

CONTRIBUȚII LA STUDIUL REGIMULUI JURIDIC AL ARBORILOR DIN AFARA FONDULUI FORESTIER NAȚIONAL



Cons. jur. dr. Mihai-Bogdan IONESCU-LUPEANU

Abstract

In the wider context of the enactment of laws regarding the protection of trees with landscape, monumental, historical and/or cultural value in a multitude of European states, but without a unified policy in this direction, the author critically analyzes Law no. 97/2023 regarding the protection of outstanding trees, published in the Official Gazette of Romania, part I, no. 320 of April 18, 2023. Particular attention is paid to the scope of the law, the limitations brought to the right of ownership by the legal regime of remarkable trees and the compensation of these limitations, as well as the institution of contraventional legal liability for non-compliance with the legal regime of remarkable trees.

As a result of the general conclusion of the paper regarding the inability of the normative act to determine the protection of the outstanding trees on which the initiators of the bill counted, the author issues a suite of *ferenda* law proposals.

Keywords: wildlife protection, remarkable trees, legislation, Romania, limitation of property rights, legal regime.

1. Introducere

Protecția arborilor din afara fondului forestier național, inclusiv din intravilanul localităților, nu a constituit o prioritate pentru legiuitorul român. Pe cale de excepție, „arborii seculari sau izolați reprezentativi” declarați monumente ale naturii beneficiau de regimul juridic specific acestei categorii de arii naturale protejate, potrivit prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice¹, aprobată prin Legea nr. 49/2011², cu modificările și completările ulterioare. Până la apariția Legii nr. 97/2023 privind protecția arborilor remarcabili³, un minim de protecție era asigurat arborilor care

¹ M. Of. nr. 442 din 29 iunie 2007.

² M. Of. nr. 262 din 13 aprilie 2011.

³ M. Of. nr. 320 din 18 aprilie 2023.

nu îndeplineau criteriile pentru desemnarea lor ca monumente ale naturii sau care nu se găseau pe suprafața ariilor naturale protejate de către prevederile dreptului silvic, potrivit căruia recoltarea și valorificarea lemnului din vegetația forestieră de pe terenurile din afara fondului forestier național este la latitudinea proprietarilor terenurilor, sub condiția respectării normelor tehnice silvice privind evaluarea masei lemnoase și reglementărilor privind circulația materialului lemnos⁴, respectiv de prevederile Legii nr. 24/2007 privind reglementarea și administrarea spațiilor verzi din intravilanul localităților⁵, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

2. Scopul Legii nr. 97/2023 îl constituie instituirea unui regim de protecție pentru arborii remarcabili⁶, care sunt acei arbori situații în afara fondului forestier național⁷, inclusiv în intravilanul localităților, care prezintă cel puțin una dintre

⁴ Art. 6 alin. (1)-(3) din Codul silvic, aprobat prin Legea nr. 46/2008 (M. Of. nr. 238 din 27 martie 2008), cu modificările și completările ulterioare.

⁵ M. Of. nr. 36 din 18 ianuarie 2007.

⁶ Deși la nivelul continentului european se observă un interes ridicat pentru protecția arborilor pe care legislația românească îi cataloghează ca fiind „remarcabili”, până la acest moment nici denumirea obiectului protecției și nici caracteristicile acestor arbori nu au fost standardizate. E.g., legislația belgiană utilizează noțiunea de „arbore de interes biologic”, definită ca „stejar al cărui trunchi măsoară mai mult de două sute de centimetri în circumferință la un metru cincizeci de sol, arbore cu o cavitate sau, în lipsă, un arbore cu frunze din specii autohtone de o sută cincizeci de centimetri în circumferință la un metru cincizeci din sol, sau orice alt arbore desemnat de comun acord de proprietar sau manager și directorul competent al Departamentului Natură și Păduri sau delegatul acestuia” [art. 1 pct. 2 din 24 mars 2011 - Arrêté du Gouvernement wallon portant les mesures préventives générales applicables aux sites Natura 2000 ainsi qu'aux sites candidats au réseau Natura 2000 (Decretul Guvernului Valon din 24 martie 2011 privind măsurile preventive generale aplicabile siturilor Natura 2000 precum și siturilor candidate pentru rețeaua Natura 2000), Moniteur Belge din 3 mai 2011, cu modificările și completările ulterioare. [Document disponibil la <http://environnement.wallonie.be/legis/consnat/cons045.htm>. Accesat la data de 18 mai 2023], în vreme ce legislația italiană utilizează noțiunea de „arbori monumentali” pe care îi definește ca fiind: „a) arbori înalți izolați sau care fac parte din păduri naturale sau artificiale, arborele tipic secular, oriunde se află sau, care poate fi privit drept exemplu rar de măreție și longevitate, după vârstă sau mărime sau particularitate valoare naturalistică, pentru raritatea botanică și particularitatea speciei, sau care poartă o referire precisă la evenimente sau amintiri relevante dintr-un document istoric, cultural sau tradiții locale; b) aliniamente de arbori și arbori cu valoare deosebită peisagistică, monumentală, istorică și culturală, inclusiv cele incluse în centre urbane; c) copaci înalți inserați în detaliile complexelor arhitecturale de importanță istorică și culturală, cum ar fi de exemplu vile, mănăstiri, biserici, grădini botanice și reședințe private istorice” [art. 7 din Legea nr. 10 din 14 ianuarie 2013 - Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani (Reguli pentru dezvoltarea spațiilor verzi urbane), Gazzetta Ufficiale de la Repubblica Italiana nr. 27 din 1 februarie 2013. Material disponibil la <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2013/02/01/27/sg/pdf>. Accesat la data de 18 mai 2023].

⁷ Potrivit art. 1 alin. (1) din Codul Silvic, constituie fondul forestier național „Totalitatea pădurilor, a terenurilor destinate împăduririi, a celor care servesc nevoilor de cultură, producție sau administrație silvică, a iazurilor, a albiilor pâraielor, a altor terenuri cu destinație forestieră, inclusiv

următoarele caracteristici: „au o circumferință minimă a trunchiului măsurată la 130 cm de sol în amonte conform anexei care face parte integrantă din prezenta lege”; „au vârsta de minimum 160 de ani, stabilită în baza datelor înscrise în amenajamentele silvice sau a altor documente, precum și a determinărilor și măsurătorilor specifice, efectuate la data înregistrării arborelui”; respectiv „prezintă o valoare cultural-istorică pentru zonă și comunitate, fiind legați de un eveniment istoric sau de o personalitate, de o întâmplare istorică ori de o legendă”⁸. Tăierea arborilor remarcabili se poate efectua numai în condițiile legii⁹.

3. Sfera de aplicare a actului normativ

Prevederile Legii nr. 97/2023 „sunt obligatorii pentru proprietarii și deținătorii cu orice titlu de teren cu vegetație forestieră din afara fondului forestier național, inclusiv din intravilanul localităților, cu excepția proprietăților private din intravilanul localităților”¹⁰. *Apreciem că, în interesul superior al protecției mediului, se impune ca, la o viitoare modificare legislativă, să fie eliminată excepția prevăzută în teza finală a art. 2 din Legea nr. 97/2023, extinzând protecția arborilor remarcabili și la proprietățile private situate în intravilanul localității. În acest caz considerăm că limitarea exercițiului dreptului de proprietate este în deplin acord cu obligația constituțională ce*

cele neproductive, cuprinse în amenajamente silvice la data de 1 ianuarie 1990, inclusiv cu modificările de suprafață, conform operațiunilor de intrări-ieșiri efectuate în condițiile legii (...), indiferent de forma de proprietate (...).

În ceea ce privește înțelesul noțiunii de „păduri”, esențială pentru stabilirea sferei de cuprindere a fondului forestier național, potrivit art. 2 din Codul silvic, „Sunt considerate păduri, în sensul prezentului cod, și sunt incluse în fondul forestier național terenurile cu o suprafață de cel puțin 0,25 ha, acoperite cu arbori; arborii trebuie să atingă o înălțime minimă de 5 m la maturitate în condiții normale de vegetație.” [alin. (1)], respectiv „Termenul pădure include: a) terenurile cu folosință pădure cuprinse în amenajamentele silvice la data de 1 ianuarie 1990, inclusiv cu modificările de suprafață, conform operațiunilor de intrări-ieșiri efectuate în condițiile legii; b) perdelele forestiere de protecție; c) terenurile pe care sunt instalate jnepenișurile; d) terenurile acoperite cu pășuni împădurite cu consistența mai mare sau egală cu 0,4, calculată numai pentru suprafața ocupată efectiv de vegetația forestieră; e) plantațiile cu specii forestiere din zonele de protecție a lucrărilor hidrotehnice și de îmbunătățiri funciare realizate pe terenurile proprietate publică a statului, precum și plantațiile cu specii forestiere de pe terenurile administrate de Agenția Domeniilor Statului, care îndeplinesc condițiile prevăzute la alin. (1); intervențiile administratorilor lucrărilor hidrotehnice și de îmbunătățiri funciare pe terenurile cărora sunt amplasate aceste plantații se fac numai în baza aprobării administratorului fondului forestier proprietate publică a statului, fără alte avize/aprobări/autorizații; prevederile art. 33 și 35-42 nu sunt aplicabile în cazul acestor intervenții; trecerea acestor terenuri în administrarea Regiei Naționale a Pădurilor - Romsilva se face prin hotărâre a Guvernului” [alin. (2)].

⁸ Art. 1 din Legea nr. 97/2023.

⁹ Art. 3 din Legea nr. 97/2023.

¹⁰ Art. 2 din Legea nr. 97/2023.

incumbă persoanelor fizice și juridice de a proteja și ameliora mediul înconjurător¹¹. S-a apreciat că art. 35 din Constituția României ilustrează două dintre abordările doctrinare cu privire la protecția mediului înconjurător, semnificativă în speță fiind calificarea acesteia ca obligație de rezultat în sarcina tuturor subiectelor de drept¹². Acestei obligații îi corespunde „un drept la compensarea pierderilor suferite prin respectarea sarcinilor environmentale”¹³, reglementat, după cum vom vedea în cele ce urmează, de prevederile art. 6 din Legea nr. 97/2023. De altfel, doctrina s-a exprimat în mod constant în sensul că „dacă dreptul de proprietate nu este reglementat constituțional în astfel de condiții încât prin lege să i se poată stabili anumite limite, inclusiv din punct de vedere al protecției mediului înconjurător, Atunci acest drept capătă regimul de «absolut» cu consecințe grave și pentru protecția mediului înconjurător”¹⁴.

4. Inventarierea arborilor remarcabili

Obligația inventarierii arborilor remarcabili incumbă administratorilor silvici, pentru arborii remarcabili aflați în afara fondului forestier, respectiv unităților administrativ-teritoriale, prin structurile de administrare a spațiilor verzi, pentru cei aflați în intravilanul localităților¹⁵.

Persoanele fizice au posibilitatea de a solicita administratorilor silvici inventarierea arborilor remarcabili neidentificați de către aceștia din urmă până la momentul sesizării, cu indicarea coordonatelor geografice ale arborelui sau arborilor ce fac obiectul cererii¹⁶. *Apreciem că se impune modificarea prevederilor art. 7 alin. (3) din Legea nr. 97/2023 în sensul, pe de-o parte, a extinderii paletei persoanelor apte de a solicita inventarierea arborilor remarcabili, iar pe de altă parte, a extinderii ariei teritoriale cu privire la care acestea pot înainta sesizări și în ceea ce privește intravilanul localității. Propunem următorul text: „Persoanele fizice și juridice pot cere administratorilor silvici sau unităților administrativ-teritoriale, prin structurile de administrare a spațiilor verzi, după caz, să inventarieze unul sau mai mulți arbori remarcabili neidentificați până la acel moment de către acestea din urmă. Cererea trebuie să conțină coordonatele geografice ale arborelui sau arborilor remarcabili”.*

¹¹ Art. 35 alin. (3) din Constituția României.

¹² *Constituția României: comentariu pe articole*, coord. Ioan Muraru, Elena-Simina Tănăsescu, ed. a 2-, rev., Ed. C.H. Beck, București, 2019, p. 288-289.

¹³ Mircea Dușu, Andrei Dușu, *Dreptul de proprietate și exigențele protecției mediului*, Ed. Universul Juridic, 2011, p. 35.

¹⁴ Gheorghe Iancu, *Drepturile fundamentale și protecția mediului*, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1998, p. 152.

¹⁵ Art. 7 alin. (1) și (2) din Legea nr. 97/2023.

¹⁶ Art. 7 alin. (3) din Legea nr. 97/2023.

Datele colectate se transmit structurilor teritoriale de specialitate ale autorității publice centrale care răspunde de silvicultură într-un termen de maxim 30 de zile de la realizarea lor. În vederea inventarierii arborilor, structurile teritoriale de specialitate ale autorității publice centrale care răspunde de silvicultură pot încheia acorduri de colaborare cu entități din mediul academic și din societatea civilă, la inițiativa acestora din urmă¹⁷.

Serviciilor județene teritoriale ale Agenției Naționale pentru Arii Naturale Protejate (A.N.A.N.P.) le incumbă obligația ca, în termen de 60 de zile de la data adoptării Legii nr. 97/2023, să întocmească și ulterior să actualizeze permanent Catalogul arborilor remarcabili, care să fie pus la dispoziția publicului pe pagina web a instituției¹⁸. În mod obligatoriu, Catalogul arborilor remarcabili va conține următoarele informații: „județul, proprietarul, administratorul silvic sau unitatea administrativ-teritorială care a completat catalogul, unitatea de producție și unitatea amenajistică, specia, circumferința măsurată la 130 cm de sol, înălțimea, vârsta, descrierea principalelor caractere morfologice și cultural-istorice, dacă este cazul, precum și, dacă a fost emis un aviz de tăiere, elementele de identificare a acestuia și cauza eliberării acestui aviz”¹⁹. *Considerăm că s-ar impune înscrierea în catalog a coordonatelor GPS ale arborilor, în condițiile în care localizarea acestora după unitatea de producție sau unitatea amenajistică este imposibilă, aceste tip de coordonate fiind specifice fondului forestier*²⁰.

5. Tăierea și valorificarea arborilor remarcabili, indiferent de forma de proprietate, sunt permise în cazurile limitativ prevăzute de lege: „arborele remarcabil este complet uscat, cu excepția cazurilor în care extragerea lemnului mort este interzisă”; „arborele remarcabil este dezrădăcinat din cauze naturale, cu excepția cazurilor în care extragerea arborilor doborâți este interzisă”; și „arborele remarcabil pune în pericol siguranța oamenilor și a bunurilor și nu există altă

¹⁷ Art. 7 alin. (6) din Legea nr. 97/2023.

¹⁸ Art. 7 alin. (5) din Legea nr. 97/2023.

¹⁹ Art. 7 alin. (7) din Legea nr. 97/2023.

²⁰ Anexa nr. 1 din Legea nr. 46/2008 privind Codul silvic, pct. 55: „Unitate de producție/protecție - suprafața de fond forestier pentru care se elaborează un amenajament silvic. La constituirea unei unități de producție/protecție se au în vedere următoarele principii:

a) se pot constitui pe bazine sau pe bazinete hidrografice sau proprietăți;

b) delimitarea se realizează prin limite naturale, artificiale permanente, pe limitele unităților administrativ-teritoriale sau pe limita proprietății forestiere, după caz;

c) suprafața minimă a unității de producție/protecție pentru care se elaborează un amenajament silvic este de 100 ha;

d) se includ într-o unitate de producție și/sau protecție proprietăți întregi, nefragmentate; proprietățile se pot fragmenta numai dacă suprafața acestora este mai mare decât suprafața maximă stabilită de normele tehnice pentru o unitate de producție/protecție”.

modalitate de a reduce acest risc, în urma unei evaluări făcute de către autoritatea responsabilă”²¹.

Marcarea pentru tăiere și tăierea arborilor remarcabili urmează o procedură derogatorie de la dreptul comun care presupune evaluarea prealabilă a acestora și obținerea avizului favorabil al gărzii forestiere, eliberarea avizului de marcarea pentru tăiere fiind în sarcina autorității publice centrale care răspunde de silvicultură²². Evidența pe județ și localitate a arborilor remarcabili pentru care s-a solicitat aviz de marcarea, a celor pentru care s-a eliberat aviz de tăiere, precum și temeiurile care au stat la baza eliberării acestuia se ține de către structurile teritoriale de specialitate ale autorității publice centrale care răspunde de silvicultură²³.

6. Limitările aduse dreptului de proprietate de regimul juridic al arborilor remarcabili și despăgubirea acestora

Impunerea unor condiții pentru tăierea arborilor remarcabili constituie o limitare a exercițiului dreptului de proprietate, motiv pentru care proprietarii privați vor fi despăgubiți, la cerere, pentru arborii remarcabili înscrși în Catalog. Cuantumul despăgubirii și metodologia de acordare a acesteia urmează să fie stabilite prin normele de aplicare ale legii care urmează să fie elaborate și publicate prin ordin comun al ministrului mediului, apelor și pădurilor, al ministrului dezvoltării, lucrărilor publice și administrației și al ministrului agriculturii și dezvoltării rurale²⁴. *Așteptăm cu interes apariția ordinului comun prin care se va reglementa modalitatea de stabilire a cuantumului despăgubirilor și metodologia de acordare a acesteia. În mod vădit, miza de natură economică nu o constituie valoarea materialului lemnos rezultat în urma tăierii arborilor remarcabili²⁵, ci beneficiul nerealizat prin utilizarea amplasamentului arborelui în alte scopuri lucrative. Din această perspectivă, restrângerea sferei de aplicare a legii, prin neacordarea unui regim de*

²¹ Art. 4 din Legea nr. 97/2023.

²² Art. 5 alin. (1) și (2) din Legea nr. 97/2023.

²³ Art. 5 alin. (4) din Legea nr. 97/2023.

²⁴ Art. 5 alin. (3) din Legea nr. 97/2023.

²⁵ În ceea ce ne privește, în urma analizei legislației silvice, văzând și aspectele reținute în Anexa la Hotărârea Guvernului nr. 1.227/2022 privind aprobarea Strategiei naționale pentru păduri 2030, din 05.10.2022 (M. Of. nr. 980 bis din 10 octombrie 2022) [„În prezent nu există un sistem de compensare pentru toate restricțiile impuse proprietarului prin directivele europene și legislația națională. Compensațiile pe care le primește proprietarul reprezintă doar contravaloarea masei lemnoase pe care nu o poate recolta, ca urmare a restricțiilor pentru pădurile din TI și TII și nu acoperă și costurile de management care rezulta din aplicarea efectivă a măsurilor de conservare.”], considerăm ca probabilă abordarea de către legiuitor a subiectului privitor la daunele cauzate de limitările dreptului de proprietate, sub aspectul lor material, prin aplicarea regimului juridic al arborilor remarcabili, de aceeași manieră.

protecție arborilor de pe proprietățile private din intravilanul localităților, este, în mod evident, legată de quantumul despăgubirilor care s-ar fi datorat în ipoteza menținerii unor arbori remarcabili pe anumite amplasamente din intravilanul localităților cu potențial de dezvoltare imobiliară, în condițiile în care, potrivit Expunerii de motive a proiectului Legii nr. 97/2023, propunerea legislativă nu urma să aibă impact asupra bugetului general consolidat. *Din punctul nostru de vedere, interdicția tăierii arborilor remarcabili și prin urmare a utilizării amplasamentului acestora reprezintă ceea ce jurisprudența Centrului internațional pentru soluționarea diferendelor legate de investiții (CIRDI) a catalogat drept o „expropriere indirectă”²⁶, cu consecințele ei de natură juridică și financiară. Considerăm că, în speță, s-ar impune, ca, față de quantumul despăgubirilor și de perioada de viață preconizată a arborilor remarcabili, să se analizeze dacă dezdăunarea proprietarilor ale căror drepturi suferă limitări este viabilă economic sau se impune exproprierea lor în condițiile dreptului comun.*

7. Răspunderea contravențională pentru nerespectarea regimului juridic al arborilor remarcabili

Marcarea pentru tăiere și tăierea arborilor remarcabili, fără evaluarea prealabilă și avizul favorabil al gărzii forestiere competente teritorial se sancționează cu amenda contravențională de la 5.000 de lei la 25.000 de lei²⁷.

Potrivit prevederilor art. 8 alin. (2) din Legea nr. 97/2023, „Nerespectarea obligațiilor prevăzute la art. 7 alin. (1) [„Administratorii silvici au obligația inventarierii arborilor remarcabili din afara fondului forestier.”] și (4) [„Datele colectate în urma inventarierilor de la alin. (1) - (3) se transmit structurilor teritoriale de specialitate ale autorității publice centrale care răspund de silvicultură în termen de maximum 30 de zile de la realizarea lor.”], cu scopul tăierii arborilor remarcabili de către proprietarii terenurilor, structurile de administrare silvică sau de către unitățile administrativ-teritoriale, constituie contravenție și se sancționează cu amendă de la 5.000 de lei la 15.000 de lei”.

În considerația valorii apărute, considerăm că se impune extinderea răspunderii contravenționale în ceea ce privește nerespectarea obligației de inventariere a arborilor remarcabili din afara fondului forestier și cu privire la unitățile administrativ-teritoriale cărora le revine această obligație potrivit art. 7 alin. (2) din Legea nr. 97/2023.

Constatarea și sancționarea contravențiilor la Legea nr. 97/2023 este de competența agenților constatatori din cadrul structurilor de control din cadrul autorității publice centrale care răspunde de silvicultură. În materie contravențională, legea specială se completează cu prevederile Ordonanței Guvernului

²⁶ Mircea Duțu, Andrei Duțu, *Op. cit.*, p. 71-72.

²⁷ Art. 8 alin. (1) din Legea nr. 97/2023 raportat la art. 5 alin. (1) din același act normativ.

nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor²⁸, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002²⁹, cu modificările și completările ulterioare.

8. Concluzii

Concluzia generală este aceea că textul de lege nu este apt să determine protecția arborilor remarcabili pe care au contat inițiatorii proiectului.

Ca urmare, credem că se impun, printre altele, extinderea protecției asupra arborilor remarcabili situați pe suprafața proprietăților private din intravilanul localităților, înscrierea lor în Catalogul arborilor remarcabili a coordonatelor GPS ale acestora, în condițiile în care localizarea acestora după unitatea de producție sau unitatea amenajistică - așa cum se prevede actualmente - este imposibilă, aceste tip de coordonate fiind specifice fondului forestier, dezdăunarea proprietarilor pentru profitul nerealizat ca urmare a limitărilor dreptului de proprietate impuse de regimul juridic al arborilor remarcabili, obligativitatea pentru organele competente să analizeze solicitările proprietarilor de despăgubiri pentru arborii remarcabili ca, față de quantumul despăgubirilor și de perioada de viață preconizată a arborilor, să procedeze la demararea procedurii de expropriere în condițiile dreptului comun, în cazul în care aceasta o simulare indică aceasta soluție ca fiind mai eficientă din punct de vedere financiar pentru bugetul implicat, extinderea paletei persoanelor apte de a solicita inventarierea arborilor remarcabili și extinderea ariei teritoriale cu privire la care acestea pot înainta sesizări și cu privire la intravilanul localității, respectiv extinderea răspunderii contravenționale în ceea ce privește nerespectarea obligației de inventariere a arborilor remarcabili din afara fondului forestier și cu privire la unitățile administrativ-teritoriale cărora le revine această obligație potrivit art. 7 alin. (2) din Legea nr. 97/2023.

²⁸ M. Of. nr. 410 din 25 iulie 2001.

²⁹ M. Of. nr. 268 din 22 aprilie 2002.