



## Editorial

# PROIECTUL NOULUI COD SILVIC – ÎNTRE CONTINUITATE ȘI MODERNIZARE

**Bogdan Popa<sup>a</sup>**

<sup>a</sup>Universitatea Transilvania din Brașov, email: [popab03@gmail.com](mailto:popab03@gmail.com)

Dincolo de discuțiile privind oportunitatea și modul în care s-a realizat prioritizarea anumitor prevederi, trebuie remarcat faptul că Programul Național de Redresare și Reziliență a determinat o serie de evoluții importante la nivelul cadrului de reglementare al sectorului silvic. Elaborarea proiectului noului Cod silvic (NCS) este una din aceste evoluții, într-un cadru integrat care include elaborarea unei noi strategii forestiere naționale, elaborarea NCS și adaptarea actelor normative subsecvente (Anexa 1, Capitolul C2, punctul 24 Reforma 1 – Reforma sistemului de management și a celui privind governanța în domeniul forestier). Consultările ce au precedat elaborarea Strategiei Naționale a Pădurilor (SNP 30) au evidențiat un fapt evident pentru majoritatea actorilor din sector și anume că, în pofida schimbărilor socio-economice majore ce au avut loc în ultimii 30 ani, cadrul de reglementare al sectorului forestier este relativ rigid, prescriptiv și nediferențiat în raport cu forma de proprietate, bazat mai cu seamă pe instrumente de comandă și control. La această situație se adaugă efectul produs de modificările dese ale actelor normative, determinate mai degrabă de necesitatea de a adresa nevoi ad-hoc și mai puțin de o abordare strategică. Asta face ca actualul cadru legislativ silvic să fie dificil de pus în aplicare atât de practicieni, cât și de cei chemați să soluționeze situațiile litigioase ivite.

Opțiunea generalizată pentru o legislație simplificată, dar nu neapărat simplistă, a făcut ca prevederile SNP30 să includă o reformă consistentă a cadrului de reglementare specific sectorului forestier referitoare, printre altele, la: investiții în infrastructura forestieră (Obiectiv.1.4), valorificarea superioară a lemnului (Obiectiv 1.5.), raportarea masei lemnoase la nivelul platformei primare (Obiectiv 2.1.), recunoașterea comunităților locale dependente de păduri (Obiectiv 3.3.), integrarea echitabilă a conservării biodiversității în managementul forestier (Obiectiv 5.1.), sisteme de plată pentru servicii ecosistemice (Obiectiv 8.2.), Registrul Forestier Național (Obiectiv 9.2.), nivel minim de obligații privind gestionarea pădurilor și introducerea obligațiilor de rezultat (Obiectiv 11.2.), implicarea și responsabilizarea proprietarilor de păduri (Obiectiv 12.1.), etc.

Demersurile realizate pe linia planificării strategice în silvicultura din România fac parte dintr-un proces unic prin anvergura sa, atât din perspectiva perioadei de derulare cât și a

**Popa: Proiectul noului Cod silvic ...**

---

participării, rezultatelor și transparenței, transpus într-o punte de legătură între comunitatea științifică și factorii de decizie politică. El a fost declanșat în 2018 de un proiect ce a urmărit stabilirea unei viziuni de dezvoltare a politicii forestiere naționale, implementat sub umbrela Universității Ștefan cel Mare din Suceava (<http://www.silvic.usv.ro/dpfr/index.php>). A urmat consultarea factorilor interesați din sectorul silvic cu privire la opțiunile strategice de elaborare a politicii forestiere – probabil cel mai amplu efort de acest tip desfășurat România. Consultarea s-a desfășurat în 2020 și 2021 (<https://optiuni.strategieforestiera.ro>) sub egida autorității centrale responsabile de silvicultură (AC) și a fost implementat de către Universitatea Transilvania din Brașov (UNITBV) împreună cu Universitatea Ștefan cel Mare din Suceava (USV). Specialiști din aceleași două instituții academice au elaborat SNP30, pe baza rezultatelor consultării (<https://www.strategieforestiera.ro>). Aceasta a fost aprobată de către guvernul României în toamna anului 2022.

Acesta este contextul în care, în cadrul unui contract de prestări servicii, un consorțiu format din UNITBV (lider de asociere), USV și Institutul National de Cercetare Dezvoltare în Silvicultură “Marin Drăcea” (INCDS) a elaborat pentru AC proiectul NCS. În conformitate cu caietul de sarcini, procesul, desfășurat pe parcursul a 3 luni la începutul anului 2023, a inclus, printre altele, consultări preliminare, analiza legislației similare la nivel internațional, elaborarea normelor de reglementare în cadrul a 5 grupuri de lucru, consultări privind conținutul schiței elaborare în grupurile de lucru și un proces intens de integrare a rezultatelor consultării, implementat împreună cu reprezentanții AC, care au avut astfel ocazia de a include și propriile opțiuni în proiectul NCS. Și acest proiect s-a desfășurat în condiții de deplină transparență: toate detaliile privind modul de derulare a contractului, începând de la echipa implicată (experți cu experiență din structurile celor trei parteneri dar și experți din afara mediului academic cu experiență în practica silvică), continuând cu metodologia aplicată și terminând cu rezultatele activităților proiectului (studiu privind legislația silvică din alte țări, toate răspunsurile transmise de către participanții la consultările publice, comunicarea specifică proiectului, etc.) se regăsesc pe pagina web [www.proiect.codsilvic.ro](http://www.proiect.codsilvic.ro). O mențiune specială: pe aceeași pagină se poate consulta și varianta recepționată de AC a proiectului NCS (<https://proiect.codsilvic.ro/noul-cod-silvic/>).

Proiectul NCS păstrează o serie de elemente din cadrul normativ actual, chiar dacă, în dezbaterile ce au avut loc, s-au înregistrat și unele propuneri de modificare. Astfel, a fost preluat, în proiectul NCS, sistemul actual de gestiune a fondului forestier național (FFN) prin intermediul structurilor specializate autorizate și controlate de stat – ocoalele silvice. Prin proiectul NCS, România menține un sistem etatist și exclusivist de gestiune a FFN considerat de marea majoritate a factorilor interesați și experților participanți la consultări și dezbateri, ca fiind potrivit pentru condițiile României, în ciuda de prescribității induse de cadrul de reglementare. De asemenea, schița NCS menține aproape neschimbate prevederile privitoare la integritatea FFN. Din grupurile de lucru a reieșit cu claritate dorința AC ca ocupările, schimburile și scoaterile de terenuri din FFN să fie dificile, costisitoare și foarte atent controlate de către reprezentanții statului. Desigur, pentru proiectele speciale de dezvoltare a infrastructurii de interes public, proiectul NCS include o serie de excepții bine proporționate care fac ca prevederile privind integritatea FFN să nu devină o piedică în dezvoltarea economiei naționale. Un alt aspect menținut în proiectul NCS este sistemul de compensații reprezentând contravaloarea produselor pe care proprietarul nu le recoltează din cauza funcțiilor de protecție stabilite prin amenajamentele silvice. Până la materializarea în legislația subsecventă a prevederilor privind stimularea/compensarea proprietarilor privați de

**Popa: Proiectul noului Cod silvic ...**

---

păduri, acest mecanism de plăți pentru servicii ecosistemice este propus a continua (art. 125. Tipuri de alocări de la bugetul statului). Efortul statului de a asigura integral de la buget contravaloarea pazei și serviciilor minimale pentru terenurile din FFN de maxim 30 ha este de asemenea un aspect menținut în proiectul NCS, fiind un sprijin important pentru micii proprietari de păduri (art. 125. Tipuri de alocări de la bugetul statului, art. 30. Principiul teritorialității). Sunt păstrate, cu puține modificări, și prevederile privind fondul de conservare și regenerare a pădurilor, a cărui utilitate a fost recunoscută unanim (art. 124. Fondul de conservare și regenerare a pădurilor). Proiectul NCS consfințește, de asemenea, menținerea unor elemente care dau specificitate sistemului silvic din România, fiind prevederi foarte rar (sau deloc) întâlnite la nivelul altor state din UE. O astfel de prevedere ar fi utilizarea dispozitivelor speciale pentru marcarea arborilor, deși schița NCS creează prin alin (4) al art. 104. Marcarea arborilor temeiul pentru adoptarea altor sisteme de însemnare a arborilor destinați exploatarei. O altă prevedere este menținerea investiției cu exercițiul autorității de stat pentru personalul silvic care păstrează astfel atribuțiile privind constatarea de fapte cu privire la săvârșirea de contravenții sau infracțiuni silvice (art. 131. Controlul de stat de specialitate și atribuțiile de control ce revin personalului silvic împuternicit).

Există și numeroase elemente de noutate în propunerea de act normativ, majoritatea plecând de la prevederile SNP30, elemente îndelung discutate și care, în varianta adoptării proiectului NCS, pot crea temei legal pentru principalele aspecte reformatoare. Sunt menționate, în cele ce urmează, cele mai importante elemente de noutate din proiectul NCS.

Sub aspectul formei, proiectul NCS este structurat pe titluri care ușurează navigarea în lege și consfințesc domenii de reglementare specifice sectorului silvic: Titlul I – Dispoziții generale; Titlul II – Guvernanța sectorului silvic; Titlul III – Reglementări privind regimul silvic; Titlul IV. Dezvoltarea FFN și a vegetației forestiere din afara FFN; Titlul V - Scheme de sprijin, Titlul VI - Controlul aplicării și respectării regimului silvic, etc. Tot în scopul ușurării navigării prin actul normativ, articolele au titluri. De asemenea, propunerea NCS cuprinde o anexă mult mai bogată în definiții, ce își propune identificarea mai clară, în cadrul normativ, a unei game mai largi de noțiuni (Anexa 1. Glosar)

Pentru o lungă perioadă de timp, sectorului silvic i-a lipsit o strategie coerentă de dezvoltare și, în SNP30, se specifică clar necesitatea existenței în permanență a unei orientări strategice a sectorului pornită de la AC. Proiectul NCS stabilește un temei clar în această privință (art. 14. Strategia națională pentru păduri). El pleacă de la premisa că planificarea strategică ar trebui să se bazeze pe informații care să ușureze procesul decizional de la nivelul AC punând bazele monitorizării unitare, centralizate și eficiente a sectorului silvic prin crearea temeiului legal necesar stabilirii procedurilor de colectare, validare, corelare, armonizare a informațiilor și desemnării structurii care implementează procedurile respective (art. 18. Instrumente de monitorizare a sectorului silvic. Raportarea rezultatelor monitorizării). Sistemul de monitorizare ar urma să se sprijine pe Inventarul Forestier Național, Sistemul informațional integrat de urmărire a materialelor lemnoase și Registrul Forestier Național (art. 19. - 21.). De asemenea, se reliefează, un rol mult mai important pentru Consiliul Național al Silviculturii (reglementat în prezent printr-un act normativ de nivel inferior, nepus în practică de facto) privitor la avizarea documentelor cu caracter programatic ce se referă la silvicultură și la modul de exercitare a profesiei în condiții de etică și respectare a standardelor profesionale de către personalul silvic (art. 15. Consiliul Național pentru Silvicultură).

**Popa: Proiectul noului Cod silvic ...**

---

În ceea ce privește proprietatea privată asupra terenurilor forestiere, propunerea de act normativ vine cu o serie de noutăți anunțate, de asemenea, prin SNP30: stabilește un nivel minim de obligații ale proprietarului cu privire la gospodărirea pădurii și introduce temeiul legal pentru ca proprietarul să fie responsabilizat și stimulat să implementeze în mod voluntar recomandările AC (art. 23. Obligații ale proprietarilor cu privire la respectarea regimului silvic, art. 24. Servicii ecosistemice minimale; art. 68. Informarea și conștientizarea proprietarilor terenurilor din FFN). Un element de noutate îl constituie și menționarea clară a drepturilor proprietarilor (art. 25. Drepturi ale proprietarilor), precum și demersul de identificare, evaluare și valorificare a serviciilor furnizate de ecosistemele forestiere (art. 121. Sisteme de finanțare pentru servicii ecosistemice). De interes major pentru proprietarii și administratorii FFN proprietate privată este și faptul că proiectul NCS propune temeiul legal pentru reformarea cadrului de reglementare tehnic prin implementarea nivelului minim de obligații pentru gospodărirea pădurii și prin orientarea către indicatori de rezultat (art. 66. Norme și ghiduri tehnice; art. 67. Indicatorii de stare a pădurilor). Demn de semnalat, în aceeași arie a proprietății private asupra terenurilor, și contribuția NCS la facilitarea aplicării inițiativelor de extindere a plantațiilor forestiere pe terenuri agricole (art. 3. Terenuri cu folosință agrosilvică).

Se abordează și problema integrării conservării biodiversității în managementul forestier prin normele tehnice și ghidurile de bune practici și armonizarea cu legislația specifică protecției mediului (Secțiunea 5. Conservarea biodiversității din cadrul Capitolului V. Gestionarea durabilă a terenurilor din FFN, Titlul III. Reglementări privind regimul silvic). Propunerile privind Catalogul național al pădurilor virgine și cvasivirgine extins sub forma unui Catalog național al ecosistemelor forestiere strict protejate ca și prevederile privind faptul că amenajamentul silvic reprezintă un instrument de planificare pentru atingerea obiectivelor ariilor naturale protejate, pentru pădurile situate în aceste arii, sunt doar câteva din elementele de noutate care deservește obiectivului integrării conservării biodiversității în managementul forestier.

Este pentru prima dată când cadrul legal din silvicultură adresează problema comunităților dependente de păduri. Acestea sunt abordate din două perspective: aceea a dependenței de utilizarea resurselor în zone cu acces restricționat la resursa forestieră (art. 90. Comunități dependente critic de pădure din arii naturale protejate) și aceea a asigurării accesului durabil la resursa forestieră a comunităților a căror continuitate și bunăstare socio-economică depinde de pădure (art. 100. Sprijinirea comunităților dependente de păduri). Se creează și cadrul legal fundamental pentru îndeplinirea cu succes a rolului silviculturii în dezvoltarea continuă a spațiului rural, prin introducerea necesității asigurării accesului echitabil la resurse al agenților economici din domeniu, care contribuie în mod real la dezvoltarea socio-economică a comunităților rurale (art. 110. Reguli de valorificare a lemnului)

Un aspect de foarte mare interes pentru societate și care a suscitat discuții intense și interes deosebit în consultările publice l-a reprezentat modul de reglementare a accesului publicului în FFN. Prin proiectul NCS este propus accesul neîngrădit pedestru al persoanelor, în cazul în care proprietarii sau structurile de administrare nu exprimă în mod expres restricții (art. 58. Accesul în scop recreativ pe terenurile din FFN).

Proiectul NCS vine și cu definirea clară a valorificării superioare a lemnului în sensul utilizării lemnului pe perioade îndelungate și introduce conceptul de utilizare a lemnului în cascadă conform strategiilor europene de atenuare a efectelor schimbărilor climatice (art. 112.

**Popa: Proiectul noului Cod silvic ...**

Valorificarea superioară a lemnului). NCS stabilește principiile valorificării lemnului provenit din terenurile proprietate publică, inclusiv prin referire la minimizarea impactului exploatării lemnului (definit clar în propunerea de act normativ – art. 102. Impactul exploatării lemnului). O noutate propusă este crearea temeiului legal pentru implementarea contractelor cadru multianuale pentru prestarea serviciilor de exploatare (art. 110. Reguli de valorificare a lemnului). De asemenea, propunerea NCS pregătește temeiul legal pentru implementarea reglementărilor europene din domeniul trasabilității lemnului, inclusiv raportarea masei lemnoase la nivelul platformei primare (art. 107. Proveniența lemnului; art. 108. Transportul materialelor lemnoase, art. 109. Introducerea pe piață a lemnului).

Un domeniu în care propunerea de act normativ aduce noutăți însemnate este paza FFN: proiectul NCS introduce, pentru structurile de administrare a FFN, posibilitatea elaborării propriului regulament de pază pe baza unui cadru aprobat prin ordin al conducătorului AC. Această prevedere creează temeiul pentru adoptarea, acolo unde structurile de administrare consideră, a unor modele diferite de organizare a pazei, față de cel actual ce are la bază cantonul silvic (art. 92. Reguli de organizare a pazei). Acest fapt, alături de temeiul pentru utilizarea instrumentelor și tehnologiilor moderne de supraveghere și monitorizare a FFN, deschide calea eficientizării activității ocoalelor silvice pe linia exercitării atribuțiilor de pază.

Analiza realizată pentru elaborarea Titlului VII. Răspunderi și sancțiuni a inclus o cazuistică foarte diversă și a presupus și colaborarea strânsă cu reprezentanți ai Ministerului Public. A fost nevoie de discernământ însă pentru a echilibra toate opiniile prezentate. Astfel, sunt păstrate cele mai multe dintre infracțiunile prezente în legislația actuală dar au fost semnificativ modificate pragurile, ceea ce va atrage după sine adaptarea substanțială a legislației referitoare la contravențiile silvice. Un aspect de noutate care, de asemenea, a suscitat numeroase discuții, este includerea infracțiunii referitoare la falsificarea datelor informatice de natură silvică (art. 144.) care încearcă să acopere o zonă de infracționalitate dezvoltată în ultima perioadă și care se referă la introducerea în sistemele informatice a datelor privind evaluarea volumului de lemn pe picior și transport a lemnului.

În concluzie, proiectul NCS are meritul de a fi balansat conflictul, identificat în procesul de consultare, dintre opiniile conservatoare care doresc continuare aplicării sistemului actual și opiniile reformatoare care urmăresc o modernizare și eficientizare a actului de administrare. Proiectul NCS permite ca, prin acte normative subsecvente, să poată fi transpuse în practică ideile de reformă din SNP30, în măsura în AC va fi urmărit acest obiectiv și factorii interesați din sector se vor implica în acest demers.

De la finalizarea și publicarea schiței NCS au trecut mai bine de 9 luni, timp în care AC a realizat consultări asupra propunerii de act normativ care au dus la o serie de modificări față de propunerea inițială. Proiectul de act normativ este încă pe masa guvernului, fiind greu de anticipat momentul când acesta va fi înaintat parlamentului. După cum, greu de anticipat sunt și rezultatele viitoarelor discuții politice din parlament. Există temerea că, în pofida solidității propunerii - bazate pe consultări ample cu reprezentanții sectorului - modificările ce se vor produce vor ținti mai degrabă imaginea publică a actorilor politici, de unde și pericolul unor intervenții nebenefice, care să afecteze caracterul unitar al NCS și să nu servească nevoilor reale ale sectorului. De aceea, este binevenită intenția deja declarată a AC, a elaboratorilor dar și a unor foarte importanți factori interesați de a urmări îndeaproape etapele ce vor urma.

**Popa: Proiectul noului Cod silvic ...**

---

La nivel internațional, interfața dintre știință și procesul decizional politic este esențială pentru a asigura că politicile publice se bazează pe dovezi științifice solide și că răspund la nevoile societății. Tocmai de aceea, faptul că AC a susținut demersurile demarate de mediul academic privind reforma politicii forestiere arată o tendință de modernizare a procesului decizional. Apelarea la servicii consultanță pentru furnizarea unui proiect al NCS, servicii ce au permis implicarea și responsabilizarea instituțiilor reprezentative din domeniul științific silvic, creează un precedent foarte valoros. Desigur, nici o entitate nu se poate substitui instituțiilor statului în ceea ce privește procesul de adoptare a actelor normative. Dar trebuie semnalat că UNITBV, USV și INCDS au asigurat și pot asigura și pe viitor cadrul profesionist, transparent și structurat care să garanteze un flux de idei inovative și constructive din afara AC dar nu din afara sectorului. Acest input inovativ se dovedește benefic pentru AC, care, sub presiunea numeroaselor cerințe și atribuții, nu găsește întotdeauna posibilitatea de a trece de la acțiunea reactivă la cea proactivă atât de necesară demersului de planificare și de elaborare a cadrului normativ.