



CONSILIUL LEGISLATIV

Directorat General al Senatului

B. 228. 22.05.2026

349. 2.06.2026

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă privind completarea
Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2011 privind
guvernanța corporativă a întreprinderilor publice și pentru
modificarea Legii nr. 137/2002 privind unele măsuri
pentru accelerarea privatizării**

Analizând propunerea legislativă privind completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2011 privind guvernanța corporativă a întreprinderilor publice și pentru modificarea Legii nr. 137/2002 privind unele măsuri pentru accelerarea privatizării (b228/20.04.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului, cu adresa nr. XXXV/1933/27.04.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D369/28.04.2026,

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 **completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2011 privind guvernanța corporativă a întreprinderilor publice**, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 111/2016, cu modificările și completările ulterioare, cu **un nou capitol, Capitolul III¹ – Întreprinderile publice din infrastructura critică națională**, prin care se „*institue un regim derogatoriu, limitat ca sferă de aplicare la întreprinderile publice strategice, în conformitate cu logica protecției infrastructurilor critice consacrată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 98/2010*”, astfel cum se prevede în **Expunerea de motive**.

Potrivit aceluiași **instrument de prezentare și motivare**, prin proiect se propune și **modificarea art. 2 din Legea nr. 137/2002 privind unele măsuri pentru accelerarea privatizării**, cu modificările și completările ulterioare, în sensul excluderii *„expres din sfera de aplicare a acestei legi a societăților comerciale, filialelor și regiilor autonome care desfășoară activități în domeniile considerate infrastructură critică națională. Această modificare asigură coerența sistemului juridic prin eliminarea oricărei posibilități ca prevederile Legii nr. 137/2002, orientate spre accelerarea privatizării, să fie aplicate unor entități pentru care interesul național impune menținerea controlului public majoritar calificat”*.

Totodată, se propune adoptarea, de către Guvern, prin hotărâre, a *„listei întreprinderilor publice care se încadrează la art. 2 pct. 2 lit. b) și c) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011 (...) și care desfășoară activități în domenii care aparțin infrastructurii critice naționale”*.

În considerarea acestor măsuri, se preconizează **republicarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2011**, *„pentru a asigura claritatea și accesibilitatea cadrului normativ rezultat în urma completărilor aduse (...), facilitând identificarea și aplicarea corectă a prevederilor de către toate categoriile de destinatari”*.

2. Prin obiectul de reglementare, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor organice, iar în aplicarea dispozițiilor art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, 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 prezenta propunere legislativă poate avea implicații asupra bugetului de stat, sunt incidente prevederile art. 111 alin. (1) din Constituția României, republicată, fiind necesar a se solicita punctul de vedere al Guvernului.

Totodată, sunt incidente prevederile 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 de art. 21 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată.

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.

Totodată, menționăm insuficiența argumentelor prezentate în cadrul instrumentului de motivare și prezentare, care este inconsistent și necorelat cu realitățile normative, în raport de schimbările preconizate la nivel legislativ.

Totodată, menționăm **lipsa de fundamentare a instrumentului de prezentare și motivare**, cu privire la care Curtea Constituțională a reținut în **Decizia nr. 139/2019** că *„În lipsa motivării, în sensul arătat, a legii adoptate, nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului, esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia. (...) Caracterul sumar al instrumentului de prezentare și motivare, precum și lipsa de fundamentare temeinică a actelor normative au fost sancționate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa, în raport cu aceleași exigențe de claritate, predictibilitate a legii și securitate a raporturilor juridice impuse de art. 1 alin. (5) din Constituție, cu invocarea deopotrivă a normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative”*.

De asemenea, prin aceeași decizie, Curtea Constituțională a statuat că *„Fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate, întrucât previne arbitrarul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale. Accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt cerințe ale principiului securității raporturilor juridice, constituind garanții împotriva arbitrarului (...)”*.

6. Referitor la soluțiile legislative preconizate, în raport de obiectivele urmărite în ceea ce privește **fondul și forma reglementării** și în afară de **aspectele de oportunitate** asupra cărora nu ne pronunțăm, semnalăm că proiectul este redactat într-o **manieră insuficient fundamentată**, deși, potrivit **Expunerii de motive**, demersul normativ urmărește protejarea unor interese strategice legitime, prin *„asigurarea, pe cale legislativă, a menținerii unei participații a statului român de cel puțin două treimi din totalul drepturilor de vot în adunarea generală a acționarilor sau asociaților întreprinderilor publice strategice, precum*

și instituirea unui drept de veto al statului pentru situațiile excepționale în care pragul menționat nu este, la momentul intrării în vigoare a legii, îndeplinit”, însă acesta prezintă **deficiențe semnificative sub aspectul proporționalității, al clarității și al garanțiilor efective pentru respectarea drepturilor de proprietate și a libertății economice și riscă să genereze efecte negative chiar asupra funcționării infrastructurii critice**, după cum vom arăta în cele ce urmează.

Astfel, deși obiectivul protejării infrastructurii critice și al menținerii controlului asupra sectoarelor strategice este unul legitim, *„prin mecanismul alocării preferențiale a unei părți semnificative din emisiunile noi către investitorii de retail, reglementarea va permite cetățenilor români să participe direct, în calitate de acționari, la capitalul unor companii strategice, consolidând astfel legătura dintre cetățeni și patrimoniul economic național și contribuind la educația financiară și la dezvoltarea culturii investiționale în rândul populației*”, astfel cum se afirmă în **Expunerea de motive**, soluțiile legislative preconizate sunt susceptibile să ridice probleme din perspectiva respectării drepturilor și libertăților cetățenești, în special în ceea ce privește **dreptul de proprietate și libertatea economică**.

Precizăm, în acest sens, că instituirea unui prag obligatoriu de două treimi din drepturile de vot pentru stat **este incompatibilă cu principiile guvernantei corporative consacrate de actele normative în domeniu și cu dreptul la libera circulație a capitalurilor**. Curtea de Justiție a Uniunii Europene a sancționat în mod constant drepturile speciale ale statelor membre care restricționează accesul investitorilor privați la capitalul societăților publice¹, stabilind că astfel de mecanisme (*golden shares*) sunt admise doar dacă sunt **proporționale, nediscriminatorii și justificate de rațiuni imperative de interes**

¹ A se vedea, cu titlu de exemplu: Case law of the European Court of Justice on „golden shares” of Member States in privatised companies: Case C-58/99, Comm'n v. Italy, 2000 E.C.R. I-3811; Case C-367/98, Comm'n v. Portugal, 2002 E.C.R. I-4731; Case C-207/07, Comm'n v. Spain, 2008; Comment on the ECJ decisions of 4 June 2002; *Portugal*, Case C-367/98 at para. 41; *Italy*, Case C-58/99 at para. 20; Case C-483/99, Comm'n v. France, 2002 E.C.R. I-4781; Case C-503/99, Comm'n v. Belgium, 2002 E.C.R. I-4809; Case C-463/00, Comm'n v. Spain, 2003 E.C.R. I-4581; Case C-98/01, Comm'n v. U.K., 2003 E.C.R. I-4641; Case C-463/04 and C-464/04, *Federconsumatori and Associazione Azionariato Diffuso dell'AEM SpA v. Comune di Milano*, 2007 E.C.R. I-10419; Case C-112/05, Comm'n v. Germany, 2007 E.C.R. I-8995; Case C-326/07, Comm'n v. Italy, 2009 E.C.R. I-2291; Case C-274/06, Comm'n v. Spain, 2008 E.C.R. I-26; *Spain*, Case C-207/07; Case C-326/07, Comm'n v. Italy, 2009 E.C.R. I-2291; Case C-171/08, Comm'n v. Portugal, 2010 E.C.R. I-6817; Case C-543/08, Comm'n v. Portugal, 2010 E.C.R. I-11241; Case C-212/09, Comm'n v. Portugal, 2011 E.C.R. I-10889; Case C-244/11, Comm'n v. Greece (Nov. 8. 2012), <http://curia.europa.eu/>.

general, însă propunerea legislativă nu cuprinde nicio astfel de justificare și nu prevede un mecanism de proporționalitate.

În plus, prin instituirea unui control calificat permanent prin transformarea statului într-un acționar cu putere decizională absolută, propunerea legislativă anulează însăși rațiunea pentru care s-au adoptat acte normative în domeniul analizat și reglementează un model de administrare politic, **incompatibil cu obiectivele de eficiență economică și performanță**. Prin urmare, textul preconizat este de natură să genereze prejudicii economice, **în special din perspectiva procesului de aderare la Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE)**.

Mai mult, referitor la introducerea unor reguli de alocare a emisiunilor către investitorii de retail și către fonduri definite, potrivit proiectului, ca fiind îndreptate către economia românească, subliniem că aceasta reprezintă o **intervenție directă în mecanismele pieței de capital și contravine principiilor neutralității și tratamentului egal al investitorilor, afectând indirect exercitarea libertății economice**, mai ales în absența unei analize de impact detaliate care să justifice proporționalitatea acestor măsuri.

7. În ceea ce privește **fondul reglementării**, și anume **completarea** Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2011 privind guvernanța corporativă a întreprinderilor publice, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 111/2016, cu modificările și completările ulterioare, cu **un nou capitol, Capitolul III¹ – Întreprinderile publice din infrastructura critică națională²**, semnalăm că acesta **nu se integrează tematic** în cuprinsul actului normativ de bază, întrucât prezintă necorelări cu prevederile **Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 98/2010 privind identificarea, desemnarea și protecția infrastructurilor critice**, aprobată cu modificări prin Legea nr. 18/2011, cu modificările și completările ulterioare, care, **potrivit proiectului, constituie temeiul instituirii acestui regim juridic special pentru întreprinderile publice care activează în domeniul infrastructurii critice naționale**, precum și cu dispozițiile **Legii nr. 294/2024 privind reziliența entităților critice, precum și pentru modificarea unor acte normative**, care modifică și abrogă o parte dintre articolele Ordonanței

² Capitolul III¹ preconizat a fi introdus după Capitolul III din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011 cuprinde art. 46² și art. 46³.

de urgență a Guvernului nr. 98/2010 și instituie paralelisme sau suprapuneri insuficient corelate cu mecanismele deja reglementate prin aceste acte normative.

7.1. În acest sens, principalele deficiențe ale proiectului constau în faptul că se dorește instituirea unui regim juridic special pentru „întreprinderi publice din infrastructura critică națională”, deși legislația în vigoare menționată *supra* operează cu categorii juridice diferite, precum:

a) **Infrastructura Critică Națională (ICN)**, care este definită ca *infrastructură*, iar nu ca *întreprindere*;

b) **proprietar/operator/administrator de ICN**, sediul materiei este prevăzut în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 98/2010;

c) **entitatea critică**, care este reglementată de Legea nr. 294/2024.

Din acest motiv, subliniem că nu sunt suficiente ajustări terminologice, ci reconsiderarea în integralitate a art. I, iar în funcție de intenția inițiatorului, ar fi trebuit să se facă o delimitare între instituirea regimului special exclusiv pentru **întreprinderile publice care au calitatea de proprietar/operator/administrator al unor ICN, desemnate potrivit Ordonanței de urgență a Guvernului nr.98/2010** și includerea în mod distinct și corect a **întreprinderilor publice identificate ca entități critice potrivit Legii nr. 294/2024**, cu precizarea raportului dintre cele două categorii.

În lipsa acestei delimitări, proiectul riscă să genereze dificultăți în aplicare, suprapuneri instituționale și incertitudine cu privire la entitățile efectiv vizate de regimul juridic preconizat prin proiect.

7.2. O altă deficiență se referă la **denumirea noului Capitol III¹ – Întreprinderile publice din infrastructura critică națională** și la norma propusă pentru **art. 46² alin. (1)**, unde semnalăm că soluția legislativă este întemeiată pe o premisă terminologică și juridică **insuficient corelată cu reglementarea cadru în materie**.

Astfel, **Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 98/2010** nu consacră categoria juridică a „întreprinderilor publice din infrastructura critică națională”, ci **definește infrastructura critică națională (ICN) ca fiind un element, un sistem sau o componentă a acestuia, (...) cât și proiectul unui obiectiv strategic de interes**

național, a cărei construcție este imperios necesară pentru salvagardarea interesului național³”.

Totodată, actul normativ menționat *supra* operează cu noțiunile de **proprietar/operator/administrator de infrastructură critică națională (ICN)**⁴, iar nu cu aceea de „întreprindere aparținând infrastructurii critice”.

7.3. O altă deficiență privește faptul că proiectul se raportează exclusiv la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 98/2010, fără a avea în vedere că prin **Legea nr. 294/2024 privind reziliența entităților critice, precum și pentru modificarea unor acte normative** a fost instituit **un nou cadru juridic privind reziliența entităților critice**, act normativ care modifică substanțial Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 98/2010.

În schimb, Legea nr. 294/2024 operează cu **termeni și noțiuni distincte**, precum: *entitate critică*, prevăzută la **art. 6**; *serviciu esențial* – serviciul furnizat de entitatea critică, definit la **art. 3 lit. f)**; *infrastructură critică* – activul, instalația, echipamentul, rețeaua ori sistemul necesar furnizării serviciului esențial, definită la **art. 3 lit. e)**.

Din **analiza comparativă** a celor două acte normative precizate *supra*, reiese faptul că:

a) ICN, în sensul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 98/2010, privește în primul rând **infrastructura desemnată**;

b) entitatea critică, în sensul Legii nr. 294/2024, privește **persoana juridică** furnizoare de servicii esențiale.

Astfel, se constată că cele două categorii pot coincide în practică, dar **nu sunt identice din punct de vedere juridic**.

Astfel, o întreprindere publică poate fi: proprietar/operator/administrator de ICN, o entitate critică, potrivit Legii nr. 294/2024, ambele sau niciuna dintre acestea, chiar dacă activează într-un sector sensibil.

Având în vedere cele de mai sus, semnalăm că prin proiect nu se clarifică în mod expres dacă se urmărește:

a) protejarea întreprinderilor publice care au în responsabilitate ICN desemnate potrivit Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 98/2010; sau

³ Art. 3 lit. a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 98/2010.

⁴ Art. 3 lit. f) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 98/2010.

b) protejarea întreprinderilor publice identificate drept **entități critice, potrivit Legii nr. 294/2024**; sau

c) instituirea unui regim cumulativ pentru ambele categorii.

În lipsa acestor delimitări, normele propuse sunt susceptibile să genereze **necorelări conceptuale și riscul unor aplicări neunitare**.

7.4. Privitor la instituirea unei liste de întreprinderi publice prin hotărâre a Guvernului, astfel cum se prevede la **art. I**, la textul **art. 46²** și la **art. III alin. (1)**, subliniem că prin aceasta se creează un **mecanism normativ paralel**, insuficient corelat cu procedurile deja existente, susceptibil să conducă la anumite **neclarități**, precum:

a) o întreprindere poate fi prevăzută pe lista menționată de proiect, deși infrastructura pe care o operează nu a fost desemnată ca ICN;

b) o întreprindere este proprietar/operator de ICN desemnată, dar nu figurează pe lista prevăzută de proiect;

c) o întreprindere este identificată ca entitate critică, potrivit Legii nr. 294/2024, dar nu intră sub regimul instituit de art. 46².

Această soluție propusă de inițiatori ridică **probleme de corelare**, după cum urmează:

a) **Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 98/2010 prevede deja că desemnarea ICN se aprobă prin hotărâre a Guvernului**, în urma unei proceduri de identificare realizate de autoritățile publice responsabile și înaintate prin Centrul Național de Coordonare a Protecției Infrastructurilor Critice (CNCPIC);

b) **Legea nr. 294/2024 prevede că lista entităților critice se aprobă prin decizie a prim-ministrului**, la propunerea Centrului Național de Coordonare a Protecției Infrastructurilor Critice (CNCPIC);

c) **proiectul instituie o a treia listă, distinctă**, a „întreprinderilor publice din infrastructura critică”, aprobată tot prin hotărâre a Guvernului, fără a preciza raportul dintre aceasta și celelalte două mecanisme.

7.5. Din analiza normelor preconizate, se constată omisiunea rolului Centrului Național de Coordonare a Protecției Infrastructurilor Critice (CNCPIC), al autorităților publice responsabile și al autorităților competente sectoriale.

Din formularea actuală a proiectului rezultă că acesta utilizează, în principal, noțiunile prevăzute de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011, precum „*statul român*”, „*autorități publice tutelare*”,

„*alte entități publice mandatate*”, cu toate că, în materia protecției infrastructurilor critice și a rezilienței entităților critice, cadrul legal incident consacră roluri specifice **CNCPIC**, în calitate de structură de coordonare națională în domeniul protecției infrastructurilor critice și, potrivit Legii nr. 294/2024, de autoritate competentă la nivel național pentru reziliența entităților critice; **autorităților publice responsabile**, în sensul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 98/2010; precum și **autorităților competente sectoriale – ACS**, în sensul Legii nr. 294/2024.

Or, **proiectul nu prevede niciun rol pentru aceste autorități** în ceea ce privește stabilirea sferei întreprinderilor vizate, avizarea sau verificarea încadrării, actualizarea listei întreprinderilor, aprecierea impactului anumitor operațiuni asupra protecției ICN ori a rezilienței entităților critice.

O asemenea omisiune este de natură să afecteze **coerența mecanismului legislativ propus**, întrucât „*autoritatea publică tutelară*”, prevăzută în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011 nu se confundă cu „*autoritatea publică responsabilă*” din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 98/2010 și nici cu „*autoritățile competente sectoriale*” din Legea nr. 294/2024.

7.6. În ceea ce privește avizul de conformitate al CSAT, semnalăm lipsa de corelare a **art. 46² alin. (2) și (3) cu art. 11² din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 98/2010**.

Astfel, la textul **art. 46² alin. (2)**, proiectul interzice orice operațiune juridică ce are ca efect diminuarea participației statului sub pragul de două treimi, iar la **alin. (3)** se permit anumite operațiuni, dacă pragul este respectat.

Precizăm că, în conformitate cu dispozițiile **art. 11² din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 98/2010**, proprietarii/operatorii/administratorii unor elemente de ICN ori obiective ce dețin calitatea de ICN, având capital de stat sau mixt, au obligația de a solicita, cu 60 de zile înainte, prin intermediul autorității publice responsabile, **avizul de conformitate al CSAT** la încheierea actelor de înstrăinare.

Subliniem că cele două regimuri nu au același obiect, în sensul în care **art. 11² din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 98/2010** privește **înstrăinarea elementelor/obiectivelor ICN**, în timp ce

proiectul privește operațiuni asupra participațiilor societare și asupra structurii capitalului.

Cu toate acestea, cele două tipuri de operațiuni pot avea efecte convergente asupra controlului și protecției unor infrastructuri critice, însă, în lipsa unei norme de corelare, se pot genera **interpretări divergente cu privire la caracterul cumulativ sau distinct al celor două regimuri.**

Prin urmare, **reglementarea este incompletă în ceea ce privește raportul dintre protecția corporativă avută în vedere de proiect și protecția infrastructurală deja instituită prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 98/2010.**

8. La art. I, la textul preconizat pentru art. 46² alin. (1), semnalăm că enunțul vizează întreprinderile publice care „*desfășoară activități în domenii care aparțin infrastructurii critice naționale*”, însă sintagma este lipsită de claritate și predictibilitate, deoarece, potrivit dispozițiilor art. 2 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 98/2010, dispozițiile acesteia „*se aplică persoanelor juridice de drept public sau privat care desfășoară activități și furnizează servicii esențiale de interes național în sectoarele și subsectoarele prevăzute în anexa nr. I*”.

Chiar dacă o persoană juridică activează într-un sector sau subsector relevant, aceasta **nu echivalează cu dobândirea calității de proprietar/operator/administrator de ICN. Calitatea de ICN** privește o **infrastructură concretă**, identificată și desemnată potrivit procedurii prevăzute la art. 9 și 10 din actul normativ sus-menționat.

Având în vedere lipsa de claritate și precizie a normei propuse prin utilizarea acestei sintagme, nu se înțelege dacă inițiatorul a avut în vedere **sectoarele și subsectoarele** din anexa nr. 1 la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 98/2010 sau dacă intenția acestuia a fost protejarea întreprinderilor care **dețin efectiv ICN**, întrucât textul nu este corelat cu noțiunea de **proprietar/operator/administrator de ICN.**

Prin urmare, apreciem că, în formularea actuală, norma este susceptibilă să aibă o **sferă de aplicare excesivă**, putând include și întreprinderi care activează în domenii sensibile, dar care nu dețin și nu operează o infrastructură desemnată ca ICN, încălcându-se, astfel, exigențele de claritate și precizie ale unei norme, precum și cerința de corelare cu actul normativ de referință.

Totodată, la **același alineat**, precizăm că sintagma „*prevăzute prin hotărâre a Guvernului*” poate genera dificultăți în interpretare și aplicare sub aspectul determinării întreprinderilor publice vizate de reglementare. Din redactarea actuală a normei nu rezultă cu claritate dacă hotărârea Guvernului privește identificarea infrastructurilor critice sau desemnarea expresă a întreprinderilor publice supuse regimului special.

9. La textul **art. 46² alin. (3)**, semnalăm că **partea dispozitivă** nu se corelează cu conținutul **lit. a) și b)**, deoarece acestea nu reglementează exclusiv vânzarea de acțiuni sau părți sociale, ci și alte operațiuni juridice distincte.

În plus, soluția legislativă referitoare la emisiunea obligațiunilor convertibile în acțiuni de la **lit. a)** nu se corelează cu cadrul juridic general aplicabil societăților și întreprinderilor publice, întrucât nu rezultă în ce măsură toate categoriile de entități vizate pot recurge la asemenea mecanisme juridice.

10. La enunțul **art. 46² alin. (4)**, referitor la „*structura alocării acțiunilor sau părților sociale către investitori*”, menționăm că norma propusă stabilește procente minime succesive, fără a rezulta în mod clar raportul dintre acestea și categoria reziduală de investitori.

Totodată, apreciem că norma este lipsită de precizie și claritate prin utilizarea sintagmei „*în măsura în care există cerere suficientă*”, întrucât nu sunt prevăzute criterii obiective pentru determinarea existenței unei asemenea cereri.

În plus, semnalăm că textul nu prezintă legătură tematică cu protecția infrastructurilor critice sau cu reziliența entităților critice, ci privește **modalitatea de distribuire a titlurilor în cadrul unor operațiuni de piață, iar nu protecția ICN, reziliența entităților critice, continuitatea serviciilor esențiale ori controlul asupra activelor critice, astfel cum sunt reglementate de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 98/2010 și de Legea nr. 294/2024.**

Aceeași situație se întâlnește și la **alin. (5)** al aceluiași articol.

11. Precizăm că textul **art. 46² alin. (6)⁵** este redundant în raport cu **definiția întreprinderii publice** din Ordonanța de urgență a

⁵ Art. 46² alin. (6) – Dispozițiile alin. (1)-(5) se aplică în mod corespunzător și filialelor întreprinderilor publice prevăzute la alin. (1), la care acestea dețin o participație majoritară sau care le asigură controlul, astfel cum este definit la art. 2 pct. 4.

Guvernului nr. 109/2011 și, totodată, **insuficient corelat cu fundamentul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 98/2010.**

Astfel, potrivit **art. 2 pct. 2 lit. c)** din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011, sunt *întreprinderi publice* societățile la care una sau mai multe întreprinderi publice (...) dețin o participație majoritară sau o participație care le asigură controlul.

Prin urmare, dacă o filială se încadrează în această situație, aceasta este deja inclusă în sfera noțiunii de întreprindere publică și, în principiu, **în sfera art. 46² alin. (1).**

Din această perspectivă, **alin. (6)** este susceptibil să reprezinte un **paralelism legislativ.**

Mai mult, din perspectiva prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 98/2010, aplicarea regimului special filialelor trebuie să fie determinată nu de simpla calitate de filială, ci de faptul că acea filială este, ea însăși, **proprietar/operator/administrator de ICN.** O extindere automată asupra tuturor filialelor controlate de o întreprindere publică ce operează ICN **ar depăși fundamentul actului cadru în materie și ar fi excesivă.**

12. Subliniem că **dreptul de veto instituit de art. 46³ nu este corelat cu mecanismele de protecție specifice,** prevăzute de **Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 98/2010 și de Legea nr. 94/2024.**

În situația în care nu este îndeplinită condiția privind participația majoritară, la **art. 46³ alin. (1)** se instituie un **drept de veto** al statului în adunarea generală a acționarilor sau asociaților „*asupra hotărârilor, indiferent de obiectul hotărârii, până la obținerea participației majoritare*”.

Apreciem că soluția preconizată ridică mai multe probleme, după cum urmează:

a) dreptul de veto nu este circumscris protecției ICN sau rezilienței entității critice;

Astfel, atât Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 98/2010, cât și Legea nr. 294/2024 consacră mecanisme funcționale și proporționale, orientate către protecția infrastructurii, continuitatea serviciilor esențiale, managementul riscurilor, reziliență, avizare CSAT în ipoteze determinate, măsuri tehnice, organizatorice și de securitate.

În schimb, dreptul de veto este general și se exercită indiferent de obiectul hotărârii, inclusiv în chestiuni care nu au legătură cu

infrastructura critică sau cu serviciile esențiale. O asemenea soluție depășește finalitatea protecției justificată prin trimiterea la prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 98/2010.

b) există o necorelare între pragul de două treimi și încetarea dreptului de veto la dobândirea majorității simple;

Se constată, așadar, că **art. 46² alin. (1)** are în vedere ca statul să dețină cel puțin două treimi din drepturile de vot. Cu toate acestea, **art. 46³ alin. (1)** prevede că dreptul de veto operează „până la obținerea participației majoritare”, astfel că instrumentul tranzitoriu încetează la un nivel inferior obiectivului stabilit de art. 46² alin. (1), afectând, în acest mod, coerența soluției legislative.

c) norma nu este raportată la categoriile de întreprinderi publice definite de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011.

Astfel, textul face referire la situația în care nu este îndeplinită condiția privind „*participația majoritară*” de la **art. 2 pct. 2 lit. b) și c) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011**, deși aceste texte reglementează categorii de întreprinderi publice, **inclusiv ipoteza controlului fără deținere majoritară**.

În consecință, apreciem că formularea propusă creează incertitudine asupra sferei reale a entităților vizate.

Mai mult, instituirea unor restricții extinse asupra transferului de acțiuni și a operațiunilor corporative, precum și introducerea unui drept de veto generalizat al statului, aplicabil inclusiv în situații în care acesta nu deține controlul majoritar, pot conduce la **afectarea substanțială a prerogativelor dreptului de proprietate ale celorlalți acționari** și pot fi interpretate ca o expropriere formală, manifestată prin imposibilitatea exercitării efective a drepturilor de vot și de dispoziție, reprezentând, în esență, **o ingerință disproporționată în ceea ce privește dreptul de proprietate**.

13. Referitor la **art. II**, menționăm că prin proiect se exclude de la aplicarea Legii nr. 137/2002 privind unele măsuri pentru accelerarea privatizării, cu modificările și completările ulterioare, „*societățile comerciale, filialele și regiile autonome care desfășoară activități în domenii considerate infrastructură critică națională, astfel cum sunt*

*definite de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 98/2010 privind identificarea, desemnarea și protecția infrastructurilor critice*⁶”.

În primul rând, precizăm că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 98/2010 nu definește „*domenii considerate infrastructură critică națională*”, ci definește la **art. 3 lit. a) infrastructura critică națională (ICN)** și enumeră distinct sectoarele și subsectoarele relevante.

Prin urmare, sintagma utilizată în cadrul Art. II **este necorelată** cu actul normativ la care face trimitere.

În al doilea rând, Legea nr. 137/2002 reprezintă reglementarea specială pentru accelerarea privatizării societăților la care statul sau autoritățile locale sunt acționari/asociați, precum și pentru regii autonome și anumite filiale.

Semnalăm că prin excluderea totală a acestor entități din sfera de aplicare a Legii nr. 137/2002, concomitent cu menținerea, la art. 46² alin. (3), a posibilității de vânzare de acțiuni sau părți sociale ori de realizare a unor operațiuni de capital, proiectul nu clarifică:

- a) care este regimul procedural aplicabil acestor operațiuni;
- b) dacă rămân incidente dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 88/1997, la care Legea nr. 137/2002 face trimitere;
- c) cum se corelează excluderea din dreptul comun al privatizării cu posibilitatea expresă de înstrăinare permisă prin Art. I.

În consecință, apreciem că se creează premisele instituirii unei **inconsecvențe normative** și chiar **un vid legislativ** privind modalitatea concretă de realizare a operațiunilor permise.

14. Privitor la art. III, semnalăm că norma de la **alin. (1)** exclude **regiile autonome**⁷, deși acestea sunt prevăzute la **art. I** al proiectului, care se referă generic la „*întreprinderile publice*”, categorie care le include și la **art. II**, care menționează expres **regiile autonome**.

Astfel, lista ce urmează a fi adoptată prin hotărâre a Guvernului privește, potrivit proiectului, doar întreprinderile publice care se încadrează la **art. 2 pct. 2 lit. b) și c)** din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011, respectiv companiile/societățile și societățile controlate de acestea.

⁶ Alin. (2) al art. 2 din Legea nr. 137/2002, cu modificările și completările ulterioare, astfel cum este propus a fi introdus prin propunere.

⁷ Art. III. – (1) În termen de 3 luni de la intrarea în vigoare a prezentei legi, Guvernul României adoptă, prin hotărâre, lista întreprinderilor publice care se încadrează la art. 2 pct. 2 lit. b) și c) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011 privind guvernarea corporativă a întreprinderilor publice și care desfășoară activități în domenii care aparțin infrastructurii critice naționale.

În schimb, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 98/2010 are o **sferă de aplicare independent de forma de organizare**, aceasta „se aplică tuturor persoanelor juridice de drept public sau privat care desfășoară activități și furnizează servicii esențiale de interes național în sectoarele și subsectoarele prevăzute în anexa nr. 1⁸”.

În plus, **regimul de publicitate al listei** prevăzute la **art. III** trebuie analizat în raport cu protecția informațiilor sensibile și clasificate, întrucât Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 98/2010 consacră un regim riguros al **informațiilor sensibile privind protecția infrastructurilor critice**, iar **art. 14¹ alin. (2)** impune diseminarea acestora potrivit principiului „nevoii de a cunoaște”.

Totodată, **Hotărârea Guvernului nr. 1.198/2012 privind desemnarea infrastructurilor critice naționale** prevede că anexele care conțin obiectivele desemnate ca ICN sunt clasificate și se comunică instituțiilor interesate.

În acest context, instituirea prin proiect a unei liste a întreprinderilor publice vizate de regimul special trebuie analizată și din perspectiva posibilității ca aceasta să permită, direct sau indirect, identificarea operatorilor unor ICN, a necesității stabilirii unui regim de publicitate compatibil cu informațiile sensibile ori clasificate, precum și a corelării cu noțiunea de „informații sensibile” de la **art. 3 lit. I) din Legea nr. 294/2024**.

La **alin. (2)**, proiectul prevede elaborarea unor „planuri de acțiune pentru creșterea participăției statului până la nivelul prevăzut la **art. 46¹ alin. (1)**”, însă din economia proiectului rezultă că intenția a fost trimiterea la **art. 46² alin. (1)** din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011, acesta fiind textul care instituie pragul de două treimi.

*

* *

Față de aspectele mai sus menționate și având în vedere că propunerea legislativă nu delimitează în mod clar situațiile în care se aplică restricțiile și criteriile de încadrare în categoria infrastructurilor critice, precum și faptul că extinde dreptul de veto al statului la nivelul organelor de conducere ale societăților, inclusiv în absența unei

⁸ Art. 2 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 98/2010.

participații majoritare, afectând principiile guvernantei corporative și ale tratamentului echitabil al acționarilor, apreciem că soluțiile legislative preconizate în proiect nu pot fi promovate în forma prezentată.

PRESEDINTE
Florin LORDACHE



București
Nr. 493/21.05.2026