



GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

1378 / 2009
29.05.2009

SENAT
290 / 10.06.2009

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la propunerea legislativă intitulată *Lege pentru modificarea și completarea Legii minelor nr. 85/2003, cu modificările și completările ulterioare*, inițiată de domnii senatori Toni Greblă și Ion Rușeț – PSD, PD-L (Bp. 139/2009).

I. Principalele reglementări

Potrivit *Expunerii de motive*, propunerea legislativă are ca obiect de reglementare:

- „*adoptarea unor reguli care să creeze un cadru adecvat investițiilor miniere*”, cu referire la faptul că „*legislația în vigoare nu asigură în mod efectiv mecanisme în baza cărora terenurile necesare valorificării resurselor miniere să fie dobândite de titularul unei licențe*”, „*lacune de reglementare care au generat blocaje în sectorul extractiv minier din România, procesul de dobândire a terenurilor necesare desfășurării de activități miniere fiind anevoios, incert și îndelungat*”;

- crearea posibilității ca „autoritățile publice locale să beneficieze în mod direct de o parte din taxele achitate de titularul de licență, suplimentar stabilirii unor obligații în sarcina titularului privind refacerea funcțiunilor publice și private afectate”;

- introducerea unei „proceduri unitare de autorizare sau măsuri specifice de asigurare a desfășurării activității miniere în condiții care să permită un proces economic fără impedimente majore”.

II. Observații

1. Precizăm că Agenția Națională pentru Resurse Minerale și Ministerul Economiei au constituit o Comisie comună care va elabora un proiect de act normativ privind modificarea și completarea Legii minelor nr. 85/2003, cu modificările și completările ulterioare, proiect ce va fi supus dezbaterii publice.

2. Completarea definiției date „dezvoltării” la art. 3 pct. 10, prin includerea în sfera noțiunii și a ansamblului „procedurilor de dobândire a dreptului de folosință a terenurilor, de obținere a autorizațiilor, permiselor și alte cerințe similare”, nu concordă cu obiectul legii minelor și nu este corelată cu definiția noțiunii de „activitate minieră” care reprezintă „ansamblul de lucrări privind prospecțiunea, explorarea, dezvoltarea, exploatarea, prepararea/prelucrarea, concentrarea, comercializarea produselor miniere, conservarea și închiderea minelor, inclusiv lucrările aferente de refacere și reabilitare a mediului”. Din corelarea definiției propuse cu definiția „activității miniere” citate ar rezulta că „ansamblul procedurilor de dobândire a dreptului de folosință a terenurilor, de obținere a autorizațiilor, permiselor și alte cerințe similare” reprezintă „activitate minieră”. Or, prin conținutul său o „activitate minieră” nu poate cuprinde, implicit, unele proceduri care țin de acte și fapte situate în afara sferei activității miniere.

3. Potrivit art. 3 pct. 1 din Legea minelor nr. 85/2003 „activitatea minieră” este definită ca „ansamblul de lucrări privind prospecțiunea, explorarea, dezvoltarea, exploatarea, prepararea/prelucrarea, concentrarea, comercializarea produselor miniere, conservarea și închiderea minelor, inclusiv lucrările aferente de refacere și reabilitare a

mediului”, iar, din analiza ansamblului prevederilor legii reiese că obiectul de reglementare al acesteia se referă, în esență, la reglementarea relațiilor sociale în cadrul cărora sunt valorificate resursele minerale, obiect exclusiv al proprietății publice a statului.

Din analiza măsurilor ce se preconizează a fi adoptate rezultă că se are în vedere completarea *Legii nr. 85/2003*, în sensul stabilirii unei proceduri speciale de expropriere pentru punerea la dispoziția titularilor de licențe a terenurilor ce urmează a fi afectate de exploatare, explorări miniere, precum și lucrări de dezvoltare, dar și o serie de derogări de la reglementările în materie de urbanism și amenajarea teritoriului, în materie silvică, de mediu, cu privire la autorizări și proceduri prealabile lucrărilor.

Or, potrivit art. 23 alin. (1) din *Legea privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare*: „Soluțiile legislative preconizate prin proiectul de act normativ trebuie să acopere întreaga problematică a relațiilor sociale ce reprezintă obiectul de reglementare pentru a se evita lacunele legislative”. Din această perspectivă, cel puțin în ceea ce privește exproprierea, această materie ar fi recomandabil să beneficieze de o reglementare unitară. Avem în vedere faptul că inițiativa legislativă în discuție propune o nouă procedură specială în materie de expropriere, în condițiile în care au fost adoptate *Legea privind unele măsuri prealabile lucrărilor de construcție de drumuri de interes național, județean și local nr. 198/2004, cu modificările și completările ulterioare*, *Legea privind unele măsuri prealabile lucrărilor de reabilitare și extindere a infrastructurii feroviare publice nr. 407/2005* și *Legea privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică a terenurilor necesare lucrărilor miniere pentru exploatarea zăcămintelor de lignit nr. 106/2008*. Practic, prezenta propunere legislativă vizează instituirea unei noi proceduri speciale de expropriere în materie minieră. Or, potrivit art. 13 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000*: „Reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ”.

Reconsiderarea soluției de stabilire a unei noi proceduri speciale de expropriere este necesar să aibă în vedere și faptul că textele propuse prin art. 10¹⁻¹⁷, la articolul unic pct. 3 din propunerea legislativă, sunt asimilate dispozițiilor *Legii nr. 106/2008*, omițându-se, însă, reglementarea unor aspecte importante, precum: conținutul documentației tehnico-economice, sancțiunea care intervine în cazul în care lucrările necesare refacerii funcțiilor publice și private ale localităților afectate nu se execută până la

începerea lucrărilor efective de expropriere (art. 7 alin. (2) din *Legea nr. 106/2008* stabilește în aceste sens: „*În situația în care lucrările nu vor fi executate până la data prevăzută la alin. (1), procedura de expropriere nu poate fi demarată*”, valorificând un just echilibru între interesele statului și interesele localităților sau interesele private).

4. Referitor la textul propus pentru **art. 10²**, anume menționarea sintagmei „*substanțe minerale utile*”, precizăm că în cuprinsul *Legii nr. 85/2003* nu este folosită această sintagmă, ci sunt avute în vedere categoriile de „*resurse minerale*” ce intră sub incidența actului normativ (potrivit art. 2 din lege, acestea sunt: cărbunii, minereurile feroase, neferoase, de aluminiu și roci aluminifere, de metale nobile, radioactive, de pământuri rare și disperse, sărurile haloide, substanțele utile nemetalifere, rocile utile, pietrele prețioase și semiprețioase, turba, nămolurile și turbele terapeutice, rocile bituminoase, gazele necombustibile, apele geotermale, gazele care le însoțesc, apele minerale naturale (gazoase și plate), apele minerale terapeutice, precum și produsul rezidual minier din haldele și iazurile de decantare).

Cu privire la mențiunea din cadrul textului propus pentru **art. 10²** „*se declară de utilitate publică*”, precizăm că dispozițiile art. 6 din *Legea privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică nr. 33/1994* prevăd deja că sunt de utilitate publică „*extracția și prelucrarea substanțelor minerale utile*”, acestea fiind operațiuni de interes public. În același timp, „*exploatarea*” reprezintă doar totalitatea lucrărilor prin care se realizează extracția și se valorifică producția obținută (conform art. 3 pct. 11 din *Legea nr. 85/2003* „*exploatarea*” reprezintă „*ansamblul de lucrări executate în subteran și/sau la suprafață pentru extragerea resurselor minerale, prelucrarea și livrarea acestora în forme specifice*”). Precizăm, totodată, că, în opinia noastră, declararea prin lege specială a utilității publice (cum a fost cazul *Legii nr. 407/2005* – pentru lucrările de reabilitare și extindere a infrastructurii feroviare publice și a *Legii nr. 198/2004* – pentru lucrările de construcție de drumuri de interes național, județean și local) nu este necesară, dacă legea generală cuprinde deja o astfel de prevedere.

În plus, apreciem că propunerea de a se declara de utilitate publică toate „*lucrările miniere pentru exploatarea substanțelor minerale utile*” este necesar să fie reanalizată, deoarece, în concret, este posibil ca nu toate lucrările să aibă acest caracter de utilitate publică, ci ar fi recomandabil să

se ofere posibilitatea statului de a aprecia de la caz la caz, în funcție de circumstanțele concrete.

5. Precizarea „*dobândind prin efectul legii un drept de folosință*” de la **art. 10³ alin. (2)** era necesar să fie corelată cu prevederile art. 6 alin. (1) din *Legea nr. 85/2003* care precizează că exproprierea pentru cauză de utilitate publică reprezintă, pentru titularul de licență, un mod de dobândire a dreptului de folosință asupra terenurilor. Or, în aceste condiții, dreptul de folosință nu se mai poate dobândi asupra aceluiași teren și prin expropriere și prin efectul legii, precizarea citată fiind lipsită de utilitate.

6. Obligația de plată a despăgubirilor ce se preconizează a fi prevăzută de **art. 10⁸ alin. (1)** în sarcina titularului de licență este necesar să fie reanalizată, deoarece titularul de licență de exploatare nu dobândește decât un drept de folosință, și nu dreptul de proprietate asupra terenului. Or, obligația de plată a despăgubirii aparține expropriatorului, respectiv statului român.

7. Propunerea de la **art. 10¹² alin. (3)** de a se condiționa posibilitatea instanței de judecată de a suspenda „*executarea unui act emis în procedura exproprierii*”, de depunerea unei cauțiuni „*de până la 40% din cuantumul sumei contestate, iar în cazul cererilor al căror obiect nu este evaluabil în bani, o cauțiune de până la 10000 lei*”, creează premisele unor vicii de neconstituționalitate, în raport cu dispozițiile art. 21 alin. (1) și (2) din *Constituția României*, precum și premisele unor încălcări de către statul român a unor obligații stabilite prin prevederile art. 6 par. (1) din *Convenția Europeană a Drepturilor Omului* (cu titlu de exemplu menționăm *Hotărârea CEDO din 20 decembrie 2007 pronunțată în cauza Iosif ș.a. împotriva României*; în motivarea acestei hotărâri CEDO a stabilit că măsura instituirii unei cauțiuni pentru sesizarea instanței este disproporționată și aduce atingere însăși existenței dreptului de acces la instanță).

O asemenea obligație nu este consacrată nici de *Legea nr. 33/1994*, nici de legile speciale în materie de expropriere, nici de dispozițiile *Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare*, și nici de reglementarea de drept comun aplicabilă soluționării litigiilor în materie comercială (art. 720¹-720¹⁰ din *Codul de procedură civilă*). Obligația depunerii unei cauțiuni există doar în cazul

soluționării cererilor de suspendare a executării hotărârii recurate sau a executării silite, atât în materie civilă, cât și în materie comercială (art. 300 alin. (3) și art. 403 alin. (1) și (4) din *Codul de procedură civilă*).

Semnalăm pe această cale că reglementări care au instituit obligația depunerii unei cauțiuni drept condiție de sesizare a instanței, au făcut obiectul controlului de constituționalitate, fiind declarate neconstituționale.

8. Cu privire la prevederile propuse pentru **alin. (2) al art. 21** din lege, considerăm că este necesară reanalizarea, deoarece, în situația unor contracte în curs și a adoptării unor modificări legislative se pune problema nu a menținerii cadrului legal, ci a efectelor contractului, în contextul intrării în vigoare a modificărilor legislative. Având în vedere durata, în general mare a licențelor, o opțiune a legiuitorului ar putea fi precizarea în cadrul legii că licențele sunt valabile în condițiile în care au fost încheiate pe întreaga lor durată, în concordanță cu prevederile propuse pentru alin. (1) al art. 60 din *Legea nr. 85/2003* (sub acest aspect opțiunea legiuitorului este necesar să fie neechivocă, în sensul de a se stabili fie că licențele sunt valabile în condițiile în care au fost încheiate pe întreaga lor durată, fie că acestea ar putea fi modificate și condițiile exprese în care acestea pot fi modificate, fără utilizarea unor dispoziții generice precum „*la solicitarea titularilor de licențe*” sau „*cu excepția apariției unor eventuale dispoziții legale mai favorabile titularului*”).

8. Apreciem că este necesară reanalizarea măsurilor propuse a fi adoptate prin completarea **art. 38** din lege cu o nouă literă, **lit. e¹**), deoarece posibilitatea de asociere nu este necesar să fie expres prevăzută de lege, în condițiile art. 40 din *Constituția României* dreptul de asociere putând fi exercitat liber.

9. Propunerea legislativă cuprinde, la **art. 43⁵** și **art. 43⁶**, prevederi care au rolul de a acorda proiectelor de activități miniere derogări de la legislația în domeniul evaluării impactului asupra mediului. Este de reținut faptul că domeniul protecției mediului este unul dintre domeniile care fac obiectul acquis-ului comunitar și, pe cale de consecință, România are obligația, în calitate de stat membru al Uniunii Europene, de a-și armoniza sau elabora legislația în acest domeniu cu respectarea în permanență a exigențelor europene.

În speță, este vorba despre *Directiva nr. 85/337/CEE privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului (Directiva EIA), cu modificările și completările ulterioare, și Directiva nr. 2001/42/EC din 27 iunie 2001 privind evaluarea efectelor anumitor planuri și programe asupra mediului (Directiva SEA).*

Legiuitorul european consideră că autorizarea proiectelor publice și private care pot avea efecte importante asupra mediului se acordă doar după ce s-a efectuat o evaluare prealabilă a posibilelor efecte importante ale acestor proiecte asupra mediului. În contextul unei dezvoltări durabile a oricărui stat european, inclusiv a României, cât și a *principiului prevenirii în domeniul protecției mediului* consacrat în *Tratatul Uniunii Europene*, nu putem să considerăm acest argument decât ca fiind unul just și de care Ministerul Mediului, conform domeniului specific de activitate, trebuie să țină cont.

Legiuitorul european stabilește că proiectele din domeniul minier se supun legislației evaluării impactului asupra mediului alături de o întreagă serie de alte proiecte, din alte domenii, cu posibil impact asupra mediului, stabilind pentru toate acestea, fără diferențieri sau prevederi speciale care să privească un anumit domeniu aparte, condițiile în care pot obține din partea autorității unui stat membru „*aprobarea de dezvoltare*”. Legislația română în domeniul evaluării impactului asupra mediului transpune prevederile *Directivei EIA* păstrând principiile enunțate mai sus.

În contextul actualei legislații UE în materie, considerăm inoportună modificarea legislației românești în domeniul protecției mediului, prin acte care vizează domenii specifice și prin care se acordă derogări, deoarece acest lucru poate atrage solicitări pentru clarificări din partea Comisiei Europene și în cazul constatării neconformității cu acquis-ul comunitar, declanșarea procedurii de infringement, mai ales că transpunerea *Directivei EIA* a fost recent subiectul unor notificări din partea Comisiei Europene.

10. Se prevede la **art. 43⁵** că titularul unei licențe miniere poate „*solicita modificarea datelor cuprinse în memoriul de prezentare necesar în procesul de evaluare a impactului asupra mediului [...]*”. Important de reținut este că pe baza memoriului tehnic de prezentare al proiectului, autoritatea de mediu întocmește un îndrumar care stă la baza raportului EIA, document esențial în procesul EIA.

În esență, memoriul tehnic reprezintă viziunea titularului de proiect asupra modului în care își va pune în practică investiția și pe baza căruia

este deschisă o procedură administrativă. Orice modificare a unui astfel de document pe baza căruia autoritățile publice încep a furniza servicii publice consumatoare de resurse umane și timp trebuie temeinic justificată. Or, propunerea legislativă lasă să se înțeleagă faptul că orice fel de modificare a memoriului tehnic poate fi înaintată chiar și fără a justifica rațiunea acesteia, fără a lua în calcul faptul că aceasta atrage după sine modificări în ceea ce privește durata de timp în care autoritatea de mediu trebuie să redacteze îndrumarul. O astfel de mărire a duratei de timp nu poate fi considerată eficientă, cu atât mai mult cu cât avem în vedere faptul că titularii de proiecte se declară nemulțumiți de chiar durata procedurilor de mediu, de multe ori justificată de partea de consultări publice la care însă nu se poate renunța sub nicio formă. De altfel, amintim că la ultima analiză a conformității legislației EIA românești cu acquis-ul comunitar, Comisia Europeană s-a declarat satisfăcută de prevederile privind consultarea publicului din procedura EIA.

Revenind la posibilitatea modificării memoriului tehnic, precizăm că și în cazul în care titularul justifică solicitarea de modificări, pentru a respecta exigențele comunitare, trebuie să existe posibilitatea publicului de a fi informat și consultat în ceea ce privește modificările aduse și totodată posibilitatea autorității de mediu de a decide dacă proiectul se schimbă substanțial și, prin urmare, să decidă declanșarea unei noi proceduri EIA pentru noul proiect.

11. Propunerea legislativă prevede în **art. 43⁶** că procedura EIA aferentă unui proiect minier este independentă și necondiționată de procedura SEA. Reiterăm aici importanța unei transpuneri clare și corecte a acquis-ului comunitar în materie, fără derogări pentru anumite proiecte, în scopul evitării declanșării unei proceduri de infrigement cu posibile costuri administrative și pecuniare din partea României.

Totodată, precizăm că la nivelul Uniunii Europene, în cadrul reuniunilor grupurilor de experți în domeniu ai statelor membre UE cu reprezentanții Comisiei Europene, atât procedura EIA, cât și procedura SEA, sunt tratate ca având o relație de interdependență. Cele două directive au rolul de a asigura dezvoltarea durabilă a unui stat membru UE având tendința de a nu „*inhiba*” dezvoltarea economică, ci din contră, de a-i asigura suportul de lungă durată. Acest rezultat poate fi atins prin evaluarea efectelor posibile asupra mediului a documentelor strategice

(planuri, programe, strategii etc.) precum și a proiectelor care decurg din acestea.

Prin urmare, în cazul unui proiect care nu decurge dintr-un document strategic, este evident că SEA nu poate juca nici un rol. În schimb, este la fel de evident că pentru un proiect care este inclus într-un document strategic, trebuie finalizată mai întâi procedura SEA, iar concluziile acesteia trebuie folosite în cadrul procedurii EIA.

12. La **art. 44 alin. (1)¹** în ceea ce privește instituirea obligației titularilor de licențe de a plăti taxa pentru activitatea de prospecțiune, explorare și exploatare „*către bugetul autorităților locale pe teritoriul cărora se află perimetrul prevăzut în licență/permis*”, menționăm că resursele minerale sunt, potrivit legii, proprietatea publică a statului și, prin urmare, nici activitatea minieră și nici beneficiile rezultate în urma acesteia nu se răsfrâng direct asupra comunităților locale. În plus, conform prezentei propuneri legislative se are în vedere asigurarea de către titularii de licențe a refacerii funcțiilor publice și private ale localităților afectate de activitățile miniere.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei propuneri legislative.**

Cu stimă,



Emil BOC

Domnului senator **Mircea Dan GEOANĂ**

Președintele Senatului