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

28 august 2024

Președintele Romaniei, Nicușor Dan, a trimis Curții Constituționale o sesizare de neconstituționalitate asupra Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 108/2022 privind decarbonizarea sectorului energetic.

Se prezintă textul integral al sesizării.

Domnului ELENA-DORINA TĂNĂSESCU

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE

asupra

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

Cu în baza Articolului 146 lit. a) din Constituția României și a textelor Prevederilor Referitoare la ordonanțe prevăzute în Legea privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă înaintez o sesizare de neconstituționalitate privind Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 108/2022 privind decarbonizarea sectorului energetic.

Legea ale cărei dispoziții se consideră neconstituționale și completează OUG nr. 108/2022 se interfera, în varianta asumată parlamentar, peste cele mai recente decisii ale instanței supreme/Curții constituțională, prin **eliminarea unei taxe pe venituri din activitatea de producere a energiei electrice**, care a fost instituită de Guvernul Ciucă, prin OUG nr. 118/2022, și a fost modificată ulterior de Guvernul Marcel Ciolacu, prin OUG nr. 117/2023, și a fost abrogată de Guvernul Marcel Ciolacu, prin OUG nr. 70/2024, cu **efecte retroactive**, de la data intrării în vigoare a acestei ordonanțe de urgență, respectiv de la data de 01 ianuarie 2023.

Legea ale cărei dispoziții se consideră neconstituționale și completează OUG nr. 108/2022 se interfera, în varianta asumată parlamentar, peste cele mai recente decisii ale instanței supreme/Curții constituțională, prin **eliminarea unei taxe pe venituri din activitatea de producere a energiei electrică**, care a fost instituită de Guvernul Ciucă, prin OUG nr. 118/2022, și a fost modificată ulterior de Guvernul Marcel Ciolacu, prin OUG nr. 117/2023, și a fost abrogată de Guvernul Marcel Ciolacu, prin OUG nr. 70/2024, cu efecte retroactive, de la data intrării în vigoare a acestei ordonanțe de urgență, respectiv de la data de 01 ianuarie 2023.

Și în ambelor cazuri, OUG nr. 118/2022 și OUG nr. 117/2023 au fost abrogate de Guvernul Ciucă, prin OUG nr. 70/2024, cu efecte de la data intrării în vigoare a acestor ordonanțe de urgență, respectiv de la data de 01 ianuarie 2023.

Legea ale cărei dispoziții se consideră neconstituționale și completează OUG nr. 108/2022 se interfera, în varianta asumată parlamentar, peste cele mai recente decisii ale instanței supreme/Curții constituțională, prin **eliminarea unei taxe pe venituri din activitatea de producere a energiei electrică**, care a fost instituită de Guvernul Ciucă, prin OUG nr. 118/2022, și a fost modificată ulterior de Guvernul Marcel Ciolacu, prin OUG nr. 117/2023, și a fost abrogată de Guvernul Marcel Ciolacu, prin OUG nr. 70/2024, cu efecte retroactive, de la data intrării în vigoare a acestei ordonanțe de urgență, respectiv de la data de 01 ianuarie 2023.

Și în ambelor cazuri, OUG nr. 118/2022 și OUG nr. 117/2023 au fost abrogate de Guvernul Ciucă, prin OUG nr. 70/2024, cu efecte de la data intrării în vigoare a acestor

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 unei 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 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 aceleași 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, 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 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 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 reparare 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.

Nu se susține, prin urmare, că art. 35 sau art. 135 alin. (2) lit. e) ar consacra un drept la un anumit calendar de decarbonizare. Se susține că, 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 eliminată 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 măsura în care condiționarea introdusă de lege face ca retragerea capacităților existente să depindă de o capacitate alternativă a cărei realizare nu este supusă unui termen maximal suficient de determinat și unor garanții juridice efective, există riscul ca măsura de reducere a impactului asupra mediului să fie lipsită de caracter efectiv. În acest caz, intervenția legislativă nu mai reprezintă doar o adaptare a modalităților de realizare a unei politici publice, ci afectează însăși eficacitatea cadrului normativ prin care statul își îndeplinește obligațiile constituționale în materia protecției mediului.

În consecință, în mod independent de dreptul Uniunii Europene, de PNRR și de orice obligație europeană privind decarbonizarea, legea criticată trebuie examinată 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.

Prin urmare, dacă legea criticată introduce o condiționare care face incertă, nedeterminată sau excesiv de îndepărtată în timp realizarea efectivă a măsurii de reducere a impactului asupra mediului, fără a institui garanții legislative suficiente pentru realizarea obiectivului de protecție, aceasta este susceptibilă să contravină art. 35 alin. (1) și (2) și art. 135 alin. (2) lit. e) din Constituție, prin afectarea caracterului efectiv al cadrului legislativ de protecție a mediului și prin slăbirea obligației pozitive a statului de ocrotire a mediului și de menținere a echilibrului ecologic.

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

© 2026 Administrația Prezidențială