



ROMÂNIA

Avocatul Poporului

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București

www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro

Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

AVOCATUL POPORULUI
REGISTRATURĂ GENERALĂ
IEȘIRE NR. 31849 / 20. IAN. 2023

RĂSPUNS COLECTIV

la sesizările primite din partea unui număr semnificativ de petenți cu privire la neconstituționalitatea *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 175/2022 pentru stabilirea unor măsuri privind obiectivele de investiții pentru realizarea de amenajări hidroenergetice în curs de execuție, precum și a altor proiecte de interes public major care utilizează energie regenerabilă, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative*

Cu privire la numeroasele sesizări înregistrate la instituția Avocatul Poporului, având ca obiect neconstituționalitatea *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 175/2022 pentru stabilirea unor măsuri privind obiectivele de investiții pentru realizarea de amenajări hidroenergetice în curs de execuție, precum și a altor proiecte de interes public major care utilizează energie regenerabilă, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative*, vă aducem la cunoștință următoarele aspecte:

1. Din analiza **Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 175/2022** se remarcă faptul că aceasta are, în principal, ca obiect exceptarea de la aplicarea normelor cuprinse în **Legea nr. 292/2018**¹ a obiectivelor de investiții prevăzute în anexă, declarate ca fiind proiecte de interes public major care utilizează energia regenerabilă, sunt considerate situații excepționale în sensul **art. 5 alin. (2) din Legea nr. 292/2018**.

Întrucât prin acest act normativ adoptat de Guvern se pune în discuție existența unor situații excepționale pentru care se impune exceptarea de la aplicarea cadrului normativ privind evaluarea impactului anumitor proiecte publice și private asupra mediului, **Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 175/2022** trebuie să respecte prevederile cadrului normativ general în această materie, și anume **Legea nr. 292/2018**. Acest din urmă act normativ (**Legea nr. 292/2018**) reprezintă transpunerea prevederilor **Directivei 2011/92/UE** a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 **privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului**, modificată prin **Directiva 2014/52/UE** a Parlamentului European și a Consiliului din 16 aprilie 2014.

Potrivit **art. 5 alin. (2) din Legea nr. 292/2018**, „*În situații excepționale, autoritatea publică centrală pentru protecția mediului poate excepta de la aplicarea prevederilor prezentei legi, parțial sau în totalitate, un anumit proiect, cu condiția ca obiectivele prezentei legi să fie realizate fără a aduce atingere prevederilor art. 17*”, cu referire la procedura transfrontalieră.

De asemenea, **Legea nr. 292/2018** prevede în continuarea acestor excepții că aceeași autoritate publică centrală pentru protecția mediului, într-o astfel de situație, are următoarele obligații: a) **analizează dacă o altă formă de evaluare este potrivită**; b) pune la dispoziția

¹ **Legea nr. 292/2018** privind evaluarea impactului anumitor proiecte publice și private asupra mediului

publicului interesat informațiile obținute în cadrul formelor de evaluare prevăzute la lit. a), precum și informațiile privind decizia de exceptare și motivele care au stat la baza luării unei astfel de decizii; c) **informează Comisia Europeană, înainte de emiterea aprobării de dezvoltare, cu privire la decizia de exceptare luată, precum și motivele care justifică acordarea exceptării și îi furnizează, după caz, informațiile puse la dispoziția publicului.**

Rezultă, așadar, că **Legea nr. 292/2018**, ce reprezintă cadrul normativ general în materia evaluării efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului, stabilește ca autoritate competentă în declararea acestor situații excepționale, dar și pentru efectuarea demersurilor ulterioare ce decurg în aceste situații, **autoritatea publică centrală pentru protecția mediului, recte Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor**, nicidecum **Guvernul**. De altfel, la **art. 2 lit. c) din Legea nr. 292/2018**, se prevede că prin **autoritate competentă** se înțelege autoritatea care emite aprobarea de dezvoltare sau, după caz, **autoritatea publică centrală pentru protecția mediului**, Administrația Rezervației Biosferei „Delta Dunării”, Agenția Națională pentru Protecția Mediului, autoritățile publice teritoriale pentru protecția mediului organizate la nivel județean și la nivelul municipiului București, precum și Administrația Națională „Apele Române” și unitățile aflate în subordine a acesteia, fără ca Parlamentul să enumere printre aceste autorități competente Guvernul.

În aceste condiții, observăm că, de fapt, **Guvernul**, în calitate de legislator delegat, acționează în sfera de competență a autorității publice centrale pentru protecția mediului, mai exact a **Ministerului Mediului, Apelor și Pădurilor**, care ar fi trebuit să îndeplinească o funcție executivă.

Or, în situația în care Guvernul a ales să se subroge autorității publice centrale pentru protecția mediului, prin stabilirea cazurilor excepționale, nu este clar ce autoritate a statului român urmează să ducă la îndeplinire celelalte obligații stabilite prin lege, având în vedere că dispozițiile **art. 5 alin. (2) și (3) din Legea nr. 292/2018** trebuie aplicate în ordinea secvențială stabilită și anume, după ce autoritatea publică centrală pentru protecția mediului exceptează, în situații excepționale, de la aplicarea prevederilor acestei legi, parțial sau în totalitate, un anumit proiect, trebuie să analizeze dacă o altă formă de evaluare este potrivită și informează Comisia Europeană, **înainte de emiterea aprobării de dezvoltare**, cu privire la decizia de exceptare luată, precum și motivele care justifică acordarea exceptării.

Referitor la calificarea situațiilor excepționale, Comisia Europeană a emis un **Document de orientare privind aplicarea exceptărilor prevăzute în Directiva privind evaluarea impactului asupra mediului (Directiva 2011/92/UE a Parlamentului European și a Consiliului, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2014/52/UE) – articolul 1 alineatul (3) și articolul 2 alineatele (4) și (5)**, obiectivul acestei comunicări fiind acela de a ajuta autoritățile naționale să aplice Directiva privind evaluarea impactului asupra mediului.

Potrivit acestui document, *„Articolul 2 alineatul (4) litera (c) prevede ca un stat membru care utilizează exceptarea să informeze Comisia înainte de a acorda aprobarea pentru proiect. Motivele care justifică exceptarea și, după caz, informațiile puse la dispoziția publicului, trebuie să fie trimise Comisiei. Având în vedere că exceptarea este adesea invocată în circumstanțe care necesită acțiuni imediate, este recomandat ca statele membre să elaboreze proceduri interne, inclusiv, eventual, formulare standard, pentru a se asigura că această cerință de notificare nu este trecută cu vederea. Motivele care justifică exceptarea ar trebui să precizeze nu numai de ce situația este excepțională sau urgentă, ci și de ce respectarea cerințelor Directivei privind evaluarea impactului asupra mediului nu este posibilă. Întrucât acestea trebuie trimise Comisiei înainte de acordarea aprobării pentru proiect, statele membre trebuie să acționeze rapid. Se recomandă ca, pe lângă trimiterea unei scrisori oficiale Comisiei, să se utilizeze și notificarea pe cale electronică”.*

Raportând cele enunțate mai sus la situația concretă, în care Guvernul a stabilit în locul autorității publice centrale pentru protecția mediului care sunt cazurile excepționale, apreciem că această manieră de legiferare conduce la **lipsa de claritate și previzibilitate** a dispozițiilor **art. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 175/2022**.

Fără a pune în discuție îndeplinirea acestor obligații, apreciem că din moment ce Guvernul și-a arogat identificarea obiectivelor de investiții exceptate de la evaluarea impactului asupra mediului, în temeiul **art. 5 alin. (2) din Legea nr. 292/2018**, nu este clar ce autoritate va îndeplini obligațiile ulterioare ce decurg din normele legale, după declararea cazurilor excepționale.

În aceste condiții, actul normativ criticat este neclar în privința identificării etapelor următoare, având în vedere că se derogă de la Legea nr. 292/2018 (care instituie în sarcina autorității publice centrale pentru protecția mediului anumite obligații, în situația în care anumite proiecte au fost exceptate), astfel încât procedura exactă nu mai poate fi determinată.

În lumina celor expuse, apreciem că **Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 175/2022** nu este adoptată cu luarea în considerare a normelor constituționale ce vizează calitatea legislației, deoarece aducerea la îndeplinire a obligațiilor stabilite de legiuitorul primar prin Legea nr. 292/2018, **este de resortul autorității publice centrale pentru protecția mediului, și nu a Guvernului, în calitatea sa de legislator**.

2. Pe de altă parte, subliniem faptul că, în baza dispozițiilor **art. 115 din Constituție**, pe lângă monopolul legislativ al Parlamentului, este consacrată delegarea legislativă, în virtutea căreia Guvernul poate emite ordonanțe simple sau de urgență. Astfel, transferul unor atribuții legislative către autoritatea executivă se realizează printr-un act de voință al Parlamentului ori, pe cale constituțională, în situații extraordinare, și numai sub control parlamentar (**Decizia nr. 838/2009**).

În aceste condiții, maniera de legiferare aleasă de Guvern, acționând în sfera de competență a unei autorități publice centrale pentru protecția mediului, pe lângă faptul că deturneză rolul puterii executive, **anulează, practic, orice posibilitate pe care o are o persoană vătămată** de a se adresa instanței de judecată, ceea ce echivalează cu nesocotirea liberului acces la justiție, drept fundamental protejat de **art. 21 din Constituție**.

Or, însăși **Directiva 2011/92/UE**, cu modificările și completările ulterioare, prevede la **art. 11** că „**(1) Statele membre se asigură, în conformitate cu sistemul legislativ intern aplicabil, că membrii publicului interesat: a) care au un interes suficient; sau b) care pretind încălcarea unui drept, atunci când procedurile de drept administrativ al unui stat membru impun această condiție preliminară, au acces la o cale de atac în fața unei instanțe judiciare sau a unui organism independent sau imparțial instituit în conformitate cu legea, prin care este contestată legalitatea de fond sau de procedură a deciziilor, a acțiunilor sau a omisiunilor care intră sub incidența dispozițiilor privind participarea publicului din prezenta directivă. (2) Statele membre stabilesc stadiul în care pot fi contestate deciziile, acțiunile sau omisiunile. (3) Statele membre stabilesc ce înseamnă interes suficient și încălcarea unui drept în conformitate cu obiectivul de a acorda un acces amplu la justiție a publicului interesat. În acest sens, interesul oricărei organizații nonguvernamentale care îndeplinește cerințele prevăzute la articolul 1 alineatul (2) este considerat suficient în sensul alineatului (1) litera (a) de la prezentul articol. Se consideră că aceste organizații au drepturi care pot fi încălcate în sensul alineatului (1) litera (b) de la prezentul articol. (4) Dispozițiile prezentului articol nu exclud posibilitatea unei căi de atac prealabile pe lângă o autoritate administrativă și nu afectează obligația de epuizare a tuturor căilor de atac administrative înainte de a recurge la procedurile de atac judiciare, atunci când legislația internă prevede o astfel de obligație. Orice astfel de procedură trebuie să fie corectă, echitabilă, rapidă și cu un cost care să nu fie prohibitiv. (5) Pentru creșterea eficienței dispozițiilor prezentului articol, statele membre se asigură că informațiile practice privind accesul la căile de atac administrative și judiciare sunt puse la dispoziția publicului”**.

Această soluție legislativă a fost transpusă de legiuitorul primar, prin **art. 21 alin. (1) din Legea nr. 292/2018**, stabilind că „*Orice persoană care face parte din publicul interesat sau care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim se poate adresa instanței de contencios administrativ competente pentru a ataca, din punct de vedere procedural sau substanțial, actele, deciziile ori omisiunile autorității publice competente care fac obiectul participării publicului, inclusiv aprobarea de dezvoltare, potrivit prevederilor Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare*”.

Or, prin intervenția Guvernului, în calitatea sa de legiuitor delegat, pe calea ordonanței de urgență, pentru declararea situațiilor excepționale în sensul **art. 5 alin. (2) din Legea nr. 292/2018**, se elimină posibilitatea de a ataca în instanță ordonanța de urgență, aceasta fiind un act administrativ normativ cu caracter legislativ.

Apreciem că opțiunea legiuitorului primar, de a pune în sarcina autorității publice centrale pentru protecția mediului emiterea actului administrativ, a fost aleasă tocmai datorită faptului că există mecanisme constituționale și legale care să asigure remedii eficiente în situația în care actele infralegale adoptate de această autoritate publică centrală în temeiul competenței sale de legiferare *ad secundum* depășește cadrul legal în virtutea cărora au fost adoptate. Mai mult, această soluție este în acord și cu normele europene care, după cum am menționat, impun statelor membre ca publicul interesat să aibă o cale de atac în fața unei instanțe judiciare.

Pentru toate aceste considerente, toate aspectele de mai sus au fost supuse atenției următoarelor comisii din cadrul Senatului, și anume **Comisia economică, industriei și servicii; Comisia pentru energie, infrastructură energetică și resurse minerale; Comisia pentru agricultură, industrie alimentară și dezvoltare rurală; Comisia pentru mediu; Comisia pentru ape, păduri, pescuit și fond cinegetic**, pentru a fi avute în vedere în cadrul procesului legislativ desfășurat la nivelul acestei camere a Parlamentului, asupra *Proiectului de lege* privind aprobarea **Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 175/2022 (L814/2022)**.


Renate Weber
Avocatul Poporului