



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Bp. 538 / 8 octombrie 2026

Biroul permanent al Senatului

L 602 / 19.10.2026

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru completarea Ordonanței de urgență nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice

Analizând propunerea legislativă pentru completarea Ordonanței de urgență nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice (b538/28.09.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/4660/05.10.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D836/05.10.2026,

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 de reglementare completarea Ordonanței de urgență nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 49/2011, cu modificările și completările ulterioare, cu un nou articol, art. 52¹, prin care se stabilește faptul că nu constituie infracțiune fapta persoanei de rănire sau ucidere a unui animal ca reacție la atacul acestuia.

Potrivit Expunerii de motive, soluția legislativă preconizată este argumentată prin faptul că „La momentul actual se constată o creștere semnificativă a situațiilor de interacțiune directă între om și fauna sălbatică, în special în cazul speciei *Ursus arctos*, care pătrunde frecvent în zone locuite sau în proximitatea activităților umane. Totuși, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007 nu conține o prevedere

expresă și simetrică care să protejeze direct cetățeanul în cazul unei reacții de apărare în fața unui atac al unui animal sălbatic.

Clarificarea acestei corelații normative este necesară, întrucât ambele sfere de reglementare pun în balanță două valori fundamentale aflate în conflict: protecția animalelor și a fondului cinegetic, pe de o parte, și dreptul omului la viață și la integritate fizică, pe de altă parte”.

2. Propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea prevederilor 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. Menționăm că, potrivit prevederilor art. 7 alin. (3¹) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *„Propunerile legislative, proiectele de legi și celelalte proiecte de acte normative vor fi însoțite, în mod obligatoriu, de o evaluare preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului”.*

În acest sens, menționăm că în Capitolul II - Drepturile și libertățile fundamentale din Constituția României, la art. 35 alin. (1) este prevăzut faptul că, *„(1) Statul recunoaște dreptul oricărei persoane la un mediu înconjurător sănătos și echilibrat ecologic”.*

Totodată, art. 135 alin. (2) lit. e) din Legea fundamentală este prevede că *„(2) Statul trebuie să asigure: (...) e) refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic;”.*

Precizăm că evaluarea preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului 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.

În absența unei evaluări de impact, orice risc ecologic semnificativ devine imposibil de prevenit sau corectat.

5. Semnalăm că, în actuala redactare, soluția legislativă preconizată pentru art. 52¹, prin modul general în care este redactată, poate fi interpretată că se aplică în ipoteza rănirii sau uciderii oricărui animal ca reacție la atacul acestuia, inclusiv a animalelor pentru care *ope legis* s-a stabilit o protecție suplimentară, și este susceptibilă a

încălca dispozițiile art. 148 prin raportare la art. 35 și art. 135 alin. (2) lit. e), precum și ale art. 53 din Constituția României.

Constituția României garantează dreptul tuturor la un mediu sănătos, obligație pe care statul trebuie să o ocrotească, art. 35 din Constituție instituind o obligație pozitivă a statului: de a adopta și menține un cadru normativ care să asigure protecția efectivă a mediului. Orice soluție legislativă care reduce nivelul de protecție deja asigurat prin legea în vigoare contravine obligației statului de a conserva și îmbunătăți standardele de protecție a mediului.

Art. 53 din Constituție permite restrângerea exercițiului unor drepturi doar în condiții stricte, respectiv prin lege organică, pentru motive de importanță generală, și numai în măsura în care sunt necesare și cu respectarea principiului proporționalității. În actuala redactare, soluția legislativă nu este proporțională și nici însoțită de garanții procedurale.

În context, precizăm că sunt incidente și dispozițiile art. 148 din Constituție, care prevăd la alin. (2) prioritatea prevederilor tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și a celorlalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, față de dispozițiile contrare din legile interne.

În jurisprudența Curții Constituționale¹ s-a reținut că, 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, 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.

Apreciem că, prin completarea adusă Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, este afectată transpunerea și aplicarea în mod efectiv a Directivei 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică (Directiva Habitate) și nu menține compatibilitatea cu *acquis*-ul european, conform prevederilor art. 148 din Constituție.

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice transpune în dreptul intern Directiva Habitate. Potrivit

¹ A se vedea, cu titlu de exemplu, Decizia Curții Constituționale nr. 887 din 15 decembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 191 din 15 martie 2016, paragraf 75.

art. 38 din respectivul act normativ stabilește condițiile în care autoritatea publică centrală pentru protecția mediului poate stabili derogări, anual sau ori de câte ori este nevoie, precum și competența acordării acestor derogări aparține autorității publice centrale pentru protecția mediului și pădurilor, cu avizul Academiei Române, iar derogările se stabilesc prin ordin al ministrului de resort, act administrativ ce poate fi supus unui control de legalitate în fața instanțelor judecătorești.

Mecanismul național transpune prevederile Directivei Habitate, cuprinzând și garanțiile procesuale stabilite de acestea, rapoartele transmise Comisiei Europene privind derogările acordate, elementele obligatorii ale acestor rapoarte, informațiile minimale cuprinse, circumstanțele de timp și loc ale derogărilor sau măsurile de control și rezultatele obținute.

Din perspectiva dreptului european, precizăm că Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică (Directiva Habitate) reprezintă, alături de Directiva Păsări, pilonul central al dreptului european al biodiversității și are ca obiectiv menținerea sau readucerea la o stare de conservare favorabilă a habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică de interes comunitar. Directiva Habitate impune măsurile de conservare necesare și evaluarea adecvată a oricărui proiect susceptibil să afecteze semnificativ un sit. Pentru speciile protejate², art. 12 instituie un regim de protecție strictă, de la care derogările sunt admise numai în condițiile restrictive ale art. 16.

În acest sens, precizăm că art. 16 din Directiva Habitate permite derogări de la regimul de protecție strictă numai în condițiile cumulative și restrictive detaliate, cum ar fi existența unui motiv specific, inexistența unor alternative satisfăcătoare, conservare obligatorie a populațiilor de specii protejate, iar soluția legislativă preconizată, prin gradul mare de generalitate, nu îndeplinește cumulativ toate aceste exigențe.

Potrivit art. 16 din Directiva Habitate, statele membre pot deroga de la obligația de a interzice orice formă de capturare sau ucidere deliberată a specimenelor din speciile protejate, cum ar fi, cu titlu de exemplu, ursul brun, cu obligația de a se asigura că prelevarea din

² Expresia „specii protejate” este definită la art. 4 pct. 25 din actul de bază ca fiind „orice specii de floră și faună sălbatică care beneficiază de un statut legal de protecție”.

natură și exploatarea specimenelor din speciile protejate nu afectează negativ menținerea lor la un stadiu corespunzător de conservare.

În același articol din actul juridic european se stabilește că statele membre pot deroga de la obligația de a interzice orice formă de capturare sau ucidere deliberată a specimenelor din speciile protejate, inclusiv ursul brun, cu obligația de a se asigura că prelevarea din natură și exploatarea specimenelor din speciile protejate nu afectează negativ menținerea lor la un stadiu corespunzător de conservare.

În Cauza C-674/17 *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois - Savo - Kainu ry*, pct. 30, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a statuat că *„articolul 16 alineatul (1) din Directiva habitate, care definește în mod precis și exhaustiv condițiile în care statele membre pot deroga de la articolele 12 - 14, precum și de la articolul 15 literele (a) și (b) din aceasta, constituie o excepție de la sistemul de protecție prevăzut de directiva menționată, care trebuie să fie interpretată în mod restrictiv (a se vedea în acest sens Hotărârea din 20 octombrie 2005, Comisia/Regatul Unit, C-6/04, EU:C:2005:626, punctul 111, precum și Hotărârea din 10 mai 2007, Comisia/Austria, C-508/04, EU:C:2007:274, punctele 110 și 128) și care atribuie autorității care ia decizia sarcina probei existenței condițiilor cerute pentru fiecare derogare (a se vedea prin analogie Hotărârea din 8 iunie 2006, WWF Italia și alții, C-60/05, EU:C:2006:378, punctul 34)”*.

Directiva Habitata stabilește totodată obligații de monitorizare și raportare periodică privind starea de conservare, transpunerea și aplicarea sa intrând sub controlul Comisiei Europene și al Curții de Justiție a Uniunii Europene.

Soluția legislativă preconizată ar fi trebuit să țină cont de obligativitatea asigurării conservării populațiilor din speciile protejate, despre care în jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene³ s-a reținut că *„articolul 16 alineatul (1) din această directivă face din stadiul corespunzător de conservare a populațiilor speciilor respective în aria lor de extindere naturală o condiție necesară și prealabilă pentru acordarea derogărilor pe care le prevede (a se vedea hotărârea din 10 mai 2007, Comisia/Austria, C-508/04, pct. 115). În aceste circumstanțe, acordarea unor astfel de derogări ar rămâne posibilă cu titlu excepțional atunci când este stabilit în mod corespunzător că nu sunt de natură să agraveze stadiul necorespunzător de conservare a*

³ Hotărârea din 14 iunie 2007, Comisia/Finlanda, C-342/05, EU:C:2007:341, pct. 28 – 29.

populațiilor amintite sau să împiedice readucerea acestora la un stadiu de conservare corespunzător (...)”.

Art. 16 lit. b) și c) din Directiva Habitate stabilește că o intervenție este justificată, respectiv că ea este fundamentată pe un motiv specific, dacă pot fi invocate rațiuni legate de (i) evitarea daunelor grave asupra recoltelor, efectivelor de animale, pădurilor, exploatațiilor piscicole, apelor și altor forme de proprietate; (ii) protejarea sănătății și siguranței publice sau pentru alte motive cruciale de interes public major, inclusiv din rațiuni de ordin social sau economic, în situații care ar avea efecte benefice de importanță majoră asupra mediului.

De asemenea, la configurarea soluției legislative preconizate ar fi trebuit analizat și dacă alte măsuri, alternative și de natură preventivă, nu ar putea conduce la rezultatul dorit fără a implica afectarea populațiilor de animale din specii protejate.

În lipsa analizei în concret a unei alternative satisfăcătoare, este încălcată una dintre condițiile cumulative cerute de Directiva Habitate, aspect care aduce incidența încălcării dispozițiilor art. 148 alin. (2) din Constituție, prin raportare la art. 35, precum și art. 135 alin. (2) lit. e) din Legea fundamentală.

6. Analizând conținutul propunerii legislative, în ceea ce privește fondul reglementărilor preconizate, semnalăm că prin modalitatea de exprimare a intenției normative se instituie reguli insuficient conturate, contrare dispozițiilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care nu sunt de natură să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă, fiind 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. [...]”***.

În acest sens, precizăm următoarele:

6.1. Semnalăm că soluția legislativă preconizată pentru art. 52¹ trebuie să respecte prevederile art. 62 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *„(2) Prevederile modificate sau care completează actul normativ trebuie să se integreze*

armonios în actul supus modificării ori completării, asigurându-se unitatea de stil și de terminologie, precum și succesiunea normală a articolelor”.

Semnalăm că, în actuala redactare, prin faptul că se aplică în toate ipotezele de „rănire sau ucidere a unui animal”, soluția legislativă preconizată nu se corelează cu dispozițiile art. 33 alin. (1) lit. a) din actul de bază, potrivit căruia „(1) Pentru speciile de plante și animale sălbatice terestre, acvatice și subterane, prevăzute în anexele nr. 4 A și 4 B, cu excepția speciilor de păsări, și care trăiesc atât în ariile naturale protejate, cât și în afara lor, sunt interzise:

a) orice formă de recoltare, capturare, ucidere, distrugere sau vătămare a exemplarelor aflate în mediul lor natural, în oricare dintre stadiile ciclului lor biologic;”.

De asemenea, ipotezele juridice propuse nu se corelează nici cu dispozițiile art. 52 alin. (1) lit. g) din actul de bază, potrivit căruia „(1) **Constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la un an sau cu amendă săvârșirea următoarelor fapte: (...) g) capturarea sau uciderea speciilor de faună sălbatică prevăzute în anexele nr. 5 A, 5 B, 5 C, 5 D și 5 E și pentru cazurile în care se aplică derogări, conform prevederilor art. 38, prelevarea, capturarea sau uciderea speciilor prevăzute în anexele nr. 4 A și 4 B cu metodele sau mijloacele prevăzute în anexa nr. 6;”.**

6.2. Precizăm că soluția legislativă preconizată pentru art. 52¹ este un posibil paralelism legislativ în raport cu dispozițiile art. 25¹ lit. a) din privind protecția animalelor, republicată, cu completările ulterioare, potrivit căruia „Nu constituie infracțiune:

a) fapta persoanei de rănire sau ucidere a unui animal ca reacție la atacul acestuia;

b) sterilizarea animalelor”.

În context, semnalăm că, potrivit prevederilor art. 16 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „(1) **În procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative. Pentru sublinierea unor conexiuni legislative se utilizează norma de trimitere”.**

De asemenea, semnalăm că, concomitent cu prezenta propunere legislativă, a fost transmisă de Secretarul General al Senatului, cu adresa nr. XXXV/4660/05.10.2026, propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii vânătorii și a protecției fondului

cinegetic nr. 407/2006 (b537/28.09.2026), înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D835/05.10.2026, în curs de avizare, în care se evidențiază la pct. 2 al articolului unic o soluție legislativă având conținut identic.

6.3. Semnalăm că, în actuala redactare, sintagma „*ca reacție la atacul acestuia*”, prin gradul mare de generalitate, este improprie stilului normativ, afectând accesibilitatea și predictibilitatea normei.

În acest sens, menționăm că din enunț nu rezultă că măsura ar fi proporțională cu pericolul social rezultat din atacul animalului, nici nu sunt reglementate măsuri preventive sau măsuri graduale alternative la rănirea sau uciderea animalului.

6.4. Din punct de vedere al unificării și sistematizării legislației, semnalăm că obiectul de reglementare al prezentei propuneri legislative trebuie să respecte dispozițiile art. 13 lit. a) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „*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;*”.

În acest sens, precizăm că soluția legislativă preconizată pentru **art. 52¹** nu se corelează cu dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 81/2021 privind aprobarea metodelor de intervenție imediată pentru prevenirea și combaterea atacurilor exemplarelor de urs brun asupra persoanelor și bunurilor acestora, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 197/2022, cu modificările și completările ulterioare, care reglementează modul de intervenție imediată pentru prevenirea și combaterea atacurilor exemplarelor de **urs brun (Ursus arctos)** asupra persoanelor și bunurilor acestora și stabilește sistemul de monitorizare a intervențiilor imediate asupra exemplarelor de urs, prin alungare, tranchilizare și relocare ori extragere prin eutanasiere sau împușcare.

În respectivul act normativ, la configurarea ipotezelor juridice ale intervenției imediate pentru prevenirea și combaterea atacurilor exemplarelor de urs brun (**Ursus arctos**) asupra persoanelor și bunurilor acestora sunt utilizate concepte definite la art. 1 alin. (3) precum „*intervenție imediată - acțiunea umană rapidă, specializată, efectuată de către echipa de intervenție în cazuri urgente, în care siguranța și securitatea persoanelor, respectiv bunurile acestora sunt puse în*

*pericol prin prezența sau activitățile unui/unor exemplar/exemplare de urs brun, indiferent de stadiul de dezvoltare biologică sau de sexul acestuia/acestora;”, „**intervenție prin alungare** - acțiunea umană imediată, specializată, de alungare prin diferite mijloace a unui/unor exemplar/exemplare de urs brun, indiferent de stadiul de dezvoltare biologică sau de sexul acestuia/acestora;”, „**intervenție prin tranchilizare și relocare** - acțiunea umană imediată, specializată, de capturare, tranchilizare și relocare în cadrul acelui/ași fond cinegetic sau în alt fond cinegetic a unui/unor exemplar/exemplare de urs brun, indiferent de stadiul de dezvoltare biologică sau de sexul acestuia/acestora, care prin acțiunile sale/lor poate/pot amenința viața ori integritatea corporală a persoanelor sau integritatea bunurilor acestora;”, „**extragere prin împușcare** - acțiunea umană imediată, specializată, de împușcare cu armă de vânătoare deținută legal a unui/unor exemplar/exemplare de urs brun, indiferent de stadiul de dezvoltare biologică sau de sexul acestuia/acestora, care amenință viața ori integritatea corporală a persoanelor sau integritatea bunurilor acestora;” sau „**extragere prin eutanasiere** - acțiunea umană imediată, specializată, de inducere de către medicul veterinar a morții rapide și nedureroase, prin injecție letală efectuată după tranchilizarea totală a unui/unor exemplar/exemplare de urs brun, indiferent de stadiul de dezvoltare biologică sau de sexul acestuia/acestora, care amenință viața ori integritatea corporală a persoanelor sau integritatea bunurilor acestora;”.*

Totodată, în anexa nr. 2 din respectivul act normativ este prevăzut că „*Decizia de intervenție prin metoda extragerii prin eutanasiere sau împușcare, după caz, **trebuie luată gradual, cu respectarea condiției proporționalității**, în funcție de circumstanțele concrete de la fața locului*”.


PREȘEDINTE
Florin IORDACHE

București
Nr. 848/07.10.2026