

EXPUNERE DE MOTIVE

LEGE PRIVIND LIBERUL ACCES PUBLIC NEMOTORIZAT ÎN NATURĂ

Contextul și necesitatea propunerii legislative

Este general acceptat faptul că omul modern are o nevoie imperativă de contact cu natura. Nu există o bună calitate a vieții dacă omul trăiește într-un mediu complet artificializat și nu mai are un acces regulat la zone în stare naturală sau aproape naturală. Doar spațiile verzi urbane nu pot asigura necesarul contact cu natura.

Recunoașterea importantului rol sanogen, educativ, turistic, sportiv și recreativ al naturii și al accesibilității ei în asemenea scopuri pentru populație este o preocupare importantă în ultimele decenii în majoritatea țărilor dezvoltate.

Prin urmare, există demersuri intensive pentru securizarea sau refacerea dreptului de larg acces public în zone naturale sau cvasi-naturale cum sunt pădurile, pășunile, plajele, malurile apelor și alte zone necultivate și chiar în zonele agricole (pe căile de comunicație sau pe fâșiile necultivate propriu-zis sau în perioadele în care accesul nu prejudiciază culturile agricole).

În România, în trecut, exista libertate de acces public în natură, însă doar cutumiar, nu consacrată în legislație în mod expres, și neconsemnată în cărți funciare sau alte asemenea evidente ca fiind o servitute în interes public sau alt tip de sarcină. Această situație a fost generată de lipsa unei necesități sociale, deoarece era de neînchipuit ca cineva să refuze unei alte persoane trecerea pe o potecă sau un drum vicinal care străbătea de decenii sau secole terenul său privat. Cu atât mai puțin era de imaginat că s-ar pune problema să nu i se permită unei persoane să străbată o pădure sau o pășune proprietate publică sau a unei colectivități (de exemplu obște / composesorat), chiar dacă nu putea demonstra un interes specific (așa cum, la ora actuală, e de neînchipuit ca unui cetățean să i se refuze accesul pe un drum județean sau pe o stradă dintr-o localitate pe motiv că nu justifică un interes specific de deplasare pe acesta).

În schimb, în ultimele decenii, odată cu puternica dinamizare a dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și silvice, a reducerii suprafeței lor prin creșterea intravilanelor și suprafețelor ocupate de infrastructuri de transport, a abordării tot mai comerciale și tot mai puțin tradiționale a regimului de folosință a terenurilor, a creșterii masive a ponderii proprietăților private, a ariilor naturale protejate, a zonelor concesionate pentru activități miniere sau industriale, și a declarării de mari părți din teritoriu ca fonduri cinegetice, s-a

introdus o legislație tot mai restrictivă pentru accesul public în natură, fiind aproape suprimat pe o mare parte din teritoriul țării, prin prevederi de tip interdicție în diverse legi speciale privind pădurile, pajiștile, ariile naturale protejate, terenurile agricole, apele.

Aceste norme legale au golit de conținut dreptul constituțional de liberă circulație în varianta lui largă de interpretare, acesta fiind practic redus la dreptul de liberă intrare/ieșire din țară și de stabilirea a domiciliului. Din zecile de procente din teritoriul țării care sunt domeniu public, cetățenii mai pot să aibă acces liber, fără dovedirea unui drept sau interes specific, doar pe drumurile publice și pe un procent infim de pajiști sau păduri proprietate publică.

Iar legat de terenuri private sau concesionate, au fost blocate de proprietarii de teren poteci și drumuri care de secole traversau acele pajiști, păduri sau zone agricole și a devenit imposibil legal accesul în păduri sau pe pajiști cu regim de proprietate privată chiar dacă sunt neîngrădite și la mari distanțe de localități.

Situațiile devin tot mai acute mai ales în zonele periurbane și cele de deal și de munte, unde densitatea foarte mare de poteci și drumuri de căruță formează o rețea deasă care acoperă mozaicul de păduri, pășuni, fânețe, livezi și suprafețe cu culturi agricole și unde a fost și este o imposibilitate practică de a aplica acestor căi de comunicație de interes public abordarea consacrată la ora actuală pentru drumurile publice clasificate, cu trecere a acelor suprafețe în proprietate publică, prin cumpărare, schimb sau expropriere, ceea ce elimină problema dreptului de trecere / utilizare a acestora.

Consecințele negative ale acestei restricționări extreme se resimt direct economic și social, și indirect și pe linie de sănătate publică și educație și conștiință ecologică, identitate culturală și atașament la valorile naționale și comunitare, cu toate consecințele negative în lanț.

Stațiunile turistice montane, cabanele și pensiunile și alte baze turistice din România devin mai puțin atractive, pentru că turiștii nu se prea pot bucura de împrejurimi, fiindu-le interzis să se deplaseze până și pe drumurile și potecile pe care se deplasează cotidian localnicii, dacă acestea nu sunt semnalizate și omologate ca trasee turistice marcate.

Astfel au devenit din cauza actualei legislații nelegale sau nefeabile multe programe de turism activ în natură ce puteau fi prestate comercial, pentru că pe trasee turistice marcate și în stațiuni și zone turistice amenajate, ghizii și agențiile de turism nu-și mai prea au rostul, iar în alte zone accesul e practic interzis inclusiv pentru clienții lor, astfel că se expun și pe ele și pe clienți sancțiunilor contravenționale, iar autoritățile ar putea confisca veniturile obținute pe motiv că sunt rodul unor activități ilegale iar în caz de accident, pe motiv că acea activitate turistică era formal ilegală, va răspunde juridic civil și penal organizatorul chiar dacă în cazul în care activitatea era autorizată, nu ar fi răspuns.

Efectele se resimt și asupra formelor de turism specializat precum cel de observarea păsărilor (bird watching) și a animalelor (animal watching), turismului speologic și de aventură, turismului cultural / istoric axat pe obiective neconsacrate și neamenajate specific pentru vizitare etc.

Efectele interdicțiilor se resimt și în planul sportului în natură, devenind tot mai greu de practicat individual sau în cadru organizat și ca sport de masă și de performanță tot ce înseamnă sport în natură - alergare, de schi-alpinism, ciclism montan, orientare sportivă și alte asemenea, tot mai greu de organizat activități competiționale. Este de subliniat că în contextul pandemiei COVID19, se recomandă din punct de vedere medical, ca măsură preventivă, pentru întărirea imunității organismului, practicarea de sporturi de anduranță în natură, iar multe forme de sport altele decât în natură nu sunt posibile pentru că sunt închise facilitățile sportive obișnuite (bazine de înot, săli de fitness etc.) sau nu se recomandă sporturi de contact sau de echipă, astfel că o trecere în număr mare la sporturi în natură ar fi posibilă și dezirabilă din rațiuni de sănătate publică.

Pentru sutele de mii de kilometri de poteci și drumuri de căruță, car, tractor neclasificate ca drum public dar care sunt de interes nu doar pentru proprietarii sau utilizatorii terenurilor vecine, precum și pentru numeroasele zone în care există un interes și o practică de deplasare a publicului în scopuri recreative, sportive, turistice sau utilitare dar nu sunt, faptic, conturate căi de comunicație, se impune adoptarea soluției consacării ca regulă generală a liberului acces public nemotorizat în natură, într-o formă compatibilă cu drepturile și interesele proprietarului / administratorului terenului și cele publice în general, inclusiv cele de protecția mediului și de dezvoltare economică și socială.

La ora actuală, dreptul de liber acces în natură este consacrat expres în legislația multor țări, printre care Germania, Austria, Finlanda, Marea Britanie, Estonia, Elveția, Suedia, Letonia, Islanda, Lituania, Cehia, Danemarca etc. sub titulaturi precum "freedom to roam", "everyman's right", "right of public access to the wilderness" sau "right to roam", cu limitări și condiționări pentru a proteja natura și interesele economice ale proprietarilor sau administratorilor de terenuri, de exemplu limitarea la o noapte a dreptului de acces. Unele legislații sunt vechi și tradiționale, altele mai recente și adoptate după intense studii, negocieri și controverse politice și sociale, pentru a restabili libertățile care deveniseră foarte reduse (de exemplu, "Land Reform (Scotland) Act 2003"). Subiectul libertății de acces în natură este considerat pe plan internațional de interes public larg, și este sintetizat inclusiv în platforme cum este Wikipedia.org

În legislația română, există în Constituție consacrat la art.25 dreptul de liberă circulație, dar a fost până acum interpretat în sens îngust, cu tolerarea unor restrângeri masive și nejustificabile obiectiv. La nivel de legi sectoriale, doar Legea 106/1996 – Legea Apelor, consacră prin art.9 și art.25 alin.(3) liberul acces public nemotorizat ca regulă și

interdicțiile ca excepție. În schimb, sunt axate pe interdicție ca regulă generală legată de accesul public nemotorizat majoritatea celorlalte legi speciale, precum: Legea nr. 46/2008 - Codul silvic, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2013 privind organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor permanente și pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991 și Legea nr. 18/1991 - Legea fondului funciar. Codul Silvic a înregistrat prin Legea 197 / 2020 o atenuare a interdicțiilor, însă una minoră, insuficientă, dar consacrând o direcție legislativă ce se impune a fi continuată.

Obiectul propunerii legislative și schimbările preconizate

Obiectul propunerii legislative este promovarea și protecția rolului sanogen, educativ, turistic, sportiv și recreativ al naturii și accesibilității ei în asemenea scopuri pentru populație.

Accesul public în natură vizat de propunerea legislativă se referă la accesul în fondul forestier, pajiștile și zonele cu folosință agricolă, malurile de ape și ariile naturale protejate, precum și accesul din localități la asemenea terenuri situate în extravilanul localităților aflate în stare naturală sau apropiată de cea naturală și deplasarea între asemenea terenuri în alte moduri decât deplasarea pe drumurile publice în sensul definit de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Accesul public în natură vizat de prezenta propunere legislativă se referă numai la cel nemotorizat și fără alt impact negativ semnificativ asupra acesteia, cum este accesul pedestru, cu bicicleta, pe schiuri, ecvestru și alte forme de deplasare fără utilizare de vehicule cu tracțiune mecanică. Propunerea legislativă nu vizează accesul în natură în scop lucrativ / economic / profesional altul decât cel legat direct sau indirect de accesul altor persoane în scop turistic, sportiv sau recreativ, nici nu vizează activități de tip vânătoare, pescuit, forme de agrement, sport sau turism motorizat, colectarea de plante în scopuri sau cantități comerciale și alte asemenea activități ce exced recoltările ocazionale făcute moderat cantitativ și în scop personal.

De asemenea, prezenta propunere legislativă vizează și promovarea realizării de noi porțiuni de căi de comunicație specifice sau favorabile pentru deplasarea în mod pedestru, cu bicicleta, pe schiuri, ecvestru pentru asigurarea conectivității localităților cu terenurile situate în extravilan care sunt de interes recreativ, sportiv și turistic.

În concret, prezenta propunere legislativă, dincolo consacrarea unor principii și unor mecanisme procedurale, modifică și completează specifice mai multe legi speciale, și anume Legea nr. 46/2008 - Codul silvic; Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice; Legea nr. 107/1996 - Legea Apelor; Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2013 privind organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor permanente și pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991; Legea nr. 18/1991 - Legea fondului funciar.

Efectele propunerii legislative asupra mediului macroeconomic, de afaceri, social și asupra mediului înconjurător

Impactul propunerii legislative urmează a fi pozitiv asupra publicului larg, căruia îi restabilește pe relația cu terenurile în stare naturală sau apropiată de cea naturală dreptul constituțional de liberă circulație, ce fusese până acum sever și abuziv restrâns.

De asemenea va avea efecte pozitive asupra turismului și ramurilor economice conexe pentru că este de natură să înlăture barierele existente și să atragă noi categorii de turiști și să deblocheze inițiativele în domeniul turismului ecologic, activ, sportiv și de aventură care aveau mare potențial dar legislația nu permitea punerea lor în practică.

Este anticipabil un impact social pozitiv prin creșterea pe termen mediu și lung a conștiinței ecologice a populației pe măsură ce, prin înlăturarea actualelor interdicții exagerate, mult mai mulți cetățeni intră în contact cu natura dar într-un mod activ și ecologic, prin forme de recreere activă nemotorizată, iar cunoașterea și înțelegerea naturii de către public este o premisă ca publicul să o ocrotească.

În forma propusă, reglementările nu aduc prejudicii materiale proprietarilor și administratorilor de terenuri de tip forestier, pajiște, agricol deoarece conțin suficiente restricții și garanții că publicul ce va face uz de dreptul de liberă circulație nemotorizată în natură nu va abuza.

Impact de mediu

În forma propusă, reglementările nu aduc prejudicii mediului, deoarece conțin suficiente restricții și garanții că publicul ce va face uz de dreptul de liber acces nemotorizat în natură nu va putea abuza încât în ciuda diligenței autorităților să fie afectări negative semnificative ale mediului.

Impact financiar

Adoptarea propunerii legislative nu are propriu-zis impact financiar semnificativ, nici pe termen scurt nici pe termen lung, pentru că nu presupune noi cheltuieli bugetare. Nici cu privire la persoanele fizice nici cu privire la cele de drept privat nu sunt elemente care să indice nevoia de noi cheltuieli.

Impact asupra sistemului juridic

Asupra sistemului juridic, legea are un impact semnificativ, fiind în principal o lege de modificare și completare a altor legi. Ca impact indirect, va necesita actualizarea de către Guvern a normelor de aplicare a unora dintre legile modificate sau completate. Pe de altă parte, abolirea sau reducerea multor prevederi procedurale care erau legate de aplicarea interdicțiilor din actuala legislație și a excepției de al acestea, vor avea un efect de debirocratizare fără afectare negativă a gradului de siguranță juridică.

Prevederile din propunerea legislativă sunt în concordanță cu tendințele și bunele practici pe plan UE și internațional, dar nu sunt emise în aplicarea unei directive UE sau a hotărârilor CEDO și CJUE, însă sunt în concordanță cu acestea, pentru că deși aceste domenii specifice nu sunt reglementate de Convenția Europeană a Drepturilor Omului respectiv de Carta Drepturilor Fundamentale ale UE, totuși sunt ca scop și spirit în direcția jurisprudenței CJUE și CEDO în sensul asigurării unui nivel superior de acces la natură și deci la drepturi de mediu și sănătate pentru cetățeni. Prevederile din propunerea legislativă nu sunt în contradicție cu statuări ale Curții Constituționale nici cu Deciziile ICCJ pronunțate în Recurs în Interesul Legii (RIL) sau ca Hotărâre Preliminară (HP).

Informări și consultări publice și cu stakeholderii

La baza prezentei propuneri legislative stau multiple consultări cu stakeholderii din domeniu, incluzând organizații neguvernamentale de nivel național și local (de exemplu Federația Bicicliștilor din România, Asociația turistică sportivă civică și ecologistă Clubul de Cicloturism Napoca (CCN), Asociația SOS (Societate Organizată Sustenabil), Asociația KOGAYON și Asociația Parcul Natural Văcărești, foști custozii de arii naturale protejate, membri ai Consiliilor Consultative de Administrare ale unor parcuri naționale și naturale, foști șefi de echipă Salvamont și persoane din conducerea filialelor Asociației Naționale a Salvatorilor Montani din România (ANSMR), proiecte de lege și amendamente depuse anterior de alți parlamentari la proiecte de lege analoge,

documente de poziție ale unor ONG de mediu , cluburi de turism montan și alpinism și alte asemenea.

Textul propunerii legislative a fost parte a unor inițiative legislative precedente, care au beneficiat de consultări largi dar nu au mai fost înregistrate la Parlament din cauza neînțelegerilor politice sau s-a acceptat foarte puțin.

Măsuri instituționale de implementare

Fiind în principal o lege de înlăturare sau diminuare a unor restricții și interdicții, aplicarea ei nu presupune pentru autoritățile publice eforturi semnificative, nefiind necesare măsuri proactive dincolo de informarea structurilor din subordine și personalul aferent lor privind înlăturarea sau atenuarea unor interdicții sau restricții existente. Similar, și la nivelul angajatorilor privați, nu necesită în sine efort semnificativ de aplicare.

Alte precizări

Legea este de natura legilor ordinare iar prima cameră sesizată urmează să fie Senatul.

Legea nu necesită studiu de impact, nici fișă financiară, dar necesită în procedura de adoptare aviz de la CES și de la Consiliul Legislativ, precum și punctul de vedere al Guvernului.

Din partea inițiatorilor,

Adrian-Octavian Dohotaru – deputat independent

Tabel cu semnatarii LEGII PRIVIND LIBERUL ACCES PUBLIC NEMOTORIZAT ÎN NATURĂ

Nr. crt.	Nume și prenume	Deputat/Senator	Grup parlamentar	Semnătura
1.	Adrian Sokolov	deputat	independent	
2.	Petră Florin Monea	dep	PSD	
3.	CSOMA BOTOND	deputat	UDMR	
4.				
5.				
6.				
7.				
8.				
9.				
10.				