



CONSILIUL LEGISLATIV

Enunț de propunere legislativă
Ep. 188 / 4 mai 2026

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru completarea Legii nr. 104/2011 privind calitatea aerului înconjurător, precum și pentru completarea Legii nr. 293/2018 privind reducerea emisiilor naționale de anumiți poluanți atmosferici

313 / 11.05.2026

Analizând ~~propunerea~~ propunerea legislativă pentru completarea Legii nr. 104/2011 privind calitatea aerului înconjurător, precum și pentru completarea Legii nr. 293/2018 privind reducerea emisiilor naționale de anumiți poluanți atmosferici (b188/31.03.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/1629/07.04.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D304/07.04.2026,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare completarea Legii nr. 104/2011 privind calitatea aerului înconjurător, cu modificările ulterioare, precum și a Legii nr. 293/2018 privind reducerea emisiilor naționale de anumiți poluanți atmosferici, cu modificările ulterioare.

Potrivit **Expunerii de motive**, demersul legislativ urmărește instituirea unui sistem național de prognoză și avertizare privind calitatea aerului, ca instrument esențial de prevenire și gestionare a episoadelor de poluare atmosferică.

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

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

4. Analizând conținutul propunerii legislative, în ceea ce privește fondul reglementărilor preconizate, semnalăm că, în integralitatea sa, modalitatea de exprimare a intenției normative nu întrunește exigențele de calitate a unei legi.

Precizăm că, pentru a asigura legislației interne o cât mai bună înțelegere și implicit o aplicare corectă, este esențial ca redactarea acesteia să fie una de calitate. Referitor la acest aspect, menționăm că, potrivit art. 6 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *„Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului”*.

Cu privire la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri¹, statuând că *„una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative”* și că *„respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art. 1 alin. (5) din Constituție”*.

Din analiza soluțiilor legislative preconizate, s-a constatat că acestea nu respectă principiul ierarhiei actelor normative, al corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară, **aspecte care încalcă prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție**.

În acest sens, precizăm următoarele:

4.1. Referitor la Expunerea de motive, precizăm că, în primul rând aceasta nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare, prevăzută la **art. 31** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, neexistând referiri, spre exemplu, la impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), la

¹ A se vedea paragraful 35 din Decizia Curții Constituționale nr. 22/2016 care trimite la Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, Decizia nr. 17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 79 din 30 ianuarie 2015, paragrafele 95 și 96).

impactul socio-economic, la impactul asupra sistemului juridic, subliniind implicațiile asupra legislației în vigoare, precum și la consultările derulate în vederea elaborării prezentei propuneri.

În al doilea rând, menționăm că, din cuprinsul **Expunerii de motive** nu reiese ca soluțiile preconizate să fi fost precedate de o temeinică fundamentare, nefiind respectate cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, aspect dezvoltat la **pct. 4.4** din prezentul aviz.

În acest context sunt aplicabile considerentele exprimate în Decizia Curții Constituționale nr. 682 din 27 iunie 2012: „*Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, [...], încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art. 1 alin. (5) [...]*”.

4.2. Semnalăm că nu au fost respectate prevederile art. 20 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora „*Elaborarea proiectelor de acte normative trebuie precedată, în funcție de importanța și complexitatea acestora, de o activitate de documentare și analiză științifică, pentru cunoașterea temeinică a realităților economico-sociale care urmează să fie reglementate, a istoricului legislației din acel domeniu, precum și a reglementărilor similare din legislația străină, în special a țărilor Uniunii Europene*”.

4.3. Totodată, precizăm că nu sunt respectate nici dispozițiile art. 13 lit. c) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora „*Actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, scop în care:*

a) proiectul de act normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel, cu care se află în conexiune; (...);

c) proiectul de act normativ trebuie să fie corelat cu reglementările comunitare și cu tratatele internaționale la care România este parte; (...)”.

4.4. Menționăm că soluțiile legislative preconizate la **art. I**, prin care se intervine asupra **Legii nr. 104/2011** privind calitatea aerului înconjurător, cu modificările ulterioare, nu sunt conforme nici cu dispozițiile art. 22 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora noile reglementări trebuie corelate cu obligațiile asumate de România ca stat membru al Uniunii Europene și exprimate în norme cu caracter obligatoriu ce au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, în conformitate cu **art. 148 alin. (2) din Legea fundamentală**.

Precizăm că, pe de-o parte, prin Legea nr. 104/2011 privind calitatea aerului înconjurător, cu modificările ulterioare, sunt transpuse în legislația națională prevederile **Directivei 2008/50/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 mai 2008 privind calitatea aerului înconjurător și un aer mai curat pentru Europa**, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (JOUE) nr. L 152 din 11 iunie 2008 și ale **Directivei 2004/107/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 decembrie 2004 privind arseniul, cadmiul, mercurul, nichelul, hidrocarburile aromatice policiclice în aerul înconjurător**, publicată în Jurnalul Oficial al Comunităților Europene (JOCE) nr. L 23 din 26 ianuarie 2005.

Asupra acestor acte juridice europene s-a intervenit prin **Directiva (UE) 2024/2881 a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2024 privind calitatea aerului înconjurător și un aer mai curat pentru Europa**, în care, la art. 31, se prevede că „(1) *Directivele 2004/107/CE și 2008/50/CE, astfel cum au fost modificate prin directivele enumerate în partea A din anexa XI la prezenta directivă, se abrogă de la 12 decembrie 2026, fără a aduce atingere obligațiilor statelor membre privind termenele pentru transpunerea în dreptul intern a directivelor prevăzute în partea B din anexa XI la prezenta directivă.*

(2) Trimiterile la directivele abrogate se interpretează ca fiind trimiteri la prezenta directivă și se citesc în conformitate cu tabelul de corespondență prevăzut în anexa XII la prezenta directivă”.

În consecință, noua directivă urmează să fie transpusă în legislația națională, în ceea ce privește obligațiile suplimentare, până la data de 11 decembrie 2026, cu aplicabilitate de la 12 decembrie 2026.

Astfel, aderarea României la Uniunea Europeană a ridicat problema raportului de forță juridică dintre normele interne și cele ale Uniunii Europene și, în acest cadru, cu cele cuprinse în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, respectiv a interpretării date acestora de Curtea de Justiție a Uniunii Europene.

Sub acest aspect sunt incidente dispozițiile **art. 148 alin. (2) din Constituție**, care prevăd prioritatea prevederilor tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și a celorlalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, față de dispozițiile contrare din legile interne. Or, prin soluțiile juridice propuse, se urmărește intervenția asupra normelor comunitare transpuse deja în legislația națională, prin aceasta aducându-se atingere art. 148 alin. (2) din Legea fundamentală.

Într-o serie de decizii, cum ar fi Decizia nr. 104/2018, Curtea Constituțională a României a statuat asupra obligațiilor autorităților publice rezultate din actul aderării².

Pe de altă parte, precizăm că, în cadrul alinierii la reglementările comunitare, prin Legea nr. 104/2011, cu modificările ulterioare, potrivit art. 4 alin. (1) și (2), a fost reglementat:

„(1) Punerea în aplicare a prevederilor prezentei legi se realizează prin Sistemul Național de Evaluare și Gestionare Integrată a Calității Aerului, denumit în continuare SNEGICA, care asigură cadrul organizatoric, instituțional și legal de cooperare între autoritățile și instituțiile publice, cu competențe în domeniu, în scopul evaluării și gestionării calității aerului înconjurător, în mod unitar, pe întreg teritoriul României, precum și pentru informarea populației și a organismelor europene și internaționale privind calitatea aerului înconjurător.

(2) SNEGICA cuprinde, ca părți integrante, următoarele două sisteme:

a) Sistemul Național de Monitorizare a Calității Aerului, denumit în continuare SNMCA, care asigură cadrul organizatoric, instituțional și legal pentru desfășurarea activităților de monitorizare a calității aerului înconjurător, în mod unitar, pe teritoriul României;

b) Sistemul Național de Inventariere a Emisiilor de Poluanți Atmosferici, denumit în continuare SNIEPA, care asigură cadrul organizatoric, instituțional și legal pentru realizarea inventarelor privind emisiile de poluanți în atmosferă, în mod unitar, pe întreg teritoriul țării”.

Or, prin soluțiile legislative propuse prin prezentul proiect, se urmărește reglementarea unui nou Sistem Național de prognoză și Avertizare privind Calitatea aerului care, pe lângă finanțarea a cărei sursă nu a fost stabilită, necesită o bază tehnică nouă – infrastructura, arhivă de date și informații, precum și resursă umană adecvată, neprecizate și cuantificate în proiect sau în instrumentul de motivare

² „În aplicarea art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție, România aplică cu bună-credință obligațiile rezultate din actul aderării, neinterferând cu competența exclusivă a Uniunii Europene, și, astfel cum a stabilit în jurisprudența sa, în virtutea clauzei de conformare cuprinse chiar în textul art. 148 din Constituție, România nu poate adopta un act normativ contrar obligațiilor la care s-a angajat în calitate de stat membru (a se vedea Decizia nr. 887 din 15 decembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 191 din 15 martie 2016, paragraf 75). [...] De asemenea, folosirea unei norme de drept european în cadrul controlului de constituționalitate ca normă interpusă celei de referință implică, în temeiul art. 148 alin. (2) și (4) din Constituția României, o condiționalitate cumulativă: pe de o parte, această normă să fie suficient de clară, precisă și neechivocă prin ea însăși sau înțelesul acesteia să fi fost stabilit în mod clar, precis și neechivoc de Curtea de Justiție a Uniunii Europene și, pe de altă parte, norma trebuie să se circumscrie unui anumit nivel de relevanță constituțională, astfel încât conținutul său normativ să susțină posibila încălcare de către legea națională a Constituției – unica normă directă de referință în cadrul controlului de constituționalitate”.

care îl însoțește, lipsind de asemenea dispozițiile referitoare la sistemul ce se dorește a fi înlocuit.

În consecință, prin noile dispoziții propuse **se instituie o reglementare paralelă** în ceea ce privește sistemul național prin care se monitorizează calitatea aerului la nivel național, aspect interzis de art. 16 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

În ceea ce privește **art. II**, acesta cuprinde intervenții legislative asupra **Legii nr. 293/2018** privind reducerea emisiilor naționale de anumiți poluanți atmosferici, cu modificările ulterioare, act normativ prin care a fost transpusă în legislația la nivel național **Directiva (UE) 2016/2.284 a Parlamentului European și a Consiliului din 14 decembrie 2016 privind reducerea emisiilor naționale de anumiți poluanți atmosferici, de modificare a Directivei 2003/35/CE și de abrogare a Directivei 2001/81/CE**, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria L, nr. 344 din 17 decembrie 2016.

De asemenea, în temeiul acestui act juridic european, a fost emisă **Directiva delegată (UE) 2024/299 a Comisiei din 27 octombrie 2023 de modificare a Directivei (UE) 2016/2284 a Parlamentului European și a Consiliului privind metodologia de raportare a prognozelor de emisii de anumiți poluanți atmosferici**, care a fost transpusă în legislația națională prin **Hotărâre Guvernului nr. 643/2024 pentru modificarea anexelor nr. 1 și 4 la Legea nr. 293/2018 privind reducerea emisiilor naționale de anumiți poluanți atmosferici**.

Or, intervenția asupra Legii nr. 293/2018 privind reducerea emisiilor naționale de anumiți poluanți atmosferici, cu modificările ulterioare, vizează corelarea acesteia cu soluțiile legislative preconizate pentru Legea nr. 104/2011 privind calitatea aerului înconjurător, cu modificările ulterioare, situație în care **observațiile formulate cu privire la respectivul act sunt valabile în mod corespunzător**.

4.5. În subsidiar, precizăm că nici din punct de vedere al modului de redactare, proiectul nu îndeplinește rigorile normative impuse de art. 8 alin. (4) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care prevăd că *„Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce. Nu se folosesc termeni cu încărcătură afectivă. Forma și estetica exprimării nu trebuie să prejudicieze stilul juridic, precizia și claritatea dispozițiilor”*.

În acest sens, cu titlu de exemplu, la **art. I pct. 3**, semnalăm că referirea generică la „autoritățile administrației publice locale” din

norma propusă pentru **art. 79 alin. (3¹) teza întâi din Legea nr. 104/2011**, face ca norma să fie insuficient de clară, afectând accesibilitatea și predictibilitatea acesteia deoarece, din actuala redactare, nu rezultă cu precizia necesară cărei anume autorități îi incumbă respectiva obligație.

Mai mult decât atât, în ceea ce privește stabilirea drept contravenție a nerespectării acestei obligații, prevăzând incidența răspunderii contravenționale a autorităților deliberative ale administrației publice locale, precizăm că, așa cum s-a precizat și în Decizia Curții Constituționale nr. 574/2014, acestea nu au personalitate juridică și prin urmare nu pot avea patrimoniu propriu, astfel încât nu pot exercita drepturi și obligații proprii în cadrul **raporturilor juridice**.

Pe de altă parte, în ceea ce privește **teza a doua** a normei propuse pentru **art. 73 alin. (3¹)**, semnalăm că nerespectarea obligațiilor ce revin titularilor de activități potrivit planurilor de acțiune pe termen scurt este deja prevăzută drept contravenție în cuprinsul art. 79 alin. (1) lit. b), astfel încât, în ceea ce privește această categorie de subiecți activi, **se instituie reglementări paralele referitoare la răspunderea contravențională**, aspect care contravine art. 16 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

*

* *

Ca urmare a celor de mai sus, este necesar ca propunerea legislativă să fie reconsiderată în totalitate, atât din punctul de vedere al configurării soluțiilor legislative preconizate, care trebuie să fie în concordanță cu reglementările comunitare și cu tratatele internaționale la care România este parte, cât și din punctul de vedere al exprimării soluțiilor, în acord cu exigențele de tehnică legislativă.

PRESEDINTE

Florin IORDACHE

București
Nr. 423/30.04.2026