radu & asociații
Veritas, Fiducia, Sapientia.

STUDIU · DEȘEURI ȘI SALUBRIZARE · POLITICĂ LEGISLATIVĂ

Harta incompatibilităților UE–RO

Transpuneri lipsă, transpuneri incomplete, norme interne devenite inaplicabile și obligații impuse operatorilor peste nivelul cerut de Uniune.

Av. Radu Mihai
S.C.P.A. Radu și Asociații · București

Studiu · Ediția I
Octombrie 2026

CUPRINS

Ce găsiți în această lucrare.

Inventarul neconcordanțelor dintre dreptul Uniunii și dreptul român în domeniul deșeurilor, cu procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor deschise împotriva României, consecințele pentru operatori, instrumentele pe care aceștia le pot folosi de îndată și proiectul unei legi unice de corelare.

SINTEZĂ	Rezumat.	2
CAPITOLUL 1	Problema.	3
CAPITOLUL 2	Procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor.	4
CAPITOLUL 3	Harta pe acte.	6
CAPITOLUL 4	Supra-reglementarea: obligațiile impuse operatorilor peste nivelul cerut de Uniune.	11
CAPITOLUL 5	Instrumentele pe care operatorii le pot folosi de îndată.	12
CAPITOLUL 6	Impactul asupra operatorilor.	13
CAPITOLUL 7	Propunerile.	13
CAPITOLUL 8	Proiectul de lege.	15
CAPITOLUL 9	Expunerea de motive.	18
CAPITOLUL 10	Destinatarii și calea de promovare.	19
SURSE	Surse principale.	19

SINTEZĂ

Rezumat.

Dreptul român al deșeurilor s-a îndepărtat de dreptul Uniunii pe care trebuia să îl transpună. Costul acestei distanțe îl plătesc operatorii.

Dreptul român al deșeurilor nu mai este, în 2026, o transpunere a dreptului Uniunii. Este o construcție paralelă, în care se suprapun patru straturi care nu comunică între ele: directive netranspuse la termen, directive transpuse incomplet, regulamente direct aplicabile ale căror efecte nu au fost reflectate în legislația internă și obligații naționale suplimentare, fără corespondent în dreptul Uniunii, impuse aproape exclusiv operatorilor.

Simptomul cel mai vizibil este numărul procedurilor deschise împotriva României. În ultimele luni, Comisia Europeană a adresat României un aviz motivat pentru neîndeplinirea țintelor de reciclare pentru 2020,[1] un aviz motivat pentru netranspunerea modificărilor Directivei DEEE,[2] o scrisoare de punere în întârziere pentru transpunerea incorectă a Directivei privind plasticul de unică folosință[3] și a sesizat din nou Curtea de Justiție cu privire la depozitele neconforme.[4] Termenul de transpunere a Directivei (UE) 2024/1785 privind emisiile industriale a expirat la 1 iulie 2026,[5] iar Regulamentul (UE) 2025/40 privind ambalajele se aplică direct din 12 august 2026, fără ca Legea nr. 249/2015 să fi fost corelată cu el.[6]

3	1	12,4%	27
avize motivate în domeniul deșeurilor (2024–2026)	sesizare a CJUE privind depozitele (2026)	rata de reciclare municipală — ultimul loc în UE (2023)	neconcordanțe inventariate în studiu

Sursa: Comisia Europeană, pachetele de decizii 2024–2026; Eurostat (2026).

Studiul demonstrează trei teze:

1. **Statul român este în culpă, nu operatorii.** Fiecare incompatibilitate identificată ține de o obligație a statului — de transpunere, de corelare, de planificare sau de finanțare. Niciuna nu poate justifica sancționarea operatorului de salubrizare.

2. **Incompatibilitățile produc pierderi directe operatorilor.** Cea mai gravă este netranspunerea corectă a regulii potrivit căreia producătorii suportă costurile gestionării deșeurilor provenite din produsele lor: fiecare leu neacoperit de schemele de răspundere extinsă este plătit de utilizatori prin tarif sau rămâne în sarcina operatorului.

3. **Operatorii au deja astăzi instrumente juridice.** Primatul dreptului Uniunii, efectul direct al dispozițiilor clare și necondiționate, interpretarea conformă și inaplicabilitatea normelor interne contrare regulamentelor pot fi invocate în fața autorităților de control și a instanțelor, fără a aștepta intervenția legiuitorului.

Capitolul VIII conține proiectul unei **legi unice de corelare**, care elimină incompatibilitățile cu impact asupra operatorilor și instituie o regulă generală împotriva supra-reglementării.

CAPITOLUL 1

Problema.

Cinci tipuri de neconcordanțe, fiecare cu alt regim juridic și cu alt remediu pentru operator.

Între dreptul Uniunii și dreptul intern pot exista cinci tipuri de neconcordanțe, fiecare cu un regim juridic diferit și cu remedii diferite pentru operator:

Categoria	Definiția	Remediul pentru operator
A. Netranspunere	Termenul de transpunere a expirat, iar statul nu a adoptat măsurile de transpunere.	Efectul direct vertical al dispozițiilor clare, precise și necondiționate; interpretarea conformă; răspunderea statului pentru prejudiciu.
B. Transpunere incompletă sau incorectă	Actul intern există, dar nu preia integral sau corect obligațiile directivei.	Interpretarea conformă a actului intern; înlăturarea normei interne contrare în raport cu autoritățile publice.
C. Normă internă contrară unui regulament	Regulamentul este direct aplicabil, iar actul intern anterior îl contrazice sau îl dublează.	Inaplicabilitatea normei interne; invocarea directă a regulamentului, inclusiv în raporturile cu alți particulari.
D. Supra-reglementare	Dreptul intern impune obligații, sancțiuni sau proceduri suplimentare față de cele cerute de Uniune.	Controlul proporționalității; corectare legislativă; în cazul restricțiilor la libera circulație, verificarea justificării.
E. Necorelare internă	Actele interne care pun în aplicare dreptul Uniunii nu sunt corelate între ele (mediu, salubrizare, fiscal, achiziții).	Interpretarea sistematică; excepția de nelegalitate a actelor administrative; corectare legislativă.

Pentru operator, distincția este esențială. În categoriile A și B, operatorul poate opune dreptul Uniunii **autorităților publice** (ADI, UAT, APM, GNM, AFM, ANRSC), dar nu poate fi obligat, în baza unei directive netranspuse, la conduite pe care dreptul intern nu i le impune. În categoria C, regulamentul se aplică în toate raporturile, iar norma internă contrară trebuie lăsată neaplicată de orice autoritate și de orice instanță. În categoria D, sarcina justificării revine statului.

CAPITOLUL 2

Procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor.

Comisia Europeană a constatat deficiențele statului. Niciuna dintre proceduri nu privește conduita operatorilor.

Tabelul sintetizează procedurile cunoscute la data studiului, cu impact asupra sectorului. Fiecare procedură identifică, în termenii Comisiei, o deficiență a statului; niciuna nu privește conduita operatorilor.

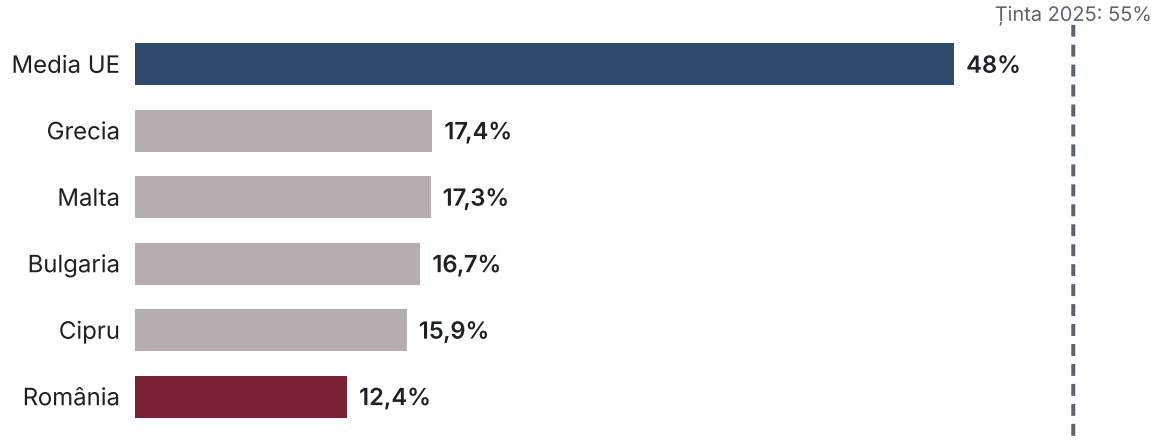
Actul Uniunii	Stadiul	Obiectul
Directiva 2008/98/CE și Directiva 94/62/CE (ținte 2020)	Aviz motivat (iulie 2026)	Neîndeplinirea țintei de 50% reciclare a deșeurilor municipale în 2020 și a țintelor pentru ambalajele din sticlă și pentru totalul ambalajelor.[7]
Directiva 2012/19/UE, modificată prin Directiva (UE) 2024/884 (DEEE)	Aviz motivat (octombrie 2026)	Netranspunerea integrală a modificărilor privind costurile gestionării deșeurilor din panouri fotovoltaice; termen 9 octombrie 2025.[8]
Directiva (UE) 2019/904 (plastic de unică folosință)	Scrisoare de punere în întârziere (februarie 2025)	Derogări mai largi decât permite directiva; lipsa obligației producătorilor de a suporta integral costurile din schemele de răspundere extinsă; lipsa măsurilor pentru alternative durabile.[9]
Directiva 1999/31/CE și Directiva 2008/98/CE (depozite, tratare)	Aviz motivat (iulie 2024)	Depozite neconforme, inclusiv în București; capacitate insuficientă de tratare prealabilă pentru deșeurile municipale amestecate și biodeșeuri.[10]
Directiva 1999/31/CE (depozite din Tratatul de aderare)	Sesizarea CJUE (ianuarie 2026)	Depozite rămase neînchise și nereabilitate după expirarea perioadei de tranziție.[11]
Directiva 1999/31/CE (cauza C-301/17)	Hotărâre CJUE 2018; cauza C-109/22 pentru neexecutare	68 de depozite neconforme; neexecutarea integrală a hotărârii.[12] [13]

Figura 1. Cronologia procedurilor privind România în domeniul deșeurilor.

18 octombrie 2018	CJUE, C-301/17: neînchiderea a 68 de depozite neconforme
noiembrie 2021	Punere în întârziere: depozite neconforme și tratare insuficientă
23 februarie 2022	C-109/22: neexecutarea hotărârii din 2018
iulie 2024	Punere în întârziere: țintele de reciclare pentru 2020
25 iulie 2024	Aviz motivat: depozite neconforme (inclusiv București) și tratare
12 februarie 2025	Punere în întârziere: Directiva privind plasticul de unică folosință
ianuarie 2026	Sesizarea CJUE: depozitele din Tratatul de aderare
1 iulie 2026	Expiră termenul de transpunere IED 2.0 — act netranspus
iulie 2026	Aviz motivat: țintele de reciclare pentru 2020
octombrie 2026	Aviz motivat: netranspunerea modificărilor Directivei DEEE

Sursa: Comisia Europeană, pachetele de decizii privind procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor; CJUE.

Figura 2. Statele membre cu rata de reciclare municipală sub 20%, 2023.



Sursa: Eurostat, Municipal waste statistics (2026).

Concluzia este fără echivoc: **toate procedurile vizează lipsa infrastructurii, a transpunerii sau a finanțării — adică obligații ale statului.** Penalitățile pe care Curtea le poate aplica statului nu pot fi transferate operatorilor nici direct, nici indirect, prin indicatori contractuali sau prin sancțiuni contravenționale.

CAPITOLUL 3

Harta pe acte.

Act cu act: ce prevede dreptul Uniunii, ce a reținut dreptul român și ce înseamnă diferența pentru operator.

Pentru fiecare act al Uniunii, tabelele de mai jos identifică actul intern de transpunere sau de punere în aplicare, neconcordanța, categoria (A–E din capitolul I) și consecința pentru operator.

Figura 3. Neconcordanțele inventariate în studiu, pe categorii.



Sursa: Analiza autorului, capitolele III și IV.

1. Directiva-cadru privind deșeurile (2008/98/CE).

Act intern: Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 92/2021 privind regimul deșeurilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 17/2023.

Dispoziția UE	Cat.	Neconcordanța	Consecința pentru operator
Art. 8a alin. (4): contribuțiile producătorilor acoperă costurile colectării separate, transportului și tratării (minimum 80% în regim derogatoriu)	B	Schemele de răspundere extinsă nu garantează acoperirea costurilor efectiv suportate de operatorii de salubrizare pentru fluxurile colectate prin sistemul public.	Costul colectării separate este suportat din tarif; operatorul negociază de pe poziție de inferioritate cu organizațiile de răspundere extinsă.
Art. 10 alin. (3): derogări de la colectarea separată, în patru ipoteze	B	Lipsa unei proceduri operaționale prin care derogarea să fie acordată, motivată și revizuită la nivel local (detaliat în studiul „Derogările UE în domeniul deșeurilor").	Obligația generală de colectare separată se aplică și acolo unde dreptul UE permite derogarea; sancțiunea cade pe operator.
Art. 11 alin. (3) și art. 11a: amânarea țintelor și regulile de calcul	E	Amânarea notificată de stat nu se reflectă în indicatorii contractuali și în contribuțiile datorate de UAT.	Operatorul rămâne ținut de termene pe care statul însuși le-a amânat.

Dispoziția UE	Cat.	Neconcordanța	Consecința pentru operator
Art. 22: biodeșeurile separate la sursă sau colectate separat (din 31.12.2023)	E	Obligația a fost impusă fără capacitate de tratare corespunzătoare; Comisia a constatat lipsa capacității pentru biodeșeuri.[14]	Operatorul de colectare nu are unde preda biodeșeurile colectate separat, iar depozitarea lor este interzisă.
Art. 11 alin. (1): colectarea separată a textilelor (din 1.01.2025)	E	Obligația există, dar finanțarea prin răspundere extinsă pentru textile va funcționa abia după transpunerea Directivei (UE) 2025/1892.[15]	Colectarea textilelor în perioada 2025–2028 este finanțată din tarif.
Art. 15: răspunderea deținătorului inițial; art. 23–26: autorizare și înregistrare	D	Cerințe naționale suplimentare pentru transport (inscripționarea vehiculelor, documente de însoțire), fără corespondent în directivă.	Costuri administrative și sancțiuni pentru cerințe formale, nu pentru riscuri de mediu.
Art. 36: sancțiuni efective, proporționale și disuasive	D	Amenzi fixe ridicate, aplicabile indiferent de dimensiunea operatorului și de gravitatea concretă; extinderea răspunderii penale.	Sancțiuni disproporționate pentru încălcări formale; vezi capitolul IV.

2. Directiva privind depozitele de deșeuri (1999/31/CE).

Act intern: Ordonanța Guvernului nr. 2/2021 privind depozitarea deșeurilor, care a abrogat și înlocuit Hotărârea Guvernului nr. 349/2005 și a transpus Directiva (UE) 2018/850, după deschiderea procedurii pentru necomunicare.[16]

Dispoziția UE	Cat.	Neconcordanța	Consecința pentru operator
Art. 5 alin. (3) lit. (f): interdicția depozitării deșeurilor colectate separat pentru reciclare	E	Interdicția se aplică într-un sistem fără capacitate suficientă de sortare și compostare.	Operatorul de depozit refuză fluxurile, operatorul de colectare nu are alternativă legală; ambii sunt expuși sancțiunilor.
Art. 5 alin. (5)–(8): ținta 2035 și amânarea	E	Mecanismul este preluat în ordonanță, dar nu este folosit (vezi studiul „Derogările UE în domeniul deșeurilor").	Planificarea capacităților de depozitare și valorificare este lăsată fără orizont.
Art. 14: depozitele existente și închiderea celor neconforme	A/B	Executarea incompletă a hotărârii C-301/17 și noua sesizare a CJUE.[17]	Capacitate conformă insuficientă; costuri de transport crescute; presiune asupra depozitelor conforme.
Art. 10: costul depozitării include închiderea și monitorizarea postînchidere	E	Garanțiile și fondul de închidere nu sunt corelate cu tarifele aprobate de ADI și cu durata contractelor.	Operatorul finanțează din tarif obligații care depășesc durata contractului.

3. Directiva privind emisiile industriale (2010/75/UE, modificată prin Directiva (UE) 2024/1785).

Act intern: Legea nr. 278/2013 privind emisiile industriale. La data redactării nu a fost publicat un act de transpunere a Directivei (UE) 2024/1785, al cărei termen a expirat la 1 iulie 2026.[18]

Dispoziția UE	Cat.	Neconcordanța	Consecința pentru operator
Regula celor mai scăzute emisii realizabile; derogările individuale; testarea tehnicilor emergente (până la 30 de luni)	A	Netranspunere.	Autoritățile pot aplica direct regulile mai stricte prin interpretare, fără a recunoaște și flexibilitățile.
Sistemul de management de mediu (termen 1.07.2027 pentru instalațiile existente)	A	Netranspunere; lipsa ghidurilor.	Termen apropiat, fără cadru național de aplicare.
Sancțiuni de cel puțin 3% din cifra de afaceri pentru încălcările grave; despăgubiri pentru prejudicii aduse sănătății	A	Netranspunere.	Risc ca transpunerea tardivă să preia sancțiunile fără garanțiile procedurale și fără graduare.
Depozitele de deșeuri intră sub incidența BAT	A	Netranspunere; concluziile BAT pentru depozite sunt în elaborare.	Investiții viitoare în instalații aflate în proprietate publică, operate în regim de delegare.

4. Regulamentul privind ambalajele (UE) 2025/40.

Act intern afectat: Legea nr. 249/2015 privind modalitatea de gestionare a ambalajelor și a deșeurilor de ambalaje, care transpunea Directiva 94/62/CE, abrogată de regulament. Regulamentul se aplică direct din 12 august 2026;[19] la data redactării, Legea nr. 249/2015 nu a fost corelată cu el.

Dispoziția UE	Cat.	Neconcordanța	Consecința pentru operator
Definițiile (ambalaj, producător, operator economic) și obligațiile de conformitate	C	Definițiile și obligațiile din Legea nr. 249/2015 diferă de cele ale regulamentului; norma internă contrară devine inaplicabilă.	Incertitudine asupra cui datorează obligațiile; operatorii de colectare nu știu cu cine contractează.
Capitolul privind răspunderea extinsă a producătorului: registrul producătorilor, autorizarea organizațiilor de răspundere, acoperirea costurilor	C	Regimul organizațiilor de implementare a răspunderii extinse (OIREP) trebuie reconfigurat pe structura regulamentului.	Risc de perioadă de tranziție fără finanțare stabilă a colectării separate a ambalajelor.
Art. 52: țintele de reciclare și amânarea țintelor pe materiale	C/E	Țintele sunt preluate direct; amânarea nu a fost folosită pentru 2025 (vezi studiul „Derogările UE în domeniul deșeurilor”).	Presiune contractuală asupra operatorilor pentru ținte pe care statul nu le-a eșalonat.

Dispoziția UE	Cat.	Neconcordanța	Consecința pentru operator
Sistemele de garanție-returnare: cerințe minime	C/E	Sistemul garanție-returnare existent trebuie verificat în raport cu cerințele regulamentului; efectul asupra fracțiilor colectate de operatori nu este compensat.	Pierderea fracțiilor valoroase (PET, aluminiu) din fluxul operatorului, fără ajustarea tarifelor.

5. Directiva privind plasticul de unică folosință (UE) 2019/904.

Act intern: Ordonanța nr. 6/2021 privind reducerea impactului anumitor produse din plastic asupra mediului.

Dispoziția UE	Cat.	Neconcordanța	Consecința pentru operator
Art. 8: producătorii suportă costurile colectării deșeurilor din recipientele publice, ale transportului și tratării, precum și costurile curățeniei	B	Constatată de Comisie: legea națională nu obligă producătorii să suporte integral costurile.[20]	**Curățenia căilor publice și golirea coșurilor stradale** — activități ale serviciului de salubrizare — rămân finanțate din bugetele locale și tarife, nu de producători.
Art. 5: interdicțiile de introducere pe piață	B	Derogări mai largi decât permite directiva.[21]	Fluxuri suplimentare de deșeuri greu reciclabile în sistemul public.

6. Directiva DEEE (2012/19/UE, modificată prin Directiva (UE) 2024/884).

Act intern: Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 5/2015 privind deșeurile de echipamente electrice și electronice.

Dispoziția UE	Cat.	Neconcordanța	Consecința pentru operator
Regimul costurilor pentru deșeurile din panouri fotovoltaice, după hotărârea CJUE privind efectul retroactiv	A	Netranspunere integrală; aviz motivat.[22]	Incertitudine asupra finanțării colectării unui flux în creștere rapidă.

7. Regulamentul privind bateriile (UE) 2023/1542 și Regulamentul privind transferurile de deșeuri (UE) 2024/1157.

Ambele regulamente sunt direct aplicabile, dar impun statelor să desemneze autoritățile competente, să stabilească sancțiunile și să organizeze schemele de răspundere extinsă (baterii), respectiv controalele și procedurile digitale (transferuri).[23] Actele interne adoptate pentru vechiul regim — Hotărârea Guvernului nr. 1132/2008 (baterii) și Hotărârea Guvernului nr. 788/2007 (transferuri) — au fost construite pe acte ale Uniunii care au fost abrogate sau înlocuite.

Dispoziția UE	Cat.	Neconcordanța	Consecința pentru operator
Reg. 2023/1542: răspunderea extinsă, ținte de colectare, autorități, sancțiuni	C	Actul intern se raportează la Directiva 2006/66/CE, abrogată.	Bateriile colectate prin centrele de aport voluntar ale operatorilor nu au un circuit de finanțare clar.
Reg. 2024/1157: DIWASS, autorități competente, controale, sancțiuni	C	Actul intern se raportează la Regulamentul (CE) nr. 1013/2006, înlocuit.	Pentru operatorii care exportă reciclabile sau combustibil derivat din deșeuri: risc de sancțiuni aplicate pe temeiuri depășite.

8. Actele aflate în termen de transpunere.

Actul	Termen	Ce trebuie urmărit în interesul operatorilor
Directiva (UE) 2025/1892 (textile, risipă alimentară)	Transpunere: aprox. iunie 2027; răspundere extinsă textile: aprilie 2028[24]	Acoperirea de către producători a costurilor colectării textilelor efectuate de operatorii de salubrizare, inclusiv pentru perioada 2025–2028.
Directiva (UE) 2024/1203 privind protecția mediului prin intermediul dreptului penal	Termenul de transpunere a expirat la 21 mai 2026; proiectul de lege al Ministerului Mediului a fost supus dezbaterii publice în 2026	Corelarea cu infracțiunile din OUG nr. 92/2021, pentru a evita dubla incriminare și incriminarea faptelor neglijabile.
Propunerea privind extinderea EU ETS la incinerarea deșeurilor	În negociere	Vezi studiul „Derogările UE în domeniul deșeurilor”, mecanismul M7.

CAPITOLUL 4

Supra-reglementarea: obligațiile impuse operatorilor peste nivelul cerut de Uniune.

Statul poate fi mai strict decât Uniunea, dar trebuie să își motiveze alegerea. În domeniul deșeurilor, nu a făcut-o.

Dreptul Uniunii permite statelor măsuri mai stricte în domeniul mediului (art. 193 TFUE), dar numai dacă sunt compatibile cu tratatele, deci proporționale și justificate. Supra-reglementarea nu este interzisă; este însă **o alegere a legiuitorului național, care trebuie motivată și evaluată**. În domeniul deșeurilor, dreptul român conține cel puțin cinci asemenea alegeri nemotivate, toate în sarcina operatorilor:

1. **Cerințele formale de transport.** Directiva-cadru impune înregistrarea transportatorilor și trasabilitatea. Cerințele suplimentare de identificare a vehiculelor și documentele de însoțire multiple nu adaugă protecție de mediu, dar generează sancțiuni pentru omisiuni formale. Trasabilitatea poate fi asigurată integral prin evidența electronică.

2. **Amenzile fixe ridicate, fără graduare.** Directiva cere sancțiuni proporționale. Amenzile prevăzute de OUG nr. 92/2021 pentru persoanele juridice sunt stabilite în limite fixe ridicate, aceleași pentru un operator regional și pentru o microîntreprindere, și fără distincție între încălcarea formală și cea care produce un prejudiciu.

3. **Răspunderea penală extinsă.** Incriminarea incendierii sau îngropării „oricărui tip de deșeu” a fost limitată ulterior la situațiile în care cantitatea sau impactul „nu poate fi neglijat”. Transpunerea Directivei (UE) 2024/1203 trebuie folosită pentru a alinia complet pragurile la nivelul cerut de Uniune.

4. **Obligațiile de rezultat ale statului transformate în obligații ale operatorului.** Dreptul Uniunii stabilește țintele în sarcina statului. Dreptul intern le transferă, prin indicatori și sancțiuni, asupra operatorilor (vezi studiul „Derogările UE în domeniul deșeurilor”).

5. **Regimul sancționator multiplu.** Aceeași faptă — de exemplu, nerespectarea colectării separate — poate fi sancționată în temeiul OUG nr. 92/2021, al Legii nr. 101/2006, al regulamentelor locale și al contractului, de agenți constatatori diferiți (GNM, poliție locală, ADI), fără regulă de concurs.

CAPITOLUL 5

Instrumentele pe care operatorii le pot folosi de îndată.

Primatul dreptului Uniunii nu așteaptă legiuitorul: se invocă astăzi, în fața autorităților și a instanțelor.

Corectarea legislativă durează. Până atunci, operatorii au la dispoziție următoarele instrumente, pe care ghidurile practice din aceeași colecție le transformă în modele de acte:

Instrumentul	Utilizarea concretă
Inaplicabilitatea normei interne contrare unui regulament	În raporturile privind ambalajele (Reg. 2025/40), bateriile (Reg. 2023/1542) și transferurile (Reg. 2024/1157), operatorul invocă direct regulamentul în fața GNM, APM, AFM și a instanței; norma internă contrară se lasă neaplicată.
Interpretarea conformă	Dispozițiile OUG nr. 92/2021 și ale Ordonanței nr. 6/2021 privind acoperirea costurilor se interpretează în lumina art. 8a alin. (4) din Directiva-cadru și a art. 8 din Directiva 2019/904, în litigiile cu organizațiile de răspundere extinsă și cu UAT.
Efectul direct vertical	În raport cu autoritățile publice, operatorul poate invoca dispozițiile clare și necondiționate ale directivelor netranspuse la termen care îi sunt favorabile — de exemplu, garanțiile procedurale din Directiva (UE) 2024/1785.
Proporționalitatea sancțiunii	În plângerile contravenționale, operatorul invocă cerința de proporționalitate din art. 36 al Directivei-cadru și jurisprudența CJUE privind sancțiunile automate și nediferențiate.
Excepția de nelegalitate	Actele administrative (hotărâri ADI, regulamente locale, ordine) care pun în aplicare greșit dreptul Uniunii pot fi contestate pe cale de excepție în litigiile privind facturarea, executarea și sancțiunile.
Trimiterea preliminară	În litigiile în care interpretarea dreptului Uniunii este determinantă, operatorul solicită instanței sesizarea CJUE (art. 267 TFUE).
Răspunderea statului	Pentru prejudiciile cauzate de netranspunerea sau transpunerea incorectă (de exemplu, costuri pe care producătorii ar fi trebuit să le suporte), operatorul poate acționa statul în răspundere.
Plângerea la Comisia Europeană	Asociațiile operatorilor pot sesiza Comisia, documentat, cu privire la incompatibilitățile din prezentul studiu, contribuind la procedurile deja deschise.

CAPITOLUL 6

Impactul asupra operatorilor.

Costurile incompatibilităților ajung, pe căi diferite, în bilanțul operatorului de salubrizare.

Curtea de Conturi Europeană a descris situația operatorilor români: aceștia suportă riscul de cost, contractele au durate mai scurte decât durata de viață a instalațiilor, iar ponderea facturilor neîncasate ajunge până la 40%.[25] Incompatibilitățile identificate agravează direct această situație:

- **pierderea finanțării de la producători** pentru colectarea separată, curățenia stradală și coșurile publice (Directiva-cadru, art. 8a; Directiva 2019/904, art. 8);
- **obligații fără infrastructură** (biodeșeuri, interdicția depozitării fluxurilor colectate separat), cu sancțiuni pentru operatori;
- **incertitudine juridică** în fluxurile reglementate prin regulamente direct aplicabile, în lipsa corelării actelor interne;
- **expunere sancționatorie disproporționată**, prin cumulul de regimuri și prin amenzi fixe;
- **risc legislativ viitor** (IED 2.0, EU ETS, textile), fără clauze de adaptare a contractelor.

CAPITOLUL 7

Propunerile.

Șapte măsuri care închid incompatibilitățile cu impact direct asupra operatorilor.

1. **Adoptarea unei legi unice de corelare** (capitolul VIII), care să elimine incompatibilitățile cu impact asupra operatorilor, în locul modificărilor punctuale succesive.
2. **Acoperirea integrală a costurilor de către producători**, conform art. 8a alin. (4) din Directiva-cadru și art. 8 din Directiva 2019/904, inclusiv pentru curățenia căilor publice și golirea recipientelor publice, cu plata directă către operatorul de salubrizare.
3. **Corelarea Legii nr. 249/2015 cu Regulamentul (UE) 2025/40**, prin abrogarea expresă a dispozițiilor contrare și reglementarea doar a aspectelor lăsate statelor (autorități, sancțiuni, organizarea răspunderii extinse).
4. **Transpunerea Directivei (UE) 2024/1785** cu preluarea integrală a derogărilor și a termenelor de conformare, cu sancțiuni graduale și cu regula că investițiile în infrastructura publică revin proprietarului.
5. **Înlocuirea actelor de punere în aplicare depășite** (baterii, transferuri de deșeuri) și a celor necorelate (DEEE).
6. **Regula generală împotriva supra-reglementării**: orice obligație națională suplimentară față de dreptul Uniunii se adoptă numai cu analiză de impact specifică și se revizuiește la cinci ani.

7 **Regimul sancționator unic**: o singură sancțiune pentru aceeași faptă, graduarea amenzilor în funcție de cifra de afaceri și de gravitate și avertismentul obligatoriu pentru prima încălcare formală.

CAPITOLUL 8

Proiectul de lege.

O lege unică de corelare, în locul modificărilor punctuale succesive.

PARLAMENTUL ROMÂNIEI

LEGE

privind corelarea legislației naționale în domeniul gestionării deșeurilor cu dreptul Uniunii Europene

Parlamentul României adoptă prezenta lege.

CAPITOLUL I. DISPOZIȚII GENERALE.

Art. 1. — Obiectul.

Prezenta lege asigură corelarea legislației naționale în domeniul gestionării deșeurilor și al serviciului de salubrizare cu actele Uniunii Europene direct aplicabile și cu directivele Uniunii Europene în domeniu și stabilește reguli pentru prevenirea supra-reglementării.

Art. 2. — Principiul aplicării prioritare.

(1) Dispozițiile din actele normative naționale care sunt contrare Regulamentului (UE) 2025/40, Regulamentului (UE) 2023/1542 sau Regulamentului (UE) 2024/1157 nu se aplică.

(2) Autoritățile publice cu atribuții de reglementare, autorizare și control în domeniul gestionării deșeurilor aplică dispozițiile actelor naționale de transpunere în conformitate cu directivele Uniunii Europene pe care le transpun.

(3) În termen de 90 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei legi, autoritatea publică centrală pentru protecția mediului publică lista dispozițiilor naționale care nu se mai aplică potrivit alin. (1).

Art. 3. — Interdicția supra-reglementării nemotivate.

(1) Actele normative care stabilesc, în domeniul gestionării deșeurilor, obligații, condiții, proceduri sau sancțiuni suplimentare față de cele prevăzute de actele Uniunii Europene se adoptă numai pe baza unei analize de impact care identifică expres obligația suplimentară, justificarea acesteia și costurile pentru operatorii economici.

(2) Obligațiile prevăzute la alin. (1) se reevaluează la cel mult cinci ani de la intrarea lor în vigoare.

CAPITOLUL II. RĂSPUNDEREA EXTINSĂ A PRODUCĂTORULUI ȘI ACOPERIREA COSTURILOR.

Art. 4. — Acoperirea costurilor serviciului public.

(1) În aplicarea art. 8a alin. (4) din Directiva 2008/98/CE și a art. 8 din Directiva (UE) 2019/904, contribuțiile financiare plătite de producători, direct sau prin organizațiile care implementează obligațiile privind răspunderea extinsă a producătorilor, acoperă:

a) costurile colectării separate, ale transportului și ale tratării deșeurilor care fac obiectul răspunderii extinse, efectuate de operatorii serviciului de salubrizare;

b) pentru produsele prevăzute de Directiva (UE) 2019/904, costurile colectării deșeurilor aruncate în recipientele publice, ale transportului și tratării acestora, precum și costurile curățeniei aferente;

c) costurile de informare a deținătorilor de deșeuri și de raportare a datelor.

(2) Costurile prevăzute la alin. (1) lit. a) și b) se stabilesc pe baza costurilor de referință aprobate anual de Autoritatea Națională de Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilități Publice și se plătesc direct operatorului, în termen de 30 de zile de la facturare.

(3) Sumele încasate potrivit alin. (2) se deduc din costurile luate în calcul la fundamentarea tarifelor și taxelor de salubrizare.

CAPITOLUL III. AMBALAJELE.

Art. 5. — Corelarea cu Regulamentul (UE) 2025/40.

(1) Guvernul, la propunerea autorității publice centrale pentru protecția mediului, supune Parlamentului, în termen de 60 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei legi, proiectul de lege care înlocuiește Legea nr. 249/2015 privind modalitatea de gestionare a ambalajelor și a deșeurilor de ambalaje, cu modificările și completările ulterioare.

(2) Noua reglementare cuprinde exclusiv aspectele lăsate statelor membre de Regulamentul (UE) 2025/40: autoritățile competente, registrul producătorilor, autorizarea și controlul organizațiilor de răspundere extinsă, sistemele de garanție-returnare, sancțiunile și măsurile prevăzute la art. 4 din prezenta lege.

(3) Până la intrarea în vigoare a reglementării prevăzute la alin. (1), contractele încheiate între organizațiile de răspundere extinsă și operatorii de salubrizare rămân în vigoare, iar plata costurilor se face potrivit art. 4.

CAPITOLUL IV. INSTALAȚIILE DE TRATARE.

Art. 6. — Transpunerea Directivei (UE) 2024/1785.

(1) Actul de transpunere a Directivei (UE) 2024/1785 preia integral derogările, termenele de conformare și dispozițiile privind tehnicile emergente și proiectele de transformare industrială.

(2) Sancțiunile stabilite prin actul de transpunere se graduează în funcție de gravitatea încălcării, de durata acesteia, de efectele asupra mediului și sănătății și de cifra de afaceri, iar limita minimă de 3% din cifra de afaceri se aplică exclusiv încălcărilor grave, astfel cum sunt definite de directivă.

(3) Investițiile necesare pentru conformarea instalațiilor aflate în proprietatea publică și exploatate în regim de delegare se realizează de proprietarul infrastructurii sau se recuperează integral de operator prin tarif ori prin prelungirea duratei contractului.

CAPITOLUL V. ACTELE DE PUNERE ÎN APLICARE A REGULAMENTELOR.

Art. 7. — Bateriile şi transferurile de deşeuri.

În termen de 90 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei legi, Guvernul adoptă hotărârile pentru stabilirea măsurilor de punere în aplicare a Regulamentului (UE) 2023/1542 şi a Regulamentului (UE) 2024/1157, care înlocuiesc Hotărârea Guvernului nr. 1132/2008 şi Hotărârea Guvernului nr. 788/2007.

CAPITOLUL VI. REGIMUL SANCȚIONATOR.

Art. 8. — Unicitatea sancțiunii.

(1) Aceeaşi faptă privind gestionarea deşeurilor nu poate fi sancționată de mai multe ori în temeiul unor acte normative diferite. Constatarea şi sancționarea se fac de agentul constatator care a sesizat primul fapta.

(2) Pentru prima încălcare a unei obligații formale de evidență, raportare, identificare sau documentare, care nu a produs efecte asupra mediului sau sănătății, se aplică sancțiunea avertismentului.

(3) Pentru persoanele juridice, amenzile contravenționale prevăzute de legislația în domeniul deşeurilor se individualizează ținând seama de cifra de afaceri, de gravitatea faptei şi de efectele concrete ale acesteia.

Art. 9. — Trasabilitatea transportului.

Obligațiile de identificare a vehiculelor şi de documentare a transportului deşeurilor se consideră îndeplinite atunci când informațiile prevăzute de lege sunt înregistrate în sistemul electronic de evidență şi trasabilitate a deşeurilor, iar transportatorul este înregistrat potrivit legii.

CAPITOLUL VII. DISPOZIȚII FINALE.

Art. 10. — Raportarea anuală.

Autoritatea publică centrală pentru protecția mediului prezintă anual Parlamentului un raport privind stadiul transpunerii actelor Uniunii Europene în domeniul gestionării deşeurilor, procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor aflate în curs şi măsurile adoptate.

Art. 11. — Intrarea în vigoare.

Prezenta lege intră în vigoare la 30 de zile de la publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I.

CAPITOLUL 9

Expunerea de motive.

De ce este necesară legea, cum se raportează la dreptul Uniunii și ce efecte produce.

1. Motivul emiterii actului normativ.

România se află în prezent în mai multe proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în domeniul deșeurilor, iar termenul de transpunere a Directivei (UE) 2024/1785 a expirat. Regulamentul (UE) 2025/40 se aplică direct din 12 august 2026, fără ca legislația națională privind ambalajele să fi fost corelată. Actele naționale privind bateriile și transferurile de deșeuri se raportează la acte ale Uniunii abrogate sau înlocuite.

Această situație produce incertitudine juridică pentru operatorii economici și pentru autoritățile de control și transferă asupra operatorilor de salubrizare costuri pe care dreptul Uniunii le pune în sarcina producătorilor. Proiectul corectează aceste deficiențe printr-un act unic și instituie o regulă generală împotriva supra-reglementării.

2. Compatibilitatea cu dreptul Uniunii Europene.

Proiectul aplică principiul supremației dreptului Uniunii (art. 148 din Constituția României) și asigură aplicarea art. 8a alin. (4) și a art. 36 din Directiva 2008/98/CE, a art. 8 din Directiva (UE) 2019/904, a Directivei (UE) 2024/1785 și a regulamentelor (UE) 2025/40, 2023/1542 și 2024/1157.

3. Impactul socio-economic și bugetar.

Proiectul reduce tarifele și taxele de salubrizare plătite de populație, prin transferul către producători al costurilor pe care dreptul Uniunii le pune în sarcina acestora, reduce costurile administrative ale operatorilor și diminuează riscul de penalități aplicate statului de Curtea de Justiție. Nu generează cheltuieli suplimentare pentru bugetul de stat.

4. Consultări.

Proiectul se supune consultării asociațiilor de dezvoltare intercomunitară, asociațiilor reprezentative ale operatorilor de salubrizare, organizațiilor de implementare a răspunderii extinse a producătorilor, Autorității Naționale de Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilități Publice, Administrației Fondului pentru Mediu și Gărzii Naționale de Mediu, precum și avizului Consiliului Legislativ și al Consiliului Economic și Social.

CAPITOLUL 10

Destinatarii și calea de promovare.

Cui se adresează propunerile și ce se solicită fiecărei instituții.

Destinatar	Ce solicităm
Ministerul Mediului, Apelor şi Pădurilor	Iniţierea legii de corelare; transpunerea Directivei (UE) 2024/1785; noua lege a ambalajelor.
Parlamentul României	Promovarea proiectului ca iniţiativă legislativă; controlul parlamentar asupra stadiului transpunerilor.
Departamentul pentru Afaceri Europene / Ministerul Afacerilor Externe	Includerea actelor din capitolul III în planul anual de transpunere şi monitorizarea procedurilor.
Comisia Europeană (DG ENV)	Plângere documentată privind acoperirea costurilor prin răspunderea extinsă, ca element al procedurilor deja deschise.
ANRSC	Metodologia costurilor de referinţă prevăzute la art. 4.
Garda Naţională de Mediu şi autorităţile locale de control	Aplicarea art. 2 alin. (1) şi a regulii unicităţii sancţiunii.

SURSE

Surse principale.

Actele Uniunii, actele interne și documentele oficiale pe care se sprijină studiul.

- Directiva 2008/98/CE; Directiva 1999/31/CE; Directiva 2010/75/UE, modificată prin Directiva (UE) 2024/1785; Directiva (UE) 2019/904; Directiva 2012/19/UE, modificată prin Directiva (UE) 2024/884; Directiva (UE) 2025/1892.
- Regulamentul (UE) 2025/40; Regulamentul (UE) 2023/1542; Regulamentul (UE) 2024/1157.
- OUG nr. 92/2021; OG nr. 2/2021; Legea nr. 278/2013; Legea nr. 249/2015; OG nr. 6/2021; OUG nr. 5/2015; HG nr. 1132/2008; HG nr. 788/2007.
- Comisia Europeană, pachetele de decizii privind procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor din 2024–2026.
- Curtea de Conturi Europeană, Raportul special nr. 23/2025.

NOTE

Note și trimiteri.

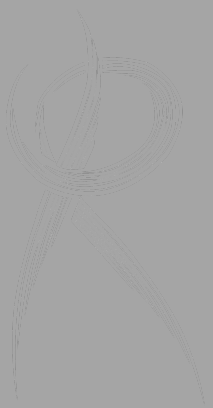
1. Comisia Europeană, pachetul de decizii privind procedurile de constatare a neîndeplinirii obligaţiilor din 8–9 iulie 2026: aviz motivat adresat României pentru neîndeplinirea ţintei de 50% pentru 2020 privind deşeurile municipale şi a ţintelor pentru ambalaje (sticlă şi total), după scrisoarea de punere în întârziere din iulie 2024. ↩
2. Comisia Europeană, pachetul de decizii din octombrie 2026, INFR(2025)0360: aviz motivat adresat României pentru netranspunerea integrală a Directivei (UE) 2024/884 de modificare a Directivei 2012/19/UE (DEEE); termen de transpunere: 9 octombrie 2025; scrisoarea de punere în întârziere a fost trimisă în noiembrie 2025. ↩
3. Comisia Europeană, scrisoare de punere în întârziere din 12 februarie 2025, INFR(2024)2266, privind transpunerea Directivei (UE) 2019/904 prin Ordonanța nr. 6/2021. ↩
4. Hotărârea CJUE din 18 octombrie 2018, Comisia/România, C-301/17 (68 de depozite neconforme); hotărârea din 14 decembrie 2023, C-109/22, pentru neexecutare (sumă forfetară de 1,5 milioane euro și penalități de 600 euro pe zi pentru fiecare dintre cele 31 de depozite rămase neînchise); sesizarea CJUE din 30 ianuarie 2026 privind depozitele care au beneficiat de perioada de tranziție din Tratatul de aderare. ↩
5. Directiva (UE) 2024/1785, art. 4 alin. (1): termen de transpunere 1 iulie 2026. ↩
6. Regulamentul (UE) 2025/40 a intrat în vigoare la 11 februarie 2025 și se aplică de la 12 august 2026; abrogă Directiva 94/62/CE, cu excepția unor dispoziții aplicabile tranzitoriu. ↩
7. Comisia Europeană, pachetul de decizii privind procedurile de constatare a neîndeplinirii obligaţiilor din 8–9 iulie 2026: aviz motivat adresat României pentru neîndeplinirea ţintei de 50% pentru 2020 privind deşeurile municipale şi a ţintelor pentru ambalaje (sticlă şi total), după scrisoarea de punere în întârziere din iulie 2024. ↩
8. Comisia Europeană, pachetul de decizii din octombrie 2026, INFR(2025)0360: aviz motivat adresat României pentru netranspunerea integrală a Directivei (UE) 2024/884 de modificare a Directivei 2012/19/UE (DEEE); termen de transpunere: 9 octombrie 2025; scrisoarea de punere în întârziere a fost trimisă în noiembrie 2025. ↩
9. Comisia Europeană, scrisoare de punere în întârziere din 12 februarie 2025, INFR(2024)2266, privind transpunerea Directivei (UE) 2019/904 prin Ordonanța nr. 6/2021. ↩
10. Comisia Europeană, aviz motivat din 25 iulie 2024 (procedură deschisă în noiembrie 2021) privind Directiva 1999/31/CE și Directiva 2008/98/CE: depozite neconforme, inclusiv în București, și capacitate insuficientă de tratare prealabilă a deșeurilor municipale amestecate și a biodeșeurilor. ↩
11. Hotărârea CJUE din 18 octombrie 2018, Comisia/România, C-301/17 (68 de depozite neconforme); hotărârea din 14 decembrie 2023, C-109/22, pentru neexecutare (sumă forfetară de 1,5 milioane euro și penalități de 600 euro pe zi pentru fiecare dintre cele 31 de depozite rămase neînchise); sesizarea CJUE din 30 ianuarie 2026 privind depozitele care au beneficiat de perioada de tranziție din Tratatul de aderare. ↩
12. Hotărârea CJUE din 18 octombrie 2018, Comisia/România, C-301/17 (68 de depozite neconforme); hotărârea din 14 decembrie 2023, C-109/22, pentru neexecutare (sumă forfetară de 1,5 milioane euro și penalități de 600 euro pe zi pentru fiecare dintre cele 31 de depozite rămase neînchise); sesizarea CJUE din 30 ianuarie 2026 privind depozitele care au beneficiat de perioada de tranziție din Tratatul de aderare. ↩
13. Nota de fundamentare la proiectul de ordonanță de urgență privind măsuri de eficientizare a gestionării deșeurilor (2023), cu privire la stadiul cauzelor C-301/17 și C-109/22. ↩
14. Comisia Europeană, aviz motivat din 25 iulie 2024 (procedură deschisă în noiembrie 2021) privind Directiva 1999/31/CE și Directiva 2008/98/CE: depozite neconforme, inclusiv în București, și capacitate insuficientă de tratare prealabilă a deșeurilor municipale amestecate și a biodeșeurilor. ↩
15. Directiva (UE) 2025/1892, în vigoare de la 16 octombrie 2025: transpunere în 20 de luni; scheme de răspundere extinsă pentru textile în 30 de luni. ↩
16. Expunerea de motive la proiectul de lege pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2021 privind depozitarea deșeurilor (Senat, 2021), care menționează procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor pentru necomunicarea măsurilor de transpunere a Directivei (UE) 2018/850. ↩
17. Hotărârea CJUE din 18 octombrie 2018, Comisia/România, C-301/17 (68 de depozite neconforme); hotărârea din 14 decembrie 2023, C-109/22, pentru neexecutare (sumă forfetară de 1,5 milioane euro și penalități de 600 euro pe zi pentru fiecare dintre cele 31 de

depozite rămase neînchise); sesizarea CJUE din 30 ianuarie 2026 privind depozitele care au beneficiat de perioada de tranziție din Tratatul de aderare. ↩

18. Directiva (UE) 2024/1785, art. 4 alin. (1): termen de transpunere 1 iulie 2026. ↩
19. Regulamentul (UE) 2025/40 a intrat în vigoare la 11 februarie 2025 și se aplică de la 12 august 2026; abrogă Directiva 94/62/CE, cu excepția unor dispoziții aplicabile tranzitoriu. ↩
20. Comisia Europeană, scrisoare de punere în întârziere din 12 februarie 2025, INFR(2024)2266, privind transpunerea Directivei (UE) 2019/904 prin Ordonanța nr. 6/2021. ↩
21. Comisia Europeană, scrisoare de punere în întârziere din 12 februarie 2025, INFR(2024)2266, privind transpunerea Directivei (UE) 2019/904 prin Ordonanța nr. 6/2021. ↩
22. Comisia Europeană, pachetul de decizii din octombrie 2026, INFR(2025)0360: aviz motivat adresat României pentru netranspunerea integrală a Directivei (UE) 2024/884 de modificare a Directivei 2012/19/UE (DEEE); termen de transpunere: 9 octombrie 2025; scrisoarea de punere în întârziere a fost trimisă în noiembrie 2025. ↩
23. Regulamentul (UE) 2024/1157 se aplică, în principal, de la 21 mai 2026; restricții privind exportul deșeurilor de plastic către țări din afara OCDE de la 21 noiembrie 2026; obligații de audit de la 21 mai 2027. ↩
24. Directiva (UE) 2025/1892, în vigoare de la 16 octombrie 2025: transpunere în 20 de luni; scheme de răspundere extinsă pentru textile în 30 de luni. ↩
25. Curtea de Conturi Europeană, Raportul special nr. 23/2025 – Gestionarea deșeurilor municipale. ↩

DESPRE STUDIU

Inventarul neconcordanțelor dintre dreptul Uniunii și dreptul român în domeniul deșeurilor, cu procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor deschise împotriva României, consecințele pentru operatori, instrumentele pe care aceștia le pot folosi de îndată și proiectul unei legi unice de corelare.



radu&asociații

Veritas, Fiducia, Sapientia.

S.C.P.A. RADU ŞI ASOCIAŢII

Str. Nerva Traian nr. 16, bl. M35, sc. 3, et. 5, ap. 77, sector 3, București

Tel.: +40 785 276 357 · Fax: +40 21 456 11 97

mihai@radusiasociatii.ro · radusiasociatii.ro

Lucrarea are caracter informativ şi reflectă legislația în vigoare în octombrie 2026. Nu constituie consultanță juridică pentru un caz concret.