

Proiectul de lege al României privind Regimul de Sancțiuni pentru încălcarea Regulamentului UE privind Metanul

Cum se raportează propunerea Guvernului României din 22 iulie 2025 privind regimul de sancțiuni în raport cu cerințele UE și bunele practici ale altor state membre

Raffaele Piria (Ecologic Institute)

Ramiro de la Vega (Ecologic Institute)

Revizuit de Corina Murafa (Academia de Studii Economice,
București)

9 decembrie 2025

Contact

Raffaele Piria
Senior Fellow
Ecologic Institute
Pfalzburger Straße 43/44
10717 Berlin

E-Mail: raffaele.piria@ecologic.eu

Sugestie de citare

Piria, Raffaele, Ramiro de la Vega - revizuit de Corina Murafa: Propunerea României privind Regimul de Sancțiuni pentru încălcarea Regulamentului UE privind Metanul. Ecologic Institute, 2025, Berlin.

Mulțumiri

Autorul dorește să le mulțumească lui Aleš Jeník (Centrul pentru Transport și Energie), Valeria Di Biase (EDF Europe), ca de altfel și lui Stephan Sina (Ecologic Institute) pentru perspectivele oferite și suportul lor.

Răspunderea privind conținut revine exclusiv autorilor.

Prezentul document a fost redactat în cadrul proiectului „I-MER - Implementarea Regulamentului UE privind emisiile de Metan”, cu susținerea [Inițiativei Europene pentru Climă \(EUKI\)](#) condusă de Ministerul Federal German pentru Mediu, Acțiuni Climatice, Conservarea Naturii și Securitate Nucleară, în baza deciziei Parlamentului german.

Supported by:



Federal Ministry
for the Environment, Climate Action,
Nature Conservation and Nuclear Safety



European
Climate Initiative
EUKI

on the basis of a decision
by the German Bundestag

Ecologic Institute: Știință și politică pentru o lume durabilă

Ecologic Institute este un think tank independent și academic pentru cercetare și analiza politicilor publice în domeniul mediului. De la înființarea noastră în 1995, Ecologic Institute s-a dedicat îmbunătățirii politicilor de mediu, dezvoltării durabile și practicii politicilor publice. Prin rezultatele și ideile sale, Ecologic Institute contribuie la integrarea problemelor de mediu în alte domenii de politică publică. Consolidarea dimensiunilor europene și internaționale în cercetare, educație și discursurile privind politica de mediu este o prioritate cheie.

În prezent, mai mult de 100 de angajați lucrează pentru Ecologic Institute. Colegii noștri provin din peste 25 de țări. Oferind expertiză și competențe diverse, experții noștri acoperă întregul spectru al politicilor de mediu, al dezvoltării durabile și al cercetării socio-ecologice în cadrul proiectelor inter și trans disciplinare. Personalul nostru cercetează, sprijină și evaluează procesele de politici publice naționale, europene și internaționale și reunește actori din știință, politică și practică. Rezultatele sunt analize aprofundate și recomandări practice. În cooperare cu universități americane și germane de top, Institutul este activ și în domeniul educației.

Ecologic Institute este o instituție privată, non-profit, finanțată prin proiecte. Partenerii de finanțare includ [Comisia Europeană](#), [Parlamentul European](#), [Ministerul Federal German pentru Mediu, Acțiuni Climatice, Conservarea Naturii și Securitate Nucleară](#), [Ministerul Federal pentru Cercetare, Tehnologie și Spațiu](#), [Agenția Federală Germană pentru Mediu](#) și diverse fundații.

Ecologic Institute este membru al [Rețelei de Cercetare Ecologică \(Ecornet\)](#).

Ecologic Institute este o organizație caritabilă înregistrată. Donațiile sunt deductibile fiscal.

Informații suplimentare: www.ecologic.eu

Cuprins

1	Scurtă prezentare generală a dispozițiilor EU-MER privind regimul sancțiunilor ...	2
2	Analiza proiectului de lege al României	6
2.1	Termene selectate de punere în aplicare	7
2.2	Responsabilizarea Autorităților Competente	8
2.3	Acoperirea tuturor încălcărilor	9
2.4	Criterii generale privind amenzile, factori agravanți și atenuanți	11
2.5	Niveluri minime și maxime ale amenzilor	12
2.6	Concluzie	14

Introducere

Articolul 33 din Regulamentul UE privind emisiile de Metan (EU-MER)¹ stabilește principii solide privind sancțiunile pentru neconformitate. Cu toate acestea, dată fiind limitarea UE în materie de competențe juridice, aceste principii trebuie implementate prin intermediul legislației naționale adoptate la nivelul fiecărui stat membru.

Prezentul document analizează dispozițiile privind regimul sancțiunilor din cadrul propunerii de lege semnate de către primul ministru și publicate pe pagina de internet a Ministerului Energiei² la data de 22 iulie.

Capitolul 1 cuprinde o prezentare generală a cadrului de sancțiuni EU-MER, care stă și la baza analizei ulterioare. Capitolul 2:

- evaluează pe scurt stadiul legislativ al proiectului de lege a României;
- analizează conformitatea acesteia cu cerințele EU-MER prezentate în Capitolul 1;
- compară proiectul de lege al României cu bunele practice din Danemarca și cu proiectul de lege al Italiei.

Regulamentul EU-MER a intrat în vigoare pe 5 august 2024. La fel ca alte regulamente UE, din acel moment, toate dispozițiile sale au devenit direct aplicabile în toate statele membre, iar toate entitățile vizate sunt obligate legal să le respecte. Totuși, până la adoptarea normelor naționale privind sancțiunile, nu este clară modalitatea de implementare a sancțiunilor pentru încălcările survenite pe teritoriul fiecărui stat sau de către importatori cu firme înființate în acestea. Deși anumite elemente, cum ar fi nivelul sancțiunilor, nu pot fi clarificate până la adoptarea normelor naționale, neconformitatea are, în mod clar, caracter ilegal.

Prezentul document, centrat pe România, este pe deplin aliniat și parțial identic, cu un raport mai extins, dintr-o perspectivă la nivel european, publicat de același autor în aceeași lună³. Un raport similar care analizează proiectul de lege al Cehiei este publicat în cadrul aceluiași proiect I-MER menționat anterior în secțiunea „Mulțumiri”.

¹ Regulamentul (UE) 2024/1787 al Parlamentului European și al Consiliului European din 13 iunie 2024 privind emisiile de metan în sectorul energetic și modificând Regulamentul (UE) 2019/942. Vezi: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32024R1787>

² Consultați: <https://energie.gov.ro/proiectul-de-ordonanta-de-urgenta-pentru-stabilirea-masurilor-necesare-de-punere-in-aplicare-a-regulamentului-ue-2024-1787-privind-reducerea-emisiilor-de-metan-in-sectorul-energetic-si-de-modificare/>

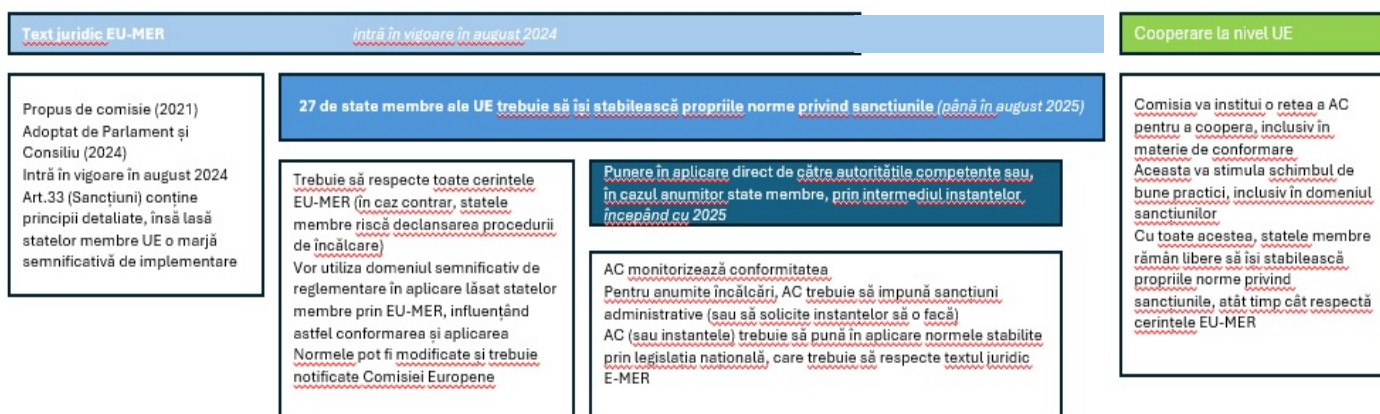
³ Piria, Raffaele: Regimuri de sancțiuni pentru încălcări ale Regulamentului UE privind metanul în statele membre ale UE – Demontarea pretenției de "răspundere de negestionat". Exemple de bune practici în anumite state membre ale UE. Probleme deschise. Institutul Ecologic, Berlin, 2025. Disponibil la: <https://www.ecologic.eu/20270>

1 Scurtă prezentare generală a dispozițiilor EU-MER privind regimul sancțiunilor

Acest capitol prezintă o scurtă introducere în caracteristicile cheie ale dispozițiilor EU-MER privind regimul sancțiunilor, care stau la baza analizei asupra proiectului de lege al României din următoarele capitole.

Figura 1 ilustrează o privire de ansamblu asupra guvernancei și a calendarului regimului sancțiunilor EU-MER. Figura este extrasă dintr-un studiu publicat de Ecologic Institut în iunie 2024, ca de altfel toate figurile din această secțiune, ceea ce oferă o analiză mult mai detaliată asupra tuturor aspectelor discutate în cadrul acestui capitol.

Figura 1: Guvernanța și calendarul regimului de sancțiuni EU-MER: o privire de ansamblu⁴



CC BY 4.0 Ecologic Institute 2024

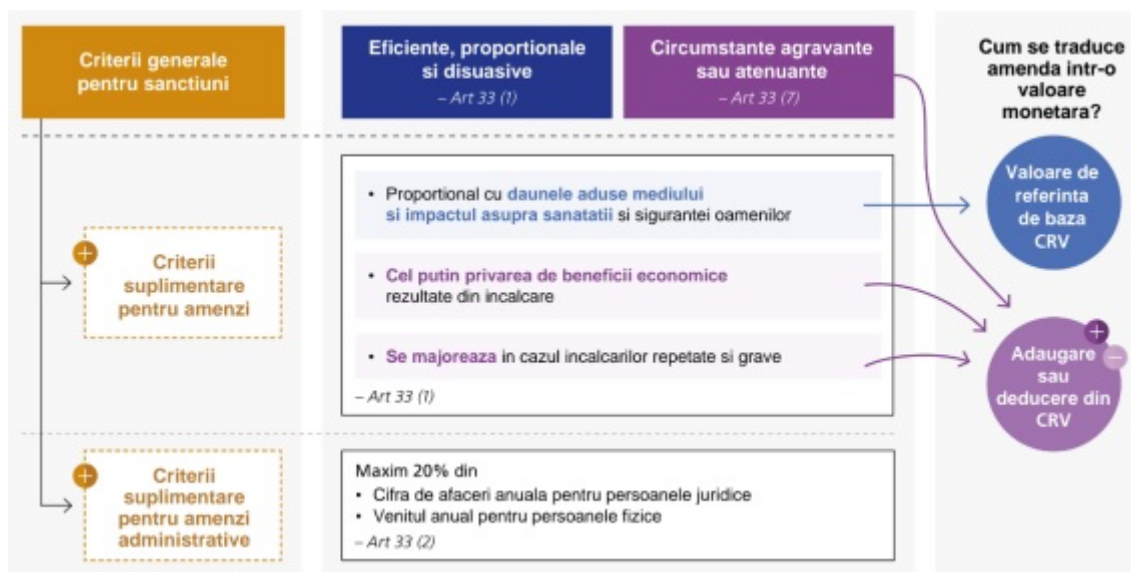
Până pe 5 august 2025, statele membre erau obligate legal să stabilească propriile reguli privind sancțiunile, care trebuie să respecte toate prevederile UE-MER. Comisia Europeană poate iniția proceduri de încălcare împotriva oricărui stat membru care nu respectă această obligație.

După cum este ilustrat în figura 2, articolul 33 alineatul (1) stabilește criteriile aplicabile tuturor tipurilor de sancțiuni impuse pentru încălcări ale EU-MER: acestea trebuie să fie „efective, proporționale și cu efect de descurajare”. În plus, ele trebuie să fie „proporționale cu prejudiciile aduse mediului și cu impactul asupra siguranței și a sănătății umane”, stabilite la un nivel care „cel puțin îi privează pe cei responsabili, în mod efectiv, de avantajele economice obținute în urma încălcării” și trebuie să „crească progresiv pentru încălcări grave repetate”. De asemenea, regimurile de sancționare trebuie să includă „penalități cu titlu cominatoriu pentru a obliga operatorii (...) sau importatorii să pună capăt unei încălcări, să se conformeze unei decizii prin care se dispun măsuri de remediere sau corective, să furnizeze informații sau să se supună unei inspecții”. Fiecare dintre aceste cerințe are caracter obligatoriu, nu opțional: în cazul în care un stat membru adoptă norme privind sancțiunile care nu respectă în totalitate aceste cerințe, respectivele norme încalcă legislația UE.

⁴ Piria, Raffaele, Stephan Sina și Lina-Marie Dück: Implementarea Regulamentului UE privind Metanul, Document de lucru nr. 3. Sancțiuni și anumite aspecte legale. Institutul Ecologic, Berlin, 2024. Disponibil la: <https://www.ecologic.eu/node/19720>

Capitolul 3 din Articolul 33(2) solicită statelor membre să se asigure că, în sancționarea încălcărilor unui anumit set de dispoziții EU-MER, autoritățile competente (AC) au capacitatea de „a adopta o decizie prin care solicită persoanei în cauză să pună capăt încălcării; de a dispune confiscarea profiturilor obținute sau veniturilor aferente pierderilor evitate ca urmare a încălcărilor, în măsura în care acestea pot fi determinate; de a emite avertismente sau anunțuri publice; de a adopta decizii de impunere a unor amenzi administrative”, cu condiția ca aceste măsuri să pericliteze securitatea furnizării cu energie. Următoarele cerințe sunt, de asemenea, obligatorii: în cazul în care autoritățile competente a unui stat membru responsabilă de impunerea sancțiunilor nu i-au fost acordate aceste puteri, respectivul stat membru încalcă legislația UE.

Figura 2: Criterii pentru nivelul sancțiunilor în cadrul EU-MER



CC BY 4.0 Ecologic Institute 2024

EU-MER stabilește o serie de principii pentru stabilirea nivelului sancțiunilor, acordând totodată statelor membre și autorităților lor competente o anumită libertate în modalitatea de aplicare a acestor principii.

Articolul 33(3) permite statelor membre ale căror sisteme juridice nu prevăd sancțiuni administrative - și anume sancțiuni impuse direct de către autoritățile administrative în absența unei decizii a instanței - să-și stabilească un regim echivalent în baza unei decizii a instanței. Această excepție se aplică numai în cazul câtorva state membre; dintre cele discutate în acest document, este vorba doar despre Danemarca.

Exclusiv în cazul sancțiunilor administrative, Articolul 3(2) stabilește un plafon maxim de 20% din cifra anuală de afaceri a persoanelor juridice, sau 20% din venitul anual al persoanelor fizice, pentru anul anterior. Acest plafon restrânge marja de apreciere a legiuitorilor statelor membre și a autorităților lor competente în aplicarea celorlalte principii prevăzute de EU-MER. În cazul în care statele membre ar permite, sau autoritățile lor competente ar aplica sancțiuni administrative peste aceste plafoane, acestea ar reprezenta o încălcare a legislației UE. Raportul menționat în nota 1 de subsol dezmente afirmația că acest plafon dă naștere unei „răspunderi imposibil de gestionat” pentru importatorii europeni de combustibili fosili și furnizorii acestora.

Articolul 33(4) prevede că AC trebuie „să coopereze îndeaproape pentru a se asigura că competențele lor sunt exercitate și că sancțiunile administrative și măsurile administrative pe care le impun sunt concepute și aplicate în mod efectiv și consecvent în întreaga Uniune”. Deși nu este prevăzut explicit, această cerințe implică investirea autorităților competente cu un mandat clar de cooperare trans-frontalieră și asigurarea resurselor necesare pentru exercitarea acesteia.

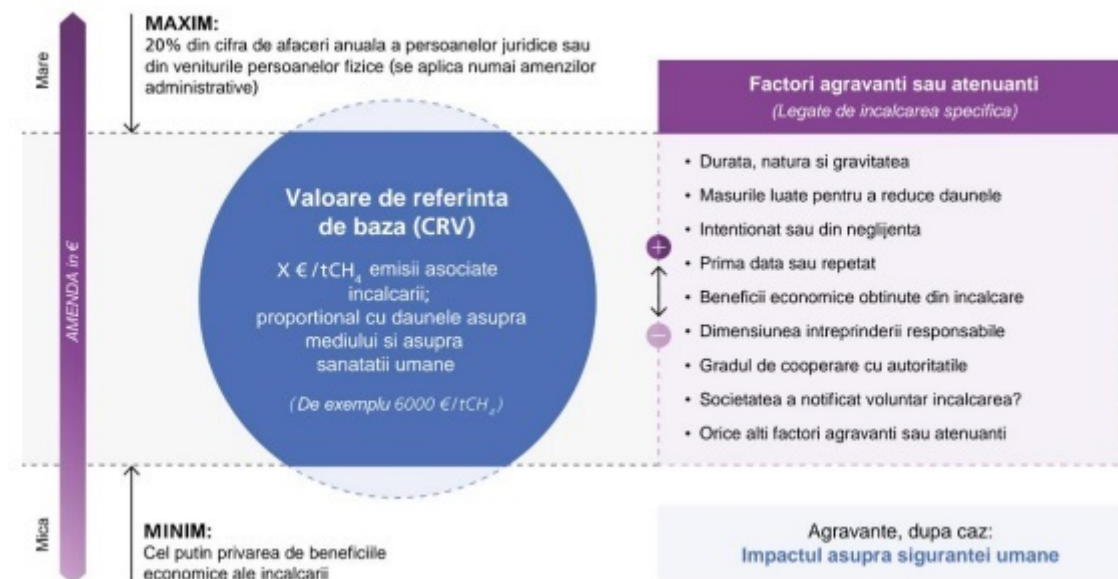
Articolul 33(5) stabilește o listă minimă detaliată și obligatorie a încălcărilor care trebuie să facă obiectul sancțiunilor. În cazul în care legislația națională de punere în aplicare a unui stat membru face trimitere în mod generic la toate încălcările prevăzute la art. 33 alin. (5), analiza din capitolul 2 consideră această cerință ca fiind îndeplinită. În proiectul României, însă, actul normativ conține liste explicite ale încălcărilor sancționabile, corelate cu niveluri minime și maxime specifice ale amenzilor pentru încălcarea anumitor dispoziții EU-MER. În acest context, omiterea unui tip de încălcare de pe această listă creează o situație juridică în care comportamentul este clar în afara legii, dar nu poate fi efectiv sancționat în România. În situația în care această omisiune este identificată, Capitolul 2 acordă o evaluare negativă.

Articolul 33(6) solicită statelor membre să aibă în vedere reducerea sancțiunilor impuse sau neimpunerea de sancțiuni operatorilor care nu se pot conforma din cauza unor întârzieri excepționale în obținerea licențelor sau a altor autorizații administrative, ori ca urmare a indisponibilității echipamentelor pentru ventilare sau ardere la faclă. Dat fiind caracterul discreționar („se are în vedere”) al acestei reduceri sau neimpuneri și aplicabilității sale limitate, nu face obiectului analizei din Capitolul 2.

Articolul 33(7) stabilește o serie de criterii pe care statele membre trebuie să le aibă în vedere în impunerea sancțiunilor. Capitolul 2 analizează raportarea efectivă a legislației naționale de punere în aplicare la aceste criterii. Acolo unde nu este cazul, criteriile rămân în vigoare, fiind parte integrantă a unui Regulament UE direct aplicabil, dar aplicarea lor practică poate fi incertă sau diminuată.

Figura 3 prezintă modul în care complexe dispoziții ale Articolului 33 pot fi convertite în sancțiuni pecuniare. Figura este explicată pe scurt în următorul alineat. O discuție mai detaliată este disponibilă în publicația sursă, citată la începutul acestui capitol.

Figura 3: Conversia criteriilor în sancțiuni pecuniare



Elementul central al acestei figuri îl constituie principiul fundamental dezvoltat în Articolul 33(1) al EU-MER: sancțiunile trebuie să fie proporționale cu prejudicial adus mediului și sănătății umane. Acest principiu este operaționalizat prin raportare la cantitatea de emisii de metan (CH₄) asociate direct sau indirect încălcării. Pentru a transforma aceste emisii într-o sancțiune pecuniară, este necesară stabilirea unei „valori de referință de bază” („core reference value” - CRV), exprimată în €/tCH₄, în mod explicit sau implicit. Lucrarea din care este preluată această cifră, propune o CRV de 6.000 €/tCH₄, în urma evaluării mai multor puncte de referință posibile.

La stabilirea nivelului sancțiunii pentru o anumită încălcare, autoritățile competente sau instanțele din statele membre trebuie ulterior să ajusteze CRV ținând cont de factorii agravanți și atenuanți relevanți. De asemenea, EU-MER solicită ca sancțiunile să fie proporționale cu prejudiciul adus siguranței umane. Întrucât încălcările EU-MER care afectează siguranța umană sunt preconizate a se produce doar în situații excepționale, acest element este tratat, după caz, ca factor agravant suplimentar.

Nu în ultimul rând, EU-MER stabilește principii privind nivelurile minime și maxime ale sancțiunilor, care limitează marja de apreciere a legiuitorilor naționali și a autorităților competente în aplicarea celorlalte principii și criterii. În ceea ce privește nivelurile minime, pe lângă cerința generală ca sancțiunile să fie disuasive, art. 33 alin. (1) prevede că sancțiunile trebuie cel puțin să elimine orice beneficiu economic obținut prin încălcare. În ceea ce privește nivelurile maxime, art. 33 alin. (2) prevede că sancțiunile administrative, respectiv cele aplicate de autoritățile administrative și nu de instanțe, nu pot depăși 20 % din cifra de afaceri anuală a unei persoane juridice în anul precedent sau 20 % din venitul anual al unei persoane fizice.

Este de remarcat faptul că plafoanele maxime ale sancțiunilor stabilite în funcție de cifra de afaceri sunt consacrate în legislația UE. Acest principiu a fost introdus încă din 1962⁵ în normele de concurență ale fostelor Comunități Europene și rămâne un element central al aplicării normelor UE în materie de concurență, unde sancțiunile nu pot depăși 10 % din cifra de afaceri anuală a unei întreprinderi.

Mai multe instrumente recente ale Uniunii respectă aceeași abordare, stabilind niveluri maxime exprimate ca procent din cifra de afaceri anuală globală, inclusiv Regulamentul general privind protecția datelor, Actul privind serviciile digitale, Actul privind inteligența artificială și Actul privind piețele digitale. Acesta din urmă prevede amenzi maxime de până la 20 % pentru încălcări repetate, același plafon ca în cazul EU-MER.

⁵ Vezi art. 15(2) din Regulamentul nr. 17, Primul Regulament care pune în aplicare articolele 85 și 86 din Tratat, Jurnalul Oficial al Comunităților Europene 204/62 din 21 februarie 1962. Vezi: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/1962/17/oj/eng>

2 Analiza proiectului de lege al României

Acest capitol analizează dispozițiile privind sancțiunile din proiectul de ordonanță de urgență semnat de Prim-ministrul Bolojan și publicat pe site-ul Ministerului Energiei la 22 iulie 2025.⁶

În proiect, Guvernul României motivează alegerea instrumentului ordonanței de urgență, în temeiul articolului 115 din Constituția României, după cum urmează: „(...) Întrucât adoptarea măsurile propuse prin proceduri legislative obișnuite nu este posibilă în mod obiectiv în perioada vacanței parlamentare, iar întârzierea reglementării ar conduce la declanșarea mecanismului de infrigement asupra României; În considerarea faptului că aceste măsuri propuse vizează interesul public, în domeniul protecției mediului și a sănătății publice și constituie o situație de urgență a cărei reglementare nu poate fi amânată, (...)”.

Evaluarea îndeplinirii condiției prevăzute de Constituția României privind existența unei „situații extraordinare” pentru adoptarea unei ordonanțe de urgență excedează obiectului prezentului raport. Cu toate acestea, este relevant faptul că Regulamentul (UE) 2024/1787 privind reducerea emisiilor de metan în sectorul energetic (EU-MER) a fost adoptat definitiv de Consiliul Uniunii Europene în iunie 2024, cu votul favorabil al României, și a intrat în vigoare la 5 august 2024. Guvernul a emis ordonanța de urgență un an mai târziu, acordând un termen de doar zece zile pentru consultarea publică, care s-a încheiat la 1 august.

La momentul finalizării cercetării pentru prezentul raport (30 noiembrie), rezultatele consultării nu fuseseră publicate, iar proiectul nu avansase către etapele ulterioare ale procesului legislativ.

Într-un articol publicat la secțiunea „Știri” de pe site-ul Ministerului Energiei⁷, secretarul de stat Bușoi a declarat că, reprezentând Ministerul Energiei la reuniunea Consiliului Energie din 22 octombrie 2025, a reiterat poziția României, astfel cum a fost aceasta formulată într-un document informal comun transmis împreună cu alte șase state membre Consiliului Energie din iunie. Acesta a susținut că, deși România rămâne pe deplin angajată în atingerea obiectivelor de decarbonizare, inclusiv a celor privind emisiile de metan, implementarea EU-MER implică sarcini administrative și financiare semnificative și poate, în anumite cazuri, chiar genera efecte neintenționate și contraproductive.

Secretarul de stat Bușoi a reiterat acest mesaj la 28 octombrie 2025, afirmând că „facem lobby pentru simplificarea legislației privind emisiile de metan, care pun o presiune și un cost suplimentar foarte mari pe companiile de petrol și gaz din România.”⁸

În consecință, deși nu există informații publice oficiale cu privire la etapele următoare pentru adoptarea proiectului de ordonanță de urgență, aceste declarații indică existența unui risc semnificativ de întârziere suplimentară în punerea în aplicare și aplicarea EU-MER în România.

Analiza care urmează are două obiective. În primul rând, evaluează conformitatea proiectului de lege cu cerințele EU-MER prezentate în capitolul anterior. În al doilea rând, compară

⁶ Vezi: <https://energie.gov.ro/proiectul-de-ordonanta-de-urgenta-pentru-stabilirea-masurilor-necesare-de-punere-in-aplicare-a-regulamentului-ue-2024-1787-privind-reducerea-emisiilor-de-metan-in-sectorul-energetic-si-de-modificare/>

⁷ Vezi: <https://energie.gov.ro/cristian-busoi-secretar-de-stat-a-reprezentat-ministerul-energiei-la-consiliul-ministrilor-energiei-din-ue/>

⁸ Vezi: <https://agerpres.ro/economic/2025/10/28/obligatiile-de-stocare-din-net-zero-industry-act-pentru-romania-nu-se-justifica-economic-secretar-de--1497784>

proiectul României cu legislația corespunzătoare din Danemarca⁹ (decembrie 2024) Ordinul Executiv (martie 2025), ambele în vigoare, și cu proiectul de lege al Italiei, adoptat de Consiliul de Miniștri ai Italiei la data de 30 iunie 2025¹⁰.

Declarație de exonerare a răspunderii: Informațiile prezentate în continuare reflectă o analiză rapidă și preliminară, realizată parțial pe baza traducerilor DeepL© ale unor texte juridice din diferite state. Deși au fost depuse toate eforturile pentru a asigura acuratețea și precizia, autorul nu își poate asuma răspunderea juridică pentru eventualele inexactități rezultate din aceste comparații.

2.1 Termene selectate de punere în aplicare

Articolul 33(1) EU-MER solicită statelor membre să adopte și să notifice Comisia Europeană despre reglementările privind sancțiunile până la data de 5 august 2025. România a depășit cu mult acest termen.

Tabelul 1: Termene selectate de punere în aplicare a reglementărilor privind sancțiunile de către statele membre

Termen selectat	ROM	DNK	ITA
În vigoare la 5 Aug 2025	Nu	Da	Nu
În vigoare acum (20 Nov 2025)	Nu	Da	Nu
Propunere de lege adoptată de guvern	Da	Da	Da
Stadiul de avansare	Stagnat	În vigoare	În desfășurare

Observație: Atât aici cât și pentru următoarele tabele, câmpurile verzi indică o conformitate deplină, galben - conformitate parțială sau evoluție, portocaliu un nivel mai scăzut de conformitate sau evoluție, iar câmpurile roșii nicio conformitate sau cel mai scăzut nivel de conformitate.

Reglementările naționale daneze privind sancțiunile au intrat în vigoare la timp.

Și Italia a ratat termenul limită de 5 august. La momentul redactării acestui document, proiectul Italian de lege nu este încă în vigoare, dar se află într-un stadiu mult mai avansat față de proiectul de lege al României. Întrucât proiectul de lege adoptat de Guvernul Italiei la 30 iunie include dispoziții care depășesc cadrul EU-MER și au implicații bugetare, acesta a trebuit să fie supus unei evaluări de către Oficiul General de Contabilitate a Statului. Această evaluare a fost finalizată. Se preconizează ca proiectul de lege să fie transmis în mod formal Parlamentului în perioada imediat următoare, unde guvernul dispune de o majoritate solidă.

⁹ Legea Daneză (LOV) nr 1453 din 10 decembrie 2024, vezi: <https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2024/1453> și Ordinul Executiv Danez nr 312 din 26 martie 2025 <https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2025/312>. Atât legea, cât și ordinul executiv sunt în vigoare.

¹⁰ La momentul redactării, proiectul de lege al Italiei nu a fost încă publicat oficial. Publicarea este așteptată odată ce textul va fi transmis oficial uneia dintre cele două camere parlamentare. Totuși, o versiune scursă a fost publicată în iulie de un portal specializat de știri. Vezi: <https://www.qualenergia.it/wp-content/uploads/2025/07/Legge-Delega-CCS-Metano-Emissioni.pdf>

Din cauza întârzierii lor, atât România cât și Italia încalcă clar Articolul 33(1) EU-MER. În consecință, Comisia Europeană este îndreptățită să deschidă procedura de infringement împotriva lor, și împotriva oricărui stat membru ale căror reglementări privind sancțiunile nu sunt încă în vigoare, inclusiv Germania.

Pentru aceste state membre lipsește deocamdată certitudinea legislative privind sancțiunile aplicabile încălcărilor. Cât timp această discrepanță continua să existe, companiile care respectă Regulamentul în aceste jurisdicții sau altele, pot suferi un dezavantaj concurențial față de competitorii aflați în neconformitate. Această situație este în mod cert nesatisfăcătoare.

E nevoie totuși să re-amintim că, la fel ca în cazul oricărui alt Regulament UE, Articolul 288 din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene (TFEU) prevede că EU-MER este „obligatoriu în ansamblul său și direct aplicabil tuturor statelor membre”. În consecință, de la intrarea sa în vigoare în august 2024, toate entitățile care fac obiectul domeniului său de aplicare au obligația legală de a respecta toate dispozițiile acestuia. Cu toate acestea, însă, până la adoptarea de către un stat membru a propriului regim de sancțiuni, sancționarea în practică a încălcărilor survenite pe teritoriul său sau de către importatori înființați acolo, rămâne nesigură. Deși parametrii esențiali, cum ar fi nivelul sancțiunilor, nu pot fi confirmați până la punerea în aplicare a reglementărilor naționale, neconformitatea este clar în afara legii.

2.2 Responsabilizarea Autorităților Competente

În conformitate cu Articolul 33(2) din EU-MER, statele membre trebuie să se asigure că autoritățile competente (AC) au competențe să impună cel puțin sancțiunile sau măsurile administrative listate în coloana din stânga a Tabelului 2 pentru încălcarea dispozițiilor EU-MER menționate, cu condiția ca respectivele sancțiuni să nu pericliteze securitatea aprovizionării cu energie.

Un aspect pozitiv în constituie faptul că toate (proiectele de) acte normative analizate confer în mod explicit AC competențele de a aplica sancțiuni administrative. Deși nu este prezentat în tabel, fiecare include și derogarea necesară în situațiile în care securitatea furnizării cu energie este periclitată. Legislația daneză și proiectul Italian de lege îndeplinesc toate celelalte criterii, demonstrând că bunele practice pot fi implementate fără dificultate.

Tabelul 2: Competența AC de a aplica o serie de sancțiuni și măsuri în baza Articolului 33(2)

Competențe CA în baza Articolului §33(2)	ROM	DNK	ITA
(a) adoptarea unei decizii prin care solicită persoanei în cauză să pună capăt încălcări	Neclar	Da	Da
(b) dispunerea confiscării profiturilor obținute sau a veniturilor aferente pierderilor evitate ca urmare a încălcărilor	Nu	Da	Da
(c) emiterea de avertismente sau anunțuri publice	Nu	Da	Da
(d) adoptarea unei decizii de impunere a unor penalități cu titlu cominatoriu	Nu	Da	Da
(e) adoptarea unei decizii de impunere a unor amenzi administrative	Da	Da	Da

Prin contrast, proiectul de lege al României nu conferă AC competențe de a:

- dispune confiscarea profiturilor obținute sau a veniturilor aferente pierderilor evitate ca urmare a încălcării;
- emite avertismente sau anunțuri publice, altele decât rapoarte de inspecție;
- adopta decizii de impunere a unor penalități cu titlu cominatoriu.

De asemenea, nu acordă competențe clare AC-urilor de a adopta decizii care să oblige persoanele juridice sau fizice să pună capă încălcării, deși analiza noastră nu poate exclude faptul că această putere este conferită AC-urilor prin alte acte normative existente.

În consecință, dacă este adoptat în forma sa curentă, proiectul de lege al României ar constitui o încălcare substanțială a Articolul 33(5) din EU-MER. Și, sub acest aspect, Comisia Europeană ar fi îndreptățită să deschidă o procedură de infringement.

Un alt aspect esențial al acordării de competențe AC-urilor, deși doar indirect legat sancțiunii, este **capacitatea AC-urilor de a accesa efectiv amplasamente și înregistrări în scopul efectuării de inspecții**. Legislația daneză și proiectul italian de lege acordă în mod explicit competențe AC-urilor de a solicita și obține asistența forțelor de poliție atunci când este nevoie pentru efectuarea inspecțiilor. Proiectul de lege al României nu include o dispoziție echivalentă, deși nu se poate exclude faptul că aceste competențe sunt acordate AC-urilor în baza legislației naționale generale.

Nu în ultimul rând, un aspect esențial este dacă autorităților competente le sunt asigurate resursele - personal calificat, echipamente, finanțare - necesare pentru îndeplinirea atribuțiilor lor de aplicare a legii. Acest aspect este analizat în detaliu într-un studiu publicat de Ecologic Institute în iunie 2024¹¹. Sub acest aspect, legislația daneză reprezintă un exemplu de bună practică: costurile suportate de administrația publică pentru punerea în aplicare a EU-MER vor fi acoperite printr-o taxă plătită de fiecare societate supusă obligațiilor prevăzute de EU-MER în Danemarca. Această abordare reflectă principiul „poluatorul plătește” și asigură dotarea autorităților competente cu resursele necesare pentru îndeplinirea sarcinilor care decurg din activitățile entităților care achită taxa. Va fi interesant de observat modul în care acest model va funcționa în practică.

În proiectele de lege ale României și Italiei nu există indicații cu privire la modul în care vor fi finanțate costurile de implementare. Având în vedere constrângerile bugetare existente și intensificarea activităților de implementare în primii ani de la intrarea în vigoare a EU-MER, insuficiența resurselor pentru o aplicare și o implementare efectivă reprezintă un risc semnificativ în mai multe state membre.

2.3 Acoperirea tuturor încălcărilor

Articolul 33(5) stabilește o listă minimă a încălcărilor care trebuie să facă obiectul sancționărilor. Tabelul 3 oferă o privire de ansamblu privind cuprinderea acestor încălcări în legislația (proiectele de lege) statelor membre.

Table 3: Acoperirea tuturor încălcărilor în conformitate cu Articolul 33(5) EU-MER

Toate încălcările în baza Articolului §33(5) sunt cuprinse	ROM	DNK	ITA
	Nu	Da	Da

¹¹ Piria, Raffaele, Ramiro de la Vega, Leon Martini și Eike Karola Velten: Implementarea Regulamentului UE Privind Metanul, Document de lucru nr. 1. Sarcini și resurse necesare la nivel național. Institutul Ecologic, Berlin, 2024. Disponibil la: <https://www.ecologic.eu/19718>

Legislația daneză și proiectul italian de lege prevăd că toate încălcările în baza articolului Art. 33(5) fac obiectul sancțiunilor.

Proiectul de ordonanță de urgență al României nu respect această cerință. Articolul 10 conține 32 de sub-aliniate, fiecare identificând una sau mai multe dispoziții EU-MER și specificând nivelul aplicabil al sancțiunilor. Dispozițiile EU-MER relevante se regăsesc în fiecare sub-alineat. De exemplu, Articolul 10(b) prevede că „(i) neadoptarea, potrivit art. 6 alin. (6) din Regulament, a măsurilor stabilite de către autoritatea competentă prin raportul de inspecție prevăzut la art. 6 alin. (5) din Regulament; „(ii) nereprezentarea raportului revizuit prevăzut la art. 8 alin. (4) din Regulament”; este posibilă de o sancțiune între 15.000 și 30.000 RON.

Prin recurgerea la o listă exhaustivă, proiectul de ordonanță de urgență al României poate implica faptul că încălcările care nu sunt incluse în mod expres nu sunt, în practică, sancționabile în România, chiar dacă conduita subiacentă rămâne în mod neechivoc ilegală.

Din acest motiv, trebuie menționat că proiectul de ordonanță de urgență al României nu face nicio trimitere la încălcările următoarelor dispoziții din EU-MER:

- **Art. 12 alin. (4):** conținutul obligatoriu al rapoartelor de monitorizare a metanului care trebuie transmise de operatorii din sectorul petrolului și gazelor în temeiul articolului 12.
- **Art. 12 alin. (5):** cerințe tehnice privind măsurătorile și cuantificările care trebuie raportate de operatorii din sectorul petrolului și gazelor în temeiul articolului 12.
- **Art. 12 alin. (6):** obligația operatorilor din sectorul petrolului și gazelor de a compara cuantificarea la nivel de sursă cu măsurarea la nivel de amplasament, de a notifica autoritățile competente cu privire la discrepanțele relevante din punct de vedere statistic și de a efectua reconcilierea în conformitate cu procedurile specificate.
- **Art. 12 alin. (7):** obligația operatorilor din sectorul petrolului și gazelor de a indica în rapoarte orice informații reținute și de a justifica invocarea caracterului confidențial.
- **Art. 15 alin. (5):** obligația operatorilor din sectorul petrolului și gazelor de a înlocui echipamentele de ventilare a metanului cu alternative fără emisii, conforme cu standardele stabilite în temeiul articolului 32, atunci când acestea sunt disponibile pe piață.
- **Art. 15 alin. (7):** obligația operatorilor din sectorul petrolului și gazelor de a instala și utiliza exclusiv dispozitive pneumatice fără emisii disponibile pe piață, compresoare, rezervoare de stocare la presiune atmosferică, dispozitive de prelevare și măsurare și etanșări uscate pentru gaze, în cazul construirii, înlocuirii sau modernizării unui amplasament.
- **Art. 16:** obligația operatorilor din sectorul petrolului și gazelor de a notifica autoritățile competente cu privire la evenimentele de ventilare și la evenimentele de ardere la faclă.
- **Art. 20 alin. (3):** obligația operatorilor de exploatare miniere de cărbune de suprafață de a utiliza factori de emisie specifici zăcămintului pentru metanul din minele de cărbune, de a-i actualiza trimestrial și de a respecta criteriile tehnice aferente.
- **Art. 20 alin. (4):** standarde tehnice privind măsurarea și cuantificarea metanului de către operatorii minelor de cărbune și ai stațiilor de drenaj.
- **Art. 20 alin. (5):** standarde pentru estimarea emisiilor de metan post-exploatare în sectorul cărbunelui, utilizând factori de emisie actualizați anual.

2.4 Criterii generale privind amenzi, factori agravanți și atenuanți

Tabelul 3 evaluează măsura în care actele normative (proiectele) examinate ale statelor membre sunt conforme cu criteriile generale privind sancțiunile prevăzute la art. 33 alin. (1) EU-MER, precum și cu factorii agravanți și atenuanți prevăzuți la art. 33 alin. (7), ambele analizate anterior în Capitolul 1.

Este important de subliniat că aceste două alineate, asemenea tuturor dispozițiilor art. 33 din EU-MER referitoare la sancțiuni, se adresează statelor membre. Prin urmare, statele membre au obligația juridică de a adopta acte normative naționale care să integreze aceste principii în dreptul intern. În cazul în care nu procedează astfel în termenul prevăzut, Comisia Europeană poate iniția o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. Într-o asemenea situație, aceste criterii și factori rămân valabile din punct de vedere juridic, însă autoritățile competente nu sunt în mod necesar obligate în mod direct să le aplice.

Criteriile generale privind sancțiunile prevăzute la art. 33 alin. (1) și factorii agravanți și atenuanți prevăzuți la art. 33 alin. (7) sunt integrați direct în actul normativ italian printr-o trimitere expresă la EU-MER. Actul normativ danez nu conține o asemenea trimitere expresă. Cu toate acestea, expunerea de motive aferentă stabilește în detaliu aceste criterii și, potrivit informațiilor furnizate de Ministerul danez de resort, are caracter obligatoriu în practică. Această abordare reflectă cadrul juridic al Danemarcei, care nu permite aplicarea sancțiunilor administrative și, prin urmare, presupune intervenția instanțelor.

Prin impunerea expresă a obligației autorităților competente de a lua în considerare aceste criterii la aplicarea sancțiunilor pentru încălcări specifice, actele normative (proiectele) celor două state membre stabilesc o poziție juridică clară, pe deplin conformă cu EU-MER. În aceste state membre, o sancțiune aplicată fără a ține seama în mod corespunzător de unul sau mai multe dintre aceste principii ar putea fi contestată cu succes în fața unei instanțe. O societate sancționată la nivelul maxim al amenzii ar putea contesta decizia demonstrând că autoritatea competentă nu a avut în vedere factorii atenuanți relevanți sau chiar că nu toate circumstanțele agravante erau întrunite. În mod similar, o amendă stabilită la nivelul minim ar putea fi contestată pe motiv că nu toate circumstanțele atenuante erau aplicabile în cauză.

Tabelul 4: Criterii generale pentru amenzi, factori agravanți și atenuanți

Criterii generale privind sancțiunile	ROM	DNK	ITA
Proportionale cu impactul asupra mediului, sănătății & siguranței	Nu	Da	Da
Cel puțin privirea de beneficiile economice	Nu	Da	Da
A se mări pentru încălcări repetate	Probabil nu	Da	Da
Prevederea expresă a factorilor agravanți & atenuanți	Nu	Da	Da

Factori agravanți & atenuanți în baza Articolului §33(7)	ROM	DNK	ITA
Durata, natura și gravitatea - 33(7)a	Probabil nu	Da	Da
Acțiuni luate pentru atenuarea prejudiciului - 33(7)b	Probabil nu	Da	Da

Intenționat sau neglijență - 33(7)c	Probabil nu	Da	Da
Prima data sau repetat - 33(7)d	Da	Da	Da
Beneficii economice obținute în urma încălcării - 33(7)e	Probabil nu	Da	Da
Dimensiunea companiei responsabile - 33(7)f	Probabil nu	Da	Da
Gradul de cooperare cu autoritățile - 33(7)g	Probabil nu	Da	Da
Compania a anunțat încălcarea la timp? - 33(7)h	Probabil nu	Da	Da

Cu toate acestea, proiectul de ordonanță de urgență al României nu face nicio referire la majoritatea acestor criterii. Aceasta duce la un cadrul legal ambiguu. Posibilitatea ca o parte afectată să conteste cu succes o decizie pe motiv că aceasta nu a luat în considerare unul sau mai multe dintre aceste principii, inclusiv factorii atenuanți, este discutabilă și nu poate fi analizată în cadrul prezentului raport. Cu toate acestea, este evident că absența unei trimeri exprese la aceste principii și la factorii agravanți sau atenuanți afectează securitatea juridică și este incompatibilă cu dispozițiile EU-MER.

2.5 Niveluri minime și maxime ale amenzilor

Conform celor discutate în Capitolul 1 și ilustrate în Figura 3, Regulamentul EU-MER stabilește unele criterii importante privind nivelul sancțiunilor.

În ceea ce privește **nivelul minim**, pe lângă cerința generală ca amenzile să fie „efective, proporționale și cu efect de descurajare”, Articolul 33(1) mai prevede că acestea ar trebui stabilite la un nivel care „cel puțin îi privează pe cei responsabili, în mod efectiv, de avantajele economice obținute în urma încălcării”.

În general, beneficiul economic al unei încălcări poate fi prezumat ca fiind cel puțin egal cu costul evitării conformării; în caz contrar, majoritatea operatorilor s-ar conforma din considerente strict economice. Prin urmare, sancțiunile ar trebui stabilite cel puțin la nivelul costurilor de conformitate. Totuși, întrucât autoritățile publice nu pot identifica și sancționa toate încălcările, o sancțiune stabilită exact la nivelul costului de conformare ar lăsa în continuare operatorilor un stimulent pentru a încălca normele, având în vedere așteptarea rezonabilă că unele încălcări vor rămâne nesancționate. Teoria economică indică astfel că, pentru a fi cu adevărat efective și cu efect de descurajare, amenzile ar trebui stabilite în mod clar peste nivelul costurilor de conformitate.

Tabelul 5 evaluează dacă actele normative (proiectele de acte) examinate ale statelor membre specifică un nivel minim al amenzilor, și dacă nivelul minim este mereu sau în majoritatea cazurilor, disuasiv, conform cerințelor EU-MER. Ultimul criteriu este o evaluare calitativă, fiind fundamentată pe considerațiile expuse anterior și justificată succint în textul care urmează după tabel.

În ceea ce privește **nivelul maxim**, după cum am menționat mai sus (Figura 3), Regulamentul EU-MER, plafonează amenzile la 20 % din cifra anuală de afaceri pentru persoanele juridice, sau 20 % din venitul anual pentru persoanele fizice. Regimurile naționale de sancțiuni care permit depășirea pragului maxim ar încălca Regulamentul. Cu toate acestea, statele membre pot stabili nivele maxime mai joase, cu condiția ca acestea să fie în continuare compatibile cu un regim al sancțiunilor efectiv și disuasiv.

Un nivel maxim, definit ca fiind o sumă pecuniară fixă pentru un anumit tip de încălcare poate fi mai mult sau mai puțin disuasivă în unele situații, dar nu și în altele. Costurile de conformitate aferente aceluiași obligații pot varia considerabil, în funcție de dimensiunea și caracteristicile activului vizat, sau de alte condiții tehnice și de piață. Dimensiunea companiei care săvârșește încălcarea este, de asemenea, relevantă: o sumă împovărătoare pentru un operator, poate fi neglijabilă pentru altul. Corelând nivelul maxim cu cifra de afaceri sau venitul, legiuitorii EU-MER au ținut în mod explicit cont de aceste diferențe.

Tabelul 5: Nivele minime și maxime ale amenzilor

Nivelul amenzilor	ROM	DNK	ITA
Nivel minim clar definit	Da	Da	Da
Nivelul minim este mereu sau în majoritatea cazurilor disuasiv	Parțial (aprox €2.000 până la 10.000)	Da	Nu (€1.000)
Nivel maxim definit în mod explicit	Da	Da	Da
Nivel maxim disuasiv	Nu (aprox. €4.000 - 20.000)	Da	Da

Proiectul de ordonanță de urgență al României stabilește niveluri minime ale sancțiunilor pentru majoritatea, însă nu pentru toate (a se vedea mai sus), potențialele încălcări ale EU-MER. Amenzile minime variază între 10.000 RON și 50.000 RON (aproximativ 2.000 - 10.000 EUR), iar amenzile maxime între 20.000 RON și 100.000 RON (aproximativ 4.000 - 20.000 EUR). Pentru anumite încălcări, nivelurile minime pot fi suficient de disuasive, însă în mod evident nu pentru toate.

Cel mai redus nivel minim, de aproximativ 2.000 EUR, se aplică unei liste extinse de paisprezece potențiale încălcări, inclusiv unor încălcări grave cu potențial efect de denaturare semnificativă a funcționării pieței interne, cum ar fi neîndeplinirea de către importatori a obligației de a furniza autorităților competente informațiile necesare pentru asigurarea conformității cu articolele 27 și 28 din EU-MER. Coroborate cu absența oricărei trimeri la eliminarea beneficiului economic, la principiul caracterului disuasiv sau la cifra de afaceri anuală, aceste niveluri ale sancțiunilor par în mod clar incompatibile cu art. 33 din EU-MER.

Danemarca este unul dintre statele membre UE ale căror sisteme legislative nu permit amenzi administrative. Încălcarea dispozițiilor EU-MER va fi, astfel, sancționată prin intermediul instanțelor, care au obligația aplicării dispozițiilor EU-MER. În consecință, legislația daneză de punere în aplicare din Danemarca nu stabilește în mod expres niveluri minime sau maxime ale amenzilor. Cu toate acestea, expunerea de motive aferentă propunerii legislative indică un nivel minim al amenzii de 75.000 DKK (aproximativ 10.000 EUR), care, în practică, va orienta instanțele daneze la stabilirea amenzilor de la caz la caz. În ceea ce privește nivelurile maxime ale sancțiunilor, legea daneză nu conține dispoziții exprese. Deși plafonul prevăzut de EU-MER - 20 % din cifra de afaceri - se referă exclusiv la amenzile administrative, instanțele daneze ar putea utiliza acest plafon ca reper, excluzând astfel aplicarea unor sancțiuni mai ridicate.

Proiectul de lege al Italiei stabilește un nivel minim uniform al amenzii de 1.000 EUR pentru orice încălcare și un nivel maxim uniform de 10 % din cifra de afaceri anuală sau din venitul anual al persoanei juridice ori fizice vizate. Aceste limite se aplică tuturor încălcărilor, fără diferențiere. Proiectul face trimitere la articolele din EU-MER care consacră principiile generale, pe care autoritățile competente trebuie, prin urmare, să le aplice la stabilirea sancțiunilor. Dacă

ar fi adoptată, această abordare ar conferi însă autorităților competente o marjă foarte largă de apreciere.

În evaluarea noastră, plafonul de 10 % din cifra de afaceri este suficient de disuasiv. În schimb, nivelul minim uniform de 1.000 EUR nu poate fi considerat suficient de disuasiv.

2.6 Concluzie

România, la fel ca alte state membre, încalcă în mod evident Articolul 33 din EU-MER, dat fiind că nu a adoptat până pe 5 august 2025 norme privind sancțiunile conforme cu toate principiile prevăzute de EU-MER.

În plus, în cazul în care ordonanța de urgență publicată în iulie 2025 ar fi adoptată de Parlament în forma actuală, aceasta ar fi în mod grav neconformă cu principiile și cerințele EU-MER, printre altele:

- **Mai multe încălcări grave nu sunt supuse sancțiunilor:** lista exhaustivă a încălcărilor sancționabile prevăzută la art. 10 din proiectul de ordonanță de urgență al României nu acoperă zece dispoziții relevante din EU-MER care, potrivit art. 33 alin. (5) EU-MER, trebuie să facă obiectul sancțiunilor;
- **Asigurarea competențelor pentru autoritățile competente:** proiectul de ordonanță de urgență nu conferă autorităților competente competențele prevăzute la art. 33 alin. (2) EU-MER, printre care competența de a dispune confiscarea profiturilor obținute prin încălcări și competența de a aplica plăți periodice cu titlu cominatoriu;
- **Criterii generale pentru stabilirea amenzilor:** proiectul nu menționează și nu face trimitere expresă la criteriile generale privind amenzile („efective, proporționale și cu efect de descurajare”) prevăzute de Articolul 33 alin. (1) EU-MER;
- **Factori agravanți și atenuanți:** proiectul nu menționează și nu face trimitere expresă la factorii agravanți și atenuanți enumerați la Articolul 33 alin. (7) EU-MER, care trebuie luați în considerare de autoritățile competente la aplicarea sancțiunilor;
- **Nivelul minim al amenzilor:** nivelurile minime ale amenzilor (aproximativ 2.000 - 10.000 EUR) sunt, în parte, sub un prag care poate fi considerat suficient de disuasiv;
- **Nivelul maxim al amenzilor:** nivelurile maxime ale amenzilor (aproximativ 4.000 - 20.000 EUR) sunt semnificativ sub un nivel care poate fi considerat suficient de disuasiv. Acestea pot conferi un avantaj concurențial importatorilor neconformi înregistrați în România față de importatorii conformi și față de importatorii neconformi înregistrați în alte state membre în care plafoanele amenzilor sunt corelate cu cifra de afaceri.

Nu în ultimul rând, spre deosebire de buna practica daneză - unde legea de punere în aplicare instituie un mecanism de acoperire a costurilor administrației publice aferente implementării EU-MER prin perceperea unei taxe de la operatorii din sectorul energetic responsabili de emisiile de metan - proiectul României nu conține nicio dispoziție privind instituirea unui mecanism de finanțare care să asigure autorităților competente resursele necesare.