



CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

Str. Dimitrie D. Gerota nr. 7-9, sector 2, București, cod poștal: 020027

Telefoane: 021.310.23.56, 021.316.31.34

Fax: 021.316.31.31

021.310.23.57, 021.316.31.33

Cod fiscal: 10464660

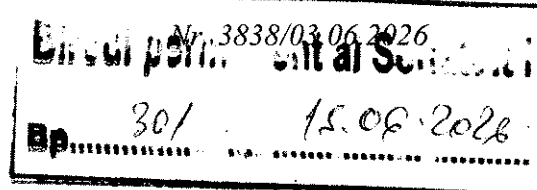
E-mail: ces@ces.ro

www.ces.ro

Membru fondator al Asociației Internaționale a Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare (AICESIS)

Membru al Uniunii Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare Francofone (UCESIF)

„Consiliul Economic și Social este organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare.” (Art. 141 din Constituția României revizuită)



AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru completarea

Legii minelor nr.85/2003 (b301/13.05.2026)

406. 22.06.2026

În temeiul art. 2 alin. (1) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și art. 11 lit. a) din Regulamentul de organizare și funcționare, Consiliul Economic și Social a fost sesizat cu privire la avizarea *propunerii legislative pentru completarea Legii minelor nr.85/2003 (b301/13.05.2026)*.

CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

În temeiul art. 5 lit. a) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în ședința din data de 3.06.2026, desfășurată online, conform prevederilor Hotărârii Plenului nr.86/17.05.2022, avizează **NEFAVORABIL** prezentul proiect de act normativ, cu următoarea **motivare**:

- deși propunerea legislativă invocă obiective legitime, precum valorificarea resurselor minerale, continuitatea exploatării și creșterea veniturilor bugetare, soluția propusă este neadecvată, disproporționată și juridic vulnerabilă, întrucât elimină garanții esențiale privind transparența, concurența, autonomia locală, protecția proprietății publice, protecția mediului și controlul asupra patrimoniului unităților administrativ-teritoriale;
- inițiativa legislativă introduce o procedură de concesionare directă cu caracter preferențial, în beneficiul titularilor de licențe sau permise miniere, prin

înlăturarea regulilor generale de transparență și concurență aplicabile concesiunii bunurilor proprietate publică sau privată a statului ori a unităților administrativ-teritoriale;

- prin măsurile propuse, se transformă titularul unei licențe sau al unui permis minier într-un beneficiar aproape automat al unor terenuri publice ori private ale statului sau ale unităților administrativ-teritoriale, fără licitație publică, fără evaluare concurențială, fără garanții suficiente de mediu, fără protecția reală a interesului public local și fără o verificare obiectivă a existenței unei imposibilități reale de utilizare a procedurilor de drept comun;
- extinderea perimetrelor miniere de orice tip ar trebui realizată doar în baza suprafeței cuprinse în licența de exploatare. Pentru extinderea perimetrului de exploatare nu pot fi suficiente studiile geologice, fiind necesară emiterea unei noi licențe de exploatare. Doar prin această licență se atestă că operatorul minier are dreptul exclusiv de a concesiona anumite perimetre, fie ele publice sau private, în scopul exploatării zăcămintelor. În plus, descoperirea de noi resurse minerale se realizează numai în urma emiterii unor licențe de explorare. Aceste condiții prevăzute în Legea minelor nr. 85/2003 nu pot fi ocolite, fiind proceduri legislative esențiale care asigură nu doar legalitatea exploatărilor, ci și evaluarea impactului potențial asupra comunităților, economiei locale și mediului înconjurător;
- derogarea de la procedura de licitație este neconstituțională în spiritul ei. Bunurile publice aparțin comunității. Eliminarea licitației pentru concesionarea lor nu este o simplă simplificare administrativă, ci este o schimbare de principiu care avantajează un actor privat în detrimentul interesului public, fără nicio justificare de urgență sau interes național demonstrată. O astfel de derogare structurală, în caz de necesitate, ar trebui introdusă printr-un act normativ cu expunere de motive și studiu de impact solide;
- propunerea creează un mecanism de conturare permanentă a regulilor de concesionare. Odată introdusă, excepția devine regulă în sectorul minier. Orice titular de licență poate, cu un raport geo-minier comandat propriu, să acceseze terenuri publice adiacente fără competiție. Nu există nicio limitare privind numărul de extinderi succesive posibile prin același mecanism;
- autonomia locală este vidată de conținut. Consiliul local este obligat să răspundă în 60 de zile și poate respinge doar în 5 situații enumerate exhaustiv. Dacă nu se încadrează în niciuna, aprobarea devine obligatorie. Aceasta contravine principiului autonomiei locale - o comunitate nu mai poate decide că nu vrea

activitate minieră pe propriul teritoriu dacă nu poate dovedi unul dintre cele 5 motive tehnice;

- conflictul de interese în evaluarea geo-minieră nu are nicio corecție. Raportul care fundamentează întreaga procedură este plătit și comandat de beneficiarul concesiunii. Nu există nicio prevedere de verificare independentă, nicio posibilitate a autorității publice de a comanda o contraexpertiză pe cheltuiala titularului. Aceasta face ca întregul mecanism să fie vulnerabil structural la abuz;
- concesionarea directă precede autorizarea de mediu. Terenul poate fi concesionat direct înainte ca activitatea minieră în noul perimetru să fie autorizată din punct de vedere al mediului. Odată concesionat, presiunea instituțională și economică pentru a aproba ulterior autorizația de mediu devine enormă - se creează un fapt împlinit care distorsionează procedura de mediu;
- redevența suplimentară de 5% nu compensează eliminarea licitației. Licitatia publică asigură că statul și UAT-urile obțin prețul de piață pentru resursele lor. O redevență suplimentară fixă de 5%, calculată pe producție, nu este un substitut echivalent, mai ales că prețul concesiunii în sine (chiria) este negociat direct, fără referință de piață;
- **Propunerea legislativă contrazice principiile de bază ale Legii minelor nr. 85/2003, cu modificările și completările ulterioare.**

Legea minelor nr. 85/2003 stabilește, încă din partea introductivă, că desfășurarea activităților miniere trebuie să asigure transparență maximă, concurență loială și nediscriminare între formele de proprietate, originea capitalului și naționalitatea operatorilor. Totodată, resursele minerale fac obiectul proprietății publice a statului, însă punerea lor în valoare trebuie realizată în cadrul unui regim legal care să respecte competiția, regimul proprietății și interesul public.

Or, propunerea legislativă se îndepărtează de această logică. Prin instituirea unei atribuirii directe, el elimină procedura concurențială și permite ca un operator economic privat, deja titular al unui drept minier, să obțină suplimentar și folosința unor terenuri publice sau private, fără licitație și fără competiție reală.

Faptul că titularul licenței sau al permisului deține deja un drept minier nu justifică, în sine, atribuirea directă a terenului. Dreptul minier și dreptul de folosință asupra terenului sunt regimuri juridice distincte. Primul privește exploatarea resursei minerale, iar al doilea privește administrarea, concesionarea

sau folosirea terenului de la suprafață. Confundarea celor două regimuri conduce la o soluție legislativă excesivă și periculoasă.

- **Nu există o lacună legislativă reală care să justifice derogarea propusă.**

Legea minelor nr. 85/2003 reglementează deja modalitățile prin care se poate dobândi dreptul de folosință asupra terenurilor necesare efectuării activităților miniere. Potrivit art. 6, acest drept poate fi dobândit prin vânzare-cumpărare, schimb, închiriere, expropriere pentru cauză de utilitate publică, concesiune, asociere sau alte proceduri prevăzute de lege.

Așadar, cadrul legal actual nu blochează accesul la terenurile necesare activităților miniere. Dimpotrivă, el oferă mai multe instrumente juridice, adaptabile situațiilor concrete. Dacă titularul unei licențe sau al unui permis are nevoie de teren, acesta poate negocia dobândirea folosinței, poate solicita concesiunea potrivit regimului general, poate încheia contracte de închiriere ori asociere sau, în condițiile legii, se poate recurge la expropriere pentru cauză de utilitate publică.

Prin urmare, propunerea legislativă nu rezolvă o lipsă legislativă, ci introduce o scurtătură normativă în favoarea unor operatori economici determinați. Această scurtătură elimină garanțiile de transparență și concurență, fără a demonstra că procedurile existente sunt imposibile, inefficiente ori incompatibile cu interesul public.

- **Invocarea art. 136 alin. (3) din Constituție este incompletă și riscantă.**

Propunerea legislativă se întemeiază pe ideea că bogățiile de interes public ale subsolului fac obiectul exclusiv al proprietății publice a statului. Această premisă este corectă, dar concluzia trasă de inițiatori este excesivă. Faptul că resursele minerale aparțin statului nu înseamnă că terenurile aflate în proprietatea publică sau privată a unităților administrativ-teritoriale pot fi puse la dispoziția titularilor de licențe miniere printr-o procedură aproape automată. Proprietatea asupra resursei minerale și proprietatea asupra terenului de la suprafață sunt regimuri juridice diferite, iar legea trebuie să le armonizeze, nu să anuleze unul în favoarea celuilalt.

Art. 136 alin. (3) din Constituție nu poate fi folosit ca temei pentru golirea de conținut a competențelor autorităților locale și nici pentru transformarea patrimoniului public sau privat local într-o resursă accesorie exploatarea miniere. Proprietatea publică a statului asupra subsolului nu conferă titularului licenței un drept preferențial automat asupra terenului.

- **Propunerea legislativă afectează autonomia locală și competența autorităților deliberative.**

Una dintre cele mai grave vulnerabilități ale propunerii legislative constă în limitarea drastică a competenței autorității deliberative locale. Potrivit acesteia, autoritatea deliberativă are obligația de a analiza și decide în termen de 60 de zile asupra inițiativei de concesionare, iar respingerea poate fi dispusă numai pentru motive strict limitate.

Această soluție transformă consiliul local sau județean într-un simplu organ de validare formală a solicitării titularului licenței ori permisului minier. Autoritatea locală nu mai poate aprecia oportunitatea afectării terenului, impactul asupra dezvoltării locale, compatibilitatea cu strategia urbanistică, afectarea infrastructurii, impactul asupra comunității, riscurile pentru sănătate, consecințele asupra mediului sau existența unor priorități locale diferite.

Autonomia locală nu înseamnă doar obligația de a executa opțiunea stabilită de un operator economic sau de autoritatea minieră. Ea presupune dreptul autorității locale de a administra patrimoniul unității administrativ-teritoriale în interesul colectivității locale. Or, propunerea legislativă reduce acest drept la o competență formală, în care refuzul este permis doar în cazuri înguste și insuficiente.

Prin urmare, propunerea legislativă este criticabilă prin raportare la principiile constituționale ale autonomiei locale și descentralizării, întrucât restrânge excesiv marja de decizie a autorităților administrației publice locale;

- **Eliminarea procedurii competitive poate genera un avantaj economic nejustificat.**

Concesionarea prin atribuire directă a unor terenuri aflate în proprietatea publică sau privată a statului ori a unităților administrativ-teritoriale poate produce un avantaj economic semnificativ în beneficiul titularului licenței sau permisului.

În lipsa unei proceduri competitive, nu există garanția că prețul concesiunii, redevența, durata, condițiile de exploatare și obligațiile titularului reflectă valoarea reală de piață a folosinței terenului. Redevența minieră suplimentară de 5% nu înlocuiește evaluarea economică a dreptului de folosință asupra terenului și nu garantează că patrimoniul public sau privat este valorificat în condiții avantajoase.

Mai mult, redevența suplimentară se calculează asupra producției miniere realizate, nu asupra valorii terenului, a restrângerii folosinței acestuia, a

prejudiciului de mediu, a pierderii de oportunitate economică pentru unitatea administrativ-teritorială sau a afectării comunității locale.

În acest fel, proiectul riscă să creeze un mecanism prin care un operator economic obține un drept de folosință asupra unui teren public sau privat fără competiție reală, în baza unei justificări geologice care nu este suficient controlată și fără o evaluare completă a avantajului economic primit.

- **Durata concesiunii de până la 49 de ani este disproporționată.**

Propunerea legislativă prevede că terenurile pot fi concesionate pe o durată care nu poate depăși 49 de ani. Această soluție este excesivă, întrucât nu corelează durata concesiunii terenului cu durata licenței ori permisului minier. Un permis minier sau o licență poate avea o durată determinată și poate fi supusă unor condiții, prelungiri, suspendări ori încetări. Nu este justificat ca terenul să fie blocat până la 49 de ani în favoarea unui titular, dacă dreptul minier are o durată mai scurtă sau dacă exploatarea efectivă nu justifică o asemenea indisponibilizare.

Această durată lungă afectează patrimoniul public sau privat al statului ori al unității administrativ-teritoriale și limitează posibilitatea utilizării ulterioare a terenului pentru alte proiecte publice, economice, agricole, sociale sau de mediu. Prin urmare, reglementarea este disproporționată și insuficient fundamentată;

- **Propunerea legislativă confundă extinderea accesului la teren cu extinderea perimetrului minier autorizat.**

Un viciu fundamental al propunerii legislative constă în faptul că tratează problema terenului ca și cum aceasta ar fi suficientă pentru continuarea exploatării zăcământului dincolo de limitele perimetrului autorizat.

Dacă zăcământul se extinde geologic dincolo de perimetrul de exploatare autorizat, problema nu este doar dobândirea folosinței terenului de la suprafață, ci și modificarea, extinderea sau actualizarea dreptului minier. Exploatarea resurselor minerale se realizează numai în cadrul perimetrelor autorizate, iar perimetrul de exploatare este definit prin coordonate și prin documentații aprobate de autoritatea competentă. Legea minelor prevede că activitățile miniere se realizează în cadrul unor perimetre autorizate de autoritatea competentă și de reglementare.

Prin urmare, atribuirea directă a terenului nu poate substitui procedura minieră de modificare sau extindere a perimetrului. Proiectul nu clarifică în ce măsură terenul concesionat devine parte din perimetrul minier, prin ce act se

aprobă extinderea, ce documentații sunt necesare și cum se asigură respectarea procedurilor miniere de fond.

Această confuzie poate crea litigii și poate permite exploatarea indirectă a unor resurse în afara cadrului minier autorizat complet;

- **Raportul geo-minier este insuficient ca garanție obiectivă.**

Propunerea legislativă prevede că existența continuității geologice a zăcămintului se stabilește prin raport de evaluare geo-minieră întocmit de un evaluator atestat. Această soluție este insuficientă. Raportul geo-minier este depus de titularul interesat, iar evaluatorul, chiar atestat, poate fi contractat și plătit de solicitant. În lipsa unei verificări exprese, independente și obligatorii din partea autorității competente și de reglementare, raportul poate deveni un simplu instrument justificativ al cererii de atribuire directă.

Pentru o derogare atât de puternică de la licitația publică, nu este suficientă o documentație produsă la inițiativa beneficiarului. Ar fi necesară o confirmare oficială, prin act administrativ, a continuității zăcămintului, a necesității terenului și a inexistenței unor soluții alternative mai puțin intruzive. Propunerea legislativă nu oferă această garanție.

- **Protecția mediului este tratată formal și insuficient.**

Propunerea legislativă se limitează la mențiunea că activitățile miniere se desfășoară cu respectarea obligațiilor privind protecția mediului și a altor obligații legale aplicabile. Această formulare este generică și insuficientă în raport cu impactul potențial al activităților miniere.

Legea minelor definește activitatea minieră ca incluzând nu doar extracția, ci și lucrările de refacere și reabilitare a mediului, iar planul de refacere a mediului presupune măsuri de refacere și reabilitare în perimetrul de explorare sau exploatare, ținând cont inclusiv de opțiunile colectivităților locale privind utilizarea post-închidere.

Cu toate acestea, propunerea legislativă nu instituie garanții clare privind obținerea acordului de mediu înainte de atribuirea directă, evaluarea impactului cumulativ, consultarea comunității locale, protejarea resurselor de apă, stabilirea garanției financiare pentru refacerea mediului, monitorizarea post-închidere și răspunderea titularului pentru degradarea terenului. Mai grav, propunerea legislativă permite declanșarea unei proceduri de concesiune directă înainte de clarificarea completă a riscurilor de mediu. O asemenea abordare este periculoasă, deoarece poate crea presiune administrativă și economică pentru autorizarea ulterioară a exploatării, odată ce terenul a fost deja concesionat;

- **Propunerea legislativă nu corelează suficient regimul propus cu interdicțiile speciale din Legea minelor nr. 85/2003, cu modificările și completările ulterioare.**

Legea minelor prevede interdicții stricte privind efectuarea de activități miniere pe anumite categorii de terenuri, precum terenurile pe care sunt amplasate monumente istorice, culturale, religioase, situri arheologice de interes deosebit, rezervații naturale sau zone de protecție sanitară ale surselor de alimentare cu apă. De asemenea, activitățile miniere pe terenuri aflate în perimetre de protecție hidrogeologică ale surselor de alimentare cu apă sunt, ca regulă, strict interzise, excepțiile fiind condiționate de studii și avize speciale.

În acest context, formula din proiect potrivit căreia terenurile pot fi concesionate „indiferent de categoria de folosință” este insuficient de prudentă și poate crea interpretări periculoase. Categoria de folosință nu este singurul criteriu relevant. Contează și regimul de protecție, amplasarea, existența unor interdicții speciale, compatibilitatea cu documentațiile de urbanism, vecinătatea unor surse de apă, existența unor zone naturale protejate sau a unor obiective de patrimoniu.

Proiectul nu prevede expres că atribuirea directă nu poate opera atunci când terenul este supus unor interdicții sau regimuri speciale de protecție. Această omisiune justifică avizul negativ;

- **Propunerea legislativă afectează protecția terenurilor agricole și a pajiștilor.**

Propunerea legislativă permite concesionarea directă a terenurilor agricole încadrate în clasele de fertilitate III-V și a terenurilor având categoria de folosință pajiști, cu scoaterea temporară din circuitul agricol. Această soluție este insuficient fundamentată. Chiar dacă terenurile din clasele III-V au un potențial agricol mai redus decât cele din clasele superioare, ele pot avea valoare locală semnificativă, pot fi parte a unor exploatații agricole, pot susține activități zootehnice sau pot avea rol în echilibrul ecologic local.

În cazul pajiștilor, proiectul afirmă obligația readucerii terenurilor la categoria de folosință pajiști după încetarea activităților miniere, însă nu prevede o garanție financiară expresă, un plan de refacere aprobat anterior, monitorizare post-închidere, sancțiuni clare pentru nerefacererea terenului și nici criterii pentru situațiile în care refacerea este imposibilă sau doar formală.

Așadar, protecția terenurilor agricole și a pajiștilor este tratată declarativ, nu efectiv;

- **Redevența suplimentară de 5% nu remediază viciile de constituționalitate și oportunitate.**

Propunerea legislativă prezintă redevența suplimentară de 5% ca pe o contrapondere pentru limitarea posibilității autorității locale de a refuza concesionarea. Această abordare este greșită.

Autonomia locală, protecția patrimoniului public și controlul democratic asupra utilizării terenurilor nu pot fi înlocuite printr-o redevență. Un venit suplimentar la bugetul local nu justifică eliminarea licitației, restrângerea competenței autorității deliberative și afectarea terenului pe termen îndelungat.

În plus, redevența suplimentară este insuficient reglementată. Proiectul nu stabilește clar baza de calcul, modul de verificare a producției miniere, autoritatea competentă să controleze exactitatea datelor, raportarea între producția extrasă din perimetrul inițial și cea extrasă din terenurile concesionate direct, precum și mecanismele de audit și sancționare.

Dacă activitatea de exploatare se desfășoară pe teritoriul mai multor unități administrativ-teritoriale, propunerea legislativă propune repartizarea sumelor proporțional cu suprafața terenurilor afectate. Această soluție poate fi inechitabilă, deoarece impactul asupra unei comunități nu este determinat exclusiv de suprafață, ci și de intensitatea exploatării, valoarea producției, afectarea drumurilor, poluare, zgomot, riscuri de mediu și costuri administrative.

- **Propunerea legislativă este insuficient corelat cu regimul concesiunilor și al bunurilor publice.**

Prin derogarea de la regulile Codului administrativ, propunerea legislativă elimină garanții esențiale ale concesionării bunurilor publice: publicitatea, competiția, tratamentul egal, evaluarea ofertelor, motivarea alegerii concesionarului și maximizarea valorificării bunului.

O lege specială poate institui excepții de la procedura licitației publice, însă excepția trebuie să fie strictă, justificată, proporțională și însoțită de garanții echivalente. Propunerea legislativă nu instituie asemenea garanții. Ea nu prevede o evaluare independentă a terenului, nu impune studiu de oportunitate, nu cere consultare publică, nu stabilește criterii de analiză economică, nu impune verificarea inexistenței unor alternative și nu asigură controlul suficient al deciziei.

În realitate, propunerea legislativă nu creează o excepție punctuală și riguros delimitată, ci o procedură preferențială largă, aplicabilă tuturor

terenurilor publice sau private ale statului ori unităților administrativ-teritoriale care ar putea fi considerate necesare continuării exploatării unui zăcământ;

- **Propunerea legislativă creează riscul blocării unor proiecte publice locale viitoare.**

Potrivit propunerii legislative, autoritatea deliberativă poate respinge inițiativa dacă există deja un proiect de interes public local aprobat și pentru care au fost inițiate demersuri concrete anterior depunerii inițiativei de concesiune. Această formulare este prea restrictivă. Ea protejează doar proiectele deja aprobate și aflate într-un anumit stadiu procedural, nu și strategiile locale în curs de elaborare, nevoile viitoare ale comunității, proiectele aflate în fază de oportunitate, extinderile urbane, infrastructura planificată, zonele cu potențial turistic, social sau agricol și alte utilizări de interes public care nu au ajuns încă în faza aprobării formale. În acest fel, propunerea legislativă favorizează inițiativa operatorului minier în detrimentul planificării teritoriale și al dezvoltării locale pe termen lung.

Președinte,

Sterică FUDULEA



Digitally signed
by Fudulea
Sterica
Date:
2026.06.09
10:50:28 CEST