



PRIM MINISTRU

753  
1304 2021



**Doamnă președinte,**

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul Administrativ*, Guvernul României formulează următorul:

## **PUNCT DE VEDERE**

referitor la *propunerea legislativă privind gestionarea gunoiului de grajd*, inițiată de domnii deputați PSD Nicu Niță, Paladi George-Adrian și Ostaficiuc Marius - Eugen (**Bp. 35/2021, L77/2021**).

### **I. Principalele reglementări**

Prin inițiativa legislativă se propune stabilirea cadrului legal pentru desfășurarea activităților de colectare, stocare și valorificare a gunoiului de grajd, precum și a îngrășământului rezultat, în vederea protejării sănătății umane și a mediului înconjurător, stabilindu-se atribuții autorităților publice locale care trebuie să ia măsuri și să implementeze sisteme de colectare și stocare a gunoiului de grajd.

De asemenea, se propune ca autoritățile locale, prin hotărâre a consiliului local, să poată stabili contravenții în cazul depozitării neconforme a gunoiului de grajd, iar veniturile din aceste contravenții să constituie surse suplimentare de venit la bugetul local.

### **II. Observații**

1. Semnalăm faptul că *Expunerea de motive* nu a fost elaborată cu respectarea cerințelor prevăzute de art. 6 și art. 31 din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, după cum urmează: nu conține informații concludente referitoare la conținutul

evaluării impactului reglementărilor propuse asupra actelor normative în materie<sup>1</sup>, corelarea noilor dispoziții cu cele existente, precum și impactul socioeconomic - efectele asupra mediului macroeconomic, de afaceri, social și asupra mediului<sup>2</sup>, inclusiv evaluarea costurilor și beneficiilor; nu sunt informații privind consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, organizațiile/asociațiile/autoritățile și specialiștii consultați și rezultatele acestor consultări, cu atât mai mult cu cât propunerea legislativă stabilește obligații în sarcina autorităților publice locale.

2. În cuprinsul *Expunerii de motive* nu a fost identificată nicio precizare privind compatibilitatea reglementării propuse cu principiile și normele aplicabile din dreptul european în materie<sup>3</sup>, care să susțină afirmația că „*inițiativa vine și în întâmpinarea obligațiilor noastre de stat membru al Uniunii Europene în ceea ce privește colectarea deșeurilor.*”

3. În totalitatea lor, textele proiectului de act normativ sunt lipsite de claritate, precizie și previzibilitate, putând crea dificultăți în aplicare. În acest sens, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că „*respectarea legilor este obligatorie, însă nu se poate pretinde unui subiect de drept să respecte o lege care nu este clară, precisă și previzibilă, întrucât acesta nu își poate adapta conduita în funcție de ipoteza normativă a legii*”. De aceea, „*una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative*”. Orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, respectiv să fie clar, precis și previzibil<sup>4</sup>. În plus, normele propuse ar trebui corelate cu cele existente deja în legislația în vigoare (cu titlu exemplificativ, *Legea nr.211/2011 privind regimul deșeurilor*), precum și cu legislația subsecventă, în vederea evitării paralelismelor de reglementare, conform art.16 din *Legea nr. 24/2000*, astfel încât să existe coerență legislativă și o viziune de ansamblu asupra reglementărilor în domeniu.

Textele propunerii legislative conturează un regim juridic confuz și susceptibil de interpretări din cauza lipsei de precizie a exprimărilor

---

<sup>1</sup> în acest sens, menționăm că, în *Decizia Curții Constituționale nr. 682/2012* se reține că: „dispozițiile art.6 din *Legea nr. 24/2000*, instituie obligația fundamentării actelor normative. [...] Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art.1 alin. (5) [...]”

<sup>2</sup> Conform dispozițiilor art.15 din *Legea responsabilității fiscale nr.69/2010, republicată*, dar și ale art.33 din *Legea nr. 24/2000*, care reglementează obligativitatea efectuării studiului de impact.

<sup>3</sup> indicarea unor norme europene concrete și obligatorii pentru toate statele membre UE

<sup>4</sup> A se vedea în acest sens, *Decizia nr. 903 din 6 iulie 2010*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.584 din 17 august 2010 sau *Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.123 din 19 februarie 2014

folosite<sup>5</sup>, ceea ce poate crea apariția unor vicii de neconstituționalitate în raport de dispozițiile art.1 alin. (5) din Constituție. În acest sens, în jurisprudența Curții Constituționale<sup>6</sup> se arată: „*de principiu, 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 clar pentru a putea fi aplicat; astfel, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate - care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat. Desigur, poate să fie dificil să se redacteze legi de o precizie totală și o anumită suplețe poate chiar să se dovedească de dorit, suplețe care nu trebuie să afecteze însă previzibilitatea legii.*”

În context, arătăm faptul că, întrucât obiectivul principal vizat de activitățile propuse în proiect îl constituie protejarea mediului înconjurător, precum și a sănătății umane, drepturi fundamentale ocrotite prin Constituție (art. 34 și art. 35), exprimarea ambiguă uzitată în text determină o evidentă lipsă de precizie a reglementării, cu consecințe directe asupra asigurării standardelor de protecție a drepturilor fundamentale incidente.

Pentru a evita lacunele legislative<sup>7</sup>, soluțiile legislative propuse trebuie să acopere întreaga problematică a raporturilor sociale ce fac obiectul proiectului. Semnalăm faptul că textul propunerii legislative fiind restrâns (8 articole), instituie norme insuficient conturate care nu pot asigura stabilitate și eficiență juridică. Cu titlu exemplificativ, deși la alin. (2) al art.1 se menționează că inițiativa legislativă stabilește:

a) condițiile utilizării gunoiului de grajd în vederea reducerii depozitării acestuia în condiții neconforme;

b) metodele și mijloacele de colectare și stocare;

c) modalitățile de utilizare a gunoiului de grajd,

se constată că toate aceste obiective nu sunt concretizate în ansamblul reglementării, rămânând doar la stadiul de deziderate.

În plus, textul propus la art. 4 face trimitere la un act normativ de ordin terțiar, *Ordinul comun al ministrului Mediului, Apelor și Pădurilor și al ministrului Agriculturii și Dezvoltării Rurale nr. 1182/1270/2005*<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Avem în vedere cu precădere textele de la art.1, art.3, neclaritățile create de terminologia uzitată ce determină imposibilitatea stabilirii sferei de aplicare a legii

<sup>6</sup> Considerentul nr. 46 al *Deciziei nr. 64/2019 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.8/2016 privind înființarea mecanismelor prevăzute de Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități*, publicată în Monitorul Oficial nr.134 din 20.02.2019.

<sup>7</sup> pentru a răspunde cerințelor prevăzute de art.24 din Legea nr.24/2000

<sup>8</sup> *privind aprobarea Codului de bune practici pentru protecția apelor împotriva poluării cu nitrați din surse agricole, cu modificările și completările ulterioare*

care, în opinia inițiatorilor, ar reglementa, de fapt, „cerințele, măsurile operaționale și tehnice privind activitățile de colectare, transport, predare, stocare și manevrare pentru gunoiul de grajd, comercializarea, modalități și condiții de utilizare ale gunoiului de grajd”, ceea ce lipsește de eficiență juridică actul normativ propus, în ansamblul său<sup>9</sup>.

4. Semnalăm, de asemenea, faptul că textele propuse la art.5-art.7 privind răspunderea contravențională sunt deficitare din punct de vedere al tehnicii legislative și lipsite de rigoare normativă, nefiind în acord cu prevederile *Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor* și cu practica legislativă în domeniu.

Luând în considerare prevederile art. 6 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000* conform căroră „Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă...”, în vederea asigurării caracterului coercitiv al normelor de drept - ce urmează a fi implementate, pentru fiecare obligație impusă trebuie stabilită și sancțiunea ce urmează a fi aplicată pentru încălcarea acesteia.

În textul inițiativei legislative nu se prevede nicio sancțiune pentru încălcarea prevederilor art. 1 alin. (3).

De asemenea, persoanele nominalizate pentru constatarea și sancționarea contravențiilor prevăzute la art. 6 din prezenta propunere legislativă, din cadrul autorităților publice locale sau din cadrul instituțiilor subordonate acestora, ar fi practic în incompatibilitate cu sancționarea neîndeplinirii obligațiilor ce le revin autorităților publice locale.

5. Precizăm că, în prezent, gestionarea gunoiului de grajd se efectuează în conformitate cu prevederile *Ordinului ministrului mediului și gospodăririi apelor nr.1.182/2005 și al ministrului agriculturii, pădurilor și dezvoltării rurale nr.1.270//2005 privind aprobarea Codului de bune practici agricole pentru protecția apelor împotriva poluării cu nitrați din surse agricole*, act normativ care, în prezent, este reactualizat în baza progreselor în domeniu și de apariția de noi tehnologii și practici agricole cu impact redus asupra mediului.

*Hotărârea Guvernului nr. 964/2000 privind aprobarea Planului de acțiune pentru protecția apelor împotriva poluării cu nitrați proveniți din surse agricole, cu modificările și completările ulterioare*, are ca principale obiective reducerea poluării apelor cauzată de nitrați proveniți din surse agricole și raționalizarea și optimizarea utilizării îngrășămintelor chimice și organice (îngrășământul organic este constituit din produși de origine

---

<sup>9</sup> Pentru verificarea compatibilității cu dispozițiile europene în materie

vegetală, produși reziduali de excreție de la șeptel sau de la păsări ori din nămoluri rezultate din procesul de epurare a apelor uzate), ce conțin compuși ai azotului.

Precizăm faptul că *Hotărârea Guvernului nr. 964/2000 transpune prevederile Directivei Consiliului nr.91/676/CEE privind protecția apelor împotriva poluării cu nitrați proveniți din surse agricole*, publicată în Jurnalul Oficial al Comunităților Europene (JOCE) nr. L 375/1991.

Menționăm, de asemenea, faptul că, în vederea realizării investițiilor privind aplicarea gunoiului de grajd, a nămolului de epurare, facilități de biogaz, utilaje folosite în agricultură pentru reducerea amprentei emisiilor de gaze cu efect de sera (GES) și tehnologii care contribuie la susținerea unei economii cu un nivel scăzut de carbon pentru proiectele încadrate pe zona montană și ferme de familie, Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale acordă sprijin prin PNDR - Submăsura 4.1, "*Investiții în exploatații agricole*".

În conformitate cu recomandările Comisiei Europene, noul cod de bune practici agricole pentru protecția apelor împotriva poluării cu nitrați din surse agricole, a fost modificat și se află în prezent în avizare.

Codul de bune practici agricole conține prevederi care se referă, între altele, la depozitarea gunoiului de grajd solid sau lichid și prevederi privind perioadele de aplicare a acestuia pe terenul agricol.

Potrivit prevederilor art. 2 alin.(1) lit. f) din *Legea nr. 211/2011 privind regimul deșeurilor, republicată*, se precizează faptul că se exclud din domeniul de aplicare, materiile fecale, paie și alte materii naturale nepericuloase folosite în agricultură, în exploatarea forestieră sau pentru producerea de energie din biomasă prin procese sau metode care nu dăunează mediului și nu pun în pericol sănătatea populației.

De asemenea, la art. 31 alin.(1) din *Legea nr. 211/2011*, se precizează faptul că autoritățile administrației publice locale au următoarele responsabilități:

b) să trateze biodeșeurile într-un mod care asigură un înalt nivel de protecție a mediului;

c) să folosească materiale sigure pentru mediu, produse din biodeșeuri;

d) să încurajeze compostarea individuală în gospodării.

Considerăm că activitatea privind gestionarea gunoiului de grajd și de extindere a sistemului de colectare și de valorificare a îngrășământului rezultat este superficial documentată și nu răspunde cerințelor legislației europene și ale fermierilor.

6. În prezent, unitățile administrativ-teritoriale depun eforturi financiare considerabile pentru asigurarea conformării la cerințele europene privind colectarea selectivă a deșeurilor și reducerea cantității de deșeurii încredințate spre depozitare, iar activitățile de gestionare a gunoiului de grajd ar pune o presiune și mai mare pe bugetul local.

De asemenea, având în vedere scăderea numărului crescătorilor de animale din România din ultima perioadă, considerăm că eforturile unităților administrativ-teritoriale de a realiza infrastructura tehnico-edilitară necesară pentru colectarea gunoiului de grajd ar fi foarte mari, atât din punct de vedere tehnic, cât și financiar, existând riscul de a nu avea ce să colecteze.

Totodată, semnalăm faptul că activitățile de gestionare a gunoiului de grajd presupune utilaje și trasee speciale, distincte de cele aferente serviciului de salubritate a localităților.

7. Aplicarea prevederilor inițiativei legislative determină o creștere a cheltuielilor unităților administrativ-teritoriale și implicit un impact bugetar asupra bugetului general consolidat, iar conform prevederilor art. 14 alin. (5) din *Legea nr. 273/2006 privind finanțele locale, cu modificările și completările ulterioare*, „după aprobarea bugetelor locale pot fi aprobate acte normative cu implicații asupra acestora, dar numai cu precizarea surselor de acoperire a diminuării veniturilor sau a majorării cheltuielilor bugetare aferente exercițiului bugetar pentru care s-au aprobat bugetele locale respective”.

De asemenea, potrivit prevederilor art. 15 din *Legea responsabilității fiscal-bugetare, nr. 69/2010, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, „în cazul propunerilor de introducere a unor măsuri/politici/inițiative legislative a căror adoptare atrage majorarea cheltuielilor bugetare, inițiatorii au obligația să prezinte:

a) fișa financiară prevăzută la art.15 din *Legea nr.500/2002, cu modificările și completările ulterioare*, însoțită de ipotezele și metodologia de calcul utilizată;

b) declarație conform căreia majorarea de cheltuială respectivă este compatibilă cu obiectivele și prioritățile strategice specificate în strategia fiscal-bugetară, cu legea bugetară anuală și cu plafoanele de cheltuieți prezentate în strategia fiscal-bugetară”.

### **III. Punctul de vedere al Guvernului**

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,



**Florentin-Vasile GÂTU**  
**PRIM-MINISTRU**

**Doamnei senator Anca Dana DRAGU**  
**Președintele Senatului**