

Către

Directoratul General pentru Mediu (DG ENV)

Comisia Europeană

Anexa tehnică la sesizarea privind riscul major de neconformitate cu Jalonul PNRR și Principiul „Do No Significant Harm” (DNSH) ca urmare a Proiectului de Ordonanță de Urgență de Modificare și Completare a OUG nr. 57/2007 (regimul ariilor naturale protejate)

Vă adresăm această sesizare împreună cu detaliile tehnice din prezenta pentru a semnala un risc legislativ major apărut în România, care contravine angajamentelor asumate prin Planul Național de Redresare și Reziliență (PNRR), Strategia UE privind biodiversitatea pentru 2030 și obligațiilor statului român în temeiul dreptului Uniunii, în special Directiva Habitare. Proiectul de Ordonanță de Urgență pentru modificarea OUG nr. 57/2007 (regimul ariilor naturale protejate) creează un risc real de neîndeplinire a jalonului relevant din PNRR și de încălcare a Principiului „Do No Significant Harm” (DNSH).

I. Probleme legislative cheie și impactul asupra protecției biodiversității

1. Redenumirea și diluarea conceptului de „protecție strictă”

Proiectul de OUG înlocuiește conceptul consacrat de „zone de protecție strictă / non-intervenție” cu sintagma „zone prioritare pentru biodiversitate (ZPB)”. Această modificare terminologică nu este una neutră, ci reprezintă o diluare a conceptului de *strict protection* consacrat de Strategia UE privind biodiversitatea pentru 2030 și utilizat în mod coerent la nivelul Uniunii.

Introducerea unei terminologii distincte la nivel național:

- rupe coerența interpretativă a dreptului UE;
- creează incertitudine juridică privind nivelul real de protecție;
- permite introducerea unor forme de intervenție incompatibile cu noțiunea de strict protection.

Această abordare contravine necesității unei interpretări uniforme și unitare a termenilor-cheie ai politicilor UE, în special în contextul raportării progresului către obiectivul de 10% protecție strictă.

2. Introducerea unui veto privat asupra desemnării zonelor de protecție

Modificarea cea mai critică constă în condiționarea desemnării Zonelor Prioritare pentru Biodiversitate de acordul proprietarului / administratorului, exprimat prin înscris sub semnătură privată (art. 40⁸ lit. a din proiect). Și apoi acordarea dreptului de administrare proprietarului în cazul zonelor prioritare pentru biodiversitate din afara unei arii naturale protejate.

Această condiție:

- introduce un criteriu subiectiv, economic și discreționar;
- subordonează decizia științifică interesului privat;
- transformă o obligație de protecție a interesului public major într-o opțiune negociabilă și greu de gestionat.

Prin acest mecanism, statul român renunță, în fapt, la prerogativa și obligația sa de a adopta măsuri de conservare necesare, așa cum sunt cerute de dreptul UE.

- **Recompensarea Degradării:** Regimul de **non-intervenție** este definit pentru zonele în care intervențiile antropice au fost „foarte reduse”. Această formulare are ca efect faptul că zonele unde proprietarii au efectuat deja intervenții ilegale vor fi **excluse de la cel mai înalt regim de protecție**, inversând logica de conservare și recompensând, în fapt, degradarea ilegală a habitatelor.
- **Activități Incompatibile Permise:** Includerea activităților de **ecoturism care nu necesită realizarea de construcții/investiții** printre excepțiile permise în **regimul de non-intervenție** (Art. 40⁵ lit c)) lasă loc unor activități puternic distructive, precum utilizarea vehiculelor de teren/ATV-urilor, care sunt fundamental incompatibile cu scopul de protecție strictă a zonelor sălbatice.

Această abordare contravine necesității unei interpretări uniforme și unitare a termenilor-cheie ai politicilor UE, în special în contextul raportării progresului către obiectivul de 10% protecție strictă.

- **Transferul Administrării:** Proiectul de OUG nu doar că instituie veto-ul privat, dar și transferă **administrarea** zonelor prioritare pentru biodiversitate situate în afara ariilor naturale protejate către **proprietarii/administratorii terenurilor respective** (Art. 40¹⁰). Aceasta plasează responsabilitatea administrării unor habitate de interes comunitar în sarcina unor persoane fizice sau juridice private, ignorând obligația constituțională a statului (Art. 135 alin. (2) lit. e) din Constituție) și cea din dreptul UE de a asigura **protecția mediului și menținerea echilibrului ecologic**. (Exemplu: Cazul Făget).
- **Lipsa de Transparență și Cadrul Legislativ Incomplet:** Procesul de desemnare este viciat prin faptul că, la momentul adoptării OUG, **nu sunt publice** instrumentele esențiale (Metodologia de identificare, Formularul de fundamentare, Ghidul privind conservarea pădurilor), generând o incertitudine juridică majoră.

3. Degradarea statutului Geoparcurilor UNESCO

Proiectul de OUG elimină Geoparcurile din categoria „arii naturale protejate de interes internațional” (Art. 5, alin. (1), lit. b)) și le scoate din rândul ariilor protejate care se declară prin hotărâre de Guvern (Art. 8). Deși expunerea de motive a OUG face referire la necesitatea de a reglementa Geoparcurile, modificările propuse le de-prioritizează, semnalând un risc de slăbire a recunoașterii și protecției acestor teritorii la nivel național, în ciuda statutului lor UNESCO.

II. Incompatibilitatea cu PNRR și cu dreptul Uniunii

1. Compromiterea Jalonului PNRR și a obiectivului de 10% protecție strictă

Deși autoritățile naționale susțin că obiectivul de 10% protecție strictă ar avea caracter „orientativ”, în contextul PNRR acesta devine o **obligație operațională**, întrucât:

- este integrat într-un jalon evaluabil;
- este corelat cu un contract finanțat din fonduri MRR pentru identificarea științifică a zonelor de protecție strictă;
- condiționează deblocarea plăților PNRR.

Introducerea dreptului de veto al proprietarilor face ca rezultatele contractului finanțat prin PNRR (identificare științifică a zonelor de non-intervenție) să devină inaplicabile în practică. Analizele existente indică faptul că, în aceste condiții, procentul de teritoriu care ar putea fi efectiv desemnat ar scădea la aproximativ 2–3% din teritoriu, făcând imposibilă atingerea țintei de 10%.

Aceasta echivalează cu o **golire de conținut a jalonului PNRR**, deși formal se pretinde conformarea.

2. Încălcarea Principiului DNSH și a principiului non-regresiunii

Modificarea OUG 57/2007 contravine Articolului 17 din Regulamentul (UE) 2020/852 (Obiectivul 6 – protecția biodiversității și a ecosistemelor), întrucât:

- introduce criterii non-științifice în desemnarea zonelor de protecție;
- reduce nivelul de protecție față de cadrul existent;
- fragmentează coerența rețelei ecologice.

Aceasta reprezintă o formă de **regres legislativ** în materie de protecție a mediului, incompatibilă cu principiul non-regresiunii, recunoscut în jurisprudența și practica instituțiilor UE ca standard de interpretare în domeniul protecției mediului.

3. Contradicție cu Directiva Habitate și jurisprudența CJUE

Articolul 6 din Directiva 92/43/CEE impune statelor membre obligația de a adopta măsurile de conservare necesare pentru siturile Natura 2000. Curtea de Justiție a UE a stabilit constant că:

- opoziția proprietarilor sau considerentele economice nu pot justifica neadoptarea măsurilor obligatorii de conservare;
- statul are o obligație de rezultat în asigurarea protecției habitatelor și speciilor de interes comunitar.

Prin instituirea veto-ului privat și a **transferului de administrare către proprietari** (Art. 40¹⁰), statul român transferă responsabilitatea protecției biodiversității de la autoritatea publică către interesul privat, în contradicție directă cu aceste principii.

Mecanismele introduse, precum **recompensarea intervențiilor antropice** (prin excluderea de la regimul de non-intervenție) și **permiterea activităților distructive** (ecoturism de tip off-road) în zonele teoretic protejate, reprezintă o formă de **regres legislativ** în materie de protecție a mediului.

Aceasta este o formă de regres legislativ, incompatibilă cu principiul non-regresiunii, recunoscut în jurisprudența și practica instituțiilor UE ca standard de interpretare în domeniul protecției mediului.

III. Risc structural pentru rețeaua Natura 2000

Precedentul creat de această modificare legislativă afectează inclusiv siturile Natura 2000 existente. Zonele de protecție strictă din interiorul acestora reprezintă instrumente esențiale pentru atingerea obiectivelor de conservare. Condiționarea lor de acordul proprietarilor face imposibilă instituirea măsurilor necesare și subminează integritatea rețelei Natura 2000 în ansamblul său.

IV. Contextul procedurilor de infringement

România se află deja sub incidența a două proceduri de infringement privind protecția inefficientă a habitatelor și speciilor de interes comunitar, inclusiv din cauza lipsei sau calității necorespunzătoare a planurilor de management. Propunerea legislativă actuală nu remediază aceste deficiențe structurale, ci le agravează, amplificând riscul de neconformitate cu dreptul Uniunii.

IV.1 Încălcarea obligațiilor Convenției de la Berna

România este Parte Contractantă la Convenția privind conservarea vieții sălbatice și a habitatelor naturale din Europa (Convenția de la Berna), ratificată prin Legea nr. 13/1993, și este, prin urmare, obligată din punct de vedere legal de prevederile acesteia. În special, Articolul 4 al Convenției impune Părților Contractante să adopte măsurile legislative și administrative necesare și adecvate pentru a asigura conservarea habitatelor naturale ale speciilor de floră și faună sălbatice, cu o atenție deosebită acordată speciilor pe cale de dispariție și vulnerabile enumerate în Anexele I și II.

Modificările propuse la Ordonanța de Urgență nr. 57/2007, care înlocuiesc conceptul de zone de protecție strictă / non-intervenție cu o categorie diluată („zone prioritare pentru biodiversitate”) și condiționează desemnarea acestora de acordul prealabil al proprietarilor privați de terenuri, sunt incompatibile cu aceste obligații. Prin introducerea unui veto discreționar, non-științific și privat în procesul de desemnare a zonelor de conservare, Statul român renunță, în mod efectiv, la datoria sa de a asigura conservarea habitatelor în interes public.

Convenția de la Berna nu permite ca măsurile de conservare să fie subordonate consimțământului privat sau intereselor economice și nici nu permite o protecție voluntară sau negociabilă pentru habitatele esențiale speciilor strict protejate. Deși mecanismele de compensare pot însoți măsurile de conservare, acestea nu pot constitui o condiție pentru adoptarea lor.

Așadar, condiționarea protecției habitatelor de acordul proprietarului de teren constituie un eșec în adoptarea de măsuri legislative eficiente, așa cum cere Articolul 4, și subminează regimul de protecție pentru speciile și habitatele acoperite de Convenție.

Mai mult, deoarece Directiva UE Habitate (92/43/CEE) și Directiva Păsări (2009/147/CE) sunt inspirate în mod direct de, și trebuie interpretate în lumina, Convenției de la Berna, această modificare legislativă riscă, de asemenea, să genereze o neconformitate sistemică cu legislația UE privind conservarea naturii.

Prin urmare, modificările propuse reprezintă o încălcare a obligațiilor internaționale ale României în temeiul Convenției de la Berna, cu implicații directe asupra integrității și eficacității siturilor Natura 2000 și a habitatelor strict protejate.

IV.2 Încălcarea Convenției privind Diversitatea Biologică (CBD)

România este Parte la **Convenția privind Diversitatea Biologică (CBD)**, ratificată prin **Legea nr. 58/1994**, fiind obligată să respecte și să implementeze dispozițiile acesteia în dreptul intern. În special, **articolul 8** al Convenției impune statelor obligația de a institui un sistem coerent de arii protejate sau alte zone în care sunt necesare măsuri speciale pentru conservarea diversității biologice, precum și de a preveni degradarea habitatelor naturale și dispariția speciilor. Totodată, **articolul 6** obligă statele să integreze conservarea biodiversității în politicile și legislația națională relevante.

Strategia UE pentru Biodiversitate 2030 reprezintă implementarea la nivel regional a angajamentelor asumate de Uniunea Europeană în cadrul CBD, inclusiv a celor reafirmate prin **Cadrul Global pentru Biodiversitate Kunming–Montreal (2022)**. În acest context, **ținta de asigurare a**

unui nivel de cel puțin 10% protecție strictă este direct aliniată cu obligațiile prevăzute de **articolul 8 din CBD** și constituie un element esențial al contribuției UE la obiectivul global de **protejare a minimum 30% din suprafața terestră și marină**, incluzând zone strict protejate.

Prin urmare, **România nu poate invoca caracterul „orientativ” al obiectivului de 10% protecție strictă** în plan național, în condițiile în care a acceptat **operaționalizarea acestor angajamente prin Planul Național de Redresare și Reziliență (PNRR)** și prin **contracte finanțate din fonduri europene**, destinate identificării științifice a zonelor de protecție strictă. Odată integrate într-un cadru juridic și financiar obligatoriu, aceste obiective devin **angajamente operaționale**, a căror neîndeplinire afectează conformitatea României cu dreptul UE și cu obligațiile sale internaționale.

În acest context, modificările propuse la **OUG nr. 57/2007**, care diluează conceptul de **zone de protecție strictă / non-intervenție** și condiționează desemnarea acestora de **acordul proprietarilor privați**, contravin obligațiilor asumate de România în temeiul CBD. Introducerea unui criteriu discreționar, non-științific, subordonează interesul public major al conservării biodiversității unor interese private și face imposibilă aplicarea efectivă a măsurilor de conservare in situ prevăzute de Convenție, reprezentând totodată un **regres normativ** incompatibil cu angajamentele internaționale asumate de statul român.

V. Solicități adresate Comisiei Europene

Având în vedere cele de mai sus, vă solicităm respectuos:

1. Clarificarea oficială dacă modificările legislative propuse sunt compatibile cu cerințele PNRR, Strategia UE pentru biodiversitate 2030 și Principiul DNSH;
2. Evaluarea conformității dintre obiectivele contractului finanțat prin PNRR și justificările invocate de Ministerul Mediului pentru modificarea cadrului legislativ;
3. Indicații privind impactul potențial asupra evaluării jaloanelor și asupra plăților PNRR, în cazul în care noul cadru legislativ împiedică atingerea obiectivelor asumate.

Considerăm că intervenția timpurie a Comisiei este esențială pentru a preveni o neconformitate structurală cu efecte pe termen lung asupra protecției biodiversității și utilizării fondurilor UE.