



Parlamentul României Senat

Amendamente L162/2025

Către:	Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări Comisia pentru administrație publică Comisia pentru energie, infrastructură energetică și resurse minerale
De la:	Domnul Senator Ninel Peia Chestor al Senatului
Tema:	Amendamente formulate cu privire la Propunere legislativă pentru modificarea OUG nr.112/2022 privind instituirea unor măsuri pentru stimularea investițiilor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile în domeniul eficienței energetice, resurselor regenerabile de energie pentru întreprinderi mari și întreprinderi mici și mijlocii, energiei verzi din surse regenerabile destinate autorităților publice locale, precum și unele măsuri în domeniul specializării inteligente, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative

Contextul și conținutul propunerii legislative

Propunerea legislativă analizată vizează modificarea art. 51 alin. (5) din OUG nr. 112/2022, stabilind că, la expirarea duratei concesiunii, concesionarii care au realizat integral investiția beneficiază de un drept de preempțiune la achiziționarea terenului, iar prețul de vânzare al terenului este cel stabilit la momentul concesiunii, pe baza raportului de evaluare aprobat de autoritatea publică locală.

Inițiativa urmărește să ofere investitorilor predictibilitate și transparență privind prețul terenului, eliminând riscul ca valoarea terenului să crească semnificativ ca urmare a investițiilor realizate de concesionar, ceea ce ar putea descuraja investițiile în domeniul eficienței energetice și al energiei verzi.

Critici privind conținutul propunerii

1. Fundamentarea dreptului de preempțiune și stabilirea pretului

Modificarea propusă introduce un drept de preempțiune pentru concesionarii care au realizat integral investiția, cu un preț de vânzare fixat la momentul concesiunii.

Această abordare ridică mai multe probleme:

- **Dreptul de preempțiune**

În dreptul civil român, dreptul de preempțiune este reglementat ca un drept de preferință la cumpărare, de regulă la același preț și în aceleași condiții ca terțul cumpărător (art. 1730-1731 Cod civil).

În cazul de față:

- **nu există un terț cumpărător**
- prețul nu reflectă valoarea de piață la momentul vânzării, ci o valoare istorică, ceea ce poate genera **inechități și distorsiuni pe piață**.



Parlamentul României Senat

- **Stabilirea prețului la momentul concesiunii**

Această soluție este contrară principiului valorii de piață **și generează pierderi pentru autoritatea publică**, mai ales dacă terenul se apreciază semnificativ în timp.

În fapt, **este o formă de subvenție indirectă pentru concesionar**, cu potențial impact de ajutor de stat.

2. Compatibilitatea cu legislația națională

- Codul civil

Regimul concesiunii și al vânzării bunurilor proprietate publică este reglementat de Codul civil și de legislația specială.

Orice derogare de la principiul valorii de piață trebuie justificată temeinic, iar stabilirea unui preț istoric poate fi contestată din perspectiva protejării interesului public.

- Legea privind concesiunile

Legea nr. 100/2016 privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii transpune Directiva 2014/23/UE și stabilește reguli clare privind atribuirea, derularea și încetarea concesiunilor.

Orice drept de preempțiune sau vânzare ulterioară trebuie să respecte principiile concurenței și transparenței.

3. Compatibilitatea cu legislația UE

- **Ajutor de stat**

Potrivit Orientărilor Comisiei Europene din 2022 privind ajutoarele de stat pentru climă, protecția mediului și energie, orice avantaj economic acordat selectiv unui operator economic poate constitui ajutor de stat și trebuie notificat Comisiei Europene.

Stabilirea unui preț sub valoarea de piață pentru terenuri poate fi considerată ajutor de stat incompatibil cu piața internă, dacă nu este justificată și notificată.

- Piața internă și concurența

Directiva 2014/23/UE privind atribuirea contractelor de concesiune impune statelor membre să asigure tratament egal, nediscriminatoriu și transparență.

O reglementare care favorizează concesionarul existent în detrimentul altor potențiali investitori este restrictivă.

4. Tehnica legislativă

- Consiliul Legislativ a semnalat neajunsuri de redactare:

- titlul nu este suficient de precis,
- partea introductivă a articolului unic nu respectă rigoarea exprimării, iar terminologia nu este unitară (se folosește atât „achiziționare”, cât și „vânzare”).
- sintagma „la momentul concesiunii” este ambiguă și ar trebui înlocuită cu „la data încheierii contractului de concesiune” pentru claritate și coerență.



Parlamentul României Senat

Critici privind expunerea de motive

Expunerea de motive invocă necesitatea creării unui cadru predictibil pentru investitori și evitarea creșterii artificiale a valorii terenului ca urmare a investițiilor concesionarului.

Totuși, argumentația nu tratează suficient riscurile pentru interesul public, nici nu analizează impactul asupra bugetului autorităților locale sau asupra concurenței pe piață. Nu este analizat riscul de ajutor de stat și nici compatibilitatea cu legislația UE.

Critici privind avizele asociate

IMPORTANT DE REMARCAT:

NU a fost solicitat avizul Consiliului Concurenței pentru a se asigura:

- Conformitatea cu legislația concurenței
- Transparența procesului legislativ
- Protejarea mediului economic concurențial

Consiliul Legislativ

Consiliul Legislativ a avizat favorabil, dar cu observații importante privind tehnica legislativă, terminologia și necesitatea unei redactări mai clare și precise.

Nu s-a pronunțat asupra oportunității sau compatibilității cu dreptul UE, ceea ce reprezintă o limitare a analizei.

Consiliul Economic și Social

Avizul este favorabil, dar **nu conține argumentație sau analiză de fond**, ci doar menționează respectarea procedurii de avizare.

Un aviz CES conform ar fi trebuit să analizeze dacă modificarea propusă stimulează cu adevărat investițiile, dacă nu creează discriminări sau distorsiuni pe piață, dacă nu afectează negativ bugetele locale sau dacă nu generează riscuri de ajutor de stat, și să formuleze recomandări pentru corectarea eventualelor neajunsuri.

× **Conținutul avizului CES**

Avizul emis de Consiliul Economic și Social asupra propunerii legislative de modificare a OUG nr. 112/2022 este unul favorabil.

Remarc lipsa oricărei argumentații sau analize de fond.

Avizul se limitează la menționarea respectării procedurii de avizare și la citarea temeiului legal, fără a prezenta vreo evaluare a impactului social, economic sau de altă natură al propunerii legislative asupra categoriilor interesate sau asupra societății în ansamblu.

× **Atribuțiile legale ale CES în avizarea proiectelor legislative**

Conform art. 5 lit. a) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, cu modificările și completările ulterioare, CES:



Parlamentul României Senat

- Are obligația de a aviza
 - proiectele de acte normative cu caracter economic și social,
 - politicile publice cu impact în aceste domenii.
- Are obligația de a prezenta în aviz¹,
 - o analiză a impactului social și economic al proiectului de act normativ,
 - observații și propuneri concrete privind îmbunătățirea acestuia.

Rolul CES este unul consultativ, dar esențial pentru asigurarea transparenței, a dialogului social și a calității procesului legislativ.

CES trebuie să reprezinte interesele partenerilor sociali (sindicate, patronate, societate civilă) și să formuleze puncte de vedere argumentate, bazate pe analiza efectelor proiectului de act normativ asupra mediului economic și social.

× **Încălări ale obligațiilor legale de către CES**

Prin emiterea unui aviz pur formal, fără analiză de fond, CES nu și-a îndeplinit atribuțiile prevăzute de lege.

Mai exact:

- **Lipsa analizei de impact**

Avizul nu conține nicio evaluare a efectelor sociale, economice sau de altă natură ale propunerii legislative, deși legea impune explicit această obligație.

- **Lipsa observațiilor și propunerilor**

Nu sunt formulate observații, critici sau propuneri de îmbunătățire, ceea ce contravine rolului consultativ și participativ al CES.

- **Nerespectarea principiului transparenței**

Avizul nu oferă nicio informație utilă decidenților sau publicului cu privire la poziția partenerilor sociali față de proiectul legislativ.

- **Formă fără fond**

Emiterea unui aviz pur formal echivalează cu o abdicare de la misiunea legală a CES și reduce la formalitate un instrument esențial al dialogului social și al consultării publice.

Opinie privind avizul CES

Avizul favorabil, lipsit de orice argumentație sau analiză, reprezintă o **încălcare gravă a obligațiilor legale ale Consiliului Economic și Social**.

CES nu și-a exercitat rolul de garant al dialogului social și de reprezentant al intereselor partenerilor sociali în procesul legislativ.

O astfel de practică afectează calitatea procesului legislativ, reduce transparența și participarea publică și poate conduce la adoptarea unor acte normative fără o evaluare reală a impactului asupra societății.

Pentru ca avizul CES să fie conform cu legea și cu bunele practici, acesta trebuie să conțină:

- O analiză detaliată a impactului social și economic al proiectului de act normativ;
- Observații argumentate și propuneri concrete de îmbunătățire;
- Reflecția punctelor de vedere ale partenerilor sociali implicați.

¹ potrivit art. 6 alin. (7) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social



Parlamentul României Senat

În concluzie, **avizul emis de CES în această formă nu respectă obligațiile legale și nu servește scopului pentru care această instituție a fost creată.**

Este necesară o schimbare de abordare la nivelul CES, astfel încât avizele emise să fie substanțiale, argumentate și relevante pentru procesul legislativ.

Corectarea neajunsurilor/criticilor

1. Dreptul de preempțiune și stabilirea prețului

Pentru a evita riscul de ajutor de stat și **pentru a proteja interesul public, prețul de vânzare ar trebui să fie cel de la data exercitării dreptului de preempțiune, stabilit printr-un raport de evaluare independent, conform valorii de piață.**

Se poate introduce o clauză de compensare pentru investițiile realizate de concesionar, astfel încât acesta să nu fie dezavantajat, dar fără a distorsiona piața.

2. Compatibilitatea cu legislația națională și UE

Textul trebuie să prevadă explicit **respectarea legislației privind ajutorul de stat** și să includă o **procedură de notificare către Comisia Europeană**, dacă este cazul.

De asemenea, **trebuie asigurată transparența și concurența**, inclusiv **posibilitatea altor investitori de a participa la procedura de vânzare**, dacă dreptul de preempțiune nu este exercitat.

3. Tehnica legislativă

Se impune **revizuirea titlului și a părții introductive**, precum și utilizarea unei terminologii unitare („vânzare” în loc de „achiziționare”).

Sintagma „la momentul concesiunii” trebuie înlocuită cu „la data încheierii contractului de concesiune”.

4. Expunerea de motive

Expunerea de motive trebuie **completată cu o analiză a:**

- **impactului asupra bugetului public,**
- **riscului de ajutor de stat,**
- **compatibilității cu legislația UE,**
- **efectelor asupra concurenței pe piață.**

5. Avizele asociate

Avizele trebuie să conțină o analiză mai detaliată a

- compatibilității cu dreptul UE
- riscurilor de ajutor de stat.



Parlamentul României Senat

Opinia privind adoptarea sau respingerea propunerii

În forma actuală, propunerea legislativă prezintă

- riscuri semnificative de neconstituționalitate, incompatibilitate cu dreptul UE (ajutor de stat, concurență),
- neajunsuri de tehnică legislativă,
- neajunsuri de fundamentare economică.

Deși intenția de a stimula investițiile este lăudabilă, soluția propusă nu protejează suficient interesul public și poate genera distorsiuni pe piață.

Exemple relevante

Exemplu de reglementare compatibilă cu dreptul UE

În alte state membre UE, dreptul de preempțiune la expirarea concesiunii este exercitat la valoarea de piață a terenului, stabilită prin evaluare independentă la momentul vânzării, nu la un preț istoric.

Orice derogare de la acest principiu este supusă notificării Comisiei Europene ca ajutor de stat.

Exemplu de distorsiune a pieței

Dacă un teren concesionat pentru 20 de ani este vândut la prețul stabilit la momentul concesiunii, iar între timp valoarea terenului a crescut de 5 ori, autoritatea publică pierde venituri substanțiale, iar concesionarul primește un avantaj economic nejustificat, ceea ce este un ajutor de stat ilegal.

Concluzie

Analiza globală a propunerii legislative evidențiază multiple neajunsuri de fond și de formă, cu potențial impact negativ asupra interesului public, a concurenței și a compatibilității cu dreptul UE. Corectarea acestor neajunsuri este esențială pentru a asigura un cadru legislativ echitabil, transparent și predictibil, în beneficiul tuturor părților implicate și în conformitate cu angajamentele României ca stat membru al Uniunii Europene.

Opinia mea este că propunerea trebuie respinsă în forma prezentată și returnată inițiatorilor pentru revizuire, cu recomandarea de a corecta toate neajunsurile semnalate și de a asigura compatibilitatea cu legislația națională și europeană.

--

Senator al României
Chestor al Senatului