

SENATUL ROMÂNIEI

Nr./ 296 / 06.02.2023



R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI

Palatul Parlamentului

Calea 13 Septembrie nr.2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725, București, România

Telefon: (+40-21) 313.25.31; Fax: (+40-21) 312.54.80

Internet: <http://www.ccr.ro> E-mail: pres@ccr.ro

Dosar nr.839A/2022

Biroul permanent al Senatului

L. 117 / 6.02.2023

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ
NR. 722 / 06 FEB. 2023

Doamnei

ALINA-ȘTEFANIA GORGHIU

Președintele Senatului

Vă comunicăm o copie a Deciziei Curții Constituționale nr.492 din 2 noiembrie 2022, prin care Curtea Constituțională, cu unanimitate de voturi, a admis obiecția de neconstituționalitate și a constatat că Legea pentru modificarea și completarea art.56¹ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice, în ansamblul său, este neconstituțională.

Primiți, vă rog, Doamnă Președinte, asigurarea deplinei noastre considerații.

PREȘEDINTE

MARIA VENACȘE
CONSTITUȚIONALĂ

ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr.839A/2022

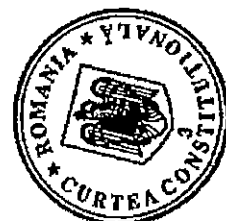
DECIZIA nr.492
din 2 noiembrie 2022

**referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru
modificarea și completarea art.56¹ din Ordonanța de urgență a Guvernului
nr.57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea
habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice, în ansamblul său**

Marian Enache	- președinte
Mihaela Ciochină	- judecător
Cristian Deliorga	- judecător
Dimitrie-Bogdan Licu	- judecător
Laura-Iuliana Scântei	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Livia Doina Stanciu	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Benke Károly	- prim-magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea art.56¹ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice, obiecție formulată de un număr de 50 de deputați.

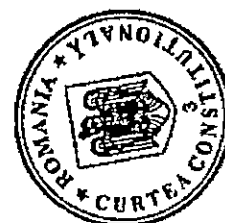
2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.2845 din 29 martie 2022 și constituie obiectul Dosarului Curții Constituționale nr.839A/2022.



3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate** sunt formulate critici de neconstituționalitate extrinsecă și intrinsecă.

4. Cu privire la motivele de neconstituționalitate extrinsecă, se arată că la Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, au fost adoptate o serie de amendamente care nu au fost puse și în discuția Senatului și care au condus la o configurație diferită semnificativ între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului; mai mult, se subliniază că au fost discutate, în realitate, două proiecte de lege total diferite din perspectiva conținutului. Astfel, în timp ce la Senat se discuta despre posibilitatea de modificare a limitelor ariilor naturale protejate pentru hidrocentrale, la Camera Deputaților au fost eliminate amendamentele, iar discuția s-a axat pe posibilitatea de a construi hidrocentrale în arii naturale protejate, așadar, la activitățile permise în aceste arii, eliminându-se Senatul din procesul legislativ. Se subliniază că legea astfel adoptată nu a fost întoarsă la Senat pentru a se discuta amendamentele aduse la Camera Deputaților. În varianta finală a legii votate, a fost eliminată forma votată în Senat care stabilea posibilitatea modificării limitelor ariilor protejate și s-a prevăzut direct în lege că obiectivele respective sunt în totalitate de interes public major și de siguranță și securitate națională, fără să se mai reglementeze o procedură specială de modificare a limitelor ariilor protejate. Se mai indică o altă diferență de redactare între cele două forme, respectiv aceea că în redactarea adoptată de Senat aplicabilitatea legii viza proiectele adoptate înainte de 2007, pe când în cea adoptată la Camera Deputaților sunt vizate proiectele executate/realizate în procent de 60% până la 1 mai 2022. Astfel, formele legii adoptate de cele două Camere nu relevă numai deosebiri majore de conținut juridic între acestea, ci legea adoptată de Camera Deputaților este o cu totul altă lege decât cea adoptată de Senat.

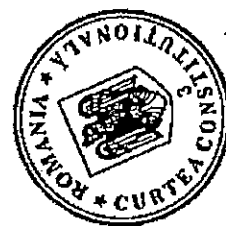
5. Se arată că legea are impact financiar, determinând o creștere a cheltuielilor bugetare. Expunerea de motive nu conține nicio mențiune referitoare



la impactul financiar al propunerii legislative, iar aceasta a fost adoptată în lipsa fișei financiare. Nici inițiatorii și nici Camerele Parlamentului nu au solicitat Guvernului întocmirea fișei financiare, singura solicitare adresată Guvernului fiind de a transmite, conform art.111 alin.(1) din Constituție, punctul de vedere privind susținerea sau respingerea propunerii legislative.

6. Cu privire la criticile de neconstituționalitate intrinsecă, se arată că noua formă a legii prevede modificări substanțiale incompatibile cu obligația pozitivă a statului de a asigura protecția mediului. Se subliniază importanța dreptului la un mediu sănătos, precum și a acțiunii statului de a-l garanta, sens în care se apreciază că una dintre obligațiile statului este conservarea habitatelor naturale, nu înlocuirea sistemelor de protecție cu sisteme permissive ce periclitează flora și fauna sălbatică. Prin urmare, o lege care exonerează „poluatorul” de la obligativitatea întocmirii studiilor de impact și a studiilor de evaluare adecvată afectează dreptul fundamental la ocrotirea sănătății. Deteriorarea corpurilor de apă, distrugerea ecosistemelor acvatice, precum și a habitatelor forestiere afectează inclusiv sănătatea umană. Finalitatea studiilor de impact asupra mediului o reprezintă și stabilirea soluțiilor pentru prevenirea sau limitarea impactului ecologic, precum și identificarea autorităților responsabile în situația dezastrelor ecologice, pe principiul „poluatorul plătește”. În condițiile în care legea ridică protecția garantată ariilor protejate pentru astfel de proiecte hidroenergetice, acordând, în schimb, imunitate proiectelor hidroenergetice prin simpla invocare a interesului public major, riscul creat pentru mediul înconjurător și sănătatea umană este unul major.

7. Se arată că legea criticată încalcă politicile actuale ale Uniunii Europene în materie de sănătate. În acest sens, se invocă studiul „*Legătura dintre pierderea biodiversității și răspândirea tot mai mare a bolilor zoonotice*”, întocmită de Comisia pentru mediu, sănătate publică și siguranță alimentară din

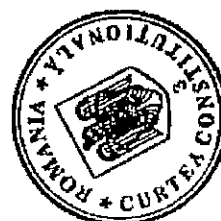


Parlamentul European, și principiul 17 din Declarația de la Rio privind mediul și dezvoltarea. Întrucât legea exceptează toate proiectele hidroenergetice de la evaluarea impactului asupra mediului, adică transformă o excepție într-o regulă, încalcă principiul antereferit și, implicit, art.11 din Constituție.

8. Se arată că hidrocentralele emit cantități imense de gaze cu efect de seră, iar prin eliminarea restricțiilor legislative cu privire la proiectele hidroenergetice, România încalcă principiul 17 din Declarația de la Rio privind mediul și dezvoltarea. Întrucât evaluarea impactului asupra mediului este impusă de dreptul internațional public, iar proiectul de lege votat exceptează toate proiectele hidroenergetice de la evaluarea impactului asupra mediului, adică transformă o excepție într-o regulă, rezultă că este încălcat art.11 din Constituție. Totodată, România nu își respectă obligațiile asumate prin Acordul de la Paris, care prevede reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră. Se încalcă, și din această perspectivă, art.11 din Constituție.

9. Întrucât obiectivele de investiții pentru realizarea de amenajări hidroenergetice în curs de execuție cu procent de realizare mai mare de 60% la data de 1 mai 2022 sunt calificate ca fiind proiecte de interes public major și de siguranță națională, se consideră că sunt încălcate prevederile art.1 alin.(5), ale art.20, ale art.35 alin.(1), ale art.135 alin.(2) lit.d) și e) și ale art.148 din Constituție. Or, interesul public major al acestor proiecte, respectiv importanța și relevanța pentru securitatea națională, trebuie demonstrate în condițiile în care protecția mediului este un interes public major.

10. Se susține că legea criticată încalcă art.15 alin.(2) din Constituție, întrucât realizează o legalizare retroactivă a unor ilegalități, constatate prin hotărâri judecătorești, sens în care se face trimitere la situația hidrocentralelor aflate în execuție în Parcul Național Defileul Jiului. Se menționează că România are



deschisă o procedură de *infringement* pentru hidrocentrale în arii protejate încă din anul 2015.

11. Legea criticată încalcă principiul separației și echilibrului puterilor în stat întrucât legalizează unele investiții declarate deja ilegale de către instanțele judecătorești, sens în care se face trimitere la două hotărâri ale Curții de Apel București (Sentința civilă nr.1420/2020, pronunțată în Dosarul nr.4315/2/2019, și Sentința civilă nr.5378/2017, pronunțată în Dosarul nr.10058/3/2017).

12. Se susține că legea criticată nu se integrează organic în sistemul legislativ, nefiind corelată cu obligațiile asumate de România la momentul aderării la Uniunea Europeană. Practic, se ajunge la sustragerea de la condițiile impuse cu privire la regimul ariilor naturale ce trebuie protejate și conservarea habitatelor naturale și faunei sălbatice, contrar art.148 din Constituție. În acest sens, se menționează că legea criticată eludează art.11, 191, 194 și 288 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. Astfel, legea ignoră necesitatea de protecție a mediului, precum și politicile adecvate pentru realizarea acestui deziderat, având în vedere că propune funcționarea amenajărilor hidroenergetice inclusiv în arii naturale protejate. Măsura compensării zonei afectate cu o altă zonă echivalentă din punctul de vedere al biodiversității este lipsită de orice relevanță; fiecare zonă, cu atât mai mult în situația ariilor protejate, este caracterizată printr-o unicitate desăvârșită și, prin urmare, nu poate fi înlocuită cu o alta. Natura nu este un simplu bun de consum care se poate înlocui atunci când alte interese o cer. Este ignorată politica Uniunii Europene în domeniul mediului și nu se ține cont de cerințele de conservare și îmbunătățire a mediului. Se încurajează fragmentarea ariilor naturale protejate, cu efect dezastruos asupra mediului și sănătății umane.

13. Se arată că legea nu respectă Directiva 2000/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2000 de stabilire a unui cadru de politică comunitară în domeniul apei (*Directiva-cadru privind apa*), Directiva



2007/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2007 privind evaluarea și gestionarea riscurilor de inundații (*Directiva privind inundațiile*), Directiva Consiliului 92/43/CEE din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a faunei și florei sălbatice (*Directiva privind habitatele*), Directiva Consiliului 79/409/CEE din 2 aprilie 1979 privind conservarea păsărilor sălbatice (*Directiva privind păsările*).

14. Raportat la Directiva-cadru privind apa, se consideră că a permite construirea de hidrocentrale fără studii de impact asupra mediului, fără studii de evaluare adecvată, fără aviz Natura 2000 înseamnă a legifera contrar obiectivelor Uniunii Europene. Interesul public major și de siguranță națională declarat prin textul legii criticate nu justifică eludarea legislației unionale de mediu. Interesul public major nu poate fi invocat la modul abstract, ci trebuie dovedit pentru fiecare proiect în parte. Se invocă decizia Curții de Justiție a Uniunii Europene pronunțată în cauza C-346/14, prin care s-a reținut că interesul public major pe care îl reprezintă producerea de energie regenerabilă nu poate fi doar invocat, ci fiecare proiect trebuie să aibă la bază o analiză științifică detaliată și specifică, înainte de a se putea concluziona că sunt îndeplinite condițiile unei derogări de la interdicția deteriorării. Or, în condițiile în care legea criticată prevede derogări în masă pentru proiectele de hidrocentrale, fără nicio analiză științifică pe fiecare proiect în parte, nu se poate concluziona decât că legea este neconstituțională.

15. Raportat la Directiva privind inundațiile, se arată că activitatea umană asociată cu funcționarea amenajărilor hidroenergetice, în special cu defrișările efectuate în astfel de condiții, trebuie controlată și supusă avizării de către autoritățile competente. Or, legea criticată crește pericolul afectării mediului în mod mai mult sau mai puțin conștient, dar iremediabil, ceea ce încalcă rigorile dreptului Uniunii Europene.



16. Raportat la Directiva privind habitatele, se arată că este trecută cu vederea conservarea habitatelor naturale, iar așa-zisa compensare a ariilor naturale protejate este în dezacord vădit cu orice încercare de menținere a biodiversității și de conservare a speciilor de floră și faună sălbatică.

17. Raportat la Directiva privind păsările, se arată că legea criticată pune în pericol principiile care stau la baza acestei directive, amenințând ecosisteme întregi prin prevederile sale tranșante și opuse cerințelor de protecție a mediului.

18. Raportat la directivele privind evaluarea de mediu, se arată că legea criticată nu răspunde nevoii de a contracara efectele schimbărilor climatice, având în vedere că hidrocentralele emană gaze cu efect de seră. Ceea ce este grav în maniera de întocmire a legii este împiedicarea oricărei evaluări a impactului amenajărilor hidroenergetice asupra mediului, neexistând nicio formă de control al funcționării acestora.

19. Se susține că legea este nejustificată și nefundamentată sub aspect științific, iar expunerea de motive este atât formal, cât și substanțial neconformă din perspectiva Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. Se insistă asupra faptului că instrumentul de prezentare și motivare a legii are un caracter sumar și nu este fundamentat temeinic, iar legea determină îndoieli cu privire la efectele pe care le-ar putea produce. În sensul încălcării art.1 alin.(5) din Constituție, prin prisma unor asemenea critici, este invocată jurisprudența Curții Constituționale.

20. Legea criticată încalcă principiul securității juridice, contravenind chiar scopului declarat al reglementării de bază, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2007. Proiectul de lege excedează viziunii art.56¹ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2007, conform căreia modificarea limitelor ariilor naturale protejate se poate face strict în baza unui studiu științific, cu avizul



consiliului științific și cu aprobarea autorității publice centrale pentru protecția mediului. Se ajunge, astfel, la afectarea previzibilității legii.

21. Se mai subliniază că noul art.56¹ alin.(9) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2007 va produce confuzii în practică în sensul că va fi dificil de stabilit ce se va întâmpla în situația în care obiectivul este finalizat, însă propunerea de compensare nu s-a realizat, cine va răspunde pentru această situație și care este sancțiunea juridică în acest caz. Mai mult, legea nu definește ce înseamnă „proiecte cu procent de realizare mai mare de 60%”, ceea ce conferă acestei noțiuni un înțeles subiectiv și impredictibil.

22. De altfel, declararea expresă că obiectivele respective sunt în totalitate de interes public major și de siguranță și securitate națională, fără să se mai reglementeze o procedură specială de modificare a limitelor ariilor protejate, nu poate fi asimilată unei norme preventive și previzibile de protejare a ariilor naturale și de conservare a habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice. Or, principiul prevenției în protecția mediului este incompatibil cu impredictibilitatea, după cum principiul constituțional al asigurării unui mediu înconjurător sănătos și echilibrat ecologic și principiul constituțional al obligației de a ameliora și proteja mediul înconjurător sunt incompatibile cu norme legale care instituie premisele degradării zonelor protejate prin crearea premiselor unei exploatări nelimitate, teoretic până la distrugere, a acestora.

23. În condițiile în care modificarea limitelor ariilor protejate se subsumează unor cerințe bine definite de către legiuitor, iar amenajările hidroenergetice în curs de execuție cu procent de realizare mai mare de 60% pot fi puse în funcțiune la discreție, concluzia este că legea nu respectă securitatea juridică, legiuitorul urmărind strict punerea în funcțiune a amenajărilor hidroenergetice, fără a ține cont de cadrul de reglementare deja consacrat de Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2007 privind regimul ariilor naturale



protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice. Opțiunea legiuitorului de a insera aceste dispoziții privind amenajările hidroenergetice într-o ordonanță referitoare la ariile protejate, fără a manifesta niciun interes față de previzibilitatea normelor, este complet hilară și dezastruoasă pentru dreptul cetățenilor de a beneficia de stabilitatea legislației.

24. Mai mult, se arată că legea reglementează două repere temporale în funcție de care se evaluează procentul de realizare a hidrocentralelor mai mare de 60%, respectiv data de 1 mai 2022 – art.I pct.2 [cu referire la art.56¹ alin.(8) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2007] – și data intrării în vigoare a legii criticate – art.II.

25. Se mai arată că adoptarea legii în procedură de urgență nu se justifică, având în vedere că termenul de finalizare a obiectivelor este data de 31 decembrie 2025.

26. Încălcarea Directivei privind habitatele și a Directivei-cadru privind apa duce la scăderea biodiversității, iar acest lucru are consecințe inclusiv asupra agriculturii și economiei, consecințe care pot fi atât de grave, încât statul nu mai poate asigura cetățenilor un nivel de trai decent. Legea încalcă Directiva privind habitatele, directivă care a fost transpusă în dreptul intern tocmai prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2007. Costurile încălcării acestei directive nu sunt pur ecologice, ci se extind la cele economice, medicale, agricole și au totodată implicații morale și estetice profunde.

27. Se fac referiri la un studiu realizat de Organizația pentru alimentație și agricultură a Națiunilor Unite din 2019, potrivit căruia scăderea biodiversității reprezintă un grav pericol la adresa securității alimentare. Chiar și acțiunile unui stat pot determina în mod semnificativ scăderea biodiversității și astfel pot periclita securitatea alimentară.



28. Se concluzionează în sensul că legea criticată poate provoca dezechilibre semnificative care pun în primejdie dreptul la un mediu sănătos, dezechilibre care se regăsesc direct în diminuarea ariilor naturale protejate, statul permițând scoaterea din regimul acesta până la distrugerea definitivă a florei și faunei sălbatice, ambele reprezentând o componentă esențială a mediului natural, sub aspectul biodiversității. În lipsa unor garanții și măsuri pentru asigurarea protecției regimului ariilor naturale protejate, a habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice, legea criticată este contrară obligației pozitive a statului de a asigura protecția mediului. Legea nu face decât să înlocuiască o normă care asigura protecția mediului și garantează dreptul la un mediu sănătos, asigură predictibilitatea, fiind fundamentată științific, cu o normă incapabilă să mai garanteze dreptul la un mediu sănătos, deci cu o normă care contravine flagrant Constituției și principiilor în domeniul protecției, conservării și utilizării durabile a biodiversității (reprezentate de flora și fauna sălbatică).

29. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, obiecția de neconstituționalitate a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului pentru a-și exprima punctele lor de vedere.

30. **Președintele Camerei Deputaților** apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

31. Cu privire la criticile extrinseci de neconstituționalitate, se arată că, prin raportare la forma adoptată de Senat, legea criticată conține dispoziții de modificare și completare a art.56¹ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2007, iar intervențiile legislative realizate sub forma amendamentelor admise la Camera decizională nu reprezintă soluții normative care, sub aspectul fondului reglementării, se îndepărtează considerabil de conceptele edictate de către Senat. Astfel, în privința articolului unic din textul Senatului, devenit art.I în redactarea



Camerei Deputaților, se observă o diferență de redactare, fără a se reglementa însă dispoziții noi sau a se interveni asupra altor elemente structurale ale ordonanței de urgență vizate. În ceea ce privește structura actului normativ, se arată că sunt reglementate distinct art.II și III aflate în strânsă conexiune cu reglementările cuprinse în art.I al legii contestate.

32. Cu privire la motivele intrinseci de neconstituționalitate, se arată că argumentele prezentate de autori adaugă ipoteze circumstanțiale din perspectivă interpretativă care excedează intenției avute în vedere de Parlament prin legea adoptată. În consecință, se apreciază că nu pot fi reținute ca fiind relevante în speță. Invocarea unei eventuale neclarități nu intră în sfera exercitării controlului de neconstituționalitate, ci mai degrabă ține de stricta interpretare și aplicare a legii.

33. Actul normativ criticat respectă în ansamblul său cerințele privind claritatea, precizia și previzibilitatea normelor juridice. Textul este clar, întrucât în conținutul său nu se regăsesc pasaje obscure sau soluții normative contradictorii, este precis, fiind redactat într-un stil specific normativ dispozitiv, care prezintă norma instituită fără explicații sau justificări, prin folosirea cuvintelor în înțelesul lor curent din limba română; conceptele și noțiunile utilizate sunt configurate în concordanță cu dreptul pozitiv, iar stabilirea soluțiilor normative este departe de a fi ambiguă, acestea fiind redacte previzibil și univoc, cu respectarea prevederilor Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Neîncălcând niciuna dintre prevederile cadrului normativ referitor la tehnica legislativă pentru elaborarea actelor normative, dispozițiile criticate sunt deci constituționale prin raportare la prevederile art.1 alin.(5) din Constituție.

34. Modificările aduse normelor în vigoare se circumstanțiază evoluției realităților economice și sociale din România. În acest sens, ca expresie a poziției sale preeminente în sistemul autorităților publice din România, Parlamentul poate



intervenii asupra legislației în scopul asigurării ordinii juridice necesare, în exercitarea suveranității naționale rezultate din alegerile generale.

35. Cu privire la pretinsa încălcare a art.35 alin.(1) coroborat cu art.135 alin.(2) lit. e) din Constituție, chiar din expunerea de motive a propunerii legislative reiese că prin adoptarea Legii pentru modificarea și completarea art.56¹ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice, Ministerul Energiei, Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor, Agenția Națională pentru Arii Protejate, Administrația Națională „Apele Române”, Agenția Națională pentru Protecția Mediului, prin reprezentanții săi, au hotărât „modificarea limitelor ariilor naturale protejate, dacă pentru suprafețele respective (...) erau aprobate obiective de investiții pentru realizarea de amenajări hidroenergetice”.

36. Energia hidroelectrică joacă un rol esențial în punerea în aplicare a Directivei (UE) 2018/2001 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018 privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile și în procesul de îndeplinire a obiectivelor energetice ale Uniunii Europene pentru perioada 2020-2030. În prezent, la nivel european, hidrocentralele joacă un rol important în producția de energie regenerabilă și reducerea emisiilor de CO₂. În contrapondere cu termocentralele care funcționează prin arderea combustibililor fosili, alimentată cu apă, energia hidroelectrică nu reprezintă un factor poluator pentru aer.

37. Domeniul hidroenergetic trebuie să respecte cerințele legislației de mediu a Uniunii Europene, adoptată cu scopul protejării și al refacerii râurilor și a lacurilor din Europa. Aceste cerințe legale sunt stabilite în Directiva 2000/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2000 de stabilire a unui cadru de politică comunitară în domeniul apei, în Directiva 2007/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2007 privind evaluarea

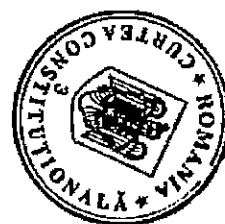


și gestionarea riscurilor de inundații, în Directiva 2009/147/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 30 noiembrie 2009 privind conservarea păsărilor sălbatice, în Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică, precum și Directiva 2011/92/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului.

38. Comisia Europeană a adoptat „Ghidul privind cerințele pentru producția de energie hidroelectrică în contextul legislației UE privind natura”, transpus în legislația națională de către Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor în „Ghidul privind proiectele de realizare a instalațiilor pentru producerea energiei hidroelectrice”, creat în special pentru a fi folosit de persoanele implicate în realizarea de planuri și proiecte pentru producția de energie hidroelectrică, precum și în conservarea și managementul siturilor Natura 2000. Acesta prezintă o serie de studii de caz despre modul în care poate funcționa energia hidroelectrică în conformitate cu cerințele Directivei privind păsările și ale Directivei privind habitatele și examinează efectele pe care le-ar putea avea activitățile hidroenergetice asupra mediului înconjurător, ilustrând modul în care acestea pot fi evitate sau măcar minimizate, dacă se respectă o serie de măsuri.

39. Ghidul mai sus amintit își propune să fie un canal de promovare a sinergiilor între politicile și practicile Uniunii Europene în domeniul energiei, al naturii și al apei, în vederea atingerii obiectivelor Uniunii într-un mod coordonat și, în măsura posibilului, bazat pe susținere reciprocă.

40. Pentru a atinge acest obiectiv, directivele europene privind natura solicită statelor membre să pună în aplicare două tipuri principale de măsuri, și anume: (i) desemnarea și conservarea siturilor esențiale pentru protecția speciilor și a tipurilor de habitate - aceste situri alcătuiesc rețeaua europeană Natura 2000



care conține în prezent peste 27.500 de situri, ecosistemele râurilor și lacurilor reprezentând circa 4% din suprafața totală a siturilor Natura 2000 - și (ii) stabilirea unui regim de protecție pentru toate speciile de păsări sălbatice europene și pentru alte specii listate în Directiva privind habitatele.

41. Aceste măsuri se aplică întregii varietăți naturale de specii din cadrul Uniunii Europene, atât în interiorul, cât și în afara siturilor Natura 2000. Prevederile referitoare la protecția speciilor sunt foarte relevante și pentru instalațiile hidroenergetice ce funcționează în afara siturilor Natura 2000, mai ales atunci când hidrocentrala este situată pe un râu ce găzduiește specii migratoare cum ar fi păsări sau pești.

42. Protecția și managementul siturilor Natura 2000 sunt reglementate de prevederile articolului 6 din Directiva privind habitatele, care determină și relația dintre conservarea sitului și alte utilizări ale terenului, cum ar fi energia hidroelectrică în sit și împrejurul acestuia. În esență, este reglementată procedura de evaluare a oricărui plan sau proiect care ar putea afecta unul sau mai multe situri Natura 2000, pentru ca potențialele efecte să fie analizate în detaliu, în funcție de obiectivele de conservare ale sitului respectiv.

43. Autoritatea competentă poate să aprobe planul sau proiectul doar dacă, pe baza constatărilor evaluării corespunzătoare, a stabilit că acesta nu va avea efecte negative asupra integrității sitului respectiv.

44. În circumstanțe excepționale, poate fi invocată o derogare pentru aprobarea unui plan sau a unui proiect ce are un efect negativ asupra integrității unui sit Natura 2000, dacă se poate demonstra că nu există alternativă mai puțin dăunătoare și dacă planul sau proiectul este considerat necesar din motive cruciale de interes public major. În astfel de situații, se vor adopta măsuri compensatorii adecvate, pentru a se asigura protejarea coerenței globale a rețelei Natura 2000.



45. În lumina argumentelor prezentate, se arată că susținerile autorilor sesizării nu pot fi reținute. Din analiza dispozițiilor art.56¹ alin.(9) din legea criticată, este fără echivoc faptul că legiuitorul distinge în mod expres că obiectivele de investiții pentru realizarea de lucrări hidrotehnice care se suprapun cu arii naturale protejate este posibilă, cu condiția ca Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor să propună în compensare pentru suprafețele ocupate, o zonă echivalentă din punct de vedere al biodiversității cu zona ocupată de obiectiv, până la punerea acestuia în funcțiune, dar nu mai târziu de data de 31 decembrie 2025. Ca urmare, normele reglementate prin legea criticată au tocmai efectul de a proteja mediul înconjurător și de a asigura cetățenilor dreptul la un mediu sănătos.

46. În ceea ce privește pretinsa încălcare a art.135 din Constituție, se arată că argumentele invocate nu sunt întemeiate. Interpretând prevederile art.135 alin.(2) în corelație cu dispozițiile art.47 din Constituție, se apreciază că ambele norme constituționale se referă concret la obligația statului de a lua „măsuri de dezvoltare economică și de protecție socială, de natură să asigure cetățenilor un nivel de trai decent”. Astfel, prin dispozițiile legii adoptate, nu au fost încălcate prevederile constituționale privind refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum și crearea condițiilor necesare pentru creșterea calității vieții.

47. Comisia Europeană, prin metodologia descrisă în „Ghidul privind cerințele pentru producția de energie hidroelectrică în contextul legislației UE privind natura”, a statuat că asigurarea producției și utilizării energiei hidrocentralelor, ținând seama de obiectivele Directivei-cadru privind apa și ale directivelor UE privind natura, este o sarcină dificilă care se poate îndeplini cel mai bine printr-o planificare strategică și integrată pusă în aplicare prin planuri naționale de acțiune pentru energii regenerabile, planuri de management al bazinelor hidrografice și planuri de management Natura 2000.



48. Totodată, puține dintre marile râuri ale Europei rămân într-o stare relativ naturală, ele fiind modificate din punct de vedere fizic de-a lungul anilor dintr-o mare varietate de motive, printre care și producerea de energie hidroelectrică. Prin urmare, modernizarea centralelor hidroelectrice existente ar trebui să aibă prioritate față de ipoteza construirii de centrale noi în scopul îmbunătățirii amprentei ecologice.

49. De asemenea, potrivit dispozițiilor Directivei-cadru privind apa și ale celor două directive privind natura, în vederea atingerii obiectivelor prestabilite privind protecția mediului, se pot lua o serie de măsuri pentru a atenua efectele negative ale centralelor hidroelectrice asupra ecosistemelor riverane și asupra habitatelor și a speciilor din jurul acestora, precum și pentru a ajuta la îmbunătățirea stadiului lor de conservare. Acțiunea implicită care trebuie întreprinsă în cazul degradării unui corp de apă de către o instalație existentă constă în readucerea râului la o stare ecologică bună. Se pot face modificări fizice semnificative doar dacă acestea servesc și unui scop legitim care nu poate fi atins prin alte opțiuni mai bune din punct de vedere ecologic. Posibilitățile de modernizare tehnică a instalațiilor hidroelectrice și de introducere a măsurilor de restaurare ecologică trebuie să fie evaluate de la caz la caz, ținându-se seama de efectele lor cumulate. Tipul măsurilor ecologice care pot fi puse în aplicare depinde în foarte mare măsură de circumstanțele locale, precum starea râului, alte presiuni existente de-a lungul râului și instalațiile deja amenajate, precum și de tipul speciilor și al habitatelor prezente.

50. Față de cele mai sus arătate, se impune a fi evocat contextul politic regional care a determinat promovarea actului criticat, respectiv noua realitate geopolitică și de pe piața energiei.

51. Cu privire la încălcarea prevederilor art.11 alin.(1), ale art.20 și ale art.148 din Constituție și ale Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene, se



arată că dispozițiile privind protecția siturilor din rețeaua Natura 2000 din „Ghidul privind cerințele pentru producția de energie hidroelectrică în contextul legislației UE privind natura” stabilesc măsuri ale directivelor privind natura referitoare la protecția anumitor specii în întreaga lor arie de extindere naturală din Uniunea Europeană, indiferent dacă se află în interiorul sau în exteriorul siturilor Natura 2000. În esență, se stabilesc obligații exprese în sarcina statelor membre, pentru protejarea acestor specii. Doar în anumite cazuri restrânse sunt permise derogări de la dispozițiile privind protejarea speciilor (de exemplu, pentru a preveni daunele grave asupra recoltelor sau asupra efectivelor de animale sau în interesul sănătății și siguranței publice), cu condiția să nu existe nicio altă soluție satisfăcătoare, iar consecințele derogărilor să nu fie incompatibile cu obiectivele generale ale directivelor.

52. Condițiile pentru aplicarea derogărilor sunt stabilite la art. 9 din Directiva privind păsările și la art. 16 din Directiva privind habitatele. Dispozițiile privind protecția speciilor sunt relevante pentru instalațiile hidroelectrice care funcționează și în afara siturilor Natura 2000. Acestea au scopul de a asigura că niciun proiect nou nu va distruge zonele de reproducere sau de odihnă ale niciunei specii de păsări sălbatice sau ale altor specii enumerate în anexa IV la Directiva privind habitatele, cu excepția cazului în care s-a solicitat autorităților competente o derogare în conformitate cu condițiile directivelor. Această dispoziție poate fi importantă pentru centralele hidroelectrice situate pe un râu care adăpostește specii migratoare, spre exemplu, de păsări sau de pești.

53. În considerarea celor mai sus evocate, căutarea unor alternative poate fi un proces relativ îndelungat și trebuie să fie corelată cu obiectivele de interes public ale planului sau proiectului. Aceasta poate presupune amplasamente alternative, amenajarea la o altă scară sau conform unui alt concept, metode de



construcție diferite, procese sau abordări diferite de producere a energiei din surse regenerabile.

54. Din formularea textului rezultă însă clar că, pentru ca un plan sau proiect să fie autorizat, acesta trebuie să îndeplinească cumulativ următoarele condiții: (i) trebuie să fie de interes public – este indubitabil că numai interesele de ordin public pot contrabalansa obiectivele de conservare prevăzute de directivă. Astfel, proiectele realizate de organisme private pot fi luate în considerare doar dacă se demonstrează interesul public pe care îl servesc (cauza C-182/10, *Solvay și alții*, punctele 71-79); (ii) trebuie să existe motive cruciale pentru realizarea planului sau a proiectului – „cruciale” însemnând clar în acest context că proiectul este esențial pentru societate, nu numai dezirabil sau util; (iii) planul sau proiectul trebuie să fie de interes major – cu alte cuvinte, trebuie să se demonstreze că realizarea planului sau a proiectului este chiar mai importantă decât protejarea sitului Natura 2000 în cauză în conformitate cu obiectivele sale de conservare. Este clar că nu este suficient orice tip de interes public de natură socială sau economică, mai ales privit în raport cu ponderea specifică a intereselor protejate de directivă. De asemenea, interesul public poate fi major numai dacă este un interes pe termen lung; interesele economice pe termen scurt sau alte interese care ar genera numai avantaje pe termen scurt pentru societate nu sunt suficiente pentru a contrabalansa interesele de conservare pe termen lung protejate de directivă. Trebuie precizat că aceste condiții privind un interes public major sunt și mai stricte în cazul unui plan sau al unui proiect care ar putea afecta integritatea unui sit Natura 2000 ce adăpostește tipuri de habitate și/sau specii prioritare, dacă acestea sunt afectate.

55. Motivele cruciale de interes public major pot fi acceptate numai dacă vizează: sănătatea umană și siguranța publică; consecințe benefice de importanță majoră pentru mediu; sau alte motive cruciale, în cazul în care Comisia a emis un aviz înainte de aprobarea planului sau a proiectului. Dacă nu există alternative și



dacă există motive cruciale de interes public major, înainte ca proiectul să poată fi demarat autoritățile trebuie să se asigure că se adoptă și se aplică măsuri compensatorii. Măsurile compensatorii sunt, prin urmare, măsuri adoptate „în ultimă instanță” și sunt utilizate numai atunci când decizia a fost luată în condițiile descrise mai sus.

56. Autorizația poate fi acordată din alte motive cruciale de interes public major, în urma consultării Comisiei. În sens strict, măsurile compensatorii sunt independente de proiect și, de regulă, sunt puse în aplicare în afara zonei proiectului. Ele trebuie să poată compensa în totalitate daunele provocate sitului și caracteristicilor-țintă ale acestuia și să fie suficiente pentru a asigura protecția coerenței globale a rețelei Natura 2000. Pentru a asigura protecția coerenței globale a rețelei Natura 2000, măsurile compensatorii propuse pentru un plan sau proiect trebuie, în special: să contribuie la conservarea tipurilor de habitate și a speciilor afectate din regiunea biogeografică în cauză sau din aceeași arie, rută de migrație sau zonă de hibernare a speciilor din statul membru vizat; să ofere funcții comparabile cu cele care au justificat selectarea sitului inițial, în special în ceea ce privește distribuția geografică adecvată; să vină în completarea sarcinilor curente prevăzute de directivă – cu alte cuvinte, ele nu se pot substitui angajamentelor existente, cum ar fi aplicarea planurilor de gestionare pentru rețeaua Natura 2000.

57. În concluzie, tipurile de habitate și speciile afectate trebuie cel puțin să fie compensate în proporții comparabile, însă având în vedere riscurile ridicate și incertitudinea științifică implicată în încercarea de recreare sau refacere a habitatelor degradate, este recomandat să se asigure că măsurile respective oferă compensațiile necesare.

58. Referitor la necorelarea prevederilor contestate prin raportare la dispozițiile art.11, 191, 194, și 288 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, se arată că Tratatul de aderare a României la Uniunea Europeană nu



conține nicio precizare cu privire la modalitatea de aplicare a dreptului comunitar. În aceste condiții, dispoziția art.148 alin.(2) din Constituție restrânge parțial și, totodată, extinde parțial sfera de aplicare a priorității dreptului comunitar față de ceea ce pare să fie consacrat pe cale jurisprudențială în cadrul Uniunii Europene. Ca urmare, adoptarea actului normativ contestat în condițiile geopolitice mai sus descrise reprezintă și un aspect de oportunitate. Cu privire la oportunitate, însă, aceasta nu poate constitui element de neconstituționalitate. În sprijinul argumentației mai sus prezentate este și jurisprudența Curții Constituționale.

59. Din examinarea conținutului normativ al legii contestate prin raportare la obiecțiile formulate, rezultă că legea contestată se aliniază legislației europene și nici nu aduce atingere principiilor și valorilor constituționale enunțate. Pornind de la principiul derivat din prevederile art.148 din Constituție, se arată că dispozițiile legii criticate nu se circumscriu criteriilor esențiale stabilite de Curtea Constituțională pentru determinarea încălcării dispozițiilor constituționale invocate de autorii sesizării.

60. **Guvernul** apreciază că obiecția de neconstituționalitate formulată este întemeiată.

61. Cu privire la încălcarea principiului bicameralismului, se arată că deși ambele forme adoptate de cele două Camere ale Parlamentului vizează modificarea și completarea art.56¹ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2007, totuși, forma adoptată de Camera Deputaților a suferit modificări și completări care pot fi calificate ca fiind de substanță, de natură să genereze deosebiri majore de conținut între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului. În timp ce Senatul a adoptat o formă a legii ce viza posibilitatea de modificare a limitelor ariilor naturale protejate pentru a se putea realiza obiective de investiții (amenajări hidroenergetice), la Camera Deputaților s-a reglementat posibilitatea de a construi astfel de obiective în ariile naturale protejate fără modificarea limitelor acestora.



Mai mult, în forma adoptată de Senat, compensarea suprafeței de teren afectate de aceste investiții trebuia realizată înainte de demararea lor, pe când în forma adoptată de Camera Deputaților, demararea obiectivelor se poate realiza fără a se aduce în compensare zone echivalente din punctul de vedere al biodiversității, această obligație urmând a fi îndeplinită până la punerea în funcțiune a obiectivului de investiții, cel mai târziu până la data de 31 decembrie 2025. De asemenea, forma adoptată de Camera Deputaților se referă, la art.II, și la faptul că Legea nr.292/2018 privind evaluarea impactului anumitor proiecte publice și private asupra mediului nu se aplică în cazul obiectivelor de investiții în discuție, aspect neavut în vedere de Senat. Art.III din forma adoptată de Camera Deputaților are în vedere și reglementarea faptului că obiectivele de investiții pentru realizarea de amenajări hidroenergetice sunt considerate proiecte de importanță/securitate națională în sensul Codului silvic, aspect neavut în vedere de Senat.

62. Aceste modificări sunt de natură a genera deosebiri majore de conținut juridic față de forma legii adoptată de Senat și o configurație deosebită, semnificativ diferită față de cea a proiectului de lege în forma adoptată de Senat. Practic, forma adoptată de Camera Deputaților modifică sensul juridic al formei adoptate de Senat, neregăsindu-ne în prezența unei nuanțări sau completări a conținutului normativ al acestei legi. Având în vedere aspectele mai sus prezentate, se apreciază că sunt create premisele unor vicii de neconstituționalitate în raport cu principiul bicameralismului.

63. Se mai precizează că în măsura în care dispozițiile din cuprinsul proiectului de lege generează impact financiar, iar legea a fost adoptată fără elaborarea fișei financiare, se poate aduce atingere prevederilor art.111 alin.(1) și ale art.138 alin.(5) din Constituție cu privire la necesitatea stabilirii sursei de finanțare la aprobarea unor cheltuieli bugetare.



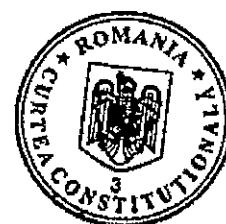
64. Cu privire la încălcarea dreptului la un mediu sănătos, se arată că principiul prevenției în protecția mediului este incompatibil cu impredictibilitatea. Totodată, principiul constituțional al asigurării unui mediu înconjurător sănătos și echilibrat ecologic și principiul constituțional al obligației de a ameliora și proteja mediul înconjurător sunt incompatibile cu normele legale care creează posibilitatea degradării mediului.

65. Se menționează că investițiile preconizate urmează a se realiza fără a se mai reglementa o procedură specială de modificare a limitelor ariilor protejate, iar legea adoptată nu are un caracter reparator din moment ce investițiile preconizate sunt declarate prin efectul legii ca fiind proiecte de interes public major și de siguranță și securitate națională, finalizarea acestora fiind permisă și în condițiile în care acestea se suprapun cu arii naturale protejate.

66. Cu toate acestea, dreptul la un mediu înconjurător sănătos este un drept fundamental complex ce presupune obligații atât pentru stat, în sensul asigurării protecției mediului sănătos și echilibrat ecologic, cât și pentru persoanele fizice și juridice, în sensul protecției și ameliorării mediului înconjurător. Revine Curții Constituționale să aprecieze, în concret, dacă legiuitorul a respectat principiul proporționalității și scopul urmărit prin elaborarea reglementării criticate, punând în balanță interesul general reprezentat de protecția mediului și interesul particular reprezentat de interesele celor care construiesc hidrocentrale.

67. Cu privire la critica referitoare la încălcarea principiului neretroactivității legii, se arată că legea criticată, prin conținutul său normativ și prin efectele sale, nu vizează o perioadă anterioară adoptării sale, astfel că nu contravine acestui principiu constituțional.

68. Cu privire la critica referitoare la încălcarea principiului separației și echilibrului puterilor în stat, se arată că legea criticată nu intervine în anumite procese civile și nu lipsește de efecte juridice actul jurisdicțional ce are autoritate



de lucru judecat. Practic, autoritatea legiuitoare nu acționează *ultra vires*, nedepășindu-și competențele constituționale în detrimentul autorității judecătorești.

69. Cu privire la încălcarea art.148 alin.(2) din Constituție, se consideră că singurul act care, în virtutea caracterului său obligatoriu, ar fi putut constitui norma interpusă controlului de constituționalitate realizat prin raportare la art.148 din Constituție - Directiva nr.2009/147 /CE a Parlamentului European și a Consiliului din 30 noiembrie 2009 privind conservarea păsărilor sălbatice -, prin dispozițiile și obiectivele pe care le impune, nu are relevanță constituțională, întrucât nu complinește o lacună a Legii fundamentale și nici nu dezvoltă normele acesteia prin stabilirea unui standard mai ridicat de protecție. Astfel, deși principiul acțiunii preventive al cărui conținut exprimă ideea că cea mai adecvată și mai eficientă strategie de mediu constă în prevenirea vătămărilor ecologice de orice natură, în locul reparării efectelor acestora, a fost dezvoltat cu claritate în jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene, nu reprezintă o normă cu relevanță constituțională în sensul jurisprudenței constituționale, neîndeplinind-se criteriul relevanței constituționale. Prin urmare, critica de neconstituționalitate astfel formulată este neîntemeiată.

70. Referitor la pretinsa încălcare a art.1 alin.(5) din Constituție din perspectiva caracterului sumar al instrumentului de prezentare și motivare, precum și la lipsa de fundamentare temeinică a actului normativ, Guvernul semnalează Decizia Curții Constituționale nr.238 din 3 iunie 2020, potrivit căreia instanța constituțională nu are competența de a controla modul de redactare a expunerilor de motive ale diverselor legi adoptate.

71. Tot din perspectiva art.1 alin.(5) din Constituție, se arată că noul art.56¹ alin.(9) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2007 reglementează cu privire la obligația de a aduce în compensare o zonă echivalentă, din punctul de



vedere al biodiversității, cu zona ocupată de obiectiv, fără a exista reglementări de nicio natură cu privire la sancțiunea aplicabilă în caz de nerespectare a acestei obligații, sens în care reglementarea criticată pentru neconstituționalitate nu pare să aibă un caracter normativ, ci unul pur enunțativ/declarativ. Practic, reglementarea propusă este de natură să determine ambiguități cu privire la efectele pe care le-ar putea produce. Acest aspect poate să contravină prevederilor art.1 alin.(5) din Constituție, care consacră principiul legalității, în componenta sa privind calitatea normei juridice. Aceeași lipsă de precizie a normei se relevă și în privința evaluării procentului de 60% în realizarea amenajărilor hidrografice în curs de execuție, nefiind precizat cum și cine face această evaluare. Legiuitorul nu a prevăzut, în cuprinsul normei, criterii obiective și clare în raport cu care se declară anumite obiective de investiții pentru realizarea de amenajări hidroenergetice ca fiind proiecte de interes public major și de siguranță și securitate națională, astfel încât echivocul reglementării poate genera confuzii în aplicarea legii, norma având un caracter imprevizibil.

72. Cu privire la critica formulată în raport cu dreptul la un nivel de trai decent, se arată că motivarea aspectelor de neconstituționalitate este realizată într-o manieră eliptică, prin raportare la situații ipotetice, ceea ce nu este de natură a releva veritabile critici de neconstituționalitate.

73. Prin urmare, se concluzionează că obiecția de neconstituționalitate este întemeiată prin raportare la prevederile constituționale ale art.1 alin.(5) din perspectiva încălcării principiului securității juridice și ale art.138 alin.(5) și nêntemeiată prin raportare la prevederile constituționale ale art.1 alin.(5) din perspectiva caracterului sumar al instrumentului de prezentare și motivare, ale art.15, 34, 35, 47, ale art.135 alin.(2) lit.e) și ale art.148, iar cu privire la pretinsa încălcare a art.61 din Constituție – principiul bicameralismului – urmează a se pronunța instanța de contencios constituțional.



74. **Președintele Senatului** nu a comunicat punctul său de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

75. La dosarul cauzei au fost depuse mai multe puncte de vedere formulate în calitate de *amicus curiae*, prin care s-a solicitat respingerea (Societatea de Producere a Energiei Electrice în Hidrocentrale Hidroelectrica S.A. din București), respectiv admiterea obiecției de neconstituționalitate (Asociația Declic din Cluj-Napoca, precum și o serie de persoane fizice).

76. La termenul de judecată fixat pentru data de 4 mai 2022, Curtea a dispus amânarea începerii dezbaterilor asupra cauzei, succesiv, pentru data de 18 mai 2022, 8 iunie 2022, 29 iunie 2022, 14 septembrie 2022, 5 octombrie 2022, 26 octombrie 2022 și 2 noiembrie 2022, când a pronunțat prezenta decizie.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctele de vedere ale președintelui Camerei Deputaților și Guvernului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

77. **Obiectul controlului de constituționalitate** îl constituie Legea pentru modificarea și completarea art.56¹ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice, în ansamblul său.

78. Textele constituționale invocate în susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt cele ale art.1 alin.(4) privind principiul separației și echilibrului puterilor în stat și alin.(5) privind securitatea juridică și calitatea legii, art.11 privind dreptul internațional și dreptul intern, art.20 referitor la tratatele internaționale privind drepturile omului, art.61 alin.(1) privind rolul Parlamentului, art.75 privind procedura de adoptare a legilor, art.34 privind dreptul la ocrotirea



sănătății, art.35 privind dreptul la un mediu sănătos, art.47 privind nivelul de trai, art.135 privind economia, art.138 alin.(5) privind stabilirea sursei de finanțare a cheltuielilor bugetare și art.148 privind integrarea în Uniunea Europeană.

(1.) Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate

79. În prealabil examinării obiecției de neconstituționalitate, Curtea are obligația verificării condițiilor de admisibilitate ale acesteia, prin prisma titularului dreptului de sesizare, a termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și a obiectului controlului de constituționalitate. Dacă primele două condiții se referă la regularitatea sesizării instanței constituționale, din perspectiva legalei sale sesizări, cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează să fie cercetate în ordinea anterioară, iar constatarea neîndeplinirii uneia dintre ele are efecte dirimante, făcând inutilă analiza celorlalte condiții (Decizia Curții Constituționale nr.66 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.213 din 9 martie 2018, paragraful 38).

80. Obiecția de neconstituționalitate îndeplinește condițiile prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție atât sub aspectul titularilor dreptului de sesizare, întrucât a fost formulată de un număr de 50 de deputați, cât și sub aspectul obiectului, fiind vorba despre o lege adoptată, dar nepromulgată încă.

81. Cu privire la termenul în care poate fi sesizată instanța de contencios constituțional, potrivit art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, acesta este de 5 zile de la data depunerii legii adoptate la secretarii generali ai celor două Camere ale Parlamentului, respectiv de 2 zile, începând de la același moment, dacă legea a fost adoptată în procedură de urgență. Totodată, în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Legea fundamentală, Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora, care, potrivit art.77 alin.(1) teza a doua din Constituție, se face în termen de cel mult 20 de zile de la primirea legii adoptate de



Parlament, iar, potrivit art.77 alin.(3) din Constituție, în termen de cel mult 10 zile de la primirea legii adoptate după reexaminare.

82. Propunerea legislativă a fost adoptată de Senat la 14 martie 2022, după care a fost transmisă Camerei Deputaților, care a adoptat-o, în calitate de Cameră decizională, la data de 23 martie 2022. La data de 28 martie 2022, a fost depusă în vederea exercitării dreptului de sesizare asupra constituționalității legii, la data de 29 martie 2022 a fost formulată prezenta obiecție de neconstituționalitate, iar la data de 30 martie 2022 a fost trimisă la Președintele României pentru promulgare.

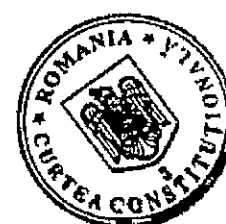
83. Obiecția de neconstituționalitate a fost formulată în termenul de protecție de 2 zile prevăzut de art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, astfel că urmează a se constata că aceasta este admisibilă.

84. În consecință, Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție, precum și ale art.1, 10, 15 și 18 din Legea nr.47/1992, republicată, să soluționeze obiecția de neconstituționalitate.

(2.) Analiza obiecției de neconstituționalitate

(2.1.) Criticile de neconstituționalitate raportate la art.61 alin.(2) și art.75 din Constituție

85. În jurisprudența sa, cu privire la principiul bicameralismului, Curtea a dezvoltat o veritabilă „doctrină” a bicameralismului și a modului în care acest principiu este reflectat în procedura de legiferare. Ținând seama de indivizibilitatea Parlamentului ca organ reprezentativ al poporului român și de unicitatea sa ca autoritate legiuitoare a țării, Constituția nu permite adoptarea unei legi de către o singură Cameră fără ca proiectul de lege să fi fost dezbătut și de cealaltă Cameră (Decizia nr.710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.358 din 28 mai 2009, sau Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 13 aprilie 2017, paragraful 53).



Legea este, cu aportul specific al fiecărei Camere, opera întregului Parlament, drept care autoritatea legiuitoare trebuie să respecte principiile constituționale în virtutea cărora o lege nu poate fi adoptată de o singură Cameră (Decizia nr.1.029 din 8 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.720 din 23 octombrie 2008, Decizia nr.3 din 15 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.71 din 29 ianuarie 2014, Decizia nr.355 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.509 din 8 iulie 2014, paragraful 38, Decizia nr.624 din 26 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.937 din 22 noiembrie 2016, paragraful 39, Decizia nr.765 din 14 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.134 din 21 februarie 2017, paragraful 29, Decizia nr.62 din 7 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.161 din 3 martie 2017, paragraful 32, sau Decizia nr.393 din 5 iunie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.581 din 16 iulie 2019, paragraful 66). Ca urmare, dezbateră parlamentară a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative nu poate face abstracție de evaluarea acesteia în plenul celor două Camere ale Parlamentului. Așa fiind, modificările și completările pe care Camera decizională le aduce proiectului de lege sau propunerii legislative adoptate de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră. Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze, ceea ce contravine principiului bicameralismului (Decizia nr.472 din 22 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.336 din 30 aprilie 2008, sau Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, paragraful 53).

86. Stabilind limitele principiului bicameralismului, Curtea a apreciat că aplicarea acestuia nu poate avea ca efect deturnarea rolului de Cameră de reflecție a primei Camere sesizate. Este de netăgăduit că principiul bicameralismului



presupune atât conlucrarea celor două Camere în procesul de elaborare a legilor, cât și obligația acestora de a-și exprima prin vot poziția cu privire la adoptarea legilor (Decizia nr.1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.53 din 23 ianuarie 2012, sau Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, paragraful 55).

87. Curtea a stabilit două criterii esențiale pentru a se determina cazurile în care, prin procedura parlamentară, se încalcă principiul bicameralismului: pe de o parte, existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, pe de altă parte, existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului. Întrunirea celor două criterii este de natură a afecta principiul care guvernează activitatea de legiferare a Parlamentului, plasând pe o poziție privilegiată Camera decizională, cu eliminarea, în fapt, a primei Camere sesizate din procesul legislativ (Decizia nr.710 din 6 mai 2009, Decizia nr.413 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.291 din 4 mai 2010, Decizia nr.1.533 din 28 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.905 din 20 decembrie 2011, Decizia nr.62 din 7 februarie 2017, paragraful 29, sau Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, paragraful 54).

88. Așadar, bicameralismul nu înseamnă ca ambele Camere să se pronunțe asupra unei soluții legislative identice, în Camera decizională putând exista abateri inerente de la forma adoptată de Camera de reflecție, desigur, fără schimbarea obiectului esențial al proiectului de lege/propunerii legislative. A nega posibilitatea Camerei decizionale de a se îndepărta de la forma votată în Camera de reflecție ar însemna limitarea rolului său constituțional, iar caracterul decizional atașat acesteia devine iluzoriu. S-ar ajunge la un veritabil mimetism, în sensul că cea de-a doua Cameră se va identifica, în ceea ce privește activitatea sa legislativă, cu prima Cameră, neputându-se îndepărta în niciun fel de la soluțiile legislative



pentru care a optat prima Cameră, ceea ce este contrar, până la urmă, chiar ideii de bicameralism. Prin urmare, nu se poate susține încălcarea principiului bicameralismului, atât timp cât legea adoptată de Camera decizională se referă la aspectele principiale pe care le-a avut în vedere propunerea/proiectul de lege în forma sa însușită de Camera de reflecție. În acest sens, modificările aduse formei adoptate de Camera de reflecție trebuie să cuprindă o soluție legislativă care păstrează concepția de ansamblu a acesteia și să fie adaptate în mod corespunzător, prin stabilirea unei soluții legislative alternative/complementare care nu se abate de la forma adoptată de Camera de reflecție, în condițiile în care aceasta este mai cuprinzătoare sau mai bine articulată în cadrul ansamblului legii, cu realizarea anumitor coroborări inerente oricărei modificări (Decizia nr.765 din 14 decembrie 2016, paragrafele 37 și 38, Decizia nr.377 din 31 mai 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.586 din 21 iulie 2017, paragraful 45, și Decizia nr.412 din 20 iunie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 570 din 11 iulie 2019, paragraful 57).

89. Raportat la cauza de față, Curtea constată că legea în forma adoptată de Senat se referă la modificarea limitelor ariilor naturale protejate. Aceasta este posibilă prin scoaterea unor suprafețe din interiorul ariilor naturale protejate dacă la data de 29 iunie 2007 erau aprobate, prin hotărâre a Guvernului sau decrete de stat, obiective de investiții pentru realizarea de amenajări hidroenergetice, obiectivele fiind în curs de execuție sau demarate anterior acestei date, în temeiul legislației în vigoare. Se stabilește obligația ca, anterior scoaterii unor suprafețe din interiorul ariilor naturale protejate, să se aducă în compensare o suprafață minimă adiacentă acestor arii, echivalentă cu suprafața scoasă de pe teritoriul lor, majorată cu zona-tampon. Asupra acesteia se instituie regimul de arie naturală protejată. Totodată, se reglementează actele necesare care trebuie să însoțească cererea de modificare a limitelor.



90. În schimb, legea în forma adoptată de Camera Deputaților se referă marginal la modificarea limitelor ariilor naturale protejate într-un singur articol, iar restul reglementărilor se axează pe: (1) calificarea obiectivelor de investiții pentru realizarea de amenajări hidroenergetice în curs de execuție cu procent de realizare mai mare de 60%, la data de 1 mai 2022, ca fiind proiecte de interes public major și de siguranță și securitate națională; (2) finalizarea acestor obiective de investiții se va realiza cu condiția ca Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor să propună în compensare pentru suprafețele ocupate o zonă echivalentă din punctul de vedere al biodiversității cu zona ocupată de obiectiv, până la punerea acestuia în funcțiune, dar nu mai târziu de data de 31 decembrie 2025. Obiectivele de investiții sunt considerate: proiecte de interes public major și de siguranță și securitate națională, în sensul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2007; situații excepționale, în sensul prevederilor art.5 alin.(2) din Legea nr.292/2018 privind evaluarea impactului anumitor proiecte publice și private asupra mediului; proiecte de importanță/securitate națională, în sensul prevederilor Legii nr. 46/2008 privind Codul silvic.

91. Astfel, dacă forma adoptată de Senat viza în totalitate procedura și condițiile în care pot fi modificate limitele ariilor naturale protejate (cine poate solicita modificarea limitelor, modul și condițiile în care se realizează aceasta), forma adoptată de Camera Deputaților se referă tangențial la această problemă, substanța reglementării normative referindu-se la condițiile în care **proiectele hidroenergetice în curs de execuție cu procent de realizare mai mare de 60%, la data de 1 mai 2022**, urmează a se executa în continuare, **prin derogare de la o serie de reglementări care se referă la protecția mediului înconjurător**. Mai mult, prima formă a legii tratează problema compensării reducerii suprafeței ariei naturale protejate, compensare ce trebuie realizată odată cu scoaterea acestei suprafețe din aria protejată, pe când cea de-a doua formă a legii se referă la



compensarea suprafețelor ocupate, din interiorul ariilor naturale, de proiectele hidroenergetice și nu este vorba de o compensare propriu-zisă, ci de o propunere de compensare care trebuie realizată până cel târziu la 31 decembrie 2025 (așadar, nu compensarea trebuie realizată până la data menționată, ci propunerea de compensare trebuie depusă până la acea dată).

92. Așadar, cele două forme ale legii au o viziune diferită asupra modului în care se realizează proiectele hidroenergetice în interiorul ariilor naturale protejate – prima impune scoaterea suprafeței aferente proiectului din aria protejată, iar a doua nu impune o asemenea obligație, astfel că proiectul va fi realizat/finalizat în interiorul acestei arii protejate.

93. De asemenea, au **viziuni diferite** asupra modului în care se realizează compensarea – prima impune compensarea terenului scos din interiorul ariei naturale protejate la momentul începerii derulării proiectului, a doua prevede obligația emiterii unei propuneri de compensare a terenului ocupat de aceste proiecte până la 31 decembrie 2025, fără a se realiza o compensare propriu-zisă.

94. Mai mult, forma legii adoptată de Camera Deputaților duce centrul de greutate al reglementării spre calificarea proiectelor hidroenergetice – altele decât cele menționate în forma inițială a legii – ca fiind derogatorii de la întreg cadrul legislativ existent, astfel că: permite scoaterea definitivă sau temporară din circuitul agricol sau silvic de terenuri de pe raza ariei naturale protejate; derogă de la regimul special de protecție a unor specii sălbatice de floră și faună, inclusiv a celor care necesită o protecție strictă; permite exceptarea proiectelor hidroenergetice respective de la prevederile Legii nr.292/2018 privind evaluarea impactului anumitor proiecte publice și private asupra mediului, astfel că nu mai este obligatorie emiterea acordului de mediu; permite reducerea suprafeței fondului forestier național prin scoaterea definitivă din aria protejată a unor terenuri pe care



sunt amplasate capacități de producție și/sau servicii pentru apărare de interes strategic pentru securitatea națională.

95. Curtea observă că ideea de proiect hidroenergetic apare și în forma adoptată de Senat, însă valorizarea sa în cadrul legii este total diferită față de varianta adoptată de Camera decizională. Astfel, legea nu reglementează un anumit regim juridic al acestor proiecte, și cu atât mai mult nu creează un regim juridic diferit de cel de drept comun sau derogări de la acesta.

96. Rezultă că substanța legii, astfel cum a fost aprobată de cea de-a doua Cameră, nu mai vizează modificarea limitelor ariilor naturale protejate, ci regimul juridic al proiectelor hidroenergetice deja derulate în cadrul acestora, regim derogatoriu de la cel de drept comun (de altfel, este paradoxal că astfel de proiecte necesită o evaluare foarte drastică atunci când nu sunt construite în arii naturale protejate, iar când sunt construite în aceste arii regimul juridic este unul relaxat, derogatoriu de la cel de drept comun).

97. În aceste condiții, Curtea reține că, deși cele două forme ale legii au vizat din punct de vedere formal aproximativ aceleași prevederi din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.442 din 29 iunie 2007, în realitate, modificările operate din punctul de vedere al substanței lor nu mai mențin o unitate conceptuală, de orientare și de viziune. Mai mult, forma adoptată de Camera Deputaților **contravine chiar însuși scopului reglementării de bază** (Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2007), care stabilește la art.1 că scopul său este „*garantarea conservării și utilizării durabile a patrimoniului natural, obiectiv de interes public major și componentă fundamentală a strategiei naționale pentru dezvoltare durabilă*”. Chiar dacă nu există o configurație semnificativ diferită între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului, Curtea constată că există



deosebiri majore de conținut juridic între acestea. În aceste condiții, se impune concluzia potrivit căreia legea criticată nu respectă principiul bicameralismului, fiind contrară art.61 alin.(2) și art.75 din Constituție.

(2.2.) Criticile de neconstituționalitate raportate la art.138 alin.(5) din Constituție

98. Curtea observă că autorii obiecției de neconstituționalitate afirmă doar că legea are impact finaciar, fără să și demonstreze acest aspect. Prin urmare, această critică este nemotivată, Curtea neputând invoca din oficiu argumente pentru susținerea sau combaterea acesteia.

99. Față de temeinicia motivelor de neconstituționalitate extrinsecă, reținută prin raportare la dispozițiile art.61 alin.(2) și ale art.75 din Constituție, care afectează legea în ansamblul său, Curtea constată că nu mai este cazul să examineze celelalte critici de neconstituționalitate extrinsecă și criticile de neconstituționalitate intrinsecă formulate de autorii obiecției de neconstituționalitate (a se vedea, în același sens, Decizia nr.155 din 6 mai 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.473 din 4 iunie 2020, paragraful 78).

100. Pentru considerentele arătate, în temeiul art.146 lit.a) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.11 alin.(1) lit.A.a), al art.15 alin.(1) și al art.18 alin.(2) din Legea nr.47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite obiecția de neconstituționalitate și constată că Legea pentru modificarea și completarea art.56¹ din Ordonanța de urgență a Guvernului



nr.57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice, în ansamblul său, este neconstituțională.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României, președinților celor două Camere ale Parlamentului și prim-ministrului și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 2 noiembrie 2022.

**PREȘEDINTELE
CURȚII CONSTITUȚIONALE**



PRIM-MAGISTRAT-ASISTENT,

Benke Károly

