterul unitar al textului unui articol, se recomandă ca acesta să nu fie format dintr-un număr prea mare de alineate. Formulăm aceeași recomandare și pentru **art.9** și **16**.

La **alin.(2) lit.b)**, contextul impune înlocuirea cuvântului „clienții” prin „clienți”.

La **alin.(5)**, întrucât derogarea operează de la un alt act normativ, este necesară înlocuirea expresiei „Prin derogare” cu expresia „Prin excepție”. Observația este valabilă pentru toate situațiile similare din cadrul proiectului.

La **alin.(7)**, pentru o exprimare specific normativă și întrucât norma de trimitere se regăsește înlăuntrul aceluiași element structural,

propunem reformularea părții finale a textului astfel: **„pentru determinarea consumului** aferent respectivelor contracte și împărțirea la nivelul beneficiarilor consumatori casnici **sunt aplicabile dispozițiile alin.(5) și (6)”**.

La **alin.(8)**, pentru întregirea informației juridice, după legea de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.81/2019, trebuie să fie inserată mențiunea **„cu modificările și completările ulterioare”**.

Totodată, ultima menționare a acesteia, și anume „OUG 81/2019”, trebuie să se realizeze în conformitate cu exigențele normelor de tehnică legislativă, respectiv, **„Ordonanței de urgență a Guvernului nr.81/2019, aprobată cu modificări prin Legea nr.262/2021, cu modificările și completările ulterioare”**.

În același timp, este necesară corectarea textului, prin înlocuirea sintagmei „intrarea în vigoare a prezentei ordonanțe” cu sintagma „intrarea în vigoare a prezentei ordonanțe **de urgență**”.

Reiterăm observația de mai sus pentru toate cazurile similare din cuprinsul proiectului.

La **alin.(9)**, evidențiem scrierea cuvântului compus „noncasnici” sub forma „non-casnici”, deși, în restul dispozițiilor, este uzitată cea dintâi formă. Pentru o redactare unitară, propunem alegerea unei singure variante.

Pentru o redactare specifică stilului normativ, precum și din perspectiva evidenței legislative, propunem ca **alin.(10)** să aibă următorul conținut:

„(10) Valorile și tranșele prevăzute la alin.(1) și (2) vor putea fi modificate prin hotărâre a Guvernului, inițiată în conformitate cu dispozițiile art.80 din Legea energiei electrice și a gazelor naturale nr.123/2012, cu modificările și completările ulterioare, în funcție de evoluțiile înregistrate pe piețele interne și internaționale de energie electrică și gaze naturale și de evoluția geopolitică din vecinătatea României”.

10. La **art.2 alin.(1) lit.b)**, prin analogie cu norma de la art.4, la care se face trimitere, propunem ca formularea „componentă de furnizare stabilită în condițiile” să fie scrisă „componentă de furnizare **a energiei electrice și/sau a gazelor naturale** stabilită în condițiile”. Reiterăm propunerea pentru **art.5 alin.(1) lit.b)**.

La **lit.c)**, pentru cursivitatea exprimării, propunem plasarea sintagmei „în vigoare pe perioada de aplicare a prevederilor prezentei ordonanțe” care actualmente figurează în finalul textului, după expresia „conform reglementărilor”.

Formulăm aceeași observație și pentru **art.5 alin.(1) lit.c)**.

Semnalăm, însă, că norma este incertă și inefficient conturată din punct de vedere juridic prin exprimarea „conform reglementărilor”, impunându-se o detaliere a acesteia, în sensul prezentării actului/actelor normative avute în vedere în contextul arătat.

11. La art.5 alin.(1) partea introductivă, pentru o corelare corectă cu norma de trimitere la „art.1 alin.(8)”, propunem scrierea sintagmei „pentru clienții noncasnici de energie electrică și producătorii prevăzuți la art.1 alin.(8)” sub forma „pentru clienții noncasnici de energie electrică și producătorii **de energie electrică** prevăzuți la art.1 alin.(8)”.

12. La art.6 alin.(1) lit.a), având în vedere că parantezele nu sunt agreate de normele de tehnică legislativă și pentru evitarea repetării cuvântului „inclusiv”, recomandăm reformularea textului, în funcție de intenția de reglementare, astfel încât acesta să fie comprehensibil.

13. La art.7 alin.(2) lit.d), prin însăși natura conținutului ei, aceasta nu reprezintă o enumerare, ci mai degrabă o dispoziție de sine-stătătoare, caz în care aceasta trebuie să fie constituită într-un alineat distinct, marcat în mod corespunzător.

De asemenea, pentru uniformitate redactării, propunem ca acronimul „ANRE” să fie redat *in extenso*. Formulăm această observație și pentru alte situații identice.

14. La art.8 alin.(1), pentru o redactare specifică stilului normativ, propunem înlocuirea sintagmei „(model Anexa nr.1 și model Anexa 2)” cu formularea „**al căror model este prevăzut în anexa nr.1 și 2**”. Propunerea este valabilă și pentru **art.9 alin.(7)**.

15. La art.9 alin.(2), pentru evitarea unei exprimări tautologice, este necesară înlocuirea sintagmei „încheiate în mod valabil și valid” cu expresia „încheiate în mod valabil”.

La **alin.(3)**, întrucât evidența respectivă este prevăzută în mod expres doar la alin.(1), propunem revederea trimiterii la alin.(2).

Totodată, pentru o exprimare proprie stilului normativ, propunem ca expresia „precizate la art.7” să fie înlocuită cu expresia „prevăzute la art.7”.

La **alin.(8)**, recomandăm revederea expresiei „Agenția Națională pentru Plăți și Inspecție Socială”, care nu se integrează în context. În ipoteza în care s-a dorit să se scrie „Agenției Naționale pentru Plăți și Inspecție Socială”, trebuie făcută corectura de rigoare.

La **alin.(9)**, pentru o exprimare specific normativă, propunem înlocuirea expresiei „menționate la alin.(8)” cu „prevăzute la alin.(8)”. Reiterăm propunerea pentru toate situațiile asemănătoare din proiect.

Totodată, pentru claritatea normei preconizate, recomandăm inserarea expresiei „după caz”, după expresia „sau Ministerul Energiei”.

16. La art.10, este necesară indicarea prevederilor din cuprinsul celor două acte normative cu impact asupra finanțelor publice de la care urmează să se instituie regimul derogator, Secțiunea a 2-a, pct. 2 din Nota de fundamentare urmând să fie completată în mod corespunzător cu datele privitoare la acest aspect. Pentru identitate de rațiune, observația este valabilă pentru toate situațiile similare din cadrul proiectului.

Totodată, pentru rigoarea redactării, dar și pentru suplețea textului propunem ca mențiunea „conform Anexelor nr. 1, 2 și 3” să fie scrisă sub forma „**ale căror modele sunt prevăzute în anexele nr.1 – 3**”.

De asemenea, pentru claritate și fluentă normei, propunem ca sintagma „ca urmare verificărilor realizate” să fie redată „ca urmare a verificărilor realizate”.

17. La art.11 alin.(1), pentru respectarea prevederilor art.37 alin.(3) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, propunem explicitarea abrevierii „PET”, din primul rând.

18. La art.12 alin.(1), este de analizat dacă cea de a doua sintagmă „în perioada 1 aprilie 2022 – 31 martie 2023” nu ar putea fi înlocuită de redactarea „în perioada respectivă”, evitându-se, astfel, menționarea repetată a acesteia.

Totodată, în legătură cu norma de trimitere la anexa nr.5, precizăm că titlul acesteia se referă la „Mod de calcul cantități de gaze

naturale destinate consumului CC și PET pentru perioada noiembrie 2022- martie 2023”, cum în alineatul analizat este indicată perioada „1 aprilie 2022 – 31 martie 2023”, propunem corelarea temeiul-cadru cu titlul respectivei anexei.

La **alin.(5)**, pentru coerența textului, propunem ca formularea „prin ordin al ANRM, emis în 10 zile de la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență”, din final, să fie redactată „prin ordin al președintelui Agenției Naționale pentru Resurse Minerale, care va fi emis în termen de 10 zile de la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență”.

19. La **art.13**, pentru precizie, propunem ca după titlul ordonanței guvernului la care se face referire să figureze și formularea „**aprobată cu modificări prin Legea nr.73/2018**”.

Totodată, după titlul Legii nr.256/2018 va figura și sintagma „**cu modificările ulterioare**”.

20. La **art.14 alin.(4)**, propunem înlocuirea expresiei „vor fi recunoscute în tarifele reglementate”, improprie stilului normativ, cu sintagma „vor fi **incluse** în tarifele reglementate”.

La **alin.(6)**, pentru o informare completă cu privire la intervențiile legislative ce i-au fost aduse Ordonanței de urgență a guvernului nr.109/2011, este necesară adăugarea, după titlul acesteia, a sintagmei „aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.111/2016, cu modificările și completările ulterioare”.

Totodată, pentru precizie, propunem ca după expresia „123/2012” să figureze și mențiunea „**cu modificările și completările ulterioare**”.

21. La **art.15 alin.(1)**, pentru corectitudine, propunem scrierea cu inițială mică a cuvântului „Anexa”.

Reiterăm observația pentru toate cazurile asemănătoare, inclusiv pentru termenii din debutul enumerărilor.

La **alin.(2)**, pentru coerență, recomandăm ca această subdiviziune să fie reformulată astfel:

„(2) Capacităților de producție puse în funcțiune după data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență nu le sunt aplicabile prevederile alin.(1)”.

La **alin.(3)**, pentru fluenta textului, propunem înlocuirea conjuncției „și” din sintagma „și se declară” cu o virgulă.

La **alin.(5)**, pentru rigoarea redactării, propunem inserarea abrevierii „nr.” după cuvântul „Anexei”.

22. La art.16 alin.(1), întrucât art.1 alin.(8) nu instituie o obligație a cărei încălcare să poată constitui contravenție, trimiterea trebuie făcută la „art.1 alin.(1) - (7) și (9)”, și nu la „art.1 alin.(1) - (9)”.

Pe de altă parte, expresia „din prezenta ordonanță de urgență” trebuie eliminată, ca superfluă.

Observația este valabilă pentru toate situațiile similare din proiect.

La **alin.(2)**, pentru asigurarea uniformității în domeniul reglementării contravențiilor, expresia „cu amendă cuprinsă între 20.000 lei și 400.000 lei” trebuie redată sub forma „cu amendă de la 20.000 lei la 400.000 lei”.

Observația este valabilă, în mod corespunzător, pentru toate situațiile similare.

La **alin.(4)**, prin derogarea generică la „dispozițiile Legii energiei electrice și a gazelor naturale nr.123/2012”, norma nu întrunește cerințele specifice de claritate, previzibilitate și accesibilitate. Este necesară, de aceea, completarea textului cu trimiteri exprese la normele din cuprinsul Legii nr.123/2012 de la care se instituie derogarea.

Totodată, pentru suplețea normei, propunem eliminarea datelor editorialului în care a fost publicată legea respectivă.

La **alin.(8)**, pentru lejeritatea textului, propunem ca norma de trimitere la „alin. (1), (2), (3) și (4)” să fie scrisă „alin.(1) - (4)”.

Totodată, întrucât sunt exceptate de la aplicare prevederile art.28 alin.(1) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, pentru asigurarea unei reglementări complete, textul trebuie să prevadă că nu sunt aplicabile nici dispozițiile art.29 din acest act normativ, care prevăd modalitatea de aplicare a prevederilor art.28 în cazul în care prin același proces verbal sunt constatate mai multe contravenții.

Pentru acest motiv, propunem înlocuirea expresiei „cu excepția dispozițiilor art.8 alin.(2) lit.a) și ale art.28 alin.(1) din acest ultim act normativ” cu sintagma „cu excepția dispozițiilor art.8 alin.(2) lit.a), ale art.28 alin.(1), precum și ale art.29 din acest act normativ”.

23. La art.17 alin.(1), pentru un spor de rigoare normativă, expresia „Pentru stabilirea și aplicarea sancțiunii la cifra de afaceri”

trebuie redată sub forma „Pentru stabilirea și aplicarea sancțiunii **prin raportare la cifra de afaceri**”.

Totodată, pentru suplețea textului, propunem eliminarea titlului ordonanței la care se face trimitere.

24. Semnalăm că, pentru stabilirea și aplicarea sancțiunii prin raportare la cifra de afaceri de către Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei, nu sunt incidente dispozițiile art.95 alin.(2) din Legea nr.123/2012, care stabilesc competența în acest domeniu a Comitetului de Reglementare al ANRE. Menționăm că respectivele dispoziții sunt aplicabile numai în ceea ce privește contravențiile prevăzute de Legea nr.123/2012.

Prin urmare, în cazul în care se are în vedere stabilirea competenței Comitetului de Reglementare al ANRE și pentru stabilirea și aplicarea sancțiunii prin raportare la cifra de afaceri în cazul contravențiilor stabilite prin prezentul proiect, este necesară completarea acestuia cu norme exprese în acest sens.

25. Precizăm că, în lipsa unei norme exprese referitoare la data intrării în vigoare a prevederilor referitoare la contravenții, acestea vor intra în vigoare la 30 de zile de la data publicării ordonanței de urgență, potrivit dispozițiilor art.4 alin.(1) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001. Menționăm că, potrivit art.4 alin.(2) din același act normativ, în situația în care se are în vedere intrarea în vigoare într-un termen mai scurt, dar nu mai puțin de 10 zile de la publicare, proiectul trebuie completat cu o prevedere expresă în acest sens.

26. La **art.20**, semnalăm că textul nu precizează în al cui portofoliu se află clienții la care face referire. Este necesară completarea corespunzătoare a normei preconizate.

27. La **art.21 pct.2**, întrucât în actul de bază există deja **art.11**, articolul nou introdus va fi marcat ca „**art.11¹**”.

La textele propuse pentru actualul **art.11 alin. (4) și (5)**, semnalăm că acestea nu se pot încadra în dispozițiile actului de bază, deoarece Ordonanța de urgență a Guvernului nr.118/2021 a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.951 din 5 octombrie 2021.

Relevăm că, potrivit prevederilor art.62 teza I din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *„Dispozițiile de modificare și de completare se încorporează, de la*

data intrării lor în vigoare, în actul de bază, identificându-se cu acesta”.

De aceea, este recomandat ca normele propuse prin prezentul proiect la actualul **art.11 alin.(4) și (5)** să constituie reglementări distincte în cadrul prezentului proiect de ordonanță de urgență, și nu completări ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr.118/2021.

Totodată, cu privire la **alin.(5)**, care prevede că „Începând cu data intrării în vigoare a prevederilor alin.(1) - (4) orice dispoziție contrară se abrogă”, relevăm că, potrivit dispozițiilor art.65 alin.(3) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în vederea abrogării, dispozițiile normative vizate trebuie determinate expres, începând cu legile și apoi cu celelalte acte normative, prin menționarea tuturor datelor de identificare a acestora.

Ca urmare, propunem introducerea unui nou articol în finalul proiectului prin care să se dispună abrogarea actelor normative care se au în vedere.

În ipoteza în care nu este însușită prezenta observație, în actuala redactare, soluțiile legislative **pot fi susceptibile de a afecta principiul constituțional al neretroactivității actelor normative**, statuat prin art.15 alin.(2) din Constituția României, republicată, potrivit căruia legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile.

28. La **art.22**, pentru rigoarea redactării, sintagma „Prevederile art.III, alin.(2) din Ordonanță de urgență nr.11 din 16 februarie 2022” va fi redat astfel : „Articolul III alineatul (2) din Ordonanță de urgență a Guvernului nr.11/2022”.

29. La **art.23 alin.(5) lit.a)**, pentru o corectă informare juridică asupra actului normativ la care se face referire, trimiterea se va face astfel : „Ordonanța de urgență a Guvernului nr.118/2021, aprobată cu modificări și completări cu Legea nr.259/2021, cu modificările și completările ulterioare”.

30. La **art.24**, pentru rigoarea redactării, textul va fi redat astfel:
„Art.24 - Anexele nr.1-6 fac parte integrantă din prezenta ordonanță de urgență”.

31. La **anexa nr.1 și 2**, este necesară revederea trimiterii la „art.10 alin.(4) din OUG.....”, având în vedere că acest articol, astfel cum este propus prin prezentul proiect, este alcătuit dintr-un singur alineat.

32. La anexa nr.5, formulăm următoarele observații:

a) pentru corectitudinea redactării, numeralul „01” se va reda sub forma „1”;

b) semnalăm că nu se respectă prevederile art.49 alin.(2) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căreia o enumerare distinctă, marcată cu o literă, nu poate cuprinde, la rândul ei, o altă enumerare. Ca urmare, este necesară resistemizarea textelor.

p. PRESEDINTE

Florin LORDACHE

București
Nr.272/18.03.2022