



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Bp. 334, 26.09.2025

Biroul permanent al Senatului

L. 366, 6.10.2025

### AVIZ

**referitor la propunerea legislativă privind responsabilitatea operatorilor de distribuție a energiei electrice în cazul emiterii de avize favorabile pentru amplasare și racordare**

Analizând propunerea legislativă privind responsabilitatea operatorilor de distribuție a energiei electrice în cazul emiterii de avize favorabile pentru amplasare și racordare (b334/28.08.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/4856/03.09.2025 și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr.D690/05.09.2025,

### 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, în fapt, răspunderea operatorilor de distribuție a energiei electrice în cazul unor avize favorabile emise de aceștia, dacă avizele respective nu corespund realității.

2. Propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, prima Cameră sesizată fiind Senatul, în conformitate cu dispozițiile art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată.

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

4. Propunerea legislativă nu respectă **principiul unicității reglementării în materie**, statuat la art. 14 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, conform căruia, „Reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ”.

Menționăm că, potrivit art. 15 alin. (1) din legea menționată anterior, *„O reglementare din aceeași materie și de același nivel poate fi cuprinsă într-un alt act normativ, dacă are caracter special față de actul ce cuprinde reglementarea generală în materie”* dar, în cazul prezentei propuneri legislative, nu ne aflăm în această situație, reglementarea preconizată nefiind derogatorie de la prevederile Legii energiei electrice și a gazelor naturale nr. 123/2012.

5. Așa cum se va arăta *infra*, cu titlu exemplificativ, prin redactarea propusă, propunerea nu respectă prevederile art. 6 alin. (1) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căreia *„Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă”*.

De asemenea, propunerea nu se conformează prevederilor cuprinse în aceeași lege la art. 8 alin. (4) teza I – *„Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce”* – și la 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 (...)”*.

Referitor la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri, statuând că *„una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative”,* orice act normativ trebuind *„să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de clar și precis pentru a putea fi aplicat”* și că *„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”*<sup>1</sup>.

În considerarea celor expuse anterior, considerăm că propunerea legislativă nu respectă standardele de claritate, precizie și predictibilitate consacrate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa. Astfel, în Decizia nr. 448 din 29 octombrie 2013, instanța de contencios constituțional a arătat, la paragraful 5, că *„Deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, Curtea a constatat că prin*

<sup>1</sup> 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”.

*reglementarea acestora au fost impuse o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă **principiul securității raporturilor juridice**, având **claritatea și previzibilitatea necesară**".*

6. **Titlul** nu este redactat în conformitate cu prevederile art. 41 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Menționăm că, potrivit acestor prevederi, titlul actului normativ trebuie să exprime sintetic obiectul reglementării.

Or, în cazul de față, titlul, nu doar că, prin referirea la „responsabilitatea” operatorilor de distribuție respectivi, folosește o terminologie improprie în context (termenul corect fiind „**răspunderea**”), dar, în lipsa precizării că „responsabilitatea” operatorilor respectivi este prevăzută **pentru avizele neconforme realității**, induce ideea că pentru orice avize favorabile intervine „responsabilitatea”.

Titlul are o redactare incorectă și prin referirea la „amplasare și racordare”, în loc să folosească denumirile legale ale avizelor avute în vedere, și anume **avizul de amplasament** și **avizul tehnic de racordare**.

Observațiile de mai sus sunt valabile pentru tot restul textului propunerii legislative, acolo unde se întâlnesc situații de genul celor arătate mai sus.

7. Ca observație de ordin general, aducem în atenție că propunerea legislativă prevede, în cazul emiterii de avize care nu corespund cu situația reală, două forme ale răspunderii juridice a operatorilor de distribuție a energiei electrice:

a) răspunderea care constă în repararea prejudiciului cauzat, or normele preconizate pentru această ipoteză juridică - art. 9, art. 14 alin. (2), art. 15 alin. (2) - întrucât nu aduc niciun element de noutate, sunt superflue în raport cu prevederile Codului civil care reglementează **răspunderea civilă delictuală**, precum și termenul general al prescripției extinctive de 3 ani;

b) răspunderea contravențională, într-o modalitate neconformă rigorilor normative, în legătură cu acest aspect fiind formulate observații în cadrul avizului, în cele ce urmează.

Pe de altă parte, semnalăm că, deși la art. 1 se prevede că „Prezenta lege (...) stabilește măsurile de **protecție a consumatorilor** împotriva practicilor abuzive”, în continuare, în textul propunerii nu se regăsesc norme care să reglementeze în mod expres măsuri de acest gen. Eventuale norme privind protecția consumatorilor în viziunea inițiatorului ar putea fi identificate ca fiind cele propuse pentru art. 4, la această interpretare putându-se ajunge în mod forțat dacă se are în vedere denumirea marginală a articolului „**Obligația de conformitate**”, precum și textul preconizat pentru alin. (1), potrivit căruia „Operatorii de distribuție (...) sunt obligați să **respecte integral conținutul avizelor**”.

În orice caz, menționăm că aceste prevederi ale art. 4 sunt improprii în cazul de față, în care ipoteza juridică este, de fapt, aceea în care **conținutul avizelor trebuie să corespundă realității, iar nu operatorii să respecte conținutul avizelor**, așa cum se face vorbire, de unde și denumirea marginală eronată.

În legătură cu incidența legislației privind protecția consumatorilor, aducem în atenție că, potrivit art. 2 alin. (1) din Legea nr. 193/2000 privind clauzele abuzive din contractele încheiate între profesioniști și consumatori, *„Prin consumator se înțelege orice persoană fizică sau grup de persoane fizice constituite în asociații, care, în temeiul unui contract care intră sub incidența prezentei legi, acționează în scopuri din afara activității sale comerciale, industriale sau de producție, artizanale ori liberale”*.

Prin urmare, calitatea de consumator în accepțiunea legii antereferite necesită, în mod esențial, existența unui **contract de racordare** încheiat între acesta și operatorul de distribuție. Or, acest contract **se încheie ulterior emiterii avizului** tehnic de racordare<sup>2</sup>.

8. Semnalăm că o parte din definițiile propuse la **art. 3** fie sunt redactate în mod incorect - avem în vedere expresia „forță majoră”, de la **lit. f)** și termenul „prejudiciu”, de la **lit. i)**, care ar fi trebuit realizate exclusiv sub forma unor norme de trimitere la prevederile Codului civil care le stabilesc semnificația - fie fac trimitere la Legea 123/2012, fără însă ca expresia definită să corespundă din punct de vedere terminologic cu termenii/expresiile definite și utilizate în acest act normativ - ne referim la expresia „consumator final”, de la **lit. e)**, care nu este definită în Legea nr. 123/2012, aceasta stabilind semnificația și

---

<sup>2</sup> <https://www.retelelectrice.ro/racordare/consumator/>

utilizând expresia „client final”, la art. 3 pct. 20 unde se precizează că „în cuprinsul legii noțiunile de „**client final**” și „**consumator**” sunt echivalente”.

Totodată, expresia „operator de distribuție a energiei electrice” este definită la **lit. g)** parțial diferit față de prevederile art. 3 pct. 70 din Legea nr. 123/2012, potrivit căreia, operatorul de distribuție este „*orice persoană fizică sau juridică ce deține, sub orice titlu, o rețea electrică de distribuție și care răspunde de exploatarea, de întreținerea și, dacă este necesar, de dezvoltarea rețelei de distribuție într-o anumită zonă și, după caz, a interconexiunilor acesteia cu alte sisteme, precum și de asigurarea capacității pe termen lung a rețelei de a satisface un nivel rezonabil al cererii de distribuție de energie electrică*”. Conform acestei definiții, operatorul de distribuție poate fi și **persoană fizică**, nu doar juridică, așa cum prevede textul supus analizei. Totodată, definiția de la pct. 70 nu se referă la **modernizarea** rețelelor de distribuție, așa cum face textul propus pentru lit. g).

9. Stabilirea semnificației avizului de amplasament și avizului tehnic ca reprezentând un **angajament ferm și opozabil operatorului** de distribuție față de solicitant, așa cum se procedează la **art. 4 alin. (2)**, este incorectă în raport cu ceea ce este un aviz, oricare ar fi acesta, care nu constituie un act juridic prin care emitentul își asumă obligații, și despre care nu se poate afirma că este „opozabil” **emitentului**, întrucât opozabilitatea este prin raportare la terți.

10. Propunerea legislativă se referă, în textele propuse pentru **art. 5 alin. (1) și (4)**, la „bifarea căsuțelor” din aviz, fără a face trimitere la un model sau formular tipizat al respectivelor avize, și la actul în care acest model este prevăzut.

11. Normele preconizate pentru **art. 7 alin. (1) și (2)** se referă la „data înregistrării **cererii complete** de racordare”, exprimare care este incorectă sub aspect normativ, întrucât ar fi trebuit să se facă referire, în legătură cu procedura de soluționare a cererii, la **data la care documentația depusă a fost completată**, în ipoteza în care informațiile transmise de solicitant nu sunt corecte și complete.

12. La textul propus pentru **art. 8 alin. (1) lit. b)**, din redactarea propusă nu rezultă cu claritate cine este subiectul activ al contravenției.

La **alin. (2)** precizăm că stabilirea sancțiunilor prin trimitere la dispozițiile „prevederilor Legii 123/2012 și reglementărilor ANRE” nu poate fi acceptată, întrucât sancțiunile trebuie prevăzute în mod expres în actul normativ prin care se stabilesc contravențiile.

Menționăm că Legea nr. 123/2012 cuprinde mai multe categorii de sancțiuni, aplicabile în cazul săvârșirii contravențiilor prevăzute prin respectivul act normativ, astfel încât nici nu s-ar putea stabili care anume sancțiuni ar fi incidente în cazul săvârșirii contravențiilor prevăzute în prezenta propunere legislativă.

Pe de altă parte, trimiterea la prevederile reglementărilor ANRE nu se justifică, întrucât respectivele reglementări nu cuprind și nici nu ar putea să cuprindă sancțiuni aplicabile în cazul săvârșirii unor contravenții prevăzute într-o lege.

La **alin. (3)**, precizăm că dispoziția ar fi trebuit să aibă în vedere „persoanele împuternicite din cadrul Autorității Naționale de Reglementare în Domeniul Energiei”, întrucât, potrivit art. 15 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, agenți constatatori pot fi **persoanele** anume prevăzute în actul normativ, și nu anumite autorități.

**13.** Menționăm că propunerea legislativă nu cuprinde dispoziția necesară de completare, în ceea ce privește contravențiile, cu prevederile Ordonanței Guvernului nr. 2/2001.

**14.** Norma preconizată pentru **art. 11** se referă la raportul privind impactul social și economic al aplicării legii, fiind de analizat în ce măsură este necesară o asemenea prevedere.

**15.** Textul preconizat la **art. 13** referitor la colaborarea interinstituțională este lipsit de eficiență, întrucât se rezumă la a avea un caracter declarativ.

**16.** La **art. 14 alin. (2)** se introduce o **excepție la excepție**, norma preconizată la alin. (1), de la care acesta face excepție, prevăzând deja o excepție.

Totodată, exprimarea potrivit căreia „beneficiarul **are dreptul să solicite aplicarea prevederilor prezentei legi, inclusiv dreptul la despăgubiri și sancționarea operatorului**” este incorectă din punct de vedere normativ.

Mai mult decât atât, textul reia, în partea sa finală, referirea la ipoteza în care nu s-a realizat racordarea, această ipoteză fiind reținută anterior, în cadrul aceluiași text, într-o formulare ușor diferită.

La **alin. (3)**, potrivit căreia „Prevederile prezentei legi se aplică **numai** avizelor emise după data intrării sale în vigoare”, nu se corelează, din punctul de vedere al soluțiilor legislative preconizate, cu primele două alineate ale aceluiași articol, potrivit cărora dispozițiile legii sunt aplicabile avizelor de amplasament și avizelor tehnice de racordare **dacă, la data intrării în vigoare a acesteia, nu a fost emisă**

autorizația de construire, respectiv dacă înainte de intrarea în vigoare a legii, deși a fost emisă această autorizație, operatorul de distribuție refuză racordarea și solicită extinderea rețelei sau construirea unui post de transformare nou.

17. În norma propusă pentru **art. 15 alin.(1)** sunt reluate, într-o altă redactare, prevederile art. 14 alin. (2), creându-se o situație de paralelism legislativ.

18. Prevederile **art. 16**, în afară de faptul că sunt greșit formulate („se aplică cu respectarea și completarea reglementărilor emise de ANRE”, de exemplu), sunt superflue în raport cu principiile de interpretare a actelor normative.

Ideea principală care, probabil, s-a dorit a fi exprimată la alin. (1) al articolului sus-menționat este aceea potrivit căreia dispozițiile prezentei legi se completează cu reglementările ANRE, în măsura în care acestea nu contravin prezentei legi.

19. Având în vedere natura legii menționată la pct. 3 *supra*, în cadrul **formulei de atestare a legalității adoptării legii** trebuia prevăzut **alin. (2)**, în completarea indicării **art. 76** din Constituția României, republicată.

20. În concluzie, prezenta propunere legislativă nu poate fi promovată în actuala redactare și sub forma unui proiect de act normativ de sine stătător, întrucât nu se conformează principiului constituțional al supremației legii și principiului unicității reglementării în materie, prevăzut de Legea nr. 24/2000.

  
**PRESEDINTE**  
**Florin IORDACHE**

București  
Nr. 682/25.09.2025