



GVERNUL ROMÂNIEI  
PRIMUL – MINISTRU

1820  
1907-2007

Biro:1 permanent al Senatului  
Bp 294 13.07.2007

**Domnule președinte,**

În conformitate cu prevederile art.111 alin.(1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

## **PUNCT DE VEDERE**

referitor la *propunerea legislativă intitulată Lege privind regimul juridic al falezelor și plajelor Mării Negre*, inițiată de domnii deputați Martin Eduard Stelian, Mazăre Alexandru și Dida Corneliu Ioan din Grupul parlamentar al PSD (Bp. 294/2007).

### **I. Principalele reglementări**

Această inițiativă legislativă stabilește regimul juridic al falezelor și plajelor, situate în extravilanul sau intravilanul localităților riverane Mării Negre, în conformitate cu dispozițiile art. 136 alin. (2) și (3) din Constituția României.

Reglementările cuprinse în această propunere legislativă se referă atât la sectoarele de țărm neafectate de intervenția directă a activității umane, litoralul, cât și la plaja sau faleza amenajată prin activități antropice.

Textul propunerii legislative este structurat în *șase capitole* care se referă, în principal, la următoarele aspecte:

- administrarea falezelor și a plajelor;
- organizarea și desfășurarea licitației publice pentru atribuirea contractelor de închiriere;
- sursele de finanțare;

- amendarea unor acte normative care au incidență în domeniul ce formează obiectul de reglementare al inițiativei legislative, respectiv: *Legea apelor nr. 107/1996, Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 107/2002 privind înființarea Administrației Naționale „Apele Române”, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 202/2002 privind gospodărirea integrată a zonei costiere, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 19/2006 privind utilizarea plajei Mării Negre și controlul activităților desfășurate pe plajă, etc.*

## II. Propuneri și observații

1. Din Expunerea de motive care însoțește propunerea legislativă rezultă că inițiatorii propun, în esență, stabilirea unui regim juridic clar și concret al falezelor și plajelor Mării Negre, distinct de albiile râurilor, plajelor și falezelor acestora din zona marină, parte a zonei costiere, fiecare dintre ele cu caracteristicile proprii, motivând necesitatea promovării acestei inițiative legislative prin faptul că există un interes deosebit pe care îl poartă autoritățile publice locale cu privire la dezvoltarea durabilă a turismului litoral și având în vedere investițiile majore realizate în acest sens, în ultima vreme.

În primul rând precizăm că regimul juridic al falezelor și plajelor Mării Negre este reglementat, în mod concret, de însăși Constituția României, republicată, în art. 136 alin. (3) care statuează că „(...) plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental, precum și alte bunuri stabilite de legea organică, fac obiectul exclusiv al proprietății publice”, iar din dispozițiile alin. (4) al aceluiași text constituțional, coroborate cu cele ale art. 12 alin. (1) din Legea nr. 213/1998 rezultă că, în condițiile legii organice, ele pot fi date în administrarea regiilor autonome, a prefecturilor, a autorităților administrației publice centrale și locale, a altor instituții publice de interes național, județean sau local. De asemenea, acestea pot fi concesionate ori închiriate, potrivit prevederilor constituționale menționate, precum și celor ale art. 14 și art. 15 din aceeași lege.

În susținerea celor prezentate mai sus, în sensul că, în această materie, există deja o reglementare unitară în vigoare, pe lângă Legea nr. 213/1998, care prevede că plajele și falezele Mării Negre fac parte din domeniul public al statului, de interes național, indicăm, cu titlu de exemplu, și alte acte normative care au incidență în domeniul ce formează obiectul de reglementare al propunerii legislative supusă analizei:

- *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 19/2006 privind utilizarea plajei Mării Negre și controlul activităților desfășurate pe plajă* care stabilește:

- că plajele se utilizează în scop turistic numai de către operatorii de plajă care au încheiat contracte de închiriere cu administratorul legal;

- obligațiile pe care trebuie să le îndeplinească autoritățile administrației publice locale pe a căror rază teritorială se află plaje cu destinație turistică, operatorii de plajă și administratorul legal;
- sancțiuni contravenționale aplicabile pentru nerespectarea obligațiilor stabilite prin această ordonanță de urgență.

- *Legea apelor nr. 107/1996;*

- *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 107/2002 privind înființarea Administrației Naționale „Apele Române” care prevede la art. 2 alin. (2) că Administrația Națională „Apele Române” administrează bunurile din domeniul public al statului de natura celor prevăzute la art. 136 alin. (3) din Constituție, republicată, bunurile proprietate publică prevăzute de Legea nr. 213/1998, conform anexei nr. 2;*

- *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 202/2002 privind gospodărirea integrată a zonei costiere care prevede că plajele și falezele Mării Negre fac parte din zona costieră, au un regim restrictiv în ceea ce privește desfășurarea unor activități socio-economice, iar lucrările de apărare împotriva eroziunii costiere se finanțează de la bugetul de stat și se realizează de autoritatea publică centrală pentru gospodărirea apelor prin administratorul legal al acestora;*

- *Hotărârea Guvernului nr. 241/2006 privind aprobarea închirierii plajei Mării Negre, proprietate publică a statului, aflată în administrarea Administrației Naționale „Apele Române” și Ordinul ministrului mediului și gospodării apelor nr. 222/2006 pentru aprobarea Instrucțiunilor privind organizarea și desfășurarea licitației publice pentru atribuirea contractelor de închiriere, a Contractului-cadru de închiriere a plajei Mării Negre și a Listei sectoarelor de plajă propuse spre închiriere, care stabilesc cadrul legal necesar închirierii plajei Mării Negre de către Administrația Națională „Apele Române” – Direcția Apelor „Dobrogea-Litoral”, administratorul legal al acesteia.*

Unicul element de noutate cuprins în inițiativa legislativă îl constituie *schimbarea titularului dreptului de administrare* asupra plajelor și Mării Negre, respectiv din administrarea Administrației Naționale „Apele Române” în administrarea consiliilor județene sau locale, după caz.

Însă, procedura de acordare a dreptului de administrare, precum și de schimbare a titularului dreptului de administrare asupra unui bun aparținând domeniului public al statului se realizează prin hotărâre de Guvern, potrivit prevederilor Legii nr. 213/1998.

Mai mult, potrivit prevederilor *Legii administrației publice locale nr. 215/2001, republicată*, consiliile județene administrează bunurile din domeniul public și privat al județului, iar consiliile locale pe cele din domeniul public și privat al comunei, municipiului sau orașului, după caz. Prin urmare, aceste autorități ale administrației publice locale nu au competența legală să

administreze bunuri din domeniul public al statului, așa cum sunt plajele și falezile Mării Negre.

Or, având în vedere aceste aspecte, în conformitate cu dispozițiile art. 15 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată*, care statuează că în procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași reglementări (...) în două sau mai multe acte normative, pentru evitarea paralelismelor legislative, apreciem că măsura legislativă preconizată nu se justifică.

De asemenea, tot *Legea nr. 24/2000, republicată*, prevede că elaborarea unui nou act normativ este necesară atunci când se constată că domeniul respectiv nu este reglementat, este insuficient reglementat sau există unele neconcordanțe legislative.

Din acest punct de vedere inițiativa legislativă nu se justifică întrucât regimul juridic al plajelor și falezelor Mării Negre este reglementat de legislația în vigoare, anterior menționată.

Totodată, din punct de vedere al normelor de tehnică legislativă, în accepțiunea dispozițiilor art. 29 și art. 30 din aceeași lege, referitoare la instrumentul de prezentare și motivare, precum și la cuprinsul acestuia, apreciem că doar precizarea faptului că inițiativa legislativă a fost determinată de „*nenumărate proteste și critici virulente venite din partea hotelierilor și celorlalți operatori economici care activează în zona litoralului Mării Negre*”, precum și de „*nemulțumirea manifestată de turiști (...)*”, nu este suficientă ca să se justifice impactul legislativ, economic și social ce ar putea decurge din adoptarea măsurilor propuse.

2. În privința influențelor financiare ale prezentei propuneri legislative, precizăm că unele dispoziții determină creșterea cheltuielilor bugetare, iar altele scăderea veniturilor bugetare (**art. 22** din Cap. IV referitor la „*Mecanismul economic – Sursele de finanțare*”).

Referitor la aceste aspecte menționăm că, în conformitate cu prevederile art. 138 alin. (5) din Constituție, republicată, „*Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare*”, astfel încât, în acest sens, în Expunerea de motive era necesar să se precizeze în mod clar sursele de finanțare pentru fiecare obiectiv de cheltuieți bugetare preconizat.

De asemenea, potrivit art. 15 alin. (1) din *Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice* „*În cazurile în care se face propuneri de elaborare a unor proiecte de acte normative a căror aplicare atrage micșorarea veniturilor sau majorarea cheltuielilor aprobate prin buget, trebuie să se prevadă și mijloacele necesare pentru acoperirea minusului de venituri sau creșterea cheltuielilor.*”

Referitor la cheltuielile din bugetele locale, în virtutea principiului autonomiei locale consacrat de art. 120 alin. (1) din Constituție, republicată,

precum și de art. 2 alin. (1), art. 3, art.4 și art. 45 alin. (2) lit. c) din Legea nr. 215/2001, republicată, și potrivit dispozițiilor art. 5 alin. (1) din *Hotărârea Guvernului nr. 521/2005 privind procedura de consultare a structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale la elaborarea proiectelor de acte normative*, apreciem că era necesar ca, pe lângă menționarea faptului că au fost îndeplinite procedurile de consultare a structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale, trebuia să se precizeze, în Expunerea de motive, și rezultatul acestor proceduri, în sensul de a menționa concret soluțiile propuse de aceste structuri.

3. Conform *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 202/2002*, precum și a recomandărilor comunitare, zona costieră cuprinde, în afara plajelor și falezelor, și marea teritorială. Pentru asigurarea managementului integrat al zonei costiere se impune realizarea următoarelor obiective:

- aplicarea unei politici unitare privind dezvoltarea litoralului românesc, cu respectarea principiilor generale și specifice pe care se bazează gospodărirea integrată a zonei costiere și aplicarea conceptului de dezvoltare durabilă;

- conservarea condițiilor ambientale și valorii patrimoniale și peisagistice din zonele situate în apropierea țărmului și atingerea unui standard european de calitate a turismului litoralului românesc;

- dezvoltarea și amplasarea rațională a amenajărilor de plajă cu o arhitectură modernă și unitară prin promovarea unui act normativ care să stabilească criteriile minime privind utilizarea litoralului Mării Negre în scop turistic.

În consecință, nu se poate separa administrarea mării teritoriale, cu plaja submersă și a lucrărilor hidrotehnice existente pentru protejarea plajelor împotriva eroziunii, de administrarea plajelor și falezelor. Or, în inițiativa legislativă nu se face referire la administrarea mării teritoriale și a plajei submersă.

4. În ultimii 35 de ani, plaja românească a pierdut din suprafață peste 2400 ha (cca. 80 ha/an), în timp ce acumulările au fost de numai 200 ha (cca. 7 ha/an). Procesul de eroziune costieră s-a accentuat deosebit de mult în prezent, ca urmare a cauzelor naturale și antropice. Problema proceselor de degradare prin eroziune a litoralului este considerată ca fiind de importanță națională. Eroziunea plajelor duce la pierderea de teritoriu, dar mai ales compromite, uneori chiar ireversibil, ecosistemul marin și valoarea socio-economică a zonei costiere (turism, balneologie, starea de sănătate a populației, pescuit, siguranța construcțiilor maritime, etc.)

Având în vedere amploarea acestui fenomen, Guvernul României a solicitat sprijinul Guvernului Japoniei pentru realizarea unui studiu privind protecția și reabilitarea litoralului Mării Negre, prin Agenția Japoneză de Cooperare

Internațională (JICA). În prezent, Ministerul Mediului și Dezvoltării Durabile (MMDD) a demarat deja procedurile pentru obținerea fondurilor necesare realizării măsurilor prevăzute în acest studiu, motiv pentru care considerăm că managementul proiectelor de reabilitare și conservare a plajelor trebuie asigurat de instituțiile abilitate în acest domeniu (MMDD, Administrația Națională „Apele Române” – Direcția Apelor Dobrogea-Litoral) prin colectivele de specialiști din cadrul diferitelor departamente create special în acest scop și experiența acestora. Pe perioada derulării proiectelor, precum și după finalizarea acestora sunt necesare activități specifice de monitorizare a efectelor acestor lucrări (monitorizare hidrologică, calitativă, geomorfologică, urmărirea comportării în timp a construcțiilor hidrotehnice, a biodiversității marine, etc.) prin instituțiile aflate în subordinea MMDD care dispun de baza de date creată în decursul unei perioade lungi de timp (între 50 și în anumite domenii chiar peste 150 ani).

5. În această propunere legislativă nu se face distincție între faleză și plajă, care din punct de vedere geomorfologic și geologic sunt unități diferite și nu pot fi supuse aceluiași mod de utilizare. Faleza, la care se face referire în propunerea legislativă, este cea definită prin Legea apelor nr. 107/1996 și anume „*mal înalt și abrupt*” luându-se în considerare însă numai panta acesteia fără a se face referire la cei 10 m din spatele crestei falezelor care, conform Ordonanței Guvernului nr. 202/2002, reprezintă de asemenea domeniul public al statului.

Propunerea legislativă nu a ținut cont de faptul că plaja cuprinsă între Chilia și Cap Midia se află în administrarea Administrației Rezervației Biosferei Delta Dunării și că se supune aceluiași management integrat al zonei costiere, reprezentând un tot unitar.

6. **Art. 12** prevede că „*închirierea plajei/falezei Mării Negre se realizează prin licitație publică, conform prevederilor legii, organizată de autoritatea publică locală*”. Referitor la acest aspect, precizăm că în conformitate cu art. 3 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică, cu modificările și completările ulterioare*, fac obiectul contractului de concesiune bunurile care sunt proprietate publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, potrivit Constituției și reglementărilor legale privind proprietatea publică. În consecință, este necesară evitarea unei duble reglementări.

7. În cadrul **Capitolului III** se stabilește un set de reguli pentru organizarea și desfășurarea licitațiilor publice, care diferă semnificativ de mecanismul stabilit de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 54/2006, cu privire la *procedurile de licitație, regulile de publicitate, modul de lucru al comisiei de evaluare, sistemul*

*de contestare*, etc. În consecință, Capitolul III nu poate fi acceptat având în vedere existența în domeniu a reglementărilor prevăzute de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 54/2006 care prezintă avantajul existenței unei metodologii complete, precum și a aplicării unui set de reguli unitare pentru contractele de închiriere sau concesiune, în condițiile în care Legea nr. 213/1998 nu impune un sistem diferențiat sub aspectul procedurilor de licitare.

8. Referitor la conținutul **punctului 2 al art. 26**, precizăm că *Hotărârea Guvernului nr. 2060/2004 pentru aprobarea inventarelor bunurilor din domeniul public al statului, cu modificările și completările ulterioare*, a fost abrogată expres de art. 9 din *Hotărârea Guvernului nr. 1705/2006 pentru aprobarea inventarului centralizat al bunurilor din domeniul public al statului, cu modificările și completările ulterioare*.

### **III. Punctul de vedere al Guvernului**

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,



**Călin POPESCU - TĂRICEANU**

Domnului senator **Nicolae VĂCĂROIU**

Președintele Senatului