



AVIZ
**referitor la proiectul de Ordonanță privind reglementarea
activităților din sectorul gazelor naturale**

Analizând proiectul de **Ordonanță privind reglementarea
activităților din sectorul gazelor naturale**, transmis de Secretariatul
General al Guvernului cu adresa nr.16 din 27.01.2000,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a din Legea nr.73/1993 și art.48(2) din
Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,
Avizează favorabil proiectul de ordonanță, cu următoarele
observații și propuneri:

I. Observații generale și de fond

1. Prezentul proiect de ordonanță inițiat în temeiul prevederilor
art.1 lit.c pct.3 din Legea nr.206/1999 privind abilitarea Guvernului
de a emite ordonanțe, este destinat creerii cadrului juridic și
instituțional, în vederea desfășurării activităților din sectorul de gaze
naturale, în condiții de competitivitate eficiență și transparență a
producției, transportului, înmagazinării, distribuției și comercializării
gazelor naturale, cu respectarea obligațiilor internaționale asumate de
statul român prin Tratatul Cartei Energiei ratificat prin Legea
nr.14/1997 privind ratificarea actului final al Conferinței Cartei
Europene a Energiei, precum și în vederea armonizării reglementărilor
naționale specifice cu prevederile Directivelor Comunitare în acest
domeniu.

2. Domeniul la care se referă dispozițiile proiectului este reglementat în Uniunea Europeană în primul rând prin Directiva 98/30/CEE relativă la piața internă a gazului natural, care stabilește principiile de bază ale creerii pieței cu acest obiect specific, dar și norme privind transportul, distribuția, accesul la rețea, etc., care sunt **într-o anumită măsură preluate și în proiect.**

Regulile comune din directivă pentru organizarea și funcționarea sectorului gazului natural constituie doar un cadru general, deoarece, în virtutea principiului subsidiarității, este lăsată la latitudinea statelor membre găsirea modalităților concrete pentru aplicare.

De remarcat că în vederea armonizării viitoare cu legislația comunitară în domeniu, trebuie luate în considerare și prevederile Directivelor 91/296/CEE relativă la tranzitul gazului natural pe marile rețele și 90/377/CEE instaurând o procedură comunitară care asigură transparența prețurilor la consumatorul final industrial de gaz și electricitate, și care constituie o primă fază în vederea atingerii obiectivului de creare a unei piețe interne a gazului natural în Uniunea Europeană.

Directiva enunță în art. 3 faptul că deși statele membre își vor organiza cadrul instituțional cu respectarea principiului subsidiarității, ele sunt ținute să se abțină de la orice măsură discriminatorie, în vederea realizării unui climat concurențial în acest domeniu.

Proiectul se pare că încearcă o preluare a acestui principiu, în art 2 lit. c, întrucât are în vedere o "**liberalizare graduală a pieței gazelor naturale și a accesului la sistemele de transport și distribuție**".

Statele membre pot însă impune întreprinderilor de gaz natural, în virtutea interesului economic general obligații de serviciu public, care poartă asupra securității aprovizionării, regularității, calității, prețului furnizării, precum și asupra protecției mediului, **concepție care a fost însușită și de inițiator.**

Totuși aceste obligații trebuie definite clar, trebuie să fie transparente, nediscriminatorii și controlabile.

În legătură cu definițiile din proiectul de ordonanță, inițiatorul a preluat doar unele dintre cele existente din directivă (ex. sistem interconectat, rețea), însă cea mai mare parte nu au legătură cu

reglementarea textului comunitar, care definește întreprinderea de gaze naturale, rețeaua de gazoducte în amonte, transportul, întreprinderea de transport, distribuția și întreprinderea de distribuție, furnizarea, instalația de stocare și întreprinderea de stocare, instalația de gaze naturale lichefiate, rețeaua interconectată, conducta directă, etc.

De asemenea, directiva nu cuprinde prevederi decât cu privire la transportul, stocarea distribuția și furnizarea de gaze naturale, și nu se referă la producția acestora.

Totuși, capitolul din proiect privitor la producție (Capitolul II) preia un principiu esențial din dreptul comunitar, cel al tratamentului egal, al nediscriminării producătorilor.

În privința regulilor care guvernează transportul gazelor naturale, în directivă (art.7-8) sunt prevăzute o serie de obligații aplicabile în egală măsură și activității de înmagazinare (stocare): exploatarea, întreținerea și dezvoltarea unor instalații de transport, de stocare sigure, fiabile și eficiente, precum și protecția mediului înconjurător; obligația de a se abține de la activități care discriminează utilizatorii sau categoriile de utilizatori ai rețelei; obligația de păstrare a confidențialității informațiilor comerciale sensibile de care ia cunoștință în activitatea sa. Întreprinderile de transport au obligația de a nu exploata într-o manieră abuzivă, în cadrul vânzărilor sau cumpărărilor de gaze naturale, informațiile comerciale sensibile obținute de la terți. Față de aceste dispoziții, **apreciem că inițiatorul a preluat în proiect, în esență, prevederile directivei referitoare la transportul gazelor naturale.**

Capitolul V din proiectul de ordonanță, referitor la distribuție cuprinde , de asemenea, norme din Directiva 30/98, la care se adaugă și alte dispoziții de drept intern.

Relativ la Capitolul VII din proiect - Accesul la rețea, inițiatorul a adoptat ambele sisteme de acces reglementate de textul comunitar (cel pe bază de negociere cu clienții eligibili și cel privind accesul reglementat). Dreptul de acces poate fi acordat, conform directivei (art. 16), pentru a le permite încheierea de contracte de furnizare cu întreprinderile de gaz natural concurente, altele decât proprietățile sau gestionările rețelei. În acest sens, considerăm că ar fi util ca inițiatorul să definească mai clar sistemele de acces.

În privința refuzului accesului la sisteme, în directivă, art. 17 dispune că acesta poate fi fondat pe insuficiența capacității, pe situația în care accesul la rețea împiedică îndeplinirea obligațiilor legate de serviciu public, prevăzute în art.3 din directivă, pe apariția unor grave dificultăți economice sau financiare în cadrul contractelor "take or pay". **Inițiatorul a transpus în art. 27 aceste dispoziții, cu excepția celei din urmă.**

Capitolul VIII, referitor la înmagazinare preia în art. 31 obligația de nediscriminare, prezentă în art. 7 alin.2 al directivei, însă sunt aplicabile și obligațiile la care am făcut deja referire (art7-8) din directivă - confidențialitatea și obligația de a asigura siguranța, fiabilitatea și eficacitatea rețelelor.

Referitor la furnizarea gazelor naturale, directiva nu o tratează separat de distribuție, ci prescrie reguli comune în art. 9-11: "statele membre pot obliga întreprinderile de distribuție și furnizare să aprovizioneze clienți situați într-o zonă dată sau care aparțin unei anumite categorii". În privința tarifelor, acestea trebuie reglementate prin asigurarea egalității de tratament între clienți.

Practic, capitolul din proiect legat de furnizarea și utilizarea gazelor naturale nu are legătură cu textul comunitar.

În final, trebuie să precizăm că directiva reglementează obligația statelor membre de a crea mecanisme eficiente de reglementare, de control și de asigurare a transparenței, în scopului evitării abuzului de poziție dominantă, în detrimentul consumatorului.

3. Proiectul de ordonanță este susceptibil de unele clarificări și completări, astfel:

a) în cadrul Capitolului XII - Autorizații și licențieri, sunt reglementate două tipuri de autorizații, și anume, autorizații ce se acordă persoanelor juridice, române sau străine (art.57 - art.66) și autorizații ce se acordă persoanelor fizice (art.61 - art.62), la art.3 unde sunt definiți termenii cu care operează proiectul fiind precizat numai sensul termenului de "autorizație" ca permisie acordată persoanei juridice ..., nu și sensul termenului de autorizație "ca atestare profesională a persoanei fizice";

b) la art.10 alin.(2), se dispune că sistemul național de transport al gazelor naturale (S.M.T.), este proprietatea publică a statului și este de importanță strategică, iar la art.11 alin.(2) se instituie obligativitatea transportatorului de gaze naturale de a asigura

dezvoltarea S.N.T, fără a avea în vedere că transportatorul poate fi și o persoană juridică de drept privat ce nu poate fi obligată să contribuie cu fonduri proprii la dezvoltarea proprietății publice;

c) la art.42 alin.(1) lit.a), se instituie obligația pentru clienți de a respecta normele tehnice în vigoare privind proiectarea și construirea instalațiilor proprii, a receptoarelor de gaze naturale și a aparatelor de măsură și control cu care sunt dotate acestea, or se știe că această obligație nu o pot avea decât cei care proiectează sau realizează efectiv instalațiile și aparatele respective;

d) la art.48 alin.(1), este de observat că deși prin normă se dispune că "lucrările și instalațiile de producție, depozitare, transport, distribuție și utilizarea gazelor naturale se proiectează și se execută de către persoane juridice române sau străine autorizate în condițiile ordonanței", proiectul nu reglementează autorizarea persoanelor juridice de a efectua activități de proiectare sau de execuție în domeniul gazelor naturale. Semnalăm totuși, în acest context, că proiectul reglementează la art.61 și 62 numai autorizarea persoanelor fizice de a executa lucrări de proiectare și de execuție în domeniul gazelor naturale, dar și aceste dispoziții sunt confuze și insuficient elaborate;

e) la art.60 alin.(3), se dispune ca A.N.R.G.N. va suspenda autorizația și/sau licența titularului în cazul **decăderii și incapacității**, aspecte ce, în opinia noastră, vizează persoana fizică și nu persoana juridică titulară a autorizației sau licenței, ce face obiectul reglementării;

f) la art.86 se instituie și răspunderea materială și disciplinară în cazul încălcării prevederilor din proiect, fără ca reglementarea să cuprindă faptele și sancțiunile corespunzătoare în acest sens.

4. Proiectul de ordonanță este susceptibil de îmbunătățiri și în privința redactării și al normelor de tehnică legislativă, aspecte ce le vom releva în ordinea redactării textelor.

II. Observații de redactare și de tehnică legislativă

1. **Partea de preambul** prin care se motivează necesitatea adoptării ordonanței propunem să fie suprimată, deoarece scopul și obiectivele actului normativ sunt menționate expres în cuprinsul art.1 și 2, astfel că o repetare restrânsă a acestora în preambul este de natură să încarce inutil textul.

Menționăm că în practica elaborării actelor normative, dacă reglementarea propusă are temei legal invocat, nu se uzitează și includerea unui text care să motiveze necesitatea adoptării acesteia. De aceea, propunem ca preambulul să fie format numai din partea care relevă temeiul legal al adoptării ordonanței.

2. La art.1 alin.(2), pentru obținerea unui spor de claritate se impune înlocuirea termenului "definirea", cu termenul "stabilirea".

3. La art.2 alin. (1), unde sunt redate obiectivele ordonanței, propunem suprimarea titlului acesteia "privind activitățile din sectorul gazelor naturale", mențiune care apare ca redundăntă, deoarece titlul ordonanței este înscris chiar în aceeași pagină.

4. La art.3, pentru respectarea exigențelor de tehnică legislativă, propunem înlocuirea punctelor, care nu se practică în marcarea textelor unui act normativ, prin litere mici ale alfabetului a), b), c)

În ceea ce privește definirea autorizației și licenței ca "permisie", apreciem că formularea apare defectuoasă, deoarece, atât autorizația, cât și licența, sunt documente care se acordă unei persoane juridice prin care se permite acesteia construirea unei instalații sau desfășurarea de activități comerciale.

Ca urmare, sugerăm reanalizarea și reformularea acestor definiții.

5. La art. 7, pentru a se evita explicațiile redate între paranteze, care nu sunt recomandate într-un act normativ, sugerăm eliminarea acestora și încadrarea textului între liniuțe.

De asemenea, trebuie suprimată și abrevierea "etc.", nepermisă într-o reglementare.

Această din urmă observație o formulăm și pentru situația similară de la art.59 alin.(1).

6. La art.11 lit.b), având în vedere observația noastră de la pct.I/3 lit.a), sugerăm introducerea conjuncției "și" după cuvântul de debut "operarea", eliminarea din text a sintagmei "reabilitarea și dezvoltarea" și continuarea textului cu formula "și de a contribui potrivit convențiilor încheiate cu autoritățile competente la reabilitarea și dezvoltarea S.N.T."

7. La art.21 lit.a), pentru claritatea și precizia dispoziției se impune introducerea cuvântului "este", înaintea termenului "amplasată" din rândul 2 și introducerea formulării "și/sau

proprietarul", după termenul "beneficiarul" din rândul 3, precum și continuarea textului cu formula "avizele autorităților competente și autorizația de construire".

8. La art.24 alin.(1), pentru o exprimare mai riguroasă, propunem înlocuirea termenului "licențiați" prin sintagma "dețin licență", ca fiind mai adecvată în contextul dat.

9. La art.27 alin.(3), considerăm că norma ar căpăta un caracter mai fluent dacă propoziția ar fi reamenajată, astfel:

"(3) În caz de refuz nejustificat al accesului la sistem, solicitantul se poate adresa, pentru rezolvarea neînțelegerii, Agenției Naționale de Reglementare în domeniul Gazelor Naturale - ANRGN, în calitatea sa de autoritate competentă".

10. La art.29, unde se prevede că depozitele aflate în zăcămintele depletate de gaze naturale existente la data publicării prezentei ordonanțe sunt luate în concesiune, având în vedere că potrivit art.90, ordonanța intră în vigoare la 90 de zile de la publicarea în Monitorul Oficial, propunem înlocuirea expresiei "data publicării" prin "data intrării în vigoare a". În acest fel, se respectă și caracterul unitar în redactarea actelor normative.

11. La art.30 alin.(2), pentru ca textul să capete mai multă claritate, propunem inserarea cuvântului "ordonanțe" după expresia "licențiați în condițiile prezentei".

12. La art.33 alin.(1), din considerente de claritate, sugerăm înlocuirea sintagmei "emis pentru", din partea finală a dispoziției, cu expresia "stabilite pe".

13. La art.34 alin.(6), apreciem că formularea "neplată repetată" este neîndestulătoare, putând crea confuzii în aplicare și de aceea, apare necesară precizarea expresă a situațiilor care conduc la rezilierea unilaterală a contractului sau obligarea părților de a înscrie în contract o clauză care să reglementeze acest aspect.

14. La art.38 alin.(1) lit.d), norma conform căreia furnizorul este autorizat să limiteze sau să întrerupă furnizarea gazelor naturale în cazul neachitării facturii la termenele stabilite, ținând seama că prezenta ordonanță nu conține nici un termen, apare necesară completarea textului în sensul trimiterii la contractul încheiat între părți, rezultând următorul text:

d) ... la termenele stabilite prin contract, precum și ...".

15. La art.38 alin. (3), trimiterea la "paragraful 1" nu este conformă cu normele de tehnică legislativă, corect fiind "alin.(1)".

16. La art.38 alin.(4) și alin.(5), din considerente de tehnică legislativă și pentru precizia și claritatea normei, se impune înlocuirea parantezei "(operatorul)" cu formularea "și/sau operatorul".

17. Titlul "Răspunderi ale consumatorului" ce cuprinde art.40, considerăm că ar fi recomandabil să se reformuleze, astfel:

"Răspunderea consumatorului".

18. La art.40 alin.(3), norma care stabilește cazurile pentru care se datorează penalizări considerăm că ar trebui completată și cu situația în care consumatorul întârzie în plata prețului gazelor naturale consumate.

19. La art.41. pentru a se evita folosirea parantezei, precum și a abrevierii "ex:", nerecomandate într-un act normativ, sugerăm suprimarea parantezei și înlocuirea abrevierii prin cuvintele "cum sunt:".

20. La art.42 alin.(1) lit.a), se impune suprimarea din text a cuvintelor "proiectarea, construirea", clienții nefiind ținuti de astfel de obligații, iar la lit.b), sugerăm continuarea textului cu formula "utilizând în acest sens, instalații de recuperare omologate și agrementate".

21. La art.42 alin.(2) lit.b), se impune scrierea corectă a cuvântului "mecanisme", acesta fiind redactat necorespunzător "meca-nismele".

22. La art.45 alin.(1), din considerente de tehnică legislativă, se impune ca nominalizarea Societății Naționale a Gazelor Naturale - S.A., să se facă prin abrevierea corespunzătoare, respectiv "ROMGAZ - S.A.".

23. La art.46 lit.a), sugerăm din considerente de ordin tehnic înlocuirea din text a sintagmei "aparaturilor și instalațiilor" cu formularea "instalațiilor, aparaturilor și dispozitivelor".

24. La art.50 alin.(3), privind elaborarea metodologiei de emitere a atestatelor tehnice, considerăm necesar să se precizeze cine elaborează această metodologie, precum și faptul că se supune aprobării Guvernului.

De asemenea, pentru uniformitate în redactare, propunem înlocuirea expresiei "data apariției" - nespecifică exprimării normative - prin "data intrării în vigoare a".

25. La art.51 alin.(1), sugerăm înlocuirea din text a termenului "dezvoltat" cu termenul "conceput", mai adecvat contextului.

26. La art.58 alin.(3), pentru calitatea și precizia dispoziției, sugerăm înlocuirea din text a cuvântului "profesionale" cu formula "și încadrarea cu personal de specialitate", cerința profesională fiind o caracteristică individuală.

27. La art.58 alin.(9), pentru precizia normei, se impune completarea textului, în finalul acestuia cu formula, "la instanța de contencios administrativ competentă".

28. La art.59 alin.(1), având în vedere faptul că orice modificare a statutului titularului autorizației sau licenței se înregistrează la Registrul comerțului, considerăm că notificarea la ANRGN trebuie să se materializeze în comunicarea către această autoritate a înregistrării actelor modificatoare, în condițiile legii și nu a **intenției** de modificare, deoarece nu întotdeauna intenția se și concretizează.

29. La art.60 alin.(1) lit.a), norma privind suspendarea autorizației și/sau licenței trebuie completată cu perioada pentru care se poate stabili aceasta, deoarece, forma propusă conduce la aplicarea neunitară a prevederilor ordonanței și creează condiții de subiectivism sau chiar abuzuri, din partea celor abilitați să ia măsura suspendării.

30. La art.60 alin.(3), dispoziția este neclară și confuză, întrucât suspendarea autorizației, în context, vizează o persoană juridică, decăderea și incapacitatea nefiind atributele unei astfel de persoane, iar suspendarea autorizației pe temeiul falimentului este prevăzută la alineatul precedent (alin.2).

31. La art.60 alin.(5), se impune înlocuirea formulării "de către titular în termen de 15 zile lucrătoare de la primirea înștiințării", din partea finală a normei, cu sintagma "în condițiile legii", întrucât procedura și termenele privind contestația la instanța de contencios administrativ sunt stabilite prin legea specială.

32. La art.61 alin.(1), pentru obținerea unui spor de precizie și claritate se impune introducerea termenului "tehnice", după cuvântul "normativelor" din finalul rândului 1 și introducerea termenului "fizice" după cuvântul "persoanei", din rândul 3.

Condiționarea de la alin.(4) același articol, privind exercitarea activității de instalator autorizat, numai ca angajat permanent al unui agent economic din domeniul gazelor naturale, apreciem că este

exagerată, întrucât autorizarea acestor specialiști se face în considerarea pregătirii lor profesionale (fapt evidențiat și la art.61 alin.(1), alin.(2) și alin.(3)) și nu în considerarea modului de exercitare a profesiei (specialist independent autorizat sau angajat la o persoană juridică). În situația în care inițiatorul consideră cu temei că desfășurarea activității de instalator autorizat se poate desfășura ca angajat la o persoană juridică în condiții ce asigură o mai bună securitate și protecție, apreciem că dispoziția ar trebui formulată la modul imperativ, astfel :

"Activitatea depusă în baza calității de instalator autorizat poate fi exercitată de titularul acesteia **numai** ca angajat permanent al unui agent economic ...".

În ceea ce privește exercitarea activității de instalator autorizat la un consumator final, cum se dispune prin dispoziție, se poate observa că acesta poate fi chiar și o persoană fizică, ce nu poate avea, în opinia noastră, calitatea de angajator al unui astfel de specialist.

33. La art.63 alin.(2), pentru eleganța expresiei, propunem înlocuirea cuvântului "precizate la alin.(1)" prin "prevăzute" la alin.(1) și introducerea în text a formulării "și de siguranță" după cuvântul "protecție", din rândul 2, având în vedere că și această zonă poate face obiectul exproprierii pentru cauză de utilitate publică.

34. La art.70, din considerente de precizie și claritate, se impune introducerea în text a formulării "cu acordul proprietarilor și al titularilor de activități", din rândul 3.

35. La art.76 alin.(2), pentru claritatea dispoziției se impune înlocuirea din text a cuvântului "aceasta" cu expresia, "hotărârea acesteia" și introducerea termenului "executoriu" după cuvântul "titlu" din rândul 3.

36. La art.82 alin.(5), se impune introducerea expresiei "și de protecție" după cuvântul "siguranță" din primul rând, având în vedere că și pentru această zonă se pot stabili restricții și interdicții asupra proprietarilor și asupra activității terților în zonă.

37. La art.87 alin.(1) lit.a), propunem suprimarea sintagmei din finalul dispoziției de la lit.a) "se sancționează conform legislației în vigoare", deoarece aceste fapte care constituie contravenții sunt sancționate potrivit alin.(2) al art.87.

38. La art.87 alin.(1) lit.l), invocarea în text a literelor art.6, art.11 și art.19 se realizează, conform exigențelor de tehnică

legislativă, prin adăugarea unei paranteze după fiecare literă, după exemplul: "art.6 lit.g), art.11 lit.h), art.19 lit.d)".

39. La art.87 alin.(2) și (3), semnalăm invocarea eronată a art.88, corect fiind alin.)1). Aceeași observație este valabilă și pentru situația similară de la art.89, unde trebuie scris art.87.

40. La art.87 alin.(5), dispoziția normativă referitoare la constatarea contravențiilor este necesar să se completeze cu arătarea expresă a autorităților care au competență de a împuternici personalul care să constate și să aplice sancțiuni.

De asemenea, menționăm că formularea consacrată unor astfel de situații este următoarea:

"(5) Constatarea **contravențiilor** și **aplicarea sancțiunilor** se fac de către ...".

41. Referitor la alin.(6) al art.87, considerăm că dispozițiile Legii nr.32/1968 privind stabilirea și sancționarea contravențiilor se aplică numai în măsura în care prezenta ordonanță nu dispune.

Ca urmare, sugerăm reanalizarea și reformularea dispozițiilor alin.(6).

Pe de altă parte, ar trebui să se renunțe la Legea nr.32/1968 ca termen de referință, având în vedere faptul că Guvernul a întocmit un nou proiect al legii contravențiilor prin care Legea nr.32/1968 va fi abrogată.

Referirea s-ar putea face la "legea-cadru a contravențiilor".

42. La capitolul "Dispoziții tranzitorii și finale", pentru a fi în acord cu practica legislativă, dispozițiile privind intrarea în vigoare a ordonanței trebuie plasate în finalul reglementării.

De asemenea, abrogarea generică a dispozițiilor contrare, prevăzută la art.91, este nerecomandată, putând crea unele incertitudini în aplicare. De aceea, este necesară precizarea expresă a actelor normative ori a articolelor din actele normative ce trebuie abrogate.

PREȘEDINTE

Valer Dorneanu
Valer DORNEANU



București

Nr. 131/29.01.2000