



Biroul permanent al Senatului

Bp.....5...../.....15.02.2022.....

AVIZ
**referitor la propunerea legislativă privind regimul
articolelor pirotehnice**

Analizând propunerea legislativă privind regimul articolelor pirotehnice (nr.b5/12.01.2022), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa XXXV/259/18.01.2022 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D0049/19.01.2022,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.(1) lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46 alin.(3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect crearea cadrului legal privitor la regimul articolelor pirotehnice, având în vedere caracterul specific al acestor articole, în raport de celelalte materii explozive, reglementate la nivelul legislației naționale de profil, prin preconizarea accesului publicului larg la anumite categorii de articole pirotehnice, cu respectarea normelor europene incidente în materie.

Potrivit *Expunerii de motive*, intervențiile legislative sunt argumentate de „necesitatea instituirii unui corp distinct de legi și norme, care să aibă drept unic obiect reglementarea regimului articolelor pirotehnice”, într-o manieră similară celei prevăzute de Directiva 2013/29/UE a Parlamentului European și a Consiliului din

12 iunie 2013 privind armonizarea legislației statelor membre referitoare la punerea la dispoziție pe piață a articolelor pirotehnice.

Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice, fiind incidente prevederile 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.

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

3. **Din punct de vedere al dreptului Uniunii Europene, fără a constitui cadrul legal de transpunere al unei directive europene și fără a asigura condițiile de aplicare ale unui regulament european,** propunerea legislativă prezintă incidență cu normele subsumate **Politicii industriale și a Pieței Interne**, în segmentul legislației europene rezervate – *Pieței interne: apropierea legislațiilor*, în sectorul – *Alte sectoare de apropiere a legislațiilor*, prezentând interferențe și cu **Politica privind consumatorii**, sub aspectul **protecției sănătății și securității**.

La nivelul **dreptului european derivat**, în raport de obiectul specific de reglementare, prezintă incidență dispozițiile **Directivei 2013/29/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 iunie 2013 privind armonizarea legislației statelor membre referitoare la punerea la dispoziție pe piață a articolelor pirotehnice**, transpuse integral la nivelul dreptului intern prin **Hotărârea Guvernului nr.1102/2014 privind stabilirea condițiilor pentru punerea la dispoziție pe piață a articolelor pirotehnice**.

Din această perspectivă, se poate concluziona că **legislația națională este pe deplin aliniată normelor și exigențelor europene în domeniu**, asigurând cadrul normativ de realizare a liberei circulații a articolelor pirotehnice pe piața Uniunii Europene, un nivel ridicat de protecție a sănătății și a siguranței publice, precum și protecția mediului.

În economia actului european, menționăm că sunt reglementate **categoriile de articole pirotehnice**, ce se aplică în funcție de **tipul de utilizare**, în condițiile în care nu sunt acoperite focurile de artificii construite de un producător pentru uz propriu și aprobate pentru utilizare numai în statul membru în care producătorul este stabilit și care rămân în țara respectivă.

În condițiile prevederilor **art.4** din **Directivă**, deși *statele membre nu pot interzice, restricționa sau împiedica punerea la dispoziție pe piață a articolelor pirotehnice*, care îndeplinesc cerințele acestui act european, totuși, **Directiva nu exclude măsurile luate de un stat membru de interzicere sau restricționare**, din motive de ordine, securitate, sănătate sau siguranță publică ori de protecția mediului, a deținerii, utilizării și/sau a vânzării către publicul larg a articolelor pirotehnice de divertisment din categoriile F2 și F3, a articolelor pirotehnice de scenă și a altor articole pirotehnice.

Totodată, sunt stabilite **cerințele esențiale** pe care trebuie să le îndeplinească articolele pirotehnice pentru a fi puse la dispoziție pe piață, precum și **procedurile de evaluare a conformității**, în cazul în care se efectuează o examinare de tip UE, prin intermediul unui organism notificat care examinează, verifică și atestă că desenul sau modelul corespunde cerințelor europene.

În plus, Directiva stabilește **limitele minime de vârstă și alte restricții privind accesul la articolele pirotehnice**, astfel:

a) **articole pirotehnice de divertisment**: Categoria F1: 12 ani;
Categoria F2: 16 ani; Categoria F3: 18 ani;

b) **articole pirotehnice de scenă**: Categoria T1: 18 ani;

c) **alte articole pirotehnice**: Categoria P1: 18 ani;

d) unele articole pirotehnice pot fi puse doar la dispoziția **persoanelor care au cunoștințe de specialitate**, de exemplu articole pirotehnice de divertisment din categoria F4, articole pirotehnice de divertisment de uz profesional, care prezintă un mare risc.

Într-un asemenea context, inițiatorii propunerii legislative propun introducerea, sub aspect terminologic, a unei **noi categorii de articole pirotehnice**, respectiv a celor **destinate publicului larg**, care sunt încadrate în **categoriile F1, F2, F3, T1 ȘI P1**, regrupând, totodată, în cadrul **articolelor pirotehnice destinate profesioniștilor**, cele încadrate în **categoriile F4, T2 și P2**.

Este de menționat că, sub aspectul delimitării **persoanelor care au cunoștințe de specialitate (profesioniștilor)**, în accepțiunea **Directivei** sunt desemnate acele *persoane autorizate de un stat membru să manipuleze și/sau să utilizeze pe teritoriul său articole pirotehnice de divertisment din categoria F4, articole pirotehnice de scenă din categoria T2 și/sau alte articole pirotehnice din categoria*

*P2, în timp ce, în accepțiunea **actului normativ național de transpunere (art.4 lit.f) din Hotărârea Guvernului nr.1102/2014**, prin **pirotehnician** se înțelege *persoana care are cunoștințe de specialitate, autorizată să manipuleze și/sau să utilizeze pe teritoriul României articole pirotehnice de divertisment din categoria F2, F3, F4, articole pirotehnice de scenă din categoria T2 și/sau alte articole pirotehnice din categoria P2, fiind așadar mai restrictiv.**

Din acest punct de vedere, apreciem că soluția preconizată de inițiatori, respectând normele și exigențele europene incidente, prevăzute de Directiva (UE) 2013/29/UE, reprezintă o **chestiune de oportunitate, asupra căreia nu ne putem pronunța**, decizia fiind la latitudinea autorității legiuitoare, căreia îi revine o **competență de apreciere exclusivă**, în evaluarea motivelor concrete ce țin de **ordinea publică, de securitate, sănătate și siguranță publică și pentru protecția mediului**.

Totuși, în considerarea **aspectelor tehnice** presupuse de o atare abordare a **liberei circulații a acestor produse**, în contextul regimului general al articolelor pirotehnice, apreciem că se impune consultarea autorităților administrației publice centrale cu responsabilități în domeniu, în special a **Ministerului Afacerilor Interne**, din perspectiva **impactului soluțiilor avansate**.

Pe de altă parte, în raport de **obligațiile de stat membru al Uniunii Europene ce revin statului român**, date fiind implicațiile asupra transunerii normelor Directivei (UE) 2013/29/UE, în condițiile **modificării implicite** a normelor **Hotărârii Guvernului nr.1102/2014**, se impune **notificarea instituțiilor europene**, sub aspectul **schimbării preluării la nivelul legislației naționale a respectivelor norme europene**.

4. Referitor la **soluțiile** preconizate în prezenta propunere, subliniem că, potrivit art.6 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**.

Astfel, semnalăm că **Expunerea de motive și textul propunerii legislative** sunt redactate într-o manieră care nu este specifică normelor de tehnică legislativă și nu respectă prevederile art.8 alin.(2) și (4) și art.36 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, conform cărora „*prin modul de*

exprimare actul normativ trebuie să asigure dispozițiilor sale un caracter obligatoriu”, „textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce (...)”, iar „actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic normativ, concis, sobru și clar, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie”.

Totodată, soluțiile pe care le cuprinde noua reglementare trebuie să fie **temeinic fundamentate**, luându-se în considerare **interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne**.

În concordanță cu aceste deziderate, dispozițiile art.31 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, impun ca **instrumentul de motivare** să prezinte cerințele care reclamă intervenția normativă – cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, principiile de bază și finalitatea reglementării propuse, cu evidențierea elementelor noi – și să cuprindă secțiuni distincte privind **impactul financiar asupra bugetului general consolidat, impactul asupra sistemului juridic, subliniind implicațiile asupra legislației în vigoare, consultările derulate în vederea elaborării prezentei prepuneri, precum și măsurile de implementare, respectiv modificările instituționale** pe care le presupune aplicarea noului act normativ.

Nu în ultimul rând, se impune a semnala **insuficiența** argumentelor prezentate în cadrul **instrumentului de motivare și prezentare**, care este inconsistent în raport de schimbările preconizate la nivel legislativ, menite de a schimba esențial politica statului român față de regimul juridic al unor astfel de articole pirotehnice, prin prisma **gradului concret de pericolozitate** pe care îl prezintă aceste articole.

Menționăm că, potrivit considerentelor statuate în Decizia Curții Constituționale nr.682/2012, „*dispozițiile art.6 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă, republicată [...], cu modificările și completările ulterioare, instituie obligația fundamentării actelor normative. [...]. Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, [...], încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art.1 alin.(5) [...]*”.

5. Precizăm, totodată, că **stabilirea unui cadru general al articolelor pirotehnice**, „în mod unitar”, potrivit inițiatorilor, ce vizează reglementarea *exclusivă* a acestor articole, prin preluarea corespunzătoare a normelor prevăzute de **Legea nr.126/1995 privind regimul materiilor explozive, republicată în anul 2014**, detașându-le de regimul amplu al materiilor explozive, **este dificil de realizat**, dată fiind **complementaritatea** domeniilor supuse reglementării.

Mai mult, un astfel de demers este susceptibil de a crea **paralelisme în reglementare** la nivelul dreptului intern, ceea ce contravine dispozițiilor art.16 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, sub aspectul **unicității materiei**, în condițiile în care **sub aspect terminologic**, conform **art.1 alin.(2) din Legea nr.126/1995**, republicată, prin *materii explozive* se înțelege „*explozivi de tipul amestecurilor explozive, emulsii explozive, mijloace de inițiere, fitile detonante, fitile de siguranță, fitile de aprindere, capse electrice, capse pirotehnice, tuburi de șoc, relee detonante, inclusiv explozivi de uz civil și articolele pirotehnice*”.

6. În ceea ce privește **principiul unicității reglementării în materie**, semnalăm că adoptarea soluțiilor legislative preconizate prin proiect conduce la **nerespectarea acestui principiu**, consacrat de dispozițiile art.14 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Avem în vedere faptul că, deși art.49 din proiect prevede o serie de intervenții legislative asupra Legii nr.126/1995, acestea nu vizează toate normele care se referă la articolele pirotehnice.

Din acest punct de vedere, referitor la **cadrul sancționator**, precizăm că Legea nr.126/1995 ar continua să cuprindă dispoziții de incriminare și de stabilire a contravențiilor la regimul articolelor pirotehnice.

Astfel, în lipsa abrogării art.37 din Legea nr.126/1995, dispozițiile de incriminare în acest domeniu **ar urma să fie prevăzute în două acte normative distincte, încălcarea principului unicității reglementării având ca efect și neîndeplinirea condiției de accesibilitate a normelor juridice**.

În același sens, întrucât prin proiect nu se intervine asupra dispozițiilor art.30, 31 și 34 din Legea nr.126/1995, care reglementează obligații referitoare la articolele pirotehnice, încălcarea

acestora va continua să fie sancționată contravențional potrivit prevederilor art.38 din același act normativ.

Distinct de încălcarea principiului unicității reglementării, adoptarea soluțiilor legislative în forma propusă prin proiect ar conduce la **suprapunerea unor norme de stabilire a unor fapte drept infracțiuni sau contravenții, contrar normelor de tehnică legislativă care interzic dubla reglementare.**

Prin urmare, este necesară reanalizarea soluțiilor legislative propuse prin propunere și efectuarea, în corelație cu acestea, a intervențiilor legislative necesare asupra normelor sancționatorii din cuprinsul Legii nr.126/1995, precum și completarea corespunzătoare a proiectului.

7. În ceea ce privește reglementările referitoare la **infracțiuni și contravenții** din cuprinsul **Capitolului X**, semnalăm următoarele:

a) la **art.41**, incriminarea preconizată reprezintă, de fapt, o variantă agravată a infracțiunii prevăzute la art.37 lit.a) din Legea nr.126/1995. Având în vedere și observațiile de la **pct.6 supra**, se impune prevederea în proiect atât a variantei-tip a infracțiunii, cât și a variantei agravate;

Prin urmare, normele de incriminare care se referă la articolele pirotehnice trebuie abrogate din Legea nr.126/1995. Dacă se are în vedere menținerea unora dintre incriminări, acestea trebuie prevăzute în prezentul proiect. Precizăm, însă, că este necesar ca reglementările să fie corelate, astfel încât o faptă să nu fie stabilită atât **infracțiune**, cât și **contravenție**. Cu titlul de exemplu, menționăm că fapta care constituie **infracțiune potrivit art.37 lit.b) din Legea nr.126/1995** este stabilită drept **contravenție la art.43 lit.b), coroborat cu art.27 alin.(4) lit.b) din proiect.**

b) la **art.42 alin.(1)**, pentru asigurarea previzibilității normei, este necesar ca textul să indice în mod expres respectivele „dispoziții legale cu privire la confiscarea și distrugerea articolelor pirotehnice”;

La **alin.(2)**, semnalăm că, în formularea propusă, norma nu reprezintă doar o variantă agravată a infracțiunii prevăzute la alin.(1), ci și o cauză de nepedepsire a făptuitorilor care nu au calitatea de „persoane angajate în cadrul autorităților competente”, în situația în care infracțiunea a fost săvârșită „cu concursul” acestor persoane.

În mod evident, o astfel de soluție legislativă nu poate fi acceptată, textul urmând a fi reanalizat și reformulat, astfel încât să se prevadă, eventual, agravarea pedepsei în cazul în care infracțiunea este săvârșită de respectiva categorie de persoane.

Menționăm că, pentru rigoare normativă și pentru previzibilitatea incriminării, este necesar să se prevadă în mod expres care anume „autorități competente” sunt avute în vedere de text.

c) la art.43, având în vedere principiul unicității reglementării și observațiile de la punctele anterioare, este necesar ca normele referitoare la stabilirea contravențiilor să fie analizate în corelare cu dispozițiile cu obiect similar din cuprinsul art.38 din Legea nr.126/1995. În acest sens, în funcție de intenția de reglementare, trebuie să se intervină legislativ asupra acestui din urmă act normativ, proiectul urmând să fie, eventual, completat, evitându-se astfel și dubla reglementare a unor contravenții;

d) la art.43 lit.a), semnalăm că stabilirea drept contravenție a nerespectării prevederilor art.5 nu respectă cerința previzibilității, întrucât nu se precizează în mod expres care sunt „prevederile legale în vigoare” vizate de acest din urmă articol;

Observația este valabilă și pentru trimiterea la **art.18 alin.(3)**, text care nu cuprinde niciun criteriu de apreciere a caracterului „limitat” al cantității de articole pirotehnice de divertisment care pot fi păstrate în locuințe.

Este necesară revizuirea și completarea corespunzătoare a respectivelor norme.

Pe de altă parte, semnalăm că nerespectarea dispozițiilor art.29 este stabilită drept **contravenție** atât la **lit.a)** a **art.43**, cât și la **lit.b)** a **acestui articol**. Se impune reanalizarea textelor și eliminarea uneia dintre normele de trimitere.

Menționăm că, pentru rigoarea reglementării, trimiterea la „art.344” trebuie înlocuită cu trimiterea la „**art.34**”.

În plus, având în vedere că dispoziția privind sancționarea este deja prevăzută în partea introductivă a art.42, din cuprinsul **lit.a)** trebuie eliminată sintagma „se sancționează”. Observația este valabilă și pentru **lit.b)** și **c)**.

e) la art.43 lit.c), semnalăm că art.7 alin.(4) nu stabilește obligații a căror neîndeplinire să poată constitui contravenție, astfel încât trimiterea trebuie făcută la **art.7 alin.(1) - (3) și (5)**;

Totodată, apreciem că trebuie reanalizată și reformulată trimiterea la dispozițiile **art.17 alin.(2)**, astfel încât să rezulte că se sancționează nerespectarea autorizației de funcționare în ceea ce privește masa brută de articole pirotehnice care poate fi depozitată.

f) la **art.44**, pentru corectitudinea exprimării, sintagma „se face de către” trebuie redată sub forma „**se fac** de către”.

8. Semnalăm că nici din punct de vedere redacțional, propunerea legislativă nu respectă normele de tehnică legislativă, prevăzute de Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare. În acest sens, exemplificăm, după cum urmează:

a) la **art.2 lit.a)**, precizăm că, potrivit art.49 alin.(2) și (3) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, o enumerare distinctă, marcată cu o literă, nu poate cuprinde, la rândul ei, o altă enumerare și nici alineate noi, iar dacă ipoteza marcată cu o literă necesită o dezvoltare sau o explicare separată, aceasta se va face printr-un alineat distinct care să urmeze ultimei enumerări;

Prin urmare, lit.a.1. și a.2. ar trebui incluse într-un alineat distinct, din care să rezulte cu claritate în ce categorie se încadrează.

b) la **art.2 lit.z)**, semnalăm că se utilizează sintagma „comunității europene”, în loc de expresia „**Uniunii Europene**”, observație valabilă și pentru **lit.z¹⁾**, unde figurează doar termenul „Uniune”;

c) la **art.2**, referitor la numerotarea cu **lit.z¹⁾** și **z²⁾**, subliniem că această marcă cu indici este utilizată pentru literele nou introduse, în cadrul unei enumerări deja existente, ca urmare a completărilor ulterioare. În proiect, situația de față ar putea fi evitată prin folosirea **lit.q)** și **w)**, omise din enumerare, precum și prin renumerotarea corespunzătoare a ipotezelor de la **art.2**;

d) la **art.8 alin.(4)**, pentru precizia exprimării, în locul sintagmei „clădiri cu locuințe” ar trebui să figureze expresia „clădiri **cu destinația de locuință**”;

e) la **art.15 alin.(6)**, pentru a se asigura claritate și predictibilitate în aplicare, este necesară revederea și reanalizarea textului „Inspectoratul teritorial de muncă, *putea retrage autorizația* pentru activitățile cu articole pirotehnice în situația în care sunt încălcate prevederile legale care stau la baza eliberării acesteia”;

f) menționăm că norma de la **art.16 alin.(1)** este redactată într-un stil impropriu normelor de tehnică legislativă, în sensul că nu prezintă coerență, fiind necesară revederea acesteia.

O situație similară se întâlnește și la **art.21 alin.(2) și (3)**.

g) la **art.23 alin.(1)**, semnalăm lipsa unei exprimări și a unei punctuații adecvate, care să faciliteze înțelegerea sensului textului normativ, în formularea actuală acesta fiind eliptic, de exemplu sintagma „în acest scop” ar trebui înlocuită cu expresia „**acestui scop**,”;

Totodată, sintagma „de către Inspekția Muncii,” nu este încadrată inteligibil în acest context, neînțelegându-se dacă este vorba despre o autorizare a proiectului dată de această instituție sau despre alt aspect.

h) la textul preconizat pentru **art.25**, subliniem că **partea introductivă** este redactată eliptic, neindicându-se în mod clar dacă se impune respectarea unor obligații sau a unor condiții;

Precizăm că, potrivit art.48 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în cazul în care din dispoziția normativă primară a unui articol decurg, în mod organic, mai multe ipoteze juridice, acestea vor fi prezentate în alineate distincte, asigurându-se articolului o **succesiune logică a ideilor și o coerență** a reglementării.

În situația de față, având în vedere lipsa acestei succesiuni logice dintre **partea introductivă** și unele dintre **ipotezele enumerate la lit.a)–d)**, ar fi necesară reformularea și, eventual, restructurarea în mai multe alineate a enunțului, ținând seama de dispozițiile art.8 alin.(4) din legea menționată mai sus, conform cărora „*textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce*”.

i) **Capitolul IX** este structurat dintr-un **singur articol**, respectiv art.40, procedeu care nu este specific normelor de tehnică legislativă;

j) la **art.49**, menționăm că sintagma „se scot mențiunile la „articole pirotehnice” din articolele: art.5, alin.(1) și alin.(2), art.7, alin.(1) și alin.(2), art.20” nu respectă criteriile de redactare și cele de claritate, previzibilitate și accesibilitate, prevăzute de normele de tehnică legislativă, fiind necesară precizarea cu exactitate a textelor avute în vedere de inițiator.

Totodată, în ceea ce privește referirea la **abrogarea prevederilor din Legea nr.126/1995**, subliniem că această referire este incompletă, fiind susceptibilă de a crea confuzii și necorelări, astfel încât s-ar impune ca toate normele de incriminare care se referă la articolele pirotehnice din acest act normativ să fie abrogate, urmând a fi preluate de prezentul proiect cele aflate în intenția legiuitorului.

Precizăm, însă, că este necesar ca reglementările să fie corelate, astfel încât o faptă să nu fie stabilită atât infracțiune, cât și contravenție.

*

* *

Având în vedere aspectele mai sus arătate, referitoare atât la **problemele de fond**, cât și la **imperfecțiunile de redactare**, subliniem, că, în actuala redactare, prezenta propunere poate duce la numeroase confuzii în interpretare și aplicare. În asemenea situații, Curtea Constituțională a declarat ca fiind neconstituțional actul care nu a fost sistematizat corespunzător și nici redactat într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, clar și precis, care să excludă orice echivoc (a se vedea Decizia nr.1018/2010¹).


Florin IORDACHE

București
Nr.136/11.02.2022

¹Decizia nr.1018/2010 asupra obiecției de neconstituționalitate a Legii privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr.144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.511 din 22 iulie 2010.

L. nr. 126/1995

M. Of. nr. 298/28 dec. 1995

Lege privind regimul materiilor explozive

republicare cu
renumerotare

M. Of. nr. 177/12 mar. 2014

Lege privind regimul materiilor explozive