



CONSILIUL LEGISLATIV

Decizia nr. 1131/2026
Ep. 440. 17.08.2026.

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă pentru modificarea
și completarea articolului 38 din Ordonanța de urgență a
Guvernului nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate,
conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice**

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea articolului 38 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice (b440/02.07.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/3432/22.07.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D663/22.07.2026,

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 de reglementare modificarea alin. (2) al art. 38 din Ordonanța de urgență a Guvernului 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, în sensul eliminării avizului Academiei Române, din cadrul procedurii de stabilire de către autoritatea publică centrală pentru protecția mediului, a derogărilor de la prevederile art. 33 alin. (1) - (4) și ale art. 37 alin. (1) din același act normativ.

De asemenea, prin prezenta propunere se urmărește și completarea art. 38 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007 cu un nou alineat, alin. (2⁴), în sensul reglementării înlocuirii avizului Academiei Române cu studii „*de specialitate realizate, comandate sau avizate de structurile aflate sub autoritatea, în subordinea ori în*

coordonarea autorității publice centrale pentru protecția mediului, cu respectarea cerințelor de menținere într-o stare de conservare favorabilă a populațiilor speciilor respective”.

2. Prin conținutul său normativ, proiectul 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. Semnalăm că **Expunerea de motive** nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare, prevăzută la **art. 31** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, neexistând referiri, spre exemplu, la motivul emiterii actului normativ, respectiv la cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, la impactul socioeconomic, la impactul asupra sistemului juridic, subliniind implicațiile asupra legislației în vigoare, precum și la consultările derulate în vederea elaborării prezentei propuneri, ori măsurile de implementare.

Menționăm că măsurile propuse în proiect **nu sunt prezentate** corespunzător în cuprinsul instrumentului de motivare, cel puțin cu privire la anumite aspecte, care nu sunt suficient argumentate în susținerea soluțiilor preconizate, precum: *„Garanțiile de natură științifică sunt menținute prin instituirea obligației ca ordinul de derogare să fie emis exclusiv în baza unor studii de specialitate realizate, comandate sau avizate de structurile de specialitate din subordinea ori de sub autoritatea autorității publice centrale pentru protecția mediului. Totodată, derogările pot fi acordate numai cu respectarea cerinței de menținere într-o stare de conservare favorabilă a populațiilor speciilor vizate, în conformitate cu legislația națională și cu obligațiile care decurg din dreptul Uniunii Europene.*

Această eliminare a avizului Academiei Române nu conduce la diminuarea fundamentării științifice a derogărilor, întrucât ordinul poate fi emis numai în baza studiilor de specialitate realizate, comandate sau avizate de structurile de specialitate competente din sistemul autorității publice centrale pentru protecția mediului, cu respectarea cerințelor privind menținerea unei stări de conservare favorabile a populațiilor speciilor vizate”.

Cu privire la acest aspect, instrumentul de motivare nu detaliază cine realizează studiile, după ce standarde metodologice, cu ce grad de transparență, ori dacă acestea sunt publice sau supuse evaluării de specialitate.

În plus, prin eliminarea avizului Academiei Române dispare girul singurei autorități independente din procesul de verificare științifică, dat fiind faptul că prin modificarea propusă se urmărește ca evaluarea studiilor să fie realizată exclusiv în interiorul aceleiași sfere administrative care solicită, fundamentează și aprobă derogarea.

5. Analizând prezentul proiect, semnalăm că, în actuala redactare, soluția legislativă preconizată este susceptibilă de încălcarea dispozițiilor art. 148, prin raportare la art. 35 din Constituția României.

Sub acest aspect sunt incidente dispozițiile **art. 148 alin. (2) din Constituție**, referitor la prioritatea prevederilor tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, față de dispozițiile contrare din legile interne.

Subliniem că într-o serie de decizii, Curtea Constituțională a statuat asupra obligațiilor autorităților publice rezultate din actul aderării, dintre care amintim **Decizia nr. 104/2018**, care prevede: *„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, astfel cum a stabilit în jurisprudența sa, 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 (a se vedea Decizia nr. 887 din 15 decembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 191 din 15 martie 2016, paragraf 75). [...] De asemenea, folosirea unei norme de drept european în cadrul controlului de constituționalitate ca normă interpusă celei de referință implică, în temeiul art. 148 alin. (2) și (4) din Constituția României, o condiționalitate cumulativă: pe de o parte, această normă să fie suficient de clară, precisă și neechivocă prin ea însăși sau înțelesul acesteia să fi fost stabilit în mod clar, precis și neechivoc de Curtea de Justiție a Uniunii Europene și, pe de altă parte, norma trebuie să se circumscrie unui anumit nivel de relevanță constituțională, astfel încât conținutul său normativ să susțină posibila încălcare de către legea națională a Constituției – unica normă directă de referință în cadrul controlului de constituționalitate”*.

Prezenta propunere legislativă intervine asupra **Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2007**, cu modificările și completările ulterioare, care transpune **Directiva 92/43/CEE** a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică (**Habitate**) și **Directiva 79/409/CEE** a Consiliului din 2 aprilie 1979 privind conservarea păsărilor sălbatice (**Păsări**).

Prin urmare, potrivit art. 148 din Constituție, orice modificare adusă acestor acte trebuie să mențină compatibilitatea cu *acquis-ul* european.

În acest sens, precizăm că soluția legislativă preconizată la **pct. 1** al **articolului unic**, prin care se modifică prevederile **art. 38 alin. (2)** din **Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007**, cu modificările și completările ulterioare, contravine obligației de transpunere și aplicare în mod efectiv a dreptului Uniunii Europene, respectiv a Directivei 92/43/CEE (Habitat) și a Directivei 79/409/CEE (Păsări).

Sub un prim aspect, precizăm că toate ariile naturale protejate, astfel definite la art. 5 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007, intră sub incidența obligațiilor europene în materie de mediu, regimul lor de protecție fiind impus în primul rând de dreptul Uniunii Europene, iar nu numai de normele naționale.

Directiva 92/43/CEE (Habitat) și Directiva Păsări (79/409/CEE, actualizată prin 2009/147/CE) au fost transpuse integral în dreptul intern prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007, cu modificările și completările ulterioare, ceea ce înseamnă că rețeaua NATURA 2000 și categoriile naționale de arii protejate sunt guvernate de același cadru juridic european. Mai exact, preambulul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2007, subliniază că dispozițiile acestor directive „*trebuie transpuse în legislația națională*”.

Directiva 92/43/CEE (Habitat) și Directiva 79/409/CEE (Păsări) impun constituirea rețelei Natura 2000 și instituirea unor măsuri speciale de protecție a habitatelor și speciilor ținută în Uniunea Europeană.

Prin urmare, orice modificare a limitelor, regimului sau integrității ariilor protejate trebuie să respecte cerințele stricte ale dreptului Uniunii Europene, aplicabile tuturor ariilor protejate.

Jurisprudența CJUE (cauzele C-239/04, C-304/05, C-538/09) a sancționat constant astfel de derogări, nemotivate și care nu respectă standardele procedurale, în special atunci când proiectele se realizează fără o evaluare corespunzătoare a implicațiilor asupra habitatelor și fără informarea Comisiei, statuând obligațiile statului în aplicarea excepțiilor permise de art. 6 alin. (4) din Directiva 92/43/CEE (Habitat).

În altă ordine de idei, potrivit dispozițiilor art. 35 alin. (2) lit. a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007, cu modificările și completările ulterioare, **Academia Română este una dintre autoritățile științifice naționale desemnate pentru aplicarea prevederilor Regulamentului Consiliului (CE) nr. 338/97** privind protecția speciilor de floră și faună sălbatică prin reglementarea comercializării acestora, cu modificările și completările ulterioare, **ale Regulamentului Consiliului (CE) nr. 348/81** privind regulile comune pentru importul produselor din balene sau din alte cetacee, cu

modificările și completările ulterioare, și ale **Regulamentului Consiliului (CE) nr. 3.254/91** privind interzicerea utilizării capcanelor de picior, cu modificările și completările ulterioare.

Sub al doilea aspect, prin **art. 35 din Constituție** se garantează dreptul la un mediu sănătos, prin care statul instituie o obligație pozitivă de a adopta și menține un cadru normativ, care să asigure protecția efectivă a mediului.

Or, intervențiile preconizate la **art. 38**, respectiv la **alin. (2) și (2⁴)** din proiect sunt susceptibile să contravină **art. 35 din Constituție**. Evaluarea impactului asupra mediului este mecanismul juridic prin care acest drept fundamental este garantat și pus efectiv în aplicare.

Astfel, precizăm că, în structura Academiei Române funcționează **Comisia pentru Ocrotirea Monumentelor Naturii**, al cărei scop este de a **evalua, expertiza, aviza și monitoriza din punct de vedere științific solicitările unor beneficiari**, persoane fizice și juridice de drept public sau privat, **în ceea ce privește activități inițiate în arii naturale protejate**, respectiv conținutul studiilor științifice privind activitățile de recoltare, capturare și/sau achiziție și/sau comercializare, pe teritoriul național sau la export, a florilor de mină, a fosilelor de plante și fosilelor de animale vertebrate și nevertebrate, precum și a ciupercilor comestibile, plantelor și animalelor din flora și, respectiv, fauna sălbatică și a importului acestora.

Or, prin eliminarea avizului Academiei Române, din cadrul procedurii de stabilire de către autoritatea publică centrală pentru protecția mediului a derogărilor de la prevederile art. 33 alin. (1) - (4) și ale art. 37 alin. (1) din același act normativ, se înlătură tocmai acest instrument de prevenție și protecție, măsura afectând însăși substanța dreptului la un mediu sănătos.

6. În privința **conținutului normativ** al prezentei propuneri, subliniem că aceasta nu respectă normele de tehnică legislativă, obligatorii potrivit prevederilor art. 3 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

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.

Cu privire la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri¹, statuând că „**una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative**” și că

¹ A se vedea paragraful 35 din Decizia Curții Constituționale nr. 22/2016 care trimite la Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, Decizia nr. 17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 79 din 30 ianuarie 2015, paragrafele 95 și 96).

*„respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se **constituie într-un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art. 1 alin. (5) din Constituție**”.*

Totodată, menționăm că, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale², aceasta a reținut că principiul legalității presupune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor, conducând la caracterul de *lex certa* al normei. Legiuitorului îi revine obligația ca în actul de legiferare, indiferent de domeniul în care își exercită această competență constituțională, să dea dovadă de o atenție sporită în respectarea acestor cerințe, concretizate în claritatea, precizia și predictibilitatea legii³.

Din analiza soluțiilor legislative preconizate, s-a constatat că se **institue atât reguli insuficient conturate**, care nu sunt de natură să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă, **cât și necorelări cu prevederile actului normativ de bază, aspecte care încalcă prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție**.

În acest sens, precizăm următoarele:

6.1. La pct. 1, precizăm că soluția legislativă preconizată pentru modificarea prevederilor **art. 38 alin. (2)** din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007, cu modificările și completările ulterioare, nu respectă **art. 6 alin. (1) teza a II-a din Legea nr. 24/2000**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căreia „*Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului*”.

În acest sens, precizăm că soluția legislativă propusă nu se corelează cu dispoziții cuprinse în actul normativ de bază, respectiv:

- art. 8 alin. (1) lit. c), care prevede că: „*Declararea zonelor naturale și instituirea regimului de arie naturală protejată se fac după cum urmează: (...) c) prin ordin al conducătorului autorității publice centrale pentru protecția mediului și schimbărilor climatice, pentru siturile de importanță comunitară, cu avizul Academiei Române*”;

- art. 11 alin. (1) lit. c), alin. (3) lit. b) și alin. (5) lit. c), care prevăd obligația includerii avizului Academiei Române în documentația

² A se vedea, în acest sens, spre exemplu, Decizia nr. 193 din 6 aprilie 2022, paragraful 23, Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, sau Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012.

³ A se vedea Decizia nr. 845 din 18 noiembrie 2020, paragraful 92.

necesară în vederea instituirii regimului de arie naturală protejată de interes național, comunitar ori internațional;

- art. 14 alin. (2), care prevede: „Coridoarele ecologice se stabilesc pe baza unor studii de specialitate și sunt desemnate prin ordin al conducătorului autorității publice centrale pentru protecția mediului și pădurilor, cu avizul Academiei Române”, raportat la dispozițiile art. 5 alin. (1) și (4), respectiv:

„(1) Pentru asigurarea măsurilor speciale de protecție și conservare in situ a bunurilor patrimoniului natural se instituie un regim diferențiat de protecție, conservare și utilizare, potrivit următoarelor categorii de arii naturale protejate:

a) de interes național: rezervații științifice, parcuri naționale, monumente ale naturii, rezervații naturale, parcuri naturale;

b) de interes internațional: situri naturale ale patrimoniului natural universal, zone umede de importanță internațională, rezervații ale biosferei;

c) de interes comunitar sau situri «Natura 2000»: situri de importanță comunitară, arii speciale de conservare, arii de protecție specială avifaunistică;

(4) Categoriile de arii naturale protejate prevăzute la alin. (1) lit. a) - c) se pot modifica și completa prin hotărâre a Guvernului, la propunerea autorității publice centrale pentru protecția mediului și pădurilor, cu avizul Academiei Române, luându-se în considerare recomandările organizațiilor internaționale autorizate.”;

- art. 23 alin. (1), care prevede că „În rezervațiile științifice sunt interzise orice activități umane, cu excepția activităților de cercetare, protejare, reabilitare, promovare, punere în valoare și asigurare a continuității existenței obiectivelor pentru care au fost constituite, cu limitările descrise în planurile de management, cu acordul Academiei Române și al administratorului ariei naturale protejate.”;

- art. 40², care stipulează că: „În vederea desemnării, zonele prioritare pentru biodiversitate se propun în baza Metodologiei de identificare a zonelor prioritare pentru biodiversitate, care se aprobă prin ordin al conducătorului autorității publice centrale pentru protecția mediului, cu avizul Academiei Române - Comisia pentru Ocrotirea Monumentelor Naturii și al autorității publice centrale în domeniul agriculturii pentru prevederile din metodologie care fac referire la pajiști permanente. Propunerile pentru stabilirea zonelor prioritare pentru biodiversitate se fac la inițiativa autorității publice centrale pentru protecția mediului sau a oricărei persoane fizice sau juridice.”.

Astfel, autoritățile care au competența desemnării zonelor naturale, asupra cărora se instituie regimul de arie naturală protejată și

stabilesc asigurarea măsurilor speciale de protecție și conservare *in situ* a bunurilor patrimoniului natural printr-un regim diferențiat de protecție, conservare și utilizare, sunt cele care, în mod corelativ, pot stabili derogările, prin excepție de la prevederile art. 33 alin. (1) - (4) și ale art. 37 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007.

6.2. În ceea ce privește, soluția legislativă preconizată la **pct. 2**, pentru completarea **art. 38** din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007, cu modificările și completările ulterioare, cu un nou alineat respectiv **alin. (2⁴)**, semnalăm lipsa de **claritate și previzibilitate** a textului, nefiind respectate atât prevederile **art. 8 alin. (4) teza I** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia, „*Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce*”, cât și cele ale **art. 36 alin. (1)** - „*Actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc (...)*”.

Precizăm că nu se înțelege dacă structurile aflate sub autoritatea, în subordinea ori în coordonarea autorității publice centrale pentru protecția mediului sunt cele care **comandă** respectivele studii de specialitate ori le **realizează** sau le **avizează**, caz în care acestea ar acredita prin avizare propriile studii care stau la baza derogărilor pe care le aprobă autoritatea publică centrală pentru protecția mediului, prin ordin al conducătorului acesteia.

*

* *

Față de cele mai sus menționate, semnalăm că, în actuala redactare, propunerea legislativă nu poate fi promovată, întrucât nu este în concordanță cu reglementările europene și cu tratatele internaționale la care România este parte, este susceptibilă de încălcarea unor prevederi din Constituție și nu respectă normele de tehnică legislativă, necesare pentru elaborarea actelor normative.

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE

București
Nr. 733/13.08.2026