



CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

Str. Dimitrie D. Gerota nr. 7-9, sector 2, București, cod poștal: 020027

Telefoane: 021.310.23.56, 021.316.31.34

Fax: 021.316.31.31

021.310.23.57, 021.316.31.33

Cod fiscal: 10464660

E-mail: ces@ces.ro

www.ces.ro

Membru fondator al Asociației Internaționale a Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare (AICESIS)

Membru al Uniunii Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare Francofone (UCESIF)

„Consiliul Economic și Social este organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare.” (Art. 141 din Constituția României revizuită)

Nr. 2432/01.04.2026

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă pentru modificarea
și completarea Legii nr.185/2016 privind unele măsuri necesare
pentru implementarea proiectelor de importantă națională
în domeniul gazelor naturale (b154/12.03.2026)**

În temeiul art. 2 alin. (1) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și art. 11 lit. a) din Regulamentul de organizare și funcționare, Consiliul Economic și Social a fost sesizat cu privire la avizarea *propunerii legislative pentru modificarea și completarea Legii nr.185/2016 privind unele măsuri necesare pentru implementarea proiectelor de importantă națională în domeniul gazelor naturale (b154/12.03.2026)*.

CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

În temeiul art. 5 lit. a) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în ședința din data de 1.04.2026, desfășurată online, conform prevederilor Hotărârii Plenului nr.86/17.05.2022, avizează **NEFAVORABIL** prezentul proiect de act normativ, cu următoarea **motivare**:

- propunerea legislativă este justificată în expunerea de motive prin necesitatea consolidării securității energetice, a extinderii capacităților de înmagazinare a gazelor naturale și a accelerării proiectelor realizate de operatorii din domeniu, în contextul crizei energetice și al obligațiilor europene privind constituirea de stocuri

adecvate. Acest obiectiv este unul legitim. Cu toate acestea, caracterul legitim al scopului urmărit nu este suficient, prin el însuși, pentru a justifica instituirea unor derogări extinse de la regimul general de protecție a proprietății, a mediului și a circuitului administrativ obișnuit;

- textul propus extinde sfera Legii nr. 185/2016 și asupra proiectelor de importanță națională în domeniul înmagazinării gazelor naturale și stabilește că proiectele respective, cu excepția proiectelor de interes comun, se declară prin hotărâre a Guvernului, la inițiativa autorității competente. Totodată, definițiile introduse sau modificate includ, într-o formulare foarte largă, nu doar conductele propriu-zise, ci și instalațiile de suprafață, alimentările electrice, drumurile de acces, clădirile, alimentările cu apă, canalizările, fibra optică și alte facilități aferente. O asemenea extindere amplă a sferei proiectelor și lucrărilor vizate creează premisele unei afectări semnificative a drepturilor proprietarilor și ale comunităților locale, fără delimitări suficient de stricte în norma primară;
- un prim motiv major de critică îl reprezintă regimul derogatoriu instituit în materia terenurilor forestiere. Proiectul prevede, prin derogare de la Codul silvic, scoaterea definitivă din fondul forestier național a unor terenuri forestiere proprietate publică a statului și proprietate publică sau privată a unităților administrativ-teritoriale din culoarul de lucru pentru realizarea proiectelor, cu titlu gratuit, atât pe durata realizării lucrărilor, cât și pe toată durata existenței obiectivelor. O asemenea soluție reduce semnificativ garanțiile juridice aplicabile fondului forestier și afectează un domeniu protejat printr-un regim legal special, fără ca textul să ofere suficiente filtre suplimentare de control și justificare individualizată;
- în același sens, propunerea legislativă instituie derogări importante și în privința terenurilor agricole situate în extravilan. Potrivit modificărilor propuse, scoaterea temporară sau definitivă a acestor terenuri din circuitul agricol se realizează prin efectul legii, pe baza hotărârii Guvernului prin care se aprobă lista terenurilor vizate, fără a mai fi condiționată de obținerea avizului ori aprobării organelor agricole competente și fără plata tarifului la Fondul de ameliorare a fondului funciar. Această soluție restrânge substanțial mecanismele administrative de verificare și control, afectând previzibilitatea și echilibrul între interesul public invocat și protecția juridică a terenurilor agricole;
- propunerea legislativă ridică probleme și din perspectiva protecției dreptului de proprietate și a garanțiilor procedurale. Deși sunt menționate indemnizații pentru proprietarii de imobile afectați de limitările aduse dreptului de folosință și se prevede că acestea se stabilesc pe baza rapoartelor de evaluare întocmite de

evaluatori autorizați, ansamblul reglementării privilegiază accelerarea executării lucrărilor în detrimentul unui cadru suficient de clar și echilibrat pentru titularii drepturilor afectate. În plus, acordul proprietarului pentru anumite terenuri forestiere proprietate privată este redus la forma înscrisului sub semnătură privată, ceea ce nu oferă, în sine, un nivel ridicat de protecție juridică într-un context cu efecte patrimoniale semnificative;

- un alt element problematic este regimul foarte favorabil acordat autorizațiilor și celorlalte acte administrative. Propunerea legislativă prevede că autorizațiile de construire pentru aceste proiecte au o perioadă de valabilitate de 36 de luni, iar începerea lucrărilor în perioada de valabilitate determină extinderea valabilității autorizației pe toată durata execuției. De asemenea, certificatele de urbanism, avizele, acordurile, permisele, autorizațiile și orice alte operațiuni administrative rămân valabile până la finalizarea executării lucrărilor, indiferent de data emiterii sau a eventualei prelungiri. Mai mult, dacă autorizația este suspendată sau își încetează efectele înainte de finalizarea lucrărilor, autoritatea competentă este obligată să emită, în termen de maximum 5 zile lucrătoare, o nouă autorizație de construire, la solicitarea beneficiarului, pentru rațiuni ce țin de securitatea națională. Aceste dispoziții diminuează semnificativ rolul controlului administrativ efectiv și afectează exigențele de legalitate, rigoare și verificare continuă a conformității lucrărilor;
- totodată, proiectul stabilește că proiectele de importanță națională în domeniul gazelor naturale sunt considerate de utilitate publică, de interes național, precum și de siguranță și securitate națională. O asemenea calificare legală generală, aplicată unei categorii ample de proiecte, fără o analiză concretă și diferențiată pentru fiecare situație, riscă să transforme excepția într-o regulă și să conducă la restrângerea excesivă a garanțiilor normale privind protecția proprietății, a mediului și a controlului administrativ;
- propunerea legislativă nu are o corelare logică cu normele actuale din sistemul de drept pozitiv. Pe partea de protecție a mediului, aceasta introduce termeni care nu există în legislația de mediu. Propunerea introduce termeni precum „*utilitate publică*” sau de „*interes național*”, care nu se regăsesc în cuprinsul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice, cu modificările și completările ulterioare;
- cea mai gravă deficiență juridică a propunerii legislative rezidă în modificarea adusă prin art. I pct. 9, care introduce alin. (10) la art. 21 din Legea nr. 185/2016

privind unele măsuri necesare pentru implementarea proiectelor de importanță națională în domeniul gazelor naturale, prin care se instituie o interdicție absolută de suspendare a lucrărilor pentru proiectele reglementate de prezenta lege, prin derogare expresă de la art. 14 și 15 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 și de la art. 997 din Codul de procedură civilă. Această dispoziție ridică probleme majore de constituționalitate, deoarece dreptul de acces la justiție, consacrat de art. 21 din Constituția României, include în mod necesar și dreptul persoanei vătămate de a solicita măsuri provizorii de protecție a drepturilor sale pe durata soluționării litigiului pe fond. Suspendarea actului administrativ sau a lucrărilor reprezintă tocmai instrumentul procedural prin care instanța asigură caracterul efectiv al protecției judiciare, iar eliminarea sa echivalează cu golirea de conținut a dreptului la un remediu jurisdicțional efectiv;

- art. I pct. 3 și 4 modifică art. 3 din Legea nr. 185/2016 în sensul că extinde la activitatea de înmagazinare subterană a gazelor naturale regimul de ocupare temporară gratuită a terenurilor forestiere proprietate publică, iar prin noul alineat (2¹) instituie scoaterea definitivă gratuită din fondul forestier național a terenurilor forestiere proprietate publică a statului și a unităților administrativ-teritoriale, atât pe durata lucrărilor, cât și pe toată durata de existență a obiectivelor realizate. Scoaterea definitivă gratuită a terenurilor din fondul forestier pe toată durata de viață a instalațiilor echivalează practic cu un transfer al folosinței pe termen nelimitat, fără nicio contraprestație, în favoarea inițiatorului privat al proiectului. Această construcție juridică intră în conflict cu art. 136 alin. (4) din Constituție, care impune că bunurile proprietate publică pot fi date în administrare, concesionate sau închiriate, în condițiile legii, iar nu cedate în mod gratuit pe termen nelimitat unor entități private. În contextul în care se fac eforturi ca pădurea să fie păstrată și proprietarii de pădure sunt recompensați pentru conservarea ei, considerăm că acest demers nu promovează interesul național de conservare forestieră;
- prin introducerea alineatului (3) la art.1, propunerea conferă Guvernului competența de a declara proiecte în domeniul gazelor naturale ca fiind de importanță națională prin hotărâre de Guvern, la inițiativa autorității competente. Acordarea acestei competențe executive discreționare este problematică din perspectiva principiului legalității și a separației puterilor, deoarece calificarea unui proiect ca fiind de importanță națională atrage după sine un complex de derogări de la dreptul comun cu privire la expropriere, regimul fondului forestier, regimul agricol, procedurile urbanistice și controlul judecătoresc;

- la pct. 11 și pct. 12, referitor la art. 22 alin. (6), se menționează că autorizațiile, avizele și acordurile rămân valabile până la finalizarea executării lucrărilor, chiar și pentru actele deja emise, fapt ce contravine principiului constituțional al neretroactivității legii;
- modificările aduse art. 22, în special introducerea alineatului (6¹), creează un mecanism prin care, în situația în care o autorizație de construire este suspendată sau își încetează efectele (inclusiv ca urmare a unei decizii judecătorești sau a constatării unor neregularități legale), autoritatea competentă este obligată să emită o nouă autorizație în termen de cinci zile lucrătoare, invocând rațiuni de securitate națională. Această dispoziție subminează în mod direct efectele hotărârilor judecătorești prin care s-ar fi dispus suspendarea autorizației de construire, transformând controlul de legalitate al actelor administrative într-un exercițiu lipsit de efect practic;
- articolul nou introdus, art. 22¹, transferă competența de decizie privind menținerea sau desființarea construcțiilor realizate de la instanțele judecătorești sau autoritățile de control abilitate la Ministerul Energiei, pe baza unei documentații depuse de însuși inițiatorul proiectului, care atestă conformitatea propriilor lucrări. Aceasta reprezintă o gravă atingere adusă principiului imparțialității și obiectivității controlului, consacrat în procedurile administrative și jurisdicționale, deoarece beneficiarul proiectului nu poate fi, în același timp, și cel care atestă conformitatea lucrărilor proprii, iar această atestare să constituie temeiul unei decizii administrative cu caracter definitiv privind menținerea construcțiilor. Norma creează premisele legalizării administrative a construcțiilor neconforme, eludând controlul independent al autorităților de inspecție și al instanțelor judecătorești și ridică întrebări privind imparțialitatea și suficiența garanțiilor procedurale, în lipsa unor clarificări mai detaliate privind controlul independent și posibilitatea unei verificări efective;
- se constată o tendință generală de derogare de la legislația de mediu, de urbanism și cea juridică pentru tot mai multe tipuri de proiecte, în special în domeniul energiei. Pentru ca aceste proiecte să se bucure de acest statut, ele trebuie să demonstreze, fiecare în parte, dacă au un rol esențial în sistemul energetic, mai ales având în vedere că România are deja o capacitate semnificativă de înmagazinare. Conform art. 164 din Legea energiei electrice și a gazelor naturale nr. 123/2012 trebuie îndeplinite criteriile pentru a deroga strict pe baza de proiect, nu în bloc:

„a) investiția trebuie să întărească concurența în furnizarea de gaze naturale și să îmbunătățească siguranța alimentării;

- b) nivelul de risc legat de investiție este de așa natură încât investiția să nu se realizeze decât dacă se acordă o derogare;*
- c) infrastructura trebuie să fie în proprietatea unei persoane juridice care este separată cel puțin în privința formei sale juridice de operatorii de sistem în ale căror sisteme se construiește infrastructura;*
- d) se percep tarife pentru utilizatorii infrastructurii respective;*
- e) derogarea nu aduce atingere concurenței pe piețele relevante care sunt susceptibile de a fi afectate de investiție, bunei funcționări a pieței interne a gazelor naturale, funcționării eficiente a sistemelor în cauză sau securității aprovizionării cu gaze naturale în Uniunea Europeană.”*

**p. Președinte,
Sterică FUDULEA**