

EXPUNERE DE MOTIVE

Propunerea legislativă pentru modificarea art. 21 alin. (2) din Legea nr.85/2003 - Legea minelor

Rezumat

Protecția mediului și efortul de combatere a efectelor schimbărilor climatice sunt provocări și priorități ale societății contemporane, care necesită asumarea de responsabilități la nivel global pentru toate statele lumii. În acest sens, legislația fiecărui stat trebuie modificată pentru a se subsuma efortului global de prevenire și reducere a încălzirii globale, precum și de respectare a dreptului tuturor oamenilor la un mediu sănătos, drept recunoscut și în Constituția României.

Studiile științifice din ultimele decenii și conștientizarea riscurilor pe care le implică diferite proiecte economice cu impact asupra mediului au dus la elaborarea unei legislații comunitare care să răspundă acestui efort. Atât din punct de vedere intrinsec, ca responsabilitate a statului de a asigura o calitate a vieții ridicată pentru cetățenii lui, cât și extrinsec, ca obligație de a respecta legislația comunitară după aderarea la Uniunea Europeană în anul 2007, România are datoria de a modifica legislația internă pentru a se pune în acord cu aceste deziderate.

Articolul 21, alin. (2) din Legea minelor nr. 85/2003, care face, practic, inaplicabile proiectelor miniere orice modificări legislative menite să ofere o creștere a gradului de protecție a mediului și de prevenire și reducere a riscurilor de mediu, se află în contradicție flagrantă atât cu interesul și dreptul cetățenilor la un mediu sănătos, cât și cu directivele Uniunii Europene. Și asta în condițiile în care este cunoscut și dovedit că proiectele miniere se numără printre cele cu cel mai ridicat impact asupra mediului.

După cum vom arăta, în continuare, pe larg, în expunerea de motive, articolul 21, alin. (2) din Legea minelor nr. 85/2003, instituie o ultra-activitate a legii, neconstituțională și inacceptabilă atât la modul general, în orice domeniu, și cu atât mai puțin acceptabilă în domeniul mediului, în care directivele europene (vezi noua Directivă EIA) arată expres că în cazul proiectelor cu impact asupra mediului, actele de autorizare a acestora trebuie actualizate ținând cont de modificările legislative care apar și care instituie măsuri de protecție a mediului mai ridicate.

După aderarea României la Uniunea Europeană și, implicit, după asumarea legislației și priorității legislației comunitare, articolul 21, alin. (2) din Legea minelor nr. 85/2003, a devenit caduc. Cu toate acestea, acest articol a fost (și este) invocat în Justiție în favoarea companiilor miniere și, mai mult, este folosit ca fundamentare a unor proiecte și propuneri legislative a căror adoptare ar avea un impact major asupra mediului și ar

reprezenta încălcări flagrante ale directivelor europene, cu riscul intrării României în infringement și a sancționării acesteia.

Ținând cont de cele arătate mai sus și de expunerea de motive detaliată, de mai jos, vă supun spre aprobare propunerea legislativă privind modificarea (abrogarea) aliniatului (2) al articolului 21 din Legea minelor nr. 85/2003.

I Analiza istoricului prevederii din art. 21 alin (2)

Art. 21 alin (2) din Legea minelor 85/2003, în forma sa inițială publicată în Monitorul Oficial cu numărul 197 din data de 27 martie 2003 prevedea următoarele:

Art. 21 (2) Prevederile legale existente la data intrării în vigoare a licenței rămân valabile pe toată durata acesteia, cu excepția apariției unor eventuale dispoziții legale favorabile titularului.

Legea minelor 85/2003 a fost propusă pentru a înlocui vechea Lege a minelor nr. 61/1998. Prevederea din art. 21 alin (2) nu are o motivare în expunerea de motive a legii.

În 2007, alineatul 2 al articolului 21 a suferit modificări prin OUG nr. 101/2007 pentru modificarea și completarea Legii minelor nr. 85/2003 și a Legii petrolului nr. 238/2004, fiind introdusă posibilitatea de a modifica prevederile licenței dacă se întrunește acordul ambelor părți:

Art. 21 (2) Prevederile licențelor în vigoare rămân nemodificate pe toată durata inițială a acestora, cu excepția cazurilor în care părțile convin modificarea/completarea acestora.

Conform expunerii de motive, rolul acestui articol a fost acela de a institui taxe și redevențe miniere/petroliere crescute față de cele în vigoare în acel moment, întrucât taxele și redevențele încasate în acel moment nu reflectau importanța resurselor minerale utile și de petrol și nici creșterea ascendentă a prețurilor de valorificare a produselor miniere și petroliere.

Modificarea abroga prevederile referitoare la stabilitatea, fără excepții, a clauzelor concesiunilor miniere și petroliere pe care o stabilea Legea minelor la data adoptării sale, în 2003.

Ulterior, în 2009, atunci când OUG 101/2007 a intrat în procedura parlamentară de aprobare, modificarea propusă în 2007 la art. 21 alin (2) a fost înlăturată, revenindu-se astfel la forma inițială de la nivelul anului 2003.

Legea prin care s-au abrogat modificările aduse prin OUG 101/2007 la art. 21 alin (2) a fost Legea 262/2009 aprobată la 23 iunie 2009.

II. Analiza litigiilor generate de articolul în cauză

Analizând practica judiciară creată din interpretarea în diferite litigii a articolului 21 alin (2), se observă că cele mai importante efecte pe care acest articol le-a avut s-au referit la problematica redevenței care se aplică unui titular de licență de-a lungul timpului, în situația în care apar modificări legislative cu privire la cuantumul acestei redevențe.

Dealtfel, însăși apariția OUG 101/2007, adoptată ulterior, în 2009, prin Legea 262/2009, a generat interpretări diferite cu privire la procentul redevenței care se aplică diferitelor licențe miniere și petroliere, iar instanțele nu au avut o practică unitară în interpretarea art. 21 alin (2)¹.

III. Articolul 21 alin 2 intră în conflict cu alte prevederi, este neconstituțional prin încălcarea dreptului la un mediu sănătos și încalcă prevederile legislației europene de mediu

Așa cum rezultă cu claritate din istoricul prevederii conținute de articolul 21 alin (2), dar și din litigiile care au fost generate de interpretarea acestui articol, legiuitorul a instituit respectiva prevedere pentru a asigura **stabilitatea, fără excepții, a clauzelor concesiunilor miniere și petroliere.**

Însă, chiar dacă legiuitorul a dorit să instituie acest articol cu scopul precis de a asigura titularilor de licențe de exploatare miniere și petroliere niște clauze stabile pe tot parcursul concesiunii, în special din punct de vedere al obligațiilor financiare, în realitate acest articol îi asigură pe titularii de licențe de o stabilitate legislativă în absolut toate domeniile, inclusiv cele în care ar trebui să primeze interesul public, iar nu interesul investitorilor privați care desfășoară activități miniere sau petroliere pe teritoriul țării.

Vom arăta care sunt, în practică, consecințele existenței acestui articol, urmând să demonstrăm că el este neconstituțional sub aspectul dreptului la un mediu sănătos și încalcă, în același timp, legislația europeană de protecția mediului care ar trebui să se aplice cu prioritate față de oricare legislație națională contrară.

III.1 Conflictul dintre prevederile art. 21 alin (2) și alte articole din Legea minelor 85/2003

Exemplul garanțiilor financiare, obligație a titularului de licență de exploatare minieră/obligații de protecția mediului.

Garanția financiară pentru refacerea mediului este o noțiune definită de Legea minelor 85/2003 astfel:

¹ A se vedea drept exemplu Decizia nr. 533/2016 a Înaltei Curți de Casație și Justiție sau Decizia nr. 5699 din 11 iunie 2013 a aceleiași instanțe

Art. 3

În înțelesul prezentei legi, termenii folosiți se definesc după cum urmează:

16.garanție financiară pentru refacerea mediului - obligația și răspunderea persoanelor fizice sau juridice care desfășoară activități miniere pe bază de licență ori permis de exploatare pentru asigurarea fondurilor financiare necesare refacerii mediului și care poate fi sub formă de depozit bancar, scrisoare de garanție bancară irevocabilă sau alte modalități prevăzute de lege;

Prin urmare, garanția financiară este un instrument al statului care își concesionează resursele de a se asigura că persoană fizică sau juridică care realizează un profit de pe urma exploatării resurselor, va acoperi și costurile de refacere a mediului.

În afară de a defini noțiunea de garanție financiară și de a o stabili drept obligație în sarcina titularului de licență, Legea minelor nu conține prevederi despre modul de calcul al garanției, respectiv modul de constituire a acesteia.

Pentru exemplificare:

Art. 16 (1)Licența de explorare se acordă pentru o durată de maximum 5 ani, cu drept de prelungire pentru cel mult 3 ani, în limitele perimetrului acordat, cu plata anticipată, în fiecare an, a taxei pe activitatea de explorare și constituirea unei garanții financiare corespunzătoare pentru refacerea mediului, stabilită prin proiectul de refacere a mediului.

Art. 22

(1)Începerea activităților miniere prevăzute în licență se autorizează în scris de către autoritatea competentă, în termen de până la 180 de zile de la intrarea în vigoare a licenței, după prezentarea de către titular, cumulativ, a următoarelor documente:

[...]

b)dovada constituirii garanției financiare pentru refacerea mediului;

Art. 39

(1)Titularul licenței/permisului are următoarele obligații:

s)să mențină pe toată perioada exploatării garanția financiară pentru refacerea mediului;

Art. 28 (3)Pentru obținerea permisului de exploatare solicitanții sunt obligați la constituirea garanției financiare pentru refacerea mediului, precum și la plata taxei pe activitatea de exploatare și a redevenței miniere, în condițiile legii. Constituirea garanției financiare pentru refacerea mediului și plata taxei se vor face la data eliberării permisului, iar plata redevenței miniere se realizează în condițiile art. 45, etapizat, pe durata valabilității permisului de exploatare.

Mai precis, Legea minelor prevede faptul că modul de calcul și modul de constituire a garanției financiare vor fi detaliate prin instrucțiuni tehnice emise de autoritatea competentă ulterior.

Art. 20 (4) Titularul licenței de exploatare constituie o garanție financiară pentru refacerea mediului, în conformitate cu instrucțiunile tehnice emise de autoritatea competentă.

În mod evident și așa cum s-a întâmplat și în practică, până la emiterea instrucțiunilor tehnice de constituire a garanției financiare, licențe miniere au fost aprobate și garanții financiare au fost constituite. Primele instrucțiuni care se referă la garanții financiare, deși nu clarifică complet modul de constituire a acestora au fost emise abia în anul 2013 (*Ordinul 2881/2013 pentru aprobarea Instrucțiunilor tehnice privind aplicarea și urmărirea măsurilor stabilite în planul de refacere a mediului, în planul de gestionare a deșeurilor extractive și în proiectul tehnic de refacere a mediului, precum și modul de operare cu garanția financiară pentru refacerea mediului afectat de activitățile miniere*).

Însă, având în vedere prevederile art. 21 alin (2) din Legea minelor, orice prevederi legale ulterioare (cum sunt instrucțiunile la care ne referim) nu se vor aplica licențelor miniere încheiate între anul 2003 și anul 2013 dacă ele nu conțin dispoziții favorabile titularului licenței. Cum este de notorietate că măsurile de protecția mediului, precum garanțiile financiare, sunt măsuri oneroase pentru destinatarul lor, deci nefavorabile, există posibilitatea ca ele să nu poată fi aplicate licențelor aprobate înainte de intrarea lor în vigoare.

III. 2 Anul 2007, intrarea României în Uniunea Europeană și prioritatea legislației europene în fața oricărei legislații naționale contrare

Prin aderarea la Uniunea Europeană, Statul Român și-a asumat obligația de a respecta și implementa normele europene, Constituția impunând prioritatea reglementărilor comunitare cu caracter obligatoriu, atunci când intră în contradicție cu legile interne Art. 148 alin (2) reglementează acest principiu

Art. 148, alin (2): Ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare.

Articolul 21 alin (2) din Legea minelor 85/2003 este în evidentă contradicție cu acest articol din Constituție și, pentru a evita orice dubiu de interpretare, articolul din legea minelor trebuie expres abrogat.

Prin urmare, prevederi precum cele din art. 191 alin. (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene care stabilesc că „politică Uniunii în domeniul mediului contribuie la următoarele obiective: conservarea, protecția și îmbunătățirea mediului; ocrotirea sănătății persoanelor; utilizarea prudentă și rațională a resurselor naturale; promovarea pe plan internațional a unor măsuri destinate să contracareze problemele de mediu la scară regională sau mondială și în special lupta împotriva schimbărilor climatice”, sau art. 191 alin (2) care prevede că „Politica Uniunii în domeniul mediului urmărește un nivel ridicat de protecție, ținând seama de diversitatea situațiilor din diferitele regiuni ale Uniunii. Aceasta se bazează pe principiile precauției și acțiunii preventive, pe principiul remedierii, cu prioritate la sursă, a daunelor provocate

mediului și pe principiul „poluatorul plătește” se aplică cu prioritate în legislația națională, iar orice dispoziție contrară este neconstituțională.

Prevederi din legislația europeană prin care se instituie obligații de mediu față de titularii de licențe, sau se instituie un regim de protecție pe ampalsamentul licenței, sau alte măsuri menite să realizeze protecția mediului, sunt obligatorii pentru titularul licenței, așa cum prevede chiar art. 148 din Constituția României, prin urmare articolul 21 alin (2) este un articol caduc, care nu mai poate avea aplicabilitate în legislația românească.

III.3 Neconstituționalitatea art. 21 alin (2) din Legea minelor 85/2003

Constituția României consacră, prin articolul 35, dreptul la mediu sănătos. În conformitate cu această prevedere, pe de o parte, *„Statul recunoaște dreptul oricărei persoane la un mediu sănătos și echilibrat ecologic”*, iar pe de altă parte, *„asigură cadrul legislativ pentru exercitarea acestui drept”*. În cadrul aceluiași articol, se instituie o obligație și pentru persoanele fizice și juridice de a proteja și a ameliora mediul înconjurător.

Constituția României mai arată, în cadrul Titlului IV, referitor la Economia și finanțele publice, că *„Statul trebuie să asigure refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic”*, precum și *„să creeze condițiile necesare pentru creșterea calității vieții”* (Art. 135, alin. 2, lit. e) și f)).

Statul realizează această obligație a sa printr-o continuă îmbunătățire a legislației de mediu care, pentru a fi eficientă, este de imediată aplicabilitate și se aplică față de toți subiecții de drept. Spre exemplu, legislația de instituire a ariilor naturale protejate (OUG 57/2007), legislația silvică (Legea 46/2008) sunt astfel de legislații care impun obligații persoanelor fizice și juridice, chiar dacă ele sunt ulterioare momentului în care persoanele fizice și juridice au dobândit drepturile la care se adaugă aceste noi obligații. Față de toată această legislație de mediu care poate fi ulterioară obținerii licenței miniere/petroliere, articolul 21 alin 2 este în contradicție și, pentru a evita orice interpretări neconstituționale, el trebuie abrogat expres.

**În numele inițiatorilor,
Mihai Remus Goțiu – Senator USR**