

DECIZII ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIA Nr. 837

din 15 iulie 2026

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 16/2025 pentru transpunerea art. 17 alin. (15) din Directiva (UE) 2024/1.275 a Parlamentului European și a Consiliului din 24 aprilie 2024 privind performanța energetică a clădirilor și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 18/2009 privind creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe

Elena-Simina Tănăsescu	— președinte
Asztalos Csaba-Ferenc	— judecător
Mihai Busuioc	— judecător
Mihaela Ciochină	— judecător
Cristian Deliorga	— judecător
Dacian-Cosmin Dragoș	— judecător
Dimitrie-Bogdan Licu	— judecător
Laura-Iuliana Scânteii	— judecător
Gheorghe Stan	— judecător
Ioana-Marilena Chiorean	— magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluținarea obiecției de neconstituționalitate a Legii privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 16/2025 pentru transpunerea art. 17 alin. (15) din Directiva (UE) 2024/1.275 a Parlamentului European și a Consiliului din 24 aprilie 2024 privind performanța energetică a clădirilor și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 18/2009 privind creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe, obiecție formulată de Președintele României.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 6.964 din 27 aprilie 2026 și constituie obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 2.785A/2026.

3. În motivarea obiecției de neconstituționalitate se susține că România și-a asumat ca termen pentru implementarea măsurilor Directivei (UE) 2024/1.275 data de 1 ianuarie 2025 și până la acest moment a fost dispusă prin legislația națională o singură măsură în acest sens, în vederea îndeplinirii obiectivelor referitoare la reducerea emisiilor de dioxid de carbon, respectiv adoptarea Ordonanței Guvernului nr. 16/2025. Întârzierea transpunerii art. 17 alin. (15) din Directiva (UE) 2024/1.275, generată de diferitele schimbări la nivelul Guvernului și de dificultăți în procedura de avizare interministerială, a determinat deschiderea de către Comisia Europeană a Cauzei COM 2025/0168 împotriva României pentru neîndeplinirea obligațiilor de transpunere, ceea ce expune țara la proceduri juridice și sancțiuni financiare, până la alinierea completă la directiva Uniunii Europene mai sus menționată.

4. Astfel, se susține că Ordonanța Guvernului nr. 16/2025 a fost adoptată în temeiul art. 1 pct. II.1 din Legea nr. 134/2025 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe și vizează interzicerea acordării de stimulente financiare din fonduri publice pentru instalarea cazanelor autonome alimentate cu combustibili fosili, menținerea excepțiilor pentru care se permite acordarea în continuare a stimulentei financiare din fonduri publice, cu condiția ca pentru întreprinderi aceste stimulente să fie acordate sub forma ajutoarelor de stat, menținerea obligației autorităților competente care acordă stimulente financiare de a monitoriza îndeplinirea continuă a condițiilor privind asigurarea la instalare și menținerea pe toată durata de viață a cerințelor minime

stabilite, acordarea de stimulente financiare pentru sistemele de încălzire combinate, diferențiat, în funcție de modul de combinare și de ponderea energiei din surse regenerabile utilizată.

5. Prin legea supusă controlului de constituționalitate, Parlamentul a aprobat Ordonanța Guvernului nr. 16/2025 cu o completare, respectiv: „*Prin excepție de la dispozițiile art. 1, autoritățile administrației publice locale din fonduri proprii sau autoritățile și instituțiile publice centrale din fonduri europene pot acorda stimulente financiare pentru instalarea de cazane autonome alimentate cu combustibili fosili sau a altor sisteme individuale de încălzire, în cazul imobilelor sau ansamblurilor de imobile racordate la puncte termice care deservesc mai puțin de 50 de utilizatori finali, pentru o perioadă de maximum 2 ani de la intrarea în vigoare a legii privind aprobarea prezentei ordonanțe.*” Pe de altă parte, art. 17 din directiva europeană, intitulat „Stimulente financiare, competențe și bariere de piață”, prevede la alin. (15) următoarele: „Începând cu 1 ianuarie 2025, statele membre nu vor oferi stimulente financiare pentru instalarea de cazane independente alimentate cu combustibili fosili, cu excepția celor selectate pentru investiții, înainte de 2025, în conformitate cu Regulamentul (UE) 2021/241, articolul 7 alineatul (1) litera (h) punctul (i) a treia liniuță din Regulamentul (UE) 2021/1.058 și cu articolul 73 din Regulamentul (UE) 2021/2.115 al Parlamentului European și al Consiliului.”

6. Se precizează că prin sesizarea de neconstituționalitate nu se aduc critici de neconstituționalitate și cu privire la Ordonanța Guvernului nr. 16/2025 prin care au fost transpuse în legislația internă dispozițiile art. 17 alin. (15) din Directiva (UE) 2024/1.275, ci doar cu privire la completarea adusă de Camera Deputaților, în cuprinsul legii de aprobare a acestei ordonanțe. Astfel, prin conținutul său normativ, completarea adusă de Camera Deputaților în cuprinsul legii de aprobare a Ordonanței Guvernului nr. 16/2025 nesocotește directiva europeană, prelungind cu 2 ani acordarea măsurilor financiare de sprijin, și a fost adoptată cu încălcarea unor norme și principii constituționale, respectiv cele prevăzute de art. 1 alin. (5), art. 147 alin. (4), art. 148 alin. (2) și (4) prin raportare la art. 35 și art. 135 alin. (2) lit. e) din Constituție, pentru motivele expuse în cele ce urmează.

7. Se arată că încălcarea unor norme de drept european, cum este cazul în situația de față, poate face obiectul controlului de constituționalitate, potrivit art. 148 din Constituție, ce reglementează integrarea în Uniunea Europeană, prin raportare la dispozițiile art. 35 din Constituție, care consacră dreptul la un mediu sănătos, și la art. 135 alin. (2) lit. e) din Constituție, care instituie obligația statului de a reface și ocroti mediul înconjurător și de a menține echilibrul ecologic. Aceste drepturi sunt direct afectate de completarea adusă de Camera Deputaților în cuprinsul legii aflate la promulgare, fiind, totodată, indirect încălcate principiile legalității și forței obligatorii a deciziilor Curții Constituționale. În acest sens se invocă deciziile Curții Constituționale nr. 148 din 16 aprilie 2003, nr. 58 din 21 februarie 2013 și nr. 104 din 6 martie 2018.

8. În situația de față, Camera Deputaților a adus o completare în cuprinsul legii de aprobare a Ordonanței Guvernului nr. 16/2025, completare ce contravine, însă, în mod direct, chiar dispozițiilor art. 17 alin. (15) din directivă, a căror transpunere o vizează, încălcând astfel prevederile constituționale antereferte privind preeminența dreptului Uniunii Europene asupra celui național în cazul normelor cu caracter obligatoriu. Astfel, potrivit art. 17 din directivă, au fost interzise la nivel european, începând cu data de 1 ianuarie 2025, stimulentele financiare acordate pentru încălzirea locuințelor cu un anume tip de agregate (cazane independente alimentate cu combustibili fosili). Or, Ordonanța Guvernului nr. 16/2025 preia interdicția din directiva europeană de la momentul intrării sale în vigoare, respectiv 21 august 2025, și o transpune în legislația națională prin art. I. La art. III alin. (1) din același act normativ sunt stabilite excepțiile de la interdicția instituită, cu titlu de regulă, la art. I. Legea de aprobare introduce, însă, în Ordonanța Guvernului nr. 16/2025, în spiritul exceptării de la aplicare a interdicției instituite la art. I din Ordonanța Guvernului nr. 16/2025, o completare prin care, practic, nu va da curs în următorii 2 ani dispoziției cuprinse în art. 17 alin. (15) din directiva europeană.

9. Se susține că orice modificare adusă în legislația națională ar fi trebuit să mențină compatibilitatea actului juridic cu *acquis-ul* european, conform art. 148 din Constituție. Or, așa cum rezultă din conținutul articolului adăugat prin legea de aprobare a ordonanței, completarea adusă încalcă prevederile art. 148 din Constituție, întrucât adoptarea unei excepții generale de la regula instituită la nivel european echivalează cu o suspendare a efectelor directivei în dreptul român, situație ce atrage o evidentă neconstituționalitate a normei, cu consecințe juridice semnificative: Parlamentul nu mai garantează aplicarea efectivă a directivei, se încalcă prioritatea dreptului Uniunii Europene, iar România devine susceptibilă de reluarea procedurii de infringement din partea Comisiei Europene, conform jurisprudenței constante a Curții de Justiție a Uniunii Europene.

10. Situația astfel creată este susceptibilă să genereze nu numai o incompatibilitate directă a normei criticate cu dreptul Uniunii și cu obligațiile constituționale asumate de statul român, ci este, totodată, în contradicție și cu principiul legalității, consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție.

11. Cu privire la încălcarea dispozițiilor art. 35, coroborate cu ale art. 135 alin. (2) lit. e) din Constituție, se susține că se instituie la nivel constituțional o veritabilă obligație pozitivă a statului de a adopta și de a menține un cadru normativ care să asigure protecția efectivă a mediului. Or, prin textul de lege introdus de Camera Deputaților cu ocazia aprobării ordonanței se încalcă însăși rațiunea adoptării ordonanței, fiind redus nivelul de protecție deja asigurat prin cadrul legal în vigoare. Aceasta constituie o regresie legislativă nepermisă, întrucât contravine obligației statului de a conserva și îmbunătăți standardele de protecție a mediului, iar o astfel de măsură constituie o restrângere a dreptului fundamental la un mediu sănătos, astfel cum este consacrat de art. 35 din Constituție.

12. Dreptul la un mediu sănătos este consacrat și în art. 37 intitulat „Protecția mediului” din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. Principiul conținut de acest articol se întemeiază pe art. 3 alin. (3) din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) și pe art. 11 și 191 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE).

13. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reiterat constant că protecția mediului constituie o obligație pozitivă a statului și a subliniat că orice măsură legislativă în favoarea unor interese economice trebuie echilibrată de obligația statului de a ocroti mediul și de a îmbunătăți calitatea vieții. Or, norma criticată are un impact negativ asupra dreptului la un mediu sănătos, consacrat de art. 35 coroborat cu dispozițiile 135

alin. (2) lit. e) din Constituție, fiind susceptibilă să afecteze atât generația actuală, cât și generațiile viitoare.

14. În ceea ce privește încălcarea dreptului fundamental la un mediu sănătos, consacrat de art. 35 din Constituție, se susține că aceste completări nou-introduse la Camera Deputaților în cuprinsul legii de aprobare a Ordonanței Guvernului nr. 16/2025 produc efecte negative directe prin creșterea emisiilor de dioxid de carbon (CO₂), cu impact asupra calității mediului și a vieții. Astfel, prin permiterea acordării, pentru încă o perioadă de 2 ani, a stimulentele financiare pentru instalarea de cazane autonome alimentate cu combustibili fosili, legiuitorul încurajează utilizarea unor tehnologii bazate pe arderea combustibililor fosili, cunoscute ca fiind o sursă majoră de emisii de gaze cu efect de seră. Or, CO₂ reprezintă principalul gaz responsabil pentru intensificarea efectului de seră și pentru accelerarea schimbărilor climatice. Această măsură legislativă nu este neutră din perspectiva protecției mediului, ci, dimpotrivă, conduce la îngreunarea tranziției către surse de energie regenerabilă și la perpetuarea unor soluții energetice poluante. În mod concret, stimularea financiară a acestor sisteme va determina creșterea numărului de instalații bazate pe combustibili fosili, ceea ce implică, pe termen mediu și lung, o creștere cumulată a emisiilor de CO₂ la nivel național.

15. În acest context, se subliniază că dreptul la un mediu sănătos nu are doar o dimensiune declarativă, ci implică obligații pozitive concrete în sarcina statului, respectiv adoptarea unor măsuri eficiente de prevenire a degradării mediului și de reducere a poluării. Or, în loc să reducă sursele de emisii, norma criticată le încurajează, ceea ce echivalează cu o diminuare a nivelului de protecție deja atins.

16. Astfel, o atare modificare legislativă contravine Constituției și aduce atingere dreptului fundamental la un mediu sănătos, astfel cum este consacrat atât la nivel național, cât și la nivel european, prin efectele sale directe de creștere a emisiilor de CO₂. Totodată, aceasta încalcă obligațiile asumate de România pe plan european, întrucât se abate de la direcția de decarbonizare și de creștere a eficienței energetice, fiind în contradicție cu obiectivul atingerii neutralității climatice și cu necesitatea reducerii progresive a dependenței de combustibili fosili.

17. În același timp, completarea adusă de Camera Deputaților în cuprinsul legii de aprobare a Ordonanței Guvernului nr. 16/2025 creează un precedent periculos din perspectiva statului de drept, cu ignorarea principiului legalității, a caracterului obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale și a exigențelor de protecție a drepturilor fundamentale. În ipoteza în care această lege va intra în vigoare în forma criticată, România — care figurează cu stadiu activ al procedurii de infringement referitor la transpunerea Directivei (UE) 2024/1.275 *privind performanța energetică a clădirilor* — ar rămâne în continuare supusă riscului de sancțiuni financiare și reputaționale, cu consecințe inclusiv pe plan intern, respectiv al investițiilor în modernizarea sistemelor centralizate și al costurilor pentru populație.

18. În final, se arată că, în acord cu jurisprudența Curții Constituționale în materie, în ipoteza admiterii prezentei obiecții de neconstituționalitate, se impune reluarea procesului legislativ de la etapa subsecventă înregistrării proiectului de lege de aprobare a Ordonanței Guvernului nr. 16/2025 la Camera competentă să fie sesizată, iar ulterior Parlamentul — cu respectarea deciziei Curții Constituționale — va avea posibilitatea ca, prin lege, fie să aprobe pur și simplu, fie să aprobe cu modificările și completările pe care le consideră oportune, fie să respingă această ordonanță (a se vedea, în același sens, deciziile Curții Constituționale nr. 412 din 20 iunie 2019, paragrafele 45-50, și nr. 51 din 18 februarie 2025, paragraful 71).

19. În conformitate cu dispozițiile art. 16 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea a fost transmisă președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului pentru a-și exprima punctele de vedere.

20. **Președintele Camerei Deputaților** apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

21. Arată că intervenția legislativă sub forma dispoziției de completare aduse normelor în vigoare este circumstanțiată evoluției realităților economice și sociale din România. În acest sens, ca expresie a poziției sale preeminente în sistemul autorităților publice din România, Parlamentul poate interveni asupra dreptului pozitiv național în scopul asigurării ordinii juridice necesare, în exercitarea suveranității naționale rezultate din alegerile generale. Din această perspectivă, rațiunea promovării prevederii normative criticate rezidă în necesitatea introducerii unui cadru legal flexibil care să permită adoptarea unor soluții eficiente din punct de vedere economic și funcțional în situațiile în care sistemele de alimentare centralizată cu energie termică sunt utilizate ineficient. În absența unui cadru legal care să permită autorităților administrației publice locale realizarea de investiții sau adoptarea unor soluții alternative viabile, menținerea în funcțiune a punctelor termice care deserveșc un număr redus de utilizatori generează pierderi financiare semnificative. Aceste pierderi provin din costurile fixe ridicate de operare, mentenanță și personal, care nu pot fi acoperite prin tarifele percepute unui număr limitat de beneficiari. În acest context, nepermiterea acordării de suplimente pentru instalarea de cazane autonome, acolo unde punctele termice sunt utilizate de mai puțin de 50 de utilizatori finali, conduce la perpetuarea unor sisteme ineficiente, cu impact negativ atât asupra bugetelor locale, cât și asupra consumatorilor, care suportă costuri nejustificat de mari pentru un serviciu de calitate scăzută, în condițiile în care chiar în Directiva (UE) 2024/1.275 se regăsește perspectiva prin care „statele membre oferă finanțare adecvată, măsuri de sprijin și alte instrumente capabile să elimine barierele de pe piață pentru a genera investițiile necesare identificate în planul lor național de renovare a clădirilor în vederea transformării parcului lor imobiliar în clădiri cu emisii zero până în 2050”.

22. Dreptul la un mediu înconjurător sănătos este un drept fundamental complex ce presupune obligații atât pentru stat, în sensul asigurării protecției mediului sănătos și echilibrat ecologic, cât și pentru persoane, în sensul protecției și ameliorării mediului înconjurător. Din această perspectivă, norma juridică nu încurajează utilizarea combustibililor fosili ca soluție generală, ci oferă un instrument temporar și punctual autorităților administrației publice locale pentru a limita pierderile financiare și pentru a asigura continuitatea furnizării energiei termice în condiții de eficiență economică, până la crearea unui cadru legislativ care să permită investiții structurale durabile prin care să se limiteze utilizarea combustibililor generatori de gaze cu efect de seră și să se accelereze tranziția către energia curată. Inclusiv prin tehnica legislativă utilizată la edictarea soluției normative este subliniată situația anume determinată pentru care a fost necesară conceperea noii norme diferite în raport cu reglementarea-cadru în materie, aceasta din urmă păstrându-și însă caracterul său general obligatoriu pentru toate celelalte cazuri, abordare care, astfel realizată, nu are ca efect deturnarea de la scopul inițial avut în vedere prin ordonanța Guvernului care face obiectul legii deduse controlului de constituționalitate. Norma criticată prezintă un evident caracter permisiv, facultativ și temporar în raport cu destinatarii săi, creând mai degrabă premise pentru autoritățile administrației publice locale pentru acordarea stimulentei financiare în cauză, și nu instituirea prescriptiv-imperativă a unor conduite pentru acestea care să genereze efectele prezumate de către autorul sesizării.

23. În consecință, măsura legislativă criticată nu împiedică și nici nu afectează ducerea la îndeplinire a dispozițiilor Directivei (UE) 2024/1.275 în sensul atingerii obiectivelor specifice precum transformarea parcului imobiliar național, astfel încât clădirile să înregistreze emisii zero până în 2050, și optimizarea utilizării energiei de către sistemele tehnice existente ale clădirilor, ci creează mijloacele, în raport cu realitatea socioeconomică obiectivă, prin care capacitatea statului de a asigura servicii publice recunoscute ca fiind esențiale pentru cetățeni să nu fie afectată, chiar dacă sectorul rezidențial vizat este acela al imobilelor sau ansamblurilor de imobile racordate la puncte termice care deserveșc mai puțin de 50 de utilizatori finali.

24. În ceea ce privește pretinsa încălcare a art. 135 din Constituție, arată că argumentele invocate nu sunt întemeiate. Interpretând prevederile art. 135 alin. (2) în corelație cu dispozițiile art. 47 din Constituție, apreciază că normele constituționale se referă concret și la obligația statului de a lua măsuri de dezvoltare economică și de protecție socială, de natură să asigure cetățenilor un nivel de trai decent. Astfel, prin dispozițiile legii adoptate nu au fost încălcate prevederile constituționale privind refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum și reducerea poluării.

25. Referitor la necorelarea prevederilor contestate prin raportare la dispozițiile Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene, se arată că acesta nu conține nicio precizare cu privire la modalitatea de aplicare a dreptului comunitar. În aceste condiții, prin prevederile art. 148 alin. (2) și (3) din Constituție, se restrânge parțial și, totodată, se extinde parțial sfera de aplicare a priorității dreptului comunitar față de ceea ce pare să fie consacrat pe cale jurisprudențială în cadrul Uniunii Europene. Ca urmare, adoptarea actului normativ contestat în condițiile socioeconomice descrise reprezintă și un aspect de oportunitate. Legea contestată se aliniază legislației europene și nu aduce atingere principiilor și valorilor constituționale enunțate. Pornind de la principiul derivat din prevederile art. 148 din Constituție, se susține că dispozițiile legii criticate nu se circumscriu criteriilor esențiale stabilite de Curtea Constituțională pentru determinarea încălcării dispozițiilor constituționale invocate de autorul sesizării.

26. **Guvernul** apreciază că obiecția de neconstituționalitate este întemeiată, deoarece legea criticată contravine prevederilor art. 1 alin. (5), ale art. 147 alin. (4), ale art. 148 alin. (2) și (4) prin raportare la art. 35 și art. 135 alin. (2) lit. e) din Constituție.

27. În acest sens arată că nota de fundamentare a Ordonanței Guvernului nr. 16/2025 precizează că măsurile cuprinse în actul normativ sunt propuse în contextul în care România, ca stat membru al Uniunii Europene, are obligația de a transpune și de a implementa prevederile art. 17 alin. (15) din Directiva (UE) 2024/1.275 în scopul ducerii la îndeplinire a obiectivelor în ceea ce privește reducerea emisiilor de dioxid de carbon în vederea obținerii unui parc imobiliar cu un nivel ridicat de eficiență energetică și decarbonat până în 2050. Măsurile propuse urmăresc Comunicarea Comisiei Europene C/2024/6.206 privind eliminarea treptată a stimulentei financiare pentru cazanele autonome alimentate cu combustibili fosili, în temeiul Directivei reformate privind performanța energetică a clădirilor, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria C, din 18 octombrie 2024, adresată statelor membre, care conține orientări, contribuind la o mai bună înțelegere a dispozițiilor și la facilitarea aplicării uniforme și coerente a art. 17 alin. (15) la nivelul Uniunii Europene.

28. Susține că soluția legislativă adoptată de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, prin instituirea unei excepții ce permite oferirea unor stimulente financiare pentru instalarea de cazane autonome pe bază de combustibili fosili, din fonduri publice sau din fonduri europene, ulterior datei

de 1 ianuarie 2025, este în contradicție cu norma de drept european ce se dorește a fi transpusă. În acest sens, invocă Decizia Curții Constituționale nr. 633 din 12 octombrie 2018, paragraful 404.

29. Referitor la dreptul la un mediu sănătos, invocă Decizia Curții Constituționale nr. 80 din 16 februarie 2014, paragraful 401, potrivit căreia statul are atât obligații negative, cât și obligații pozitive. În ceea ce privește obligațiile pozitive ale statului, acestea presupun crearea unui cadru legislativ și administrativ care să aibă drept obiectiv prevenirea eficace a daunelor asupra mediului și asupra sănătății umane (Hotărârea din 27 ianuarie 2009, pronunțată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în Cauza *Tătar împotriva României*, paragraful 88). Astfel, măsurile în discuție trebuie să aibă ca scop prevenirea degradării mediului, stabilirea remediilor necesare și reglementarea folosirii durabile a resurselor naturale.

30. **Președintele Senatului** nu a comunicat punctul său de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctele de vedere ale președintelui Camerei Deputaților și Guvernului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

31. **Obiectul controlului de constituționalitate** îl constituie Legea privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 16/2025 pentru transpunerea art. 17 alin. (15) din Directiva (UE) 2024/1.275 a Parlamentului European și a Consiliului din 24 aprilie 2024 privind performanța energetică a clădirilor și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 18/2009 privind creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe, adoptată de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, la data de 1 aprilie 2026, dispoziții care au următorul cuprins:

„Articol unic. — Se aprobă Ordonanța Guvernului nr. 16 din 21 august 2025 pentru transpunerea art. 17 alin. (15) din Directiva (UE) 2024/1.275 a Parlamentului European și a Consiliului din 24 aprilie 2024 privind performanța energetică a clădirilor și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 18/2009 privind creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe, adoptată în temeiul art. 1 pct. II.1 din Legea nr. 134/2025 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe, și publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 787 din 22 august 2025, cu următoarea completare:

— **La articolul III, după alineatul (1) se introduce un nou alineat, alineatul (11), cu următorul cuprins:**

«(11) Prin excepție de la dispozițiile art. I, autoritățile administrației publice locale din fonduri proprii sau autoritățile și instituțiile publice centrale din fonduri europene pot acorda stimulente financiare pentru instalarea de cazane autonome alimentate cu combustibili fosili sau a altor sisteme individuale de încălzire, în cazul imobilelor sau ansamblurilor de imobile racordate la puncte termice care deservesc mai puțin de 50 de utilizatori finali, pentru o perioadă de maximum 2 ani de la intrarea în vigoare a legii privind aprobarea prezentei ordonanțe.»

32. Dispozițiile din Constituție invocate în motivarea obiecției de neconstituționalitate sunt cele cuprinse în art. 1 alin. (5) privind principiul legalității, art. 35 privind dreptul la un mediu sănătos, art. 135 alin. (2) lit. e) privind obligația statului de a asigura refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic, art. 147 alin. (4) privind efectele deciziilor Curții Constituționale și art. 148 alin. (2) și (4) privind integrarea în Uniunea Europeană.

33. În vederea soluționării prezentei obiecții de neconstituționalitate, Curtea va proceda la verificarea îndeplinirii

condițiilor de admisibilitate a acesteia, prevăzute de art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție și de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, care trebuie îndeplinite sub aspectul titularului dreptului de sesizare, al termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și al obiectului controlului de constituționalitate. În jurisprudența sa, Curtea a statuat că primele două condiții se referă la regularitatea sesizării instanței constituționale, din perspectiva legalei sale sesizări, iar cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează să fie cercetate în ordine, constatarea neîndeplinirii uneia având efecte dirimante și făcând inutilă analiza celorlalte condiții (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 334 din 10 mai 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 455 din 31 mai 2018, paragraful 27).

34. Sub aspectul titularului dreptului de sesizare, Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate îndeplinește condiția de admisibilitate prevăzută de art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție, fiind formulată de Președintele României, care are dreptul de a sesiza Curtea Constituțională pentru exercitarea controlului de constituționalitate *a priori*.

35. Sub aspectul termenului de sesizare, Curtea reține că obiecția de neconstituționalitate a fost depusă la Curtea Constituțională la data de 27 aprilie 2026. Legea privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 16/2025 pentru transpunerea art. 17 alin. (15) din Directiva (UE) 2024/1.275 a Parlamentului European și a Consiliului din 24 aprilie 2024 privind performanța energetică a clădirilor și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 18/2009 privind creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe a fost adoptată în procedură de urgență de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, la data de 1 aprilie 2026, a fost depusă la secretarul general al Camerei Deputaților și la cel al Senatului pentru exercitarea dreptului de sesizare asupra constituționalității sale, apoi a fost trimisă la promulgare la data de 9 aprilie 2026. În temeiul art. 146 lit. a) teza întâi din Legea fundamentală, Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora, care, potrivit art. 77 alin. (1) teza a doua din Constituție, se face în termen de cel mult 20 de zile de la primirea legii adoptate de Parlament. Ținând cont de dispozițiile art. 77 alin. (1) teza a doua din Constituție și având în vedere că legea care formează obiectul controlului de constituționalitate a fost trimisă la promulgare la data de 9 aprilie 2026, iar obiecția de neconstituționalitate a fost formulată la data de 27 aprilie 2026, în interiorul termenului de promulgare de 20 de zile, Curtea constată că aceasta este admisibilă sub aspectul respectării termenului în care poate fi sesizată instanța de control constituțional.

36. Sub aspectul obiectului sesizării și al sferei de competență a Curții Constituționale, instanța de contencios constituțional constată că sesizarea vizează o lege nepromulgată, și anume Legea privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 16/2025 pentru transpunerea art. 17 alin. (15) din Directiva (UE) 2024/1.275 a Parlamentului European și a Consiliului din 24 aprilie 2024 privind performanța energetică a clădirilor și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 18/2009 privind creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe, lege adoptată de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, la data de 1 aprilie 2026, nepromulgată.

37. Prin urmare, Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 1, 10, 15 și 18 din Legea nr. 47/1992, să efectueze controlul de constituționalitate în cauză.

38. Examinând legea criticată, Curtea observă, referitor la obiectul său de reglementare, că aceasta aprobă cu o completare Ordonanța Guvernului nr. 16/2025 pentru transpunerea art. 17

alin. (15) din Directiva (UE) 2024/1.275 a Parlamentului European și a Consiliului din 24 aprilie 2024 privind performanța energetică a clădirilor și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 18/2009 privind creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 787 din 22 august 2025.

39. Ordonanța Guvernului nr. 16/2025 a fost emisă în temeiul art. 1 pct. II.1 din Legea nr. 134/2025 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 672 din 17 iulie 2025, care are următorul conținut: „În temeiul art. 115 alin. (1) din Constituția României, republicată, Guvernul este abilitat ca, de la data intrării în vigoare a prezentei legi, dar nu înainte de încheierea primei sesiuni ordinare a anului 2025, și până la reluarea lucrărilor Parlamentului în cea de a doua sesiune ordinară a anului 2025, să emită ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice, după cum urmează: [...] II. Dezvoltare, lucrări publice și administrație: 1. modificarea și completarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri privind implementarea programelor naționale din domeniul lucrărilor publice;”. Ordonanța Guvernului nr. 16/2025 transpune art. 17 alin. (15) din Directiva (UE) 2024/1.275 a Parlamentului European și a Consiliului din 24 aprilie 2024 privind performanța energetică a clădirilor. Potrivit art. 35 alin. (1) din această directivă, „statele membre asigură intrarea în vigoare a actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma articolului 17 alineatul (15) până la 1 ianuarie 2025”.

40. Directiva (UE) 2024/1.275 a Parlamentului European și a Consiliului din 24 aprilie 2024 privind performanța energetică a clădirilor (denumită în continuare *directiva*) prevede la art. 17 alin. (15) (cu denumirea marginală *Stimulente financiare, competențe și bariere de piață*) următoarele: „Cel târziu de la 1 ianuarie 2025, statele membre nu oferă stimulente financiare pentru instalarea de cazane autonome pe bază de combustibili fosili, cu excepția celor selectate pentru investiții, înainte de 2025, în conformitate cu Regulamentul (UE) 2021/241, cu articolul 7 alineatul (1) litera (h) punctul (i) a treia liniuță din Regulamentul (UE) 2021/1058 și cu articolul 73 din Regulamentul (UE) 2021/2115 al Parlamentului European și al Consiliului.” Potrivit art. 13 alin. (6) și (7) din directivă, „(6) Statele membre pot furniza noi stimulente și fonduri pentru a încuraja trecerea de la sistemele de încălzire și răcire pe bază de combustibili fosili la sistemele de încălzire și răcire bazate pe combustibili nefosili. (7) Statele membre depun eforturi pentru a înlocui cazanele autonome pe bază de combustibili fosili din clădirile existente, în concordanță cu planurile naționale de eliminare treptată a cazanelor pe bază de combustibili fosili.”

41. Analizând conținutul normativ al Ordonanței Guvernului nr. 16/2025, Curtea reține că art. I din aceasta prevede că, începând cu data intrării ei în vigoare, se interzice acordarea stimulentei financiare din fonduri publice pentru instalarea cazanelor autonome alimentate cu combustibili fosili. Art. III din Ordonanța Guvernului nr. 16/2025 instituie excepții de la prevederile art. I, și anume situațiile în care acordarea de stimulente financiare din fonduri publice este permisă și după data intrării în vigoare a Ordonanței Guvernului nr. 16/2025. De asemenea, excepții de la interdicția acordării stimulentei financiare pentru acest scop sunt reglementate de art. VIII din Ordonanța Guvernului nr. 16/2025, care prevede condițiile care trebuie îndeplinite cumulativ pentru acordarea *stimulentei financiare pentru investițiile ce privesc cazanele autonome alimentate cu combustibili fosili*.

42. Din analiza comparată a conținutului normativ al Ordonanței Guvernului nr. 16/2025 și cel al directivei pe care aceasta o transpune, Curtea reține că art. I din Ordonanța Guvernului nr. 16/2025 redă fidel interdicția acordării stimulentei

financiare din fonduri publice pentru instalarea cazanelor autonome alimentate cu combustibili fosili, interdicție prevăzută expres de art. 17 alin. (15) din directivă. Totodată, excepțiile prevăzute de la această interdicție sunt stabilite în art. III și VIII din Ordonanța Guvernului nr. 16/2025 și vizează acordarea de stimulente financiare din fonduri publice pentru: activitățile de întreținere, reparare sau dezafectare a cazanelor autonome alimentate cu combustibili fosili, pentru instalarea sistemelor hibride care folosesc o pondere semnificativă de energie regenerabilă, pentru activități legate de tranziția la utilizarea în cazane a gazelor din surse regenerabile de energie, pentru abordarea accesibilității energiei prin sprijinul acordat pentru prețurile de consum, tarifele sociale sau pentru venitul pentru încălzirea cu combustibili fosili, atât timp cât sprijinul nu se referă la instalarea cazanului sau stimulente financiare acordate și comunicate beneficiarilor finali de către autoritățile competente înainte de data intrării în vigoare a ordonanței [art. III alin. (1)]; acordarea de stimulente sub forma unor ajutoare de stat, în cazul în care beneficiarul stimulentei financiare este o întreprindere în sensul definit de legislația privind procedurile naționale în domeniul ajutorului de stat [art. III alin. (2)]; acordarea de stimulente financiare care fac parte dintr-un program european, național sau regional adoptat înainte de data de 1 ianuarie 2025.

43. Curtea observă că aceste excepții de la interdicția acordării stimulentei financiare din fonduri publice pentru instalarea cazanelor autonome alimentate cu combustibili fosili sunt în concordanță cu obiectivul și principiile enunțate în preambulul directivei, și anume încurajarea eliminării treptate a cazanelor pe bază de combustibili fosili și a trecerii la sistemele de încălzire și răcire bazate pe combustibili nefosili, în vederea îndeplinirii obiectivului Uniunii Europene în materie de climă și energie, potrivit căruia clădirile existente ar trebui transformate în clădiri cu emisii zero până în 2050.

44. Legea criticată reglementează încă o excepție de la această interdicție, prin introducerea alin. (1¹) la art. III din Ordonanța Guvernului nr. 16/2025, potrivit căruia autoritățile administrației publice locale din fonduri proprii sau autoritățile și instituțiile publice centrale din fonduri europene pot acorda stimulente financiare pentru instalarea de cazane autonome alimentate cu combustibili fosili sau a altor sisteme individuale de încălzire, în cazul imobilelor sau ansamblurilor de imobile racordate la puncte termice care deservesc mai puțin de 50 de utilizatori finali, pentru o perioadă de maximum 2 ani de la intrarea în vigoare a legii criticate.

45. Curtea observă că acest articol a fost introdus în urma admiterii unui amendament în cadrul procedurii legislative desfășurate la Camera Deputaților, Cameră decizională. Așa cum este precizat în Raportul comun al Comisiei pentru administrație publică și amenajarea teritoriului, Comisiei pentru industrie și servicii și Comisiei pentru mediu și echilibru ecologic de la Camera Deputaților, amendamentul privind introducerea art. III alin. (1¹) în Ordonanța Guvernului nr. 16/2025 „are ca scop introducerea unui cadru legal flexibil care să permită autorităților publice locale adoptarea unor soluții eficiente din punct de vedere economic și funcțional în situațiile în care sistemele de alimentare centralizată cu energie termică sunt subutilizate. În absența unui cadru legal care să permită autorităților publice locale realizarea de investiții sau adoptarea unor soluții alternative viabile, menținerea în funcțiune a punctelor termice care deservesc un număr redus de utilizatori generează pierderi financiare semnificative. Aceste pierderi provin din costurile fixe ridicate de operare, mentenanță și personal, care nu pot fi acoperite prin tarifele percepute unui număr limitat de beneficiari. În acest context, nepermiterea acordării de suplimente pentru instalarea de cazane autonome, acolo unde punctele termice sunt utilizate de mai puțin de 50 de utilizatori finali, conduce la perpetuarea unor sisteme ineficiente,

cu impact negativ atât asupra bugetelor locale, cât și asupra consumatorilor, care suportă costuri nejustificat de mari pentru un serviciu de calitate scăzută. Amendamentul propus nu încurajează utilizarea combustibililor fosili ca soluție generală, ci oferă un instrument temporar și punctual autorităților locale pentru a limita pierderile financiare și pentru a asigura continuitatea furnizării energiei termice în condiții de eficiență economică, până la crearea unui cadru legislativ care să permită investiții structurale durabile.”

46. Autorul obiecției susține că aceste dispoziții încalcă directiva și, astfel, contravin prevederilor constituționale ale art. 148 alin. (2) și (4), ale art. 1 alin. (5), ale art. 35, ale art. 135 alin. (2) lit. e) și ale art. 147 alin. (4).

47. Referitor la interpretarea art. 148 din Constituție, prin Decizia nr. 668 din 18 mai 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 487 din 8 iulie 2011, și prin Decizia nr. 921 din 7 iulie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 673 din 21 septembrie 2011, Curtea Constituțională a statuat că 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. Într-o atare ipoteză demersul Curții Constituționale este distinct de simpla aplicare și interpretare a legii, competență ce aparține instanțelor judecătorești și autorităților administrative, sau de eventualele chestiuni ce țin de politica legislativă promovată de Parlament sau Guvern, după caz.

48. Aplicând aceste considerente de principiu la cauza de față, Curtea reține că norma de drept european interpusă în cadrul controlului de constituționalitate celei de referință, consacrate de art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție, o reprezintă art. 17 alin. (15) din directivă care prevede că după 1 ianuarie 2025 statele membre nu oferă stimulente financiare pentru instalarea de cazane autonome pe bază de combustibili fosili, cu excepția celor selectate pentru investiții, înainte de 2025.

49. Cu privire la prima condiție necesară pentru folosirea unei norme de drept european în cadrul controlului de constituționalitate, Curtea reține că norma de drept european invocată întrunește condițiile de claritate și precizie. Astfel, ea stabilește fără echivoc interdicția statelor membre, începând cu 1 ianuarie 2025, de a acorda stimulentele financiare pentru instalarea cazanelor autonome alimentate cu combustibili fosili, permițând însă anumite excepții reglementate chiar de directivă.

50. În ceea ce privește cea de-a doua condiție, și anume aceea ca norma de drept european interpusă în cadrul controlului de constituționalitate 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 —, Curtea reține că și această condiție este întrunită, deoarece aspectele legate de îmbunătățirea performanței energetice a clădirilor și reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră ale acestora contribuie la conservarea și îmbunătățirea mediului și, astfel, se circumscriu dreptului fundamental la un mediu sănătos, consacrat de art. 35 din Constituție, și obligației statului de a asigura refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic, obligație consacrată de art. 135 alin. (2) lit. e) din Legea fundamentală.

51. Ținând cont de prevederile de drept european din conținutul art. 17 alin. (15) din directivă, pe care statul român este obligat să le transpună și să le aplice, Curtea constată că legiuitorul — prin legea de aprobare a Ordonanței Guvernului nr. 16/2025 [act normativ prin care a fost transpus art. 17 alin. (15) din directivă] — a instituit prin excepție, pe o perioadă de maximum 2 ani, posibilitatea acordării stimulentei financiare pentru instalarea cazanelor autonome alimentate cu combustibili fosili, fără ca această excepție cu caracter temporar și punctual să contravină dispozițiilor sau obiectivului directivei potrivit căruia clădirile existente ar trebui transformate în clădiri cu emisii zero până în 2050.

52. Conform art. 288 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), directiva este obligatorie pentru fiecare stat membru destinat cu privire la rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităților naționale competența în ceea ce privește forma și mijloacele, această marjă de apreciere fiind un drept recunoscut tuturor statelor membre.

53. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională recunoaște și validează această marjă de apreciere a legiuitorului național ca un drept de opțiune politică și legislativă, stabilind și limitele constituționale stricte peste care Parlamentul sau Guvernul nu poate trece în procesul de transpunere, respectiv respectarea standardelor constituționale interne precum drepturile fundamentale, previzibilitatea normei juridice sau principiul proporționalității. Astfel, prin Decizia nr. 451 din 28 iunie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 646 din 25 iulie 2018, paragraful 55, Curtea a reținut că, în transpunerea unei directive europene în dreptul intern, Parlamentul — ca legiuitor național — dispune de o marjă de apreciere și beneficiază de un drept de opțiune în privința alegerii formei și mijloacelor de transpunere.

54. Aplicând aceste considerente de principiu în cauză, Curtea constată că legea criticată a transpus integral obiectul de reglementare al directivei, iar Parlamentul și-a exercitat, în limitele constituționale, competența exclusivă de a alege forma și metodele de transpunere, inclusiv sub aspectul stabilirii, pentru situații punctuale — imobile sau ansambluri de imobile racordate la puncte termice care deservesc mai puțin de 50 de utilizatori finali —, a unui termen de implementare de 2 ani a obligației de a nu subvenționa instalarea cazanelor autonome alimentate cu combustibili fosili, pentru a nu afecta drepturi ori interese naționale. În consecință, soluția legislativă care prevede că autoritățile administrației publice locale din fonduri proprii sau autoritățile și instituțiile publice centrale din fonduri europene pot acorda stimulente financiare pentru instalarea de cazane autonome alimentate cu combustibili fosili sau a altor sisteme individuale de încălzire, în cazul imobilelor sau ansamblurilor de imobile racordate la puncte termice care deservesc mai puțin de 50 de utilizatori finali, pentru o perioadă de maximum 2 ani de la intrarea în vigoare a legii, nu contravine prevederilor constituționale ale art. 148 alin. (2) și (4), care stabilesc caracterul obligatoriu al dreptului european, precum și rolul Parlamentului de garant în privința ducerii la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării, și nici celor ale art. 1 alin. (5) privind principiul legalității.

55. Cu privire la dreptul la un mediu sănătos, Curtea reține că, așa cum a statuat prin Decizia nr. 295 din 18 mai 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 568 din 10 iunie 2022, paragrafele 173 și 174, prevederile art. 35 din Legea fundamentală stabilesc obligația pozitivă a statului de a asigura cadrul legislativ pentru exercitarea dreptului oricărei persoane la un mediu înconjurător sănătos și echilibrat ecologic, precum și îndatorirea persoanelor fizice și juridice de a proteja și ameliora mediul înconjurător. În plus, având în vedere economia de piață, dispozițiile art. 135 alin. (2) lit. e) și f) din Constituție instituie obligația statului de a asigura refacerea și

ocrotirea mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic, creând condițiile necesare pentru creșterea calității vieții. Prin urmare, chiar atunci când legiuitorul adoptă măsuri legislative în favoarea unor interese economice, el este obligat să legifereze ținând seama de prevalența ocrotirii mediului și menținerea echilibrului ecologic. Așa fiind, dreptul la un mediu sănătos presupune luarea tuturor măsurilor necesare asigurării unei calități sporite a mediului, iar păstrarea unui mediu sănătos semnifică, în realitate, conservarea și ameliorarea condițiilor privind calitatea vieții în scopul menținerii echilibrului ecologic. În vederea îndeplinirii obligațiilor sale de protecție, statul trebuie să adopte într-un mod suficient măsuri normative care să ducă la o exercitare reală a dreptului la un mediu sănătos al fiecărei persoane. În considerentele Deciziei nr. 80 din 16 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 246 din 7 aprilie 2014, paragraful 401, Curtea a reținut că statul are atât obligații negative, cât și obligații pozitive. În ceea ce privește obligațiile pozitive, acestea presupun crearea unui cadru legislativ și administrativ care să aibă drept obiectiv prevenirea eficace a daunelor asupra mediului și asupra sănătății umane (a se vedea Hotărârea din 27 ianuarie 2009, pronunțată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în Cauza *Tătar împotriva României*, paragraful 88).

56. Având în vedere aceste considerente de principiu, Curtea constată că soluția legislativă cuprinsă în legea criticată — care

59. Pentru considerentele arătate, în temeiul art. 146 lit. a) și al art. 147 alin. (4) din Constituție, precum și al art. 11 alin. (1) lit. A.a), al art. 15 alin. (1) și al art. 18 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, cu majoritate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Respinge, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate formulată de Președintele României și constată că Legea privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 16/2025 pentru transpunerea art. 17 alin. (15) din Directiva (UE) 2024/1.275 a Parlamentului European și a Consiliului din 24 aprilie 2024 privind performanța energetică a clădirilor și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 18/2009 privind creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe este constituțională în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 15 iulie 2026.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

ELENA-SIMINA TĂNĂSESCU

Magistrat-asistent,
Ioana-Marilena Chiorean

★

OPINIE SEPARATĂ

În dezacord cu soluția pronunțată în opinia majoritară, consider că obiecția de neconstituționalitate trebuia admisă și constatată neconstituționalitatea Legii privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 16/2025 pentru transpunerea art. 17 alin. (15) din Directiva (UE) 2024/1.275 a Parlamentului European și a Consiliului din 24 aprilie 2024 privind performanța energetică a clădirilor și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 18/2009 privind creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe, pentru argumentele ce urmează a fi expuse în continuare:

Directiva (UE) nr. 1.275/2024 a Parlamentului European și a Consiliului din 24 aprilie 2024 privind performanța energetică a

permite, pe o perioadă limitată de timp, acordarea de către stat de stimulante financiare pentru instalarea cazanelor autonome pe bază de combustibili fosili și doar în cazul în cazul imobilelor sau ansamblurilor de imobile racordate la puncte termice care deservesc mai puțin de 50 de utilizatori finali — nu încurajează utilizarea combustibililor fosili ca soluție generală și nu descurajează trecerea de la sistemele de încălzire și răcire pe bază de combustibili fosili la sistemele de încălzire și răcire bazate pe combustibili nefosili, astfel că nu contravine dreptului fundamental la un mediu sănătos și nici obligației statului de a asigura refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic, consacrate de art. 34 și art. 135 alin. (2) lit. e) din Constituție.

57. În concluzie, Curtea constată că, indiferent de forma aleasă, prin norma derogatorie care reglementează un termen suspensiv pentru îndeplinirea unei obligații a statului, legea criticată transpune directiva și garantează aplicarea deplină și efectivă a acesteia fără afectarea unor drepturi protejate prin Constituție.

58. În final, cu privire la critica referitoare la încălcarea caracterului general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale, Curtea reține că jurisprudența invocată nu este aplicabilă în cauza de față, astfel că nu se pune problema nesocotirii art. 147 alin. (4) din Constituție.

clădirilor (denumită în continuare Directiva) prevede la alin. (20) din Preambul următoarele: „*Ambiția sporită a Uniunii în materie de climă și energie necesită o nouă viziune pentru clădiri: clădirea cu emisii zero, cu o cerere de energie foarte scăzută, zero emisii de carbon din combustibili fosili la fața locului și emisii operaționale de gaze cu efect de seră egale cu zero sau foarte scăzute. Toate clădirile noi ar trebui să fie clădiri cu emisii zero până în 2030, iar clădirile existente ar trebui transformate în clădiri cu emisii zero până în 2050.*”

Astfel, așa cum este precizat în alin. (14) din Preambul, statele membre ar trebui să depună eforturi pentru a elimina treptat cazanele autonome pe bază de combustibili fosili și, într-o

primă etapă, începând din 2025, nu ar trebui să acorde niciun stimulente financiar pentru instalarea de cazane autonome pe bază de combustibili fosili, cu excepția celor selectate pentru investiții, înainte de 2025, în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență instituit prin Regulamentul (UE) 2021/241 al Parlamentului European și al Consiliului și al Fondului european de dezvoltare regională și al Fondului de coeziune în temeiul Regulamentului (UE) 2021/1.058 al Parlamentului European și al Consiliului. De asemenea, este precizat că trebuie să fie în continuare posibil să se acorde stimulente financiare pentru instalarea de sisteme de încălzire hibride în cadrul cărora energia din surse regenerabile să aibă o pondere considerabilă, cum ar fi cazanele utilizate în combinație cu energia termică solară sau cu o pompă de căldură.

Având în vedere acest obiectiv, în aplicarea principiilor enunțate în preambul, art. 17 alin. (15) din Directivă (cu denumirea marginală *Stimulente financiare, competențe și bariere de piață*) prevede următoarele: **„Cel târziu de la 1 ianuarie 2025, statele membre nu oferă stimulente financiare pentru instalarea de cazane autonome pe bază de combustibili fosili, cu excepția celor selectate pentru investiții, înainte de 2025, în conformitate cu Regulamentul (UE) 2021/241, cu articolul 7 alineatul (1) litera (h) punctul (i) a treia liniuță din Regulamentul (UE) 2021/1.058 și cu articolul 73 din Regulamentul (UE) 2021/2.115 al Parlamentului European și al Consiliului.”** Se observă că interdicția acordării de stimulente financiare de către statele membre vizează doar instalarea de cazane autonome alimentate cu combustibili fosili.

Potrivit art. 13 alin. (6) și (7) din Directivă, *statele membre pot furniza noi stimulente și fonduri pentru a încuraja trecerea de la sistemele de încălzire și răcire pe bază de combustibili fosili la sistemele de încălzire și răcire bazate pe combustibili nefosili.*

(7) Statele membre depun eforturi pentru a înlocui cazanele autonome pe bază de combustibili fosili din clădirile existente, în concordanță cu planurile naționale de eliminare treptată a cazanelor pe bază de combustibili fosili.

Art. I din Ordonanța Guvernului nr. 16/2025 prevede că, începând cu data intrării ei în vigoare, **„se interzice acordarea stimulentele financiare din fonduri publice pentru instalarea cazanelor autonome alimentate cu combustibili fosili”.**

Art. III din Ordonanța Guvernului nr. 16/2025 prevede următoarele:

„Art. III. — (1) Prin excepție de la dispozițiile art. I, acordarea de stimulente financiare din fonduri publice este permisă și după data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe pentru:

a) activități de întreținere, reparare sau dezafectare a cazanelor autonome alimentate cu combustibili fosili;

b) instalarea unor sisteme de automatizare și control al clădirilor, în cadrul sistemelor de încălzire alimentate de cazane autonome pe bază de combustibili fosili;

c) instalarea cazanelor autonome alimentate cu gaze naturale în situația în care, în momentul instalării cazanului, rețeaua locală de gaze naturale vehiculează gaze din surse regenerabile de energie;

d) instalarea sistemelor de încălzire combinate care utilizează o pondere de energie din surse regenerabile, proporțional cu măsura în care sursele regenerabile de energie sunt utilizate în sistemul combinat;

e) activități legate de tranziția la utilizarea în cazane a gazelor din surse regenerabile de energie, precum modernizarea sistemului de distribuție din interiorul clădirii, de racordare la rețeaua de gaze, de combinare a sistemului la fața locului, realizată ulterior instalării;

f) abordarea accesibilității energiei prin sprijinul acordat pentru prețurile de consum, tarifele sociale sau pentru venitul pentru încălzirea cu combustibili fosili, atât timp cât sprijinul nu se referă la instalarea cazanului;

g) stimulentele financiare acordate și comunicate beneficiarilor finali de către autoritățile competente înainte de data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe.

(2) În cazul în care beneficiarul stimulentele financiare este o întreprindere în sensul definit de legislația privind procedurile naționale în domeniul ajutorului de stat, acordarea de stimulente financiare din fonduri publice pentru situațiile prevăzute la alin. (1) lit. a)-e) este permisă și după data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe, cu condiția ca aceste stimulente să fie acordate sub forma unor ajutoare de stat, cu respectarea normelor europene și naționale aplicabile în domeniu, potrivit prevederilor Comunicării Comisiei C/2024/6.206 privind eliminarea treptată a stimulentele financiare pentru cazanele autonome alimentate cu combustibili fosili, în temeiul Directivei reformate privind performanța energetică a clădirilor, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria C, din 18 octombrie 2024.”

De asemenea, excepții de la interdicția acordării stimulentele financiare pentru acest scop sunt reglementate de **art. VIII din Ordonanța Guvernului nr. 16/2025**, care prevede că: **„(1) Prevederile art. I nu se aplică în situația în care stimulentele financiare acordate pentru investițiile ce privesc cazanele autonome alimentate cu combustibili fosili îndeplinesc cumulativ următoarele două condiții:**

a) sunt finanțate în cadrul: (i) Planului național de redresare și reziliență al României, adoptat prin Decizia de punere în aplicare a Consiliului din 3 noiembrie 2021 de aprobare a evaluării planului de redresare și reziliență al României, modificată prin Decizia de punere în aplicare a Consiliului din 11 decembrie 2023 (CID); (ii) Fondului european agricol pentru dezvoltare rurală FEADR, pentru investițiile în dezvoltarea rurală care fac parte din Planul strategic PAC 2023-2027, în condițiile prevăzute de art. 73 din Regulamentul (UE) 2021/2.115 al Parlamentului European și al Consiliului din 2 decembrie 2021 de stabilire a normelor privind sprijinul pentru planurile strategice care urmează a fi elaborate de statele membre în cadrul politicii agricole comune (planurile strategice PAC) și finanțate de Fondul european de garantare agricolă (FEGA) și de Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) și de abrogare a Regulamentelor (UE) nr. 1.305/2013 și (UE) nr. 1.307/2013;

b) fac parte din programele naționale sau regionale menționate la lit. a), care au fost adoptate înainte de data de 1 ianuarie 2025, indiferent de momentul în care se desfășoară apelul de proiecte sau se depune cererea de finanțare.

(2) Prevederile art. I nu se aplică în situația în care stimulentele financiare acordate pentru investițiile ce privesc cazanele autonome alimentate cu combustibili fosili sunt finanțate în cadrul Fondului european de dezvoltare regională FEDR și Fondului de coeziune, pentru investițiile în înlocuirea sistemelor de încălzire cu ardere pe bază de combustibili fosili solizi, și anume cărbune, turbă, lignit, șisturi bituminoase, cu

sistem de încălzire cu ardere pe bază de gaz natural, și îndeplinesc cumulativ următoarele două condiții:

a) fac parte dintr-un program național sau regional al politicii de coeziune 2021-2027 adoptat înainte de data de 1 ianuarie 2025 sau dintr-un program național sau regional al politicii de coeziune 2021-2027 pentru care cererea de modificare a programului în vederea includerii acestei categorii de investiții a fost depusă înainte de data de 1 ianuarie 2025 și aprobată ulterior;

b) sunt eligibile pentru sprijin în cadrul Fondului european de dezvoltare regională FEDR și/sau al Fondului de coeziune, în conformitate cu art. 7 alin. (1) lit. h) pct. (i) și alin. (4) din Regulamentul (UE) 2021/1.058 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 iunie 2021 privind Fondul european de dezvoltare regională și Fondul de coeziune.”

Legea criticată introduce o nouă excepție de la interdicția acordării stimulentei financiare de către statele membre pentru instalarea cazanelor autonome alimentate cu combustibili fosili, prevăzând că, **pe o perioadă de maximum 2 ani** de la intrarea ei în vigoare, **autoritățile administrației publice locale din fonduri proprii sau autoritățile și instituțiile publice centrale din fonduri europene pot acorda stimulente financiare pentru instalarea** de cazane autonome alimentate cu combustibili fosili sau a altor sisteme individuale de încălzire, în cazul imobilelor sau ansamblurilor de imobile racordate la puncte termice care deservesc mai puțin de 50 de utilizatori finali.

Având în vedere prevederile de drept european din conținutul art. 17 alin. (15) din Directivă, pe care statul român este obligat să le transpună și să le aplice, consider că legiuitorul — prin legea criticată prin care a fost transpus art. 17 alin. (15) din Directivă — a reglementat în sens contrar, **instituind, pe o perioadă de maximum 2 ani, posibilitatea acordării stimulentei financiare pentru instalarea** cazanelor autonome alimentate cu combustibili fosili, fără ca această excepție să se încadreze în excepțiile permise de această directivă și care privesc, pe de o parte, acordarea de stimulente financiare pentru activitățile de întreținere, reparare sau dezafectare a cazanelor autonome alimentate cu combustibili fosili, pentru instalarea sistemelor hibride care folosesc o pondere semnificativă de energie regenerabilă, pentru activități legate de tranziția la utilizarea în cazane a gazelor din surse regenerabile de energie, pentru abordarea accesibilității energiei prin sprijinul acordat pentru prețurile de consum, tarifele sociale sau pentru venitul pentru încălzirea cu combustibili fosili sau acordarea de stimulente sub forma unor ajutoare de stat, iar, pe de altă parte, acordarea de stimulente financiare care fac parte dintr-un program european, național sau regional adoptat înainte de data de 1 ianuarie 2025.

Mai mult, **excepția instituită de legea supusă controlului de constituționalitate** — potrivit căreia, pe o perioadă de 2 ani, autoritățile administrației publice locale din fonduri proprii sau autoritățile și instituțiile publice centrale din fonduri europene pot acorda stimulente financiare pentru instalarea de cazane autonome alimentate cu combustibili fosili — **încalcă însuși**

scopul Directivei, care, potrivit preambulului său, este îmbunătățirea performanței energetice a clădirilor și prin eliminarea treptată a cazanelor autonome pe bază de combustibili fosili și înlocuirea acestora cu sistemele de încălzire și răcire bazate pe combustibili nefosili. Prin urmare, soluția legislativă cuprinsă în legea criticată încalcă interdicția prevăzută în art. 17 alin. (15) din Directivă și transpusă în Ordonanța Guvernului nr. 16/2025.

Ținând cont de toate acestea și analizând conținutul normativ al legii criticate, care introduce art. III¹ în cuprinsul Ordonanței Guvernului nr. 16/2025, consider că aceasta **încalcă prevederile art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție**, care stabilesc caracterul obligatoriu al dreptului european, precum și rolul Parlamentului de garant în privința ducerii la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării. **Marja de apreciere a legiuitorului național în transpunerea unei directive vizează**, potrivit art. 288 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), **forma și mijloacele de transpunere, iar nu obiectivul care trebuie atins**.

Referitor la dreptul la un mediu sănătos, consider că soluția legislativă cuprinsă de legea criticată — care permite, pe o perioadă de 2 ani, acordarea de către stat de stimulente financiare pentru instalarea cazanelor autonome pe bază de combustibili fosili — încurajează, astfel, utilizarea combustibililor fosili ca soluție generală și descurajează trecerea de la sistemele de încălzire și răcire pe bază de combustibili fosili la sistemele de încălzire și răcire bazate pe combustibili nefosili. Or, îmbunătățirea performanței energetice a clădirilor și reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră ale acestora contribuie la conservarea și îmbunătățirea mediului. Prin urmare, întrucât dreptul la un mediu sănătos presupune luarea tuturor măsurilor necesare asigurării unei calități sporite a mediului, iar legiuitorul este obligat să reglementeze ținând seama de prevalența ocrotirii mediului, legea criticată **contravine și prevederilor art. 34 și art. 135 alin. (2) lit. e) din Constituție**, astfel cum au fost dezvoltate în jurisprudența Curții Constituționale (a se vedea în acest sens Decizia nr. 295 din 18 mai 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 568 din 10 iunie 2022, paragrafele 173 și 174).

Mai mult, legea criticată nesocotește obligația pozitivă a statului de a adopta și de a aplica în mod efectiv și concret reglementări și măsuri de natură să atenueze efectele actuale și viitoare, potențial ireversibile, ale schimbărilor climatice (a se vedea în acest sens Hotărârea din 9 aprilie 2024, pronunțată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în Cauza *Verein Klimaseniorinnen Schweiz și alții împotriva Elveției*, paragrafele 444, 544 și următoarele).

În consecință, consider că Legea privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 16/2025 pentru transpunerea art. 17 alin. (15) din Directiva (UE) 2024/1.275 a Parlamentului European și a Consiliului din 24 aprilie 2024 privind performanța energetică a clădirilor și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 18/2009 privind creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe trebuia declarată ca fiind neconstituțională.