



**AVIZ**  
**referitor la proiectul de Ordonanță de urgență privind  
gospodărirea integrată a zonei costiere**

Analizând proiectul de **Ordonanță de urgență privind gospodărirea integrată a zonei costiere**, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.165 din 03.10.2002,

**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 proiectul de ordonanță de urgență**, cu următoarele observații și propuneri:

**I. Observații generale și de fond**

1. Proiectul de ordonanță de urgență are ca obiect de reglementare dezvoltarea unui cadru legislativ care să asigure gospodărirea integrată și punerea în valoare a zonei costiere naționale, în scopul utilizării durabile a acesteia, în condițiile promovării unei dezvoltări economice și sociale în strânsă legătură cu factorii oferiți de prezența mării și al menținerii și conservării fragilului echilibru biologic și ecologic și pentru generațiile viitoare, cu participarea tuturor celor interesați și al coordonării politicilor și obiectivelor vizate.

2. La elaborarea proiectului au fost avute în vedere unele convenții internaționale la care România este Parte, precum și Capitolul 17 al Agendei 21, adoptate la Conferința Națiunilor Unite pentru Mediu și Dezvoltare de la Rio de Janeiro în 1992, care prevede

ca statele trebuie să elaboreze reglementări la nivel național pentru gospodărirea integrată și punerea în valoare a zonelor de coastă.

Structurat în zece capitole, proiectul stabilește regimul de folosire a zonei costiere proprietate publică, regimul activităților agricole, activitățile militare desfășurate în zone costiere în timp de pace, producerea de energie electrică și exploatarea resurselor naturale, reglementează condițiile în care se pot desfășura activitățile silvice, industriale, de turism și transport, gestionarea deșeurilor și instituie o serie de interdicții și restricții pentru protecția zonei costiere, a habitatelor specifice, a zonelor umede, mlaștinilor sărate și siturilor arheologice și stabilește măsuri pentru zonele de risc natural la alunecări de teren, inundații și eroziuni datorate mării sau cursurilor de apă.

Finanțarea investițiilor privind lucrările declarate de autoritatea publică centrală pentru protecția mediului și gospodărire a apelor ca fiind de utilitate publică, necesare pentru protecția zonei costiere împotriva eroziunii datorate valurilor și pentru refacerea/protecția zonelor umede se asigură de la bugetul de stat, din credite interne și externe, din Fondul pentru mediu constituit în condițiile prevăzute de lege, precum și din alte surse cum sunt: fondurile nerambursabile, donațiile, sponsorizările și altele asemenea.

Totodată, proiectul stabilește atribuțiile și răspunderile autorităților pentru protecția mediului, ale organelor administrației publice locale, ale Ministerului Apărării Naționale și ale altor autorități care trebuie să elaboreze norme pentru desfășurarea activităților militare, norme de igienă și sănătate privind gestionarea deșeurilor provenite ca urmare a navigației de agrement, norme de calitate a apelor din zonele amenajate pentru înbăiere și coduri de bună conduită pentru activitățile de recreere în zonele costiere.

În cazul în care autoritatea pentru protecția mediului sau autoritățile administrației publice locale au în vedere inițierea unor măsuri de natură să afecteze interesele utilizatorilor, riveranilor sau publicului, acestea au obligația consultării prealabile și informării publicului cu privire la măsurile preconizate, excepție făcând numai situațiile de forță majoră.

Pentru încălcarea prevederilor ordonanței de urgență, proiectul stabilește și unele infracțiuni și contravenții.

**3.** Referitor la procedura de legiferare prin ordonanță de urgență subliniem faptul că în Nota de fundamentare nu este conturat și

motivată cazul excepțional care să legitimeze această măsură legislativă.

Semnalăm că în Decizia nr. 65/1995 și Decizia nr. 15/2000 ale Curții Constituționale, s-a statuat faptul că ordonanța de urgență se legitimează constituțional pe necesitatea și urgența reglementării unei situații care, datorită circumstanțelor sale excepționale impune adoptarea de soluții imediate în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public.

Crearea unui regim juridic privind gospodărirea zonei de coastă a Mării Negre bazat în principal pe numeroase convenții internaționale adoptate cu mulți ani în urmă și ratificate de țara noastră în perioada 1991 – 2000, nu conduce la o asemenea concluzie.

În aceste condiții, se impune ca rațiunile care evocă urgența și necesitatea reglementării avute în vedere la elaborarea prezentului proiect să fie menționate în Nota de fundamentare, astfel încât să capete semnificația pe care legiuitorul constituant o conferă "cazurilor excepționale", la care fac referire Deciziile Curții Constituționale.

4. Cu privire la Cap.IX – Contravenții și infracțiuni, semnalăm următoarele:

a) Norma din partea introductivă a **art.77**, conform căreia faptele constituie contravenții numai dacă "nu sunt săvârșite în astfel de condiții încât potrivit legii penale să fie considerate infracțiuni" este în dezacord cu definiția dată contravenției în Ordonanța Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor. Aceasta prevede că fapta descrisă drept contravenție în actul normativ și prevăzută cu sancțiune contravențională nu poate fi decât contravenție, nimeni neputând, prin interpretare, să schimbe caracterizarea ei juridică. Tocmai pentru a elimina orice confuzie între contravenții și infracțiuni, prin ordonanța menționată a fost eliminată din definiția contravenției compararea pericolului social al acesteia cu cel al infracțiunii, iar prin Legea nr.180/2002 s-a introdus precizarea de principiu conform căreia "legea contravențională apără valorile sociale care nu sunt ocrotite prin legea penală". Ca atare, este necesară eliminarea din text a expresiei de mai sus. Sugerăm următoarea formulare:

"**Art.77.** - Următoarele fapte constituie contravenții în domeniul gospodăririi integrate a zonei costiere și se sancționează după cum urmează:".

b) În ceea ce privește redactarea părții introductive a pct.1-3 ale art.77, pentru asigurarea unei exprimări corecte, ar trebui ca

prevederea amenzii contravenționale să se facă sub forma „de la ... lei la ... lei”. Totodată cuvântul „pentru”, cât și expresia „pentru următoarele fapte” din finalul textelor ar trebui eliminate.

c) Referitor la norma din **art.78**, semnalăm că dispoziția referitoare la posibilitatea reducerii sau majorării periodice prin hotărâre a Guvernului a limitelor amenzilor prevăzute în actele normative care conțin reglementări cu privire la stabilirea și sancționarea contravențiilor, prevăzută - înainte de aprobarea prin Legea nr.180/2002, a Ordonanței nr.2/2001- în art.8 alin.(4), nu se mai regăsește în forma actuală a acestui act normativ. Prin urmare, instituția actualizării prin hotărâre de Guvern a limitelor amenzilor contravenționale prevăzute în acte normative de nivel superior a fost eliminată din reglementarea contravențiilor. Singura modalitate de reducere sau de majorare a acestor limite este modificarea actului normativ prin care sunt stabilite și sancționate contravențiile, cu respectarea principiului ierarhizării actelor normative. Propunem de aceea eliminarea art.78 din proiect.

d) Menționăm că, în conformitate cu art.28 din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, în lipsa existenței unei dispoziții **exprese** în actul normativ privind posibilitatea contravenientului de a achita, pe loc sau în termen de 48 de ore, jumătate din minimul amenzii, această instituție nu operează. Prin urmare, precizarea din finalul **art.80** referitoare la exceptarea de la aplicare a art.28 și 29 din Ordonanța Guvernului nr.2/2001 nu este necesară și ar trebui eliminată.

## **II. Observații de redactare și de tehnică legislativă**

1. Nota privind prezentarea și motivarea proiectului de ordonanță de urgență trebuie să fie intitulată, conform prevederilor art.28 alin.(1) lit.b) din Legea nr.24/2000, “Nota de fundamentare” și nu “Expunere de motive”.

2. După titlul proiectului, este necesară inserarea formulei introductive care să exprime autoritatea emitentă și hotărârea de adoptare a actului normativ (art.39 alin.(3) din Legea nr.24/2000), în următoarea redactare:

“În temeiul art.114 alin.(4) din Constituție

Guvernul adoptă prezenta ordonanță de urgență”.

3. La art.1 alin.(3), pentru concizia normei, sugerăm înlocuirea din text a formulării “lucrările care se construiesc sau” din rândul 2 cu termenul “amenajările”.

4. La art.2 lit.a), sugerăm înlocuirea din text a formulării de debut “definirea zonei costiere și stabilirea” cu formularea “stabilirea

zonei costiere și a”, având în vedere că proiectul nu cuprinde o definiție cu privire la zona costieră, art.6 din proiect stabilind zone, depozite de sedimente, faleze, lucrării, instalații, incinte portuare ș.a., ce se includ în zona costieră.

La lit.b), pentru mai multă precizie și claritate, propunem înlocuirea din text a formulării “a Mării Negre și a țărmului acesteia” cu formularea “a zonei costiere românești”, iar pentru o exprimare mai concisă, înlocuirea formulării “justificate pe baza politicii de” cu termenul “privind”.

La lit.e), pentru o corectă redactare, sugerăm înlocuirea din text a cuvântului de debut “integrarea” cu formularea “integrarea în cadrul zonei costiere a”, inserarea expresiei “și a celor de” după cuvântul “locuite” din debutul rândului 3 și eliminarea sintagmei “în zona costieră”, din finalul normei.

5. La art.4, propunem eliminarea din text a cuvântului “tehnici”, întrucât în anexa nr.1 la proiect nu sunt definiți numai termeni tehnici.

6. La art.5 alin.(2) lit.e), întrucât un act normativ trebuie să cuprindă prevederi exprese, certe, care să nu fie susceptibile de interpretări diferite, propunem eliminarea sintagmei “în măsura posibilităților”.

Această remarcă este valabilă și în cazul alin.(3) lit.f) privind expresia “în măsura posibilului”.

La alin.(3) lit.b) al aceluiași articol, întrucât utilizarea parantezelor într-un act normativ nu este recomandată de normele de tehnică legislativă, sugerăm încadrarea celor două cuvinte între liniuțe.

7. La art.6 alin.(2) lit.a), pentru realizarea acordului gramatical, este necesară scrierea articulată a cuvântului de debut “depozite”, respectiv “depozitele”.

La lit.b), este necesară înlocuirea semnului grafic “/”, nerecomandat la redactarea actelor normative, cu conjuncția “sau”.

La lit.f) înlocuirea cuvântului “insule” cu forma articulată “insulele”, iar la lit.h) înlocuirea cuvântului “lucrării” cu “lucrările” și, de asemenea, înlocuirea cuvântului “instalații” cu “instalațiile”.

8. La art. 7 alin.(1), pentru o mai corectă redactare, propunem eliminarea, ca superfluă, a sintagmei “Conform prevederilor prezentei ordonanțe de urgență”, astfel încât alineatul să debuteze prin cuvintele “Pe domeniul public al statului”.

9. La art.8 alin.(1), sugerăm înlocuirea adjectivului “acestei” din rândul 4, prin cuvântul “prezentei” mai adecvat în context, iar pentru rigoarea și precizia dispoziției, înlocuirea sintagmei “reglementării

proprii” din finalul normei cu sintagma “celor specifice” având în vedere că zonele vizate pot fi supuse și altor reglementări în afara “reglementărilor proprii”.

10. La art.9 alin.(4), pentru a circumstanția și ipotezele în care acțiunile respective nu produc efectiv pagube proprietății private, dar au drept consecință limitarea prerogativelor conferite de calitatea de proprietar, sugerăm înlocuirea din text a sintagmei “se produc pagube” din finalul rândului 1 cu formularea “proprietatea privată este afectată” și înlocuirea sintagmei “proprietății private” din rândul 2 cu “acesteia”.

La alin.(5) pentru realizarea acordului gramatical este necesară înlocuirea cuvântului “delimitările” cu forma sa “delimitări”

La alin.(7), sugerăm înlocuirea din text a sintagmei “prin planurile” cu sintagma “potrivit planurilor”, mai adecvată contextului.

La alin.(8), pentru o riguroasă redactare, propunem înlocuirea sintagmei “vor fi îndreptățiți să execute lucrări” prin sintagma “pot executa lucrări” și, totodată sugerăm înlocuirea termenului “prejudiciile” din finalul rândului 2 cu termenul “pagubele” mai adecvat contextului.

11. La art.13 alin.(2), este necesar tastarea corectă a cuvântul de debut, respectiv “Autoritatea”.

La alin.(4), supunem analizei inițiatorului, necesitatea înlocuirii din text a sintagmei “apărării naționale” cu formularea “apărării naționale, ordinii publice și siguranței naționale”, având în vedere sfera de interese specifice, ce pot fi afectate.

La alin.5, sugerăm înlocuirea cuvântului “unității” din rândul 2 cu sintagma mai cuprinzătoare “agenți economici”.

Pe cale de consecință în debutul tezei a doua sintagma de debut “Aceste societăți”, este necesar să fie înlocuită cu sintagma “Acești agenți economici”.

12. Întrucât în cadrul art.13 inițiatorul introduce după alin.(5) lit.c), un alineat nemarcat, pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, propunem marcarea acestuia ca alin.(6) și decalarea corespunzătoare a marcării celorlalte alineate ale acestui articol.

În același context, având în vedere că expresia "termen de valabilitate" are în diverse acte normative un alt înțeles, pentru evitarea unei confuzii, sugerăm eliminarea cuvintelor "de valabilitate". De asemenea, pentru un plus de precizie în redactarea textului, propunem introducerea cuvântului "deținătorul" înaintea sintagmei "are obligația de a demonta instalațiile".

La alin.(6) al art.13 (devenit alin.(7), pentru corectitudinea redactării, expresia "Hotărârea a Guvernului" trebuie scrisă "**hotărâre** a Guvernului", observație valabilă și pentru art. 16 alin. (3).

La alin.(7) al art.13 (devenit alin.(8)), pentru o redactare specifică stilului normativ, sugerăm înlocuirea verbului "vor informa", prin sintagma "sunt obligați să informeze", iar la alin. (8), înlocuirea expresiei "sunt împuterniciți, în temeiul prezentei ordonanțe de urgență, să ia" prin verbul "vor lua".

**13.** La art.14 alin.(1), sugerăm analizarea necesității înlocuirii sintagmei "Societățile comerciale" din debutul rândului 1 și respectiv a sintagmei "societăților comerciale" din debutul rândului 3, cu sintagma "agenți economici" respectiv agenților economici", având în vedere sfera mai largă de cuprindere a noțiunii de agent economic.

**14.** La art.16 alin.(2), pentru ca alineatul să deuteze cu subiectul, potrivit exigențelor de tehnică legislativă, propunem reamenajarea textului primei fraze astfel:

"Construcțiile indispensabile securității sau serviciilor publice pot fi exceptate de la prevederile alin.(1), în baza unui studiu de impact".

În ceea ce privește fraza a doua, subliniem lipsa de consecvență în redarea denumirii autorității publice centrale responsabilă în domeniu, aceasta fiind denumită "pentru gospodărirea apelor și protecția mediului", "pentru protecția mediului și gospodărirea apelor" (art.9, art.11, art.13 alin.(1) etc.) sau numai "pentru protecția mediului" (art. 25 alin.(7), art.31 alin.(2), art.33, art.42 etc.).

**15.** La art.20 alin.(1), semnalăm faptul că norma de trimitere de la art.19 este greșită, corect fiind art.18.

Sub aspectul redactării, apreciem că partea introductivă a alin. (1) este defectuoasă întrucât, prin utilizarea sintagmei "care să **nu** producă impact negativ" rezultă *per a contrario*, că pot fi utilizate îngrășăminte care produc impact negativ asupra mediului.

Cum condițiile enumerate la lit. a) - d) au în vedere tocmai excepția de la regula generală care prevede că utilizarea acestor îngrășăminte nu este permisă, se impune reanalizarea frazei.

**16.** La art.22 alin.(2), pentru a se realiza mai corect legătura între partea dispozitivă a alin. (2) și enumerările subsumate acesteia, propunem reformularea părții de început a textelor lit. a) - d) după următorul exemplu:

"a) să asigure reconstrucția ecologică.....

b) să depoziteze reziduurile.....

c) să reducă la minim efectele.....

d) să elaboreze instrucțiuni"

Totodată la alin.(2) lit.a), sugerăm înlocuirea din text a formulării “renunțării la baze – unități și poligoane militare sau închiderii acestora” cu formularea “dezafectării de baze, unități și/sau poligoane militare”, mai adecvată contextului.

La alin.(4), sugerăm înlocuirea din text a sintagmei “militarilor străini” cu sintagma “formațiunilor militare străine, iar pentru asigurarea acordului gramatical “înlocuirea termenului “dislocați” cu “dislocate”, având în vedere că militarii străini nu pot fi vizați în mod individual de prevederile alin.(1) și alin.(3).

17. La art.23 alin.(1), pentru rigoarea redactării sugerăm înlocuirea cuvântului de debut “construcția” cu sintagma “construcția și punerea în funcțiune” și inserarea formulării “nepoluante sau a celor” după cuvântul “tehnologiilor” din rândul doi și inserarea cuvântului “legale” după cuvântul “emisie” din rândul 2.

La alin.(2), considerăm necesar ca dispoziția să fie revăzută, întrucât repetă într-o altă formă ipoteza de la alin.(1).

18. La art.25, considerăm că enunțarea condițiilor pentru desfășurarea activităților de acvacultură trebuie să se realizeze în ordinea firească a acțiunilor, începând cu obținerea licenței, care să fie marcată cu lit.a), continuând cu autorizarea activităților, marcată ca lit.b) și apoi evitarea degradării calității apei marine și a biodiversității, marcată cu lit.c). Această reamenajare determină, la alin.(2), modificarea normei de trimitere din "alin.(1) lit.c)" în "alin.(1) lit. b)".

19. La art.28 alin.(1), pentru o mai bună redactare, propunem eliminarea, ca superfluu, a cuvântului "toate" și înlocuirea expresiei "vor fi avizate" prin "se avizează" și la alin.(2), expresia "se vor emite" prin "se emit".

20. La art.32, sugerăm înlocuirea cuvântului “aferente” din rândul 1 cu “destinate”, mai adecvat contextului.

21. La art. 33, textul este formulat incorect întrucât sugerează că autoritatea centrală pentru protecția mediului stabilește prin hotărâre a Guvernului plata redevenței.

De aceea, propunem reformularea părții finale a articolului astfel:

".....și cu plata unei redevențe stabilite prin hotărâre a Guvernului în termen de 60 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei



ordonanțe de urgență, la propunerea autorității pentru protecția mediului".

22. La art.37 alin.(1), apreciem mai adecvată în context, formularea "sunt obligați să ia toate măsurile" în locul expresiei "vor lua toate măsurile".

23. La art.38, precizăm că redactarea corectă este "hotărâre a Guvernului" în loc de "hotărâre de Guvern". Propunem corectarea textului.

24. La art.39 alin.(2), menționăm că pentru asigurarea limbajului normativ adecvat, expresia "prevederilor legale în vigoare" trebuie înlocuită cu "prevăzute de lege".

25. La art. 44 alin. (2) și (3), pentru un plus de rigoare în redactare, propunem înlocuirea cuvintelor "menționați în anexa...." prin "prevăzuți în anexa.....".

Această observație o formulăm și pentru art.56 alin.(6), unde trebuie scris "prevăzute la alin....", la art.58 alin.(2), "prevăzut la alin.(1)" și art. 66 lit. a) "prevăzute de prezenta..."

Pentru același considerent, la art.46 alin.(2), cuvintele "au dreptul" trebuie înlocuite cu cuvântul "pot", la art.53 alin.(1) cuvintele "ce sunt" trebuie eliminate ca superflue și la art.68 alin.(2) lit.a), expresia "doi reprezentată" înlocuită prin "doi reprezentanți".

26. La art.47 alin.(2), norma necesită conotații suplimentate, pentru a rezulta cum se cuantifică supraexploatarea apelor subterane și de către cine.

27. La art.53 alin.(1), apreciem neriguroasă formularea "care sunt în interesul mediului" și, de aceea, propunem înlocuirea acesteia prin sintagma "care se întreprind pentru îmbunătățirea calității mediului".

28. La art.56 alin.(2), semnalăm faptul că norma de trimitere la art. 5, din finalul alineatului, este eronată întrucât articolul invocat nu are ca obiect de reglementare zonele omogene. Sugerăm revederea textului.

29. La art.61 alin.(2), pentru precizia normei, în corelare cu prevederea de la art. 54 alin. (1), propunem introducerea cuvintelor "a mediului zonei costiere", după sintagma "Finanțarea sistemului de control integrat și supraveghere."

30. La art.69 alin.(1), sugerăm eliminarea expresiei "Pentru aplicarea prevederilor prezentei ordonanțe de urgență în scopul protecției" care are nuanță declarativă, urmând ca alineatul să

debuteze cu sintagma "Pentru protecția zonei costiere, precum și pentru asigurarea liberului acces...."

La alin.(3) al art.69, întrucât la alin.(2) la care se face trimitere sunt enumerate unele **autorități**, pentru uniformitate în redactare, propunem înlocuirea cuvintelor "unitățile prevăzute" prin "**autoritățile** prevăzute".

**31.** La art.71 alin.(2), având în vedere că nu este recomandabil ca un alineat să debuteze prin cuvintele "De asemenea", propunem eliminarea acestora, scrierea cu literă mare a cuvântului "se" și, întrucât în alin. (1) mai există o dispoziție asemănătoare, apare necesară introducerea conjuncției "și" după cuvântul "motivată".

**32.** La art.72, se stabilește în favoarea publicului, posibilitatea de a contesta deciziile referitoare la zona costieră prin acțiuni în contencios administrativ, fără a ține seama de faptul că "publicul" nu are calitate procesuală activă pentru a ataca în baza Legii contenciosului-administrativ nr.29/1990.

În consecință acțiunea "publicului" ar fi în mod cert respinsă de instanța de contencios **pe excepția lipsei calității procesuale active.**

**33.** La art.73 alin.(2), având în vedere natura juridică a proiectului, propunem eliminarea sintagmei "potrivit prezentei legi", iar la lit.d), înlocuirea cuvintelor "prezentei legi" prin "prezentei ordonanțe de urgență", această ultimă observație fiind valabilă și pentru art.74, art. 82 lit. c) și art. 85.

**34.** La art.75 alin.(2), considerăm mai potrivit ca alineatul să debuteze prin cuvintele "Pe baza raporturilor" în loc de "Urmare rapoartelor".

**35.** La art.82 lit.j), pentru un plus de exactitate a normei, propunem următoarea redactare a textului:

„j) utilizarea **în zona costieră** a materialelor de construcții neecologice, precum și a adezivilor toxici;”.

**36.** La anexa nr.1, pentru o redactare corectă, după cuvântul "Anexa" trebuie introdusă abrevierea "nr.".

PREȘEDINTE  
  
Dragoș ILIESCU



București  
Nr. 1280/08.10.2002