

CONSILIUL LEGISLATIV

Plenul permanent al Senatului

Vp. 658/2025 / 13 ianuarie 2026

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind modificarea și completarea unor acte normative din domeniul răspunderii extinse a producătorului pentru ambalaje pentru ambalaje

Analizând propunerea legislativă privind modificarea și completarea unor acte normative din domeniul răspunderii extinse a producătorului pentru ambalaje pentru ambalaje (b658/08.12.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/6961/15.12.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D1144/16.12.2025,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ, cu modificările ulterioare,

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare, în fapt, modificarea și completarea Legii nr. 249/2015 privind modalitatea de gestionare a ambalajelor și a deșeurilor de ambalaje, cu modificările și completările ulterioare, precum și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 196/2005 privind Fondul de mediu, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 105/2006, cu modificările și completările ulterioare.

Potrivit Expunerii de motive, intervențiile legislative vizează „creșterea procentului de materiale reciclate în fluxurile de deșeuri, reducând cantitatea de deșeuri care ajunge la depozitele de gunoi sau la incinerare” și „introducerea unui sistem de raportare și control ce va permite autorităților să urmărească cu exactitate fluxurile de deșeuri și nivelul de utilizare a materialelor reciclate”, având „în vedere Regulamentul (UE) 2025/40 al Parlamentului European și al Consiliului din 19 decembrie 2024 privind ambalajele și deșeurile de ambalaje, de modificare a Regulamentului (UE) 2019/1020 și a Directivei (UE)

2019/904 și de abrogare a Directivei 94/62/CE; Directiva (UE) 2019/904 a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iunie 2019 privind reducerea impactului anumitor produse din plastic asupra mediului; Decizia (UE, EURATOM) 2020/2053 a Consiliului din 14 decembrie 2020 privind sistemul de resurse proprii ale Uniunii Europene și de abrogare a Deciziei 2014/335/UE, Euratom”.

2. Prin conținutul său normativ, proiectul face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea prevederilor art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

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

4. În ceea ce privește **Expunerea de motive**, precizăm că soluțiile pe care le cuprinde noua reglementare trebuie să fie **temeinic fundamentate**, luându-se în considerare **interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne**.

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

De asemenea, semnalăm că propunerea legislativă nu a fost elaborată pe baza unui studiu de impact preliminar¹, conform cerințelor art. 6 alin. (3) și art. 7 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în pofida efectelor semnificative generate de măsurile propuse.

De altfel, în cadrul Expunerii de motive nu este explicat concret modul de stabilire a valorii contribuțiilor de 4 lei/kg, preconizate a fi reglementate în cuprinsul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 196/2005 privind Fondul de mediu, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 105/2006, cu modificările și completările

¹ Semnalăm că evaluarea impactului proiectelor de lege are scopul de a asigura o fundamentare adecvată a inițiativelor legislative și presupune identificarea și analizarea efectelor economice, sociale, de mediu, legislative și bugetare pe care le produc reglementările propuse.

ulterioare, nu este evidențiat impactul acestor contribuții asupra operatorilor economici, respectiv asupra populației, și nu se demonstrează proporționalitatea măsurilor cu scopul urmărit în proiect.

Cu privire la **lipsa de fundamentare a instrumentului de prezentare și motivare**, Curtea Constituțională a reținut în **Decizia nr. 139/2019** că „În lipsa motivării, în sensul arătat, a legii adoptate, nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului, esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia. (...) **Caracterul sumar al instrumentului de prezentare și motivare, precum și lipsa de fundamentare temeinică a actelor normative au fost sancționate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa, în raport cu aceleași exigențe de claritate, predictibilitate a legii și securitate a raporturilor juridice impuse de art. 1 alin. (5) din Constituție, cu invocarea deopotrivă a normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative**”.

De asemenea, prin aceeași decizie, Curtea Constituțională a statuat că „Fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate, întrucât previne arbitrarul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale. Accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt cerințe ale principiului securității raporturilor juridice, constituind garanții împotriva arbitrarului (...)”.

5. Raportat la obiectul de reglementare al prezentului proiect, semnalăm că, în aplicarea dispozițiilor art. 7 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 249/2015 privind modalitatea de gestionare a ambalajelor și a deșeurilor de ambalaje, cu modificările și completările ulterioare, **este necesar avizul Ministerului Mediului, Apelor și Pădurilor, în calitate de autoritate publică centrală în domeniul protecției mediului.**

6. Având în vedere că, prin prezentul proiect, se intervine legislativ asupra două acte normative, pentru respectarea dispozițiilor art. 41 alin. (5)² din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, este necesar ca **titlul să aibă următoarea formulare:**

„Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 249/2015 privind modalitatea de gestionare a ambalajelor și a deșeurilor de ambalaje, precum și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 196/2005 privind Fondul de mediu”.

7. La art. I, pentru considerente de ordin normativ, se impune reformularea **părții introductive**, astfel:

² „(5) În cazul actelor normative prin care se modifică ori se completează un alt act normativ, **titlul actului va exprima operațiunea de modificare sau de completare a actului normativ avut în vedere.**”.

„Art. I. - Legea nr. 249/2015 privind modalitatea de gestionare a ambalajelor și a deșeurilor de ambalaje, publicată în **Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 809 din 30 octombrie 2015, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:**”.

De asemenea, pentru a răspunde exigențelor de tehnică legislativă specifice actelor normative de modificare și completare, este necesar ca **părțile dispozitive ale pct. 1 și 2 să aibă următoarea formulare:**

„1. **La articolul 16 alineatul (9), litera d) se modifică și va avea următorul cuprins:**”;

„2. După articolul 16 se introduce un nou articol, **art. 16¹**, cu următorul cuprins:”.

La **pct. 1**, pentru o exprimare corectă, precum și pentru evitarea repetiției, recomandăm ca norma de trimitere din finalul textului preconizat pentru **art. 16 alin. (9) lit. d)** să fie redată sub forma **„potrivit criteriilor de proiectare în vederea reciclării prevăzuți în tabelul 3 din anexa II la Regulamentul (UE) 2025/40 al Parlamentului European și al Consiliului din 19 decembrie 2024 privind ambalajele și deșeurile de ambalaje, de modificare a Regulamentului (UE) 2019/1020 și a Directivei (UE) 2019/904 și de abrogare a Directivei 94/62/CE”**.

La **pct. 2**, referitor la textul preconizat pentru **art. 16¹ alin. (1)**, prin care se introduc cote obligatorii suplimentare pentru ambalajele din sticlă și metal (25% începând cu 2026 și 30% din 2030), semnalăm că aceste procente nu sunt prevăzute explicit nici în cuprinsul **Regulamentului (UE) 2025/40** al Parlamentului European și al Consiliului și nici în cel al **Directivei (UE) 2019/904** a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iunie 2019 privind reducerea impactului anumitor produse din plastic asupra mediului³.

În plus, potrivit prevederilor **art. 7 alin. (15)** din regulamentul menționat *supra*, se stipulează⁴, în mod expres, că eventuala stabilire de

³ Regulamentul (UE) 2025/40 privind ambalajele și deșeurile de ambalaje (PPWR), direct aplicabil pentru statele membre, reglementează deja în mod extensiv aspecte ce țin de gestionarea deșeurilor de ambalaje, printr-o serie de mecanisme și ținte variate, aducând astfel o abordare unitară la nivel european. De asemenea, acesta introduce ținte concrete pentru reducerea cantității de ambalaje, interdicții cu privire la anumite tipuri de ambalaje (cele foarte ușoare, imposibil de reciclat, ambalajele de unică folosință pentru anumite tipuri de produse), ținte de reutilizare și reguli de design pentru creșterea posibilității de reciclare a ambalajelor. Atât regulamentul european cât și directiva menționată supra stabilesc obiective graduale și flexibile privind utilizarea conținutului reciclat, *lăsând statelor membre o marjă de apreciere în alegerea instrumentelor de implementare*.

⁴ „(15) Până la 12 februarie 2032, Comisia revizuieste situația utilizării materialelor de ambalare reciclate în alte ambalaje decât materialele plastice și, pe această bază, evaluează oportunitatea stabilirii de măsuri sau a stabilirii de obiective pentru creșterea gradului de utilizare a conținutului reciclat în astfel de alte ambalaje și, dacă este cazul, prezintă o propunere legislativă”.

obiective pentru alte materiale decât plasticul va fi analizată de Comisia Europeană până cel târziu în anul 2032.

În acest context, precizăm că **statele membre nu pot stabili unilateral** astfel de cerințe, ce ar depăși cadrul de reglementare armonizat la nivel european. Această abordare contravine **principiului proporționalității consacrat** de art. 5 alin. (4) din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE)⁵ și de jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene⁶.

Ca urmare, se impune revederea și reformularea textului, pentru a fi în acord cu prevederile Regulamentului (UE) 2025/40.

Referitor la textul preconizat pentru **art. 16¹ alin. (2)**, pentru rigoare normativă, propunem ca expresia „să comunice anual la Administrația Fondului pentru Mediu” să fie înlocuită cu expresia „să comunice anual **Administrației** Fondului pentru Mediu”.

La norma propusă pentru **art. 16¹ alin. (3)**, semnalăm că se face referire la un termen de 90 de zile, care curge „de la publicarea în Monitorul Oficial a prezentei Legi”, aspect ce contravine normelor de tehnică legislativă.

Ca urmare, în acord cu dispozițiile **art. 62** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora **„Dispozițiile de modificare și de completare se încorporează, de la data intrării lor în vigoare, în actul de bază, identificându-se cu acesta”**, această prevedere nu se poate integra în cuprinsul actului normativ de bază, ci trebuie prevăzută într-un articol distinct al propunerii legislative.

Această observație este valabilă, în mod corespunzător, și pentru situația similară de la **art. 16¹ alin. (10)**, unde se face referire la emiterea unui ordin al conducătorului autorității publice centrale pentru protecția mediului într-un termen de „maxim 120 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei legi”.

Totodată, pentru respectarea exigențelor de tehnică legislativă, norma de trimitere la actul normativ invocat în textul preconizat pentru **art. 16¹ alin. (4)** trebuie redactată, astfel: **„potrivit prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 92/2021 privind regimul**

⁵ Principiul proporționalității în dreptul Uniunii Europene, consacrat prin art. 5 alin. (4) din TUE, impune ca acțiunile Uniunii Europene să fie adecvate, necesare și proporționale (în sens restrâns) față de scopul urmărit, limitând intervenția instituțiilor și protejând indivizii de o împovărare excesivă, fiind un test în trei etape (adecvare, necesitate, proporționalitate *stricto sensu*) aplicabil atât la elaborarea, cât și la aplicarea legislației.

⁶ În cauza C-309/02, Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co. și S. Spitz KG împotriva Land Baden-Württemberg, din 14 decembrie 2004, se semnalează că **măsurile naționale** trebuie să fie adecvate scopului urmărit, nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia; trebuie să permită operatorilor economici un termen rezonabil de adaptare.

deșeurilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 17/2023, cu modificările și completările ulterioare”.

La art. 16¹ alin. (9), este necesară eliminarea parantezelor care preced literele folosite pentru marcarea celor două enumerări.

De asemenea, la lit. a), pentru claritatea normei, substantivul „Uniune” trebuie înlocuit cu expresia „Uniunea Europeană”, iar la lit. b), abrevierea „UE” trebuie redată *in extenso*.

În plus, apreciem că, prin gradul mare de generalitate al sintagmei „în instalațiile situate într-o țară terță care utilizează tehnologii de reciclare ce respectă standarde echivalente cu criteriile de sustenabilitate UE”, textul propus pentru lit. b) are caracter declarativ și nu reprezintă o veritabilă normă juridică, fiind necesară revederea și reformularea acestuia.

La art. 16¹ alin. (11), semnalăm că, după textul enumerării de la lit. c), urmează două dispoziții distincte care nu sunt marcate, aspect interzis de normele de tehnică legislativă, conform cărora „O enumerare distinctă, marcată cu o literă, nu poate cuprinde, la rândul ei, o altă enumerare și nici alineate noi”.

Potrivit aceluiași norme, „dacă ipoteza marcată cu o literă necesită o dezvoltare sau o explicare separată, aceasta se va face printr-un alineat distinct care să urmeze ultimei enumerări”.

Această observație este valabilă și pentru art. II pct. 1, în ceea ce privește textul nemarcat din finalul normei preconizate pentru art. 9 alin. (1) lit. d³).

8. La art. II, pentru respectarea exigențelor normative, partea introductivă va avea următoarea formulare:

„Art. II. - Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 196/2005 privind Fondul pentru mediu, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1193 din 30 decembrie 2005, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 105/2006, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:”.

De asemenea, pentru a răspunde exigențelor de tehnică legislativă specifice actelor normative de modificare și completare, este necesar ca părțile dispozitive ale pct. 1 - 3 să aibă următoarea formulare:

„1. La articolul 9 alineatul (1), după litera d) se introduc trei noi litere, lit. d¹) – d³), cu următorul cuprins:”;

„2. La articolul 10 alineatul (2), după litera a), se introduc trei noi litere, lit. a¹) – a³), cu următorul cuprins:”;

„3. La articolul 11, alineatul (2) se modifică și va avea următorul cuprins:”.

La **pct. 1**, referitor la norma propusă pentru **art. 9 alin. (1) lit. d¹**), pentru o completă informare supra Ordonanței Guvernului nr. 6/2021, după titlul acesteia, va fi inserată sintagma „**aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 150/2025**”.

Această observație este valabilă pentru toate normele de trimitere la acest act normativ.

De asemenea, având în vedere că **anexa** la Ordonanța Guvernului nr. 6/2021, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 150/2025, **este structurată în părți**, pentru o exprimare corectă, se impune ca finalul textului să fie redat sub forma „astfel cum sunt **prevăzute în partea F a anexei la această ordonanță**”.

Această observație este valabilă, în mod corespunzător, pentru toate situațiile similare din proiect, când se face trimitere la același act normativ de mai multe ori în cuprinsul aceleiași norme.

La textul propus pentru **lit. d²**), semnalăm că Legea nr. 249/2015, cu modificările și completările ulterioare, nu are în componența sa „art. 161”. Ca urmare, este necesară revederea normei de trimitere la respectivul articol.

Reiterăm observația pentru toate situațiile similare din proiect.

De asemenea, pentru o informare completă asupra respectivei legi, după datele de identificare ale acesteia, trebuie inserată sintagma „**cu modificările și completările ulterioare**”.

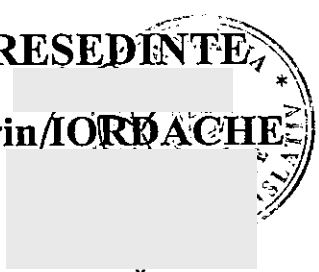
La textul nemarcat din finalul normei preconizate pentru **lit. d³**), pentru rigoarea redactării, expresia „în temeiul literei d)” se va reda sub forma „**potrivit prevederilor lit. d)**”.

La **pct. 2**, referitor la textul propus pentru **art. 10 alin. (2) lit. a¹**), pentru rigoare normativă, este necesară redarea *in extenso* a abrevierii „OG”, respectiv „**Ordonanța Guvernului**”.

La textul preconizat pentru **lit. a³**), pentru corectitudine, norma de trimitere va fi redată sub forma „prevăzuți la art. 9 alin. (1) lit. **d³**)”.

Această observație este valabilă, în mod corespunzător, și pentru **pct. 3**, cu referire la textul preconizat pentru **art. 11 alin. (2)**, unde expresia „prevăzute la litera d1), d2) și d3)” trebuie înlocuită cu expresia „prevăzute la **lit. d¹) – d³)**”.

PRESEDINTE
Florin IORDACHE



București
Nr. 12/12.01.2026