

DIRECTIVE ALE POLITICII FORESTIERE PENTRU MENȚINEREA ECHILIBRULUI ECOLOGIC

Dr. ing. Ion BARBU
Stațiunea I.C.A.S.
Câmpulung Moldovenesc

Elemente de politică și legislație forestieră

Progresul civilizației umane s-a făcut pe seama pădurilor. Fiecare etapă importantă de dezvoltare a umanității a antrenat o reducere importantă a suprafeței pădurilor și chiar adevărate crize economice și ecologice :

- în antichitate : decăderea Feniciei, Mesopotamiei, Greciei și Romei antice au avut la bază degradarea terenurilor altădată fertile și acoperite de păduri sau lipsa pădurii la distanțe accesibile;

- în Evul Mediu : în Europa Centrală și Occidentală defrișarea pădurilor a condus la transformarea unor zone întinse de milioane de hectare în terenuri neproductive, invadate de Calluna, cu denumiri binecunoscute la bruyere, heide, lande etc. Utilizarea : excesivă a lemnului pentru " producerea cărbunelui din lemn în sec. XIV - XVII (revoluția tehnică din feudalism) a limitat dezvoltarea industriei metalurgice la capacitatea : ("posibilitatea") de producție a pădurilor;

- în perioada modernă și contemporană: presiunea agriculturii și a creșterii animalelor s-a făcut resimțită la limitele inferioară și superioară ale pădurilor. Numeroase păduri din zona de câmpie și dealuri au fost transformate în ogoare și izlazuri comunale. În zona munților înalți păstoritul a condus la distrugerea și degradarea a milioane de hectare, în Alpi, Pirinei și Carpați.

Pădurile de limită de astăzi sunt resturi ale unor păduri mult mai stabile care se întindeau câteva sute de metri altitudinal mai

sus. Au dispărut pe mari suprafețe jnepenișurile și aninișurile (anin verde), locul lor luându-l stâncăriile, grohotișurile, culoarele de avalanșe și torenții care amenință catastrofal dezvoltările "civilizate", din aval. În prezent - după aproape două secole de aplicare a unor măsuri ferme de conservare și redresare - se poate spune că numai în țările din occidentul Europei - în care populația ocupată efectiv cu agricultura reprezintă doar 5-7% din totalul populației active - concomitent cu o creștere a populației, asistăm la o creștere a suprafețelor ocupate de pădure, în special în zona montană, ca urmare a abandonării terenurilor nerentabile pentru agricultură.

- în perioada actuală : dezvoltarea excesivă a industriilor poluante și evacuările de CO₂ din arderea combustibililor fosili au condus la o nouă criză a pădurilor în Europa cunoscută sub denumirea generică "moartea pădurilor" sau declinul pădurilor. Alături de distrugerea sistematică a pădurilor intertropicale, aceasta reprezintă o teribilă criză ecologică planetară. Efectul de seră, cu scenariile deja binecunoscute ale dezechilibrelor posibile pe "TERRA", nu poate fi contracarat decât pe două căi :

1. Să reducem progresiv consumurile energetice până în anii 2050-2100 și implicit emisiile de CO₂ și alte gaze cu efect de seră. Această soluție preconizată la Rio de Janeiro (1992) nu a fost acceptată de țările în curs de dezvoltare și este utopică chiar și pentru țările dezvoltate;

2. Să stocăm CO₂ în exces din atmosferă în trunchiul arborilor unor viitoare

păduri care s-ar putea realiza pe locul fostelor păduri (astăzi terenuri degradate), cu finanțare din fonduri naționale și internaționale constituite din taxe pe combustibili fosili utilizați de către industrie.

Această a doua soluție este aprobată de majoritatea țărilor lumii și ar oferi țărilor în curs de dezvoltare și celor în tranziție din Europa de Est o soluție la problemele economice și sociale ale următoarelor decenii.

Pentru țările în curs de dezvoltare, sărace și cu randament redus - categorie în care se include România ultimilor ani - satisfacerea cerințelor energetice pentru mai mult de 40-50% din populație se realizează încă din lemn și nu sunt premise pentru o modificare radicală a acestor raporturi în următoarele 2 - 3 decenii.

Această realitate și echilibrul ecologic deosebit de fragil în această parte a Europei (inundațiile din Polonia, Cehia, Austria, Germania, Slovacia și România din 1997 o confirmă), **ne obligă să alegem politici forestiere** capabile să conserve în mod real pădurile și să asigure generațiilor viitoare **cel puțin** aceleași servicii și funcții pe care le asigură generației noastre și să stabilizeze modificările factorilor de mediu care pun în pericol însăși ființa umană.

Din această perspectivă regimul juridic al pădurilor capătă o importanță deosebită cel puțin din două motive :

1. Regimul de proprietate determină tipul de gestionare, astfel :

- **proprietatea privată** este puțin favorabilă investițiilor și le acceptă numai dacă beneficiază de garanții de durată. În general optează pentru cicluri scurte și beneficii imediate;

- **proprietatea de stat** sau **bisericască** suportă mai bine investițiile pe termen lung și sunt favorabile în general unor cicluri de producție mai lungi, corespunzătoare pădurilor de codru.

2. Forma de proprietate privată sau publică constituie puncte cheie în aplicarea măsurilor de politică forestieră. În toate cazurile

aplicarea măsurilor de politică forestieră preconizate, ține de voința și capacitatea (economică, științifică, tehnică) proprietarului. Aplicarea măsurilor și prescripțiilor tehnice (norme tehnice, instrucțiuni, recomandări tehnice etc.) va fi condiționată serios și va influența, la rândul ei, succesul politicilor forestiere respective.

*

* *

Trebuie să recunoaștem că în foarte puține țări din lume proprietatea statului asupra pădurilor permite acțiuni directe (amenajamente bazate pe principii de continuitate), cu efecte garantate, așa cum este situația pădurilor din România.

Creșterea rolului polifuncțional al a pădurilor a condus în țările occidentale la politici de subvenționare a transformării terenurilor agricole nerentabile în păduri, pe de o parte și la achiziționări masive de păduri de către stat, cu scopul unei gestionări unitare pentru realizarea obiectivelor de menținere a echilibrului ecologic, pe de altă parte. Regimul proprietății funciare al unei țări este rezultatul unei evoluții istorice a ideilor dominante asupra familiei, ordinii sociale și organizării puterilor publice. Politicile forestiere trebuie să ia în considerare regimul de proprietate pentru a-i adapta instrumentele proprii de intervenție.

Studiile de drept comparat oferă un inventar de soluții corespunzătoare diverselor statute juridice ale proprietății asupra pădurii.

Sub raport științific dar și al obiectului de gospodărire, PĂDUREA - reprezintă o formațiune vegetală formată din arbori care modifică condițiile ecologice la sol și au ca finalitate producția de lemn sau satisfacerea unor necesități de protecție sau sociale. Pentru a forma o asemenea comunitate specifică, arborii trebuie să ocupe cu o densitate minimă un teren suficient de întins. De asemenea, mai trebuie precizat că utilizarea forestieră a terenului unei păduri antrenează o reducere a

posibilităților de valorificare economică a acesteia. În general, se poate accepta că proprietarul de pădure se supune unor terenului. Această prevedere reprezintă un mijloc de limitare a defrișărilor abuzive sau prin intermediul incendiilor și transformare a terenurilor forestiere în locuri de construit (a se vedea zonele turistice solicitate) sau de cultură agricolă sau pășunat.

În unele țări sau regiuni sărace în păduri sunt introduse sub regim (silvic) și alte elemente ale peisajului care nu corespund noțiunii clasice de pădure :

- perdele forestiere și bocaje (garduri create din arbori și arbuști care delimitează proprietățile și atenuează extremele factorilor climatici);

- terenurile degradate susceptibile a fi împădurite;

- dunele maritime și fluviale;

- rezervațiile și parcurile naturale (în numeroase situații golurile alpine, mlaștinile și turbăriile sunt incluse în aceeași categorie de terenuri forestiere);

- alte terenuri care servesc ca bază sau infrastructură pentru gestionarea și dezvoltarea pădurii (pepiniere, drumuri forestiere, terenuri de administrație etc.)

Așa cum este de observat, prima definiție, restrictivă se aplică în general pădurii cu rol prioritar de producție de lemn, celelalte forme permițând încadrarea unor terenuri mai mult sau mai puțin acoperite de arbori și arbuști în categoria pădurilor cu rol de protecție, adesea la limita condițiilor ecologice sau în biotopuri degradate.

Toate pădurile îndeplinesc un important rol ecologic dar prin zonarea funcțională unele păduri sunt încadrate grupa I cu rol prioritar de protecție funcție de categoria funcțională (vezi anexa : Categoriile de grupe funcționale în România) aceste suprafețe de pădure sunt supuse unor restricții care pot varia de la interzicerea totală a recoltelor până la interzicerea tăierilor rase. Încadrarea într-o anumită categorie funcțională a respectiv se menține atâta timp

cât un act administrativ nu a autorizat defrișarea pădurii sau schimbarea utilizării limitări ale drepturilor sale, aceste limitări fiind maxime în pădurile cu rol prioritar de protecție.

Noțiunea de proprietate, în accepțiunea dreptului roman, are o triadă de atribute : "*usus*", "*fructus*" și "*abusus*". În raport cu restricțiile impuse unei păduri prin încadrarea în grupe funcționale, legiuitorul trebuie să precizeze după caz modul în care proprietarul poate dispune de aceasta.

Pentru a exprima (puterea) drepturile pe care omul le exercită asupra pământului discuțiile doctrinare asupra proprietății avansează două elemente majore pentru caracterizarea acesteia : „*dispune*” și "*are exclusivitatea*". Dispunerea - implică o variantă a puterii suverane asupra lucrurilor, dar este vorba de o putere limitată de drept, al cărui conținut variază de la o țară la alta.

Din contră, *exclusivitatea* apare ca un semn universal al proprietății, recunoscută în toată lumea. Proprietarul poate exclude oricând o altă persoană la dreptul care îi este recunoscut în exclusivitate. Se înțelege că și în acest caz proprietarul nu este obligatoriu un individ, iar pentru cazul pădurilor, dreptul de posesorilor (comună, proprietate comunitară) posibilitatea de a dispune exclusiv de terenurile lor, exploatate în devălmășie dar excluzând străinii. Acest sistem de exclusivitate a funcționat și în proprietățile moșnenilor și răzeșilor din țara noastră.

De aceea, atunci când se discută interacțiunea cu pădurea, totdeauna trebuie precizat tipul de proprietate: proprietatea persoanelor publice (juridice) și proprietatea persoanelor private. Unii proprietari exercită asupra terenurilor lor (păduri) numai drepturile care derivă din calitatea lor de proprietari, alții cumulează în aceleași mâini dreptul primilor și cele pe care le conferă natura lor de deținători ai competențelor politice și administrative sau, mai pe scurt, prerogativele puterii publice.

Dreptul de proprietar - bunul (pădurea) este gestionat de proprietar în propriul interes (în limitele legilor și reglementărilor în vigoare);

Dreptul de proprietar public - bunul (pădurea) este gestionat în numele proprietarului în interesul public general (autoritatea care gestionează pădurea statului se supune regulilor și reglementărilor fixate de legislația și constituția în vigoare).

Proprietatea privată asupra pădurii se poate exercita numai în anumite condiții:

- proprietarul este o persoană unică care dispune în libertate de suprafața de pădure respectivă;

- proprietarul va fi cu atât mai dispus la investiții importante cu cât i se garantează mai ferm că proprietatea sa nu este și nu va fi afectată de accesul altor persoane și de asigurarea și garantarea dreptului de proprietate pentru descendenții acestuia;

- ținând cont de perioada lungă de plantare la recoltă în silvicultură, putem aprecia că adevăratul proprietar de pădure lucrează pentru beneficiul copiilor și nepoților săi;

- evident, realizarea acestor deziderate, care reprezintă condiția "sine-qua non" pentru asigurarea continuității proprietății private presupune existența unei suprafețe minime de pădure, variabilă în funcție de tipul de pădure și de obiectivele economice și ecologice ale acestora.

Se poate conchide că o adevărată proprietate privată asupra unei păduri trebuie să îndeplinească toate aceste condiții, adică **proprietarul deține titluri de proprietate (documente) incontestabile și garantate asupra unor păduri cărora le poate asigura gospodărirea (gestionarea) exclusiv forestieră pe o suprafață suficient de mare care să asigure continuitatea pădurii.**

POLITICI FORESTIERE ÎN LUME

Politicele forestiere cele mai frecvente în lumea actuală sunt sintetizate în raport cu Rolul statului în aplicarea măsurilor preconizate:

Politica forestieră "etatică" se bazează pe concepția că numai statul posedă noțiunea de utilitate publică a pădurilor și mijloacele de a asigura conservarea acestora. A fost aplicată peste două secole în statele germane, statul cumpărând masiv păduri de la diverși proprietari. În fostele țări socialiste, s-a aplicat forțat prin "etatizarea" pădurilor, și gestionarea unitară a acestora, pe bază de amenajament silvic-instrument de organizare a producției silvice care asigură continuitatea în accepțiune polifuncțională a pădurilor. Prin dirijarea taxei forestiere (din silvicultură) și a beneficiilor obținute din industria forestieră (exploatarea și industrializarea lemnului), statul a susținut finanțarea altor ramuri industriale, concomitent cu asigurarea dezideratelor de continuitate a pădurilor și a funcțiilor ei.

Politica forestieră abstenționistă are la bază principiul contrar etatismului, al unei libertăți complete. Statul se abține să impună anumite restricții și tratează producția de lemn ca o industrie asemănătoare celorlalte din economie, lăsând totul în mâna proprietarilor (privați). Aceștia, mânați de interesul personal, exonerati de complexitatea, lentoarea și rigiditatea organizațiilor administrative ar fi considerați mai apti decât statul pentru buna gospodărire a pădurilor (fondului forestier).

Pentru abordarea unei astfel de politici forestiere este evident că trebuie făcută abstracție de **utilitatea publică a pădurilor** și trebuie presupus că toate activitățile economice se dezvoltă liber sub regim abstenționist, iar legislația fiscală și civilă este perfect adaptată proprietății private forestiere.

Acest sistem de politică forestieră a fost experimentat în Belgia la sfârșitul secolului XIX-lea, rezultatele conducând la respingerea sa. Din fericire, Belgia este un stat cu relief aproape plan, foarte puțin expus degradărilor prin dispariția sau distrugerea pădurilor. Aplicarea unei asemenea politici în țările cu relief predispus la degradare poate avea efecte catastrofale pe teren lung cheltuieli publice enorme pentru ameliorarea terenurilor degradate.

Politica forestieră coercitivă reduce rolul statului la a pune în vigoare reglementări prohibitive. Aceasta ar fi o soluție atrăgătoare pentru stat, care s-ar dispensa de celelalte cheltuieli în afara celor care vizează gestionarea pădurilor de stat (domeniale).

Intr-o țară cu peste 2/3 păduri private cum este Franța aplicarea unei legi care ar prevede controlul și aprobarea recoltelor de lemn de către administratorii pădurilor statului (ONF actual) ar presupune triplarea personalului iar aplicarea restricțiilor prevăzute de lege, iluzorie .

Acest tip de politică, forestieră este aplicabil în țările a căror fond forestier este în proporție redusă (5-20%) în proprietate privată. Astfel, personalul silvic specializat, din administrația pădurilor de stat poate controla și supraveghea aplicarea restricțiilor prevăzute de lege. Teoretic, politica forestieră aplicată pădurilor private din România după 1991 a fost de tipul politică forestieră coercitivă însă lipsa unui complex de acte normative adecvate au condus la un eșec concretizat în următoarele aspecte:

- defrișări ale suprafețelor de pădure puse în posesie conform legii 18/1991;

- regenerarea naturală deficitară, degradarea stațiunii prin pășunat, înierbare, eroziune alunecări etc.

- neglijarea reîmpăduririi de către noii proprietari, care practic după "tăiere rasă" le-au defrișat.

- schimbarea modului de utilizare a terenului (construcții, agricultură, pășunat etc.)

- neexercitarea funcțiilor de protecție ecologică.

Politica forestieră liberală, în care statul favorizează, prin exemplul propriu, prin învățământ și alte mijloace și materiale și morale, prin imunități fiscale și acte normative, atragerea capitalurilor colective sau private în conservarea și ameliorarea pădurilor existente și împădurirea terenurilor degradate.

Fiecare stat trebuie să adapteze o asemenea definiție și să o detaileze în funcție de situația actuală a pădurilor și forma de proprietate.

Criza actuală a pădurilor private, restituite proprietarilor conform legii 18/1991 și degradarea pădurilor și a terenurilor care au fost trecute în proprietate privată sau comunală prin acte normative adoptate în acest secol (oglindită în anexele la această lucrare), **impune cu necesitate** o analiză foarte atentă a obiectivelor de politică forestieră pe termen lung și a mijloacelor celor mai adecvate de realizare a acestor politici.

În tabelul 1 au fost sintetizate în raport cu forma de proprietate asupra pădurilor principalele obiective de politică forestieră și mijloacele de realizare a acestora.

Tabel 1

Politici forestiere adecvate diferitelor feluri de proprietate

Felul proprietății	Obiectivele politicii forestiere	Mijloace ale politicii forestiere
Proprietate privată simplă (S > S min.)	- Menținerea suprafețelor împădurite	- control direct al despăduririlor (aprobare pe baza studiului de impact)

(care se poate amenaja)	- Organizarea reîmpăduririi și îmbunătățirea gestionării pădurilor	- cointerese tehnico-economice - procedee autoritare (obligații legale) - favorizarea asociațiilor de proprietari
	- Crearea și menținerea pădurilor cu valoare de protecție	- pădurea de protecție "impusă" legal - pădurea de protecție "voluntară" - contracte cu proprietarii pentru asigurarea funcțiilor de protecție
	- Asistență tehnică și financiară pentru proprietatea privată	- controlul calității materialului de împădurire - furnizarea puieților - vulgarizarea tehnicilor forestiere adecvate - consultații tehnice, executarea amenajamentului - împrumuturi și subvenții condiționate și garantate
	- Substituirea serviciului forestier proprietarilor privați (impusă sau liber aleasă)	- executarea din oficiu a lucrărilor și recuperarea costului acestora - executarea din oficiu numai a unor lucrări (reîmpădurirea de ex.)
Proprietate privată divizată (care nu se poate amenaja)	- Frânarea fragmentării pădurilor	- modificarea regulilor succesoriale - cadrul de asociere
	- Reconstituirea unor parcele de mărime convenabilă	- puterea publică (cu drept de preempțiune) cumpără terenurile forestiere comasate (trup de păduri) și le închiriază locuitorilor pentru o folosire fi devălmășie (societate coordonată de finanțator, serviciul forestier local și administrația locală) - comasarea prin schimburi convenabile, aprobate de județ și coordonată la nivel de comună
	- Stimularea cooperării proprietarilor (crearea unui cadru juridic)	- cooperare liber consimțită - cooperare forțată (impusă) - asociații forestiere (sindicale) cu statute clare aprobate
Proprietatea grupurilor sociale tradiționale (moșnenească, răzeșească)	- Amenajarea unitară a pădurilor în proprietate	- asistență tehnică la executarea și aprobarea amenajamentelor - subvenționarea parțială sau totală a cheltuielilor de amenajare
	- Asigurarea continuității pădurii	- reîmpădurirea cu cheltuieli proprii și AT de la Serviciul Silvic - reîmpădurirea de către serviciul tehnic și suportarea cheltuielilor de către proprietar sau cumpărătorul masei lemnoase - controlul aplicării amenajamentului de către serviciul silvic - gospodărirea de către serv. silvic în beneficiul comunității (grupului) cu decontarea cheltuielilor - restricții de utilizare (exploatare) când se constată despăduriri excesive
Proprietatea persoanelor publice (păduri de Stat)	- Asigurarea proprietății de stat și a continuității polifuncționalității pădurilor	- delimitare și borna - interdicții de înstrăinare sau defrișare fără aprobări legale speciale re clară
	- Conservarea și dezvoltarea fondului forestier	- legislație care să asigure perenitatea pădurilor - amenajament adecvat aprobat legal - împăduriri și reîmpăduriri în terenuri degradate

	<ul style="list-style-type: none"> - Subvenționarea cheltuielilor de gospodărire a pădurilor cu rol de protecție din veniturile obținute în pădurile de producție 	
	<ul style="list-style-type: none"> - Limitarea drepturilor de utilizare a pădurilor de stat de către terți 	<ul style="list-style-type: none"> - limitarea accesului neautorizat - limitarea și prevenirea furturilor - limitarea și prevenirea braconajului - limitarea și interzicerea pășunatului - publicarea listei produselor recoltate din pădure și condițiile necesare - interzicerea unor activități sau accesului în rezervații și parcuri naturale, suprafețe în curs de regenerare - asigurarea organizată a necesarului de lemn de foc și CR pentru populațiile locale - amenajarea pădurilor cu rol social pentru primirea populației
	<ul style="list-style-type: none"> - Dezvoltarea unor modele de gospodărire suplă și eficiente capabile să producă bunuri și servicii de calitate 	<ul style="list-style-type: none"> - stimularea cercetării și experimentării forestiere - dezvoltarea învățământului forestier de toate gradele - formarea proprietarilor de păduri - controlul aplicării tehnologiilor prin norme tehnice și instrucțiuni - creșterea beneficiilor
Păduri comunale	<ul style="list-style-type: none"> - Asigurarea perenității 	<ul style="list-style-type: none"> - asigurarea unei gestionări coerente care să satisfacă necesitățile comune pădurilor comunale - interzicerea tendințelor de partajare a pădurilor comunale - autorizația de defrișare (tăieri rase) să fie aprobată de serviciul forestier de stat - garanții pentru regenerarea sau compensarea suprafețelor defrișate cu alte suprafețe comparabile
	<ul style="list-style-type: none"> - Gospodărirea eficientă a pădurilor comunale 	<p><i>Gospodărire în regim similar pădurilor private</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - planuri de amenajare - autorizarea tăierilor și control periodic de către serviciul silvic de Stat - stimularea formării personalului propriu specializat <p><i>Gospodărire proprie cu personal calificat (în regie)</i></p> <p><i>Gospodărirea de către serviciul de Stat a pădurilor comunale</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - deducerea din beneficii a cheltuielilor de gospodărire <p><i>Gospodărirea parțială (AT) de către serviciul forestier de stat</i></p> <p style="text-align: center;"><i>Sarcinile serviciului forestier de stat</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - elaborarea planurilor de amenajare - dirijarea lucrărilor <p style="text-align: center;"><i>Sarcinile comunei</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - executarea lucrărilor conform prescripțiilor tehnice

	<p>- Asigurarea vocației (funcțiilor) specificele pădurilor comunale (producția)</p>	<p><i>Prin vânzarea tăierilor (produselelor)</i> - prevenirea actelor de corupție - vânzarea la licitație sau preferențială (pentru locuitori) pe bază de tarife - asigurarea unei licitații libere și unei piețe a lemnului <i>Prin împărțirea produselor pădurii între locuitori sau familii</i> - criteriile de desemnare pe lista locuitorilor comunei - ce și cum se va atribui fiecăruia <i>Asigurarea altor drepturi populației locale</i> - culesul fructelor și ciupercilor etc.</p>
	<p>Asigurarea exercitării funcțiilor de protecție</p>	<p>- zonarea funcțională corespunzătoare a pădurilor comunale din jurul orașelor (prin amenajament) și stabilirea compensațiilor - impunerea prin lege a unor restricții pentru asigurarea funcțiilor de protecție și compensarea de către stat a pierderilor economice - angajarea benevolă a comunelor în crearea unor arii protejate în pădurea comunală cu stabilirea regulamentelor de gestionare și a compensațiilor pentru nerealizarea recoltelor de lemn, vânat și alte produse ale pădurii</p>

Decizia politică actuală, care prevede trecerea la marea privatizare a pădurilor, este din punctul de vedere al silvicultorilor - cel puțin - total inoportună în contextul rolului ecoprotectiv mereu crescând al pădurilor.

Este necesară o evaluare foarte realistă a consecințelor posibile pentru fondul forestier al țării și sensibilizarea factorilor de decizie pentru adoptarea unor acte normative adecvate, în raport cu forma de proprietate preconizată. Lucrarea noastră își propune o trecere în revistă a ideilor de politică forestieră în lume, insistând asupra instrumentelor de realizare a acestor politici pentru asigurarea unei gestionări durabile a pădurilor.