

REGLEMENTAREA JURIDICĂ A CONSTRUCȚIILOR ÎN ROMÂNIA ÎN CONTEXT COMPARATIV EUROPEAN

Mihai Bogdan CRĂCIUNAȘ

or. Câmpulung Moldovenesc, România

Doctorand, Universitatea de Studii Politice și Economice Europene „Constantin Stere”,

Chișinău, Republica Moldova

e-mail: mihai.craciunas@yahoo.com

<https://orcid.org/0009-0008-0557-9572>

Reglementarea construcțiilor are ca obiectiv principal armonizarea interesului public, care vizează siguranța, sănătatea populației, protecția mediului și organizarea teritoriului, cu libertatea de inițiativă economică și exercitarea dreptului de proprietate. Lucrarea examinează cadrul juridic aplicabil construcțiilor civile, industriale și agricole din România, printr-o analiză comparativă axată pe funcțiile reglementării, raportată la sistemele juridice din Germania, Franța și Regatul Unit, precum și la standarde și politici europene relevante în domeniul produselor pentru construcții și al performanței energetice. Din perspectivă metodologică, cercetarea se bazează pe analiza doctrinară și comparativă a principalelor instrumente normative referitoare la autorizarea construirii, urbanism, asigurarea calității în construcții, securitatea la incendiu, performanța energetică și cerințele de mediu aplicabile obiectivelor industriale. Rezultatele evidențiază existența unei convergențe la nivel european în ceea ce privește obiectivele fundamentale ale reglementării, precum siguranța structurală, protecția împotriva incendiilor, eficiența energetică și protecția mediului.

Cuvinte-cheie: autorizare construire, calitate în construcții, urbanism, securitate la incendiu, performanță energetică.

LEGAL REGULATION OF CONSTRUCTION IN ROMANIA IN A EUROPEAN COMPARATIVE CONTEXT

The regulation of construction primarily aims to harmonize the public interest focused on safety, public health, environmental protection, and spatial planning with the freedom of economic initiative and the exercise of property rights. This paper examines the legal framework applicable to civil, industrial, and agricultural construction in Romania through a comparative analysis focused on the functions of regulation, considered in relation to the legal systems of Germany, France, and the United Kingdom, as well as to relevant European standards and policies in the fields of construction products and energy performance. From a methodological perspective, the research is based on a doctrinal and comparative analysis of the main regulatory instruments concerning building authorization, urban planning, quality assurance in construction, fire safety, energy performance, and environmental requirements applicable to industrial facilities. The findings highlight the existence of convergence at the European level with regard to the fundamental objectives of construction regulation, such as structural safety, fire protection, energy efficiency, and environmental protection.

Keywords: building authorization, construction quality, urban planning, fire safety, energy performance

LA RÉGLEMENTATION JURIDIQUE DES CONSTRUCTIONS EN ROUMANIE DANS UN CONTEXTE COMPARATIF EUROPÉEN

La réglementation des constructions vise principalement à harmoniser l'intérêt public portant sur la sécurité, la santé de la population, la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire avec la liberté d'initiative économique et l'exercice du droit de propriété. Le présent article examine le cadre juridique applicable aux constructions civiles, industrielles et agricoles en Roumanie, à travers une analyse comparative axée sur les fonctions de la réglementation, en référence aux systèmes juridiques de l'Allemagne, de la France et du Royaume-Uni, ainsi qu'aux normes et politiques européennes pertinentes dans les domaines des produits de construction et de la performance énergétique. D'un point de vue méthodologique, la recherche repose sur une analyse doctrinale et comparative des principaux instruments normatifs relatifs à l'autorisation de construire, à l'urbanisme, à l'assurance de la qualité dans la construction, à la sécurité incendie, à la performance énergétique et aux exigences environnementales applicables aux installations industrielles. Les résultats mettent en évidence l'existence d'une convergence au niveau européen en ce qui concerne les objectifs fondamentaux de la réglementation des constructions, tels que la sécurité structurelle, la protection contre l'incendie, l'efficacité énergétique et la protection de l'environnement.

Mots-clés: autorisation de construire, qualité des constructions, urbanisme, sécurité incendie, performance énergétique

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СТРОИТЕЛЬСТВА В РУМЫНИИ В СРАВНИТЕЛЬНОМ ЕВРОПЕЙСКОМ КОНТЕКСТЕ

Основная цель регулирования строительства - гармонизация общественных интересов, направленных на безопасность, здоровье населения, охрану окружающей среды и территориальную организацию, со свободой экономической инициативы и осуществлением права собственности. В статье рассматривается правовая база, применимая к гражданскому, промышленному и сельскохозяйственному строительству в Румынии, посредством сравнительного анализа функций регулирования, отраженных в правовых системах Германии, Франции и Великобритании, а также в соответствующих европейских стандартах и политике в области строительных материалов и энергоэффективности. С методологической точки зрения исследование основано на доктринальном и сравнительном анализе основных нормативных документов, касающихся разрешения на строительство, градостроительства, обеспечения качества строительства, пожарной безопасности, энергоэффективности и экологических требований, применимых к промышленным объектам. Результаты показывают наличие конвергенции на европейском уровне в отношении основных целей регулирования, таких как структурная безопасность, противопожарная защита, энергоэффективность и охрана окружающей среды.

Ключевые слова: разрешение на строительство, качество строительства, городское планирование, пожарная безопасность, энергоэффективность.

Introducere

Dezbaterile academice privind reglementarea construcțiilor au cunoscut, în ultimele decenii, o evoluție marcând tranziția de la o abordare predominant tehnico-prescriptivă, centrată pe enumerarea unor cerințe obligatorii de conformare, către un cadru conceptual mai complex, orientat spre obiective

și performanță. Această schimbare este asociată cu o atenție acordată managementului riscului, inclusiv riscului rezidual, definirii unor obiective funcționale clare, precum securitatea la incendiu bazată pe scenariul de performanță, creșterii performanței energetice și reducerii impactului asupra mediului, precum și integrării construcțiilor în politici urbane și de me-

diu. În acest context, reglementarea construcțiilor nu mai este privită doar ca un ansamblu de norme tehnice rigide, ci ca un instrument de politică publică, menit să răspundă simultan cerințelor de siguranță, sustenabilitate și dezvoltare economică.

Literatura de specialitate a analizat în mod constant această schimbare de paradigmă. Sheridan, în anul 2001, evidențiază faptul că reglementările tradiționale din statele europene s-au bazat pe sisteme prescriptive detaliate, care au asigurat un nivel minim de siguranță, dar care au devenit tot mai puțin flexibile în raport cu diversificarea soluțiilor constructive și cu progresul tehnologic [1, p.3-7]. Ulterior, Meacham, în anul 2010, arată că introducerea abordărilor bazate pe obiective și pe evaluarea riscului, în special în domeniul securității la incendiu, a permis adaptarea reglementărilor la complexitatea construcțiilor moderne, prin evaluarea performanței reale a clădirilor în diverse scenarii [2, p.10]. Aceeași tensiune dintre codurile prescriptive și abordările ingineresti orientate spre obiective este analizată de Bergstrom, în anul 2015, care subliniază dificultățile armonizării reglementărilor la nivelul Uniunii Europene, cu referiri explicite la practica germană și la tendințele emergente de convergență normativă [3, p.20-30].

În paralel, literatura comparativă europeană a propus tipologii ale sistemelor de reglementare, distingând între modele prescriptive și modele orientate spre performanță și a realizat analize comparative ale cerințelor tehnice aplicabile în mai multe state. Aceste cercetări au avut în vedere domenii precum: rezistența structurală, securitatea la incendiu, accesibilitatea construcțiilor, izolația termică, calitatea aerului interior și reglementarea instalațiilor, evidențiind atât obiective comune, cât și diferențe structurale între regimurile juridice naționale. În ceea ce privește performanța energetică și integrarea construcțiilor în politicile de mediu, câțiva cer-

cetători subliniază rolul determinant al politicilor europene în remodelarea legislațiilor naționale, prin trecerea de la cerințe minime de eficiență energetică către obiective ambițioase de decarbonizare a fondului construit.

Din perspectivă instituțională, există cercetători care arată că diferențele dintre modelele de organizare statală, precum structura federală din Germania sau modelul mai centralizat din Franța, influențează în mod direct modul de elaborare, implementare și control al reglementărilor în domeniul construcțiilor. În acest context teoretic și comparativ, analiza cadrului juridic românesc în raport cu reglementările aplicabile în alte state europene se dovedește relevantă atât din punct de vedere științific, cât și practic, întrucât permite identificarea punctelor de convergență în ceea ce privește obiectivele fundamentale ale normelor, înțelegerea diferențelor instituționale și evaluarea impactului obligațiilor europene în materie de energie și protecția mediului asupra construcțiilor civile, industriale și agricole. Această abordare comparativă contribuie, în ansamblu, la o mai bună poziționare a României în raport cu tendințele europene actuale în domeniul reglementării construcțiilor.

Metodologia de cercetare

Prezenta lucrare se bazează pe o metodologie de cercetare juridică de tip doctrinar, combinată cu o analiză comparativă funcțională, abordare frecvent utilizată în studiile de drept comparat aplicate domeniului construcțiilor. Analiza doctrinară presupune examinarea sistematică a actelor normative, a doctrianelor juridice și a documentelor de politică publică relevante, în scopul identificării principiilor, obiectivelor și mecanismelor de reglementare care guvernează domeniul construcțiilor civile, industriale și agricole. Această metodă este considerată adecvată pentru analiza reglementărilor tehnico-juridice complexe, deoarece permite corelarea normelor legale

cu funcțiile lor sociale și economice, așa cum subliniază Zweigert și Kotz în lucrarea lor de referință din anul 1998 privind metodologia dreptului comparat [4, p.62-70].

Componenta comparativă a cercetării este construită pe baza comparației funcționale, metodă care nu se limitează la compararea formală a actelor normative sau a denumirilor acestora, ci urmărește identificarea problemelor concrete pe care reglementările le soluționează și a instrumentelor juridice utilizate în acest scop. Această abordare este susținută de doctrina clasică a dreptului comparat, fiind promovată de o serie de cercetători care arată că eficiența comparației juridice derivă din analiza funcțiilor îndeplinite de norme în contexte instituționale diferite. Aplicarea acestei metode permite evidențierea convergențelor și divergențelor dintre sistemele juridice analizate, chiar și în situațiile în care structura normativă sau terminologia diferă semnificativ.

În cadrul cercetării sunt analizate cinci axe principale de reglementare pentru înțelegerea cadrului juridic al construcțiilor. Prima axă vizează urbanismul și autorizarea construirii, fiind analizate normele care consacră dreptul de a construi și mecanismele administrative de control al utilizării terenurilor. Această dimensiune este centrală în majoritatea sistemelor europene, după cum evidențiază unii cercetători științifici care subliniază rolul planificării spațiale în coordonarea interesului public cu inițiativa privată. A doua axă se referă la calitatea în construcții și la regimul responsabilităților pe parcursul întregului ciclu de viață al construcției, de la proiectare și execuție până la recepție și exploatare. Importanța acestei abordări integrale arată că fragmentarea responsabilităților conduce adesea la deficiențe de conformare și la dificultăți în stabilirea răspunderii juridice.

A treia axă analitică privește securitatea la incendiu, domeniu în care literatura de specialitate

semnalează o tranziție progresivă de la reglementări strict prescriptive către modele orientate spre obiective și evaluarea riscurilor. În anul 2010, literatura de specialitate subliniază că securitatea la incendiu reprezintă un exemplu emblematic al necesității de a corela cerințele tehnice cu scenariile de performanță, în special în cazul construcțiilor complexe sau cu destinație industrială. A patra axă este dedicată performanței energetice a clădirilor, analizată atât din perspectiva cerințelor juridice naționale, cât și a obiectivelor europene. În acest sens, în anul 2020, este demonstrat că reglementările privind eficiența energetică au devenit un instrument central de politică publică, influențând în mod direct proiectarea, execuția și renovarea construcțiilor în toate statele membre ale Uniunii Europene.

Cea de-a cincea axă vizează relația dintre construcții și protecția mediului, cu accent asupra obiectivelor industriale care pot genera un impact semnificativ asupra mediului. Această dimensiune este analizată în corelație cu regimul autorizațiilor de mediu și cu principiile prevenirii și controlului integrat al poluării. Literatura de specialitate, în anul 2018, evidențiază faptul că, în cazul construcțiilor industriale, separarea strictă între dreptul construcțiilor și dreptul mediului devine tot mai dificilă, fiind necesară o abordare integrată a celor două domenii.

În ceea ce privește delimitările cercetării, lucrarea nu urmărește o inventariere a tuturor normativelor tehnice aplicabile în domeniul construcțiilor, având în vedere numărul ridicat și caracterul lor dinamic. Opțiunea metodologică este justificată de faptul că o astfel de abordare ar risca să transforme analiza juridică într-o prezentare descriptivă, fără valoare explicativă. În schimb, cercetarea se concentrează asupra arhitecturii juridice a reglementării și asupra modului în care aceasta se particularizează în funcție de tipul construcției, fie ea civilă, industrială sau agricolă. Această delimitare este în concordanță

cu recomandările formulate de Van Hoecke în anul 2015, care subliniază importanța selecției critice a normelor analizate în studiile de drept comparat, în vederea menținerii coerenței și relevanței științifice a demersului [5, p.178].

Cadrul juridic al construcțiilor în România în context comparativ european

Autorizarea executării lucrărilor de construcții constituie un mecanism juridic prin care autoritățile publice exercită controlul asupra activităților de construire, în vederea protejării interesului general. În România, acest mecanism este consacrat prin Legea nr. 50 din anul 1991, care condiționează realizarea lucrărilor de construcții sau de desființare de obținerea unei autorizații administrative prealabile, emisă pe baza unui drept real asupra imobilului și cu respectarea documentațiilor de urbanism. Autorizația de construire reprezintă un act administrativ individual cu caracter constitutiv, prin care se conferă titularului dreptul de a edifica o construcție în limitele stabilite de lege și de condițiile impuse de autoritatea competentă.

Din punct de vedere funcțional, regimul autorizării în România este structurat pe două paliere complementare. Controlul anterior începerii lucrărilor presupune analiza documentației tehnice, verificarea conformității cu planurile de urbanism și obținerea avizelor și acordurilor prevăzute de legislația specială. Controlul ulterior vizează respectarea condițiilor stabilite prin autorizație pe parcursul execuției lucrărilor, aplicarea sancțiunilor în cazul nerespectării disciplinei în construcții, precum și validarea finală a construcției prin procedura de recepție.

O structură similară se regăsește și în Germania, unde dreptul de a construi este supus unui control administrativ riguros, exercitat în baza codurilor de construcții ale landurilor. Autorizația de construire

are rolul de a verifica atât conformitatea cu planificarea urbanistică, cât și respectarea cerințelor tehnice esențiale, disciplina în construcții fiind asigurată printr-un sistem descentralizat, adaptat structurii federale a statului. În Franța, autorizarea construirii este reglementată prin dreptul urbanismului și se realizează prin acte administrative precum permisul de construire, care îndeplinește o funcție similară celei din dreptul român, dar este integrat într-un sistem mai accentuat de control al utilizării terenului. În Regatul Unit, mecanismul de autorizare este divizat între autorizarea de planificare și controlul construcțiilor, ceea ce conduce la o separare instituțională între verificarea utilizării terenului și controlul conformității tehnice a construcției.

Prin comparație, modelul românesc se înscrie în tradiția continentală a dreptului administrativ al construcțiilor, caracterizată printr-un control administrativ unitar, exercitat atât anterior, cât și ulterior realizării lucrărilor, cu scopul asigurării disciplinei în construcții și al prevenirii edificării unor construcții neconforme.

Amenajarea teritoriului și urbanismul constituie cadrul juridic în care se exercită dreptul de a construi, având rolul de a coordona dezvoltarea spațială în raport cu interesul public. În România, acest domeniu este reglementat prin Legea nr. 350 din anul 2001, care instituie instrumentele de planificare urbanistică și stabilește condițiile în care o investiție devine autorizabilă. Documentațiile de urbanism determină parametri esențiali ai construcțiilor, precum funcțiunea admisă, regimul de înălțime și indicatorii urbanistici.

Acest model se înscrie în tradiția continentală a dreptului urbanismului, regăsită și în Franța, unde planificarea urbană joacă un rol determinant în controlul dezvoltării construite, și în Germania, unde planurile urbanistice locale stabilesc cadrul juridic al utilizării terenurilor. Prin contrast, în Regatul

Unit, planificarea urbană este separată instituțional de controlul construcțiilor, ceea ce conduce la o flexibilitate mai mare în adaptarea soluțiilor tehnice, dar menține un control riguros asupra utilizării terenurilor. Prin comparație, sistemul românesc acordă planificării urbanistice un rol central în procesul de autorizare.

Regimul calității în construcții este reglementat în România prin Legea nr. 10 din anul 1995, care stabilește cerințe aplicabile pe întreg ciclul de viață al construcției, de la proiectare și execuție până la recepție și exploatare. Legea consacră un sistem integrat de responsabilități care implică proiectanții, executanții, beneficiarii și autoritățile publice, având ca obiectiv asigurarea siguranței, durabilității și funcționalității construcțiilor.

Un element distinctiv al sistemului românesc este rolul activ al statului în controlul conformității, prin verificarea proiectelor, proceduri de recepție și control exercitat de instituții specializate. În Germania, controlul calității este realizat printr-o combinație de verificări administrative și standarde tehnice aplicate la nivel regional. Franța pune un accent deosebit pe responsabilitatea profesională și pe mecanismele de garantare a calității construcțiilor, inclusiv prin sisteme de asigurare. În Regatul Unit, controlul calității este mai strâns legat de conformitatea cu regulamentele de construcții și de responsabilitatea actorilor implicați, cu o intervenție administrativă mai redusă comparativ cu modelul românesc.

Securitatea la incendiu reprezintă o cerință a construcțiilor, având ca scop protecția vieții, bunurilor și mediului. În România, cadrul juridic general este stabilit prin Legea nr. 307 din anul 2006 iar reglementarea tehnică este detaliată prin normative specifice, dintre care un reper recent îl constituie normativul P 118 din anul 2025. Acest cadru instituie obligații clare privind avizarea și autorizarea din perspectiva securității la incendiu.

La nivel comparativ, Germania și Franța au cunoscut evoluții similare, prin actualizarea reglementărilor ca răspuns la incidente majore și la progresul tehnologic, orientându-se treptat către cerințe bazate pe obiective. În Regatul Unit, securitatea la incendiu este reglementată prin reguli tehnice detaliate, completate de ghiduri de conformare, care permit utilizarea unor soluții alternative cu condiția atingerii nivelului de siguranță impus. România se înscrie în această tendință europeană de modernizare, însă păstrează un rol important al avizării administrative.

Performanța energetică a clădirilor a devenit un domeniu central al reglementării construcțiilor, ca urmare a obiectivelor de reducere a consumului de energie și a emisiilor de gaze cu efect de seră. În România, cadrul juridic este stabilit prin Legea nr. 372 din anul 2005, care introduce cerințe minime de performanță energetică și obligația certificării energetice.

Această evoluție este determinată în mod direct de politicile Uniunii Europene, care au influențat în mod similar legislațiile din Germania, Franța și Regatul Unit. În toate aceste state, performanța energetică a devenit un criteriu esențial în proiectarea și renovarea clădirilor, conducând la o convergență normativă semnificativă. Diferențele se manifestă în principal la nivelul mecanismelor de implementare și control, nu la nivelul obiectivelor urmărite.

Regimul juridic aplicabil produselor pentru construcții influențează în mod direct calitatea și siguranța construcțiilor, fiind caracterizat printr-un nivel ridicat de armonizare la nivelul Uniunii Europene. Deși statele membre rămân competente în privința reglementării lucrărilor de construcții, condițiile de introducere pe piață a produselor pentru construcții sunt stabilite prin norme europene cu aplicabilitate directă.

În România, utilizarea produselor conforme este o obligație derivată din sistemul calității în

construcții, iar demonstrarea conformității acestora este esențială pentru validarea construcției. Germania integrează produsele pentru construcții într-un sistem complex de standarde și reglementări regionale, Franța pune accent pe responsabilitatea producătorilor și pe integrarea produselor în mecanismele de garantare, iar Regatul Unit corelează utilizarea produselor conforme cu respectarea regulilor de construcții. Noul cadru european adoptat în anul 2024 consolidează aceste tendințe, accentuând importanța trasabilității și a performanței produselor.

Particularizări pe tipuri de construcții în România

Construcțiile civile, care includ locuințele, clădirile de birouri și clădirile publice, sunt supuse unui regim juridic complex, determinat de interacțiunea dintre reglementările de urbanism, cerințele tehnice și politicile publice sectoriale. În cadrul acestui tip de construcții, urbanismul joacă un rol determinant, întrucât funcțiunea admisă, regimul de înălțime și densitatea construibilă condiționează în mod direct posibilitatea realizării investiției. Accesul la autorizația de construire este strâns legat de conformarea cu documentațiile de urbanism, care stabilesc parametri esențiali pentru integrarea construcțiilor în țesutul urban existent.

Pe lângă dimensiunea urbanistică, construcțiile civile sunt influențate într-o măsură tot mai mare de cerințele privind performanța energetică. Obligația certificării energetice, precum și impunerea unor standarde minime pentru anvelopa clădirii și instalațiile aferente reflectă integrarea politicilor energetice și de mediu în dreptul construcțiilor. Această evoluție este rezultatul transpunerii și aplicării cadrului european în materie de eficiență energetică, ceea ce determină o convergență progresivă a reglementărilor naționale cu obiectivele Uniunii Europene privind reducerea

consumului de energie și a emisiilor asociate fondului construit.

Un alt element esențial pentru construcțiile civile îl reprezintă securitatea la incendiu, care este reglementată diferențiat în funcție de categoria de importanță a construcției, destinația acesteia și riscurile specifice. Regimul de avizare și autorizare din această perspectivă urmărește protejarea vieții și a bunurilor, fiind integrat în procedura generală de autorizare a construirii. În ansamblu, construcțiile civile ilustrează cel mai bine tendința de consolidare a unei reglementări integrate, în care cerințele urbanistice, energetice și de siguranță sunt tratate ca elemente complementare ale aceluiași proces juridic.

Construcțiile industriale se disting printr-un regim juridic mai complex, determinat de impactul potențial semnificativ al activităților desfășurate asupra mediului, sănătății populației și securității în muncă. În cazul acestui tip de construcții, cadrul clasic al dreptului construcțiilor, care include autorizarea executării lucrărilor, respectarea cerințelor de calitate și securitatea la incendiu, este completat de un set suplimentar de obligații specifice dreptului mediului. Această suprapunere normativă reflectă necesitatea unei abordări integrate a procesului investițional în domeniul industrial.

Un element central al reglementării construcțiilor industriale îl constituie aplicabilitatea regimului autorizației integrate de mediu, în special pentru instalațiile care intră sub incidența normelor privind emisiile industriale. Acest tip de autorizație operează pe baza principiului celor mai bune tehnici disponibile și impune condiții stricte privind prevenirea și controlul poluării, gestionarea deșeurilor și monitorizarea impactului asupra mediului. Prin urmare, analiza juridică a construcțiilor industriale nu se poate limita la etapa construirii, ci trebuie să includă și faza de operare a obiectivului, care este supusă unor cerințe distincte și continue.

În acest context, regimul juridic al construcțiilor industriale este caracterizat de o dublă condiționare. Pe de o parte, realizarea construcției este supusă autorizării din perspectiva dreptului construcțiilor, iar pe de altă parte, funcționarea acesteia este condiționată de obținerea autorizațiilor necesare din perspectiva protecției mediului și a securității. Această dublă abordare evidențiază specificitatea construcțiilor industriale și necesitatea coordonării între autoritățile competente, pentru a asigura un echilibru între dezvoltarea economică și protecția interesului public.

Construcțiile agricole prezintă particularități juridice distincte, generate atât de amplasarea acestora, cât și de natura activităților desfășurate. În mod frecvent, aceste construcții sunt situate în extravilan, ceea ce implică o dependență accentuată de regimul juridic al terenurilor și de documentațiile de urbanism aplicabile zonelor rurale. Această situație determină dificultăți suplimentare în procesul de autorizare, în special în contextul conversiei terenurilor agricole și al protejării fondului funciar.

Din punct de vedere al riscurilor, construcțiile agricole sunt caracterizate de o serie de vulnerabilități specifice, precum riscul de incendiu generat de depozitarea furajelor sau de prezența prafului combustibil, riscurile de natură sanitar-veterinară și problemele legate de gestionarea dejecțiilor și a apelor uzate. Aceste elemente impun cerințe suplimentare de securitate și pot atrage obligații specifice în materie de protecție a mediului, în special în cazul exploatațiilor agricole de mari dimensiuni sau al fermelor intensive.

Reglementarea construcțiilor agricole trebuie să răspundă astfel unei provocări de proporționalitate, constând în necesitatea de a diferenția între construcțiile agricole de mică amploare și cele cu impact semnificativ asupra mediului și sănătății pu-

blice. O abordare excesiv de rigidă riscă să trateze anexele agricole ca pe proiecte urbane complexe, în timp ce o reglementare prea permisivă poate conduce la diminuarea nivelului de siguranță și de protecție a mediului. În acest sens, construcțiile agricole evidențiază nevoia unui echilibru normativ între flexibilitate procedurală și menținerea standardelor esențiale de siguranță, calitate și protecție a mediului.

Comparație cu Germania, Franța și Regatul Unit

Reglementarea construcțiilor în *Germania* este caracterizată de o structură duală, determinată de organizarea federală a statului. Pe de o parte, dreptul public al construcțiilor și al urbanismului este reglementat la nivel federal, având ca act normativ central legea privind construcțiile și amenajarea teritoriului, care stabilește principiile generale ale planificării spațiale și utilizării terenurilor. Pe de altă parte, reglementările privind construcțiile propriu-zise sunt adoptate la nivelul landurilor, prin coduri regionale de construcții, care detaliază cerințele tehnice și procedurale aplicabile edificării construcțiilor. Această distribuție a competențelor conduce la existența unor variații interregionale, compensate parțial prin utilizarea unor modele de armonizare, care urmăresc asigurarea unei coerențe minime între reglementările landurilor.

În comparație cu acest model, România se caracterizează printr-o arhitectură normativă mai centralizată, bazată pe legi naționale și normative tehnice aplicabile pe întreg teritoriul statului. Cu toate acestea, din perspectivă funcțională, cele două sisteme prezintă similitudini semnificative, întrucât ambele operează cu aceeași succesiune logică a procesului de construire, care presupune planificarea urbanistică, autorizarea executării lucrărilor și exercitarea

controlului asupra conformității. Diferența majoră constă nu în obiectivele urmărite, ci în nivelul de descentralizare și în flexibilitatea normativă permisă autorităților regionale.

Franța se distinge în peisajul european printr-un nivel ridicat de codificare a reglementărilor aplicabile construcțiilor, reflectat în existența unor coduri dedicate care acoperă atât aspectele urbanistice, cât și cele tehnice și funcționale ale construcțiilor. Această abordare normativă este completată de un accent deosebit pus pe mecanismele de răspundere și de garantare a calității construcțiilor, care joacă un rol central în asigurarea conformității. În mod particular, sistemul francez consacră o garanție pe termen lung pentru defectele de construcție, însoțită în practică de obligația de asigurare, ceea ce contribuie la transferul riscului și la consolidarea disciplinei în domeniu.

Comparativ cu România, unde Legea nr. 10 din anul 1995 stabilește un cadru clar al responsabilităților actorilor implicați în procesul de construire, diferența principală constă în gradul de integrare a mecanismelor de asigurare în sistemul de conformare. În timp ce în România accentul este pus în mod tradițional pe controlul administrativ și pe verificările exercitate de autorități, modelul francez utilizează într-o măsură mai mare instrumente de piață, precum asigurările obligatorii, pentru a asigura respectarea cerințelor de calitate. Această diferență reflectă opțiuni distincte de politică juridică, fără a implica neapărat obiective divergente în materie de siguranță și durabilitate a construcțiilor.

Reglementarea construcțiilor în *Regatul Unit*, în special în Anglia, este caracterizată printr-o separare instituțională clară între controlul utilizării terenurilor și controlul conformității tehnice a

construcțiilor. Sistemul de reglementare se bazează pe regulamentele de construcții, care stabilesc cerințele tehnice aplicabile clădirilor, și pe documente de orientare elaborate de autoritățile publice, care descriu modalitățile uzuale de conformare. Acest cadru permite utilizarea unor soluții alternative, cu condiția demonstrării atingerii obiectivelor de siguranță și performanță impuse de reglementare.

Diferența fundamentală față de modelul românesc constă în faptul că autorizarea urbanistică și controlul tehnic al construcțiilor sunt tratate ca proceduri distincte, fiecare cu propriile autorități și mecanisme de control. În România, aceste dimensiuni tind să fie integrate într-un flux unic de autorizare, marcat de un număr ridicat de avize și de o dependență accentuată de documentațiile de urbanism. Modelul britanic favorizează o mai mare flexibilitate procedurală în domeniul tehnic, în timp ce menține un control riguros asupra utilizării terenurilor, evidențiind o concepție diferită asupra rolului administrației publice în procesul de construire.

Graficul realizat în figura 1 compară gradul de centralizare normativă în România, Germania, Franța și Regatul Unit, pe o scală conceptuală de la redus la ridicat. Graficul evidențiază poziționarea României ca sistem relativ centralizat, în care reglementarea construcțiilor este dominată de legislația națională și de normative tehnice uniforme. Germania și Regatul Unit prezintă un grad mai scăzut de centralizare, reflectând distribuția competențelor la nivel regional sau separarea instituțională a procedurilor. Franța ocupă o poziție intermediară, caracterizată prin codificare amplă dar aplicare administrativă relativ unitară.

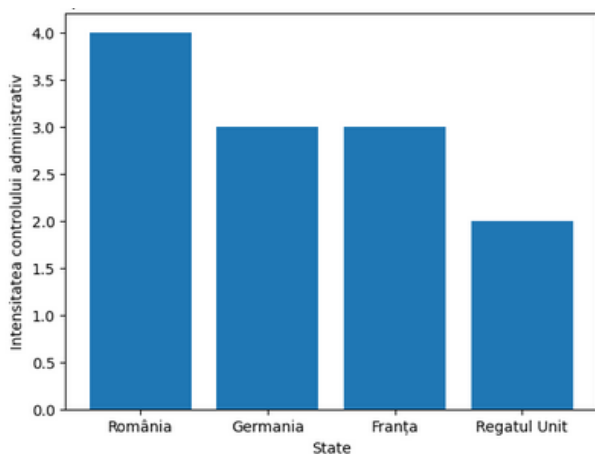


Fig.1. Nivelul de centralizare a reglementării construcțiilor în România, Germania, Franța și Regatul Unit.

Sursa: elaborare proprie.

Asemănări și diferențe-cheie pe axe de reglementare

Un prim element de convergență între sistemele juridice analizate îl reprezintă existența unui mecanism de autorizare a executării lucrărilor de construcții și a unui control administrativ al conformării. În toate jurisdicțiile examinate, dreptul de a construi este condiționat de obținerea unui act administrativ sau de parcurgerea unei proceduri formale care permite autorităților publice să verifice respectarea interesului general, fie că este vorba despre siguranță, urbanism sau protecția mediului. Această abordare reflectă recunoașterea caracterului de activitate cu impact social semnificativ al construcțiilor și necesitatea unui control public preventiv.

Diferențele dintre state devin însă evidente în modul de organizare a acestui control. În Germania, competențele sunt distribuite între nivelul federal și cel al landurilor, ceea ce conduce la existența unor regimuri procedurale diferențiate, adaptate specifi-

cului regional. În Regatul Unit, separarea procedurală dintre autorizarea urbanistică și controlul tehnic al construcțiilor generează un sistem flexibil, dar fragmentat instituțional. În România, regimul autorizării este caracterizat de un grad ridicat de centralizare normativă și de un rol determinant al legislației naționale, în special al Legii nr. 50 din anul 1991, precum și de un lanț complex de avize și acorduri care structurează procesul decizional. Aceste diferențe nu afectează obiectivul comun al controlului, ci reflectă opțiuni distincte privind arhitectura administrativă și distribuția competențelor.

Reglementarea calității în construcții reprezintă o altă axă fundamentală de analiză, în cadrul căreia se pot identifica atât convergențe, cât și diferențe semnificative. În România, sistemul calității este structurat prin Legea nr. 10 din anul 1995, care instituie cerințe aplicabile pe întreg ciclul de viață al construcției și stabilește responsabilități clare pentru actorii implicați. Accentul este pus pe verificările tehnice, procedurile de recepție și controlul exercitat de autorități publice, ceea ce conferă statului un rol central în asigurarea conformității.

În plan comparativ, Franța este frecvent menționată ca un reper în ceea ce privește integrarea mecanismelor de răspundere și garantare în domeniul construcțiilor. Sistemul francez se caracterizează prin existența unor garanții pe termen lung pentru defectele de construcție, corelate în practică cu obligații de asigurare, ceea ce permite transferul riscului și consolidarea disciplinei profesionale. Germania și Regatul Unit utilizează modele mixte, în care controlul administrativ este completat de standarde tehnice și de mecanisme contractuale sau industriale, cu variații semnificative în funcție de domeniu și tipul construcției. Aceste diferențe evidențiază faptul că asigurarea calității poate fi realizată prin combinații diferite de instrumente juridice, fără a compromite obiectivul general al siguranței și durabilității construcțiilor.

Securitatea la incendiu constituie un domeniu în care tendințele de modernizare sunt vizibile în toate statele analizate, deși ritmul și modalitățile de implementare diferă. În România, actualizarea normativului privind securitatea la incendiu în anul 2025 indică un efort de adaptare la cerințele contemporane și la evoluțiile tehnice din domeniu. Această reformă se înscrie într-un context european mai larg, în care numeroase jurisdicții au revizuit reglementările existente ca răspuns la incidente majore și la schimbările tehnologice.

Literatura de specialitate evidențiază faptul că multe sisteme juridice se află într-o zonă de tranziție între reglementările strict prescriptive și abordările orientate spre obiective și evaluarea riscurilor. În Germania, de exemplu, dezbaterile doctrinare și tehnice subliniază necesitatea corelării cerințelor normative cu obiectivele reale de siguranță și cu scenariile de risc, în special pentru construcțiile complexe. Aceeași tensiune este prezentă și în alte state, inclusiv în România, unde provocarea constă în asigurarea unui echilibru între claritatea normelor prescriptive și flexibilitatea necesară pentru aplicarea unor soluții tehnice inovatoare.

Domeniul performanței energetice a clădirilor reprezintă axa de reglementare cu cel mai ridicat grad de convergență între statele analizate. Revizuirea cadrului european privind performanța energetică a clădirilor în anul 2024 a consolidat obiectivele comune de reducere a consumului de energie și de decarbonizare a fondului construit, impunând statelor membre ținte și instrumente similare, precum planurile de renovare, certificatele de performanță energetică și promovarea clădirilor cu emisii foarte reduse sau nule.

În acest context, diferențele dintre sistemele naționale se manifestă în principal la nivelul mecanismelor de implementare și al capacității administrative, nu la nivelul obiectivelor urmărite. România

dispune de un cadru juridic intern stabilit prin Legea nr. 372 din anul 2005, care este supus unui proces continuu de ajustare pentru a reflecta evoluțiile europene. Astfel, performanța energetică ilustrează cel mai clar modul în care dreptul Uniunii Europene influențează în mod direct reglementările naționale din domeniul construcțiilor, conducând la o armonizare progresivă a politicilor publice.

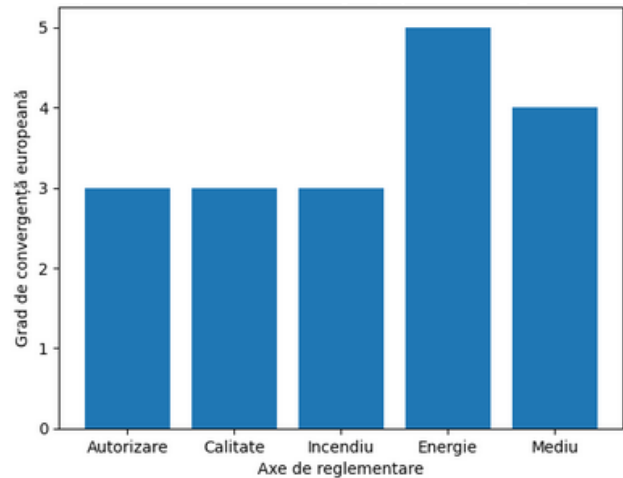


Fig.2. Gradul de convergență europeană pe principalele axe de reglementare în domeniul construcțiilor.

Sursa: elaborare proprie.

Graficul din figura 2 sintetizează gradul de convergență între statele analizate pe principalele axe de reglementare: autorizare, calitate, securitate la incendiu, energie și mediu. Graficul evidențiază faptul că performanța energetică reprezintă domeniul cu cel mai ridicat nivel de convergență, ca urmare a influenței directe a politicilor Uniunii Europene. De asemenea, protecția mediului prezintă un grad ridicat de armonizare, în special în cazul construcțiilor industriale. În schimb, autorizarea, calitatea și securitatea la incendiu rămân domenii în care persistă diferențe structurale semnificative între sistemele

naționale, generate de tradiții juridice și administrative distincte.

În cazul construcțiilor industriale, interacțiunea dintre dreptul construcțiilor și dreptul mediului generează un regim juridic complex, care depășește cadrul tradițional al autorizării construirii. Aplicarea normelor privind emisiile industriale introduce o logică de autorizare integrată, orientată spre prevenirea și controlul poluării, care impune condiții stricte privind proiectarea, execuția și exploatarea obiectivelor industriale. Această abordare reflectă principiul integrării cerințelor de mediu în toate etapele ciclului de viață al construcțiilor industriale.

Din perspectivă practică, acest regim implică necesitatea corelării încă din faza de proiectare a soluțiilor constructive cu cerințele de mediu, precum asigurarea spațiilor de retenție, implementarea măsurilor de prevenire a scurgerilor și instituirea unor sisteme de monitorizare. Nerespectarea acestor cerințe poate conduce la blocaje semnificative în etapa de autorizare a funcționării, chiar dacă construcția este realizată conform normelor din dreptul construcțiilor. Această situație evidențiază importanța unei abordări integrate și coordonate a reglementării, în care obiectivele de dezvoltare economică sunt armonizate cu protecția mediului și a sănătății publice.

Concluzii

Analiza cadrului juridic aplicabil construcțiilor civile, industriale și agricole, realizată din perspectivă comparativă, evidențiază faptul că reglementarea acestui domeniu este caracterizată de o convergență progresivă a obiectivelor urmărite la nivel european, concomitent cu menținerea unor diferențe structurale semnificative între sistemele juridice naționale. În toate jurisdicțiile analizate, reglementarea construcțiilor urmărește proteja-

rea interesului public prin asigurarea siguranței, calității, eficienței energetice și protecției mediului, însă modalitățile juridice și instituționale prin care aceste obiective sunt atinse variază în funcție de tradițiile administrative și de opțiunile de politică legislativă.

În ceea ce privește România, cercetarea relevă existența unui cadru normativ coerent și relativ stabil, structurat în jurul unor acte normative fundamentale care reglementează autorizarea construirii, urbanismul, calitatea în construcții, securitatea la incendiu și performanța energetică. Modelul românesc se caracterizează printr-un grad ridicat de centralizare normativă și printr-un rol semnificativ al controlului administrativ exercitat de autoritățile publice, atât în faza de autorizare, cât și pe parcursul execuției și exploatării construcțiilor. Această abordare asigură un nivel ridicat de control preventiv, dar poate genera dificultăți practice legate de complexitatea procedurilor și de durata procesului de autorizare.

Comparația cu Germania, Franța și Regatul Unit evidențiază faptul că diferențele dintre sisteme nu privesc în principal obiectivele reglementării, ci arhitectura instituțională și instrumentele juridice utilizate pentru atingerea acestora. Germania oferă un exemplu de descentralizare normativă, în care competențele sunt distribuite între nivelul federal și cel regional, menținând însă o logică funcțională comună a procesului de construire. Franța se remarcă printr-o codificare amplă și prin integrarea mecanismelor de răspundere și garantare, care completează controlul administrativ prin instrumente de piață. Regatul Unit adoptă un model distinct, bazat pe separarea clară dintre controlul utilizării terenurilor și controlul tehnic al construcțiilor, ceea ce conferă o flexibilitate procedurală sporită, în special în domeniul conformării tehnice.

Un domeniu în care convergența este deosebit de accentuată îl reprezintă performanța energetică a clădirilor, unde politicile Uniunii Europene au determinat alinierea progresivă a reglementărilor naționale către obiective comune de eficiență energetică și decarbonizare a fondului construit. În mod similar, reglementarea produselor pentru construcții și cerințele aplicabile construcțiilor industriale cu impact asupra mediului evidențiază rolul tot mai important al dreptului european în modelarea practicilor naționale, chiar și în domenii care rămân, formal, în competența statelor membre.

În acest context, direcțiile de evoluție legislativă pentru România pot fi identificate în mai multe planuri. În primul rând, se conturează necesitatea simplificării și raționalizării procedurilor administrative, fără a diminua nivelul de protecție a interesului public. În al doilea rând, este de așteptat o consolidare a abordărilor orientate spre performanță, în special în domenii precum securitatea la incendiu și eficiența energetică, care permit o mai mare flexibilitate tehnică și încurajează inovația. În al treilea rând, integrarea mai strânsă a cerințelor de mediu în procesul de proiectare și autorizare a construcțiilor industriale și agricole va deveni esențială pentru prevenirea blocajelor în etapa de exploatare.

În ansamblu, reglementarea construcțiilor se află într-un proces continuu de adaptare la noile realități economice, tehnologice și de mediu. Analiza comparativă realizată în cadrul acestei lucrări evidențiază faptul că România se înscrie în tendințele europene generale, dar se confruntă în continuare cu provocări legate de eficiența administrativă și de echilibrul dintre controlul public și flexibilitatea normativă. Abordarea acestor provocări reprezintă o condiție esențială pentru dezvoltarea durabilă a sectorului construcțiilor și pentru asigurarea unui cadru juridic adaptat exigențelor contemporane.

Referințe bibliografice

1. SHERIDAN, L. *Building Regulations in Europe. Part II: A Comparison of Technical Requirements in Eight European Countries*, Building Research Establishment, Watford, 2001, p. 1–72.
2. MEACHAM, B. J. Performance-Based Building Regulation: Current Situation and Future Needs, *SFPE Journal of Fire Protection Engineering*, vol. 20, nr. 2, 2010, p. 5–20.
3. BERGSTRÖM, J. *Fire Safety Codes and Construction Products within the European Union*, Lund University, Faculty of Engineering, Lund, 2015, p. 1–68.
4. ZWEIGERT, K., KÖTZ, H. *An Introduction to Comparative Law*, ediția a 3-a, Oxford University Press, Oxford, 1998, p. 1–45, 62–90.
5. VAN HOECKE, M. *Methodology of Comparative Law*, Hart Publishing, Oxford & Portland, 2015, p. 1–32, 175–210.
6. Legea nr. 50 din 29 iulie 1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 163 din 7 august 1991, cu modificările și completările ulterioare.
7. Legea nr. 10 din 18 ianuarie 1995 privind calitatea în construcții, *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 12 din 24 ianuarie 1995, republicată.
8. Legea nr. 350 din 6 iulie 2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 373 din 10 iulie 2001, cu modificările ulterioare.
9. Legea nr. 372 din 13 decembrie 2005 privind performanța energetică a clădirilor, *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 1144 din 19 decembrie 2005, republicată.
10. Legea nr. 307 din 12 iulie 2006 privind apărarea împotriva incendiilor, *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 633 din 21 iulie 2006, cu modificările ulterioare.
11. Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației, *P 118/1–2025 – Normativ privind securitatea la incendiu a construcțiilor*, aprobat prin ordin MDLPA, *Monitorul Oficial al României*, Partea I, martie 2025.

12. Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council on industrial emissions, *Official Journal of the European Union*, L 334, 17 December 2010, p. 17–119.

13. Directive (EU) 2024/1275 of the European Parliament and of the Council on the energy performance of buildings (recast), *Official Journal of the European Union*, 2024.

14. European Commission, *Screening of National Building Regulations and Guarantees in the Construction Sector*, Brussels, 2019, p. 1–45.

15. Baugesetzbuch (BauGB) – German Federal Building Code, Germania.

16. Landesbauordnungen – Codurile de construcții ale landurilor germane.

17. Code de l’urbanisme, Franța.

18. Code de la construction et de l’habitation, Franța.

19. Building Act 1984 și Building Regulations 2010, Regatul Unit.

