



GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

NR. 856 / DPSG
DATA 31052013

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
162/7-06-2013

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 pescuitul și acvacultura*”, inițiată de 15 deputați – Grupurile parlamentare ale PSD, UDMR (Bp. 96/2013).

I. Principalele reglementări

Această inițiativă legislativă are ca obiect de reglementare înlocuirea cadrului legal care reglementează pescuitul și acvacultura, respectiv *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 23/2008 privind pescuitul și acvacultura, cu modificările și completările ulterioare*.

Potrivit *Expunerii de motive*, întrucât *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 23/2008* nu este suficient de clară și conține prevederi interpretabile, aceasta nu a putut fi aplicată întocmai, „*generând o dezorganizare evidentă și gravă a pescuitului în România, răspunzătoare de o evaziune fiscală fără precedent în țara noastră, faptuită prin vânzarea la negru a majorității cantităților de pește prins*”.

II. Observații

1. În cadrul dezbaterii publice pe tema reformei Politicii Comune în domeniul Pescuitului, organizată de Parlamentul European în data de 2 septembrie 2010, a fost organizată o conferință cu tema „*Cine ar trebui să aibă dreptul de a pescui?*”. În urma dezbaterilor, s-a ajuns la următoarele concluzii:

- resursele acvatice vii reprezintă un bun public, iar drepturile de exploatare ar trebui alocate în așa fel încât rezultatele activităților de pescuit să servească interesului public;

- sistemul de alocare bazat pe drepturi transferabile (concesionare) nu este considerat benefic, acesta fiind în contradicție cu caracterul de bun public al resurselor acvatice vii. În plus, acest sistem favorizează concentrarea acestor drepturi în mâna unui număr restrâns de operatori, ale căror interese nu coincid întotdeauna cu interesul public.

2. Referitor la **art. 1 alin. (1) lit. c)** din propunerea legislativă, care prevede că „*Prezenta lege reglementează cadrul (...) pentru desfășurarea activităților de acvacultură, procesare și comercializare a produselor obținute din pescuit și acvacultură, când aceste activități se realizează (...) în apele altor state sau în marea liberă de către nave sub pavilionul românesc*”, semnalăm că, în ceea ce privește dreptul internațional, potrivit art. 11 alin. (1) din Constituție „*Statul român se obligă să îndeplinească întocmai și cu bună-credință obligațiile ce-i revin din tratatele la care este parte*”.

În același context, mai semnalăm că norma propusă ar fi trebuit să se coreleze și cu prevederile *Legii nr. 17/1990 privind regimul juridic al apelor maritime interioare, al mării teritoriale, al zonei contigue și al zonei economice exclusive ale României, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, referitoare la limitele mării teritoriale a României (art. 2 și 3), care prevăd că „*Marea teritorială a României cuprinde fâșia de mare adiacentă țărmului ori, după caz, apelor maritime interioare, având lățimea de 12 mile marine (22.224 m), măsurată de la liniile de bază*”, precum și faptul că „*Marea teritorială a României se delimitează de marea teritorială a statelor vecine prin înțelegeri cu fiecare dintre aceste state, în conformitate cu principiile și normele dreptului internațional*”.

Mai semnalăm și faptul că, potrivit art. 4 din acest act normativ, *„Limitele exterioare și laterale ale mării teritoriale, stabilite conform prevederilor art. 2 și 3, constituie frontiera de stat maritimă a României”*.

Totodată, având în vedere prevederile art. 1 al inițiativei legislative și având în vedere legislația Uniunii Europene și cea națională ce transpune directivele privind conservarea habitatelor și speciilor de floră și faună sălbatică, considerăm că prevederile din prezenta inițiativă legislativă nu asigură respectarea prevederilor *Directivei 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică (Directiva Habitate)*.

Precizăm că *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice, cu modificările și completările ulterioare*, transpune prevederile *Directivei Habitate*. Considerăm că prezenta propunere legislativă reglementează cadrul general pentru administrarea și exploatarea prin pescuit a resurselor acvatice vii, în limitele capacității de suport a habitatelor naturale și nu reglementează cadrul general de protecție și conservare a speciilor de floră și faună sălbatică din habitatele piscicole naturale.

3. Având în vedere definițiile termenilor utilizați, prin definiția *„resurselor acvatice vii”*, prevăzută la art. 3 lit. hh) al inițiativei legislative, se extinde sensul termenului utilizat în prezent în legislația din domeniu fiind incluse și speciile de floră acvatică, iar pentru speciile de faună acvatică nu se limitează doar la speciile destinate consumului uman, fapt ce va crea dificultăți privind aplicarea prevederilor legislației în domeniul protecției naturii în vigoare.

4. În ceea ce privește art. 11 din inițiativa legislativă, referitor la constituirea Fondului pentru Dezvoltarea Sectorului Pescăresc, semnalăm faptul că art. 10 alin. (2) din *Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare*, prevede că *„Toate veniturile reținute și utilizate în sistem extrabugetar, sub diverse forme și denumiri, se introduc în bugetul de stat, urmând regulile și principiile acestui buget (...)”*.

Totodată, considerăm că ar fi fost necesar să se prevadă într-un articol distinct că sumele reprezentând contravaloarea formularelor avizelor, licențelor, autorizațiilor și/sau permiselor de pescuit,

privatizărilor, concesiunărilor terenurilor pe care sunt amplasate amenajările piscicole din domeniul public sau privat al statului se fac venit la bugetul de stat.

5. Referitor la atribuirea dreptului de pescuit, reglementat la **Capitolul III** al inițiativei legislative, respectiv prin concesiunare, precizăm că această modalitate de atribuire a creat numeroase conflicte la nivel local (desfășurarea activității tradiționale de către populația locală pe zonele concesionate, pescuitul în alte scopuri, științific sau recreativ/sportiv, în zone concesionate pentru pescuit comercial) și trebuie stabilite reguli clare privind accesul la această resursă, care să fie susținute de o evaluare a impactului socio-economic al acestora.

6. Inițiativa legislativă implică suportarea de la bugetul de stat a cheltuielilor necesare pentru punerea în aplicare a unor dispoziții legale prevăzute de aceasta. Așa fiind, apreciem că prin măsurile prin care se preconizează să se asigure *„indemnizație de transport, cazare și diurnă pentru participarea la ședințe a membrilor Comitetului Consultativ Național pentru Sectorul Pescăresc”* (art. 12 alin. (4) al inițiativei legislative), precizându-se doar că *„Autoritatea publică centrală care răspunde de pescuit și acvacultură asigură (...) cheltuielile Comitetului”* (art. 12 alin. (5) din propunerea legislativă), această autoritate fiind finanțată integral de la bugetul de stat, ar fi trebuit să se determine cheltuielile suplimentare de la bugetul de stat. Drept urmare, apreciem că devin incidente dispozițiile art. 138 alin. (5) din *Constituție*, care prevăd că *„Nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare”*.

În același sens, art. 15 alin. (1) din *Legea nr. 500/2002* prevede că *„În cazurile în care se fac 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”*.

Totodată, menționăm că art. 7 alin. (1) din *Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, cu modificările ulterioare*, prevede că:

„(1) În cazul propunerilor de introducere a unor măsuri/politici/inițiative legislative a căror adoptare atrage majorarea cheltuielilor bugetare, inițiatorii au obligația să prezinte:

a) fișa financiară prevăzută la art. 15 din Legea nr. 500/2002, cu modificările și completările ulterioare, însoțită de ipotezele și metodologia de calcul utilizată;

b) declarație conform căreia majorarea de cheltuială respectivă este compatibilă cu obiectivele și prioritățile strategice specificate în strategia fiscal-bugetară, cu legea bugetară anuală și cu plafoanele de cheltuieli prezentate în strategia fiscal-bugetară”.

7. Referitor la prevederile art. 23 din propunerea legislativă, precizăm că, în conformitate cu prevederile art. 38 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007*, derogările de la măsurile de protecție a speciilor strict protejate și/sau privind utilizarea metodelor de capturare interzise a speciilor de faună, se aprobă prin ordin al autorității publice centrale pentru protecția mediului și pădurilor, cu avizul Academiei Române, și, ca urmare, nu este suficient doar avizul autorității publice centrale de mediu în cazul speciilor respective.

8. În ceea ce privește art. 30 din propunerea legislativă, semnalăm faptul că personalul de pază nu poate fi asimilat, în timpul exercitării atribuțiilor de serviciu, cu personalul care îndeplinește o funcție ce implică exercițiul autorității publice.

Totodată, precizăm că personalul anume desemnat din cadrul unor instituții ale statului este investit cu dreptul de a constata, cerceta și dispune măsurile legale ce se impun în cazul săvârșirii de contravenții sau infracțiuni, competență pe care nu o pierde în domeniul resurselor acvatice vii. Aceste categorii de personal nu devin „forțe de sprijin” ale agenților de pază.

9. Cu privire la art. 32 alin. (3) și art. 35 alin. (1), având în vedere domeniul de activitate și atribuțiile autorității publice centrale pentru protecția mediului, actele normative de stabilire a perioadelor și zonelor de prohibiție a pescuitului și a TAC-ului trebuie să fie aprobate și de autoritatea publică centrală pentru protecția mediului.

10. Referitor la prevederile art. 34 al inițiativei legislative, precizăm că în Anexa 1 sunt incluse specii strict protejate, la care este interzisă capturarea conform *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2007*,

precum și speciile protejate prin legislație specifică, pentru asigurarea stării de conservare favorabilă a respectivelor specii.

11. În ceea ce privește măsura preconizată la **art. 40** al inițiativei legislative, prin care se stabilește că *„Deținătorii cu orice titlu ai terenurilor riverane bazinelor piscicole naturale, persoane fizice sau juridice, sunt obligați să permită accesul liber la pescuit pe toată lungimea zonei de pescuit și aplicarea măsurilor de protecție (...), precum și amplasarea marcajelor și a semnelor indicatoare ale administratorului resurselor acvatice vii”*, precizăm că aceasta ar fi fost necesar să fie justificată în raport cu prevederile constituționale ale art. 53 alin. (2) din *Legea fundamentală*, potrivit căroră *„Restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății”*.

În plus, măsura propusă ar putea afecta regimul juridic special al unor zone aflate în proprietatea publică, cum ar fi cele aflate în incinta unor unități militare cu destinație specială, al unor arii naturale protejate sau situri arheologice etc.

12. Nu suntem de acord cu soluția legislativă propusă la **art. 48 alin. (2)**, deoarece modalitatea de aprobare a zonării unor categorii de arii protejate este stabilită de *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007*. Conform art. 22 alin. (1) din actul normativ menționat, zonarea parcurilor naționale și a parcurilor naturale (categorii de arii naturale protejate) se face prin planurile de management, care se elaborează de administratorul ariei naturale protejate (conform art. 21 alin. (1) din același act normativ).

13. Prin **art. 49 alin. (1)** al inițiativei legislative se are în vedere acordarea de facilități fiscale, respectiv scutirea de impozite și taxe pentru terenurile ocupate de ape și zona de protecție a acestora din domeniul public și privat.

În prezent, potrivit prevederilor art. 257 lit. i) din *Legea nr. 571/2003 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare*, impozitul pe teren nu se datorează pentru *„terenurile care prin natura lor și nu prin destinația dată sunt improprii pentru agricultură sau silvicultură, orice terenuri ocupate de iazuri, bălți, lacuri de acumulare sau căi navigabile,*

cele folosite pentru activitățile de apărare împotriva inundațiilor, gospodărirea apelor, hidrometeorologie, cele care contribuie la exploatarea resurselor de apă, cele folosite ca zone de protecție definite în lege, precum și terenurile utilizate pentru exploatarea din subsol, încadrate astfel printr-o hotărâre a consiliului local, în măsura în care nu afectează folosirea suprafeței solului”.

Totodată, precizăm că, potrivit art. 1 din *Codul fiscal*, prin această lege se stabilește cadrul legal al impozitelor și taxelor care constituie venituri la bugetul de stat, bugetele locale, precizează contribuabilii care au obligația să plătească aceste impozite, precum și modul de calcul și de plată al acestora.

14. Referitor la măsura propusă la **art. 50 alin. (5)** din inițiativa legislativă, prin care se preconizează ca terenurile proprietate publică a statului pe care sunt construite amenajări piscicole, inclusiv instalațiile speciale amplasate pe uscat, să treacă, prin derogare de la prevederile art. 10 din *Legea nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică, cu modificările și completările ulterioare*, în proprietatea privată a statului în vederea vânzării acestora, semnalăm că în măsura în care bunurile în cauză s-ar putea circumscrie în categoriile de bunuri prevăzute de dispozițiile art. 136 alin. (3) și alin. (4) din *Constituție*, devin incidente prevederile constituționale menționate potrivit cărora „*Bunurile proprietate publică sunt inalienabile*”, acestea făcând obiectul exclusiv al proprietății publice.

Totodată, semnalăm că, potrivit textului constituțional invocat anterior, bunurile respective „*pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate; de asemenea, ele pot fi date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică*” în condițiile legii organice.

15. Apreciem că prin adoptarea *noului Cod penal* și a *Legii nr. 187/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal* s-a trasat noua politică penală a statului român, asumată de Guvern și susținută de Parlament.

Mai mult, Guvernul României a aprobat, prin Memorandum, în luna noiembrie 2012, ca „*orice modificare, completare sau abrogare a normelor juridice cuprinse în actele normative prevăzute la art. 23 – 234 din Legea nr. 187/2012, precum și orice republicare a acestor acte*

normative să aibă în vedere soluțiile deja agreate și adoptate prin legea de punere în aplicare a noului Cod penal”.

Astfel, prin art. 208 din *Legea nr. 187/2012* s-au modificat deja anumite articole din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 23/2008*, ce cuprindeau incriminări identice cu cele propuse prin inițiativa legislativă, respectiv art. 64 și 65, ori s-au abrogat unele dintre acestea, respectiv art. 68¹.

Pentru motivele arătate mai sus, apreciem că, în afara incriminărilor menționate în materia acvaculturii, nu mai este necesară instituirea altora noi.

Totodată, în ceea ce privește **art. 68 alin. (2)** și **art. 69** din propunerea legislativă, semnalăm faptul că acestea ar putea fi infracțiuni doar în măsura în care ar întruni elementele constitutive ale unei infracțiuni precum abuzul în serviciu contra intereselor persoanelor (art. 246 din *Codul penal*), prin îngrădirea unor drepturi (art. 247 din *Codul penal*), contra intereselor publice (art. 248 din *Codul penal*) sau neglijență în serviciu (art. 249 din *Codul penal*). În această ipoteză, însă, considerăm că ar fi redundantă trimiterea la *Codul penal*, deoarece dispozițiile acestuia s-ar aplica oricum.

Mai mult, pentru ca fapta să întrunească elementele constitutive ale infracțiunii de abuz în serviciu contra persoanelor ar trebui ca fapta funcționarului public aflat în exercitarea atribuțiilor sale de serviciu, care cu știință nu îndeplinește un act ori îl îndeplinește în mod defectuos, să cauzeze o vătămare a intereselor legale ale unei persoane.

De asemenea, pentru ca fapta să întrunească elementele constitutive ale infracțiunii de abuz în serviciu contra intereselor publice ar trebui ca neîndeplinirea actului sau îndeplinirea sa defectuoasă de către funcționar să cauzeze o tulburare însemnată a bunului mers al unui organ sau al unei instituții de stat sau o pagubă patrimoniului acesteia.

Pentru a întruni elementele constitutive ale infracțiunii de neglijență în serviciu ar trebui ca îndatorirea de serviciu să fie încălcată din culpă sau neîndeplinirea acesteia sau îndeplinirea defectuoasă de către funcționar să cauzeze o tulburare însemnată a bunului mers al unui organ sau al unei instituții de stat sau o pagubă patrimoniului acesteia ori o vătămare importantă intereselor unei persoane.

16. Art. 70 alin. (2) din inițiativa legislativă cuprinde o eroare, în sensul că are în conținut o dispoziție de procedură penală, dar se face

trimitere la *Codul penal* și nu la cel de procedură penală. Sigur, dacă faptele îndeplinesc condițiile infracțiunii flagrante se va aplica în mod corespunzător procedura specială a urmăririi și judecării infracțiunilor flagrante, prevăzută în *Codul de procedură penală*, nefiind nevoie să se precizeze acest aspect.

Referitor la **alin. (3)** al aceluiași articol, semnalăm faptul că *Codul penal* prevede modalitatea de pedepsire a tentativei, la art. 21, dispoziții de la care nu se poate deroga. Astfel, art. 21 alin. (1) și (2) din *Codul penal* prevăd următoarele:

„Tentativa se pedepsește numai când legea prevede expres aceasta.

Tentativa se sancționează cu o pedeapsă cuprinsă între jumătatea minimului și jumătatea maximului prevăzute de lege pentru infracțiunea consumată, fără ca minimul să fie mai mic decât minimul general al pedepsei. În cazul când pedeapsa prevăzută de lege este detențiunea pe viață, se aplică pedeapsa închisorii de la 10 la 25 de ani”.

17. În ceea ce privește **art. 81** din propunerea legislativă, semnalăm faptul că constatarea infracțiunilor se poate face numai de organele de urmărire penală sau alte organe de control abilitate de lege, în condițiile art. 61 din *Codul de procedură penală*.

18. Referitor la obiectul de reglementare al inițiativei legislative, prin care se preconizează reglementarea activității de pescuit și acvacultură și, pe cale de consecință, abrogarea *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2008*, învederăm faptul că această ordonanță de urgență reprezintă cadrul juridic de reglementare al pescuitului și acvaculturii în România în conformitate cu reglementările Uniunii Europene.

Așa fiind, apreciem că intervenția legislativă, care, de altfel, nu modifică substanțial reglementarea actuală a activității de pescuit și acvacultură, unele dintre prevederile *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2008* fiind preluate în mod identic, ar fi trebuit, eventual, să vizeze intervenția legislativă asupra respectivului act normativ, în sensul modificării/completării acestuia, după caz, iar nu promovarea inițiativei legislative sub aspectul unui act normativ de sine stătător.

În plus, din punct de vedere al normelor de tehnică legislativă, precizăm că prezentul demers legislativ nu respectă cerințele impuse de *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările*

ulterioare, în sensul că, din analiza *Expunerii de motive*, se observă lipsa elementelor concrete care să motiveze în mod obiectiv justificarea soluției legislative preconizate.

Inițiatorii nu au prezentat niciun argument de natură să releve deficiențele/insuficiența actualului cadru normativ incident cu privire la materia de referință.

Astfel, prin propunerea legislativă nu se aduc modificări substanțiale cadrului legal deja existent, nefiind necesară abrogarea *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2008*, ci doar, eventual, amendarea acesteia.

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,



Victor-Viorel PONTA

**DOMNULUI SENATOR GEORGE – CRIN LAURENȚIU
ANTONESCU
PREȘEDINTELE SENATULUI**