

# Proprietatea și dreptul de proprietate asupra pădurilor între reconstituire și re-compunere

Laura BOURIAUD

## 1. Introducere

Restituirea și privatizarea terenurilor forestiere în țările din Europa Centrală și de Est a urmărit crearea unui sector forestier privat și a unei economii de piață în mediul rural. Schimbările din structura proprietății au fost operate prin legi tratând în același text situația terenurilor agricole și a celor forestiere, cu puține excepții (Bouriaud, 2002).

În România reintroducerea formei de proprietate privată asupra pădurilor a fost făcută prin legile fondului funciar din 1991, 2000 și 2005. Aplicarea legilor restituirii terenurilor forestiere nu a determinat așa cum ar fi fost de așteptat re-crearea unui puternic sector forestier privat. Pădurea privată a persoanelor fizice sau a comunităților este marcată de ritmul lent al reconstituirii proprietății private, de dificultățile de asigurare a legalității recoltării de lemn, dar mai ales de absența unei rezolvări în plan legal al aparentului conflict de interese public-privat în activitatea de gestionare a resursei forestiere. În ultimii patru ani mai multe încercări de elaborare a unui nou Cod silvic, adaptat schimbărilor din structura proprietății forestiere, au eșuat datorită absenței unui sprijin politic suficient. Reorganizările din mai, 2007, la nivelul aparatului central administrativ pentru agricultură și păduri au adus la rândul lor schimbări importante care necesită un timp de adaptare și care fac improbabilă înregistrarea de evoluții semnificative ale legislației silvice în următoarele luni.

Restituirea pădurilor și diversificarea formelor de proprietate rezultând din acest proces au provocat în ultimii ani numeroase discuții cu privire la conținutului dreptului de proprietate privată asupra pădurii. Deși forma de proprietate privată asupra terenurilor forestiere are o definiție legală clară, o serie de decizii ale Curții Constituționale în privința drepturilor de gestionare a pădurilor sugerează faptul că proprietatea asupra terenurilor forestiere prezintă particularități care justifică excepții importante de la dreptul comun (Decizii ale Curții Constituționale din 2000, 2004, 2005, 2006).

Articolul de față susține această teză, arătând că există două abordări diferite ale sectorului forestier în politicile publice. În primul rând, politicile generale de reformă au urmărit reconstituirea proprietății private asupra terenurilor forestiere conform cu situația existentă înainte de naționalizare. În al doilea rând, pădurea fiind considerată resursă de importanță națională, indiferent de forma de proprietate, gestionarea sa a fost strict încadrată printr-un complex de norme alcătuind așa-zisul regim silvic. Existența acestor norme definesc un conținut

economic al dreptului de proprietate forestieră sensibil diferit față de conținutul dreptului de proprietate în accepțiunea neo-liberală.

Prezentarea articolului este structurată pe două teme, restituirea și re-compunerea proprietății private asupra pădurilor, argumentând faptul că decalajul ideologic dintre cele două mișcări de creare a sectorului forestier privat reprezintă un adevărat handicap al dezvoltării viitoare a proprietății forestiere private, inclusiv a celei indivize.

## **2. Definiția proprietății și a dreptului de proprietate – repere teoretice**

O serie întregă de lucrări încearcă să clarifice subiectul proprietății asupra pădurii și terenurilor forestiere (Bass și Hearne, 1997; Ostrom, 1998; Aizpurua și Galilea, 2000; Kissling-Näf și Bisang, 2001; Glück, 2002; Kissling-Näf et al., 2002; Baland și François, 2004; Schmithüsen, 2004; Bauer et al., 2004; Bouriaud și Schmithüsen, 2005). Cu toate acestea, cunoștințele despre funcționarea sistemului de relații de proprietate asupra pădurii sunt cu totul insuficiente. Cercetările se concentrează mai cu seamă asupra externalităților pozitive furnizate de pădure și a modului în care efectele pozitive ale pădurii se pot cuantifica și apoi vinde pe piața serviciilor. În acest context, se analizează posibilitățile legale de transformare a produselor și serviciilor forestiere secundare, altele decât lemnul, în produse și servicii vandabile pe piață (Cesaro et al., 1998; Merlo et al., 2000; Mantau et al., 2001; Rekola, 2004).

Două concepte ale proprietății apar în literatură, unul inspirat de sistemul de drept romano-germanic și bazat pe *usus, fructus și ab usus* iar celălalt inspirat de sistemul de *common law*, bazat pe noțiunile de *property* și de *ownership*. În analiza economică a dreptului de proprietate, unii autori vorbesc de *property* în accepțiunea de posesie și dispoziție cumulate, adică *usus, fructus și ab usus* (Barzel, 1997; Alchian și Demsetz, 1973; Eggertsson, 1990), considerând că *ownership* exclude posibilitatea de alienare. Pentru alți autori, *ownership* cuprinde *usus, fructus și ab usus* (Furubotn și Pejovich, 1972; Schlager și Ostrom, 1992).

În sistemul legislativ românesc, pădurea și terenurile forestiere sunt în forma de proprietate publică sau privată. Pădurilor în devălmășie sau indivize li se aplică un regim legal aparte, *res communis*, rezultat al unui sistem de evoluție cu rădăcini adânci în timp. Regimul legal de *res communis* nu înseamnă că pădurile sunt “bun comun” în sens economic, așa cum a fost definit în articolul lui Hardin (1968) “The tragedy of the commons”. Pădurile devălmășe sunt bunuri de folosință privată, dar care se particularizează prin modalitățile speciale de dobândire și transmitere a dreptului de proprietate, modalități condiționate de apartenența la o anumită colectivitate.

Studiul de față se bazează pe distincția dintre dreptul de proprietate legal sau formal, și dreptul de proprietate economic, respectiv acea capacitate a deținătorului bunului de a beneficia liber și nestingherit de folosința bunului său (Barzel, 1997). Grila de analiză a dreptului de proprietate asupra pădurii propusă de Schlager și Ostrom (1992) permite detalierea diferitelor componente operaționale ale dreptului

de proprietate: dreptul de acces, dreptul de consum, dreptul de management, cel de excludere și cel de alienare sau înstrăinare.

Tabelul 1 prezintă o comparație între regimul pădurilor în devălmășie și regimul celorlalte păduri în România, iar Tabelul 2 prezintă grila de analiză a drepturilor de proprietate din punct de vedere economic.

**Tabelul 1. Regimul legal al pădurilor**

**Table 1. Legal regime of forests**

<b>Regim legal</b>	<b>Forma proprietății</b>	<b>Deținătorul dreptului de proprietate</b>	<b>Drept de alienare</b>
<i>Res privatae</i>	Privată	Proprietarul, persoană fizică sau juridică	Da
<i>Res communis (păduri devălmășe)</i>	Privată	Comunitatea forestieră (obștea)	Da, în cadrul comunității
<i>Res communalis</i>	Privată	Comuna (ex. Împăduriri pe teren proprietate privată al comunei)	Da
	Publică	Comuna (pădurile comunale)	Nu
<i>Res publicae</i>	Publică	Statul	Nu
	Semi-privată	Concesionarul (situații excepționale în sistemul românesc)	Nu
<i>Res nullius</i>	Fără deținător		Nu

Sursă: Bouriaud, 2004

**Tabelul 2. Grilă de analiză a drepturilor economice asociate bunului**

**Table 2. Economic analysis of rights attached to the asset**

<b>Componenta proprietății</b>	<b>Proprietar (owner)</b>	<b>Concesionar sau chiriaș (proprietor)</b>	<b>Gestionar (claimant)</b>	<b>Utilizator legal (authorised user)</b>	<b>Utilizator fără titlu legal (unauthorised user)</b>
Acces	X	X	X	X	X
Consum	X	X	X	X	
Management	X	X	X		
Excludere	X	X			
Alienare	X				

Sursă: Schlager și Ostrom, 1992

Detalierea dreptului de proprietate pe diferitele sale componente permite să se analizeze care este impactul politicilor pentru gestionarea durabilă a pădurilor.

Pentru o analiză corectă, trebuie evidențiat faptul că proprietatea asupra pădurii are o serie de particularități, plecând de la natura însăși a pădurii, care grupează solul, arborii și efectele viețuirii grupate a arborilor. Astfel, pădurea este compusă din:

- un bun principal, adică terenul forestier și arborii ce îi sunt atașați, ca bun imobil;
- lemnul, ca produs principal al pădurii;
- bunuri accesorii sau secundare, adică toate celelalte bunuri și servicii generate de pădure, susceptibile de exploatare și consumare exclusivă);
- produsele și serviciile de mediu și sociale, cum ar fi serviciul generării de biodiversitate, recreare, stocare a carbonului, temperare a exceselor climatice, care sunt în mare parte bunuri publice, în sens economic.

Existența bunurilor și serviciilor secundare și a celor de mediu și sociale depinde în mod evident de existența pădurii ca bun principal. Astfel dreptul de proprietate asupra terenului forestier cuprinde în sine o sumă de drepturi suprapuse de apropiere, utilizare sau înstrăinare a celorlalte bunuri, produse și servicii forestiere.

Dacă în apropierea, utilizarea și înstrăinarea terenurilor forestiere regulile dreptului civil se aplică fără prea multe excepții, altfel stau lucrurile în cazul celorlalte bunuri, produse și servicii forestiere. În particular, apropierea și utilizarea produselor lemnoase și nelemnoase ale pădurii sunt supuse unor norme speciale instituite în legislația silvică. Întreaga legislație silvică urmărește ca nivelul de recoltare și utilizare a bunurilor, produselor și serviciilor să fie în limitele unei gestionări *durabile* a resursei.

Așadar, grila de analiză a proprietății forestiere indivize în acest studiu ia în calcul două dimensiuni ale proprietății, și anume, întinderea dreptului subiectiv deținut (de la simplul drept de acces până la cel de alienare) și atributul proprietății la care se atașează dreptul subiectiv. Astfel se poate răspunde la cele două întrebări ale studiului:

- în ce măsură atributele proprietății se găsesc în sfera de stăpânire a proprietarului (proprietatea reconstituită),
- în ce măsură politicile publice din sectorul forestier au influențat definirea proprietății forestiere (re-compunerea proprietății).

În cazul proprietății devălmașe, dreptul de proprietate nu se exercită întotdeauna în mod nemijlocit de către proprietarul membru al comunității. În funcție de sistemul de organizare a obștii/composesoratului, unele atribute ale proprietății sunt delegate persoanelor cu funcție de conducere/reprezentare/decizie. Pentru aceste situații, teoria drepturilor de proprietate ar trebui completată cu alte teorii (ex. agent theory, game theory) pentru a reflecta transferul de putere de decizie din sfera proprietarului în sfera reprezentantului (agentului). Studiul de față însă nu se oprește asupra funcționării interne a obștii, ci privește comunitatea în ansamblu ca unic proprietar al terenurilor forestiere retrocedate, indiferent de exercitarea funcției de reprezentare. Studiul descrie sistemul de relații de proprietate în care se află comunitatea în devălmașie în baza legilor civile și forestiere, cu scopul de a identifica ce înseamnă a fi proprietar de terenuri forestiere în contextul legislativ actual.

### 3. Reconstituirea proprietății devălmașe

În anul 1947, pădurile colectivităților (composesorate, obști, comunități de avere) totalizau 1330000 ha, reprezentând 20% din suprafața pădurilor existente la acea vreme în România. După structura pe proprietăți a fondului forestier în România în anul 1929 prezentată de Stinghe și Sburlan (1941), pădurile colectivităților (1309000 ha) cuprindeau composesorate pe jumătate din suprafață (651000 ha), comunități pe 15% din suprafață (196000 ha) și obști de moșneni sau răzeși pe 35% din suprafață (462000 ha). Naționalizarea socialistă a afectat toate suprafețele forestiere, timp de patru decenii nemaexistând, practic, pădure privată.

Procesul de restituire a pădurilor a început în anul 1991 prin Legea 18, Legea fondului funciar, prin care s-au reconstituit pădurile proprietarilor persoane fizice până la limita de un hectar. S-au restituit astfel, până în prezent, 359 de mii de hectare de pădure, unui număr de aproximativ 600 de mii de proprietari.

Coaliția de centru-dreapta care a câștigat alegerile în 1996 a venit la guvernare cu ideea continuării restituirii pădurilor, concretizată în 1997 într-o nouă lege care autoriza depunerea cererilor pentru restituirea pădurilor. Legea însă nu a precizat și limita până la care se putea reconstitui proprietatea, limită care a constituit obiectul unor negocieri aprinse în cadrul coaliției. Pentru prima dată, se admitea posibilitatea restituirii pădurilor deținute înainte de naționalizare de comunitățile de moșneni și răzeși. Incertitudinea care a planat între anii 1997 și 2000 cu privire la modalitățile efective ale restituirii a condus la numeroase conflicte între gestionarul pădurilor statului, Regia Națională a Pădurilor, și cei potențial îndreptățiți la restituirea proprietăților forestiere. La sfârșitul anului 1999 partidele politice au căzut de acord cu privire la modalitatea de restituire și au fixat limita de 10 hectare pentru persoanele fizice, iar pentru pădurile în devălmășie s-a propus reconstituirea lor conform suprafeței avute înainte de naționalizare. Nestabilind limite pentru fiecare membru al comunității, Legea 1/2000 a creat o discriminare față de pădurea reconstituită persoanelor fizice, care puteau primi înapoi doar 10 hectare. Ordonanța de urgență 102/2001 repară aceasta situație, stabilind o limită de 20 ha în reconstituirea dreptului de proprietate pentru composesorate și obști. Din nou, Legea 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente revine asupra acestei limite de reconstituire și promovează restituirea integrală a terenurilor forestiere, atât în cazul persoanelor fizice, cât și în cazul formelor asociative, prin articolul 26:

„Formelor asociative de proprietate asupra terenurilor cu vegetație forestieră, pășunilor și fânețelor, obști de moșneni în devălmășie, obști răzeșești nedivizate, composesorate, obști de cumpărare, păduri grănicerești, păduri urbariale, comune politice, cooperative, alte comunități și forme asociative cu diferite denumiri, li se va elibera un singur titlu de proprietate, la solicitarea reprezentantului legal al acestora, cu mențiunea la titular, după caz: „obște de moșneni”, „obște de răzeși”, „composesorat”, „păduri grănicerești”, alte asociații și forme asociative cu denumirea localității respective.

(2) Formelor asociative li se va restitui în întregime suprafața avută în proprietate.”

Situația restituirii pădurilor pe categorii de proprietari este prezentată în Tabelul 3.

**Tabelul 3. Evoluția suprafețelor de pădure pe categorii de proprietari**  
**Table 3. EVolution of ownership structure**

Suprafețe, in ha	1947	1990	1996	1998	2000	2007
Suprafața păduroasă totală	6 487 000	6 372 000	6 372 000	6 367 000	6 342 538	6 397 027
Păduri publice de stat	1 878 723	6 372 000	6 033 322	6 028 000	5 998 784	4 093 061
Păduri private ale persoanelor fizice	1 514 486	-	338 678	339 000	343 754	359573* 494002**
Suprafața medie a pădurilor persoane fizice	3.1*	-	0.6*	0.6*	0.56*	0.6* 2.2**
Păduri aparținând diferitelor persoane juridice de drept privat	567 399	-	-	-	-	526 042 inclus comunități
Pădurile colectivităților (composesorate, obști, comunități de avere)	1 330 000	-	-	-	-	cu supraf. approx 500 000
Suprafața medie a pădurilor aparținând persoanelor juridice, incl. comunități	-	-	-	-	-	332
Instituții de cult	Approx 300 000	-	-	-	-	79952
Păduri aparținând comunelor	1 761 000	-	-	-	-	863 094

Sursă: Machedon et alii, 1999; RNP, 1996-2000; RNP-ICAS, 1999

\* Păduri retrocedate conform Legii 18/1991

\*\* Păduri retrocedate conform Legii 1/2000 si Legii 247/2005

O nouă inițiativă legislativă de completare a Legii nr. 1/2000 (înregistrată la Senat sub nr. BP201/04.04.2007), susținută de 31 de senatori sub coordonarea domnului Antonie Iorgovan, vizează pădurile colectivităților și în special pădurile grănicerești din zona Caraș Severin.

Retrocedarea pădurilor este însoțită de un întreg cortegiu de litigii și conflicte, unele generate de lege, altele ivite pe fondul contestării unor drepturi subiective de către terți, iar altele încă rezultând în urma unor serii de încălcări ale legii. Sunt cunoscute situațiile de la Agaș (Bacău), Bistrița Năsăud (conflict între comune, cărora li s-au retrocedat terenurile, și asociațiile de grăniceri care reclamă aceleași păduri); Caraș-Severin, unde blocajul retrocedării fostelor păduri grănicerești privește peste 120 000 ha solicitate, etc. Sunt cunoscute de asemenea cazurile de punere în posesie condiționată de vânzarea pădurii către anumite persoane, ori de vânzare a pădurilor obștii către terțe persoane, deși modificările aduse de Legea 247/2005 interzic în mod clar acest lucru (Jurnalul Național,

23.01.2007, Munți întregi vânduți ca la piață; Curierul Național, 20.03.2006, Dispariții de pe harta retrocedărilor).

## 4. Regimul de gestionare a pădurii devălmașe

### 4.1 Cadrul legal prezent

Gestionarea pădurilor, indiferent de forma de proprietate, este supusă regimului silvic. Regimul silvic reprezintă un sistem de norme vizând a asigura gestionarea durabilă a ecosistemelor forestiere. Scheletul regimului silvic este dat de normele prevăzute în Codul silvic (Legea 26/1996) și în Ordonanța de Urgență 96/1998 modificată și republicată.

Principalele reguli ale regimului silvic, prezente implicit sau explicit în legislație se referă la obligativitatea menținerii folosinței forestiere a terenului, controlul cantităților de lemn extrase pentru a nu se depăși posibilitatea anuală a pădurilor, respectarea funcțiilor pădurii și obligativitatea unui sistem de gestionare. O situație sintetică a principalelor reguli este prezentată în tabelul următor.

**Tabelul 4. Reguli de gestionare durabilă a pădurii devălmașe**  
**Table 4. Rules of sustainable forest management in common forests**

<b>Principiul</b>	<b>Reguli de implementare</b>
Menținerea folosinței forestiere a terenului	Interdicția defrișării Obligativitatea împăduririi terenurilor exploatate în maxim trei ani Controlul activității de exploatare a arboretelor (predarea-primirea parchetelor) Taxe în caz de schimbare a folosinței terenurilor Restricționarea pășunatului Regim special al construcțiilor
Menținerea volumului de lemn recoltat în limitele posibilității pădurii (sustained yield)	Stabilirea posibilității anuale a pădurilor și a cotelor de lemn pe detinator de pădure Marcarea obligatorie a arborilor de recoltat Transportul lemnului însoțit de acte de proveniență
Respectarea funcțiilor pădurii (gestionare multifuncțională)	Stabilirea unei vârste minime sub care este interzisă exploatarea pădurii (peste 100 ani) Gestionare intensiva a pădurilor cu funcții de protecție Interzicerea exploatării pădurii în anumite situații speciale (regim de conservare, rețeaua Natura 2000)
Instituirea unui sistem minim de gestionare	Amenajarea pădurilor și plan de amenajare, stabilirea planului decenal de lucrări Structura de gestionare: organizarea pădurii în unități de gestionare și angajarea de personal de specialitate

## 4.2 Gestionarea atributelor proprietății forestiere

### 4.2.1 Dreptul de acces și consum al atributelor proprietății.

În ultimii ani s-a modificat structura cererii sociale cu privire la păduri. Pe de o parte, a crescut cererea de servicii de recreare și turism, iar pe de altă parte recoltarea produselor accesorii ale pădurii, altele decât lemnul (fructe de pădure, ciuperci, plante medicinale, vânat) a devenit profitabilă din punct de vedere economic pentru gestionarul și proprietarul de păduri, dar și pentru comunitățile rurale locale. Ambele utilizări ale pădurii – pentru recreare și turism și pentru recoltarea de produse accesorii, depind de modul în care este reglementat dreptul de acces în păduri. Accesul liber în păduri constituie în prezent o cutumă, deoarece legea silvică nu îl consacră ca norma juridică, singura restricție fiind legată de accesul cu mijloace auto pe drumurile forestiere. Având însă în vedere presiunea exercitată asupra pădurilor în ultimul deceniu, schimbarea structurii proprietății și diversificarea modalităților de practicare a turismului (ex. utilizarea vehiculelor motorizate pentru curse off-road), este de așteptat ca viitoarea lege silvică să prevadă reguli scrise referitoare la accesul publicului în păduri.

În prezent nu există compensație/plată pentru accesul și utilizarea pădurii private în scop recreativ, indiferent dacă această activitate este practică individual sau organizat (în scopul obținerii de profit). Dreptul de acces liber și gratuit privește atât componenta bun principal (terenul forestier și pădurea în care se poate intra în mod liber), cât și o mare parte din bunurile accesorii sau secundare, adică bunuri și servicii generate de pădure, susceptibile de exploatare și consum exclusive (fructe de pădure, ciuperci, plante medicinale). Sunt accesate în mod gratuit produsele și serviciile de mediu și sociale, cum ar fi serviciul generării de biodiversitate, recreare, stocare a carbonului, temperare a exceselor climatice, care sunt bunuri publice, în sens economic (fără rivalitate și fără posibilitatea de excludere). Dreptul de acces este special în cazul vânatului, asupra căruia se aplică regimul regalian – statul este cel care alocă dreptul de practicare a vânătorii. Până nu demult, proprietarul terenului pe care se practica vânătoarea nu avea drept la nici o compensație sau plată pentru exercitarea vânătorii în terenul proprietate sau pentru daunele produse de vânat.

Accesarea și consumul exclusiv al atributului lemn se face prin recoltarea în regie proprie a lemnului sau prin vânzarea de masa lemnoasă. Furtul de lemn poate apărea în condițiile unui sistem de pază inefficient, afectându-se astfel exclusivitatea proprietarului.

### 4.2.2 Dreptul de gestionare/management a atributelor proprietății.

Proprietarii de păduri sunt obligați la aplicarea unor servicii minime de gestionare a pădurilor, aceasta implicând două categorii de obligații: întocmirea unui amenajament, adică a unui plan de gestionare pe termen lung (de regulă, 10 ani) a resursei lemnoase, și desfășurarea activităților referitoare la gestionarea resursei prin intermediul unor structuri silvice autorizate.



Amenajamentul reprezintă un plan de gestionare în care sunt precizate regulile de urmat în cultura pădurilor și recoltarea masei lemnoase. Regulile sunt prescrise în detaliu în normele tehnice silvice, începând cu numărul de puieți și speciile forestiere care trebuie plantate și până la modul de calcul a masei lemnoase ce se va recolta anual. Amenajarea pădurilor reprezintă o obligație a tuturor destinatarilor și gestionarilor de păduri. Amenajamentele silvice sunt de două tipuri: a) amenajamente de tip I - se întocmește un singur amenajament pentru toate proprietățile forestiere mai mici de 100 ha/proprietar, cuprinse în teritoriul administrativ al unei localități; b) amenajamente de tip II - se întocmește câte un amenajament pentru fiecare proprietate forestieră mai mare de 100 ha/proprietar sau pentru fiecare suprafață rezultată prin asocierea proprietarilor, dacă aceasta este mai mare de 100 ha. Costul întocmirii amenajamentului se suportă de către stat în cazul amenajamentelor de tip I, și în cazul amenajamentelor de tip II, dacă suprafața amenajată provine din proprietăți ale persoanelor fizice și/sau juridice asociate în scopul gospodăririi pădurilor și fiecare proprietate este mai mică de 100 ha. Astfel, în funcție de suprafața pădurilor deținute, asociațiile de moșneni, răzeși sau composesori pot beneficia sau nu de finanțarea de către stat a operațiunii de întocmire a amenajamentului.

Un aspect critic al operațiunilor de amenajare și a planului de gestionare rezultând din ele este faptul că se reglementează în detaliu, în baza normelor tehnice, toate aspectele referitoare la cultura pădurilor. Preferințele proprietarilor ori oportunitățile pieței nu sunt luate în considerare la stabilirea soluțiilor de gestionare. În linii generale, sunt prevăzute vârste de exploatare avansate, de peste 100 de ani, pentru majoritatea speciilor forestiere de importanță economică, aceasta în condițiile în care pentru anumite utilizări se preferă arbori cu vârste începând de la 60 sau 80 de ani. Astfel se ajunge la îngrădirea libertății de decizie a proprietarului de păduri, până la determinarea tipului de produs pe care acesta îl va pune pe piață. Un document al Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale în curs de discuție pentru fundamentarea unui Plan de acțiune contra tăierilor ilegale de lemn menționează printre factorii favorizanți ai încălcării legii silvice:

„neconcordanța între unele reglementări privitoare la regimul silvic și prevederile Constituției României privitoare la dreptul de proprietate și la modul în care aceasta se manifestă: încadrarea unor arborete ca arborete cu funcții de protecție fără acordul proprietarului, nedecontarea de către stat în nici o situație a contravalorii funcțiilor de protecție, impunerea prin normele tehnice a realizării numai a sortimentelor - lemn de cherestea și/sau furnir, pentru toți proprietarii de păduri, etc).”

Sursă: MADR, <http://www.mapam.ro/pages/page.php?self=02&sub=0206&lang=2>

A doua obligație din aceeași categorie referitoare la gestionarea resursei o reprezintă aceea de a organiza producția de masă lemnoasă în structuri silvice încadrate cu personal de specialitate: „fondul forestier proprietate privată indiviză (foști composesori, moșneni, răzeși sau moștenitorii acestora) se administrează de către proprietari prin structurile silvice proprii autorizate, similare cu cele ale statului, sau, la cerere, prin structurile silvice existente autorizate, pe baza contractelor convenite între părți (art.12, OG 96/1998)”. Potrivit alin. 2, art. 12, din OG 96/1998 pentru realizarea prevederilor menționate anterior persoanele fizice, foștii composesori, moșneni și răzeși sau moștenitorii acestora, se vor constitui, în

prealabil, în mod obligatoriu, în asociații cu personalitate juridică, potrivit legii. Așa cum sunt reglementate actual, structurile silvice proprii necesare pentru gospodărirea fondului forestier se încadrează într-o concepție de administrare unitară a fondului forestier național. Se cere deținătorilor de păduri să adopte o structură de organizare similară cu cea existentă în fondul forestier proprietate publică a statului (HG 997/1999). Conform art. 3 din OG 139/2005, “proprietarii pădurilor, indiferent de forma de proprietate și de mărimea proprietății, sunt obligați să asigure serviciile silvice prin ocoale silvice autorizate”. Regulile privind administrarea pădurilor private au drept scop consolidarea controlului statului cu privire la respectarea legii, fără însă a urmări sprijinirea proprietarilor particulari în gestionarea pădurilor lor. În acest sens sunt și prevederile Ordonanței Guvernamentale 77/2004 pentru stimularea asocierii proprietarilor forestieri particulari și HG 564/2005 privind înființarea și autorizarea structurilor silvice proprii care consideră implicit administrarea și asocierea ca fiind sinonime (Bancu și Bouriaud, 2005). Dificultatea de organizare a ocoalelor silvice după intenția legislatorului s-a vădit și în insuccesul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 139/2005 privind administrarea pădurilor care instituia un termen de 18 luni pentru reautorizarea ocoalelor silvice existente constituite înainte de apariția ordonanței. Deoarece mai puțin de o treime din cele 108 ocoale silvice private gestionând inclusiv păduri în devălmășie au reușit să se re-autorizeze în termen, legislatorul a prelungit cu încă un an termenul de reautorizare cu îndeplinirea criteriilor prevăzute de OG 139/2005. Ocoalele silvice administrând atât proprietati private cât și domeniul public (păduri comunale), înființate ca structuri private dar fiind în același timp de interes public, desfășurând în esență activități economice dar exercitând în același timp autoritatea statului s-au dovedit prea complexe astfel încât nici una dintre formele de personalitate juridică existente în legislația românească nu reușește să le îmbrace fără să le știrbească din substanță (Tobescu, 2006).

#### **4.2.3 Dreptul de alienare și excludere.**

În plus față de pădurea aparținând altor entități de drept privat, persoane fizice sau juridice, pădurea în devălmășie se particularizează sub aspectul transferului de proprietate (jus abutendi, sau drept de alienare), așa cum este descris în Legea 247/2005.

Reglementarea transmiterii terenurilor forestiere în proprietatea de tip devălmaș sunt detaliate în art. 28 din Legea nr. 1/2000, modificată prin Legea nr. 247/2005: “(5) Suprafețele forestiere aflate în proprietate comună, conform naturii acestora, rămân în proprietate indiviză pe toată durata existenței lor.

(6) Membrii formelor asociative aflați în devălmășie sau indiviziune nu pot înstrăina propriile cote-părți unor persoane din afara acestora.

(7) Terenurile acestor forme asociative nu pot fi înstrăinate în nici un mod, în întregime sau în parte.

(8) În cazul dizolvării formelor asociative, proprietatea indiviză a acestora va trece în proprietatea publică a consiliilor locale în raza cărora se află terenurile respective."

Inalienabilitatea terenurilor forestiere în devălmășie este o regulă de drept civil, preluată și în legislația silvică. În schimb, posibilitatea de alienare a tuturor celorlalte atribute ale proprietății (lemn, produse accesorii, bunuri și servicii) este dată atât de natura bunului, cât și de prevederile legii silvice. Cu excepția lemnului, alienarea majorității produselor și serviciilor pădurii prin vânzare nu este posibilă: pe de o parte, este vorba despre bunuri publice pure (efectul de protecție a biodiversității, efectul de peisaj), pe de altă parte, este vorba despre bunuri semi-private, dar cu o posibilitate de excludere slabă (fructe și ciuperci, plante medicinale). Posibilitatea de alienare fiind o componentă esențială a dreptului de proprietate, poziția proprietarului de păduri poate fi descrisă astfel:

- proprietarul are un drept privat deplin cu privire la lemnul produs de pădurea deținută (atenuat în cazul în care statul nu are capacitatea necesară de a proteja proprietarul contra furtului de arbori din pădure);

- proprietarul are un drept privat dar ne-exclusiv asupra altor produse materiale, accesorii ale pădurii (ciuperci, fructe de pădure) care pot fi consumate gratuit de publicul larg;

- proprietarul nu are decât un drept de utilizare asupra bunurilor publice generate de pădurea în proprietate.

Există posibilitatea ca această situație să se modifice în viitor, dacă sunt găsite soluții pentru comercializarea efectelor cu caracter de bun public ale pădurii. Astfel, gestionarul pădurilor publice, Regia Națională a Pădurilor, a reușit în anul 2003 încheierea unui contract de comercializare a efectelor de stocare a carbonului, transformându-se astfel un bun public pur într-un bun privat (Universul Pădurii, 2003).

## 5 Concluzii

Natura duală a pădurii, de generatoare de bunuri publice și private în același timp, cadrează în mod dificil cu modelul neo-liberal de alocare a resurselor prin intermediul mecanismelor de piață.

Partajarea drepturilor și responsabilităților asupra utilizării pădurii este dată de amenajament, mai precis de modalitățile de întocmire ale acestuia. Inițial, amenajamentul a fost un simplu instrument de planificare a lucrărilor silvice. În prezent, amenajarea a devenit un instrument de implementare a politicii forestiere a statului atât în pădurile publice cât și în cele private. Astfel, sistemul de gestionare a pădurilor promovat prin amenajament conduce la o re-compunere a dreptului de proprietate forestieră conform unor principii de utilizare a resursei mai mult sau mai puțin explicitate, cum ar fi gestionarea arboretelor până la vârste înaintate și la dimensiuni mari ale arborilor, evitarea culturilor intensive, orientate exclusiv spre productivitate, negarea specificității silviculturii pădurii private față de silvicultura pădurii publice, etc.

Din reglementările evocate apare cu claritate faptul că gestionarea pădurilor în sensul de gospodărire cu chibzuință a unei păduri pentru satisfacerea nevoilor proprietarului și ale societății este concurată în practică de obligativitatea administrării pădurilor. Administrarea pădurilor este o instituție fundamentală a regimului silvic: administrarea presupune o structură teritorială (ocol silvic), eventual adaptată pe forme de proprietate; administrarea presupune un personal silvic autorizat; administrarea presupune planificarea și aprobarea tuturor activităților de gestionare a pădurilor (prin procesul amenajării); administrarea presupune un control permanent al legalității actelor tehnice de gestionare (marcare, act de punere în valoare, documente de însoțire a materialului lemnos ce iese din pădure) (Bancu și Bouriaud, 2005).

Conform definiției din literatură, dreptul de gestionare cuprinde abilitatea proprietarului sau deținătorului unei resurse de a decide asupra modalităților de utilizare a resursei și de a o transforma: „persoanele individuale care au dreptul de a gestiona au autoritatea să determine cum, când și unde se poate recolta dintr-o resursă, și dacă și cum structura resursei poate fi schimbată” (Schlager și Ostrom, 1992). Modul de reglementare a dreptului de acces, consum și gestionare a pădurilor private reduce drastic posibilitatea de acțiune a proprietarului, constrâns la stricta aplicarea sub control a unor norme tehnice. Prin aceasta, în final, se poate concluziona că o bună parte din dreptul de gestionare este asumat de către stat, fără o contrapartidă evidentă, cum ar fi, de exemplu, scheme de subvenționare pentru conformarea la prescripțiile normelor tehnice. Deși se proclamă proprietatea privată asupra pădurii, în fapt este vorba despre o proprietate privată rezumată la terenul forestier și la arborii pentru care se obține dreptul de a-i recolta, și de o proprietate privată ne-exclusivă asupra celorlalte produse ale pădurii.

Concluzia analizei este că dreptul de proprietate privată asupra pădurilor, individual sau indiviz, deși din punct de vedere legal prezintă caracteristicile clare ale proprietății private, din punct de vedere economic se apropie mai mult de tipul de proprietate colectivă, în sensul în care deciziile referitoare la utilizarea resursei sunt luate nu la nivelul proprietarului de păduri, ci la nivelul structurilor autorității publice pentru păduri.

## Referințe bibliografice

- Aizpurua, Josemari, și P., Galilea. 2000. Property rights on the forest resources. Paper presented to the Annual meeting 2000 “The economics of institutions in the new millennium” of ISNIE (International Society for New Institutional economics), Tübingen, September 22-24, 2000, 33 p. Disponibil sur Internet en août 2000 au [www.isnie.org](http://www.isnie.org)
- Alchian, Armen și H. Demsetz. 1973. The property right paradigm. *Journal of economic history*, 1973, 33 (Mar.):16-27
- Baland, Jean-Marie și P. François. 2004. Commons as insurance and the welfare impact of privatization. *Journal of Public Economics*, volume 89, pp. 211-231

- Bancu, Delia și L. Bouriaud. 2005. Repere conceptuale și metodologice ale analizei actului de guvernare în domeniul pădurilor. *Analele Universității Ștefan cel Mare Suceava, Secțiunea Silvicultură, Serie nouă, nr. 1/2005*, 12 p.
- Barzel, Yoram. 1997. *Economic analysis of property rights*. Second edition. Cambridge University Press. Reprinted 1999. 161 p.
- Bass, Steven și R.R. Hearne. 1997. Private sector forestry: a review of instruments for ensuring sustainability, *International Institute for Environment and Development (IIED), Forestry and Land Use Series, n. 11, London*, 62 p.
- Bauer, Josephine, M. Kniivilä și F. Schmithüsen. 2004. Forest legislation in Europe: How 23 countries approach the obligation to reforest, public access and use of non-wood forest products. *Geneva Timber and Forest Discussion Papers n. 37, ECE/TIM/DP/37, United Nations, New York and Geneva*, 39 p.
- Bouriaud, Laura și F. Schmithüsen. 2005. Allocation of property rights on forests through ownership reform and forest policies in Central and Eastern European countries. *Swiss Forestry Journal*, 156 (2005):8, 297-305 p., ISSN 0036-7818
- Bouriaud, Laura. 2002. L'allocation des droits de propriété et d'usage sur la forêt: analyse économique et politique du cas des pays en transition (Economic and policy analysis of property rights assignment on forests: the case of countries with economies in transition). Dissertation for obtaining the PhD. ENGREF France and University of Suceava, Romania (in French), 350 p.
- Bouriaud, Laura. 2004. Understanding the meaning of property rights on forests. Background paper for Cost Action E30. Presented to the COST E30 Working Groups and Management Committee meetings, 28 - 31 October 2004, Yundola, Bulgaria, 10 p.
- Cesaro, Luca, M. Merlo și E. Milocco. 1998. Privatising public goods and services provided by forestry: modification of property rights or marketing techniques? In Jöbstl, H., et al., eds., *Institutional aspects of managerial economics and accounting in forestry, Proceedings of International Symposium, Roma - Ostia, Italy, 15-18 April 1998*, pp. 59-86
- Codul silvic, 1996. *Legea 26/1996. Monitorul Oficial 93/8.05.1996*
- Curierul Național, 20.03.2006. Dispariții de pe harta retrocedărilor
- D.C.C. nr.114/11-03-2004. DECIZIE referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 32 alin. (1) și (3) din Ordonanța Guvernului nr. 96/1998 privind reglementarea regimului silvic și administrarea fondului forestier național, modificată și completată prin *Legea nr. 75/2002, republicată*
- D.C.C. nr.132/18-03-2004. DECIZIE referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 32 alin. (3) din Ordonanța Guvernului nr. 96/1998 privind reglementarea regimului silvic și administrarea fondului forestier național, modificată și completată prin *Legea nr. 75/2002, republicată*, și a dispozițiilor art. 98 alin. 3 din *Legea nr. 26/1996 - Codul silvic*

- D.C.C. nr.158/21-09-2000. DECIZIE referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 31 din Ordonanța Guvernului nr.96/1998 privind reglementarea regimului silvic și administrarea fondului forestier național, republicată
- D.C.C. nr.166/28-02-2006. DECIZIE referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 32 din Ordonanța Guvernului nr. 96/1998 privind reglementarea regimului silvic și administrarea fondului forestier național
- D.C.C. nr.640/29-11-2005. DECIZIE referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 97 din Legea nr. 26/1996 - Codul silvic și ale art. 32 din Ordonanța Guvernului nr. 96/1998 privind reglementarea regimului silvic și administrarea fondului forestier național
- Eggertsson, Thrain. 1990. Economic behaviour and institutions. Cambridge University Press. New York, Port Chester, Melbourne, Sydney. 385 p.
- Furubotn, Eirik, G. și S. Pejovich. 1972. Property rights and economic theory: a survey of recent literature. Journal of economic literature, 1972, 10(4):1137-1162
- Glück, Peter. 2002. Property rights and multipurpose mountain forest management, Forest Policy and Economics, 4 (2002) 125–134
- Hardin, Garrett. 1968. The tragedy of the commons, Science 162:1243–1248, December 13, 1968
- HG 564/2005. Hotărârea nr.564, din 15 iunie 2005, pentru aprobarea Instrucțiunilor și criteriilor privind înființarea, autorizarea și funcționarea ocoalelor silvice care fac obiectul prevederilor Ordonanței Guvernului nr. 77/2004 pentru stimularea asocierii proprietarilor de păduri private în scopul gospodăririi durabile a acestora, aprobată cu modificări prin Legea nr. 515/2004, Monitorul Oficial 565/1.07.2005
- HG 997/1999. Hotărârea de guvern 997/2.12.1999 privind aprobarea Regulamentului privind constituirea, organizarea și funcționarea structurilor silvice proprii necesare pentru gospodărirea pădurilor proprietate publică aparținând unităților administrativ-teritoriale și a celor proprietate privată, MO 597/8.12.1999
- Inițiativă legislativă de completare a Legii nr. 1/2000, înregistrată la Senat sub nr. BP201/04.04.2007
- Jurnalul Național, 23.01.2007. Munți întregi vânduți ca la piață
- Kissling-Näf, Ingrid și K. Bisang, 2001. Rethinking recent changes of forest regimes in Europe through property-rights theory and policy analysis. Forest Policy and Economics, 3 (2001): 99-111
- Kissling-Näf, Ingrid, T. Volken, și K. Bisang. 2002. Common property and natural resources in the Alps: the decay of management structures? Forest Policy and Economics 4 (2002) 135–147
- Legea 1/2000. Legea 1/2000 pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și celor forestiere, Monitorul Oficial 8/12.01.2000
- Legea 18/1991. Legea fondului funciar 18/1991, Monitorul Oficial 37/20.02.1991

- Legea 247/2005. Legea privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente. Monitorul Oficial, 653/22.06.2005
- Machedon, Ioan, S., Enășescu, A., Popa, V., Popescu, 1999. Istorie și actualitate în managementul silvic românesc. Economica. 208 p.
- MADR, sursă Internet, <http://www.mapam.ro/pages/page.php?self=02&sub=0206&lang=2>
- Mantau, Udo, M., Merlo, W., Sekot, și B., Welker, 2001. Recreational and environmental markets for forest enterprises: a new approach towards the marketability of public goods, CABI Publishing, Wallingford, UK, 544 p.
- Merlo, Maurizio, E., Milocco, R., Panting, și P., Virgilietti, 2000. Transformation of environmental recreational goods and services provided by forestry into recreational environmental products. Forest Policy and Economics 1 (2000) 127-138
- OG 139/2005. Ordonanță de urgență privind administrarea pădurilor în România.
- Ordonanța de urgență 102/2001. Ordonanța de urgență 102/27.06.2001 privind modificarea și completarea Legii 1/2000, Monitorul Oficial 102/27.07.2001
- Ordonanța de Urgență 96/1998. Ordonanța 96/1998 privind reglementarea regimului silvic și administrarea fondului forestier național, Monitorul Oficial 320/28.08.1998 modificată și republicată 2003.
- Ordonanța Guvernamentală 77/2004. Ordonanța de Guvern nr.77, din 19 august 2004, pentru stimularea asocierii proprietarilor de păduri private în scopul gospodăririi durabile a acestora, Monitorul Oficial 791/27.08.2004
- Ostrom, Elinor, 1998. Self governance and forest resources. Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University, USA, Plenary Presentation, International CBNRM Workshop, Washington D.C., USA, 10-14 May 1998, 18 p.
- Rekola, M., 2004. Perceived property rights – the case of regeneration cuttings in Finland. In Anderson, F., Birot, Y and Päivinen, R., (eds). Towards the sustainable use of Europe's forests – Forest ecosystem and landscape research: scientific challenges and opportunities. EFI Proceedings nr. 49, 2004, pp. 135-144
- RNP 1996 – 2000. Situația aplicării legii fondului funciar. Situații statistice. Nepublicate.
- RNP-ICAS, 1999. Studiu – inventariere a pădurilor private. Raport, nepublicat, 8 p.
- Schlager, Edella și E., Ostrom, 1992. Property-rights regimes and natural resources: a conceptual analysis. Land Economics, 1992, 68(3):249-262
- Schmithüsen, Franz. 2004. Role of land owners in new forest legislation. In: Legal Aspects of European Sustainable Development. Proceedings of the 5th International Symposium Zidlochovice, Czech Republic, pp. 46-56. Forestry and Game Management Research Institute Jiloviste – Strnady.
- Tobescu, Catalin. 2007. Editorial. Administrația pădurilor private la răscruce. 11.12.2006. <http://www.forestry.ro/>
- Universul Pădurii, 2003. Eveniment : Dublă premieră mondială. Contractul de vânzare de carbon. Anul II, nr. 5/2003, p. 32

## Abstract

### Proprietatea și dreptul de proprietate asupra pădurilor între reconstituire și re-compunere

Restitution of forests leads to the apparition of private forest ownership. However the regulation of forest management imposes constraints in order to implement a sustainable forest management. Thus, the initial movement of private forest ownership creation was followed by a secondary movement of private ownership definition, in an economic sense.

**Keywords:** private ownership, forest regulation, common forests.

---

Conf. dr. ing. Laura BOURIAUD  
Universitatea „Ștefan cel Mare”, Suceava  
Str. Universității, nr. 13, 720225, Suceava