

Completarea unui puzzle: modificarea O.U.G. nr. 57/ 2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei salbatice, în contextul unei proceduri de infringement



Ca urmare a evaluării calității transpunerii Directivei 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de fauna și flora salbatică („Directiva Habitate”), Comisia Europeană a constatat existența mai multor deficiențe în transpunerea acesteia în România. Drept urmare, în anul 2020, Comisia a declanșat împotriva României o procedura de constatare a nedeplinirii obligațiilor prevăzute în acest act normativ european.

Potrivit informațiilor transmise la începutul lunii octombrie 2024 de către Comisia Europeană¹, „legislația României nu menționează în mod explicit ca măsurile de conservare incluse în planurile de gestionare trebuie să țină seama de necesitățile ecologice ale tipurilor de habitate naturale și ale speciilor prezente pe teritoriul respectivelor situri. Acest lucru are un impact direct asupra calității planurilor de gestionare, având în vedere că s-ar putea ca acestea să nu conțină măsurile necesare protejării respectivelor tipuri de habitate și specii. De asemenea, legislația națională limitează domeniul de aplicare al principalelor dispoziții ale directivei la activitățile desfășurate în cadrul siturilor Natura 2000. Astfel sunt excluse toate celelalte cauze posibile de deteriorare sau de perturbare provenite din afara siturilor”. În baza art. 258 TFUE, având în vedere că România a încălcat obligațiile care îi revin în temeiul tratatelor, Comisia a emis un aviz motivat, în baza căruia poate proceda ulterior la sesizarea Curții de Justiție a Uniunii Europene.

În acest context și după o altă încercare lansată în 2023, dar fără a fi finalizată, Ministerul Mediului, Apelor și Padurilor a publicat în data de 7 noiembrie 2024 în procedura transparenței decizionale² un proiect de Ordonanță de urgență privind modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei salbatice („Proiectul”), prin care și-a propus adoptarea unor noi reglementări în regim de urgență pentru a remedia aspectele sesizate de Comisia Europeană în avizul motivat.

Având în vedere importanța acestei reglementări pentru procedurile de evaluare de mediu și evaluare a impactului asupra mediului, această analiză își propune să puncteze principalele modificări propuse prin Proiect (fără a fi exhaustiv) și să prezinte anumite aspecte ce s-ar putea dovedi problematice dacă Proiectul se adopta fără modificări ca urmare a procedurii legislative în curs.

Interdicțiile aplicabile în ariile naturale protejate. Planurile și proiectele care au efect semnificativ

asupra mediului pot reprezenta o sursa de impact asupra integrității ariilor naturale protejate. De aceea, pentru asigurarea diversității biologice, autoritățile de reglementare de mediu supun analizei aceste planuri și proiecte raportat la criteriile prevazute de art. 28 din O.U.G. nr. 57/2007. În forma actuala a acestui act normativ, ca regula generala, sunt interzise activitățile din perimetrele ariilor naturale protejate de interes comunitar care pot sa genereze poluarea sau deteriorarea habitatelor, precum și perturbări ale speciilor pentru care au fost desemnate ariile respective, atunci când aceste activități au un efect semnificativ, având în vedere obiectivele de protecție și conservare a speciilor și habitatelor. Pentru protejarea și conservarea pasarilor salbatice, inclusiv a celor migratoare, sunt interzise activitățile din afara ariilor naturale protejate care ar produce poluarea sau deteriorarea habitatelor.

Fiindca art. 6 alin. (1) și (2) din Directiva Habitate nu fac diferența dintre activitate/plan/proiect, Proiectul introduce sub aceasta interdicție generala și planurile și proiectele din perimetrele ariilor naturale protejate de interes comunitar, precum și activitățile/planurile/proiectele din afara acestora, în masura în care acestea pot avea un efect semnificativ, având în vedere obiectivele de protecție și conservare a speciilor și habitatelor pentru care siturile Natura 2000 au fost desemnate.

Astfel, vor fi interzise, sub aspect general, (i) activitățile/planurile/proiectele din perimetrele ariilor naturale protejate de interes comunitar care pot sa genereze poluarea sau deteriorarea habitatelor, precum și perturbări ale speciilor pentru care au fost desemnate ariile respective și (ii) activitățile/planurile/proiectele **din afara perimetrelor** ariilor naturale protejate de interes comunitar care pot avea un efect semnificativ asupra ariilor respective. În ambele cazuri, evaluarea caracteristicilor activităților/planurilor/proiectelor se va face în conformitate cu obiectivele de protecție și conservare a speciilor și habitatelor pentru care siturile Natura 2000 au fost desemnate.

Se mai propune adaugarea prin Proiect a unei prevederi (art. 28 alin. 1 ind. 2, care preia aproape în integralitate prevederile art. 6 alin. (2) din Directiva Habitate), care arata ca, pentru evitarea deteriorării habitatelor naturale, habitatelor speciilor, precum și a perturbării semnificative a speciilor pentru care au fost instituite siturile Natura 2000, este necesara luarea de masuri preventive. Masurile preventive vor lua în considerare atât deteriorarea și perturbarea provocate de om, cât și deteriorarea și perturbarea cauzate de evenimente naturale previzibile.

Aceste masuri preventive trebuie sa se regaseasca atât în cuprinsul planurilor de management (astfel cum ar reieși din interpretarea formei noi a art. 21 alin. 3 din Proiect, unde se discuta la nivel general despre masurile care trebuie incluse integral în planurile de management), precum și în planurile și proiectele propuse în perimetre/în afara ariilor naturale protejate și care pot avea un efect semnificativ asupra lor.

Pe de alta parte, observam ca propunerea de abrogare integrala a dispozițiilor art. 28 alin. (5) din O.U.G. nr. 57/2007 poate crea anumite probleme în practica. Potrivit acestui articol, „*în urma evaluării adecvate, autoritatea competenta pentru protecția mediului emite avizul Natura 2000 sau decizia de respingere a proiectului ori a planului. În situațiile prevazute la alin. (4), autoritatea competenta pentru protecția mediului emite avizul de mediu sau decizia de respingere a solicitării de aviz de mediu ori, dupa caz, acordul de mediu sau decizia de respingere a solicitării de acord de mediu, aceste documente incluzând concluziile evaluării adecvate*”. În timp ce abrogarea primei teze din acest articol nu ridica probleme speciale, abrogarea celei de a doua teze nu pare justificata, cât timp, potrivit alin. (4) al aceluiași articol, se enunța, la nivel de principiu, ideea de integrare a evaluării adecvate în cuprinsul evaluarilor de mediu pentru planuri, respectiv evaluarilor impactului asupra mediului pentru proiecte. Or,

dat fiind faptul ca actele de reglementare de mediu preiau concluziile din cuprinsul evaluărilor de mediu/evaluărilor de impact asupra mediului în cuprinsul lor, apare nejustificata soluția aleasă de legiuitor ca eventualele concluzii ale studiilor de evaluare adecvate să nu se regasească, la rândul lor, în cuprinsul actelor de reglementare de mediu finale.

Legea nr. 292/2018 privind evaluarea impactului anumitor proiecte publice și private asupra mediului („**Legea nr. 292/2018**”) ar putea neutraliza parțial efectele acestei alegeri nefericite prin prisma faptului ca, potrivit art. 19 alin. (3) lit. b) din cuprinsul aceluiași act normativ, acordul de mediu cuprinde în mod obligatoriu concluziile studiului de evaluare adecvate. În schimb, în situația emiterii unei decizii de respingere a solicitării de emitere a acordului de mediu, aparent nu ar exista o obligație de integrare a concluziilor studiului de evaluare adecvate, însă, după părerea noastră, aceasta obligație ar trebui să se regasească în continuare și în cazul acestui act administrativ, pentru a se îndeplini standardele minime de motivare a actului administrativ.

Pe de altă parte, H.G. nr. 1074/2004 privind stabilirea procedurii de realizare a evaluării de mediu pentru planuri și programe nu reglementează o astfel de regula de integrare a concluziilor evaluării adecvate în cuprinsul actului de reglementare de mediu, respectiv în cuprinsul avizului de mediu ori deciziei de respingere a solicitării de emitere a avizului de mediu, ca în cazul Legii nr. 292/2018, astfel ca, într-o interpretare strictă, ar putea rezulta ca în cazul acestor acte de reglementare de mediu, nu este necesară această integrare. Cu toate acestea, și în cazul acestor acte ar fi necesar, în mod rațional, să se includă aceste concluzii pentru îndeplinirea standardelor minime de motivare a actului administrativ.

Eliminarea mențiunilor privind Avizul Natura 2000. Ca urmare a adoptării Legii nr. 292/2018, a fost abrogată definiția Avizului Natura 2000 din cuprinsul O.U.G. nr. 195/2005. Datorită faptului că procedura de evaluare adecvată a fost integrată în procedura de evaluare a impactului asupra mediului, odată cu adoptarea Legii nr. 292/2018, actul final de reglementare în această procedură fiind fie decizia de etapă de încadrare, fie acordul de mediu, Avizul Natura 2000 nu se mai emite. Având în vedere că Legea nr. 292/2018 a omis eliminarea oricărei mențiuni din cuprinsul O.U.G. nr. 57/2007 cu privire la Avizul Natura 2000, Proiectul remediază parțial această situație³.

Definirea noțiunii de „masuri de conservare”. În prezent noțiunea de „masuri de conservare” nu beneficiază de o reglementare expresă în cuprinsul legislației naționale (noțiunea nefiind reglementată nici de Directiva Habitate). Acestea erau parte integrantă din noțiunea de „arie specială de conservare”, care, potrivit art. 4 pct. 12 din O.U.G. nr. 57/2007, înseamnă „*situl de importanță comunitară desemnat printr-un act statutar, administrativ și/sau contractual în care sunt aplicate măsurile de conservare necesare menținerii sau de refacere la o stare de conservare favorabilă a habitatelor naturale și/sau a populațiilor speciilor de interes comunitar pentru care situl este desemnat*”.

Modul de elaborare a acestor masuri era stabilit în cuprinsul art. 4.1 alin. (2) din Ghidul de elaborare a Planului de management al ariilor naturale protejate, aprobat prin Ordinul nr. 901/2023, însă fără a se ține cont de necesitățile ecologice ale tipurilor de habitate naturale și ale speciilor prezente pe teritoriul respectivelor situri⁴.

Potrivit Proiectului, „măsurile de conservare” urmează să fie definite drept: „*mecanisme și acțiuni efective care trebuie implementate la nivel de arie naturală protejată cu scopul de a atinge obiectivele specifice de conservare ale ariei naturale protejate. Măsurile de conservare trebuie să fie realiste,*

cuantificabile, masurabile și determinate în timp și sa corespunda necesităților ecologice ale tipurilor de habitate și specii care fac obiectul regimului de protecție și/sau altor bunuri cu valoare de patrimoniu natural”. Prin urmare, planurile de management ale ariilor naturale protejate de interes comunitar vor trebui să implementeze astfel de măsuri raportat la un obiect concret, fără a mai putea implementa doar măsuri generale, care nu țin cont de caracteristicile habitatelor naturale și speciile protejate pentru care siturile au fost desemnate.

Instituirea ariilor speciale de conservare. Proiectul transpune cu privire la aceste aspecte art. 4 alin. (4) din Directiva Habitatare. Astfel, potrivit art. 8 alin. (6) ind. 1 propus prin Proiect, în termen de cel mult 6 ani de la aprobarea unui sit de importanță comunitară de către Comisia Europeană, acesta se instituie ca arie specială de conservare, în baza măsurilor de conservare stabilite. Ca urmare a aprobării unui sit de importanță comunitară de Comisie și declarării sale în acest fel prin ordin al conducătorului autorității publice centrale pentru protecția mediului, este necesar să se elaboreze un plan de management pentru respectivul sit pentru ca acesta să poată să fie declarat arie specială de conservare prin hotărâre a Guvernului. În acest fel, ar trebui să se accelereze procesul de instituire a planurilor de management în astfel de cazuri, cu limitarea riscurilor de incertitudine privind aceste planuri, care ar putea afecta dezvoltarea de planuri/proiecte în astfel de arii. În practica însă, raportat la absența unor sancțiuni în cazul nerespectării termenului, rămâne de văzut modul în care această reglementare va contribui efectiv la apariția planurilor de management în cauză.

În concluzie, Proiectul adresează astfel aspectele ridicate în avizul motivat al Comisiei Europene, cu scopul principal ca autoritățile de reglementare de mediu să evalueze în mod expres necesitatea efectuării unui evaluări adecvate și pentru planurile/proiectele situate în afara ariilor naturale protejate de interes comunitar⁵. Pe de altă parte, se impune corectarea până la momentul adoptării Proiectului a erorii strecurate prin propunerea de abrogare integrală a alineatului 5 a art. 28. În acest caz, se impune abrogarea doar a primei teze a art. 28 alin. (5) și menținerea celei de a doua teze, pentru a evita o abordare divergentă de către autoritățile competente și riscul imposibilității realizării unui control judiciar cu privire la aspecte legate de evaluarea adecvată a planurilor și proiectelor.

1. https://romania.representation.ec.europa.eu/news/comisia-solicita-romaniei-sa-asigure-protectia-habitatelor-si-speciilor-2024-10-03_ro

2. <https://www.mmediu.ro/articol/ministerul-mediului-apelor-si-padurilor-supune-consultarii-publice-proiectul-de-ordonanta-de-urgenta-a-guvernului-privind-modificarea-si-completarea-ordonantei-de-urgenta-a-guvernului-nr-57-2007-privind-regimul-ariilor-naturale-protejate-conservarea-habitatelor-naturale-a-florei-si-faunei-salbatice/7503>

3. Observăm, cu titlu de exemplu, ca art. 52 alin. (6) din O.U.G. nr. 195/2005 menționează în continuare ca procedura de evaluare adecvată se finalizează cu emiterea avizului Natura 2000 sau a deciziei de respingere a

proiectului ori planului, după caz.

4. Astfel cum a remarcat Comisia Europeană în cuprinsul avizului motivat, și astfel cum era enunțat, cu alte ocazii, în informările oficiale la nivel european, precum în Comunicarea Comisiei 2021/C 437/01

5. În practică, au existat numeroase cazuri în care evaluările adecvate nu au mai fost realizate datorită faptului că autoritățile de reglementare de mediu au considerat că acestea nu sunt necesare pentru că planurile/proiectele se aflau la o distanță considerabilă de diverse arii naturale protejate de interes comunitar, fără a lua în calcul alte criterii, precum efectele acestor planuri/proiecte asupra ariilor vizate, motiv pentru care instanțele de judecată au constatat existența unor viciate nelegalități.