

DREPT INTERNAȚIONAL



CZU: 341.2:349.6(478)

[https://doi.org/10.52277/1857-2405.2025.4\(75\).07](https://doi.org/10.52277/1857-2405.2025.4(75).07)

DISCREPANȚE ÎN TRANSPUNEREA DIRECTIVEI HABITATE (92/43/CEE) ÎN LEGISLAȚIA REPUBLICII MOLDOVA

**Irina PUNGA,***doctorandă,
lector universitar la USM*<https://orcid.org/0000-0002-6004-9338>

SUMAR

Transpunerea adecvată și eficientă a Directivelor de mediu ale Uniunii Europene în cadrul juridic național constituie o condiție sine qua non pentru statele care aspiră să adere la Uniunea Europeană, influențând în mod direct atât progresul acestora către statutul de membru cât și conservarea patrimoniului lor natural. Analiza exhaustivă a modului în care Directiva Habitatare (92/43/CEE) a fost transpusă în legislația Republicii Moldova dezvăluie deficiențe profunde care subminează conformitatea juridică și fezabilitatea practică a implementării ei. Acest articol examinează în detaliu Legea nr. 94/2007 cu privire la rețeaua ecologică, identificând lacune critice în definirea conceptelor fundamentale, în procedurile de evaluare a biodiversității, în obligațiile de monitorizare și raportare, precum și în gestionarea terenurilor private. Printr-o abordare comparativă riguroasă, care juxtapune prevederile legislației naționale cu cerințele art. 6 al Directivei Habitatare, această lucrare propune soluții pentru alinierea legislației Republicii Moldova la standardele acquis-ului comunitar de mediu. Analiza se bazează pe o examinare meticuloasă a textelor legislative pentru a plasa provocările Moldovei în contextul mai larg al procesului de aderare la Uniunea Europeană a țărilor candidate.

Cuvinte-cheie: *Directiva Habitatare, evaluarea biodiversității, rețeaua ecologică, acquis-ul UE în domeniul mediului, protecția mediului.*

DISCREPANCIES IN THE TRANSPOSITION OF THE HABITATS DIRECTIVE (92/43/EEC) INTO THE LEGISLATION OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

SUMMARY

The proper and effective transposition of the European Union's environmental Directives into national legal frameworks is a sine qua non condition for states aspiring to EU membership, directly influencing both their progress toward accession and the preservation of their natural heritage.

A comprehensive analysis of how the Habitats Directive (92/43/EEC) has been transposed into the legislation of the Republic of Moldova reveals significant shortcomings that undermine both legal compliance and the practical feasibility of implementation. This article provides an in-depth examination of Law No. 94/2007 on the ecological network, identifying critical gaps in the definition of fundamental concepts, biodiversity assessment procedures, monitoring and reporting obligations, and the management of private land. Through a rigorous comparative approach that juxtaposes national legislation with the requirements of Article 6 of the Habitats Directive, this study proposes solutions for aligning Moldova's legal framework with the standards of the EU environmental acquis.

The analysis is grounded in a meticulous review of legislative texts, aiming to place Moldova's challenges within the broader context of the EU accession process for candidate countries.

Key-words: *Habitats Directive, biodiversity assessment, ecological network, EU environmental acquis, environmental protection.*



Introducere

Transpunerea Directivei Habitate (92/43/CEE) [8] reprezintă un pilon fundamental al angajamentelor Republicii Moldova în cadrul Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană, semnat în 2014 [1, art. 2], care stabilește un cadru ambițios pentru armonizarea legislației naționale cu acquis-ul comunitar de mediu. Prin aderarea la Convenția de la Berna [2] și implementarea rețelei Emerald, echivalentul regional al rețelei Natura 2000, Moldova și-a asumat responsabilitatea de a proteja habitatele naturale și speciile de interes conservativ, contribuind astfel la conservarea biodiversității la nivel european. Acest proces nu doar că facilitează pregătirea pentru aderarea la UE, ci și consolidează capacitatea statului de a răspunde provocărilor globale legate de pierderea biodiversității și schimbările climatice. Analiza detaliată a modului în care Directiva Habitate a fost transpusă prin Legea Republicii Moldova nr. 94/2007 cu privire la rețeaua ecologică [9], dezvăluie deficiențe sistemice care subminează atât conformitatea juridică, cât și fezabilitatea practică a implementării. Aceste lacune, care încep cu definirea inadecvată a conceptelor fundamentale, cum ar fi starea de conservare, se extind și la procedurile de evaluare a biodiversității, monitorizarea și gestionarea terenurilor private, care reflectă provocări mai largi legate de capacitatea administrativă limitată și de interpretarea eronată a cerințelor UE. Prin urmare, alinierea legislației naționale la standardele acquis-ului comunitar necesită reforme substanțiale, fundamentate pe o abordare pragmatică și pe lecțiile învățate din experiența statelor membre.

Rezultate

Una din lacunele admise în procesul de transpunere a Directivei Habitate în legislația națională este definirea incompletă a stării de conservare în art. 2 al Legii nr. 94/2007. Acesta descrie starea de conservare a unui habitat natural ca: *„totalitatea factorilor care acționează asupra unui habitat natural și asupra speciilor caracteristice acestuia și care îi pot afecta pe termen lung distribuția, structura și funcțiile, precum și supraviețuirea speciilor respective”*. Această definiție este parțial conformă cu art. 1(e) al Directivei Habitate, care stipulează: *„stadiul de conservare a unui habitat natural înseamnă efectul unui ansamblu de factori care influențează habitatul natural și speciile sale specifice, putând afecta aria de extindere naturală pe termen lung a habitatului, structura și funcțiile acestuia, precum și supraviețuirea pe termen lung a speciilor sale specifice pe teritoriul prevăzut la articolul 2”* [9, art. 2]. Cu toate acestea, Legea nr. 94/2007 omite complet definiția stării de conservare a speciilor, un element esențial prevăzut în

Directiva Habitate, care descrie aceasta ca *„suma influențelor care acționează asupra speciei respective ce pot afecta distribuția și abundența pe termen lung a populațiilor sale pe teritoriul menționat în art. 2”* [8, art. 1].

Mai mult, Legea nr. 94/2007 conține o eroare conceptuală în definirea stării de conservare ca *„totalitatea factorilor”*. Din punct de vedere logic, starea de conservare nu poate fi suma factorilor care influențează un habitat sau o specie, ci rezultatul combinat al acestor influențe. Pentru a ilustra problema dată, se poate face o analogie cu sănătatea publică: sănătatea unei populații nu este totalitatea factorilor precum poluarea aerului, accesul la servicii medicale sau nivelul de vaccinare, ci rezultatul impactului cumulativ al acestor factori asupra stării generale a populației. Această eroare, transpusă literal în legislația națională, perpetuează o ambiguitate care afectează claritatea juridică și aplicabilitatea practică. Considerăm că astfel de transpuneri literale, fără o analiză critică a textului Directivei Habitate, sunt frecvente în țările candidate, unde capacitatea administrativă și expertiza juridică sunt limitate.

Considerăm că aceste omisiuni sunt grave, deoarece starea de conservare a speciilor este un pilon central al Directivei Habitate, fiind necesară pentru monitorizarea și raportarea sănătății biodiversității la nivel național. Totodată, aceste lacune pot crea ambiguități care complică nu doar implementarea practică, ci și conformitatea cu cerințele de raportare către instituțiile UE, cum ar fi cele prevăzute de art. 17 al Directivei Habitate.

O altă discrepanță terminologică semnificativă este utilizarea expresiei *„habitate naturale de importanță europeană”* în art. 2 al Legii nr. 94/2007 [9, art. 2], în locul la *„tipuri de habitate naturale de interes comunitar”*, așa cum prevede articolul 1(c) al Directivei Habitate [8, art. 1(c)]. Termenul *„de interes comunitar”* se referă la o categorie specifică de habitate și specii enumerate în anexele Directivei, care necesită măsuri stricte de conservare în cadrul rețelei Natura 2000. Înlocuirea acestui termen cu *„de importanță europeană”* introduce o ambiguitate care poate genera confuzii în procesul de desemnare a siturilor Emerald și în aplicarea măsurilor de protecție.

În ceea ce privește mecanismul de evaluare a biodiversității, reglementat de articolul 12⁶ al Legii nr. 94/2007, menționăm că acesta de asemenea prezintă lacune majore în transpunerea articolelor 6(3) și 6(4) ale Directivei Habitate, care stabilesc regulile pentru evaluarea planurilor și proiectelor cu impact potențial asupra siturilor protejate. Legea 94/2007 prevede: *„Orice document de politici și planificare, precum și modificările aduse unor astfel de documente care, fie individual, fie în combinație, pot avea un impact semnificativ asupra si-*

turilor Emerald și care nu au o legătură directă cu gestionarea obiectivelor de conservare a siturilor Emerald sau nu sunt necesare pentru gestionarea respectivă sunt supuse evaluării biodiversității, în conformitate cu prevederile Legii nr. 11/2017 privind evaluarea strategică de mediu. Orice activitate planificată, fie individual, fie în combinație cu alte activități, care poate avea un impact semnificativ asupra siturilor Emerald și care nu are o legătură directă cu gestionarea obiectivelor de conservare a siturilor Emerald sau nu este necesară pentru gestionarea respectivă este supusă evaluării biodiversității, în conformitate cu prevederile Legii nr. 86/2014 privind evaluarea impactului asupra mediului” [9, art. 12⁶ alin. (1) și (2)].

În contrast, articolul 6(3) al Directivei Habitata stipulează: „Orice plan sau proiect care nu este direct legat sau necesar pentru gestionarea sitului, dar care este susceptibil să aibă un efect semnificativ asupra acestuia, fie individual, fie în combinație cu alte planuri sau proiecte, va fi supus unei evaluări adecvate a implicațiilor sale asupra sitului, în funcție de obiectivele de conservare ale acestuia. În lumina concluziilor evaluării implicațiilor asupra sitului și sub rezerva dispozițiilor paragrafului 4, autoritățile naționale competente vor aproba planul sau proiectul numai după ce s-au asigurat că acesta nu va afecta negativ integritatea sitului respectiv și, dacă este cazul, după ce au obținut opinia publicului” [8, art. 6(3)].

Astfel, Legea nr. 94/2007 omite două elemente esențiale:

1. referința explicită la „implicațiile asupra sitului în funcție de obiectivele de conservare ale acestuia”, care oferă un cadru clar și cuantificabil pentru evaluarea impactului asupra habitatelor și speciilor pentru care situl a fost desemnat;
2. „clauza de decizie care interzice autorizarea planurilor sau proiectelor care ar afecta negativ integritatea sitului”.

Această omisiune face ca procedura de evaluare să fie incompletă, lipsind un mecanism clar de finalizare prin aprobare sau respingere a planului sau proiectului.

Jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) clarifică importanța acestor cerințe. În cazul (C-127/02), CJUE a stabilit că „evaluarea adecvată conform articolului 6(3) trebuie să fie bazată pe cele mai bune dovezi științifice disponibile și să demonstreze absența oricărui dubiu rezonabil cu privire la impactul asupra integrității sitului” [3, §61]. Curtea a subliniat că autorizarea unui plan sau proiect fără o evaluare riguroasă constituie o încălcare a Directivei Habitata. În mod similar, în cazul (C-304/05), CJUE a condamnat Italia pentru autorizarea unui proiect fără o „evaluare adecvată”, subliniind că art. 6(3) impu-

ne o abordare precaută, în care orice risc semnificativ pentru integritatea sitului justifică refuzul autorizării [6, § 56].

Aceste hotărâri indică faptul că omisiunea reglementării explicite a clauzei de decizie care interzice autorizarea planurilor sau proiectelor care ar afecta negativ integritatea sitului din Legea nr. 94/2007 expune Moldova la riscuri juridice post-aderare.

În ceea ce privește derogările, articolul 12⁶, alin. (3) al Legii nr. 94/2007 prevede: „Prin derogare de la prevederile alin. (1), în cazul în care evaluarea biodiversității constată că un document de politici și planificare sau o activitate planificată poate avea un impact negativ semnificativ asupra obiectivelor de conservare a siturilor Emerald și, în lipsa unor soluții alternative, documentul de politici și planificare sau activitatea planificată trebuie totuși realizată din considerente imperative de interes public major, inclusiv din rațiuni de ordin social sau economic, autoritatea competentă de mediu permite punerea în aplicare a unui astfel de document de politici și planificare sau a unei astfel de activități planificate, cu stabilirea măsurilor compensatorii necesare pentru a proteja coerența și buna funcționare a rețelei Emerald” [9, art. 12⁶ alin. (3)].

Această prevedere transpune parțial art. 6(4) al Directivei Habitata, care stipulează: „Dacă, în ciuda unei evaluări negative a implicațiilor asupra sitului și în absența soluțiilor alternative, un plan sau proiect trebuie totuși realizat din motive imperative de interes public major, inclusiv de natură socială sau economică, statul membru va lua toate măsurile compensatorii necesare pentru a asigura protecția coerenței generale a Natura 2000. Acesta va informa Comisia despre măsurile compensatorii adoptate” [8, art. 6(3)].

Cu toate acestea, Legea nr. 94/2007 prezintă două deficiențe majore:

1. omite cerința ca măsurile compensatorii să fie implementate sau, cel puțin, prevăzute înainte de autorizarea planului sau proiectului, o condiție esențială confirmată de jurisprudența Curții de Justiție a UE, care subliniază că măsurile compensatorii nu sunt o formalitate, ci o condiție prealabilă obligatorie pentru aplicarea derogării. Astfel, în cazul (C-521/12), Curtea a decis că măsurile compensatorii nu pot fi confundate cu măsuri de evitare sau reducere a impactului și nu pot fi luate în considerare la etapa evaluării adecvate prevăzute de art. 6 alin. (3) din Directiva Habitata. Ele intervin numai ulterior, în cadrul derogării de la art. 6 alin. (4), și trebuie să fie identificate, planificate și garantate de către statul membru, astfel încât să asigure menținerea coerenței globale a re-



țelei Natura 2000 [7, § 29-34]. Această hotărâre subliniază că simplele promisiuni de măsuri compensatorii nu sunt suficiente, iar lipsa unei astfel de cerințe în Legea nr. 94/2007 creează un vid juridic;

2. nu clarifică că procedura art. 6(4) este distinctă de cea prevăzută în art. 6(3), fiind declanșată doar după o decizie negativă în cadrul evaluării inițiale și doar dacă planul sau proiectul este justificat de un interes public major. Această separație procedurală a fost subliniată de Curtea de Justiție în cauza (C-521/12), care a reținut că „*articolul 6 alineatul (4) din Directiva Habitate constituie o derogare de la criteriul de autorizare stabilit la alineatul (3) și poate fi aplicat numai după ce implicațiile unui plan sau proiect au fost analizate conform alineatului (3)*” [7, § 35]. Curtea a mai precizat că doar în ipoteza în care evaluarea adecvată realizată potrivit art. 6(3) conduce la concluzia că integritatea sitului ar fi afectată, autoritatea națională poate trece la analiza condițiilor derogării din art. 6(4) [7, § 34-36]. Aceasta presupune o triere în doi pași:

- mai întâi, verificarea riguroasă a absenței efectelor negative prin procedura de evaluare adecvată;
- iar apoi numai în cazul unui rezultat negativ, justificat de date științifice complete și precise, analizarea existenței motivelor imperative de interes public major și a existenței unor alternative mai puțin dăunătoare.

Or, Legea nr. 94/2007 nu consacră în mod expres acest caracter succesiv și condiționat al celor două proceduri, riscând astfel să lase impresia că analiza de la art. 6(4) poate fi efectuată în paralel sau chiar substituită celei de la art. 6(3). Această omisiune contravine jurisprudenței CJUE și poate conduce la aplicarea defectuoasă a derogărilor, cu afectarea protecției preventive pe care o garantează Directiva Habitate.

În plus, art. 12⁶, alin. (4) al Legii nr. 94/2007, care reglementează derogările pentru siturile cu habitate sau specii prioritare, prevede: „*În cazul în care situl adăpostește un tip de habitat natural prioritar sau o specie prioritară, iar documentul de politici și planificare sau activitatea planificată trebuie realizată, singurele considerente care pot fi invocate sunt cele legate de sănătatea sau siguranța publică, de anumite consecințe benefice de importanță majoră pentru mediu*” [9, art. 12⁶ alin. (3)]. Aceasta omite posibilitatea invocării „*altor motive imperative de interes public major*” cu avizul Comisiei Europene, așa cum prevede Directiva Habitate, limitând sever flexibilitatea procedurii de derogare. Experiența UE arată că majoritatea de-

rogărilor acordate în temeiul art. 6(4) se bazează pe astfel de motive suplimentare, ceea ce face ca această omisiune să transforme siturile Emerald cu habitate sau specii prioritare în „*zone interzise*” pentru orice dezvoltare, chiar și în cazuri justificate de interes public. În cazul (C-239/04), CJUE a clarificat că statele membre pot invoca astfel de motive pentru siturile prioritare, dar numai cu condiția unei justificări riguroase și a obținerii avizului Comisiei [5, § 4].

Monitorizarea stării de conservare, reglementată de art. 12⁷ și 12⁸ ale Legii nr. 94/2007, este eronat circumscrisă exclusiv siturilor Emerald, în contradicție cu articolul 11 al Directivei Habitate, care impune: „*Statele membre vor întreprinde supravegherea stării de conservare a speciilor și habitatelor naturale menționate în art. 2, acordând o atenție deosebită tipurilor de habitate naturale prioritare și speciilor prioritare*” [8, art. 11]. Această obligație se aplică întregului teritoriu național, nu doar siturilor Natura 2000 sau Emerald, deoarece starea de conservare reflectă sănătatea generală a habitatelor și speciilor la nivel de țară, nu doar în zonele protejate. Limitarea monitorizării la siturile Emerald, așa cum prevede Legea nr. 94/2007, este inefficientă din perspectiva resurselor și metodologic complexă, deoarece evaluarea stării de conservare necesită date comprehensive dincolo de granițele siturilor. În cazul (C-6/04), CJUE a condamnat Regatul Unit pentru monitorizarea inadecvată a stării de conservare la nivel național, subliniind că prevederile art. 11, 12(4), 14(2) a Directivei Habitate impun o abordare cuprinzătoare [4, § 26; 86].

Gestionarea terenurilor private, reglementată de art. 12², alin. (6) al Legii nr. 94/2007, prevede: „*Terenurile atribuite siturilor Emerald rămân în proprietatea deținătorilor de terenuri, care sunt obligați să le asigure regim de protecție, conform planurilor de management*” [9, art. 12², alin. (6)]. Această prevedere este juridic și practic inaplicabilă fără consimțământul proprietarilor sau compensații financiare, fiind echivalentă cu o formă de expropriere de facto, care contravine principiilor democratice ale dreptului de proprietate. În accepțiunea noastră, planurile de management pentru siturile Natura 2000 trebuie să fie obligatorii doar pentru autoritățile de conservare a naturii, iar proprietarii de terenuri să primească compensații pentru pierderile de venit rezultate din restricțiile impuse. Experiența statelor membre demonstrează că impunerea obligațiilor asupra proprietarilor fără acordul acestora generează rezistență și subminează implementarea efectivă a măsurilor de conservare. În contextul Republicii Moldova, unde proprietatea privată asupra terenurilor agricole și forestiere este predominantă, această prevedere este cu mult mai problematică.

Concluzii

Reflectând asupra acestor constatări, lacunele identificate în legislația națională denotă provocări sistemice comune țărilor candidate, cum ar fi: interpretările eronate ale legislației UE, capacitatea administrativă limitată, resursele financiare insuficiente, care, în ansamblu, reprezintă obstacole majore în calea unei transpuneri eficiente. În contextul Republicii Moldova, unde constrângerile financiare și de capital uman sunt pronunțate, menținerea unei rețele ecologice naționale conform modelului Legii nr. 94/2007 riscă să se reducă la un exercițiu birocratic fără efect concret. Prioritară ar trebui să fie dezvoltarea unui cadru funcțional Emerald/Natura 2000, susținut strategic prin instrumentele financiare ale politicii agricole comune a UE post-aderare.

Prin urmare, Legea nr. 94/2007 cu privire la rețeaua ecologică necesită revizuirii substanțiale pentru a asigura conformitatea cu Directiva Habitatare și pentru a facilita implementarea practică, prin crearea unui act normativ unic care să integreze cerințele Directivei Habitatare într-un mod coerent, eliminând suprapunerile cu alte legi. Recomandările includ:

- revizuirea și modificarea definițiilor din Legea nr. 94/2007, prin includerea stării de conservare a speciilor și clarificarea că starea de conservare este rezultatul influențelor externe;
- introducerea clauzelor de decizie în procedurile de evaluare a biodiversității, conform articolului 6(3) al Directivei Habitatare, și transpunerea integrală a derogărilor din art. 6(4), inclusiv o prevedere tranzitorie pentru siturile prioritare până la aderarea la UE;
- clarificarea obligațiilor de monitorizare, prioritizând monitorizarea națională și limitând monitorizarea specifică siturilor la cazuri justificate;
- reformarea gestionării terenurilor private prin reformularea articolului 12², alin. (6), pentru a introduce acorduri voluntare între autoritățile de mediu și proprietarii de terenuri, însoțite de mecanisme de compensare financiară, care să asigure protecția siturilor Emerald fără a încălca drepturile fundamentale de proprietate.

Aceste măsuri, fundamentate pe o abordare realistă, pot consolida protecția biodiversității în Republica Moldova, pregătind țara pentru aderarea la UE în contextul constrângerilor financiare și administrative actuale. Implementarea acestor recomandări va necesita nu doar modificări legis-

lative, ci și investiții în capacitatea administrativă, formarea personalului și colaborarea cu experți internaționali, pentru a transforma obligațiile legale în acțiuni concrete de conservare a biodiversității.

Referințe bibliografice

1. Acordul de asociere între Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte, intrat în vigoare la 02.07.2014. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=83489&lang=ro (vizitat 10.07.2025).
2. Convenția privind conservarea vieții sălbatice și a habitatelor naturale din Europa (Convenția de la Berna) în vigoare pentru Republica Moldova de la 1 septembrie 1994. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=117931&lang=ro (vizitat 15.08.2025).
3. Curtea de Justiție a Uniunii Europene. 2004. Cazul C-127/02, Waddenvereniging și Vogelbescherming Nederland împotriva Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-127/02> (vizitat 16.08.2025).
4. Curtea de Justiție a Uniunii Europene. 2005. Cazul C-6/04, Comisia c. Marii Britanii. <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=60655&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=11706353> (vizitat 18.07.2025).
5. Curtea de Justiție a Uniunii Europene. 2006. Cazul C-239/04, Comisia împotriva Portugaliei. <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=63931&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=11696621> (vizitat 12.08.2025).
6. Curtea de Justiție a Uniunii Europene. 2007. Cazul C-304/05, Comisia c. Italiei. <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=62977&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=11645089> (vizitat 14.08.2025).
7. Curtea de Justiție a Uniunii Europene. 2014. Cazul C-521/12T. C. Briels și alții c. Minister van Infrastructuur en Milieu, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=152343&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=11654696> (vizitat 01.08.2025).
8. Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică. În: *Jurnalul Oficial al Comunităților Europene*, L 206, 22 iulie 1992.
9. Legea Republicii Moldova cu privire la rețeaua ecologică. Nr. 94 din 05.04.2007. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2007, nr. 90-93.