

AVIZ
referitor la propunerea legislativă
privind Legea muntelui

Analizând propunerea legislativă privind Legea muntelui, transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.104 din 9.03.2000,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a din Legea nr.73/1993 și art.48(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

I. Observații cu caracter general

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare instituirea unui regim juridic special aplicabil zonelor montane, consacrand un sistem organizatoric și funcțional adecvat și o serie de înlesniri materiale și financiare pentru locuitorii acestor zone și pentru cei care desfășoară activități economice legate de acestea.

2. Întrucât proiectul legii reglementează și unele fapte pe care le califică infracțiuni, acesta face parte, potrivit art.72 alin.(3) lit.f) din Constituție, din categoria legilor organice.

3. Având în vedere că prin proiect se propune acordarea unor numeroase facilități financiar-fiscale, care constituie în fapt cheltuieli ale bugetelor locale și ale bugetului de stat, devin incidente dispozițiile ultimei teze a art.110 alin.(1) din Constituție fiind necesar și punctul de vedere al Guvernului. De asemenea, sunt incidente și dispozițiile art.17 din Legea nr.189/1998 privind finanțele publice și ale art.10 alin.(2) din Legea nr.72/1996 privind finanțele publice, dispoziții în conformitate cu care inițiatorilor le revine obligația să prevadă în

proiect mijloacele necesare acoperirii sporului de cheltuieli pe care aplicarea legii le va genera.

Totodată, întrucât obiectul de reglementare pare a viza o serie întreagă de alte acte normative (Legea nr.20/1999 privind zonele defavorizate, Legea nr.137/1995 privind protecția mediului înconjurător, Legea apelor nr.107/1996, Legea nr.219/1998 privind activități economice, lucrări de gospodărie comunală, instalații hidrologice, meteorologice și amenajări piscicole), sugerăm inițiatorilor să analizeze impactul proiectului asupra acestor reglementări, pentru a stabili dacă nu sunt necesare eventuale excepții, modificări ori abrogări.

4. În ansamblul său, proiectul legii abundă în detalii care nu-și au locul într-un act normativ la nivelul legii, unele dintre ele putând fi cuprinse în hotărâri ale Guvernului, iar altele în acte emise de ministerele de resort.

Din perspectiva dreptului intern, apreciem că proiectul este perfectibil, întrucât în varianta prezentată, are mai mult caracter declarativ și nu creator de drepturi și obligații concrete. Subliniem că, uneori, în măsura în care acestea sunt reglementate, au caracter excesiv; un număr de 7 structuri administrative care fără a fi bine definite, nu au atribuții clare, sau obligația prevăzută de art.22 alin.(7).

5. Semnalăm faptul că în proiect se utilizează o serie de noțiuni și expresii insuficient de precise sau improprii, care influențează negativ înțelegerea corectă a dispozițiilor cuprinse în normele respective și anume: "împărțirile administrative" în loc de "organizarea administrativă a teritoriului" - art.8(1) lit.b); "aleșilor muntelui" - art.11(5) lit.e); "acte normative specifice populației" - art.25; "gospodăririi de subzistență" - art.46(1); "intervenții extraordinare" - art.55; "părerii autorizate" - art.57 lit.g); "va colabora îndeaproape" - art.60(2); "primul oraș" - art.110; "handicapuri naturale" - art.111(1) și (3); "atu-urilor muntelui" și "animarea locală" - art.41(1); "indexabili" care este folosit în toate cazurile în mod eronat.

Din punct de vedere al armonizării proiectului cu reglementările comunitare precizăm că, necesitatea punerii în aplicare a principiilor generale din tratatele Uniunii Europene, a determinat adoptarea mai multor Regulamente, care, fără să conțină norme exprese ale regiunilor montane, reglementează cu prioritate aceste zone, cum sunt:

-Regulamentul 3528/1986 modificat prin Regulamentul 2157/1992, privind protecția pădurilor împotriva poluării atmosferice. Acesta stabilește măsuri procedurale concrete în vederea realizării unei supravegheri intensive și continue a ecosistemului forestier.

-Regulamentul 2158/1992 referitor la protecția pădurilor împotriva incendiilor, prin care se instituie obligații în sarcina statelor membre menite să diminueze numărul incendiilor și a suprafețelor arse.

Din analiza celor XVIII capitole ale propunerii, constatăm că aceste reglementări nu au fost preluate de inițiatori, deși în Expunerea de motive, acesta sugerează că textul ar fi în concordanță cu legislația comunitară. Formularea de la art.5 alin.(2) conform căruia "Planurile naționale vor cuprinde dispoziții distincte privind dezvoltarea, amenajarea și protecția muntelui" este mult prea generală și declarativă.

În ceea ce privește concordanța textului cu celelalte acte normative internaționale invocate arătăm că :

-Recomandarea Consiliului Europei 1274 privind proiectul "Cartei europene a regiunilor montane", precizează că este necesar ca dezvoltarea regiunilor europene de munte să pună accent pe o strategie de reechilibrare regională care să se înscrie într-o politică globală de amenajare a teritoriului conservând însă specificitatea locală. (Precizăm că până la 1 ianuarie 1999 Carta invocată de inițiatori nu figurează în documentele Consiliului Europei la care am avut acces).

Se consideră că apariția unei asemenea "Carte" va completa un alt act internațional : Convenția alpină care asigură protecția mediului alpin (Convenția alpină) semnată la Salzburg 1991 de către 7 state europene (membre ale Uniunii Europene și nemembre: Germania, Austria, Franța, Italia, Liechtenstein, Elveția, Slovenia). Convenția instituie principii de protecție cum ar fi principiul de prevenire, principiul poluator-plătitor, conservarea ecosistemului, și nu în ultimul rând stabilirea unui regim echitabil care să conducă la respectul intereselor statelor alpine.

Întrucât obligațiile generale stabilite prin această convenție nu sunt preluate sau prevăzute clar în proiect, sugerăm inițiatorilor o altă abordare a textului care să urmeze îndeaproape structura acestei Convenții; (după capitolul introductiv sau de dispoziții generale), urmând: populație și cultură; amenajarea teritoriului; calitatea aerului; protecția solului; regimul apelor; protecția naturii și întreținerea

peisajelor; agricultura de munte; pădurile de munte; turism și agrement; transport; energie; deșeuri; colaborare și structuri competente.

O altă convenție europeană în domeniu, este Convenția privind conservarea vieții sălbatice și a habitatelor naturale din Europa, elaborată de Consiliul Europei, în care accentul se pune pe protecția florei și a faunei sălbatice, ca elemente ale unui patrimoniu de neînlocuit, de valoare estetică, științifică, economică. Aceasta prevede obligații în sarcina statelor membre menite să interzică deteriorarea sau distrugerea intenționată a siturilor de reproducere sau de repaos, perturbarea intenționată a faunei sălbatice etc.

Convenția a fost ratificată de țara noastră prin Legea nr.13/1993. Pentru a putea susține că proiectul este în concordanță cu legislația europeană în domeniu, este necesar ca spiritul și principiile acestor texte să se regăsească transpuse în dispoziții clare.

Încercarea de a aborda, într-o reglementare de manieră modernă, a cărei aplicare să ducă la dezvoltarea globală a tuturor zonelor montane din România, a dus la un text eclectic, lipsit de unitate juridică, în care principiile fundamentale de protecție și management a ecosistemului montan se pierd într-un text declarativ și fără substanță juridică.

6. Propunerea legislativă este lipsită de formula introductivă, care trebuie să cuprindă denumirea autorității emitente, exprimată prin formula:

"Parlamentul României adoptă prezenta lege".

II. Observații pe texte, de redactare și de tehnică legislativă

1. La art.2, se face referire la "instanțele internaționale", fără să rezulte care anume instanțe se au în vedere, iar textul art.5 alin.(1), potrivit căruia "Dispozițiile cu caracter general sunt adaptate, după nevoi, la specificul muntelui", ca și cele de la alin.(4), care declară caracterul prioritar al acțiunilor statului, sunt foarte generale și pot da naștere unor interpretări diverse.

2. La art.11(1), propunem ca textul să fie reformulat în funcție de intenția inițiatorilor, întrucât din actuala redactare rezultă că Agenția Națională a Zonei Muntelui va fi organizată ca organ al administrației publice centrale de specialitate în subordinea Guvernului, și nu ca "departament specializat" cum se prevede.

Considerăm că norma de constituire este ambiguă și nu rezolvă problema naturii juridice a respectivei Agenții, cu atât mai puțin pe cea a finanțării, organizării și funcționării acesteia.

La alin.(4) al aceluiași articol, este de relevat că Guvernul nu are nevoie de acordul organelor ce-i sunt subordonate pentru a emite hotărârea în cauză, ci doar de avizul acestora.

3. La art.12 se impune completarea denumirii Academiei de Științe Agricole și Silvice cu sintagma "Gheorghe Ionescu Sisești", astfel cum a fost completată prin Hotărârea Guvernului nr.141/1992.

4. La art.13 alin.(3) propunem înlocuirea sintagmei "bugetul statului" cu sintagma "bugetul de stat", termen utilizat în actele normative de specialitate.

5. La articolele 18 și 19 se propune constituirea "Comitetului de district montan, având ca președinte pe primarul localității ..." și respectiv, "Consiliul Național al Muntelui, prezidat de Primul-Ministru ..." în a cărei componență intră "prefecții și președinții Consiliilor județene din județele cu zonă montană, senatori și deputați ...", precum și "Comitetul județean al zonei montane, condus de prefect ...".

Propunem reanalizarea și reconsiderarea acestor dispoziții avându-se în vedere, pe de o parte, necesitatea determinării naturii juridice a acestor organisme iar, pe de altă parte, respectarea rigorilor normative constituționale în cadrul raporturilor juridice dintre reprezentanții autorităților publice în cadrul acestor organisme-prim-ministru, prefecți, președinții consiliilor județene, primarii, deputați și senatori - cu atât mai mult cu cât se propune în mod impropriu, ca lista cu membrii Consiliului județean pentru dezvoltare montană să fie "aprobată" prin decizie de prefect.

De asemenea, la art.19 alin.(2), propunem înlocuirea prepoziției "de" inserată înaintea sintagmei "Fondul Național de Susținere a Muntelui" cu prepoziția "din", având în vedere că fondul respectiv nu este o instituție ci un fond special constituit în baza prezentului proiect.

6. La art.22 alin.(3) și (4), se prevede realizarea unor activități, dar nu se precizează cine "va asigura" acest lucru, textul având, sub acest aspect o redactare impersonală.

7. La art.23 lit.c), se face referire la cătune, ca subunități administrativ-teritoriale, dar potrivit Legii nr.2/1968 privind organizarea administrativă a teritoriului României, republicată, în componența comunelor sunt prevăzute numai sate nu și cătune.

Aceeași observație este valabilă și pentru art.95.

La același articol potrivit normelor de tehnică legislativă, propunem eliminarea liniuțelor inserate înaintea literelor mici ale alfabetului.

8. La art.24, pentru un plus de rigoare normativă, propunem înlocuirea liniuțelor cu litere mici ale alfabetului, urmate de paranteză.

9. La art.25 propunem marcarea alineatelor cu (1) și (2) pentru uniformitate în redactare cu restul proiectului. Aceeași observație o facem și pentru articolele: 32, 45, 47, 48, 49, 51, 53, 78, 106, 112, și cu alin.(3) pentru articolele: 50, 61, 62, 69, 117, 121.

10. La art.26, întrucât există un singur alineat, propunem eliminarea cifrei (1).

11. La art.32 și art.33 propunem să se precizeze că "atribuirea" privește numai pășunile proprietate publică sau privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale respective, nu și pe cele aflate în proprietatea persoanelor fizice.

Sugerăm ca o asemenea dispoziție să fie înscrisă în capitolul "Dispoziții generale", pentru a se preciza categoriile de terenuri cărora li se aplică regimul juridic prevăzut în propunerea legislativă. De asemenea, relevăm că dispozițiile art.33(1) sunt neclare și sub un alt aspect, ele referindu-se la "decizia colectivității", fără a se preciza ce anume se are în vedere, și la "administratorul legal, în calitate de proprietar", expresie incorectă, întrucât dacă este numai "administrator" nu poate avea și calitatea de "proprietar", cum se prevede.

12. La art.40 alin.(3) și (4) precizăm că tariful energiei electrice se stabilește potrivit Ordonanței de urgență a Guvernului nr.63/1998 și revine producătorilor și distribuitorilor. În situația în care se vor acorda reduceri de la tariful (și nu de la prețul) legal stabilit în proiect, propunem să se insereze o normă care să dispună cine suportă diferența.

13. La art.41 alin.(1) menționăm că statul nu este societate comercială bancară și nu poate acorda credite, și de asemenea nu-și poate subvenționa singur dobânda.

La art.41 alin.(2) propunem înlocuirea termenului "factori" cu "agenți" și introducerea în finalul acestuia a expresiei "conform legii".

La art.41 alin.(3) propunem reformularea dispoziției, în sensul înlocuirii formulării "societățile sau instituțiile locale autorizate" din finalul textului, cu sintagma "agenți autorizați, conform legii".

La alin.(4) al aceluiași articol, propunem înlocuirea sintagmei "Regia Națională de Electricitate" cu sintagma "Compania Națională de Electricitate "CONEL" -S.A.", potrivit terminologiei prevăzute în Hotărârea Guvernului nr.365/1998.

14. La art.50 alin.(2) propunem să se revadă dispoziția privind dreptul de concesiune a terenului de până la 99 de ani și a se reformula în sensul prevederilor art.1 alin.(2) din Legea nr.219/1998 privind regimul concesiunilor, potrivit cărora concesiunea se face pe o perioadă de cel mult 49 ani.

15. La art.54 alin.(2), pentru un plus de rigoare normativă, formularea "conform normativelor în vigoare", propunem să fie înlocuită cu sintagma "conform reglementărilor în vigoare".

16. La art.55 se statuează gradualizarea nivelului subvențiilor, fără însă a se preciza la ce subvenții se referă și cine alocă sume cu această destinație, iar limbajul enunțului este cel puțin *sui generis*.

17. La art.56 textul este confuz și impropriu, deoarece nu rezultă care "administrații publice" sunt avute în vedere a fi obligate prin "directivele" Guvernului și autorităților județene, în sensul prevăzut.

18. La art.62 nu se precizează din ce surse se acordă ajutoarele materiale pentru cumpărarea sau constituirea de locuințe.

19. La art.66 alin.(1), semnalăm că statul nu acordă credite, ci eventual pot fi acordate din bugetul de stat, iar la alin.(3) menționăm că nu Guvernul alocă fonduri.

Aceleași observații formulăm și pentru art.67.

20. La art.72 propunem să se precizeze expres ce se înțelege prin taxe speciale.

21. La art.73 propunem reformularea acestuia, întrucât asociațiile țărănești de credit și economii sunt societăți cu caracter privat și nu pot avea capital fix atras de la statul român. La același articol propunem scrierea cu litere mici a cuvântului "MICROFINANȚAREA" și renunțarea la abrevierea "UE".

22. La art.74, semnalăm faptul că gospodăria agricolă nu este sinonimă cu exploatarea agricolă, iar dintre membrii unei familii doar unul singur este înregistrat drept contribuabil fiscal, chiar dacă proprietatea este comună.

23. La art.76, considerăm că este necesar să se precizeze de unde se subvenționează dobânzile.

24. La art.77, propunem înlocuirea termenului "alocații" cu cuvântul "subvenții".

25. La art.78 lit.b) menționăm faptul că nu este vorba despre o taxă ci despre un tarif, care este un venit propriu al deținătorului și care trebuie să fie cuprins în venitul global.

26. La art.80-85 este necesar a se preciza fondurile din care se suportă creditele, dobânzile și alocațiile bugetare.

27. La art.88, 89, 98, 100 și 105 este necesar să se precizeze cine suportă gratuitatea și respectiv diferența de preț a materialului lemnos.

28. La art.101 și art.104 cu privire la prevederile privind familiile tinere de producători agricoli montani, apreciem că acestea ar fi mai bine exprimate dacă sintagma "vârsta medie (a soților) până la 35 de ani" ar fi înlocuită cu formularea "vârsta fiecărui soț de până la 35 de ani".

29. La art.106 alin.(2) menționăm că potrivit Constituției străinii și apatrizii nu pot cumpăra teren în România.

30. La art.111, propunem să fie eliminată abrevierea "ICHN" inserată după formula "indemnizației compensatorii de handicapuri naturale".

La același articol la alin.(3) propunem ca sintagma "amplificate prin hotărâre de Guvern" să fie înlocuită cu sintagma "vor putea fi majorate prin hotărâre a Guvernului".

31. La art.114 alin.(1) pentru o exprimare proprie stilului juridic, propunem ca expresia "valorificarea atu-urilor muntelui" să fie înlocuită cu "valorificarea avantajelor munților".

Exprimarea din alin.(2) este inadecvată și necesită a fi revăzută având în vedere faptul că Fondul Național de Susținere a Muntelui este un fond special și nu un organism instituțional, cum reiese din Formularea " se înființează pe lângă Ministerul Finanțelor".

La alin.(6) apreciem că este necesar ca la constituirea fondului să participe și societățile comerciale din turism și în consecință dispoziția urmează să fie completată corespunzător.

32. Semnalăm că articolele 115-117 au mai mult caracter de recomandare. Ținând cont de faptul că în acestea trebuie stabilite destinațiile sumelor, este necesar ca respectivele norme să fie precise și clare.

Față de cele prezentate, propunem reformularea în întregime a Capitolului XVI - Fondul Național de Susținere a Muntelui.

33. Considerăm că textul Capitolului XVII - Răspunderi și sancțiuni trebuie elaborat mai complex, având în vedere domeniul

reglementat și ținând cont și de legislația în vigoare care vizează probleme sau situații asemănătoare.

34. La art.118 lit.b) se califică drept contravenție înstrăinarea de către proprietarii agricoli a terenurilor agricole sau pădurilor primite în proprietate în conformitate cu prevederile art.100 alin.(3) din prezenta propunere dar este de relevat că art.91 se referă la taxele de pășunat, iar art.100 are un singur alineat.

35. La art.119, considerăm că în conformitate cu rolul și atribuțiile prefectului acesta nu poate fi abilitat și cu competența de a constata contravenții și de a aplica sancțiuni contravenționale.

Totodată, menționăm că este necesar un text distinct care să prevadă aplicabilitatea și a celorlalte prevederi ale Legii nr.32/1968 privind stabilirea și sancționarea contravențiilor.

36. La art.120 lit.a) se observă că fapta prevăzută în text, calificată ca infracțiune, este reglementată în prezent și de Codul penal, la art.302¹, ca infracțiunea "deturnare de fonduri", căreia legea penală îi definește mai complet de latura obiectivă și îi stabilește și o formă agravantă, cu sancțiune mai severă.

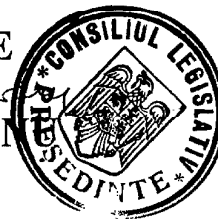
În aceste condiții, considerăm că textul de la lit.a) a art.120 nu mai este necesar.

La lit.b) a aceluiași articol se incriminează "nerespectarea prevederilor art.52". Trimiterea la acest articol se face în mod eronat, întrucât dispozițiile acestuia nu pot avea configurația unei fapte penale, ele referindu-se "la scutirea de impozit pe profit, la cerere".

37. La art.121, alineatul final, textul este insuficient de clar, referindu-se la obligația Guvernului de a stabili "modul de identificare pe care circuitul bancar a structurilor ce pot beneficia de sprijin financiar ...", fără a se putea înțelege care este intenția inițiatorilor.

38. La art.122, este înscrisă o normă insuficient determinată prin care s-a dorit a se preciza actele normative care se propun a fi abrogate, dar care nu s-a mai finalizat.

PREȘEDINTE
Valer Dorneanu
Valer DORNEANU



București

Nr. 411/13.04.2000