



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. 1037/11.02.2026

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind unele măsuri necesare pentru implementarea proiectelor de securitate națională în domeniul hidroenergiei (plx3/2.02.2026)

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 privind unele măsuri necesare pentru implementarea proiectelor de securitate națională în domeniul hidroenergiei (plx3/2.02.2026)*.

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 11.02.2026, desfășurată online, conform prevederilor Hotărârii Plenului nr.86/17.05.2022, avizează **NEFAVORABIL** prezentul proiect de act normativ, cu următoarea **motivare**:

- per ansamblu, soluția legislativă încearcă să impună pentru o anumită categorie de activități/ investiții scurtarea unor etape obligatorii prin lege, prin permiterea continuării activităților respective (de exemplu, construcția de hidrocentrale cu implicații ca defrișări, exproprieri, distrugeri ale biodiversității, ocupări temporare de proprietăți) chiar în condițiile în care sunt contestate în instanță cu posibilitatea unui

verdict împotrivă. O proprietate preluată sau ocupată abuziv (chiar și temporar) poate avea un efect profund negativ asupra proprietarului dacă preluarea nu este pregătită și făcută într-un timp dat și trecând prin toate etapele necesare, existente acum în legislație.

➤ ***observații generale asupra expunerii de motive***

- expunerea de motive fundamentează soluțiile propuse pe invocarea repetată a securității naționale și a interesului strategic, în special în legătură cu finalizarea unor proiecte hidroenergetice, însă această invocare nu este susținută de analize juridice sau tehnice care să justifice un regim excepțional. Noțiunea de securitate este utilizată ca un argument retoric, abstract și nedemonstrat, care maschează lipsa îndeplinirii condițiilor legale și constituționale necesare pentru restrângerea garanțiilor de protecție a mediului și pentru instituirea unor derogări de la regimul juridic general;
- în perspectivă constituțională, securitatea națională nu este o etichetă care poate fi aplicată simplist unor investiții economice pentru a le sustrage de la aplicarea normelor de drept comun. Orice măsură care afectează dreptul fundamental la un mediu sănătos, garantat de art. 35 din Constituție, sau obligația statului de a proteja mediul, consacrată de art. 135 alin. (2) lit. e), trebuie să respecte condițiile stricte ale art. 53 din Constituție. Aceasta presupune demonstrarea unei necesități reale, a caracterului proporțional al măsurii, a inexistenței unor alternative mai puțin intruzive și a caracterului limitat și justificat al restrângerii;
- expunerea de motive nu parcurge niciuna dintre aceste etape. Ea nu identifică o amenințare concretă, actuală și gravă la adresa securității energetice a României;
- deși expunerea de motive invocă, la nivel general, contextul geopolitic generat de războiul din Ucraina, instabilitatea regională și necesitatea consolidării securității energetice a României, aceste referiri rămân pur declarative și nu îndeplinesc standardul juridic necesar pentru justificarea unor derogări de la dreptul Uniunii Europene. Simpla menționare a unui context internațional tensionat nu echivalează cu identificarea unei amenințări concrete, actuale și grave la adresa securității energetice naționale, în sensul cerut de art. 2 alin. (4) din Directiva 2011/92/UE și de jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene;
- expunerea de motive nu demonstrează existența unui risc rezonabil probabil pentru funcționarea Sistemului Energetic Național, nu indică un deficit

cuantificabil de capacitate care nu ar putea fi acoperit prin alte măsuri și nu explică de ce tocmai proiectele hidroenergetice vizate de lege ar fi indispensabile pentru prevenirea unui asemenea risc;

- în expunerea de motive se afirmă că potențialul hidroenergetic al României este subexploatat, în prezent fiind valorificat într-o proporție de 55-60%. Această afirmație este pur declarativă și nu îi este corelată nicio referință. Conform jurisprudenței Curții Constituționale a României [art. 1 alin. (5)], o lege nu poate fi întemeiată pe date neverificabile. De asemenea, se creează confuzia între potențialul teoretic și potențialul exploatabil legal, afirmația omite faptul că o mare parte dintre aceste proiecte se află în zone protejate, iar existența unui „potențial” nu echivalează cu dreptul statului de a-l exploata.

Pe de altă parte, această afirmație este incompatibilă cu principiul dezvoltării durabile, se sugerează că orice potențial neexploatat reprezintă o „pierdere”, însă ignoră principiul dezvoltării durabile, reduce protecția mediului la un obstacol economic, iar Curtea Constituțională a României a statuat că dezvoltarea economică nu poate justifica regresul în protecția mediului;

- din punct de vedere energetic, expunerea de motive operează cu o confuzie fundamentală între importanța generală a sectorului energetic și calificarea unor proiecte concrete ca fiind de securitate națională. Faptul că energia este un domeniu strategic nu înseamnă că orice investiție energetică dobândește, prin simpla sa natură, caracter de securitate națională. Pentru a putea fi considerat relevant sub acest aspect, un proiect ar trebui să aibă un impact sistemic asupra funcționării SEN, să acopere un deficit structural demonstrat, să contribuie decisiv la asigurarea adecvanței sau stabilității rețelei ori să prevină un risc major, identificat și cuantificat de autoritățile competente.

Or, proiectele hidroenergetice invocate în expunerea de motive, au o contribuție marginală la nivel național și nu pot fi considerate indispensabile pentru securitatea energetică. În acest sens, aprox. 200 MW înseamnă aproximativ 1% din capacitatea instalată a României. Această capacitate poate fi atinsă mult mai ieftin, mai rapid și cu mai puține daune din alte surse energetice, luând în considerare și re tehnologizarea hidrocentralelor deja funcționale. În realitate, chiar dacă ar funcționa la capacitate maximă, lucru imposibil din cauza debitelor afectate de schimbările climatice, impactul asupra prețului energiei ar fi nesemnificativ, deoarece prețul este stabilit de

sursa de producție cea mai scumpă, iar cantitatea produsă ar fi prea redusă pentru a avea un impact;

- un aspect deosebit de grav este modul în care expunerea de motive descrie „situația actuală” a proiectelor, prezentându-le ca fiind blocate din motive procedurale sau administrative, fără a menționa faptul că în unele cazuri blocajele au fost generate de hotărâri judecătorești definitive și de constatarea unor încălcări ale legislației de mediu. Această omisiune nu este neutră: ea denaturează realitatea juridică și creează impresia falsă că legea ar interveni pentru a remedia disfuncționalități administrative, când, în realitate, riscă să devină un instrument de ocolire a efectelor controlului judecătoresc. Utilizarea argumentului securității naționale în acest context ridică serioase probleme din perspectiva statului de drept, întrucât transformă o excepție constituțională într-un mecanism de validare post-factum a unor intervenții declarate nelegale;
- din punct de vedere instituțional, expunerea de motive se sprijină pe ideea desemnării unor proiecte ca fiind de securitate națională, fără a clarifica criteriile, procedura și garanțiile acestui proces. Această abordare intră în conflict direct cu rolul constituțional al Consiliului Suprem de Apărare a Țării (CSAT), prevăzut de art. 119 din Constituție, care este unul de coordonare strategică, nu de legiferare sau de exceptare de la aplicarea unor legi de mediu. Extinderea implicită a rolului CSAT într-un instrument de calificare cu efect normativ, fără bază clară și fără control, accentuează caracterul arbitrar al noțiunii de securitate astfel utilizate;

➤ ***argumente de neconstituționalitate***

- încălcarea principiului separației puterilor
 - potrivit art. 119 din Constituție, Consiliul Suprem de Apărare a Țării este un organ de coordonare strategică, nu o autoritate cu competențe normative. Consiliului Suprem de Apărare a Țării nu are atribuții legislative, nu poate produce efecte juridice directe asupra drepturilor și obligațiilor cetățenilor, nu poate fi plasat într-o poziție de supraordonare față de autoritățile publice civile;
 - propunerea legislativă încalcă aceste limite constituționale prin instituirea unui mecanism în care declararea unui proiect ca fiind de „securitate națională” declanșează automat un set de derogări legale: de la regimul de protecție a mediului, de la dreptul comun al proprietății, de la

- procedurile judiciare, de la regulile de urbanism și de la legislația achizițiilor publice;
- astfel, un act de natură administrativ-politică (hotărâre CSAT sau hotărâre de guvern corelată) ajunge să producă efecte cu caracter normativ, în domenii rezervate exclusiv legiuitorului;
 - încălcarea art. 53 din Constituție – restrângerea neconstituțională a drepturilor fundamentale
 - propunerea legislativă restrânge automat drepturi, activate prin simpla declarare a proiectului care afectează proprietatea, mediul, justiția și autonomia locală. Aceste restrângeri sunt lipsite de limitare temporală reală și nu sunt proporționale cu impactul negativ create;
 - în lipsa testului de necesitate și proporționalitate, restrângerea nu poate fi justificată constituțional și devine un instrument general de administrare a investițiilor;
 - încălcarea dreptului de proprietate privată și acces la justiție
 - propunerea legislativă susține drept de uz și servitute legală automate, fără acordul proprietarilor și continuarea lucrărilor chiar în prezența litigiilor;
 - dispozițiile care împiedică suspendarea lucrărilor împiedică realizarea actului de justiție. Această soluție golește de conținut atributele dreptului de proprietate, transformând proprietarul într-un simplu suport material al investiției, cu despăgubiri discutate ulterior, ceea ce depășește limitele admise de art. 44 din Constituție. Controlul judiciar este mutat post-factum, iar instanțele sunt reduse la rolul de a constata prejudicii deja produse, ceea ce contravine rolului lor constituțional definit în art. 126;
 - încălcarea dreptului la un mediu sănătos
 - eliminarea evaluării impactului asupra mediului și a acordului de mediu, precum și eliminarea unor arii protejate și restrângerea posibilității de contestare a actelor de mediu sunt încălcări grave ale art. 35 cu privire la asigurarea unui mediu sănătos;
 - dreptul la un mediu sănătos presupune prevenție, nu gestionarea consecințelor ireversibile;
 - încălcarea principiilor economiei de piață și a achizițiilor publice
 - propunerea legislativă susține proceduri de achiziții speciale, în afara cadrului general, fără garanții de transparență. Acest lucru afectează

concurența, creează risc de favoritism și contravine principiilor economiei de piață;

➤ ***încălări ale dreptului Uniunii Europene***

Deși expunerea de motive susține în mod formal conformitatea cu dreptul Uniunii Europene, această afirmație nu este susținută de conținutul normativ real al actului. În realitate, legea instituie un regim de derogări generale și automate de la procedurile de protecție a mediului prevăzute de legislația Uniunii Europene, substituind evaluarea de mediu obligatorie cu o calificare politică ex ante a proiectelor drept „de securitate națională”. O asemenea abordare este incompatibilă cu dreptul Uniunii, care permite exclusiv excepții punctuale, motivate și analizate de la caz la caz, nicidecum derogări legislative în bloc.

În calitate de stat membru al Uniunii Europene, România are obligația constituțională, în temeiul art. 148 din Constituție, de a asigura aplicarea prioritară și efectivă a dreptului UE. Or, propunerea legislativă contravine în mod direct mai multor directive și principii fundamentale ale dreptului Uniunii Europene, după cum urmează:

- Directiva Habitate (92/43/CEE) și Directiva Păsări (2009/147/CE)
 - propunerea legislativă încalcă regimul strict instituit de art. 6 alin. (3) și (4) din Directiva Habitate, prin faptul că permite realizarea și continuarea unor proiecte hidroenergetice în situri Natura 2000 și alte arii protejate fără o evaluare adecvată reală a impactului asupra obiectivelor de conservare;
 - deși textul legii afirmă că evaluările ar fi „respectate”, mecanismul instituit contrazice această afirmație: calificarea proiectelor ca fiind de securitate națională, prin decizie a Guvernului cu avizul CSAT, produce efectul juridic al neutralizării obligației de evaluare adecvată, întrucât autoritățile de mediu sunt constrânse să emită acte într-un termen fix, fără posibilitatea reală de a respinge proiectul pe considerente de conservare;
 - potrivit jurisprudenței constante a Curții de Justiție a Uniunii Europene, nicio autoritate națională, inclusiv legiuitorul, nu poate autoriza un proiect susceptibil de a afecta un sit Natura 2000 fără a se fi asigurat, pe baza unei evaluări științifice riguroase, că acesta nu aduce atingere integrității sitului;
 - în cazul habitatelor și speciilor prioritare, Directiva impune consultarea Comisiei Europene în situația invocării altor motive imperative de interes public major. Propunerea legislativă nu prevede niciun mecanism de

notificare sau consultare a Comisiei, substituind acest control european printr-o apreciere exclusiv internă, ceea ce echivalează cu o încălcare flagrantă a dreptului UE;

- Directiva EIA (2011/92/UE, modificată prin 2014/52/UE)
 - propunerea legislativă încalcă Directiva privind evaluarea impactului asupra mediului prin instituirea unor excepții generale de la procedura EIA, sub pretextul securității naționale. Or, Directiva EIA permite derogări numai în situații excepționale, individual determinate, și exclusiv cu respectarea obiectivelor directivei;
 - Art. 2 alin. (4) din Directiva EIA nu autorizează statele membre să excepteze categorii întregi de proiecte prin lege, ci doar proiecte individuale, cu obligația: de a demonstra caracterul excepțional și urgent, de a asigura o formă alternativă de evaluare, de a informa publicul și Comisia Europeană.

Propunerea legislativă nu îndeplinește niciuna dintre aceste condiții. Ea nu demonstrează existența unui risc „rezonabil probabil” pentru securitatea aprovizionării cu energie, nu stabilește nicio procedură alternativă de evaluare și nu garantează informarea și participarea publicului. Simplul fapt că un proiect este declarat „strategic” nu poate substitui analiza impactului asupra mediului;

- principiile politicii de mediu din art. 191–192 TFUE
 - propunerea legislativă contravine principiilor fundamentale ale politicii de mediu a Uniunii Europene: prevenția, precauția și „poluatorul plătește”;
 - în loc să aplice principiul precauției în fața unor riscuri ecologice grave și ireversibile, propunerea legislativă permite continuarea unor proiecte cunoscute pentru impactul lor semnificativ asupra ecosistemelor acvatice și forestiere, fără a impune condiții stricte de evitare sau compensare. În mod similar, prin eliminarea evaluării reale a impactului, operatorii economici sunt exonerati implicit de costurile integrale ale degradării mediului, costuri care riscă să fie transferate statului și societății.
- Or, art. 191 alin. (2) TFUE impune un nivel ridicat de protecție a mediului, iar art. 192 nu permite statelor membre să adopte măsuri care slăbesc standardele stabilite la nivel european;

- Art. 37 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene

- prin subordonarea completă a protecției mediului unor obiective economice pe termen scurt, propunerea legislativă încalcă art. 37 din Carta UE, care consacră obligația integrării unui nivel înalt de protecție a mediului în toate politicile publice;
- reducerea garanțiilor procedurale și materiale de protecție a mediului nu reprezintă o „integrare” a obiectivelor ecologice, ci un regres normativ incompatibil cu principiul dezvoltării durabile. În jurisprudența Curții Constituționale a României, încălcarea gravă a normelor Uniunii Europene UE relevante pentru drepturi fundamentale constituie un indiciu al încălcării art. 148 din Constituție;
- Convenția de la Aarhus – participarea publicului și accesul la justiție
 - propunerea legislativă încalcă art. 6 din Convenția de la Aarhus prin eliminarea efectivă a participării publicului la deciziile privind proiecte cu impact major asupra mediului. Declararea proiectelor ca fiind de securitate națională creează premisele clasificării informațiilor și exclude consultarea reală a comunităților afectate;
 - prin transformarea legii în substitut al acordului de mediu, dreptul de acces la justiție este golit de conținut, contrar art. 9 din Convenție și art. 11 din Directiva EIA.

**Președinte,
Sterică FUDULEA**