



Biroul permanent al Senatului

Ep. 579 / 18 ian. 2022

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.18/2009 privind creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.18/2009 privind creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe (b579/15.12.2021), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/6325/21.12.2021 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D1124 din 21.12.2021

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 propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

1. Propunerea legislativă are ca obiect modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.18/2009 privind creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.158/2011, cu modificările și completările ulterioare.

Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, prima Cameră sesizată fiind Senatul, în conformitate cu prevederile art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată.

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

3. **Din punct de vedere al dreptului european**, proiectul analizat, *fără a constitui cadrul de transpunere a vreunei directive europene și fără a asigura condițiile de facilitare a aplicării vreunui regulament european*, prezintă tangențe cu normele europene subsumate **Politicii UE în domeniul Energiei**, în segmentul legislației

europene rezervate – *Principiilor generale, Programe, în sectorul – Utilizarea rațională și conservarea energiei.*

La nivelul **dreptului european derivat**, în raport cu obiectul specific al demersului legislativ, prezintă incidență dispozițiile **Directivei 2010/31/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 mai 2010 privind performanța energetică a clădirilor, transpose cu caracter integral**, la nivelul dreptului intern, în consonanță cu prevederile art.288 din **Tratatul de Funcționare a Uniunii Europene (TFUE)**, concomitent adoptării **Ordonanței de urgență a Guvernului nr.18/2009**, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.158/2011, cu modificările și completările ulterioare.

În acest context legislativ, inițiatorii - apreciind că **nivelul cotei de participare** a asociațiilor de proprietari la **finanțarea lucrărilor de izolare termică** a blocurilor de locuințe este, *actualmente*, **unul substanțial**, mai cu seamă în considerarea *crizei economice*, dar și a *celeii sanitare*, pe care le traversează România - opinează că un asemenea efort **nu poate fi acoperit** de către unele asociații de proprietari cu resurse financiare **insuficiente**.

Mai mult, este evocată și **dinamica** contribuțiilor financiare ale acestor asociații de proprietari, al căror *nivel a fost fluctuant*, *cota propriu-zisă* a participării acestora fiind reglementată diferit de-a lungul timpului, mai cu seamă sub incidența diferitelor programe operaționale regionale, derulate sub egida UE cu finanțare europeană.

Din această perspectivă, se propune *stabilirea cotei de participare* a asociațiilor de proprietari la **maximum 1%** pentru finanțarea cheltuielilor aferente executării lucrărilor de izolare termică, în condițiile **preluării de către autoritățile locale a unei părți din cota de contribuție a asociațiilor de proprietari**, astfel că recuperarea sumelor avansate în contul asociațiilor de proprietari din bugetele locale nu se va mai realiza, în situația în care consiliile locale aprobă prin hotărâre preluarea unei părți a acestei cote.

Într-adevăr, în lumina obiectivelor **Directivei 2010/31/UE** invocate de către inițiatori în *Expunerea de motive*, în sensul **reducerii sărăciei energetice**, conform **par.20 din preambulul** actului european „Printre măsurile existente și cele propuse incluse pe listă de statele membre se pot număra, în special, **măsuri care vizează reducerea barierelor juridice și de piață existente și încurajarea investițiilor și/sau a altor activități în vederea sporirii eficienței energetice a clădirilor noi și a celor existente, contribuind astfel în mod potențial la reducerea sărăciei energetice. Astfel de măsuri pot include, dar nu**

ar trebui să se limiteze la asistență și consultanță tehnică gratuită sau subvenționată, subvenții directe, sisteme de împrumut subvenționate sau împrumuturi cu dobândă redusă, programe de subvenționare, sisteme de garantare a împrumuturilor; autoritățile publice și alte instituții care prevăd respectivele măsuri de natură financiară ar putea lega aplicarea acestor măsuri de performanța energetică indicată și de recomandările din certificatele de performanță energetică”.

De altfel, **componenta socială** în cadrul **politicii europene a energiei** este cu atât mai pregnantă în raport cu **măsurile** potențial dispuse la nivelul statelor membre, menite a **proteja categoria clienților vulnerabili**, contribuind decisiv la **reducerea sărăciei energetice**, având aici în vedere prevederile **Directivei (UE) 2019/944 a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iunie 2019 privind normele comune pentru piața internă de energie electrică și de modificare a Directivei 2012/27/UE**.

Potrivit dispozițiilor **art.28 alin.(1)** din Directiva (UE) 2019/944, „Statele membre iau măsurile corespunzătoare pentru protecția clienților, garantând, în special, **protecția adecvată a clienților vulnerabili**. În acest context, fiecare stat membru **definește conceptul de clienți vulnerabili** care poate face referire la sărăcia energetică și, printre altele, la interzicerea debranșării acestor clienți în situații critice. **Conceptul de clienți vulnerabili poate include nivelurile veniturilor, ponderea cheltuielilor cu energia din venitul disponibil, eficiența energetică a locuințelor, dependența critică de echipamente electrice, din motive de sănătate, vârstă sau alte criterii**. Statele membre garantează că se aplică drepturile și obligațiile în ceea ce privește clienții vulnerabili. În special, acestea iau măsuri pentru **protecția clienților din zonele îndepărtate**. Statele membre garantează **un nivel înalt de protecție a consumatorilor, în special în ceea ce privește transparența condițiilor contractuale, a informațiilor generale și a mecanismelor de soluționare a litigiilor”**.

Totodată, conform dispozițiilor **alin.(2)** al aceluiași articol, „Statele membre iau măsuri corespunzătoare, precum prevederea de beneficii prin sistemele de asigurări sociale pentru a garanta aprovizionarea necesară clienților vulnerabili sau pentru a **sprijini ameliorarea eficienței energetice și pentru a combate sărăcia energetică acolo unde este cazul (...)**”.

De menționat că prevederile europene antereferte **au fundamentat** la nivelul dreptului intern elaborarea **Legii nr.226/2021 privind stabilirea măsurilor de protecție socială pentru consumatorul**

vulnerabil de energie, între ale cărei obiective, se regăsește, la art.1 alin.(2) lit.c), „promovarea accesului la măsurile de creștere a performanței energetice a clădirilor cu destinație de locuințe”.

Față de cele expuse anterior, considerăm că măsurile propuse în beneficiul *asociațiilor de proprietari*, menite a **preveni și a combate sărăcia energetică**, sunt în consonanță cu **obiectivele UE** în cadrul *Pieței interne a Energiei*.

4. Semnalăm că Expunerea de motive nu conține referiri cu privire la **impactul financiar asupra bugetului general consolidat**, așa cum prevede art.31 alin.(1) lit.c) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

De asemenea, în ceea ce privește **susținerea financiară** a lucrărilor de intervenție respective, este de analizat dacă nu este necesară **consultarea** autorităților administrației publice centrale cu responsabilități în domeniu, în special a *Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației*, precum și a *Ministerului Investițiilor și Proiectelor Europene*, din perspectiva **impactului soluțiilor legislative preconizate**.

5. Întrucât propunerea legislativă are implicații asupra bugetului de stat, este obligatorie solicitarea unei informări din partea Guvernului, în conformitate cu dispozițiile art.111 alin.(1) teza a doua din Constituția României, republicată.

Totodată, având în vedere dispozițiile art.15 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, republicată, fiind vorba despre o inițiativă legislativă a cărei adoptare conduce la creșterea cheltuielilor bugetare, este necesară elaborarea fișei financiare prevăzute la art.15 din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare.

De asemenea, date fiind implicațiile și asupra bugetelor locale, devin incidente prevederile art.14 din Legea nr.73/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare, conform cărora „*Nicio cheltuială din fonduri publice locale nu poate fi angajată, ordonanțată și plătită dacă nu este aprobată, potrivit legii, și dacă nu are prevederi bugetare și surse de finanțare*” (alin.(4)) respectiv „*După aprobarea bugetelor locale pot fi aprobate acte normative cu implicații asupra acestora, dar numai cu precizarea surselor de acoperire a diminuării veniturilor sau a majorării cheltuielilor bugetare aferente exercițiului bugetar pentru care s-au aprobat bugetele locale respective*” (alin.(5)).

6. La **art.I**, pentru asigurarea unei informații juridice complete în ceea ce privește datele de identificare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.18/2009 și ținând seama de natura intervențiilor operate asupra acesteia, propunem reformularea **părții introductive** astfel:

„Art.I. - Ordonanța de urgență a Guvernului nr.18/2009 privind creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe, **publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.155 din 12 martie 2009, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.158/2011, cu modificările și completările ulterioare, se modifică după cum urmează:**”.

Având în vedere că, prin cele 3 puncte ale art.I, se dispune doar modificarea unor elemente structurale, operațiune menționată deja în partea introductivă a acestui articol, enunțurile acestora nu vor mai conține sintagma „se modifică și ...”, ci vor fi redactate potrivit următorului model:

„1. Articolul 13 va avea următorul cuprins:”.

În continuare, noul text preconizat pentru articolul în cauză va fi precedat de numărul acestuia, plasat înaintea marcajului primului alineat. Această observație este valabilă, în mod corespunzător, pentru toate situațiile similare din cadrul propunerii legislative.

7. La **pct.1**, învederăm că textul propus pentru **art.13 alin.(2)** nu întrunește cerințele de precizie și previzibilitate, întrucât nu prevede unde sunt reglementate criteriile socio-economice la care face referire. Este necesară completarea corespunzătoare a acestuia.

8. La **pct.2**, în cuprinsul textului propus pentru **art.13¹ alin.(3)**, dintr-o eroare de tastare, s-a scris „fondurile autoritățile administrației publice”, în loc de „fondurile **autorităților** administrației publice”, fiind necesară efectuarea corecturii de rigoare.

Totodată, întrucât anterior, în cadrul articolului din care face parte acest alineat, nu se face referire la un anumit program de finanțare, recomandăm revederea sintagmei „criteriile de acces la **acest program de finanțare**”, în sensul reformulării sale corespunzător intenției de reglementare.

Această observație este valabilă și pentru **alin.(5)**.

În plus, sugerăm să se revadă expresia „ce ar reveni”, care nu este specifică stilului normativ, și să se analizeze dacă nu este mai potrivit ca aceasta să fie înlocuită prin cuvântul „aferentă”.

La **alin.(4)**, norma propusă, astfel cum este redactată, este lacunară, întrucât nu menționează la ce vor putea hotărî asociațiile de proprietari să contribuie, rezultând doar indirect că este avută în vedere

contribuția la finanțarea executării lucrărilor de intervenție respective. Recomandăm reformularea textului, luând în considerare dispozițiile art.8 alin.(4) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora „*Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce. (...)*”.

9. La **pct.3** referitor la textul propus pentru **art.18**, pentru precizia normei de trimitere, este necesară înlocuirea expresiei „prevăzute la art.13 lit.a)” cu sintagma „prevăzute la art.13 **alin.(1)** lit.a)”.

Totodată, având în vedere că, spre deosebire de dispoziția *de lege lata* a art.13 alin.(3) - potrivit căruia „*Cota de contribuție a asociației de proprietari nu poate fi mai mică de 10% din valoarea executării lucrărilor de intervenție prevăzute la art.4 (...)*” - se preconizează ca asociației de proprietari să îi revină o cotă de contribuție „ce nu va depăși 1% din valoarea executării lucrărilor de intervenție prevăzute la art.4”, norma propusă pare să aibă, în privința sintagmei „**precum și preluarea cotei de contribuție corespunzătoare asociațiilor de proprietari, dacă o astfel de cotă există**”, un caracter tranzitoriu, întrucât, potrivit normei preconizate pentru art.13, asociațiile de proprietari pot contribui la finanțarea executării lucrărilor respective cu o cotă de maximum 1% din valoarea acestora **numai în cazul în care fondurile autorităților administrației publice sunt insuficiente pentru acoperirea cotelor ce le revin**. Or, dacă autoritățile sus-menționate nu au capacitatea financiară pentru acoperirea respectivelor cote, nu au cum să preia cota de contribuție corespunzătoare asociațiilor de proprietari.

Pe cale de consecință, recomandăm reanalizarea textului, iar în cazul în care norma se referă la cota ce revine asociației de proprietari potrivit legii în vigoare, este necesară plasarea dispoziției privind posibilitatea preluării respectivei cote în cadrul unui articol de sine stătător, **art.II**, urmând ca **actualul art.II** să devină **art.III**.

10. La **art.II**, semnalăm că norma preconizată poate genera critici de neconstitutionalitate, fiind susceptibilă de **încălcarea principiului neretroactivității legii**, consacrat la art.15 alin.(2) din Legea fundamentală.

Mai mult decât atât, aceasta **nu întrunește cerințele de claritate și predictibilitate necesare actelor normative**. Astfel, textul acestui articol este neclar în privința expresiilor „**clădire rezidențială**” și „**locuință socială**”, a căror semnificație nu este stabilită *de lege lata*

prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.18/2009, și nici de prezenta propunere legislativă.

De asemenea, prin folosirea sintagmei „**au fost inițiate ori finalizate măsurile de creștere a performanței energetice**” norma este neclară și, practic, inaplicabilă.

Față de cele arătate mai sus, este necesară reconsiderarea dispoziției respective.

11. Având în vedere că, prin ultima intervenție legislativă suferită de Ordonanța de urgență a Guvernului nr.18/2009, respectiv prin Legea nr.231/2017, se dispunea republicarea acesteia, eveniment care nu a avut loc încă, sugerăm reactualizarea acestei prevederi, prin introducerea, în finalul prezentei propuneri, a unui nou articol marcat cu cifră romană, având următorul cuprins:

„Art.III. - Ordonanța de urgență a Guvernului nr.18/2009 privind creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.155 din 12 martie 2009, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.158/2011, cu modificările și completările ulterioare, inclusiv cu modificările aduse prin prezenta lege, va fi republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, dându-se textelor o nouă numerotare”.

PREȘEDINTE
Florin IORDACHE



București
Nr.51/17.01.2022

O.U.G. nr. 18/2009

M. Of. nr. 155/12 mar. 2009

Ordonanță de urgență privind creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe

aprobată cu modificări și completări prin L. nr. 158/2011

M. Of. nr. 503/14 iul. 2011

- 1 completat prin L. nr. 5/2010 M. Of. nr. 18/11 ian. 2010 *introduce alin. (3) la art. 1*
 Lege pentru completarea art. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 18/2009 privind creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe
- 2 modificări prin L. nr. 158/2011 M. Of. nr. 503/14 iul. 2011 *modifică art. 14 alin. (2), art. 18; introduce lit. b_1) la art. 4, lit. c_1) la art. 21, art. 27_1*
 Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 18/2009 privind creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe
- 3 aprobată cu modificări și completări prin L. nr. 158/2011 M. Of. nr. 503/14 iul. 2011
 Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 18/2009 privind creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe
- 4 modificări prin O.G. nr. 30/2011 M. Of. nr. 627/2 sep. 2011 *abrogă art. 27_1*
 Ordonanță pentru modificarea și completarea Legii nr. 571/2003 privind Codul fiscal, precum și pentru reglementarea unor măsuri financiar-fiscale
 aprobată cu modificări și completări prin L. nr. 209/2012 M. Of. nr. 772/15 nov. 2012
- 5 modificări prin O.U.G. nr. 63/2012 M. Of. nr. 749/7 nov. 2012 *modifică art. 1, art. 2 lit. b) și c), art. 4, art. 5, art. 12, art. 14-18, art. 19 lit. a), art. 20, art. 22 partea introductivă și lit. a) și c), art. 23, art. 31;*
 Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 18/2009 privind creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe
 aprobată cu modificări și completări prin L. nr. 238/2013 M. Of. nr. 442/19 iul. 2013
introduce art. 1_1, art. 1_2, lit. a_1)-a_4) la art. 2, alin. (2)-(8) la art. 3, art. 4_1, alin. (2_1)-(2_5) la art. 11, art. 11_1, art. 13_1, lit. c_2) la art. 21, alin. (2) și (3) la art. 22, cap. V_1, după art. 24, cu art. 24_1 și 24_2, art. 26_1;
abrogă art. 6, art. 22 lit. e), art. 25, art. 34;
înlocuiește, în tot cuprinsul hotărârii, denumirea "Institutul Național de Cercetare-Dezvoltare în Construcții și Economia Construcțiilor - INCERC București" cu denumirea "Institutul Național de Cercetare-Dezvoltare în Construcții, Urbanism și Dezvoltare Teritorială Durabilă URBAN-INCERC"
- 6 modificări prin L. nr. 209/2012 M. Of. nr. 772/15 nov. 2012 *aprobă cu modificări și completări O.G. nr. 30/2011*
 Lege privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 30/2011 pentru modificarea și completarea Legii nr. 571/2003 privind Codul fiscal, precum și pentru reglementarea unor măsuri financiar-fiscale

7 modificări prin L. nr. 238/2013 M. Of. nr. 442/19 iul. 2013
Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 63/2012 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 18/2009 privind creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe

modifică art. 1, art. 1_1 alin. (6) și (7), art. 2 lit. a_4), art. 3 alin. (6), art. 4 alin. (2) lit. c), art. 10 alin. (2) lit. b), art. 11 alin. (2_2) lit. c), art. 13, art. 13_1 alin. (2) - (4), art. 14, art. 15, art. 16 alin. (1) lit. a), art. 17 alin. (1), art. 18, art. 20 alin. (1) lit. e) și h), art. 21 lit. c), art. 22 alin. (1) lit. c), art. 22 alin. (3), art. 26;

introduce lit. i) la art. 4 alin. (4), art. 35_1;

în tot cuprinsul ordonanței de urgență, denumirile «Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului» și «Ministerul Dezvoltării Regionale și Locuinței» se înlocuiesc cu denumirea «Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice»

8 modificări prin L. nr. 180/2015 M. Of. nr. 481/1 iul. 2015
Lege pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 18/2009 privind creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe

modifică art. 1 alin. (1) și (2), art. 1_1 alin. (1) partea introductivă și alin. (2), art. 2 lit. b), art. 4 alin. (4) lit. g), art. 5, art. 19 lit. a), art. 22 alin. (1) lit. a), art. 24_1 alin. (1) lit. c);
introduce alin. (2_1) la art. 3, lit. b_1) la art. 4 alin. (1), alin. (3_1) la art. 4, lit. j) la art. 4 alin. (4);
abrogă art. 11 alin. (2_2) lit. c), art. 20 alin. (1) lit. e)

9 modificări prin L. nr. 231/2017 M. Of. nr. 961/5 dec. 2017
Lege pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 18/2009 privind creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe

modifică art. 1 alin. (1) și (9), art. 1_1 alin. (1) partea introductivă și alin. (6) și (7), art. 2 lit. b) și c), art. 13, art. 13_1 alin. (2) și (3), art. 14 alin. (1) și (3) și alin. (8) partea introductivă, art. 14 alin. (9), art. 22 alin. (1) lit. c);
introduce b_2) la art. 4 alin. (1), lit. k) la art. 4 alin. (4), alin. (1_1) la art. 11, alin. (8_1) la art. 14