



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A ROMÂNIEI
CABINET JUDECĂTOR



Dosar nr. 5378A/2026

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICȚIONALĂ
NR. 14492 / 26 AUG. 2026

Biroul permanent al Senatului
L 324 / 26.08.2026

Domnului

MIRCEA ABRUDEAN

PREȘEDINTELE SENATULUI

SENATUL ROMÂNIEI
Nr. 7115 / 26-08-2026

În conformitate cu dispozițiile art. 16 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă comunicăm, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Președintele României referitoare la neconstituționalitatea Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 108/2022 privind decarbonizarea sectorului energetic.

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 17 septembrie 2026 (inclusiv în format electronic, la adresa de e-mail ccr-pdv@ccr.ro), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 30 septembrie 2026.

Vă asigurăm de deplina noastră considerație.

p. PREȘEDINTE
GHEORGHE STAN



1210

PREȘEDINTELE ROMÂNIEI

București, august 2026

Doamnei ELENA-SIMINA TĂNĂSESCU
PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

În temeiul dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, formulez următoarea

SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE asupra

Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 108/2022 privind decarbonizarea sectorului energetic

La data de 07 august 2026 Parlamentul României a transmis Președintelui României, în vederea promulgării, Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 108/2022 privind decarbonizarea sectorului energetic (PL-x nr. 4/2026, L 324/2026), adoptată în temeiul prevederilor art. 75 și ale art. 76 alin. (1) din Constituția României, republicată.

Legea are ca obiect de reglementare modificarea și completarea OUG nr. 108/2022 și intervine, în esență, asupra mecanismului juridic prin care sunt retrase din exploatare capacitățile energetice pe bază de lignit și huilă și asupra condițiilor în care pot fi autorizate anumite capacități energetice pe cărbune. Astfel, legea condiționează scoaterea din exploatare a unor capacități existente de instalarea și punerea în funcțiune a unor „capacități energetice similare de producere a energiei cu emisii reduse de carbon”; instituie mai multe excepții de la interdicția punerii în funcțiune a unor noi capacități pe cărbune; condiționează, în anumite situații, emiterea licențelor și permiselor necesare de obținerea unui aviz conform al Consiliului Suprem de Apărare a Țării; introduce condiții suplimentare pentru scoaterea din exploatare a capacităților existente.

Prin aceste intervenții legislative, legea modifică în mod substanțial mecanismul juridic al decarbonizării sectorului energetic și, prin aceasta, afectează atât îndeplinirea obligațiilor asumate de România în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență, cât și realizarea obiectivului constituțional al protecției mediului. Din această perspectivă, criticile de neconstituționalitate vizează atât compatibilitatea dispozițiilor criticate cu obligațiile europene și cu exigențele constituționale incidente în materia protecției mediului și a politicii energetice, cât și respectarea cerințelor de claritate, precizie și previzibilitate a legii, precum și a limitelor constituționale ale competențelor autorităților publice. În concret, criticile de neconstituționalitate sunt structurate după cum urmează:

I. Art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție, coroborat cu art. 35 și art. 135 alin. (2) lit. e) din Constituție, prin raportare la obligațiile europene asumate de România în cadrul Planului Național de Redresare și Reziliență (PNRR) și la normele europene care configurează obiectivul de decarbonizare;

II. Încălcarea art. 148 alin. (2) și (4), coroborat cu art. 35, art. 135 alin. (2) lit. a), b), precum și lit. e) din Constituție, prin contrarietatea legii criticate cu deciziile Comisiei Europene privind ajutoarele de stat acordate Complexului Energetic Oltenia și Complexului Energetic Valea Jiului;

III. Art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție, sub aspectul clarității, preciziei, previzibilității și coerenței reglementării, cu consecințe și pe planul respectării art. 53 și art. 15 alin. (2) din Constituție;

IV. În subsidiar art. 35 și a art. 135 alin. (2) lit. e) din Constituție, în ceea ce privește obligația statului de a asigura protecția mediului și de a crea cadrul necesar prevenirii și reducerii efectelor negative asupra mediului - dimensiunea constituțională a decarbonizării.

I. ÎNCĂLCAREA ART. 148 ALIN. (2) ȘI (4) DIN CONSTITUȚIE, COROBORAT CU ART. 35 ȘI ART. 135 ALIN. (2) LIT. E) DIN CONSTITUȚIE, PRIN CONTRARIETATEA LEGII CRITICATE CU OBLIGAȚIILE EUROPENE PRIVIND DECARBONIZAREA

Prezenta critică nu este construită pe ideea unei neconformități abstracte a legii interne cu dreptul Uniunii Europene și nici pe solicitarea ca instanța constituțională să se transforme într-o instanță de control direct al conformității

legislației naționale cu dreptul Uniunii. Dimpotrivă, critica pornește de la jurisprudența constantă a Curții Constituționale privind utilizarea unei norme de drept european ca normă interpusă în cadrul controlului de constituționalitate. În acest sens, prin Decizia nr. 534/2018, reiterând jurisprudența stabilită prin Decizia nr. 668/2011 și Decizia nr. 921/2011, Curtea 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.”*

Apreciem că norma interpusă relevantă în cauza de față este reprezentată de dispozițiile obligatorii ale Regulamentului (UE) 2021/241, coroborate cu dispozițiile din Decizia de punere în aplicare a Consiliului din 29 octombrie 2021 privind aprobarea evaluării Planului național de redresare și reziliență al României, astfel cum această decizie a fost modificată succesiv, în măsura în care acestea stabilesc pentru România obligațiile juridice referitoare la reforma decarbonizării și la menținerea caracterului efectiv al acesteia.

Considerăm util să precizăm că nu invocăm Planul național de redresare și reziliență ca simplu document de politică publică, ci tocmai ansamblul obligațiilor juridice rezultate din dreptul Uniunii și individualizate pentru România prin decizia de punere în aplicare a Consiliului și anexele sale, întrucât acesta este elementul care poate constitui, în sensul jurisprudenței Curții Constituționale, normă interpusă în raport cu art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție.

Regulamentul (UE) 2021/241 instituie mecanismul juridic în cadrul căruia planurile naționale sunt evaluate, aprobate și executate, iar decizia Consiliului stabilește, pentru România, reformele și investițiile asumate, precum și jaloanele și țintele aferente realizării acestora. Potrivit art. 288 al patrulea paragraf din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene: *„Decizia este obligatorie în toate elementele sale. În cazul în care se indică destinatarii, decizia este obligatorie numai pentru aceștia.”* Potrivit acestui text, decizia este obligatorie în toate elementele sale pentru destinatarii pe care îi desemnează, iar România este destinatarul expres al deciziei privind propriul plan, în calitate de stat membru al Uniunii Europene. Din această

împrejurare rezultă, în opinia noastră, că obligațiile individualizate prin decizie constituie obligații juridice ce se impun statului român, iar nu simple orientări politice.

Arătăm că, în forma inițială a Planului național de redresare și reziliență, în cadrul componentei privind energia, Jalonul 114 a avut ca obiect intrarea în vigoare a legii privind decarbonizarea prin care se adopta calendarul de eliminare treptată a cărbunelui și lignitului, cu termen de realizare în trimestrul II al anului 2022. Prin OUG nr. 108/2022, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 334/2022, a fost îndeplinit jalonul J114 din cadrul Planului Național de Redresare și Reziliență, Componenta C6 – Energie, Pilonul I – Tranziția verde.

Jalonul 114 nu a reprezentat o simplă etapă procedurală, lipsită de consecințe asupra executării ulterioare a reformei, ci a avut ca obiect instituirea cadrului legislativ al decarbonizării și, prin aceasta, stabilirea unui calendar juridic de eliminare treptată a cărbunelui și lignitului. Considerăm, prin urmare, că problema juridică supusă analizei Curții nu este dacă legiuitorul poate, în abstract, modifica legislația națională, ci dacă poate adopta ulterior o reglementare care modifică substanțial condițiile juridice ale retragerii capacităților pe cărbune și care creează mecanisme susceptibile să permită reversibilitatea reformei ce a stat la baza evaluării pozitive a Jalonului 114. Apreciem că aceasta este problema de compatibilitate cu dreptul Uniunii care activează art. 148 din Constituție.

Relevanța juridică a caracterului ireversibil al reformei reprezintă o cerință pe care înseși autoritățile române au recunoscut-o și au tratat-o ca atare, în relația directă cu Comisia Europeană. Astfel, potrivit expunerii de motive la OUG nr. 20/2026, autoritățile române au purtat, la data de 2 martie 2026, o reuniune tehnică cu reprezentanții Comisiei Europene, consemnată prin Infograma nr. 193/02.03.2026, privind reuniunea ministrului investițiilor și proiectelor europene cu directorul general al SG Reform Bruxelles. Apreciem util să reproducem, întrucât considerăm că acest fragment probează cu exactitate temeiul prezentei critici, constatarea consemnată de autoritățile române: pentru Comisia Europeană există trei elemente care generează situația de reversibilitate a Jalonului 114: „*ordonanța de urgență din decembrie 2025 care a introdus condițiile de reducere a unor capacități printr-un mecanism general aplicabil de de-rating [...] o încălcare a Legii decarbonizării*”; „*prelungirea licențelor pentru unitățile Govora 3 și 4, care [...] reprezintă o încălcare a articolului 2 din Legea decarbonizării (s.n Legea nr. 334/2022 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 108/2022 privind decarbonizarea sectorului energetic)* potrivit căruia este interzisă crearea de noi

capacități de producție de electricitate bazate pe cărbune”; și „situația unor unități energetice care nu au fost cuprinse în valoarea de bază a capacității instalate de producție de electricitate pe bază de cărbune care trebuia închisă”.

Așadar, preocuparea Comisiei Europene față de riscul de reversibilitate a Jalonului 114 nu privește o eventualitate teoretică, ci un mecanism juridic identificat concret, în legătură cu modificări succesive ale cadrului normativ al decarbonizării. Apreciem, de asemenea, ca fiind semnificativ faptul că mecanismul de de-rating (reducerea puterii electrice instalate înscrise în licență) criticat de Comisie a fost reglementat chiar prin OUG nr. 88/2025, iar Guvernul, prin OUG nr. 20/2026, a decis abrogarea acestuia expres pentru a înlătura riscul astfel semnalat - potrivit expunerii de motive, „se abrogă normele introduse prin OUG nr. 88/2025 [...] în vederea acomodării cadrului legal cu poziția și înțelegerea exprimată de Comisia Europeană [...] care ar putea genera riscul de reversibilitate a jalonului 114”.

Menționăm că facem referire la acest precedent normativ pentru a susține caracterul întemeiat al prezentei critici printr-un argument de coerență legislativă, respectiv la un interval de numai câteva luni de la momentul în care Guvernul român a recunoscut oficial riscul de reversibilitate a Jalonului 114 și a adoptat o ordonanță de urgență tocmai pentru a-l înlătura, legea supusă controlului de constituționalitate introduce un mecanism nou, susceptibil să producă un efect de aceeași natură. Or, această succesiune normativă confirmă, dincolo de orice interpretare doctrinară, că problema ridicată prin prezenta sesizare este una pe care înseși autoritățile statului au recunoscut-o ca fiind reală și relevantă pentru executarea obligațiilor asumate prin PNRR.

În forma în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 108/2022, calendarul de retragere a capacităților pe bază de lignit și huilă este reglementat prin art. 4, iar art. 4 alin. (8) reglementează, distinct, realizarea unor capacități de înlocuire, ca măsură necesară pentru înlocuirea capacităților retrase și pentru asigurarea siguranței Sistemului electroenergetic național.

Considerăm relevant faptul că, în această arhitectură normativă, cele două elemente sunt reglementate distinct: realizarea capacităților de înlocuire constituie o măsură a tranziției energetice, fără a fi instituită, prin această dispoziție, drept condiție suspensivă a retragerii capacităților existente.

Legea criticată schimbă, însă, această arhitectură. Prin introducerea art. 4 alin. (1²) și prin modificarea art. 1 alin. (1) lit. b), retragerea capacităților de producere a energiei electrice pe bază de lignit și huilă devine condiționată de instalarea și punerea în funcțiune prealabilă a unor capacități energetice de înlocuire. Considerăm

că efectul juridic al acestei modificări este fundamental diferit de o simplă accelerare sau încetinire a unui program de investiții, iar retragerea capacităților existente, reglementată anterior prin raportare la un calendar determinat, devine dependentă de producerea prealabilă a unui eveniment viitor.

Nu susținem că îndeplinirea Jalonului 114 ar fi avut ca efect înghețarea pentru viitor a legislației naționale sau că orice modificare ulterioară a OUG nr. 108/2022 ar fi, prin ea însăși, incompatibilă cu dreptul Uniunii Europene. Legiuitorul național își păstrează competența de a adapta cadrul normativ al sectorului energetic, inclusiv modalitățile concrete de realizare a tranziției. Această competență nu poate fi, însă, exercitată într-o manieră care afectează substanța reformei asumate în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență, îl lipsește de efectul util sau creează posibilitatea juridică a reversibilității rezultatului pentru care cadrul legislativ a fost evaluat ca îndeplinind Jalonul 114.

Problema de constituționalitate nu este, așadar, existența unei modificări legislative ca atare, ci compatibilitatea conținutului concret al acestei modificări cu obligațiile europene obligatorii care guvernează executarea reformei asumate de România.

În acest context, apreciem ca fiind agravantă împrejurarea că legea nu stabilește un termen maximal în care capacitățile de înlocuire trebuie să fie instalate și puse în funcțiune pentru ca obligația de retragere să devină efectivă. Considerăm, în consecință, că termenele de retragere prevăzute de legislația privind decarbonizarea își pierd caracterul juridic necondiționat, întrucât acestea rămân formal înscrise în textul legii, însă producerea efectului lor juridic este subordonată unui eveniment viitor și incert, dependent de realizarea unor investiții, de obținerea unor aprobări și de îndeplinirea unor condiții tehnice și administrative. Prin această intervenție, legiuitorul nu modifică doar instrumentele prin care se realizează tranziția energetică, ci modifică însăși structura obligației de retragere - ceea ce anterior reprezenta o obligație legată de un termen calendaristic devine, prin efectul legii criticate, o obligație condiționată.

Or, o asemenea modificare este susceptibilă să producă exact efectul de reversibilitate pe care Comisia Europeană l-a identificat, în relația cu autoritățile române, ca fiind incompatibil cu executarea corespunzătoare a reformei aferente Jalonului 114 - concluzie pe care o considerăm cu atât mai puternică cu cât chiar Guvernul României a consemnat oficial, prin expunerea de motive la OUG nr. 20/2026, preocuparea Comisiei pentru eliminarea riscului de reversibilitate a Jalonului 114.

Considerăm necesar să precizăm - pentru evitarea oricărei interpretări restrictive a prezentei critici - că nu este necesar ca legea criticată să abroge în mod expres OUG nr. 108/2022 sau să declare în mod formal renunțarea României la procesul de decarbonizare, pentru ca problema reversibilității să se pună. O reformă poate deveni reversibilă și prin modificarea condițiilor juridice în care măsurile sale produc efecte, iar nu doar prin desființarea lor formală. În cauza de față, legea criticată păstrează formal calendarul de retragere, dar introduce o condiție nouă pentru producerea efectului acestuia - în loc ca realizarea termenului calendaristic să determine retragerea capacității, retragerea este condiționată de realizarea prealabilă a unor capacități de înlocuire. Dacă aceste capacități nu sunt realizate, iar legea nu stabilește un termen maximal pentru realizarea lor, amânarea retragerii nu mai este limitată juridic de o dată certă. În consecință, prin această tehnică legislativă, calendarul de decarbonizare nu mai operează ca o obligație juridică autonomă, ci ca o obligație dependentă de o condiție externă - iar aceasta este, în opinia noastră, diferența esențială dintre o modificare tehnică a modalității de executare a unei reforme și o modificare structurală susceptibilă să îi afecteze caracterul ireversibil.

Apreciem că același efect trebuie analizat și în legătură cu modificarea art. 2 din OUG nr. 108/2022. Reglementarea inițială instituie interdicția punerii în funcțiune a unor noi capacități de producere a energiei electrice pe bază de lignit sau ulei, iar legea criticată menține formal această interdicție, dar introduce, prin noul art. 2 alin. (3), o serie de derogări pentru situații și obiective diverse - securitate națională, situații de urgență, stocuri de siguranță, stocarea energiei, consumul dispecerizabil, dezvoltarea interconexiunilor etc.

Pentru o parte dintre aceste ipoteze, legătura dintre obiectivul urmărit și necesitatea utilizării lignitului sau uleiului nu rezultă cu suficientă precizie din textul normativ. Apreciem drept deosebit de relevant faptul că, potrivit art. 2 alin. (7), capacităților puse în funcțiune în temeiul derogărilor respective nu le sunt aplicabile celelalte dispoziții ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 108/2022 - împrejurare pe care o coroborăm, în argumentarea noastră, cu al doilea element identificat de Comisia Europeană în cadrul reuniunii tehnice din 2 martie 2026, respectiv prelungirea licențelor pentru unitățile Govora 3 și 4, apreciată de Comisie ca o încălcare a interdicției de creare a unor noi capacități pe cărbune.

Susținem, prin urmare, că nu este vorba despre două modificări izolate, ci despre modificări care se completează reciproc: prima permite prelungirea funcționării capacităților existente, iar cea de-a doua extinde posibilitatea juridică de a introduce noi capacități pe cărbune în anumite situații. Or, tocmai această

combinație este susceptibilă să afecteze caracterul ireversibil al reformei, într-o manieră similară celei deja semnalate oficial de Comisia Europeană cu privire la mecanismele anterioare.

În ceea ce privește Ținta 119a, arătăm că, potrivit expunerii de motive la OUG nr. 20/2026, calendarul de retragere a fost ajustat astfel încât până la sfârșitul anului 2025 să fie retrase 1.045 MW, iar până la 31 august 2026 să fie retrase suplimentar 710 MW, conform Deciziei Consiliului nr. 14.452/25 din 13 noiembrie 2025, iar neîndeplinirea acestei ținte poate atrage o penalizare de până la 770 de milioane de euro, distinctă de penalizarea de 1,8 miliarde de euro asociată reversibilității Jalonului 114.

Ținta 119a privește realizarea unui rezultat ulterior, cuantificabil, în timp ce Jalonul 114 privește cadrul legislativ al reformei, deja evaluat ca fiind îndeplinit în mod satisfăcător. Facem această referire la Ținta 119a în cuprinsul prezentei critici tocmai pentru a evidenția că procesul de decarbonizare continuă să producă efecte juridice și după îndeplinirea Jalonului 114, iar reforma legislativă instituită prin OUG nr. 108/2022 nu a devenit lipsită de consecințe juridice odată cu evaluarea pozitivă a acestui jalon - nu pentru a susține că neîndeplinirea Țintei 119a ar echivala, prin ea însăși, cu reversibilitatea Jalonului 114.

Apreciem că relevanța constituțională a obligației europene este consolidată de obiectul material al reformei. Arătăm că art. 35 din Constituție consacră dreptul la un mediu înconjurător sănătos și echilibrat ecologic, iar art. 135 alin. (2) lit. e) stabilește obligația statului de a asigura refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic. Invocăm aceste dispoziții pentru a conferi relevanță constituțională obiectivului de protecție a mediului în realizarea căruia se înscrie reforma de decarbonizare asumată prin Planul național de redresare și reziliență, iar nu pentru a supune controlului de constituționalitate orice opțiune legislativă din domeniul energiei, indiferent de legătura acesteia cu obligațiile europene individualizate pentru România. Această orientare este confirmată la nivelul dreptului Uniunii prin art. 37 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, potrivit căruia politicile Uniunii trebuie să asigure un nivel ridicat de protecție a mediului, în conformitate cu principiul dezvoltării durabile. Legătura dintre norma interpusă și Constituție este una materială, iar nu formală, întrucât obligația europeană privind cadrul juridic al decarbonizării privește realizarea unui obiectiv care beneficiază de consacrare atât în dreptul Uniunii, cât și în ordinea constituțională română.

În concluzie, apreciem că, în cauza de față, problema de constituționalitate nu constă în aceea că legiuitorul ar fi ținut să conserve pentru totdeauna forma exactă a OUG nr. 108/2022, ci în faptul că, prin modificările criticate, legiuitorul schimbă condițiile juridice în care calendarul de retragere a capacităților pe bază de lignit și huiă își produce efectele și creează un mecanism susceptibil să permită reversibilitatea unei reforme al cărei cadru legislativ a constituit obiectul Jalonului 114 și a fost evaluat pozitiv de Comisia Europeană.

Jalonul 114 a avut ca obiect instituirea cadrului legislativ al decarbonizării, îndeplinirea sa satisfăcătoare a fost constatată de Comisia Europeană, și, ulterior, în cadrul reuniunii tehnice din 2 martie 2026, reprezentanții Comisiei au identificat, în mod expres, elementele normative susceptibile să genereze riscul de reversibilitate a acestui jalon - elemente pe care Guvernul român le-a recunoscut oficial și le-a înlăturat prin OUG nr. 20/2026.

În aceste condiții, o lege care condiționează retragerea capacităților existente de realizarea prealabilă a unor capacități de înlocuire, fără stabilirea unui termen maximal, și care extinde regimul derogatoriu privind punerea în funcțiune a unor noi capacități pe cărbune, reproduce, la un interval de câteva luni de la momentul remedierii oficiale a unei probleme similare, un mecanism apt să producă exact același efect pe care autoritățile statului l-au recunoscut ca fiind incompatibil cu executarea corespunzătoare a reformei.

Susținem, prin urmare, că dispozițiile art. I pct. 1 și pct. 2 din legea criticată, prin care sunt modificate art. 1 alin. (1) lit. b), art. 2 și art. 4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 108/2022, contravin art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție, coroborat cu art. 35 și art. 135 alin. (2) lit. e) din Constituție, întrucât sunt susceptibile să afecteze caracterul efectiv și ireversibil al cadrului legislativ al decarbonizării care a constituit obiectul Jalonului 114 și să compromită executarea obligațiilor juridice asumate de România în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență.

II. ÎNCĂLCAREA ART. 148 ALIN. (2) ȘI (4), COROBORAT CU ART. 35, ART. 135 ALIN. (2) LIT. A), B), PRECUM ȘI LIT. E) DIN CONSTITUȚIE, PRIN CONTRARIETATEA LEGII CRITICATE CU DECIZIILE COMISIEI EUROPENE PRIVIND AJUTOARELE DE STAT ACORDATE COMPLEXULUI ENERGETIC OLTENIA ȘI COMPLEXULUI ENERGETIC VALEA JIULUI

Pe lângă norma interpusă reprezentată de Regulamentul (UE) 2021/241 și Decizia de punere în aplicare a Consiliului privind aprobarea PNRR al României, apreciem că, în cauza de față, există o a doua normă interpusă, distinctă și de sine stătătoare, care întărește critica de neconstituționalitate întemeiată pe art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție: deciziile Comisiei Europene de autorizare a ajutoarelor de stat acordate Complexului Energetic Oltenia S.A. (CEO) și Complexului Energetic „Valea Jiului” S.A. (CEVJ).

Distincția dintre cele două norme interpuse este relevantă din perspectiva testului stabilit de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 534/2018 (reiterând Decizia nr. 668/2011 și Decizia nr. 921/2011): condiționalitatea cumulativă a clarității, preciziei și caracterului neechivoc al normei europene. Spre deosebire de Jalonul 114 din PNRR - care stabilește un obiectiv de reformă la nivelul cadrului legislativ, evaluat de Comisie în cadrul unui proces de monitorizare a reformelor structurale - deciziile de autorizare a ajutorului de stat sunt acte administrative individuale, cu destinatar expres determinat (statul român, respectiv beneficiarii CEO și CEVJ), care conțin condiții de compatibilitate cuantificate, cu termene calendaristice precise, obligatorii potrivit art. 288 al patrulea paragraf TFUE. Această configurație normativă satisface, în opinia noastră, cu un grad de certitudine superior celui aferent normei interpuse PNRR, exigența de claritate și precizie impusă de jurisprudența constituțională.

Art. 135 alin. (1) din Constituție consacră economia de piață, bazată pe liberă inițiativă și concurență, iar alin. (2) lit. a) stabilește obligația statului de a asigura protecția concurenței loiale. Disciplina europeană a ajutoarelor de stat (art. 107-108 TFUE) reprezintă, la nivelul dreptului Uniunii, expresia directă a acestui principiu: orice sprijin selectiv acordat unui operator economic, care denaturează sau amenință să denatureze concurența, este supus unui regim de autorizare prealabilă tocmai pentru a proteja funcționarea normală a pieței. O lege națională care, prin efectul mecanismului analizat, permite modificarea unilaterală, fără autorizarea Comisiei, a condițiilor unui plan de restructurare sau de închidere deja aprobat (CEO, CEVJ) afectează chiar acest standard constituțional - nu pentru că schimbă politica energetică, ci pentru că riscă să transforme un ajutor autorizat condiționat într-un sprijin necondiționat, cu efect de denaturare a concurenței pe piața energiei electrice, neevaluat și neautorizat de forul competent.

În plus, art. 135 alin. (2) lit. b) stabilește obligația statului de a proteja interesele naționale în activitatea economică, financiară și valutară. Riscul concret de recuperare a ajutoarelor de stat deja acordate (2,6581 mld. € pentru CEO, 790 mil. € pentru CEVJ), la care se adaugă riscul de corecție financiară aferentă Jalonului 114 (până la 1,8 mld. €) și cel aferent Țintei 119a (până la 771 mil. €), precum și

riscul blocării cererilor de plată nr. 5 și 6 (aproximativ 8,8 mld. €) - toate cuantificate chiar de autoritățile române în analiza MIPE/Ministerul Energiei - reprezintă o expunere financiară directă și verificabilă a statului român, generată tocmai de soluția legislativă criticată.

O intervenție legislativă care creează, în mod previzibil, un asemenea risc financiar pentru stat, fără o evaluare prealabilă a compatibilității cu deciziile UE care condiționează acordarea și menținerea sprijinului deja acordat, este incompatibilă cu obligația constituțională de protejare a intereselor economice și financiare naționale.

Astfel, prin Decizia (UE) 2022/1920 a Comisiei din 26 ianuarie 2022 privind ajutorul de stat SA.59974 (2021/C) (ex 2020/N, ex 2020/PN) pus în aplicare de România în favoarea Complexului Energetic Oltenia S.A., Comisia Europeană a declarat compatibil cu piața internă un ajutor de restructurare în valoare de aproximativ 2,6581 miliarde euro, condiționat de implementarea integrală a planului de restructurare notificat, planul având ca element central renunțarea la producția pe bază de lignit și înlocuirea acesteia cu capacități pe gaze naturale și din surse regenerabile, în perioada 2021-2026.

Potrivit dispozițiilor generale ale dreptului ajutoarelor de stat, o decizie de autorizare condiționată de un plan de restructurare produce efecte juridice obligatorii asupra conținutului exact al planului aprobat; orice modificare substanțială a condițiilor astfel aprobate - inclusiv a calendarului de retragere a capacităților sau a mecanismului prin care aceasta se realizează - nu poate opera decât cu notificarea prealabilă și autorizarea Comisiei, în temeiul art. 108 alin. (3) TFUE. Relevanța acestui aspect pentru cauza de față este confirmată chiar de faptul că, la 25 decembrie 2025, autoritățile române au notificat Comisiei o modificare a planului de restructurare, iar prin Decizia C(2026) 1186 din 27 februarie 2026, Comisia a deschis o investigație aprofundată, în temeiul art. 108 alin. (2) TFUE, exprimând îndoieli cu privire la compatibilitatea modificării notificate cu piața internă.

Prin urmare, la data adoptării legii criticate, planul de restructurare al CEO se afla sub o procedură formală de investigație declanșată tocmai cu privire la chestiunea pe care legea criticată o reglementează - condiționarea retragerii capacităților de realizarea unor capacități de înlocuire. Adoptarea, în acest context, a unei norme naționale care legiferează anticipat exact soluția asupra căreia Comisia și-a exprimat deja îndoieli constituie, în opinia noastră, o încălcare a principiului cooperării loiale care guvernează raporturile dintre statele membre și Comisie în materia controlului ajutoarelor de stat, principiu consacrat în mod expres în dreptul Uniunii Europene la articolul 4 alineatul (3) din Tratatul privind Uniunea Europeană

(TUE) și care se regăsește, la nivel constituțional, în exigența de conformitate cu dreptul Uniunii Europene prevăzută de art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție.

Prin Decizia C(2024) 7896 final din 15 noiembrie 2024, privind ajutorul de stat SA.111282 (2024/NN) - România - Ajutor pentru închiderea minelor din Valea Jiului, Comisia Europeană a autorizat, în temeiul art. 4 din Decizia 2010/787/UE a Consiliului din 10 decembrie 2010 privind ajutorul de stat pentru facilitarea închiderii minelor de cărbune necompetitive, un ajutor de stat de aproximativ 790 milioane euro în favoarea Complexului Energetic „Valea Jiului” S.A., destinat exclusiv acoperirii costurilor excepționale generate de închiderea organizată și irevocabilă a celor patru mine de huilă (Lonea, Lupeni, Livezeni și Vulcan) cel târziu până în anul 2032. Cadrul intern de punere în aplicare a acestui ajutor a fost instituit prin OUG nr. 13/2025, aprobată prin Legea nr. 219/2025.

Sublinierea caracterului „*irrevocabil*” al închiderii, folosită chiar de Comisie în motivarea deciziei de autorizare, are o relevanță juridică directă pentru cauza de față. Potrivit art. 4 din Decizia 2010/787/UE, ajutorul pentru facilitarea închiderii minelor necompetitive acoperă exclusiv costuri excepționale legate de procesul de închidere, iar extracția poate continua numai din motive de siguranță, sub monitorizarea unui consultant independent - nefiind permisă utilizarea acestui ajutor pentru finanțarea sau prelungirea producției curente.

În măsura în care mecanismul de condiționare a retragerii capacităților introdus prin legea criticată - sau extinderea prin analogie a acestuia asupra calendarului de închidere a exploatărilor miniere ale CEVJ - ar fi de natură să permită amânarea lucrărilor de închidere ori menținerea extracției comerciale peste termenele autorizate de Comisie, o asemenea situație ar transforma, în fapt, un ajutor de închidere într-un sprijin pentru activitatea economică curentă, ipoteză neacoperită de autorizarea Comisiei și susceptibilă de a fi calificată drept ajutor de stat nou și ilegal sau ajutor utilizat abuziv, cu riscul recuperării sumelor deja acordate, inclusiv a dobânzii aferente, potrivit art. 108 alin. (3) TFUE și Regulamentului (UE) 2015/1589.

Totodată, așa cum am arătat la pct. I, art. 35 și art. 135 alin. (2) lit. e) din Constituție instituie obligația pozitivă a statului de a asigura un cadru legislativ efectiv de protecție a mediului. Astfel, deciziile de autorizare a ajutoarelor de stat pentru CEO și CEVJ nu sunt relevante doar din perspectiva disciplinei ajutoarelor de stat, ci au ele însele o finalitate de mediu explicită: ajutorul pentru CEO a fost autorizat tocmai pentru a permite renunțarea la producția pe lignit, iar ajutorul pentru CEVJ este dedicat exclusiv închiderii ireversibile a exploatărilor miniere. Ambele

sunt, prin urmare, instrumente prin care statul își execută, în mod concret, obligația constituțională de reducere a impactului asupra mediului asociat exploatarea combustibililor fosili.

O lege națională care, prin efectul mecanismului de condiționare analizat la pct. I, face incertă sau amânabilă executarea acestor planuri de închidere deja autorizate de Comisie, cu consecințe pe planul riscului concret de restituire a ajutoarelor de stat deja acordate (2,6581 mld. € pentru CEO, 790 mil. € pentru CEVJ), la care se adaugă riscul de corecție financiară aferentă Jalonului 114 (până la 1,8 mld. €) și cel aferent Țintei 119a (până la 771 mil. €), precum și riscul blocării cererilor de plată nr. 5 și 6 (aproximativ 8,8 mld. €) contravine art. 148 alin. (2) și (4) coroborat cu art. 35 și art. 135 alin. (2) lit. a), b) și e) din Constituție.

III. ÎNCĂLCAREA ART. 1 ALIN. (3) ȘI (5) DIN CONSTITUȚIE, SUB ASPECTUL CLARITĂȚII, PRECIZIEI, PREVIZIBILITĂȚII ȘI COERENȚEI REGLEMENTĂRII, CU CONSECINȚE ȘI PE PLANUL RESPECTĂRII ART. 53 ȘI ART. 15 ALIN. (2) DIN CONSTITUȚIE

1. Condiționarea retragerii capacităților existente de o noțiune nedefinită

Art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție consacră statul de drept și principiul legalității, care includ exigențele de claritate, precizie și previzibilitate a legii. Legea criticată utilizează sintagma „capacități energetice similare de producere a energiei cu emisii reduse de carbon”, noțiunea de „similare” nefiind definită.

Sintagma criticată nu apare doar la art. 4 alin. (1²), ci este introdusă, cu aceeași formulare, chiar la nivelul normei de principiu a ordonanței de urgență. Astfel, art. I pct. 1 din legea criticată modifică art. 1 alin. (1) lit. b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 108/2022, text care, în forma criticată, prevede: „scoaterea treptată din exploatare a capacităților de producție de energie electrică pe bază de lignit și huilă se realizează numai după instalarea, racordarea și punerea în funcțiune comercială a uneia sau mai multor capacități energetice similare de producere a energiei cu emisii reduse de carbon, care, individual sau cumulativ, pot prelua, în condiții de siguranță și continuitate, funcțiile electrice și, după caz, termice ale capacităților retrase, cu respectarea condițiilor prevăzute la art. 4 alin. (1²)”. Spre deosebire de art. 4 alin. (1²), care este o normă tehnică, subsecventă, aplicabilă unei situații determinate, art. 1 alin. (1) lit. b) este chiar norma care stabilește obiectul de reglementare al ordonanței de urgență, cu aplicabilitate generală asupra întregului

mecanism de „scoatere treptată din exploatare” a capacităților pe lignit și huiă, indiferent de tranșă sau de operatorul vizat. Rezultă că neclaritatea sintagmei „capacități energetice similare” nu afectează doar aplicarea punctuală a unei condiții tehnice de la art. 4 alin. (1²), ci însuși principiul director al reglementării, situat în chiar articolul 1 al ordonanței de urgență. Aceasta amplifică gravitatea viciului de previzibilitate: o normă de principiu redactată echivoc contaminează, prin poziția sa ierarhic-normativă superioară, toate normele de aplicare subsecvente care se raportează la ea, art. 4 alin. (1²) fiind doar una dintre acestea.

Totodată, analizând conținutul legii criticate, nu se pot identifica criterii obiective prin care să se poată determina în raport cu ce parametru trebuie apreciată similitudinea, dacă este avută în vedere puterea instalată, dacă este avută în vedere energia efectiv produsă, dacă este avută în vedere capacitatea de reglaj și flexibilitate, dacă este necesară o anumită tehnologie, în ce termen trebuie realizată capacitatea, ce autoritate stabilește că această condiție este îndeplinită.

Or, tocmai pentru că realizarea acestei condiții produce consecința juridică directă a amânării sau neefectuării retragerii capacității pe cărbune, criteriile sale trebuie să fie suficient de precise pentru a putea fi verificate obiectiv. În lipsa unor asemenea criterii, condiția legală devine susceptibilă de interpretări diferite și de aplicări neunitare.

2. Lipsa unui termen efectiv pentru realizarea capacității înlocuitoare

Un al doilea viciu îl constituie absența unui termen suficient de determinat pentru realizarea condiției. Dacă retragerea capacității existente depinde de instalarea și punerea în funcțiune a unei alte capacități, legea trebuie să stabilească în mod clar până când această capacitate trebuie să existe. În lipsa unui asemenea termen, condiția poate rămâne neîndeplinită pentru o perioadă nedeterminată, iar retragerea capacității existente poate fi amânată în mod corespunzător.

Or, este evident că prin această tehnică legislativă, termenul de decarbonizare dobândește un caracter aparent, de deziderat, deoarece aplicarea lui va fi subordonată unui eveniment viitor și incert.

3. Neclaritatea produsă de lista excepțiilor

Art. 2 al legii introduce mai multe situații în care pot fi menținute ori dezvoltate noi capacități pe cărbune. Unele dintre aceste situații sunt formulate prin noțiuni largi, precum necesitatea asigurării investițiilor, dezvoltarea unor servicii publice sau realizarea unor investiții în stocarea energiei și interconectarea cu alte

state membre. În lipsa unor criterii obiective, aceste formulări permit extinderea domeniului derogării dincolo de situațiile strict determinate de necesitatea securității naționale.

Or, cu cât derogarea de la regula decarbonizării produce efecte mai importante asupra îndeplinirii unui calendar obligatoriu, cu atât condițiile de aplicare a acestuia trebuie să fie mai precise.

4. O sancțiune contravențională a cărei evitare depinde exclusiv de conduita unei persoane juridice terțe, fără raport de control sau coordonare juridică cu operatorul sancționat

Art. I pct. 3 din legea criticată modifică partea introductivă a art. 4 alin. (1) din OUG nr. 108/2022, care va avea următorul cuprins: „Art. 4. - (1) *Capacitățile energetice pe bază de huiă și lignit rămase disponibile la data de 31 decembrie 2021 se scot din exploatare potrivit prevederilor prezentei ordonanțe de urgență, numai după construirea și punerea în funcțiune de noi capacități energetice similare prevăzute la alin. (9), după cum urmează: (...)*”

Capacitățile energetice de înlocuire - condiție a cărei îndeplinire declanșează termenul legal de retragere - pot fi proiecte ale unei societăți terțe, distincte, de operatorii economici a capacităților de producție a energiei electrice pe bază de huiă și lignit rămase disponibile, dar care, la un moment dat vor trebui scoase din exploatare. Între acești operatori economici nu există niciun raport de control, de grup sau de coordonare juridică.

Mai mult decât atât, potrivit art. 4 alin. (9¹) - introdus prin OUG nr. 88/2025 și nemodificat prin legea criticată - termenele de punere în funcțiune a capacităților de înlocuire pot fi amânate prin hotărâre a Guvernului, la propunerea ministerului de resort, fără nicio implicare sau contribuție a operatorului obligat la retragere.

Cu toate acestea, sancțiunea există. Astfel, art. 20 alin. (2) din aceeași ordonanță de urgență, nemodificat prin legea criticată, prevede: „*Nescoaterea din exploatare de către operatorul economic a capacităților de producție a energiei electrice pe bază de huiă și lignit la datele scadente prevăzute la art. 4 alin. (1) constituie contravenție și se sancționează cu amendă în cuantum de până la 7% din cifra de afaceri netă a operatorului economic (...).*”

Din coroborarea tuturor acestor dispoziții rezultă că legea criticată instituie un raport juridic de răspundere contravențională a cărui exonerare depinde în întregime de conduita unei persoane juridice terțe, asupra căreia operatorul sancționabil nu are niciun mijloc de control, verificare sau influență. Mai mult, chiar termenele acelor

investiții pot fi amânate, prin act al Guvernului, fără nicio participare a operatorului sancționabil în acest proces decizional.

Aceste argumente se aplică *mutatis mutandis* și dispozițiilor art. 4 alin. (1²) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 108/2022, astfel cum a fost introdus prin legea criticată, respectiv: „(1²) Prin derogare de la prevederile alin. (1), scoaterea din exploatare a capacităților de producere a energiei electrice pe bază de lignit și huiă poate avea loc numai după îndeplinirea următoarelor condiții aplicabile: a) instalarea, racordarea și punerea în funcțiune comercială a uneia sau mai multor capacități energetice similare de producere a energiei cu emisii reduse de carbon; (...)”

Dincolo de dependența exonerării de sancțiune de conduita unui terț fără raport de control, se impune subliniată o a doua dimensiune a viciului, mai gravă: legea criticată nu doar condiționează exonerarea de sancțiune de un fapt exterior, ci instituie, prin coroborarea normelor sale, două obligații contrare, opozabile simultan aceluiași operator, pe care acesta nu le poate îndeplini deopotrivă.

Pe de o parte, art. 4 alin. (1) lit. c), nemodificat, obligă operatorul să scoată din exploatare capacitățile vizate până la un termen calendaristic fix (31 august 2026, în cazul CET Govora S.A.), sub sancțiunea contravențională prevăzută de art. 20 alin. (2) (amendă de până la 7% din cifra de afaceri netă) pentru nescotarea din exploatare „la datele scadente”.

Pe de altă parte, art. 4 alin. (1), partea introductivă, astfel cum a fost modificată prin legea criticată, coroborat cu art. 4 alin. (1²), interzice, în chiar aceeași măsură, scoaterea din exploatare înainte de îndeplinirea condiției privind capacitățile de înlocuire: retragerea „poate avea loc numai după” instalarea și punerea în funcțiune comercială a noilor capacități. Rezultă că, în situația în care condiția capacităților de înlocuire nu este îndeplinită la termenul-limită prevăzut la art. 4 alin. (1) lit. c), operatorul se află în imposibilitate juridică de a se conforma simultan ambelor norme: dacă scoate din exploatare capacitatea la termenul legal, încalcă interdicția de retragere anticipată instituită de art. 4 alin. (1²), cu riscul consecințelor asupra siguranței Sistemului electroenergetic național pe care condiția o are drept rațiune; dacă nu retrage capacitatea, pentru a respecta condiția de la art. 4 alin. (1²), încalcă termenul de la art. 4 alin. (1) lit. c) și se expune sancțiunii contravenționale de la art. 20 alin. (2).

Legea nu oferă nicio soluție acestei antinomii. Nu există o normă care să stabilească expres prioritatea uneia dintre cele două obligații contrare, nicio cauză de suspendare a termenului de la art. 4 alin. (1) lit. c) pentru perioada în care condiția

de la alin. (1²) nu este îndeplinită și nicio derogare de la sancțiunea prevăzută de art. 20 alin. (2) pentru operatorul care, tocmai pentru a respecta interdicția de retragere anticipată, nu s-a conformat termenului legal. Operatorul este, astfel, plasat într-o poziție în care orice conduită pe care ar adopta-o constituie, potrivit uneia dintre cele două norme, o încălcare a legii, o configurație incompatibilă, prin ea însăși, cu exigența de claritate și previzibilitate a legii impusă de art. 1 alin. (5) din Constituție, întrucât destinatarul normei nu poate, prin nicio conduită proprie, să se conformeze simultan ambelor obligații legale care îi sunt opozabile.

Această antinomie normativă este distinctă și se adaugă viciului privind dependența de conduita terțului. Altfel spus, chiar dacă s-ar concepe un mecanism prin care operatorul ar putea influența sau controla îndeplinirea condiției de la art. 4 alin. (1²) (ceea ce, așa cum s-a arătat, legea nu prevede), contradicția structurală dintre termenul fix de retragere și interdicția de retragere anticipată ar subzista ca atare, afectând orice operator aflat în ipoteza normei, independent de identitatea sau de conduita persoanei responsabile cu realizarea capacităților de înlocuire.

Prin Decizia nr. 297/2025, referitoare la excepția de neconstituționalitate a art. 3 alin. (2) din Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, Curtea Constituțională a statuat că declarația pe propria răspundere nu poate să vizeze decât informații referitoare strict la persoana declarantului, pentru care acesta își poate asuma răspunderea, în mod direct și individual (...) nimeni neputând fi ținut răspunzător (...) pentru fapta altei persoane. Curtea a reținut, în esență, că norma criticată nu era afectată de neconstituționalitate pentru obligația de declarare în sine, ci pentru modul în care textul, corelat cu sancțiunile din lege, transfera asupra declarantului răspunderea pentru date asupra cărora nu avea control și pe care nu le putea verifica, soluție incompatibilă cu caracterul personal al răspunderii juridice și contrară exigențelor art. 1 alin. (5) din Constituție privind calitatea legii și principiul legalității.

În cazul de față, configurația sancționată prin Decizia nr. 297/2025 prezintă o similitudine structurală relevantă celei instituite prin art. 4 alin. (1) coroborat cu art. 20 alin. (2) din OUG nr. 108/2022, astfel cum a fost modificată. În ambele cazuri, legiuitorul transferă asupra unui subiect de drept consecințele unei conduite sau ale unei împrejurări care aparține exclusiv sferei de control a unui terț. Mai mult, spre deosebire de ipoteza din Decizia nr. 297/2025, unde exista cel puțin o legătură de familie între declarant și terț, în legea criticată nu există niciun raport juridic, contractual, de proprietate sau de grup între operatorul sancționat și terțul de a cărui

conduită depinde exonerarea sa, ceea ce reprezintă o formă agravată a aceluiași viciu de neconstituționalitate.

Potrivit Deciziei Curții Constituționale nr. 1/2014, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și de clar pentru a putea fi aplicat. Potrivit Deciziei Curții Constituționale nr. 295/2022, previzibilitatea unei norme presupune în mod obligatoriu ca destinatarul acesteia să aibă o reprezentare clară a aspectelor în funcție de care este obligat să își modeleze conduita.

Or, o sancțiune contravențională a cărei evitare depinde de un eveniment aflat complet în afara sferei de control a operatorului sancționat, fără nicio cauză exoneratoare expresă și fără clarificarea efectelor unei eventuale amânări administrative a termenelor relevante, nu satisface aceste exigențe și contravine art. 1 alin. (5) din Constituție.

Independent de viciile privind caracterul personal al răspunderii și antinomia normativă descrise mai sus, cuantumul maxim al sancțiunii aplicabile - până la 7% din cifra de afaceri netă a operatorului economic, potrivit art. 20 alin. (2) - accentuează disproporția efectului cumulat al normelor criticate. O sancțiune de această severitate, aplicabilă unui operator economic pentru neîndeplinirea unei condiții aflate exclusiv în sfera de control a unui terț fără raport juridic cu operatorul sancționat, nu satisface exigența de proporționalitate pe care art. 53 din Constituție o impune oricărei restrângeri sau afectări a drepturilor și libertăților, inclusiv a libertății economice, prin mijloace de constrângere statală.

Dintr-o altă perspectivă, condiționarea generală *„capacitățile energetice pe bază de ulei și lignit rămase disponibile la data de 31 decembrie 2021 se scot din exploatare potrivit prevederilor prezentei ordonanțe de urgență, numai după construirea și punerea în funcțiune de noi capacități energetice similare prevăzute la alin. (9), după cum urmează (...)”* - guvernează, prin formulare, toate cele patru tranșe de retragere stabilite la literele care urmează, nemodificate prin legea criticată, respectiv lit. a) *„până la sfârșitul anul 2022, 660 MW”*, termen împlinit la data adoptării legii cu aproximativ patru ani; lit. b) *„până la sfârșitul anului 2025, 1.045 MW”*, termen împlinit cu aproximativ opt luni înaintea adoptării legii; lit. c) 31 august 2026 (710 MW, inclusiv capacitățile CET Govora S.A.), termen contemporan adoptării legii; lit. d) sfârșitul anului 2030, termen viitor.

Formularea *„numai după (...), după cum urmează”* constituie partea introductivă unică a alin. (1), aplicabilă tuturor celor patru litere, fără nicio normă

tranzitorie care să limiteze expres aplicarea noii condiționări la tranșele cu termene viitoare (lit. c) și d)). Rezultă o dublă incertitudine interpretativă, ambele variante fiind afectate de vicii distincte.

Dacă se admite că noua condiționare guvernează și tranșele de la lit. a) și b), rezultă că legea criticată atașează, de la data intrării sale în vigoare, o condiție nouă unor obligații de retragere al căror termen legal era deja împlinit la acel moment. O asemenea soluție normativă afectează situații juridice constituite anterior intrării în vigoare a legii, fie prin faptul că obligația de retragere fusese deja executată, caz în care condiționarea nouă nu are obiect, fie prin faptul că obligația nu fusese executată, caz în care legea criticată reconfigurează retroactiv regimul juridic al unei neexecutări deja consumate, atribuindu-i, pentru trecut, o cauză de justificare care nu era prevăzută de lege la momentul la care obligația a devenit scadentă. Această din urmă ipoteză ridică o problemă directă din perspectiva art. 15 alin. (2) din Constituție, potrivit căruia „*legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile*”, principiu care, deși formulat expres pentru materia penală/contravențională, reflectă o cerință generală a statului de drept, aplicabilă oricărei reglementări care ar atribui, pentru trecut, consecințe juridice diferite de cele prevăzute de legea în vigoare la momentul faptelor.

Dacă, dimpotrivă, se admite că noua condiționare nu poate viza decât tranșele ale căror termene nu erau încă împlinite la data intrării în vigoare a legii criticate (deci exclusiv lit. c) și d)), rezultă că, pentru lit. a) și b), partea introductivă astfel redactată este, cel puțin parțial, lipsită de aplicabilitate practică sau de conținut normativ util pentru că o normă care condiționează ceva ce s-a produs deja ori care nu se mai poate produce în forma prevăzută nu are efect juridic propriu.

Legea criticată nu conține nicio dispoziție care să clarifice, expres, care dintre cele două variante de interpretare corespunde intenției legiuitorului. Nu există o normă de tipul „*prezenta condiționare se aplică exclusiv tranșelor prevăzute la lit. c) și d)*” sau „*prezenta condiționare nu aduce atingere obligațiilor de retragere scadente anterior intrării în vigoare a prezentei legi*”. Absența unei asemenea norme tranzitorii lasă destinatarilor normei, respectiv operatorilor economici vizați, dar și autorității de resort care constată îndeplinirea obligațiilor de retragere potrivit art. 5 din ordonanța de urgență, sarcina de a stabili, prin interpretare, domeniul de aplicare temporală a unei condiționări cu efecte semnificative asupra regimului sancționator.

Neclaritatea este agravată de existența unui regim special deja consacrat pentru tranșa de la lit. a): potrivit art. 4 alin. (3) și (3¹) din Ordonanța de urgență a

Guvernului nr. 108/2022, cei 660 MW de la lit. a) puteau fi trecuți în conservare, prin excepție, până la sfârșitul anului 2025, cu posibilitatea reactivării prin ordin al ministrului energiei, la solicitarea operatorului de transport și de sistem. Legea criticată nu clarifică raportul dintre acest regim special, preexistent, și noua condiționare generală introdusă la partea introductivă a alin. (1), nefiind stabilit dacă noua condiție se suprapune, o înlocuiește sau este independentă de mecanismul de conservare/reactivare deja reglementat pentru exact această tranșă.

Potrivit jurisprudenței constante a Curții Constituționale, dezvoltată în aplicarea art. 1 alin. (5) din Constituție, legea trebuie să fie suficient de precisă și de clară pentru a putea fi aplicată, iar destinatarul normei trebuie să aibă o reprezentare clară a aspectelor în funcție de care este obligat să își modeleze conduita (în conformitate cu deciziile instanței constituționale antereferite). O normă al cărei domeniu de aplicare temporală rămâne complet nedeterminat, putând fi interpretată fie ca afectând situații juridice constituite sub imperiul legii vechi, fie ca fiind lipsită de aplicabilitate pentru o parte din ipotezele pe care le reglementează formal, nu satisface această exigență.

În măsura în care interpretarea corectă a normei ar conduce la concluzia că aceasta afectează, sub aspectul regimului lor juridic, obligații de retragere al căror termen era deja împlinit la data intrării în vigoare a legii, se ridică, suplimentar, o problemă de conformitate cu principiul neretroactivității legii, consacrat cu valoare de principiu general de art. 15 alin. (2) din Constituție.

În concluzie, efectul cumulativ al noii soluții legislative transformă retragerea capacităților pe cărbune într-un proces dependent de existența unor capacități înlocuitoare definite insuficient de precis și creează posibilitatea menținerii sau dezvoltării unor capacități pe cărbune în situații formulate larg. Efectul cumulat este acela că mecanismul legal al decarbonizării devine mai puțin determinat, mai dificil de verificat și susceptibil de amânare.

Această consecință este deosebit de importantă în raport cu obligațiile asumate de România în cadrul PNRR. Aceasta întrucât, în timp ce cadrul european stabilește rezultate și termene determinate, legea internă introduce condiții suplimentare care pot împiedica realizarea acelor rezultate la termen.

Nu este necesar ca legea să declare expres că România nu mai respectă jalonul 114. Este suficient ca mecanismul juridic instituit să fie apt să facă imposibilă, incertă sau substanțial mai dificilă realizarea rezultatului la termenul asumat.

IV. ÎNCĂLCAREA, ÎN SUBSIDIAR, A ART. 35 ȘI ART. 135 ALIN. (2) LIT. E) DIN CONSTITUȚIE, ÎN CEEA CE PRIVEȘTE OBLIGAȚIA STATULUI DE A ASIGURA PROTECȚIA MEDIULUI ȘI DE A CREA CADRUL NECESAR PREVENIRII ȘI REDUCERII EFECTELOR NEGATIVE ASUPRA MEDIULUI - DIMENSIUNEA CONSTITUȚIONALĂ A DECARBONIZĂRII

Așa cum am arătat la pct. I, însă independent de reglementările europene și de obligațiile asumate de România în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență, art. 35 alin. (1) din Constituție consacră dreptul oricărei persoane la un mediu înconjurător sănătos și echilibrat ecologic, iar art. 35 alin. (2) stabilește obligația statului de a asigura cadrul legislativ pentru exercitarea acestui drept. În același timp, art. 135 alin. (2) lit. e) consacră obligația statului de a asigura refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic.

Prin Decizia nr. 735/2026, Curtea Constituțională a statuat că: „144. Așadar, în România, dreptul la un mediu sănătos a fost reglementat, ca drept fundamental, la art. 35 din Constituție, în forma acesteia revizuită în anul 2003, revizuire care, de altfel, a creat cadrul constituțional necesar aderării României la Uniunea Europeană. Potrivit acestui articol, statul recunoaște dreptul oricărei persoane la un mediu înconjurător sănătos și echilibrat ecologic și asigură cadrul legislativ pentru exercitarea acestui drept; totodată, persoanele fizice și juridice au îndatorirea de a proteja și de a ameliora mediul înconjurător. 145. Cu privire la dreptul la un mediu sănătos, Curtea Constituțională, în jurisprudența sa, a reținut că 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 a 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. Întrucât un mediu sănătos asigură cadrul dezvoltării armonioase a persoanelor, acesta presupune posibilitatea exercitării depline a altor drepturi fundamentale, precum dreptul la ocrotirea sănătății, consacrat de art. 34 din Constituție. S-a reținut, totodată, că, 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 acest sens, 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 Decizia Curții Constituționale nr. 295 din 18 mai 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 568 din 10 iunie 2022, paragrafele 173 și 174, precum și Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 27 ianuarie 2009, pronunțată în Cauza Tătar împotriva României, paragraful 88). 146. De asemenea, Curtea Constituțională a statuat că recunoașterea caracterului fundamental al dreptului persoanei la un mediu înconjurător sănătos și echilibrat ecologic a fost o decizie firească a legiuitorului constituant derivat din anul 2003, care a avut în vedere tendințele europene și cerințele aderării la Uniunea Europeană (UE), unde protecția mediului reprezintă una dintre prioritățile politicilor fundamentale ale Uniunii, ale statelor membre și ale societății civile. În mod corelativ acestui drept fundamental, legiuitorul constituțional a reglementat, în alin. (2) al art. 35, obligația statului de a asigura cadrul legislativ pentru exercitarea acestui drept, iar în art. 135 alin. (2) lit. d) și e), obligațiile statului de a asigura exploatarea resurselor naturale, în concordanță cu interesul național, pe de o parte, și refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic, pe de altă parte. Obligațiile constituționale ale statului vizează, așadar, inclusiv menținerea biodiversității, ca parte integrantă a echilibrului ecologic și a exploatării durabile a resurselor naturale, în acord cu interesul național privind asigurarea unui mediu natural sănătos (a se vedea Decizia nr. 54 din 16 februarie 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 212 din 3 martie 2022, paragraful 58). (...) 148. Din maniera de reglementare la nivel constituțional și infraconstituțional rezultă că dreptul fundamental la un mediu sănătos are două dimensiuni: o dimensiune substanțială ce implică posibilitatea populației de a beneficia de un mediu natural caracterizat prin sănătate și echilibru ecologic și o dimensiune procedurală referitoare, pe de o parte, la obligația statului de a lua măsurile necesare, inclusiv cele de natură legislativă, pentru a proteja mediul, iar,

pe de altă parte, la obligația persoanele fizice și juridice de a proteja mediul înconjurător. “

Prin urmare, protecția mediului reprezintă, în economia Constituției, atât un drept fundamental, cât și o obligație pozitivă a statului, care trebuie transpusă într-un cadru legislativ și administrativ-efectiv. Legiuitorul beneficiază, desigur, de o marjă de apreciere în stabilirea modalităților concrete prin care această obligație este realizată. Constituția nu stabilește o anumită politică energetică și nici nu consacră, în mod direct, un anumit calendar tehnic de decarbonizare. Ceea ce impune Constituția este existența și menținerea unui cadru normativ apt să asigure în mod efectiv protecția mediului, refacerea și ocrotirea acestuia și menținerea echilibrului ecologic.

În acest cadru constituțional general se înscrie și problema decarbonizării sectorului energetic. Decarbonizarea nu este invocată în prezenta critică drept un obiectiv distinct și autonom impus în mod direct de Constituție și nici nu se susține că art. 35 sau art. 135 alin. (2) lit. e) ar consacra, prin ele însele, obligația constituțională de retragere a unei anumite tehnologii energetice. Relevanța constituțională a decarbonizării rezultă din faptul că aceasta reprezintă, în domeniul energetic, una dintre modalitățile concrete prin care statul poate preveni și reduce efectele negative asupra mediului și schimbărilor climatice datorate emisiilor de gaze cu efect de seră, și poate da efectivitate obligațiilor constituționale prevăzute de art. 35 și art. 135 alin. (2) lit. e).

În consecință, ceea ce urmează a fi examinat nu este dacă Constituția impune o anumită soluție tehnică în materia producției de energie, ci dacă soluția legislativă concretă adoptată de legiuitor, prin efectele sale, respectă standardul constituțional de protecție a mediului.

Această distincție este esențială. Legiuitorul poate opta pentru diferite modalități de asigurare a securității energetice, poate stabili un calendar gradual de tranziție și poate corela retragerea unor capacități de producere a energiei cu dezvoltarea unor capacități alternative. Însă, în exercitarea acestei competențe, el trebuie să păstreze un cadru legislativ care să asigure efectiv realizarea obligațiilor constituționale de protecție a mediului.

În această perspectivă, art. 35 alin. (2) din Constituție nu poate fi interpretat ca impunând doar existența formală a unor acte normative care proclamă protecția mediului. Expresia constituțională potrivit căreia statul „*asigură cadrul legislativ pentru exercitarea acestui drept*” presupune ca ansamblul normativ instituit de

legiuitor să fie apt, în mod efectiv, să permită realizarea dreptului la un mediu înconjurător sănătos și echilibrat ecologic.

În același sens, obligația prevăzută de art. 135 alin. (2) lit. e) nu reprezintă o simplă competență a statului de a interveni în materia mediului, ci o obligație constituțională pozitivă de a asigura refacerea și ocrotirea mediului și menținerea echilibrului ecologic. Această obligație se realizează printr-un ansamblu de politici și măsuri legislative, administrative și tehnice coerente, în funcție de natura și intensitatea riscurilor asupra mediului.

Prin urmare, atunci când legiuitorul reglementează un sector economic cu efecte semnificative asupra mediului, precum sectorul energetic, soluțiile legislative adoptate trebuie analizate și din perspectiva obligației constituționale de protecție a mediului. Nu există o excludere a politicii energetice din sfera de aplicare a art. 35 și art. 135 alin. (2) lit. e) doar pentru motivul că măsurile respective urmăresc, în același timp, obiective economice sau de securitate energetică.

În prezenta cauză, problema este cu atât mai relevantă cu cât legea criticată intervine asupra unui mecanism legislativ concret privind retragerea unor capacități de producere a energiei electrice pe bază de cărbune și lignit.

Retragerea unor asemenea capacități reprezintă, prin efectul său, o măsură de reducere a impactului asupra mediului asociat funcționării acestora. Prin urmare, indiferent de temeiul juridic suplimentar pe care o asemenea măsură îl poate avea în dreptul Uniunii Europene sau în politica energetică națională, existența și efectivitatea sa prezintă o relevanță proprie din perspectiva art. 35 și art. 135 alin. (2) lit. e) din Constituție, întrucât privește modul în care statul român își exercită obligația de prevenire și reducere a efectelor negative asupra mediului.

Or, legea criticată introduce o modificare structurală a acestui mecanism. Retragerea capacităților existente devine dependentă de instalarea și punerea în funcțiune a unor „capacități energetice similare de producere a energiei cu emisii reduse de carbon”.

În sine, existența unei asemenea corelări nu este incompatibilă cu Constituția. Dimpotrivă, este legitim ca legiuitorul să urmărească înlocuirea unor capacități existente cu tehnologii cu emisii reduse de carbon și să țină seama de necesitatea asigurării continuității și adecvării alimentării cu energie.

În consecință, problema constituțională nu constă în alegerea de către legiuitor a unei anumite tehnologii energetice și nici în existența, în abstract, a posibilității de a amâna retragerea unor capacități pe cărbune. Problema constă în faptul că legea criticată condiționează realizarea unei măsuri legislative de protecție a mediului de

producerea unui eveniment viitor a cărui realizare nu este supusă unui termen maximal determinat și pentru care nu sunt instituite garanții juridice suficiente, astfel încât momentul la care măsura de reducere a impactului asupra mediului devine efectiv poate rămâne nedeterminat. În aceste condiții, modificarea legislativă nu mai reprezintă doar o alegere diferită a mijloacelor de protecție, ci este susceptibilă să afecteze efectivitatea cadrului legislativ prin care statul își îndeplinește obligațiile pozitive prevăzute de art. 35 alin. (2) și art. 135 alin. (2) lit. e) din Constituție.

În această situație, măsura de reducere a impactului asupra mediului devine dependentă de un eveniment viitor și incert: realizarea efectivă a unei capacități alternative. Dacă legea nu stabilește un termen maximal suficient de determinat pentru producerea acestui eveniment și nu instituie mecanisme juridice care să garanteze realizarea lui, retragerea capacității existente poate fi amânată pentru o perioadă nedeterminată.

Efectul nu este, așadar, unul pur formal. Pe perioada în care capacitatea existentă continuă să funcționeze, efectele asupra mediului asociate funcționării sale continuă să se producă. Prin urmare, amânarea retragerii are o consecință directă asupra momentului în care măsura legislativă de reducere a impactului asupra mediului devine efectivă.

În această privință, trebuie avută în vedere și dimensiunea preventivă a protecției mediului. Obligația constituțională de ocrotire a mediului nu poate fi redusă la repararea ulterioară a prejudiciilor produse, ci presupune existența unor mecanisme capabile să prevină și să reducă, în timp util, efectele negative asupra mediului. Tocmai de aceea, caracterul determinabil al momentului în care o măsură de protecție devine efectivă poate avea relevanță constituțională.

Altfel spus, odată ce legiuitorul instituie un mecanism concret destinat reducerii impactului asupra mediului, acesta trebuie să rămână apt să producă efectiv rezultatul de protecție urmărit și să nu fie transformat, printr-o condiționare lipsită de limite temporale suficiente, într-un mecanism pur eventual.

Aceasta este diferența dintre libertatea legiuitorului de a alege mijloacele de protecție a mediului și imposibilitatea de a lipsi de efectivitate cadrul legislativ prin care această protecție este realizată.

În aceeași logică, nu orice prorogare sau modificare a unui termen de retragere ar fi, prin ea însăși, contrară Constituției. Controlul de constituționalitate trebuie să privească efectul concret al modificării legislative asupra nivelului de protecție a mediului. O modificare legislativă poate fi compatibilă cu Constituția dacă păstrează un nivel efectiv de protecție și este însoțită de garanții suficiente privind realizarea

obiectivului urmărit. În schimb, atunci când modificarea elimină caracterul determinabil al retragerii și permite ca aceasta să fie amânată în funcție de realizarea unor proiecte viitoare asupra cărora legea nu stabilește termene și garanții suficiente, se pune problema compatibilității cu obligația constituțională a statului de a asigura ocrotirea mediului și menținerea echilibrului ecologic.

Prin urmare, analiza constituțională trebuie să se concentreze nu asupra oportunității economice a soluției legislative, ci asupra efectivității cadrului de protecție a mediului rezultat din lege.

În consecință, în mod independent de dreptul Uniunii Europene, de PNRR și de orice obligație europeană privind decarbonizarea, legea criticată trebuie examinată și prin raportare la art. 35 și art. 135 alin. (2) lit. e) din Constituție. Aceste norme constituționale nu stabilesc un anumit model energetic și nu impun în mod direct o anumită tehnologie sau un anumit calendar de retragere a capacităților pe cărbune. Ele stabilesc însă un standard constituțional autonom de protecție a mediului, care limitează marja de apreciere a legiuitorului în alegerea și modificarea instrumentelor prin care această protecție este realizată.

În această măsură, decarbonizarea sectorului energetic reprezintă unul dintre domeniile concrete în care acest standard constituțional trebuie respectat, iar retragerea capacităților poluante reprezintă una dintre măsurile legislative prin care statul poate realiza reducerea efectelor negative asupra mediului.

Așadar, critica subsidiară nu afirmă existența unei obligații constituționale autonome de „*decarbonizare*”, ci faptul că, în domeniul concret al decarbonizării energetice, soluția legislativă aleasă trebuie să rămână compatibilă cu obligațiile constituționale autonome de protecție a mediului prevăzute de art. 35 și art. 135 alin. (2) lit. e).

În considerarea argumentelor expuse, vă solicităm să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați că Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 108/2022 privind decarbonizarea sectorului energetic este neconstituțională.

PREȘEDINTELE ROMÂNIEI

NICUȘOR-DANIEL DAN

