



## PARLAMENTUL ROMÂNIEI

### SENAT

Comisia economică, industrii și servicii

Comisia pentru constituționalitate

Comisia pentru energie, infrastructură energetică  
și resurse minerale

Comisia pentru mediu

Nr.XX./92/2023

Nr.LXVIII/190/2023

Nr.XXI/59/2023

Nr.LXXII/15/2023

### RAPORT COMUN

asupra **Legii pentru modificarea și completarea art.56<sup>1</sup> din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice,**

ca urmare a Deciziei Curții Constituționale nr. 492/2022  
(L117/2022)

În temeiul art. 147 alin. (2) din Legea fundamentală, în conformitate cu prevederile art. 154 din Regulamentul Senatului, republicat, **Comisia economică, industrii și servicii, Comisia pentru constituționalitate, Comisia pentru energie, infrastructură energetică și Comisia pentru mediu,** prin adresa **L117/2022** din 13 februarie 2023, au fost sesizate în procedura reexaminării, de către Biroul permanent al Senatului, în vederea elaborării raportului comun *asupra Legii pentru modificarea și completarea art.56<sup>1</sup> din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice, ca*

Biroul permanent al Senatului

117 / 1 martie 2023

**urmare a Deciziei Curții Constituționale nr. 492 din 2 noiembrie 2022**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 1047 din 28 octombrie 2022.

Inițiatorii au urmărit completarea art.56<sup>1</sup> din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei a faunei salbatice, aprobată cu modificări completări prin Legea nr.49/2011, cu modificările și completările ulterioare, cu un nou alineat, respectiv alin.(4<sup>1</sup>), precum și modificarea alin.(1) al art.5 din Legea nr.292/2018 privind evaluarea impactului anumitor proiecte publice și private asupra mediului.

Potrivit Expunerii de motive, prin intervențiile legislative preconizate se urmărește să „se faciliteze realizarea cu celeritate a proiectelor investiționale aflate într-un stadiu avansat de executare, cu efectul dorit al creșterii capacității de producție”, ca prim pas în „intensificarea ritmului de realizare a investițiilor în sectorul energetic”.

În data de 29 martie 2022, a fost înaintată Curții Constituționale o sesizare de neconstituționalitate a legii trimise la promulgare, formulată de un număr de 50 de deputați, prin care au fost aduse atât critici de neconstituționalitate extrinsecă, cât și de natură intrinsecă. În motivarea sesizării, autorii au invocat încălcarea principiului bicameralismului arătând 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.

Autorii sesizării arată că noua formă a legii prevede modificări substanțiale incompatibile cu obligația pozitivă a statului de a asigura protecția mediului, invocând că o lege care exonerează "poluatorul" de la obligativitatea întocmirii studiilor de impact și a studiilor de evaluare adecvată afectează dreptul fundamental la ocrotirea sănătății. 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.

Astefl, autorii susțin că legea criticată încalcă politicile actuale ale Uniunii Europene în materie de sănătate și 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.

Se mai 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.

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. 1.420/2020, pronunțată în Dosarul nr. 4.315/2/2019, și Sentința civilă nr. 5.378/2017, pronunțată în Dosarul nr. 10.058/3/2017).

Prin **Decizia Curții Constituționale nr.492 din 2 noiembrie 2022, Curtea Constituțională a admis obiecția de neconstituționalitate și a constatat că Legea** pentru modificarea și completarea art. 56<sup>1</sup> 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**, reținând următoarele considerente:

”- 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;

- 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;

- în speță, Curtea a constatat 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;

- 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 - Codul silvic;

- 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);

- 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;

- 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;

- 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;

- Curtea a observat 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;

- 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)."

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.**"

În consecință, **Curtea a constatat că legea supusă controlului de constituționalitate este neconstituțională, în ansamblul său.**

În această ipoteză devin incidente prevederile art. 147 alin. (4) din Legea fundamentală și jurisprudența în materie a Curții Constituționale, potrivit căreia **Parlamentului îi revine obligația de a constata încetarea de drept a procesului legislativ.** În cazul inițierii unui nou proces legislativ, trebuie să fie respectate statuările cuprinse în decizia de admitere a Curții Constituționale cu referire la viciile de neconstituționalitate extrinsecă constatate, deoarece forța obligatorie care însoțește actele jurisdicționale ale Curții se atașează nu numai dispozitivului, ci și considerentelor pe care se sprijină acesta.

În conformitate cu prevederile alin.(4) al art.147 din Constituție, deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor, de la data publicării lor în Monitorul Oficial al României.

În ședințele separate din 21 februarie și 28 februarie 2023, Comisia economică, industriei și servicii, Comisia pentru constituționalitate, Comisia pentru energie, infrastructură energetică și Comisia pentru mediu, analizând, în procedura reexaminării, Decizia Curții Constituționale nr. 432/2022, prevederile Legii fundamentale, precum și legea trimisă la promulgare, **au hotărât, cu majoritate de voturi, să adopte raport comun de respingere a legii trimise la promulgare.**

În consecință, Comisia economică, industrii și servicii, Comisia pentru constituționalitate, Comisia pentru energie, infrastructură energetică și Comisia pentru mediu **supun spre dezbateri, plenului Senatului**, prezentul raport **comun de respingere a Legii pentru modificarea și completarea art.56<sup>1</sup> din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice.**

În raport cu obiectul de reglementare, legea aflată în procedura reexaminării face parte din categoria **legilor ordinare** și urmează a fi supusă votului plenului Senatului, potrivit art.76 alin.(2) din Constituția României, republicată.

Conform dispozițiilor art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată, și ale art.92 alin.(7) pct.1 din Regulamentul Senatului, republicat, **Senatul este primă Cameră sesizată.**

Președinte,

Sen. Daniel-Cătălin Zamfir

Președinte,

Sen. Elena-Simona Spătaru

Președinte,

Sen. István-Loránt Antal

Președinte,

Sen. Claudiu-Marinel Mureșan

Secretar,

Sen. Dănuț Bica

Secretar,

Sen. Cristian-Augustin Niculescu-Țăgârleş

Secretar,

Sen. Cornel-Cristian Resmeriță

Secretar,

Sen. Iulian-Mihail Bica