



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Sp. 460 / 3.11.2025

Biroul permanent al Senatului

484 / 10.11.2025

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă pentru
protejarea și valorificarea durabilă a Deltei Dunării**

Analizând **propunerea legislativă pentru protejarea și valorificarea durabilă a Deltei Dunării** (b460/01.10.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/5523/07.10.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D838/08.10.2025,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

1. Propunerea legislativă are ca obiect instituirea cadrului legal pentru protejarea și valorificarea durabilă a Deltei Dunării, în sensul înființării Fondului Național pentru Protecția Deltei Dunării.

În cadrul **Expunerii de motive**, intervențiile legislative preconizate sunt argumentate prin faptul că „*Legea propusă urmărește să creeze un cadru legislativ și instituțional solid pentru protejarea Deltei, prin:*

- protejarea biodiversității Deltei Dunării;*
- crearea unui Fond Național pentru Protecția Deltei Dunării;*
- asigurarea unui cadru legislativ strict împotriva braconajului și a construcțiilor ilegale și introducerea unor sancțiuni severe;*
- sprijinirea comunităților locale prin promovarea ecoturismului și a pescuitului sustenabil;*

-instituirea unui Plan Național pentru Conservarea Deltei Dunării 2025-2035;

-utilizarea tehnologiilor moderne de monitorizare.”.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice, fiind incidente dispozițiile art. 73 alin. (3) lit. h) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea prevederilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

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

4. Întrucât soluțiile legislative preconizate aduc implicații asupra bugetului de stat, semnalăm că este obligatorie solicitarea unei informări din partea Guvernului, în conformitate cu dispozițiile art. 111 alin. (1) teza a doua din Constituția României, republicată, precum și a dispozițiilor art. 15 alin. (1) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la obligativitatea întocmirii unei fișe financiare, cu respectarea condițiilor prevăzute la art. 15 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

5. Semnalăm că **Expunerea de motive** nu respectă structura instrumentului de prezentare, prevăzută la art. 30 și 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și nu prezintă în mod sistematizat și clar motivul emiterii actului normativ, în special, insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, principiile de bază și finalitatea reglementării propuse, cu evidențierea elementelor noi, impactul socioeconomic, impactul financiar asupra bugetului general consolidat, impactul asupra sistemului juridic, consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, activitățile de informare publică privind elaborarea și implementarea acestuia.

În context, menționăm că, potrivit prevederilor art. 7 alin. (1) teza a doua din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, ***„Evaluarea preliminară a impactului presupune identificarea și analizarea efectelor economice, sociale, de mediu, legislative și bugetare pe care le produc reglementările propuse.”.***

Precizăm că evaluarea preliminară a impactului noilor reglementări asupra efectelor economice, de mediu, legislative și bugetare reprezintă un set de activități și proceduri realizate cu scopul de a asigura o fundamentare adecvată a inițiativelor legislative, în vederea, atât a evaluării impactului legislației specifice în vigoare la momentul elaborării proiectului de act normativ, cât și a evaluării impactului politicilor publice pe care proiectul de act normativ le implementează.

6. Analizând conținutul propunerii legislative, în ceea ce privește fondul reglementărilor preconizate, semnalăm că, prin modalitatea de exprimare a intenției normative, trebuie să fie instituite reguli suficient de bine conturate, pentru a corespunde dispozițiilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Menționăm că soluțiile legislative preconizate trebuie să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă, pentru a nu fi susceptibile să încalce prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție.

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) teza I 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. [...]”*.

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”*.

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.

Totodată, menționăm că, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale², Curtea a reținut că principiul legalității presupune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor, conducând la caracterul de *lex certa* al normei. Legiuitorului îi revine obligația ca în actul de legiferare, indiferent de domeniul în care își exercită această competență constituțională, să dea dovadă de o atenție sporită în respectarea acestor cerințe, concretizate în claritatea, precizia și predictibilitatea legii³.

Cu privire la aceste aspect, semnalăm următoarele:

6.1. La titlu, având în vedere faptul că normele propuse în proiect vizează înființarea Fondului Național pentru Protecția Deltei Dunării, în aplicarea art. 41 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, sugerăm reformularea în consecință a textului.

6.2. Referitor la structura prezentei propuneri legislative, raportat la întinderea redusă a reglementării propriu-zise - doar 8 articole, prezentate succint, luând în considerare obiectul propriu-zis al demersului legislativ, semnalăm că acesta prezintă norme insuficient conturate, ceea ce afectează predictibilitatea normei juridice.

Cu titlu exemplificativ, menționăm intervenția preconizată la **art. 2 alin. (2)**, prin care se prevede că orice intervenție care afectează ecosistemul Deltei se supune avizului Administrației Biosferei Delta Dunării și aprobării Ministerului Mediului care, în redactarea preconizată este mult prea generală, afectând claritatea și aplicarea corectă a normei juridice.

De asemenea, la **art. 3 alin. (1)**, prin care se preconizează administrarea de către Ministerul Mediului a Fondului Național pentru Protecția Deltei, menționăm că este de analizat dacă administrarea de către Ministerul Mediului a Fondului Național pentru Protecția Deltei Dunării este prevăzută în cadrul atribuțiilor din Hotărârea nr. 43/2020 privind organizarea și funcționarea Ministerului Mediului, Apelor și Pădurilor.

6.3. Referitor la marcarea articolelor cu **denumiri marginale**, semnalăm că, potrivit prevederilor art. 47 alin. (5) din Legea

² A se vedea, în acest sens, spre exemplu, Decizia nr. 193 din 6 aprilie 2022, paragraful 23, Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, sau Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012.

³ A se vedea Decizia nr. 845 din 18 noiembrie 2020, paragraful 92.

nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, articolele vor fi prevăzute cu denumiri marginale, exprimând sintetic obiectul, la coduri și la legi de mare întindere.

6.4. La art. 2 alin. (2), având în vedere că referirea la Administrația Rezervației Biosferei Delta Dunării este la prima menționare în cuprinsul textului, pentru rigoare normativă, sugerăm înlocuirea sintagmei „*Administrației Rezervației Biosferei Delta Dunării (ARBDD)*” cu sintagma „*Administrației Rezervației Biosferei Delta Dunării, denumită în continuare, ARBDD*”. În urma preluării observației, eventualele referiri la respectiva autoritate se vor face sub forma „**ARBDD**”.

6.5. La art. 3, semnalăm că, astfel cum este formulată soluția potrivit căreia resursele se utilizează pentru conservarea biodiversității, dotarea ARBDD și sprijinirea comunităților locale, este insuficient de clară, ceea ce afectează previzibilitatea normei juridice.

În acest sens, menționăm că, pe de o parte, noțiunea de „*resurse*” utilizată în mod generic este improprie stilului normativ, fiind necesară revederea textului în sensul precizării în mod expres a resurselor la care se face referire, cu atât mai mult cu cât, acestea sunt necesare pentru „*conservarea biodiversității*” și „*dotarea ARBDD*”. Cu privire la acest aspect, semnalăm că norma nu prevede modalitatea prin care resursele vor fi gestionate și utilizate, dar nici ce implică conservarea biodiversității. De asemenea, precizăm că nu este clar la ce se referă „*dotarea ARBDD*” raportat la restul soluțiilor cuprinse în proiect, fiind necesară revederea textului.

Pe de altă parte, cu privire la soluția legislativă potrivit că „*Resursele se utilizează pentru ... sprijinirea comunităților locale*”, precizăm că nu se înțelege în mod clar cum se va realiza sprijinirea respectivelor comunități locale.

În acest sens, menționăm că se impune reformularea textului ținând cont și de prevederile textelor *de lege lata*, respectiv dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 27/1996 privind acordarea de facilități persoanelor care domiciliază sau lucrează în unele localități din Munții Apuseni și în Rezervația Biosferei „Delta Dunării”, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

6.6. La art. 4 alin. (1), care reglementează instituirea obligației ARBDD de a implementa sisteme moderne de monitorizare precum drone, sateliți, camere fixe sau patrulare permanente, semnalăm că, în

actuala redactare, norma este insuficient de clară întrucât nu este menționată în mod expres modalitatea prin care se va realiza, afectând claritatea normei juridice, fiind necesară reformularea textului propus.

6.7. La art. 7, alin. (1), semnalăm că se impune revederea textului întrucât, în actuala formulare, incriminarea propusă reprezintă o reglementare paralelă în raport cu dispozițiile art. 15⁴ din Legea nr. 82/1993 privind constituirea Rezervației Biosferei „Delta Dunării”, cu modificările și completările ulterioare, și cu dispozițiile art. 15² din același act normativ, în ceea ce privește braconajul cinegetic, și ale art. 56 și 57 din Legea pescuitului și a protecției resursei acvatice vii nr. 176/2024, referitor la braconajul piscicol, ceea ce contravine art. 14 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

De altfel, trimiterea la dispozițiile Codului penal din cuprinsul textului propus pentru **art. 7 alin. (1)** nici nu este corectă, întrucât braconajul cinegetic și braconajul piscicol sunt incriminate prin dispozițiile legilor penale speciale anterioare, și nu prin Codul penal.

Menționăm că, în ceea ce privește infracțiunile deja prevăzute în cuprinsul Legii nr. 82/1993, majorarea limitelor pedepselor trebuie realizată prin modificarea respectivelor norme, și nu prin prevederea, într-o lege distinctă, a respectivei majorări.

În ceea ce privește sancțiunile preconizate la **alin. (2) și (3)**, precizăm că referirea generică la „construcții ilegale” și, respectiv, la „activități ilegale” nu este suficientă pentru a determina sfera faptelor avute în vedere de cele două dispoziții.

Mai mult decât atât, reglementarea este incompletă, întrucât din redactarea propusă nu rezultă nici care este natura răspunderii juridice incidente.

PRESEDINTE

Florin IORDACHE

București
Nr. 843/31.10.2025