Simona Munteanu

Intervenții în situri postindustriale cu instrumente de planificare adecvate

Editura universitară ”Ion Mincu”
București, 2023

Descrierea CIP a Bibliotecii Naţionale a României
MUNTEANU, SIMONA
Intervenţii în situri postindustriale cu instrumente de planificare adecvate / Simona Munteanu. - Bucureşti : Editura Universitară "Ion Mincu", 2023

ISBN 978-606-638-332-5

711

Lucrarea de faţă reprezintă strict punctul de vedere al autorului. Responsabilitatea lucrării îi revine în întregime autorului, atât în ceea ce priveşte conţinutul, cât şi forma.

Toate drepturile rezervate. Nicio parte din această publicație nu poate fi reprodusă, stocată sau transmisă prin orice mijloace de natură electronică, mecanice, de copiere, înregistrare sau alte forme fără permisiunea scrisă a autorului şi a editurii.

© 2023, Editura Universitară „Ion Mincu”, Strada Academiei, nr.18-20, sector 1, Bucureşti, cod 010014, tel. 40.21.30.77.193

CUPRINS

PREFAȚĂ 5
SITURI POSTINDUSTRIALE 7
1.1 Dezindustrializare și tranziție în Europa de Est 7
1.2 Formarea și apariția siturilor postindustriale 12
1.3 Delimitare conceptuală a siturilor postindustriale 16
PRIVATIZAREA ȘI REGIMUL PROPRIETĂȚII ÎN ROMÂNIA 22
2.1 Transferul proprietății de stat în România 22
2.2 Consecințele aplicării HGR 834/1991 la nivel urban 28
2.3 Prerogativele dreptului de proprietate asupra planificării urbane 31
2.4 Servituți de utilitate publică 36
INSTRUMENTE DE PLANIFICARE ÎN CONTEXTUL RECONSIDERĂRII CADRULUI NORMATIV ÎN ROMÂNIA 38
3.1 Limitări ale dreptului de proprietate generate de procesele de dezvoltare – tipologii de procese 39
3.2 Operațiuni funciare 41
3.3–Operațiuni complexe 47
3.4 Parteneriatul public privat PPP 50
3.5 Instrumente pentru operațiuni urbanistice de valorificare a siturilor postindustriale 63
3.6 Recomandări pentru intervenții adecvate în situri postindustriale 98
BIBLIOGRAFIE 100

PREFAȚĂ

Lucrarea de față se bazează pe teza de doctorat în urbanism „Reconsiderarea siturilor postindustriale în dezvoltarea durabilă a organismului urban” susținută în urmă cu mai mult de 10 ani în urmă și elaborată sub îndrumarea științifică a profesorului emerit dr. arh. Alexandru M. Sandu. Pornind de la o temă extrem de prezentă în orașele din România - resursele imobiliare de tip industrial abandonate și lipsa de interes în valorificarea acestora în anii 90 - demersul actual are intenția de a delimita și de a fundamenta opțiuni de intervenție în siturile post industriale cu instrumente care astăzi sunt posibile sau pentru care cadrul legal aflat în revizuire creează fundamentul juridic.

Tema terenurilor inactive din punct de vedere urban, rezultat al unei dezvoltări anterioare de tip industrial, este una des întâlnită la nivel global, însă în România problematica reconsiderării lor în contextul oportunităților de dezvoltare actuale vine însoțită cu o istorie complicată, de dată recentă, privind privatizarea acestora. Procesul extrem de lung al constituirii și reconstituirii proprietății private precum și descentralizarea administrativă inițiată în anul 1998, un proces la fel de dificil și anevoios, au reprezentat cele mai puternice bariere în dezvoltarea urbană din România postsocialistă. Cele două fenomene au avut efecte directe asupra procesului de planificare, cele mai evidente dintre acestea fiind reprezentate de conținutul și consistența juridică a Planurilor Urbanistice Generale din generația a doua, aprobate în perioada 1999-2000.

Noul referențial european din domeniul planificării spațiale aduce în prim plan o serie de teme clar definite odată cu adoptarea în 2016 a Pactului de la Amsterdam și odată cu lansarea Agendei Urbane de către Comisia Europeană.

Prioritățile[1] definite de aceasta devin teme principale pe agenda autorităților locale și în România, astfel că în contextul revizuirii noilor documentații de urbanism orașele se concentrează pe o valorificare superioară a resurselor funciare importante. Între acestea siturile postindustriale reclamă un loc special dobândit atât prin dimensiunea și problematica complexă cât și prin atractivitate în sensul unei abordări mai sustenabile privind ocuparea terenului.

Cartea îşi propune astfel să structureze subiectul în trei teme principale:

- delimitarea conceptuală a siturilor post industriale, cu o investigare prealabilă a condițiilor care au condus la apariția acestora,
- prezentarea unei sinteze a procesului de reconfigurare juridică a marilor proprietăți grevate de activități economice în mediul urban românesc și a prerogativelor dreptului de proprietate asupra procesului de planificare urbană și
- introducerea unei selecții de instrumente operaționale care facilitează intervenții adecvate cu potențialul de dezvoltare al siturilor postindustriale în România.

Fiecare temă se regăsește într-un capitol, fiecare din acestea dedicând spațiu pentru o detaliere sintetică asupra subiectelor anunțate.

[1] Prioritățile Agendei Urbane sunt:
- calitatea aerului
- economia circulară
- adaptarea la schimbările climatice
- tranziția digitală
- tranziția energetică
- locuințele
- incluziunea emigranților și a refugiaților
- achizițiile publice inovatoare și responsabile
- locurile de muncă și competențele în cadrul economiei locale
- utilizarea durabilă a terenurilor și soluțiile bazate pe natură
- mobilitatea urbană
- combaterea sărăciei urbane

SITURI POSTINDUSTRIALE

Există ... o simetrie stranie şi tulburătoare...:după o sută de ani de dezbateri referitoare la cum trebuie proiectat un oraș, după încercări repetate - oricât de greșite sau distorsionate - de a aplica ideile în practică, descoperim că ne aflăm aproape în locul de unde am plecat. Teoreticienii s-au întors la rădăcinile anarhiste ale urbanismului: orașul însuși este văzut din nou ca un loc al decăderii, sărăciei, maladiilor sociale, nesupunerii civile sau chiar al insurecției. Aceasta nu înseamnă, desigur, că n-am făcut niciun progres: orașul anilor 1980 este foarte diferit şi din orice punct de vedere net superior orașului anilor 1880. Dar înseamnă totuși că anumite tendințe par să reapară de la sine; iar acest lucru se datorează poate faptului că în realitate, ele (tendințele) nu au dispărut niciodată.[2]

1.1 Dezindustrializare şi tranziție în Europa de Est

Nu există în peisajul mondial astăzi un areal care să fi suferit o mai dramatică transformare decât țările din centrul şi estul Europei. Așa cum preciza Cătălin Zamfir în articolul[3] său din 2007, *„acestea au trecut, după cel de-al doilea război mondial, în mai puţin de jumătate de secol, prin două experiențe de amploare.*

[2] Peter Hall - "Orașele de mâine - o istorie intelectuală a urbanismului în secolul XX" , 1999 , Ed. ALL

[3] Cătălin Zamfir - „Sociologia societăților în schimbare/ sociologia României. Propuneri de noi criterii de evaluare a producției sociologice", comunicare susținută la Sesiunea Ştiinţifică a Facultății de Sociologie şi Asistență Socială – Universitatea din Bucureşti, 25-26 mai, 2007.

*Primul proces l-a reprezentat **tranziția** de la societatea democratică, bazată pe economia de piață, la societatea totalitară, cu o economie supercentralizată.*

*Al doilea proces îl reprezintă **tranziția în sens invers**, de la societatea totalitară, economic supercentralizată, la economia de piață a societății democratice.*

Ambele tranziții, asemănătoare prin efecte – schimbarea sistemului politic, social şi economic – dar diametral opuse ca direcție, au fost însoțite de o serie de transformări cu implicații în toate sferele, generând diverse șocuri pentru societate şi individ."

Prima tranziție a fost o consecință a războiului, impusă cu brutalitate. Procesul s-a bazat în esență pe o competiție economică cu statele din vestul continentului şi s-a caracterizat pe o conjunctură de etapă istorică favorabilă statelor socialiste - o relativă similaritate a stadiului de cunoaștere tehnologică şi a accesului echilibrat la resurse, atât pentru vestul cât şi pentru estul Europei.

Cea de-a doua tranziție, **determinată de eșecul modelului economic socialist,** este un proces ce se desfășoară într-un interval de timp mult mai scurt. Elementele definitorii, de această dată, sunt legate de condițiile în care nivelul tehnologiilor disponibile reprezintă mari rămâneri în urmă în Europa de Est față de cele din țările cu economie de piață, iar resursele de materii prime şi energetice, inclusiv accesul la ele, sunt tot mai limitate. Caracteristicile cele mai evidente şi care catalizează efectele procesului sunt:

– *lipsa experienței* [4]în acest tip de proces;

[4] Aici există o excepție, a Germaniei unificate pentru care de altfel tranziția a fost asistată de instrumente financiare specifice (Politica Națională de Dezvoltare Urbană organizată pe două programe de redezvoltare Est și Vest, cu structură și consistență bugetară diferită, cu misiunea de a realiza o convergență rapidă a teritoriului) și de know how-ul furnizat de experții germani care au migrat în zona de est a Germaniei și s-au implicat la nivel local în aceasta transformare complexă. Unul din exemplele remarcabile este de altfel cel al orașului Leipzig care a evitat falimentul și a ajuns un model de dezvoltare urbană și de bine practici la nivel european.

- *lipsa unor modele de referință*;
- *inexistența unor teorii verificate* în practică pentru trecerea de la economia centralizată la economia de piață;
- *existența unor elemente conjuncturale*, dintre care cele mai importante sunt mijloacele financiare insuficiente.

Pe fondul unui progres masiv în transporturi, comunicare şi tehnologia informației, globalizarea economiei în ultimului secol a încurajat *investiţiile străine directe, mobilitatea capitalului şi migrația forței de muncă*. Acest gen de **restructurare a economiei a favorizat fenomenul de dezindustrializare**, producția având tendința de a se muta în zone cu costuri reduse pentru factorii de producție (în principal, în ceea ce privește costul forței de muncă), putându-se observa emergența sectorului terţiar cu precădere în zonele urbane.
Fenomenul de dezindustrializare a fost studiat în literatura economică mai ales în contextul unei direcţii globale de dezvoltare orientare înspre sectoarele terțiare, precum şi în contextul crizelor regionale sau globale. În acest sens, Rowthorn[5] definește **procesul de dezindustrializare** drept „*scăderea gradului de ocupare în industrie, ca procent din numărul total de angajați*".

Acest proces de diminuare a forței de muncă însă este determinat din cauze diferite și cu efecte pe măsură, Rowthorn şi Wells[6] separând **motivațiile dezindustrializării** în:

- determinări ce țin de **maturitate economică** (transferul către sectorul terţiar) şi
- schimbări determinate de o **criză în economia respectivă**, argumentând că dezindustrializarea poate fi considerată atât *efect*, cât şi *determinant* al unei crize sistemice.

[5]Rowthorn, R.E. - *Econonomics and Ethics – and Economist's View*, editat de P. Groenewegen, Economics and Ethics Routledge, pp. 116-145, 1997
[6] Rowthorn, R.E. şi Wells, J.R.- *Corporatism and structural Change*, American Economic Review, Papers and Proceedings,1988

Mai mult, în ultimii ani, unul dintre factorii caracteristici ai dezindustrializării poate fi considerată şi **delocalizarea**[7] , însemnând migrarea activităților în funcție de oportunități oferite sau găsite.

Țările din fostul bloc comunist, pe cale de consecință si România, au cunoscut în ultimii 20 de ani un proces de dezindustrializare (asemenea altor țări non comuniste din Europa de Est, dar din alte cauze), proces determinat în primul rând de o criză profundă de sistem.

- au fost închise fabrici reprezentative în oraşe monoindustriale.
- s-au pierdut sute de mii de locuri de muncă în industrie.
- unele branduri naţionale din industrie au fost salvate prin privatizare, altele nu.

Aceste modificări semnificative, alături de altele desigur, au reprezentat atât oportunități cât şi vulnerabilități. Gradul de maturitate economico-industrială a României însă nu şi-a atins maximul şi astfel s-a amplificat caracterului negativ al efectelor dezindustrializării. Dacă aspectele favorabile ale fenomenului conduc la transformări pozitive de substanță, aducând plusvaloare atât economiei cât şi contextului socio-cultural și al cadrului construit urban, cele negative conduc la agravarea/acutizarea problemelor deja existente cât şi la apariția altora noi, mai ales în funcționarea structurală a mediului urban.

Caracteristice acestei etape sunt **viteza transformărilor şi extinderea fără precedent a turbulențelor sociale** care le însoțesc. Economia de piață a adus o perspectivă neoliberală asupra fenomenului de dezvoltare privit ca un proces competitiv, ceea ce a condus la o **criză profundă a dezvoltării urbane**.

[7] Bloch, Fontagné and Lorenzi - *Désindustrialisation,Délocalisation*, CAE report, 2004

Aceasta a trebuit să facă faţă unui **alt tip de comandă socială** decât cea caracteristică statului socialist - **bazată pe un singur comanditar (statul), pe o planificare centralizată şi pe acces aparent nelimitat la resurse**. Acum dezvoltarea urbană a devenit mult mai complicată, trebuind să facă faţă unei multitudini de solicitări, cele ale cetățenilor, ale proprietarilor de teren, ale constructorilor, ale dezvoltatorilor imobiliari şi a unei game largi și diferite de interese.

De aici putem vorbi de o **criză legitimă a planificării urbane**, față de care începe să se manifeste o reticență majoră, datorită însăși comprehensiunii termenului[8] în sine, prejudiciat în sensul său profesional de ideea *planificării economiei socialiste*.

Noul context social şi economic aduce schimbări majore în structura localităţilor din sud estul Europei, mai ales în zona urbană. Acestea se pot sintetiza astfel[9]:

- *expansiune teritorială necontrolată a localităţilor*,
- *decăderea infrastructurii*,
- *pierderea sau deprecierea resurselor naturale şi a patrimoniului cultural*,
- *segregarea socială şi spaţială a cetățenilor*.

Putem să conturăm astfel ideea că se pierd în mod permanent acele calități sau aspecte pozitive pe care le-a avut Orașul Comunist, caracterizat prin:

- *formă compactă,*
- *populație urbană integrată din punct de vedere social,*
- *sistem integrat de parcuri şi spaţii publice şi*

[8] Planificare / a planifica - a întocmi un plan; a programa, a organiza și a conduce pe bază de plan; a organiza o activitate, întocmind planul după care să se desfășoare diferitele ei faze - dexonline (https://dexonline.ro)

[9] *** - *Twenty Years of Transition:The Evolution of Urban Planning in Eastern Europe and the Former Soviet Union, 1989 - 2009,* Human Settlements Global Dialogue Series, no. 5, 2009

- *sistem de transport (de persoane şi de marfă) și de servicii și dotări calibrate la nivelul gradului de dezvoltare al localității.*

Dezindustrializarea nu a reprezentat doar un proces de transformare economică. Acest proces îl putem decodifica şi prin prisma **transformărilor culturale, istorice şi sociale**.

Fiecare grup de actori urbani „lecturează" procesul în termeni diferiți si reacționează diferit la provocările si oportunitățile sale.

Din punct de vedere cultural, **siturile abandonate, relicvele industriale, terenurile compromise sau zonele rezidențiale disfuncționale, limitrofe platformelor industriale** reprezintă efecte al procesului de dezindustrializare cu un **mare potențial de reinventare**. Prin **noile intervenții şi/sau politici urbane** se pot identifica oportunități pentru integrarea acestora în peisajul urban, cu noi semnificații culturale:

- **unele care reiterează istoria locului şi calitățile estetice ale sitului**, şi
- **altele care au potențialul de revizuire totală a imaginii urbane**, utilizând la maxim **vocația locului** şi **contextul urban avantajos**.

Toate aceste schimbări severe ale perioadei de tranziție au subliniat nevoia de o politică revigorată de planificare urbană care să răspundă la cerințele de dezvoltare durabilă, susținută, a sistemelor socio-urbane.

1.2 Formarea și apariția siturilor postindustriale

La începutul secolului XX și, mai ales, după cel de-al doilea război mondial, orașele au început să crească foarte rapid, cu o rată de creștere exponențială. Vechile centre istorice sau „orașele tradiționale" nu mai ocupă astăzi decât o suprafață relativ mică din totalul suprafeței actuale a orașului. Siturile vechi industriale, care

datau de la începutul secolului, nu se mai află localizate la periferia localității, de cele mai multe ori acestea au ajuns să fie situate în apropierea centrului actual al așezării. O consecință a acestei creșteri a fost aceea că suprafața centrului vechi a rămas mult prea mică și nu mai poate asigura nevoile de localizare a activităților de reprezentare a noului oraș, ceea ce a condus la o presiune mare pentru mărirea/expansiunea zonelor centrale[10].

Pentru a preîntâmpina aceste cerințe, multe din zonele industriale din orașele europene s-au transformat în extinderi funcționale ale vechilor centre. Fenomenul a avut loc bazându-se și pe o serie de caracteristici de localizare pe care aceste incinte le-au avut:

- **amplasarea lângă cursuri/oglinzi de apă –** determinate de accesul la resursele energetice și la apă sau pentru evacuarea apelor uzate,
- **amplasarea lângă zonele rezidențiale cu densitatea cea mai mare** – valorificând rapid / direct forța de muncă disponibilă.

Acesta este și motivul pentru care cele mai multe din zonele economice în orașele europene și a celor tradiționale întâlnite în America de Nord sau în Australia (așezări rezultate din colonizare) au unele din cele mai valoroase amplasamente urbane[11].

Nevoile societății moderne au produs o serie de presiuni pentru o reorganizare a spațiului urban astfel încât acesta să răspundă la cerințele sociale urbane:

- locuirea și sănătatea cetățenilor, și
- bunăstarea socială și progresul economic.

[10] Tung, Anthony M. - *Preserving the World's Great Cities - The Destruction and Renewal of the Historic Metropolis,* New York: Three Rivers Press, 2001, pp. 16 - 28
[11] Ibidem

Răspunsul tipic si dominant al istoriei urbane în ultimului secol a fost o dezvoltare continuă a limitelor urbane împreună cu o creștere a diversității de folosire ale terenurilor și a zonelor construite, care a reprezentat un fenomen de tranziție extrem de complex.

Tranziția este în fapt o trecere de la un sistem de valori la altul, iar aceasta trecere se constituie ca proces caracterizat prin câștiguri cât și prin pierderi și riscuri.

Mai presus de simpla localizare a unor funcțiuni urbane, din ce în ce mai diverse și mai complexe, orașul înseamnă și localizarea unor bunuri urbane ca sursă de bunăstare materiala – așa se explică de ce multe din teoriile urbane în ultimele decenii ale secolului XX au abordat orașul ca pe un produs.

Cerințele actuale la care acest produs trebuie să răspundă presupun o restructurare a valorilor urbane în fața globalizării și solicită o analiză echilibrată atât asupra avantajelor competitive de expansiune ale zonelor urbane (ca tendință exogenă) cât și asupra potențialului acestora de a soluționa problemele interne cu care se confruntă (ca tendință endogenă).

Manifestarea unui interes dezechilibrat este un risc care conduce la **degenerarea progresivă a orașului**, permițând **decăderea morală** sau **fizică** a acestuia, **parțială** sau **totală**, prin apariția **„locurilor problemă".** Acestea sunt[12]:

i. **Teritorii inadecvate din punct de vedere economic -** *oferta urbană inadecvată la noile cerințe de restructurare a activităților economice și a forței de muncă nu se poate adapta la noile cerințe de accesibilitate, conexiuni de date și informații, de*

[12] Roberts, P., Sykes, H. - *Urban Regeneration - a handbook* , London: Sage Publications,2000, pp. 30 - 45

infrastructură, existența unor slăbiciuni structurale ale zonelor urbane, a unor probleme interne acumulate istoric.

ii. **Zone de catalizare ale problemelor social – comunitare -** *mutațiile în structura societății, modificarea valorilor sociale, a comportamentelor sociale, o nouă notorietate a locului, concentrarea populației de o anumită etnie sau cu un anume statut social, imaginea și siguranța orașului, alte așteptări de la ceea ce oferă locul sunt câteva din determinările problemelor de acest tip.*

iii. **O ipostază a uzării fizice și morale a construcțiilor și echipamentelor urbane -** *scoaterea din uz, abandonul, îmbătrânirea morală sau fizică a structurilor și infrastructurilor și costurile mari de refacere sau de exploatare au determinat procesul de decădere și imaginea urbană inadecvată.*

iv. **O concentrare de situri poluate -** *urbanizarea nu a fost conformă și astfel a determinat un consum mare de energie și un proces de poluare istorică, consistentă.*

Numeroase teritorii urbane încep să își piardă în acest mod parte din caracteristicile semnificative și ajung într-un stadiu de nefuncționare și de decădere.

Declinul acestor situri urbane, de dimensiuni poate mici la început, dar care generează la rândul lor regresul, se observă prin **pierderea sau atrofierea atributelor morfologice si funcționale** în urma acțiunii unor factori.

Studiul de față se concentrează pe această categorie de terenuri urbane și încearcă să evalueze **care sunt cele mai adecvate tipuri de intervenții pentru readaptarea acestora la condițiile actuale de dezvoltare a societății**. Provocarea politicilor urbane actuale este aceea de a înțelege extins și integrat fenomenul și de a găsi cele mai

bune tipuri de programe și reglementări pentru a deturna regresul și pentru a transforma spațiile problemă în spații benigne din punct de vedere urban.

1.3 Delimitare conceptuală a siturilor postindustriale

Există o varietate destul de mare a conceptului de **brownfield** (în limba engleză) sau **friche industrielle** (în limba franceză). O traducere adecvată la scopul lucrării de față este aceea de **sit post-utilizat**, în studiul de față se vor lua în considerare doar acele situri care au avut o funcțiune economică, excluzând pe cele cu utilizare militară sau rezidențială.

Conform conceptelor utilizate planificarea urbană în Statele Unite ale Americii **brownfieldurile sunt terenuri care au avut o funcțiune prealabilă, de cele mai multe ori industrială sau comercială. Terenurile pot fi poluate sau contaminate de deșeuri, și au posibilitatea de fi refolosite odată ce au fost depoluate și curățate. Terenurile care au un grad extrem de mare de poluare nu intră in categoria brownfieldurilor.**

În **legislația americană**[13] aceste **terenuri care conțin o sursă de poluare extrem de periculoasă sau care au fost afectate iremediabil pentru o perioadă de timp mai mare de 50 de ani de o contaminare gravă sunt interzise utilizării și sunt propuse să fie conservate, după depoluare**, costurile fiind garantate de stat.

Relevantă este experiența Statelor Unite ale Americii unde pentru prima dată se vorbește de brownfield în 1992[14] în campania electorală. În anul respectiv a fost realizată de Departamentul de Planificare al Districtului Cuyahoga prima analiza detaliată în vederea dezvoltării unei politici administrative pentru reutilizarea siturilor de acest gen. Agenția SUA de Protecția Mediului a selectat de altfel

[13] Preluat după *http://www.brownfieldscenter.org/big/glossary.html* si
[14] Preluat după *http://www.elistore.org/reports_detail.asp?ID=459*

Districtul Cuyahoga pentru realizarea primului proiect pilot în septembrie 1993.

În urma derulării studiului, ca rezultat al acestuia, au fost instituite **trei categorii de brownfield**, pentru fiecare din acestea fiind delimitate mecanisme diferite de finanțare și de implementare a acțiunilor de remediere și/sau de redezvoltare. Cele trei categorii identificate sunt:

- **Greyfield** - *categorie de terenuri care au fost utilizate anterior, care au infrastructura activă, dar care au o utilizare inadecvată zonei în care se situează sau care blochează alte proiecte aflate în derulare*,
- **Brownfield [propriu zis]** - *teren sau ansambluri de construcții, active sau inactive, a căror refolosire ar putea fi afectată de existența unui grad acceptabil de poluare sau de contaminare*, și
- **Situri istorice** - *terenuri sau ansambluri de construcții care au valoare istorică sau culturală și care nu pot fi utilizate în mod profitabil datorită amplasamentului și/sau datorită costurilor foarte ridicate pentru protecția valorii istorice /culturale*.

Definițiile europene sunt ceva mai extinse față de cele nord americane. Cea mai cunoscuta și unanim acceptată în Europa este cea dată de CABERNET[15], această organizație nu realizează doar o descriere a tipului de sit ci merge mai departe și statuează *nevoia de evaluare istorică, de remediere* și subliniază *beneficiile refolosirii*.

Brownfield-urile[16] sunt definite, după CABERNET, ca fiind **probleme și oportunități urbane** (*incluzând și situri non urbane contaminate și cu dimensiuni generoase - vezi de exemplu siturile miniere*) **și a căror reutilizare este atractivă datorită**:

[15] CABERNET - „Concerted Action on Brownfield and Economic Regeneration Network" reprezintă o rețea multidisciplinară din Marea Britanie care are ca scop principal să faciliteze soluții noi și practice pentru siturile urbane abandonate, *www.cabernet.org.uk* - https://www.eugris.info/displayresource.aspx?r=4637

[16] www.cabernet.org.uk - https://www.eugris.info/displayresource.aspx?r=4637

- Amplasării – pentru că sunt situate în general în zone urbane strategice și dezvoltate,
- Potențialului – pentru că au sau pot avea rapid atractivitate fiscală (prin taxe și impozite reduse),
- Folosinței istorice – pentru că au fost afectate de utilizări precedente pe situl propriu zis sau în vecinătate și care determină un caracter aparte / vocația zonei,
- Folosinței actuale – pentru că sunt libere sau sub utilizate,
- Necesității investiţiilor noi – pentru că necesită intervenții pentru a fi reutilizate la capacitatea reală si acest aspect implică investiții și susținerea unei economii orizontale de sprijin,
- Folosinței posibile – pentru că pot conduce la evitarea ruinării zonei prin realizarea unor noi funcțiuni cu valoare sociala și ecologică,
- Nivelului de contaminare – pentru că pot avea probleme de contaminare reală sau percepută este importantă determinarea gradului și natura contaminării,
- Potențialului de expansiune a procesului de ecologizare – acestea pot grăbi decontaminarea zonei și nu numai a sitului in sine, generând o politică locală.

Însă este nevoie de o atenție deosebită pentru a evalua o serie de elemente care sunt esențiale pentru valorificarea terenurilor în cauză, teme precum:

- Posibilele garanții necesare în viitor privind sustenabilitatea intervențiilor,
- Lipsa experienței locale – în domeniul juridic, ecologic, fiscal, tehnică sau a competențelor specifice de proiectare în redezvoltarea brownfield-urilor,
- Riscurile economice datorate recesiunii economice care a determinat starea de abandon,

- Situația juridică, uneori neclară asupra proprietății sau existența unor speculatori pe piață care caută profitul imediat,
- Situația juridică sau administrativă neclară privind reglementările de evaluare a mediului și a standardelor de remediere sau a cadrului de reglementare urbanistică, și nu în ultimul rând
- O posibilă rezistență a comunității în fața proiectelor propuse.

La începutul anilor '90 nu existau la nivel european alte țări decât cele din nordul Europei care să își integreze în legislație termenul de brownfield, iar acestea au urmat de altfel modelul britanic. Ulterior modelul s-a extins determinat de integrarea problematicii regenerării urbane în referențialul european de politici urbane și a delimitării unor finanțări speciale, însă fără a dezvolta o politică publică sistematică așa cum este în Marea Britanie.

În conformitate cu reglementările legale britanice - *Planning Policy Guidance 3* PPG3[17] - definiția brownfield este următoarea: acestea sunt **terenuri care au fost ocupate de structuri permanente, altele decât cele agricole sau forestiere, și care au avut asociată o infrastructură permanentă**.

În lumina definiției de mai sus, categoriile de brownfield propuse în Marea Britanie[18] sunt următoarele:

- *Categoria 1* - **terenuri dezvoltate anterior și care acum sunt libere**,
- *Categoria 2* - **clădiri vacante**,
- *Categoria 3* - **terenuri și clădiri abandonate sau neglijate**,

[17] www.communities.gov.uk/planningandbuilding/planningsystem/planningpolicy/planningpolicystatement/
[18] Ibidem

- *Categoria 4* - **terenuri și clădiri încă active dar care sunt afectate de o viitoare noua dezvoltare imobiliară, care a fost anunțată**,
- *Categoria 5* - **terenuri și clădiri încă active dar care au potențial de redezvoltare imobiliară**.

O altă abordare importantă este definirea **statutului de brownfield**[19] **ca sit refolosibil**. Acest statut reprezintă o condiție a dreptului de proprietate reglementat, prin care se prevede o restricție a utilizării, extinderii sau reutilizării terenurilor și construcțiilor în cazul în care se dovedește că este prezentă sau există potențialul prezenței unei substanțe periculoase, poluatoare sau contaminatoare, care poate include țițeiul sau scurgeri de hidrocarburi.

Statutul reglementat/instituționalizat de brownfield este însoțit de:

- **restricții specifice de utilizare**,
- **accesul la resurse de finanțare specifice** și un **cadru de stimulare financiar fiscală a dezvoltării** și
- **un cadru specific de planificare urbană**.

Aceste prescripții legale reprezintă prevederi mult extinse față de condițiile de construire care sunt prevăzute de legislația românească.

Pentru a avea o politică comprehensivă de valorificare a resursei funciare importante la nivel urban rezultate din procesele de schimbare economică care au condus la vacantarea unor terenuri industriale cu sau fără clădiri și construcții speciale, este important să realizăm inventarierea acestora utilizând criteriile și temele care au fost expuse mai sus.

Oportunitatea actualizării documentațiilor PUG facilitează formularea unei politicii [locale] de valorificare a siturilor respective atât prin identificarea lor cât și prin evaluarea oportunităților de dezvoltare/ redezvoltare bazată/ orientată pe această resursă.

[19] www.brownfields-development.com.org

Procesul de implementare a Planului Urbanistic General de generație nouă poate conduce la crearea instrumentelor adecvate pentru reutilizarea imobilelor brownfield, mijloacele respective vor trebui să corespundă problemelor cauzate de aspecte de natură economică, socială, istoric-culturală sau de context fizic.

PRIVATIZAREA ȘI REGIMUL PROPRIETĂȚII ÎN ROMÂNIA

În cazul statelor postcomuniste, imobilele de tip brownfield sunt rezultatul tranziției de la economia centralizată la sistemul economic de piață iar procesul a fost însoțit, suplimentar față de ceea ce cunoaște Europa de Vest, de o modificare substanțială a regimului de proprietate a acestor imobile.

În cazul României procesul de privatizare a fost unul lent, acoperind întreaga varietate de bunuri – cele de interes privat domestic până la cele care au reprezentat mijloace importante de producție a economiei naţionale, astfel că multe din interesele de dezvoltare s-au manifestat prin două tendințe:

- prima a fost cea a **dezvoltării aproape exclusive în greenfield** și
- a doua s-a concentrat pe **valorificarea izolată a unor imobile cu regim cert de proprietate fără a exista o viziune de ansamblu**, la nivelul întregii localităţi pentru valorificarea resursei funciare potențiale rezultate din privatizare.

2.1 Transferul proprietății de stat în România

Privatizarea proprietății a reprezentat una din problemele care afectează și astăzi dezvoltarea durabilă a României.

Nu transferul proprietății a fost problema ci modul în care aceasta s-a făcut, indiferent dacă vorbim de transferul de **proprietate domestică sau industrială** (și aici includem toate domeniile de activități economice, de la cele industriale până la cele comerciale).

Prima problemă se datorează perioadei lungi în care s-a realizat efectiv - cu documente și cu folosirea efectivă a imobilului, cu sau fără construcții - și fără a avea o inventariere prealabilă. Existența unui inventar asupra masei imobiliare privatizabile ar fi condus la:

- crearea unui **cadru legal adecvat realității**,
- organizarea modului de realizare a **transferului pe principiile eficienței și a transparenței**,
- evitarea proceselor în instanță care au creat precedente dar și o **dualitate a procesului de privatizare**, care s-a realizat în fapt atât **administrativ cât și judiciar**.

Transferul proprietății domestice s-a realizat în **trei etape**[20] iar acest proces a creat **alternativa de proiecte de expansiune greenfield** pentru dezvoltările urbane pe tot parcursul acestei perioade.

Cele trei etape au fost:

- Prima etapă 1991 - Legea 18/1991 privind fondul funciar,
- a doua etapă 1998 - 2001 - Legea 112/1998 și Legea 10/2001 privind retrocedarea proprietăților către vechii proprietari, deposedați de regimul comunist, și
- a treia etapă din 2005 până în prezent - pachetul de legi ale proprietății cuprinse în Legea 247/2005 care a încercat să le coreleze pe cele apărute anterior și cu acte normative, în special cu cele care reglementează publicitatea imobiliară (Legea 7/1996).

[20] Munteanu, S.E. – „Reconsiderarea siturilor postindustriale în dezvoltarea durabilă a organismului urban", cap. 5.3. Cadru legislativ românesc relevant pentru intervenții asupra siturilor postindustriale, pag. 241-244 [teza de doctorat 2011/ UAUIM]

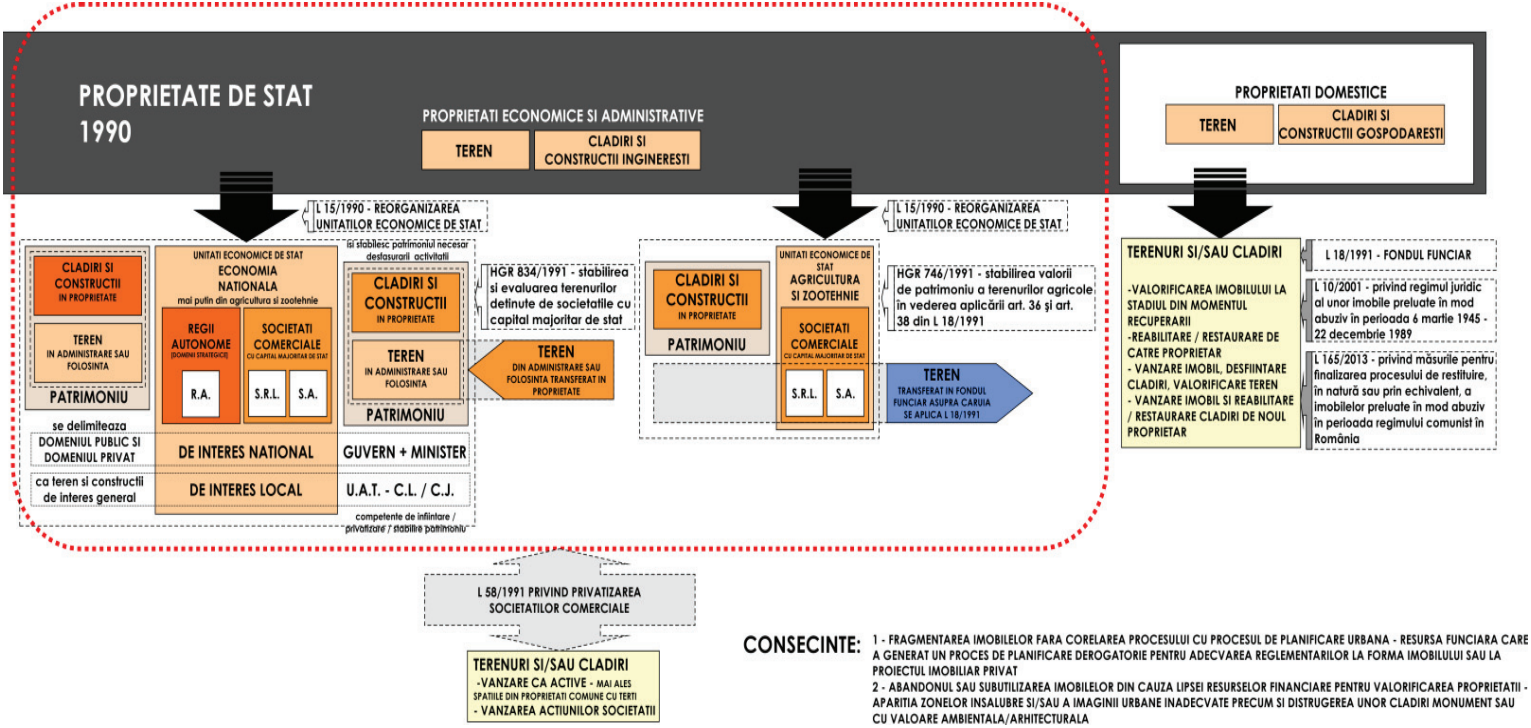


Figura 1: Schema explicativă asupra proceselor de transfer al proprietății de stat în favoarea noilor societăți comerciale cu capital majoritar de stat și asupra proceselor de constituire și reconstituire a proprietății pentru persoanele fizice.

Sursa: legislația cu incidență asupra constituirii dreptului de proprietate, interpretate și prelucrate de autor

Pentru **proprietățile industriale** transferul s-a realizat în trei moduri diferite, dar care nu au fost foarte clar delimitate și nici coordonate, lăsând loc deciziilor extrem de subiective:

- Prima a fost **privatizarea terenurilor societăților comerciale prin Hotărârea de Guvern 834/1991** care a transferat gratuit terenurile aflate în incintele acestora, indiferent dacă mai erau active sau nu și care până la apariția Legii 281/1998 care statuat proprietatea publică și privată nu a avut niciun control din partea primăriilor în raza cărora se aflau terenurile. **Consecințele au fost diverse, dintre cele mai grave menționăm privatizarea unor spații cu vocație publică, acestea fiind transferate în proprietatea privată precum drumuri și alei de acces, căi ferate, parcări, terenuri amenajate sau neamenajate**.
- A doua metodă a fost **MEBO - *Management Employee Buyouts***, care presupune trecerea mijloacelor de producție ale unităților economice care se vor privatizate, din proprietatea statului în proprietatea muncitorilor, angajaților sau salariaților, aceștia având drept de preempțiune la cumpărarea acțiunilor sau societății. Există și o perioadă de 10 ani în care orice tranzacție era interzisă, precum și o serie de modificări în statutul societății. **Consecințele au fost și sunt complexe, dar strict pentru subiectul studiului se menționează faptul că odată cu acest transfer s-a creat o dispersie a acestor proprietăți fără ca să existe nicio strategie dezbătută și asumată public. De asemenea s-a transferat proprietatea și activitatea către persoane sau grupuri care nu au avut interesul să mențină activitățile, unele din acestea având potențial ca să devină profitabile pe baza strategiilor economice proprii.**
- A treia a fost realizată prin **vânzarea activelor societăților comerciale**, rămase în proprietatea statului sau deja privatizate, fără a avea niciun fel de strategii de marketing prealabile, doar pentru câștiguri imediate. Valorificarea

acestora a fost posibilă mai ales pentru cele care au avut autonomie fiind situate singular față de incinta principală precum și pentru că nu au avut nevoie de reglementarea situației juridice asupra terenului fiind ocupat în devălmășie cu ceilalți coproprietari. Ultima situație este și cea mai comună fiind reprezentată d spațiile cu alta destinație amplasate la parterul blocurilor de apartamente. **Consecințele au fost divizarea succesivă a patrimoniului societăților comerciale, ceea ce a determinat pe de o parte blocarea oricăror șanse de redezvoltare prin divizarea managementului iar pe de altă parte, imaginea urbană a suferit prin improvizații** atât la nivelul arterelor majore de circulație (unde sunt localizate spațiile comerciale care au fost privatizate) cât și în zonele platformelor industriale (unde a apărut abandonul sau utilizarea improprie a proprietății) – așa au apărut cele mai multe din siturile postindustriale abandonate.

Fiecare din variantele prezentate au funcționat independent, concomitent sau succesiv, astfel încât consecințele au devenit și mai complexe. În cazul marilor orașe din România fenomenul de tranziție a proprietății statului către persoane juridice care dețin astăzi aceste imobile este mult mai amplu și mai diversificat, prezentul studiu însă nu își propune să clarifice aceste aspecte pentru că scopul final este acela de a identifica instrumente pentru politici funciare corelate cu direcțiile strategice de dezvoltare asumate.

Planurile Urbanistice Generale adoptate în perioada 2000 au fundamentat opțiuni de dezvoltare pertinente însă bazate pe o **situație juridică volatilă** și pe o **concentrare a resursei de teren în proprietatea statului**. La acel moment procesul de descentralizare a statului se afla în fază incipientă și în sfera publică autoritățile publice locale erau total dependente de decizia și de resursele pe care le deținea încă statul.

Astfel că paradigma de dezvoltare pentru orizontul de timp de 10 ani pe care îl aducea generația acesta de PUG era viciată cel puțin pe două direcții:

- conceptul de dezvoltare se baza pe o resursă consistentă de teren la dispoziția autorității publice – locale sau centrale – care putea să dispună astfel de operațiuni de restructurare sau de reconfigurare urbană fără să existe bariera regimului proprietății si
- incintele industriale sau de activități economice erau parțial active și parțial în proprietatea statului astfel că se presupunea că vocația acestora se va menține, ele nefiind vizate de procesele de dezvoltare altfel decât prin intensificarea sau diversificarea activităţii economice preexistente.

Implementarea prevederilor acestei generații de PUG a generat – din aceste motive de necorelare a regimului proprietății cu cadrul de reglementare urbanistică și cu prescripțiile legale privind realizarea efectivă a proiectelor – un proces de revizuire punctuală a cadrului legal referitor la urbanism și amenajarea teritoriului care a complicat și a viciat domeniul. Rezultatul a fost o inflație de documentații de urbanism PUZ inițiate atât de investitori cât și de autoritatea publică care au modificat prin derogare de cele mai multe ori prescripțiile sistemice ale PUG, blocând șansele ulterioare de a realiza obiective de interes general.

Următoarea generație de PUG a valorificat oportunitatea transferului dreptului de proprietate și a schimbat abordarea, astfel că resursa funciară reprezentată de siturile postindustriale a fost luată în considerare în noua viziune de dezvoltare.

Printr-o simplă suprapunere a datelor privind limitele imobilelor de tip proprietate industrială și zonele de dezvoltare propuse prin documentațiile noi de planificare spațială se poate înțelege relevanța și consistența acestei teme: toate aceste areale constituie în fapt

zonele suport și motor de dezvoltare ale orașului. Prin urmare limitele tipului de reglementare adoptat până acum trebuie înlăturate și vor trebui identificate modalități de activare a proiectelor complexe care trebuie implementate.

Astfel, una din metodele utilizate este suprapunerea a trei layere majore relevante pentru analiză:

- Datele cadastrale ANCPI la data studiului
- Localizarea zonelor strategice și a zonelor de dezvoltare propuse și
- Delimitarea marilor platforme/aglomerări economico-industriale existente în 1990, la data debutului procesului de descentralizare și privatizare.

2.2 Consecințele aplicării HGR 834/1991 la nivel urban

Incintele industriale sau alte active economice au avut un statut privilegiat înainte de 1990 atât prin localizare cât și prin asigurarea tuturor facilităților urbane de care acestea aveau nevoie: accesibilitate bună, proximitatea forței de muncă localizate în cartiere cu locuințe colective, utilități și infrastructură adecvată.

Pentru un număr mare de PUG realizate în ultimii 15 ani se constată o serie de probleme care sunt comune tuturor zonelor care tradițional aveau funcții economice, probleme cu referință la regimul juridic actual al imobilelor care sunt prezente astăzi pe teren.

Problematica s-a structurat pe observații alocate pe trei paliere reprezentative: cele privind configurarea parcelelor/ imobilelor, cele referitoare la tipul de sarcini care au fost preluate odată cu constituirea dreptului de proprietate și starea actuală - de utilizare sau de abandon al proprietății. Aceasta este sumarizată în tabelul următor, indicându-se și tipul de disfuncționalități cărora se vor adresa propunerile din capitolul corespunzător al studiului.

Palier de analiză:	**Probleme identificate din perspectiva tipului de proprietate**	**Consecințe care trebuie soluționate**
parcelă / imobil	**dezmembrarea imobilelor** fără niciun criteriu, forma și suprafețele au rezultat în urma deciziilor de vânzare a activelor:	**reconfigurarea imobilelor** este imperios necesară concomitent cu asumarea unei strategii de valorificare în parteneriat cu administrația locală (obligatoriu)
	delimitarea unei suprafețe minime pentru clădirile închiriate și/sau vândute, asigurarea minimală doar a servituții de vedere (uneori nici măcar aceasta), accesibilitatea și asigurarea parcării prin servitute sau prin decuparea unor alei de acces și a platformelor de parcare doar pe criteriul funcționalității	**intervențiile / proiectele individuale** vor trebui **corelate cu viziunea de dezvoltare a orașului**
sarcini juridice preluate	**poluare istorică** datorită activității economice – cel mai ades industrie	**costuri mari de investigare, de remediere și depoluare**
	infrastructură industrială comună – rețele edilitare și echipamente	**clarificarea regimului juridic** asupra infrastructurii industriale – interconectare cu cea domestică, livrarea de servicii către populație etc
	infrastructură industrială de transport pe amplasament – căi ferate și drumuri de incintă (unele cu servituți în favoarea altor	**costuri consistente de dezafectare** – dacă se ia decizia de dezafectare – sau **costuri de modernizare –** asigurarea unui buget

	imobile desprinse din cel în cauză)	de modernizare a infrastructurii împreună cu deținătorii fondului dominant/ aservit de proprietate precum și cu administrația locală
		clarificarea regimului juridic – servituțile de trecere sau acces **dar și situația juridică în sine** – unele sunt transferate doar în administrare sau folosință odată cu constituirea dreptului de proprietate de către Ministerul de resort
utilizarea sau abandonul proprietății	**imobile neutilizate sau subtilizate** din **rațiuni financiare** (lipsa unui buget de investiții adecvat al proprietarului) sau din **capacitate limitată de management** (lipsa unei culturi a parteneriatului – cu alți parteneri privați și/sau cu municipalitatea)	identificarea de **politici locale privind folosirea temporară a imobilelor private în scop public** – evenimente publice (târguri, expoziții, concerte etc) sau realizarea unor spații de interes public cu caracter temporar – parcări, spații verzi și/sau de socializare etc
		crearea de **mecanisme transparente** pentru construirea de capital social în vederea realizării unor **parteneriate public private eficiente**

Tabel 1 - Problematica din perspectiva regimului proprietăți a imobilelor rezultate din aplicarea prevederilor HGR 834.

Fiecare din consecințele identificare reclamă o anumită soluționare, astfel:

- **reconfigurarea imobilelor** vizează **procese de parcelare sau reparcelare** care să conducă la **determinarea condițiilor de construibilitate** a acestora corelat cu destinația atribuită prin documentațiile de urbanism;
- **intervențiile individuale** trebuie să fie **etape de proces** de dezvoltare **sau componentă a unui proiect urban** de anvergură;
- **remedierea și depoluarea** sunt **servituți** incluse în cadrul de reglementare urbanistică care vizează un anumit **regim de facilitați sau subvenții de dezvoltare**;
- **regimul juridic al infrastructurii industriale** trebuie **corelat cu regimul achizițiilor, exproprierii** sau a **altui mod de preluare în proprietatea sau în managementul autorităţii publice**;
- **regimul infrastructurii de transport (și a infrastructurii edilitare asociate)** va trebui să determine **opțiuni de parteneriat public privat sau alte forme de asociere;**
- lipsa de utilizare a imobilelor trebuie să permită mecanisme de **folosință provizorie** cu un regim clar - **politică de urbanism temporar**;
- identificarea de opțiuni de parteneriat public privat.

Clarificarea condițiilor pe care regimul de proprietate le impune va permite ulterior delimitarea de criterii de căutare pentru metode și instrumente pentru soluționarea problematicii intervențiilor reglementate asupra siturilor post industriale.

2.3 Prerogativele dreptului de proprietate asupra planificării urbane

Dreptul de proprietate reprezintă o relație juridică complexă între proprietar și bunurile sale. Astfel articolul 555 din Noul Cod Civil NCC (aprobat prin Legea nr. 287/2009), actualizat în 2022, dreptul de proprietate este „dreptul titularului [proprietarului] de **a poseda, a**

folosi şi a dispune de un **bun** în mod **exclusiv, absolut şi perpetuu, în limitele stabilite de lege precizând că, în condițiile legii, el este susceptibil de modalități şi dezmembrăminte, după caz**".

Există trei tipuri de bază ale dreptului asupra proprietății imobiliare:

a) **dreptul deplin asupra unui bun imobil** (teren, construcție). Titularul, în virtutea acestui drept este îndreptățit să **exercite singur toate prerogativele conferite de acest drept (posesia, folosința și dispoziția)** și, totodată, este îndreptățit să „dezmembreze" dreptul său de proprietate prin consimțirea ca anumite prerogative să fie exercitate de alte persoane, ca drepturi reale, dezmembrăminte ale dreptului de proprietate;

b) un **drept derivat (dezmembrământ)** care conferă titularului doar unul sau două dintre atributele dreptului de proprietate **(posesia și folosința) în baza unor înțelegeri**, ceea ce implică **folosința unui bun imobil** (teren, construcție) **sau edificarea unei construcții pe terenul altuia**. Acest drept este rezultatul unor manifestări de voință dintre proprietarul deplin (nudul proprietar) și un terț căruia i se încredințează posesia și folosința bunului. Aceste drepturi, care pot fi **închiriere, superficie, uzufruct, uz, administrare,** au un **caracter temporar,** iar unele dintre ele **pot fi,** conform înțelegerii dintre părți, **delegate altor persoane** (de exemplu, subînchirierea);

c) un caz special**, tot un derivat al dreptului de proprietate**, este **dreptul de servitute** care reprezintă **o sarcina impusă asupra unui fond (teren) pentru utilitatea unui fond învecinat care aparține unui alt proprietar**. De exemplu, dreptul proprietarului unui teren înfundat (fondul dominant) de a trece peste terenurile învecinate (fonduri aservite) pentru a ajunge la o cale publică reprezintă o servitute.

Dreptul de proprietate se concretizează în următoarele caracteristici distinctive:

– sub aspect **economic** - este un drept de „apropriere" a unor bunuri, corporale sau incorporale/necorporale,

- exprimă o **relaţie socială de apropriere, de însușire** a conținutului proprietății,
- cuprinde în conţinutul său atributele **posesiei, folosinței şi dispoziției**, iar
- **atributele dreptului de proprietate** sunt exercitate de proprietar prin **puterea şi în interesul** său **propriu.**

De asemenea dreptul de proprietate este un drept

- **absolut** - este unicul drept care conferă titularului său exercițiul tuturor prerogativelor sale - posesia, folosința şi dispoziția;
- **exclusiv** - proprietarul este îndreptățit să exercite singur toate prerogativele conferite de acest drept și
- **perpetuu** - durează atâta vreme cât subzistă bunul care îi formează obiectul.

Dreptul de proprietate publică aparține, în regim de drept public, statului şi unităţilor administrativ-teritoriale iar **dreptul de proprietate privată** aparține oricărui subiect de drept.

Subiectele de drept public - statul şi unitățile administrativ-teritoriale - pot constitui cu privire la bunurile proprietatea lor publică următoarele drepturi corespunzătoare (conform articolului 866 din Noul Cod Civil):

- **dreptul de administrare**
- **dreptul de concesiune** și
- **dreptul de folosință cu titlu gratuit.**

Transferarea sau delegarea acestor drepturi derivate se fac în baza cadrului legal specific care reglementează fiecare din ipostazele enumerate.

Dreptului de proprietate privată, indiferent de titular - subiectele de drept public sau persoanele fizice şi persoanele juridice de drept privat - îi corespund **dezmembrămintele** acestuia, respectiv:

- **dreptul de uzufruct;**
- **dreptul de uz;**
- **dreptul de abitație;**
- **dreptul de superficie;**
- **dreptul de servitute.**

Dreptul de uzufruct conform art. 703-748 NCC este definit ca fiind acel drept real principal, esențialmente temporar, care conferă titularului său numit uzufructuar, dreptul de a exercita asupra bunului sau bunurilor altuia atributele_posesiei şi folosinței, cu obligaţia de a le conserva substanța şi de a le restitui proprietarului la încetarea dreptului de uzufruct.

Dreptul de uz şi dreptul de abitație conform art. 749-754 NCC reprezintă varietăți ale uzufructului, conferind titularului lor posibilitatea de a folosi lucrul altuia şi de a-i culege roadele, dar această activitate trebuie desfăşurată numai în măsura în care sunt necesare nevoilor lui şi ale membrilor familiei sale.

Dreptul de uz este un drept real asupra unui bun în virtutea căruia o persoană numită uzuar poate să-l folosească, adică să-i culeagă fructele, numai în măsura satisfacerii nevoilor personale şi ale familiei sale.

Dreptul de abitație este un drept real în temeiul căruia titularul său **poate folosi o locuință, o casă, un spațiu locativ în general, ce aparține unei alte persoane.**

Dreptul de superficie este o instituție reglementata expres in NOUL COD CIVIL in art. 693-702 și înseamnă **dreptul de a avea sau de a edifica o construcție pe terenul altuia**, deasupra ori in subsolul acelui teren, asupra căruia superficiarul dobândește un drept de folosință.

Dobândirea dreptului de superficie, potrivit reglementarii din Noul Cod Civil, se poate face prin **act juridic** (act unilateral, precum testamentul, sau convenție), precum și prin **uzucapiune** sau prin **alt mod prevăzut de lege. Î**n toate cazurile se aplica dispozițiile privind cartea funciară.

Dreptul de servitute conform art. 755- 772 NCC este un drept **real**, **accesoriu**, **perpetuu** si **indivizibil**, instituit printr-un act unilateral sau bilateral de voință, care conferă proprietarului unui imobil (denumit **fond dominant**) unele prerogative asupra imobilului (denumit **fond aservit**) aparținând altui proprietar**, obligat sa suporte sarcinile impuse in favoarea fondului dominant**, altele decât cele ce reprezintă limitări normale ale dreptului de proprietate, determinate de ocrotirea unor interese sociale si asigurarea unei bune vecinătăți.

Fiecare din aceste ipostaze de gestiune a posesiei și folosinței sunt elemente constituente ale conținutului contractual de delegare a acestor drepturi.

Limitările din domeniul urbanismului – prescripțiile din conținutul regulamentelor de urbanism – **pot efectiv să limiteze două din prerogativele dreptului de proprietate: folosința și posesia**.

În cazul modului de utilizare a proprietății *ius utendi (dreptul de folosință)* nu va permite titularului acesteia să se servească de terenul și/sau construcțiile sale după cum dorește, ci va fi supus la anumite constrângeri în numele interesului unei alte persoane sau în numele comunității, interese care sunt conceptualizate în reguli de natură administrativă (cum sunt cele din sfera cadrului de reglementare urbanistică) sau juridică (cele prevăzute în NCC CAPITOLUL III: Limitele juridice ale dreptului de proprietate privată).

Posesia *(ius fruendi*) reprezintă o componentă a dreptului de proprietate care îi poate interzice titularului să dispună în totalitate de imobilul său prin apariția unor constrângeri certe care sunt mai presus de interesul său particular și care îi sunt opozabile.

2.4 Servituți de utilitate publică

Servituțile, în înțelesul legii, reprezintă limitări, restricții impuse asupra exercitării dreptului de proprietate asupra unui imobil pentru uzul sau utilitatea imobilului unui alt proprietar sau în beneficiul comunității publice, în acest ultim caz discutând despre **interesul public sau general**.

Există trei categorii de servituți în funcție de originea acestora:

→ **servituți care se nasc din caracterul natural al sitului/locului/amplasamentului**
exemplu: *servitutea de vedere, servitutea de trecere etc.*

→ **servituți care derivă din convențiile încheiate între proprietari**
exemplu: *dezmembrămintele dreptului de proprietate – drept de superficie consemnat prin act notarial (contract de superficie),*

→ **servituți care derivă din obligații/prevederi legale**
exemplu: *restricții de construire în zona de protecție a infrastructurii feroviare de transport impuse prin RGU/HGR nr. 525/1997.*

Ultima categorie reprezintă **restrângeri instituite în utilitatea publică și în interesul general și primesc și denumirea de servituți administrative**. Acestora le sunt asociate sarcini de natură financiar – fiscală care sunt transpuse imobilelor asupra cărora activează, drept pentru care instituirea acestora trebuie analizată în planul oportunității și fundamentată atent astfel încât rezultatul final să justifice efortul depus. Acestea pot face de asemenea obiectul facilităților și/sau a tipurilor de subvenții acordate de autoritatea locală sau centrală pentru a asigura intervenții necesare asupra siturilor problemă.

În plan juridic servituțile administrative răspund nevoilor principale exprimate în planul interesului comunității și anume:

→ nevoilor de **dezvoltare economică,**

→ nevoilor de **protecție a patrimoniului istoric,**
→ nevoilor de **protecție ecologică** și
→ a nevoii de asigurare a proximității deciziei publice - **descentralizare** și **specific local**.

Palierele enumerate mai sus indică – prin corespondență – **categoriile de intervenții** pentru care sunt definite **tipuri specifice de instrumente operaționale**.

INSTRUMENTE DE PLANIFICARE ÎN CONTEXTUL RECONSIDERĂRII CADRULUI NORMATIV ÎN ROMÂNIA

Uniunea Europeană a creat un sistem de programe și politici fundamentate pe strategiile adoptate în vederea atingerii viziunii asumate în Tratatele fondatoare Spațiul Comunitar European. Complementar, bugetul comunitar a alocat fonduri și mecanisme de valorificare a oportunităților de dezvoltare, acestea fiind diferite de la stat la stat. În principiu, experiența fiecărei țări și-a spus cuvântul, nu doar datorită practicilor pe care le-au perfecționat în timp, dar în primul rând s-au datorat structurii administrativ organizatorice a țărilor respective și a culturii civice și organizaționale pe care acestea le au. România, odată cu accesul în Uniunea Europeană, a intrat într-un proces de adecvare a cadrului legal și normativ din toate domeniile, în cazul planificării spațiale această transformare a început odată cu procesul de descentralizare amintit și în capitolul precedent. Procesul este și astăzi în derulare, astfel că, restrângând discuția asupra valorificării rezervelor funciare postindustriale, cadrul normativ se dovedește insuficient. Oportunitatea oferită de procesul de actualizare a Planurilor Urbanistice Generale și procesul de sistematizare si revizuire a cadrului legal din domeniu [elaborarea Codului Amenajării Teritoriului, Urbanismului și Construcțiilor aflat în dezbatere parlamentară] a creat șansa completării setului de metode și de instrumente destinate valorificării acestei resurse funciare.

Sunt de interes mijloacele structurate pe două categorii specifice, și anume:

- **Instrumente de planificare urbană**, și
- **Instrumente conexe – fiscale, juridice, de management și instrumente integrate**.

Acestea se diversifică la rândul lor prin prisma tipurilor de procese de dezvoltare pe care le vom analiza în continuare.

3.1 Limitări ale dreptului de proprietate generate de procesele de dezvoltare – tipologii de procese

Barierele identificate pe parcursul a peste 20 de ani, teme de natură legislativ administrativă care conduc la limitarea generică a operaționalizării Planurilor Urbanistice Generale, sunt listate mai jos. Astfel:

- Legislația aferentă domeniului urbanism nu conține prevederi referitoare la **modul de implementare al proiectelor strategice/ zonelor de dezvoltare** în sensul lipsei prescripțiilor privind mecanisme instituționale, financiare, drepturi și obligații ale proprietarilor de terenuri în raport cu servituțile urbanistice impuse sau cu propuneri ale documentațiilor de urbanism;
- Prevederile legislative și mecanismele de implementare (expropriere pentru cauză de utilitate publică etc.) **nu detaliază modul de implementare în cazul unor operațiuni urbanistice majore** (din punct de vedere al proprietății private/ publice și regimului juridic) raportat la drepturile și obligațiile proprietarilor de terenuri care survin ca urmare a aprobării unor documentații de urbanism (respectiv asigurarea terenului pentru dezvoltarea unor obiective de utilitate publică, mecanismele dedicate schimbului de terenuri sau exproprierii în cazul unor operațiuni urbanistice complexe);
- Legislația opozabilă **regimului proprietății nu este corelată în totalitate cu prevederile Legii 350/2001 privind amenajarea teritoriului si urbanismul**, cu modificările și completările ulterioare și prevederile HGR nr. 525/1996 pentru aprobarea Regulamentului General de Urbanism, cu completările și modificările ulterioare; Pentru implementarea unor propuneri ale PUG sunt necesare detalieri și corelări ale cadrului legislativ, astfel încât proiectele de dezvoltare să poată fi implementate în timp real;

- PUG în conformitate cu Legea 350/2001 privind amenajarea teritoriului si urbanismul, cu modificările și completările ulterioare, are caracter director și de reglementare (cuprinzând reglementări pe termen scurt și mediu- lung). Lista principalelor proiecte de dezvoltare și restructurare, constituie **prevederi pe termen lung**, necesar a fi **corelate** la momentul demarării implementării cu legislația privind **proprietatea și regimul juridic, instrumente financiare și mecanisme instituționale** (în vigoare la momentul implementării).

Trebuie să subliniem de asemenea că modalitatea de formulare și constituire a Planului Urbanistic General, luând în considerare chiar prevederile legale în baza cărora s-au realizat marea masă a documentelor de planificare spațială în România, pornește de la două determinări cu rol esențial:

- **Servituțile de tip configurativ imobiliar** care constituie efecte ale dezvoltării istorice (cu relevanță asupra morfotipologiei urbane), ale dezvoltării economice care a generat o amprentă asupra modului de ocupare a solului (funcțiuni și categorii de folosință), ale cutumelor și normelor legale și ale atitudinii față de resurse și patrimoniu și
- **Servituți de proces** care sunt generate de viziunea de dezvoltare bazată pe procese de **configurare pentru teritoriile nou asimilate**, de **modernizare pentru teritoriul tradițional al orașului** și de **reconfigurare pentru teritoriile destructurate, acesta din urmă cunoscând o diversitate de conținut și de scop** (precum operațiuni de redezvoltare, reabilitare, regenerare, restructurare etc.).

Desprindem astfel **trei tipologii de procese** care au rol determinant în formularea regulamentului de urbanism și **care facilitează**

implementarea viziunii asumate de dezvoltare determinând tipuri de operațiuni urbanistice specifice, după cum urmează:

- **procese de configurare** – se adresează teritoriilor situate de obicei la periferie, caracterizate de un parcelar de tip rural pentru care este nevoie de modificări acestuia pentru a atinge calitățile minimale de calificare ca imobile urbane, atât la nivel de parcelar cât și la nivel de configurare a spațiilor publice (trama viară) – se aplică **operațiuni funciare de parcelare și/ sau reparcelare,**
- **procese de modernizare –** se aplică teritoriului tradițional al orașului - prin **operațiuni complexe;**
- **procese de reconfigurare** – pentru teritorii destructurate - se aplică de asemenea **operațiuni complexe**.

Operațiunile funciare și operațiunile complexe au la data realizării studiului câteva elemente de ghidaj metodologic cu caracter orientativ. În continuare sunt extrase cele mai relevante pasaje din documentele adoptate sau care se află în curs de aprobare.

3.2 Operațiuni funciare

Operațiunile urbane de tip funciar care facilitează implementarea prescripțiilor regulamentului de urbanism sunt **parcelarea și reparcelarea**.

Regulamentul General de Urbanism aprobat prin HGR 525/1996, cu modificările și completările ulterioare, la articolul 30 alin. (1) definește parcelarea ca fiind „ operațiunea de divizare a unei suprafeţe de teren în minimum 4 loturi alăturate, în vederea realizării de noi construcții. Pentru un număr mai mare de 12 loturi se poate autoriza realizarea parcelării şi executarea construcţiilor cu condiția adoptării de soluții de echipare colectivă care să respecte normele legale de igienă şi de protecție a mediului.”

„Ghidul privind reglementarea dezvoltării urbane prin operaţiuni de parcelare şi reparcelare a terenurilor introduse în intravilan" elaborat de Urbanproiect propune o suită de tipuri de procese de parcelare pentru implementarea din punct de vedere funciar a proiectelor cu un grad mai mare de complexitate.

Acțiunile imobiliare posibile, conform prevederilor Ghidului menționat, sunt:

- Realizarea de „parcele la cheie" + edificarea de clădiri după proiecte individuale – parcelare unitară + viabilizare unitară + construcții individuale după achiziția terenului,
- Realizarea de „parcele și clădiri la cheie" – realizarea de parcele și construirea clădirilor unitar, de un singur dezvoltator,
- Realizarea de „parcele la cheie" + edificarea de clădiri după proiecte tip oferite de dezvoltator și cu firma ofertată,
- Realizarea de „insule la cheie" pe toată zona de studiu + construire ulterioara pe priorități/faze. Insula este suprafața de teren situată în teritoriul intravilan al unei localităţi, delimitată pe toate laturile de drumuri sau alte categorii de domeniu public (căi ferate, ape, parcuri etc), care poate fi compusă din una sau mai multe parcele / imobile.

Prevederile documentațiilor de urbanism care definesc cadrul juridic și tehnic de implementare conțin măsuri privind viabilizarea terenului care constau în:

- construirea sau rectificarea străzilor,
- realizarea parcajelor colective,
- realizarea soluțiilor de echipare edilitară,
- sistematizarea verticală a terenului şi
- amenajarea spaţiilor plantate publice,

lucrări care se pot realiza anticipat sau o dată cu executarea construcţiilor pe parcele.

Tot Ghidul metodologic specifică faptul că parcelările mari (peste 30 de loturi pe terenuri viabilizate) conțin în mod obligatoriu spații de folosință comună, publice sau private, constând din zone verzi, pietonale, parcaje colective ori dotări social – culturale sau comerciale de proximitate. Costul realizării lucrărilor se estimează a fi recuperat de parcelator/dezvoltator prin creșterea proporțională a prețului fiecărei parcele – pentru înțelegerea mecanismului se va vedea noțiunea de „plus valoarea urbană" definită de Cincinat Sfințescu în lucrarea sa „Plus valuta terenurilor urbane – Studiu asupra Planului General de Sistematizare al Capitalei" din 1919 care explică modalitatea de repartizare a costurilor implicate între proprietarul de teren și investitor.

Codul Amenajării Teritoriului, Urbanismului și Construcțiilor – aflat în procesul de aprobare – aduce o serie de completări la cadrul normativ existent astfel:

Partea IV. Regimul operațiunilor urbanistice, Titlul I. Operațiuni urbanistice,

Capitolul I. Parcelarea, la **art. 207. alin. (1)** sunt precizate categoriile de operațiuni urbanistice pe care le propune.
Astfel **sunt operațiuni urbanistice**:

a) **parcelarea;**
b) **regenerarea urbană;**
c) **restructurarea parcelarului;**
d) **comasarea.**

În art. 208, 209 și 210 se detaliază:
Art. 208 Parcelarea
(1) Parcelarea este operațiunea urbanistică de divizare a unui imobil în trei sau mai multe parcele, în vederea realizării de construcții noi.
(2) În situația în care planul urbanistic general nu conține condițiile minime în vederea realizării parcelării, autoritatea administrației publice locale solicită, în condițiile legii, elaborarea unui plan urbanistic zonal.

(3) **Parcelarea se diferențiază de dezmembrarea unui teren** care reprezintă o operațiune cadastrală de micșorare a întinderii unui imobil potrivit art. 879 din Noul Cod Civil, fiind posibilă și în alte scopuri decât în vederea construirii.
(4) Parcelarea se realizează cu solicitarea și emiterea prealabilă a certificatului de urbanism, indiferent de numărul parcelelor rezultate.
(5) Actele juridice încheiate în vederea realizării unei operațiuni de parcelare realizată cu nerespectarea dispozițiilor prevăzute la alin. (3), sunt lovite de nulitate.
(6) Prin excepție de la prevederile alin. (2), în cazul realizării de lucrări inginerești, nu este obligatorie solicitarea și emiterea certificatului de urbanism pentru operațiuni cadastrale.

Concluzii: parcelarea urmărește organizarea de conținut de țesut urban, de cele mai multe ori rezultând insule urbane. Operațiunea de parcelare generează elemente constitutive ale țesutului urban.

Art. 209 Condiții aplicabile parcelărilor
(1) Imobilele rezultate în urma operațiunii de parcelare vor respecta reglementările urbanistice aprobate prin documentațiile de urbanism existente pentru zona supusă parcelării.
(2) Parcelarea imobilelor se poate realiza doar în condițiile în care se asigură fiecărei parcele rezultate, racordare la rețelele tehnico-edilitare, accesul direct sau indirect la drumurile publice precum și accesul la servicii și echipamente publice.
(3) În funcție de regimul imobilului supus parcelării, certificatul de urbanism pentru operațiuni cadastrale conține și alte condiții în scopul realizării operațiunii parcelării în conformitate cu reglementările urbanistice aplicabile.

Concluzii: parcelarea este însoțită în mod obligatoriu de asigurarea condițiilor de viabilizare și de accesibilitate.

Art. 210 Limite specifice aplicabile operațiunii de parcelare
(1) Parcelarea terenurilor din cadrul intravilanului unităților administrative-teritoriale nu se poate realiza în absența unor

reglementări urbanistice care să stabilească categoria de folosință și modul de utilizare a imobilelor.
(2) În aplicarea dispozițiilor prevăzute la alin. (1), în cazul în care prin Planul urbanistic general nu a fost stabilită categoria de folosință și modul de utilizare a imobilului, autoritatea administrației publice locale competentă condiționează realizarea operațiunii de parcelare de elaborarea și aprobarea unui plan urbanistic zonal.

> *Concluzii: parcelarea nu are soluții universal valabile. În funcție de utilizările propuse configurația parcelarului va fi adecvată programelor de arhitectură și activităților propuse – dimensiuni și suprafețe adecvate acestora.*

Se propune și o abordare mai complexă, astfel în **Capitolul III. Restructurarea parcelarului** la **Art. 216** se detaliază:
(1) **Restructurarea parcelarului** este operațiunea urbanistică de interes public prin care **se pot modifica sau reconfigura limitele parcelelor cuprinse într-o unitate teritorială de referință**, pentru a asigura cadrul integrat de dezvoltare și de planificare urbanistică a zonei vizate, în conformitate cu reglementările urbanistice aprobate prin Planul urbanistic general sau prin planul urbanistic zonal de restructurare a parcelarului.
(2) Restructurarea parcelarului implică o **prima etapă** de **comasarea prealabilă a imobilelor**, **urmată de operațiunea de parcelare a imobilelor rezultate** în urma comasării, pe baza unei **viziuni de dezvoltare coerentă a zonei** și a unui demers de planificare și proiectare urbanistică a zone.
(3) **Restructurarea parcelarului** se realizează în interiorul limitelor **zonelor de acțiune urbană**, delimitate în prealabil prin planurile urbanistice generale. Se pot delimita zone de acțiune urbană pentru restructurarea parcelarului, ulterior aprobării planului urbanistic general, în situațiile identificate ca necesare pentru reparcelare, în acord cu tendințele de dezvoltare din teritoriu, sau prin stabilirea

acestora în strategia de dezvoltare. În această situație, este necesară elaborarea și aprobarea unui plan urbanistic zonal, în condițiile legii.
(4) Operațiunea de restructurare a parcelarului se realizează doar în baza reglementărilor urbanistice stabilite prin planul urbanistic zonal de restructurare a parcelarului.
(5) Operațiunea de restructurare a parcelarului se poate realiza atât pentru imobile libere de construcții, cât și pentru imobile ocupate cu construcții.
(6) În cadrul zonei vizate de operațiunea de restructurare a parcelarului pot fi incluse atât imobile din intravilan cât și imobile din extravilan, independent de folosința sau utilizarea atribuită acestora.
(7) **Obiectivele generale ale operațiunii de restructurare** a parcelarului sunt următoarele:

a) **reconfigurarea limitelor imobilelor** cuprinse în zona de restructurare, incompatibile cu structura și parametrii zonei reglementați prin documentațiile de urbanism și cu caracteristicile proiectului de dezvoltare locală ;
b) **redistribuirea echitabilă a imobilelor** către titularii drepturilor de proprietate asupra imobilelor situate în zona de restructurare;
c) **introducerea unor noi imobile în domeniul public** rezultate ca urmare a restructurării în vederea realizării obiectivelor de interes public;
d) **înregistrarea bunurilor imobile rezultate** în urma restructurării parcelarului prin intermediul actelor administrative și juridice care confirmă drepturile asupra bunurilor imobile rezultate în urma reparcelării.

(8) **Obiectivele specifice ale operațiunii de restructurare a parcelarului** sunt următoarele:

a) **definirea noilor zone de construire**, în conformitate cu reglementările urbanistice aprobate;
b) **definirea regimului tehnic, economic și juridic al imobilelor** rezultate în urma procesului de restructurare a parcelarului;

c) **realizarea** de către autoritățile administrației publice competente a **obiectivelor de interes public** stabilite prin reglementările urbanistice aprobate;
d) dezvoltarea corectă și durabilă a localităților prin planificarea extinderii teritoriului intravilan, cu **rezervarea prealabilă a suprafețelor minime de domeniu public necesare** funcționării și dezvoltării coerente a zonei studiate.

(9) **Restructurarea parcelarului** se aplică zonelor delimitate în acest scop în Planul urbanistic general și se pune în aplicare prin elaborarea și aprobarea unui plan urbanistic zonal de restructurare a parcelarului.

Concluzii: restructurarea parcelarului este o operațiune mai complexă. Constituie un proces pe etape care se desfășoară în interiorul unei zone instituite prin PUG și pentru care – în funcție de numărul de proprietari cuprinși în zona în discuție – vor trebui administrate cu diligență interesele poate divergente ale acestora. De obicei gestiunea operațiunii se realizează printr-o organizație cu denumirea generică de „companie de proiect" care va avea responsabilitățile minime stabilite în textul legal.

3.3–Operațiuni complexe

În cazul proceselor complexe pe care Viziunea de dezvoltare propusă le vizează este nevoie de o **completare** însă **a cadrului curent de reglementare urbanistică.**

Operațiunile complexe presupun îndeplinirea unor condiții pentru a putea fi aplicabile, astfel:

- Acestea **se aplică unor zone cu reglementări speciale ce dispun de instrumente de planificare specifice**, în acest caz arealul în cauză definit prin documentații de planificare de tip PUG (structurale și structurante) vor trebui să utilizeze criterii de delimitare adecvate,

- **Operațiunile complexe** presupun încheierea unor **Parteneriate public privat,** complexitatea problematicii și bugetul necesar realizării obiectivelor propuse va trebui consolidat, în acest mod intervenția și susținerea actorilor privați fiind esențială,
- **Instrumentele de natură fiscală și funciară** vor trebui **corelate cu un plan director de dezvoltare** și cu obiective strategice clare și asumate de parteneri.

Codul Amenajării Teritoriului, Urbanismului și Construcțiilor – aflat în procesul de aprobare – nu furnizează prescripții juridice specifice însă aduce o **clarificare asupra tipologiilor de zone de acțiune** care se delimitează prin documentațiile de planificare pentru a facilita alegerea și generarea mecanismelor oportune pentru implementarea operațiunilor.

Astfel în **Titlul III. Protejarea elementelor de cultură și de imagine urbană**

Capitolul V. – art. 200 clarifică conceptul de **„Zone de urbanizare / dezurbanizare":**
(1) **Zonele de urbanizare** sunt zone care, prin documentațiile de amenajare a teritoriului sau prin planurile urbanistice generale **sunt prevăzute a fi introduse în intravilanul localităților**, fiind definite totodată reglementările urbanistice privind echiparea acestor zone cu infrastructură publică de acces și rețele edilitare.
(2) **Zonele de dezurbanizare** sunt zone care, prin documentațiile de amenajare a teritoriului sau prin planurile urbanistice generale, **sunt prevăzute în vederea ieșirii din intravilanul localităților** pentru a fi trecute în extravilan sau zone care sunt supuse de-densificărilor masive în zonele urbane aflate în declin.
Capitolul IV. – art. 198 – 199 abordează conceptul de **„Zonele de restructurare urbană":**

(2) **Restructurarea urbană** poate necesita modificarea limitelor terenurilor din zona supusă restructurării, inclusiv modificarea dreptului de proprietate privată ca urmare a modificării limitelor.
(3) În vederea realizării activității de restructurare urbană, autoritățile publice locale pot institui limite și interdicții de urbanism și propune operațiuni de restructurare urbană și dezvoltare locală.

Capitolul VI. – art. 201 definește **„Zonele de implementare a proiectelor publice":**
(1) Zonele de implementare a proiectelor publice sunt zonele pentru care prin intermediul documentațiilor de amenajare a teritoriului și de urbanism **au fost identificate și delimitate rezerve teritoriale, în vederea implementării proiectelor și investițiilor** incluse în planul de acțiune și programele de investiții aferente documentațiilor de amenajare a teritoriului și de urbanism.

> *Concluzii: operațiunile complexe presupun armonizarea unor măsuri de natură diferită (tehnică, fiscală și juridică) pentru a asigura atingerea obiectivului – aceea a unui teritoriu pregătit și adecvat susținerii unei funcțiuni – ipostaza dezurbanizării urmărind eliberarea de sarcini urbane pentru a fi integrat în categoria de folosință vizată – teren extravilan. Spre deosebire de acestea, operațiunile funciare se bazează exclusiv pe măsuri funciare (reorganizarea si redimensionarea imobilelor).*

Pentru a evalua în ce măsură cadrul normativ complementar este posibil să fie definit, s-a realizat o documentare asupra instrumentelor celor mai adecvate implementării operațiunilor complexe în sistemul de planificare anglo saxon și în cel continental, aici oprindu-ne la sistemul francez care este cel mai compatibil atât cu legislația românească din domeniul planificării cât și cu cea din domeniul administrației publice. Așteptările nu sunt de a prelua in corpore modelele studiate, ci de a înțelege modul în care se pot genera

mecanisme similare fundamentate pe prevederile cadrului normativ existent.

Înainte de a trece la etapa prezentării de opțiuni de instrumente de implementare adecvate intervențiilor de dezvoltare pentru situri postindustriale vom defini câteva caracteristici privind Parteneriatul Public Privat ca formă de cooperare pentru implementarea operațiunilor urbanistice.

3.4 Parteneriatul public privat PPP

Parteneriatul Public Privat PPP este un mod creativ de a realiza proiecte publice complexe prin investirea fondurilor private în viabilizarea, construirea, finanțarea, menținerea și/sau administrarea unor obiective definite, în vederea adăugării de valoare în beneficiul întregului proiect, spre deosebire de proiectele tradiționale, în care fiecare din aceste părți subsecvente sunt contractate, independent sau separat. Reprezintă, de asemenea, un parteneriat pe termen lung care oferă beneficii reciproce ambelor parți – public sau privat.

Parteneriatul Public Privat reprezintă un instrument modern adoptat de țările europene pentru a dezvolta proiecte urbane. În Marea Britanie acesta este un instrument foarte des folosit și care a intrat în uzul comunităților locale. Alte țări precum Spania sau Portugalia folosesc modelul anglo saxon mai ales pentru infrastructură. De câțiva ani Olanda folosește forma proprie de Parteneriat Public Privat într-o gamă destul de variată de proiecte. Alte țări europene experimentează alte forme de Parteneriat Public Privat, corespunzătoare competențelor conferite de sistemul administrativ și legislativ al acestora.

Pentru a iniția un Parteneriat Public Privat sunt solicitate câteva condiții de bază :

- trebuie să existe intenția clară a autorităților de a își crește eficiența,

- se vor stabili și se vor respecta termene și condiții fixe/înghețate pe tot parcursul procesului,
- există dorința de a scădea nivelul contribuției financiare minime obligatorii, și
- se urmărește creșterea predictibilității procesului.

Parteneriatul Public Privat asigură ridicarea nivelului de eficiență economică și de calitate a serviciilor și bunurilor publice datorită implicării finanțării private la un anume nivel de risc.

Tipuri de Parteneriat Public Privat

Cele mai comune modele de parteneriate sunt cele pentru realizarea unor obiective bine definite fizic. Parteneriatul Public Privat pentru achiziționarea și dezvoltarea unui teren urban este destul de comun în Olanda, dar nu și în restul Europei, aceste tipuri de parteneriate presupunând o dezvoltare viitoare cuantificată în anumiți indicatori care pot fi luați în calcul asemeni celor definiți foarte clar în cazul proiectelor de infrastructură sau a celor rezidențiale.

În cele mai multe din cazuri, inițiatorul proiectului este autoritatea publică, care deține și marea majoritate a infrastructurii și uneori și terenul din zona ce face obiectul operațiunii urbane. Figura de mai jos ilustrează care sunt **tipurile de parteneriate public privat** și **diferențele între variantele existente**, după rolul jucat de fiecare din părți din punct de vedere a **patru criterii de evaluare** – **inițiativa parteneriatului, fezabilitatea proiectului, modul de realizare a investițiilor** (cât și proprietatea asupra activelor) și **administrarea obiectivelor rezultate**.

În figura de mai jos, cele trei tipuri de Parteneriat Public Privat sunt prezentate intercalat între cele două extreme de finanțare – investiția publică tradițională și investiția privată tradițională.

Se poate observa că ponderea responsabilităților în contextul global al montajului financiar este în creștere de la non privat la privat, dar și modul de infuzie a capitalului – public și/sau privat (direct sau în fond comun).

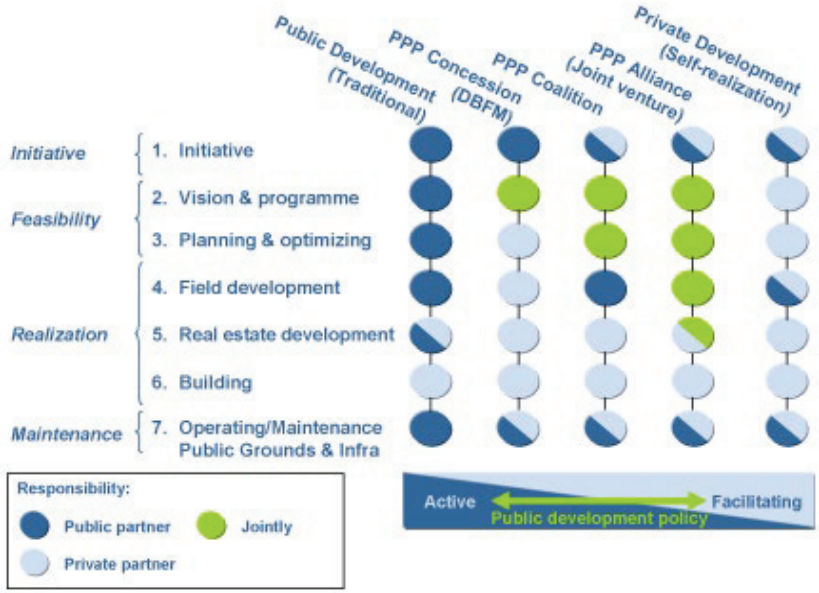


Figura 2: Cele trei tipuri de Parteneriat Public Privat

Sursa: PPP And Brownfield Revitalization Sites In Northwest Europe – 2005 – ref. 2005.0107/3110606870/MG

Cele trei tipuri de parteneriate sunt:

1) cooperare,

2) asociere și

3) concesiune.

Principalele diferențe între acestea constau în modul de alocare a:

- profiturilor,
- pierderilor și
- riscurilor.

În continuare se regăsește o **prezentare comparativă**[21] a celor trei tipuri de parteneriate raportate la o investiție clasică –publică sau privată – din punctul de vedere al următoarelor **criterii**:

- *modul în care succesiunea de operațiuni ale proiectului vor fi subcontractate către o a treia parte (proiectarea – construirea – finanțarea – întreținerea – administrarea),*
- *responsabilitatea asupra administrării după finalizarea proiectelor,*
- *repartizarea beneficiilor pe parcursul existenței obiectivelor,*
- *alocarea riscurilor,*
- *gradul de incertitudine pentru partenerii implicați,*
- *gradul de influență a partenerilor publici implicați și*
- *gradul de atractivitate asupra potențialilor finanțatori.*

Mai jos regăsim o descriere sumară a tipurilor de contracte asociate tipurilor de parteneriate public privat și a contractului clasic de investiție publică:

> **Contract tradițional/clasic de investiție publică**[22]
> *În achizițiile clasice ale instituțiilor publice, viabilizarea terenurilor este responsabilitatea sectorului public, reprezentat în general de autoritățile locale care dețin terenurile respective și care își asumă atât finanțarea cât și riscurile.*
> *Pentru a își atinge scopurile sectorul public poate atribui contractele prin licitație – proiectarea, viabilizarea și construirea sunt finanțate în aceste condiții din fonduri publice. De asemeni întreținerea și administrarea obiectivului rezultat sunt responsabilități publice.*

[21] Ibidem
[22] DG Competition - *Vademecum Report*, Bruxelles, 2006

Contract de cooperare[23]

Înainte de a începe parteneriatul propriu zis se încheie un contract de cooperare prin care se stabilesc responsabilitățile, obiectivele și riscurile asociate derulării acestuia, lista de proiecte de construire, întreținere sau de administrare. Înainte de repartizarea responsabilităților, parteneriatul instituit va aproba programul și planurile proiectului prin consensul partenerilor – publici și privați.

Acest tip de dezvoltare conduce la o coordonare mai bună între sectorul public și cel privat la implementarea obiectivelor, indiferent de natura lor. În general lucrările de viabilizare fac obiectul acțiunii publice în timp ce construcțiile propuse și amenajările asociate fac obiectul acțiunii private.

Contract de asociere[24]

În asocierile PPP cele două părți, public și privat, se aliază în scopul proiectării, dezvoltării, finanțării în comun, uneori și pentru construirea, întreținerea și administrarea unui proiect. În acest mod cei doi parteneri accepta în mod comun riscurile raportate la costurile estimate și la profiturile propuse. Similar se întâmplă și cu responsabilitățile și controlul contractului și al proiectului.

Caracteristica de bază a acestui tip de parteneriat este aceea că cele două părți lucrează împreună pe tot parcursul contractului.

Diferența majoră față de cooperare este că există o diviziune a responsabilităților, a obiectivelor și a riscurilor între partenerii publici și privați în timp ce în asocieri, pe parcursul uneia sau mai multor faze ale ciclului de proiect, riscurile, pierderile sau profiturile sunt acceptate și susținute solidar, în raporturi egale. Partenerii privați intră în procesul de asociere încă de la început și, împreună cu partenerul public, promovează un proiect.

[23] Ibidem
[24] Ibidem

Acest tip de abordare asigură o coordonare între investițiile publice și obiectivele private. Uneori partenerii privați sunt desemnați chiar încă înainte ca partenerul public să își definească cu exactitate obiectivele viitoarei asocieri, ceea ce conduce la ideea că ambii parteneri se pot influența reciproc asupra scopurilor finale ale proiectului sau asupra modului în care acesta se va realiza. Dezvoltarea/derularea procesului reprezintă elementul cheie în asociere.

O alta caracteristică foarte interesantă este aceea că, chiar dacă se asociază pe un proiect comun, partenerul privat nu va fi responsabil de modul de implementare a obiectivelor de natură publică, acestea făcând obiectul achizițiilor publice, așa cum sunt ele reglementate în fiecare stat. Pentru realizarea obiectivelor de utilitate publică, acestea se pot realiza prin responsabilitatea strictă a partenerului public sau se poate crea o organizație comună, special constituita pentru acest scop, a celor doua părți – public și privat – care să fie deținută în mod egal de parteneri. Aceasta formulă de parteneriat este cel mai des întâlnită în Olanda. În acest caz, partenerul privat are o responsabilitate cheie în derularea proiectului guvernamental. De asemeni este posibil și cazul în oglindă, în care o proprietate privată face obiectul dezvoltării publice sau al unei proceduri de achiziție publică. Cele mai întâlnite asocieri sunt cele de natura joint-venture având acțiuni, riscuri și responsabilități comune.

Nu există relație contractuală de tip client / comanditar , există în schimb o asociere pe termen lung având interese comune împărtășite. Asocierea se poate rezuma la stabilirea conceptului și la realizarea obiectivelor, sau poate fi extinsă și la faza de întreținere și administrare. În acest caz se vorbește de asociere pe termen lung.

Concesiunile[25]

Cel mai des utilizate sunt concesiunile. Prin acest tip de parteneriat, guvernul sau autoritatea publică oferă/alocă un contract integrat unui/unor parteneri privați pentru a realiza un obiectiv public major și de a îl administra, precum sunt infrastructurile publice, clădirile de importanță majoră, spitale, școli și alte asemenea.

Contractul integrează etapele diferite – proiectarea, viabilizarea, construirea, finanțarea, întreținerea și eventual administrarea unor facilitați comerciale ale proiectului. Durata unui asemenea contract este de regulă egal cu durata de serviciu a obiectivului rezultat – de obicei 15 – 20 ani.

Tipurile de contracte sunt:

- *DBFM (Design, Build, Finance & Maintain) – proiectare, construire, finanțare și întreținere,*
- *DBFO (Design, Build, Finance & Operate) – proiectare, construire, finanțare și administrare, și*
- *BOT (Build, Operate, Transfer) – construire, administrare și transfer.*

Relațiile contractuale stabilite între parteneri sunt de tipul clasic de client – contractant. Inițial, guvernul formulează din start cerințe de eligibilitate cât și un set de condiții și cerințe funcționale care vor trebui îndeplinite de ofertanți. Cerințele de eligibilitate în schimb nu vor trebui să stabilească și modul în care acestea vor trebui să se soluționeze.

De asemenea contractantul privat, prin includerea costurilor de operare și întreținere încă de la faza de proiectare, asigură o soluție eficientă pentru derularea întregului contract și va asigura formula economică cea mai avantajoasă în care își va putea asigura profitul propus. Fiind implicați încă de la început în stabilirea soluțiilor de proiectare, contractorii sunt cei mai interesați în asigurarea unei soluții eficiente – aceasta în raport cu achizițiile tradiționale, unde soluția este deja stabilită de

[25] DG Competition - *Vademecum Report*, Bruxelles, 2006

autoritatea publică, dar și în avantajul autorității de a evalua mai multe soluții și de își alege variantele dorite.
Acest gen de contract nu este foarte des utilizat (vezi România) și necesită un grad mare de know-how și experiența profesională din partea partenerului public.
Exista două mari dezavantaje în utilizarea contractelor de concesiune, în funcție de următoarele deziderate, si anume:

- *costurile consolidate ale proiectului vor trebui foarte bine estimate pentru a conduce la eficiența utilizării fondurilor pe care, în final le suportă cetățeanul/individul, și*
- *partenerii privați au libertatea prin contract de a alege cel mai bun proiect în funcție de sumele alocate.*

Slăbiciunea este aceea a faptului că trebuie să existe o pre finanțare a contractului de către ofertanții privați, care nu pot fi neapărat partenerii finali. De asemenea finanțarea inițială a obiectivului va fi suportată de concesionar. În aceste condiții va trebui să existe pe de o parte o foarte atentă estimare a acestor costuri consolidate încă de la începutul contractului și pe de altă parte un foarte bun grafic de plăți, integrând atât fondurile publice cât și cele private, indiferent de sursa acestora.
Cel mai mare avantaj al acestui tip de contract este chiar amânarea plăților publice până la finalizarea obiectivelor propuse și repartizarea plăților pe o schemă care să asigure rate cu valori mai mici pe o perioadă mai mare de timp. În mod global, însă, acest tip de montaj financiar în care intră și profiturile așteptate cât și avantajele publice și sociale ale implementării proiectului, ne dau o imagine pozitivă asupra acestui tip de parteneriat.
La nivel mondial, parteneriatul de tip concesiune este cel mai cunoscut. A fost folosit cel mai des în zona anglo-saxonă (Private Finance Initiative PFI).

Tipuri de parteneriat public privat în Europa

În continuare sunt expuse succint caracteristicile și/sau tipurile de contract de PPP utilizate în mod frecvent sau tipice unor țări din Europa, cu sisteme administrative și legislative diferite – Marea Britanie, Franța, Olanda și Germania.

Marea Britanie[26]

Practica parteneriatului în Marea Britanie a fost cel mai des uzitată în forma Private Finance Initiatives (PFI), așa cum menționam anterior. Guvernul a lansat politica de utilizare a PPP în 1992 în scopul de a încuraja investițiile private în infrastructura și în serviciile sociale. De asemenea acesta a instituit Treasury Taskforce, organizație care are rolul de a susține sectorul public în negocierea proiectelor de PPP. PFI pot fi asimilate contractelor de concesiune în care contractantul preia responsabilitatea de a proiecta, de a construi, de a finanța și uneori de a întreține și de administra obiectivele rezultate. Cel mai des întâlnite de astfel de contracte sunt pentru realizarea de școli, locuințe, dotări de recreere și culturale, managementul deșeurilor, infrastructura și servicii - sănătate, închisori, locuințe sociale și transport.

Pentru viabilizarea terenurilor Marea Britanie a creat o noua construcție de PPP pentru asistență tehnică și financiară în derularea proiectului de regenerare urbană.
Marea majoritatea agențiilor de implementare a contractelor de PPP provin din Treasury Taskforce.

Partnerships UK[27]
Partnerships UK (PUK) este un PPP care are scopul unic de a:

[26] Roberts, P. şi Sykes, H. - *Urban Regeneration - A Handbook/The Evolution, Definition and Purpose of Urban Regeneration*, Sage Publications, London, 2000
[27] http://www.partnershipsuk.org.uk/

Susține autoritățile publice în accelerarea procesului de modernizare a infrastructurii, în livrarea de servicii publice de calitate și în folosirea bunurilor publice prin intermediul unui parteneriat puternic și eficient între sectorul public și cel privat.

Acesta se adresează numai sectorului public. Investițiile guvernamentale utilizează PUK pentru a asigura succesul proiectelor și se individualizează prin faptul că oferă o experiență comercială de valoare în stabilirea PPP-urilor necesare.

Olanda

Pentru prima dată termenul de parteneriat public privat apare în 1986 într-un document al cabinetului care conducea la acel moment Olanda. în acesta se specifică:

> *"Noi forme de parteneriat public privat între guvernele locale și comunitatea de afaceri și, dacă este necesar, cu guvernul național, vor fi stabilite, urmărind să crească volumul de investiții în principal pentru renovarea urbană."*

Aceasta a fost rezultatul deficitului financiar rezultat din criza prin care a trecut țara în anii 80. În acest fel guvernul vedea creșterea aportului de capital pentru realizarea proiectelor de renovare urbană. Efectul a fost acela a căutării de parteneriate cu actori inovativi și fără a reduce influența publică asupra proiectelor.

Dutch PPP Knowledge Centre[28] a fost creat în 2000 pentru a stimula și a inița utilizarea parteneriatelor public private. A acționat de asemenea ca un centru de informare și de asistență pentru toate organizațiile publice care au fost interesate în acest tip de cooperare.

Dutch PPP Knowledge Centre face parte din Ministerul Finanțelor și are următoarele competente:

[28] http://www.serco.com/instituteresource/regions/europe/netherlands/index.asp

1. colectează și diseminează cunoștințele și experiențele de PPP către actori privați și către organizații publice;
2. creează reguli eficiente și clare pentru colaborarea actorilor în PPP
3. sugerează cele mai adecvate variante de parteneriat;
4. face rapoarte regulate asupra rezultatelor parteneriatelor stabilite.

Cel mai des întâlnite forme de parteneriat sunt cooperările și asocierile, dar recent au început și concesiunile să preocupe interesul sectorului public și al celui privat.

Franța[29]

Franța se reclamă ca fiind inventatorul parteneriatului public privat încă din secolul XIX, cunoscut ca și concesiune la data respectivă. În sistemul jurisdicțional francez, concesiunea reprezintă unul din elementele de identitate istorică.

Concesiunea își găsește originile de la Francisc I și a fost folosită într-o gama foarte mare de construcții de utilitate publică precum canalele navigabile, transportul public și gestionarea deșeurilor domestice. Contractele de concesiune au format de fapt baza prosperității statului francez și a creșterii economice încă din secolul XIX. Câteva din obiectivele de notorietate precum Turnul Eiffel, căile ferate, metroul sau cele 42 de proiecte inițiate de Haussmann au fost realizate astfel.

Pentru toate serviciile delegate aceasta este forma contractuală uzuală. În ciuda faptului că a fost inventatorul concesiunii, statul francez are astăzi reticențe în a folosi parteneriatul. Dorind să fie inovativ din nou, guvernul francez a statuat în ultimii ani un nou tip de cadru legislativ pentru realizarea a ceea ce se cheamă *Les contrats de partenariat entre le secteur public et les entreprises priveés*.

[29] http://www.etudes.ccip.fr/archrap/pdf06/partenariat-public-prive-kre0611.pdf

Germania[30]

Începând cu anul 2002 Ministerul Federal al Transporturilor, Construcțiilor și Locuințelor a stabilit o agenție pentru inițierea PPP pentru realizarea construcțiilor publice - închisori, școli, spitale. La nivelul federal aceasta agenție este organizată pe baza de reprezentativitate, astfel încât în Consiliul Director se regăsesc reprezentanții administrației (guvernul federal, statele federale și municipalitățile), reprezentanți ai industriei construcțiilor și ai băncilor.

Scopul acestei agenții este de a promova îmbunătățirea cadrului legislativ existent pentru promovarea PPP urilor și de a crea o rețea de experți în domeniul parteneriatului în Germania.

Responsabilitățile agenției federale[31]

Aceasta se conturează a fi un centru de experiență și expertiză în domeniul parteneriatelor public private pentru coordonarea proiectelor, pentru relațiile publice și pentru transferul și diseminarea de cunoștințe în domeniu.

În general, responsabilitatea acesteia este de asistență tehnică.

Scopurile principale sunt:

1. securizarea și unificarea standardelor pentru procedurile de achiziție publica și pentru evaluarea fezabilității proiectelor, pe baza raportului unui expert în parteneriate,
2. de a dezvolta reglementari naționale , proceduri și instrumente de implementare a proiectelor de parteneriat public privat, luând în considerare legislația europeană.
3. Subvențiile naționale sunt alocate de guvernul federal, prin agenție, în principal pentru parteneriatele de la nivel municipal.

[30] http://www.serco.com/instituteresource/regions/europe/germany/index.asp
[31] http://www.ppp-bund.de/en/home.htm

Atât la nivelul federal cât și la nivel local, în Germania este utilizată orice procedură care se apropie de reglementările asumate de legislația europeană.

România

În România au existat o serie de inițiative legislative în domeniul parteneriatului public privat, anterior aderării la Uniunea Europeană. Începând cu anul 1998, au apărut o serie de acte normative care au determinat descentralizarea financiară și administrativă, creându-se primele intenții de parteneriat odată cu delimitarea puterii de decizie. Apare în această perioadă Legea concesiunii, Legea privind statutul proprietății publice și private, Legea bugetelor publice.

În anul 2002 apare Ordonanța de Guvern nr. 16 privind contractele de parteneriat public privat și mai târziu în același an și Normele Metodologice pentru aplicarea acesteia. În mare, acestea aduceau tipurile de parteneriate definite mai sus - asocierile, cooperările și concesiunile - dar existau o serie de necorelări legislative atât cu principiile legislației naționale cât și cu principiile Tratatului Uniunii Europene. Astfel încât, pentru aderarea la UE, cele două acte normative au fost abrogate, parteneriatul rămânând reglementat ca forma de Parteneriat Public Privat instituțional prin Legea achizițiilor publice. În ciuda unor încercări succesive contractele de Parteneriat Public Privat s-au adresat în principiu investițiilor de rang național și au determinat multe controverse.

La nivel local, Parteneriatul Public Privat a urmat cadrul legislativ opozabil prevederilor legislației în domeniul civil, administrativ și comercial, simțindu-se mai ales lipsa unui cadru legal specific și mai puțin a experienței actorilor implicați.

Concluzii: parteneriatul public privat are capacitatea de a îndeplini rolul de cadru contractual pentru conținutul de listă de proiecte dintr-o operațiune urbanistică complexă.

3.5 Instrumente pentru operațiuni urbanistice de valorificare a siturilor postindustriale

Parteneriatul public privat și exproprierea pentru cauză de utilitate publică, sunt mijloace prevăzute deja în sistemul normativ românesc care facilitează asigurarea terenului necesar pentru implementarea direcțiilor strategice de dezvoltare. Suplimentar, studiul a luat în considerare concepte care pot completa sistemul clasic de planificare. Astfel s-au selectat cele mai relevante exemple din sistemele de planificare prezente în spațiul european. Selecția este prezentată în continuare, organizată pe două paliere principale cu subcategoriile lor:

- **instrumente de planificare urbană**
  - Zone de oportunitate ZO
  - Zone de intensificare ZI
  - Coridoare strategice de dezvoltare CSD
  - Zone de Acțiune Concertată ZAC
  - Urbanism provizoriu/temporar UP/T
- **Instrumente conexe**
  - **instrumente fiscale**
    - ajutoare de stat pentru regenerare urbană AS
    - taxa de dezvoltare TD
  - **instrumente juridice**
    - preempțiunea urbană PU
    - transferul dreptului de construire TDP
  - **instrumente de management**
    - agenții de dezvoltare urbană ADU
    - agenții funciare urbane AFU
    - parteneriate pentru proiecte de dezvoltare

- **instrumente integrate**
  - planuri integrate de dezvoltare urbană PIDU
  - zone de afaceri ZA

În continuare sunt prezentate fișe documentare pentru fiecare concept.

3.5.1. Instrumente de planificare urbană

3.5.1.1. Zone de Oportunitate

sursa: https://www.london.gov.uk/programmes-strategies/planning/implementing-london-plan/londons-opportunity-areas

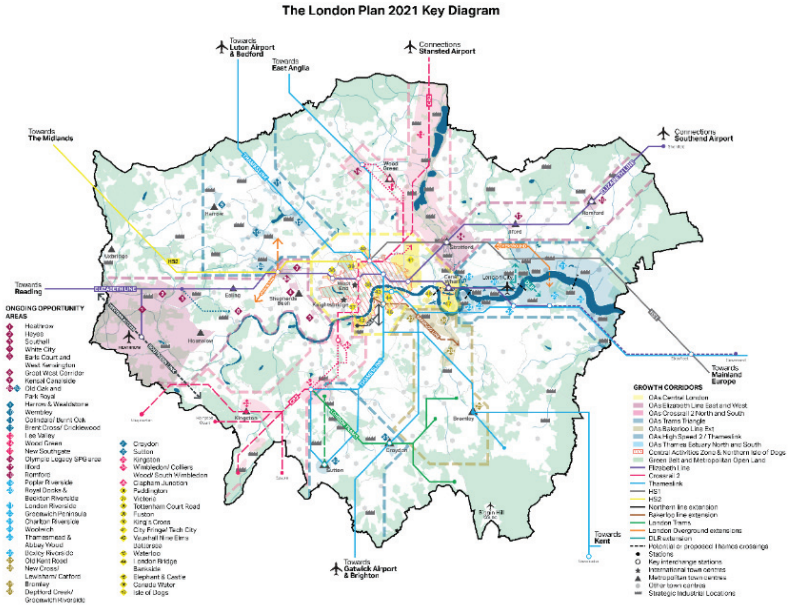


Figura 3 - Elemente cheie de dezvoltare – zone de oportunitate, zone de intensificare, coridoare strategice de dezvoltare

Sursa: https://www.london.gov.uk/sites/default/files/2021-04/2.1%20KeyDiagram%20web%20version.png

Zonele de oportunitate sunt instrumente importante de planificare dedicate pentru livrarea **stocului de locuințe** necesar/prevăzut și de **locuri de muncă** în Londra, și sunt zone care se află în **restructurare**, sunt **subtilizate** sau **abandonate**. Acestea sunt delimitate și constitute prin Planul de Dezvoltare al Londrei, aprobat de Primar. Zonele de oportunitate nu sunt instituite separat, ele sunt gândite pe un **concept structurant** care integrează areale strategie interconectate de **coridoare de creștere**.

În Londra sunt 38 de situri [delimitate strict] în care trebuie să se soluționeze probleme importante care privesc:

- *decontaminarea istorică a terenurilor* (unele din ele fiind brownfield),
- *accesibilizarea la transportul public și la infrastructura urbană pentru a asigura densități urbane durabile*,
- *furnizarea de infrastructură socială*,
- *asigurarea calității mediului* și
- *asigurarea viabilității financiare* axată pe parteneriat, pentru a valorifica întregul potențial al zonei.

Managementul Zonelor de Oportunitate este asigurat pentru fiecare de un **Centru/Agenție de planificare** dedicat/ă care lucrează în asociere cu firme private și cu alte organizații de interes public. Centrul de planificare este în coordonarea directă unui specialist din cadrul Primăriei, numit de Primar.

3.5.1.2. Zone de Intensificare

sursa: https://www.london.gov.uk/programmes-strategies/planning/implementing-london-plan/london-plan-guidance

Zonele de intensificare sunt **zone deja construite**, **în locații importante din punct de vedere strategic în care accesibilitatea este bună** sau poate fi îmbunătățită prin acces la transportul public, și oferă posibilitatea de a își **mări capacitatea** prin **proiecte de reamenajare,**

regenerare, reînnoire, intensificare și o **combinație mai adecvată de utilizări**.

Zonele noi de intensificare sunt localizate în zonele construite cu accesibilitate bună existentă sau planificată, care au o capacitate de intensificare semnificativă a numărului de locuințe și de dezvoltare a obiectivelor cu utilizare mixtă, dar **la un nivel de dinamică urbană sub cel al Zonelor de Oportunitate**. Acestea pot fi **localizate în zona centrală a orașului, în nodurile de transport și în zonele situate în limita orașului sau la periferie având potențial substanțial de intensificare și de reînnoire.**

În Londra sunt șapte zone de intensificare stabilite prin Planul de Dezvoltare al Londrei, aprobat de Primar.

Și pentru acestea managementul este asigurat pentru fiecare de un Centru/Agenție de planificare coordonat/ă de un reprezentant al Primăriei, în condiții similare cu cele ale Zonelor de Oportunitate.

De asemenea, în implementarea operațiunilor din arealele de dezvoltare instituite ZO și ZI sunt recomandate, la nivel de politică urbană locală, utilizarea unor principii pentru planificarea și realizarea de proiecte care sa fie convergente cu obiectivele strategice stabilite. Astfel au fost elaborate documente de ghidaj cu propuneri de **principii de proiectare urmărite pentru proiectele complexe**, după cum urmează:

A. **Cerințe de infrastructură pentru densități durabile**

Densitatea propunerilor de dezvoltare ar trebui:
1) să ia în considerare și să fie legat de *furnizarea unor niveluri viitoare de infrastructură planificate*, mai degrabă decât nivelurile existente
2) să fie *proporționale cu conectivitatea și accesibilitatea site-ului* prin mers pe jos, cu bicicleta și transportul public *către locuri de muncă și servicii* (inclusiv atât PTAL, cât și accesul la serviciile locale).

Acolo unde în prezent **există o capacitate insuficientă a infrastructurii existente pentru a susține densitățile propuse** (inclusiv impactul dezvoltării cumulate), districtele ar trebui să colaboreze cu solicitanții și furnizorii de infrastructură pentru a se asigura că **va exista o capacitate suficientă la momentul potrivit.** Acest lucru poate însemna că, în cazul în care dezvoltarea este condiționată de furnizarea de noi infrastructuri, inclusiv de servicii de transport public, va fi oportun ca **dezvoltarea să fie etapizată în mod corespunzător**.

Atunci când o **dezvoltare propusă este acceptabilă în ceea ce privește utilizarea, scara și volumul**, având în vedere forma construită înconjurătoare, utilizările și caracterul, **dar depășește capacitatea identificată** într-o alocare de amplasament sau amplasamentul nu este alocat, iar municipiul ia în considerare infrastructura planificată capacitatea va fi depășită, **prin dezvoltare ar trebui furnizată infrastructură suplimentară proporțională cu dezvoltarea**. Acest lucru va fi identificat printr-o evaluare a infrastructurii în timpul procesului de cerere de planificare, care va ține cont de planul sau programul de livrare a infrastructurii locale și de contribuția CIL pe care o va aduce dezvoltarea. **În cazul în care infrastructura necesară suplimentară nu poate fi furnizată, amploarea dezvoltării ar trebui reconsiderată** pentru a reflecta capacitatea infrastructurii de sprijin planificate actuale sau viitoare.

B. **<u>Optimizarea capacității amplasamentului pe baza de criterii privind cerințe de calitate ale proiectului</u>**

Orice plan de dezvoltare trebuie să utilizeze cât mai bine terenul, urmând o abordare proiectată care optimizează capacitatea siturilor, inclusiv alocarea amplasamentului. **Optimizarea capacității sitului** înseamnă **asigurarea faptului că proiectul de dezvoltare propus are cea mai potrivită formă și utilizare a terenului pentru amplasament.** Abordarea bazată pe proiectare necesită luarea în considerare a **opțiunilor de proiectare** pentru a determina **cea mai adecvată formă de dezvoltare care să răspundă contextului și capacității de creștere**

a unui sit, precum și capacității existente și planificate ale infrastructurii de sprijin (așa cum este stabilit în Politica privind Cerințele de infrastructură pentru densități durabile).

Planurile de Dezvoltare cu o densitate mai mare trebuie promovate în general în locații care sunt bine conectate la locuri de muncă, servicii, infrastructură și facilități prin transportul public, mersul pe jos și cu bicicleta, în conformitate cu cerințele Politicii de infrastructură pentru densități durabile. În cazul în care aceste locații au zone existente de clădiri de înaltă densitate, extinderea zonelor ar trebui să fie luată în considerare în mod pozitiv de către administrație, acolo unde este cazul. Aceasta ar putea include, de asemenea, extinderea limitelor zonei de oportunitate, dacă este cazul.

În alte zone, densificarea incrementală ar trebui să fie încurajată în mod activ de către localități pentru a realiza o modificare a densităților în cel mai adecvat mod.

Propunerile de dezvoltare ar trebui să îndeplinească următoarele cerințe:

- **Formă și aspect**
  - îmbunătățirea contextului local prin furnizarea de clădiri și spații care răspund în mod pozitiv la **caracterul distinctiv local** prin **aspectul, orientarea, scara, aspectul și forma lor**, **ținând cont de ierarhia străzilor existente și emergente, de tipurile de clădiri, formele și proporțiile**;
  - să încurajeze și să faciliteze **mobilitatea urbană bazată pe trasee pietonale și piste de ciclism convenabile și incluzive, puncte de traversare, parcare pentru biciclete și intrări lizibile în clădiri**, care sunt aliniate cu tipul de mobilitate și dorințele ale oamenilor din zonă;

- să fie delimiteze lizibil proprietatea publică și cea privată – împrejmuiri si marcaje clare de accesibilitate publică;

 Siguranță

- realizarea unor medii sigure, securizate și incluzive
- să ofere **fațade active** și relații reciproce pozitive între destinația clădirilor și în amenajarea spațiului public pentru a genera interes
- să ofere o perspectivă adecvată, să asigure confidențialitate și confort
- să ofere spații verzi amenajate și accesibile amplasate convenabil pentru interacțiunea socială, joacă, relaxare și activitate fizică
- să ajute la prevenirea sau atenuarea impactului zgomotului și a calității proaste a aerului
- să realizeze spații interioare și exterioare care sunt confortabile și atractive

 Calitate si caracter

- să răspundă caracterului existent al unui loc prin identificarea trăsăturilor și caracteristicilor speciale și valoroase care sunt unice localității și să respecte, **să pună în valoare și să utilizeze bunurile de patrimoniu și caracteristicile arhitecturale care contribuie la caracterul local**;
- să fie de înaltă calitate, cu o **arhitectură care acordă atenție detaliilor** și acordă o atenție deosebită caracterului practic al utilizării, flexibilității, siguranței și a duratei de viață a clădirii prin metode de construcție adecvate și prin utilizarea de materiale atractive, robuste, care îmbătrânesc frumos;
- să urmărească **standarde înalte de sustenabilitate** și **să țină cont de principiile economiei circulare**
- să ofere **spații și clădiri care să maximizeze oportunitățile de ecologizare urbană** pentru a crea

locuri atractive, rezistente, care pot ajuta, de asemenea, gestionarea apelor de suprafață.

În cazul în care parametrii de dezvoltare pentru amplasamentele alocate au fost stabiliți într-un Plan de Dezvoltare, propunerile de dezvoltare care nu corespund capacității de valorificare imobiliară a sitului pot fi refuzate din acest motiv.

3.5.1.3. Coridoare strategice de dezvoltare

Reprezintă zone de dezvoltare strategică organizate în lungul arterelor principale din oraș și care sunt relevante și la nivel supralocal. Acestea au rolul de a integra zonele de interes special instituite și împreună să genereze un concept structurant de dezvoltare strategică.

3.5.1.4. Zone de Acțiune Concertată

Sursa: Codul Urbanismului – Franța,
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074075/

Zona de amenajare concertată ZAC este o zonă în care Municipiul Paris decide să intervină (direct sau prin intermediul unui dezvoltator) pentru a realiza amenajarea și echiparea terenului pe care acesta (sau dezvoltatorul său) l-a achiziționat sau îl va dobândi, în vederea atribuirii ulterioare.

Perimetrul și programul zonei de dezvoltare concertată se aprobă prin deliberarea consiliului municipal sau a organului deliberativ al instituției publice de cooperare intercomunală sau în condițiile prevăzute prin decret în Consiliul de Stat.

Sunt instituite de către prefect, după consultarea consiliului municipal al municipiului sau municipiilor în cauză sau cu instituția publică competentă de cooperare intercomunală.

Actul de creare a unei zone de dezvoltare concertată poate prevedea și câteva măsuri de clarificare sau prescripții suplimentare, astfel:

- decizia care aprobă **perimetrul** și **programul** zonei poate aproba și **amenajarea și dotarea** acesteia din urmă,

- aceeași zonă de dezvoltare concertată poate fi creată pe **mai multe unități administrativ teritoriale**,
- dezvoltatorul zonei poate fi taxat doar cu **costul dotărilor publice care urmează să fie create** pentru a **răspunde nevoilor viitorilor locuitori sau utilizatori ai clădirilor care urmează să fie ridicate** în zonă,
- atunci când capacitatea echipamentului planificat depășește nevoile operațiunii, doar fracțiunea din cost proporțională cu aceste nevoi poate fi percepută de la dezvoltator,
- atunci când echipamentele trebuie create pentru a răspunde nevoilor viitorilor rezidenți sau utilizatori ai clădirilor care urmează să fie construite în mai **multe operațiuni succesive** care să facă obiectul unor zone de dezvoltare concertată sau acorduri de parteneriat urbanistic, **repartizarea costului** acestor echipamente din diferite operațiuni sau etape poate să fie **prevăzut din start**, la inițiativa autorității publice care a aprobat operațiunea,
- atunci când o construcție este construită pe **un teren care nu a făcut obiectul unei cesiuni, închiriere sau concesiune de folosință** acordată de către dezvoltatorul zonei, se va încheia un **acord între acesta și primărie sau instituția publică competentă** pentru crearea dezvoltării concertate. Administratorul ZAC și constructorul, desemnat de dezvoltator, precizează **condițiile în care constructorul participă la costul dotării zonei**. Acordul este un document obligatoriu în dosarul autorizației de construire sau de parcelare,
- contribuția la costul de dotare a zonei poate fi plătită direct dezvoltatorului sau entității publice care a luat inițiativa creării zonei dacă acordul încheiat cu constructorul prevede acest lucru,
- **transferurile sau concesiunile de folosință a terenurilor din cadrul zonelor de dezvoltare concertată preiau obligatoriu prescripțiile caietului de sarcini care indică numărul de metri pătrați de suprafață a căror construcție este autorizată pe**

terenul cedat precum și, după caz, densitatea minimă de construcție care se aplică fiecărui sector. Caietul de sarcini poate stabili, de asemenea, cerințe tehnice, urbanistice și arhitecturale impuse pe durata construcției zonei,

- specificațiile devin nule la data anulării zonei.

3.5.1.5. Urbanism Provizoriu / Temporar

Sursa: „*Charte pour l'occupation temporaire et transitoire*"/ Primăria Paris 2019

Noțiunea de „**Urbanism temporar - Amenajarea temporară a terenului**" este înțeleasă ca **un mijloc de implementare a unor proiecte de ocupare a suprafețelor de teren pentru care proprietarul nu are o utilizare imediată** și care, având în vedere caracteristicile lor specifice, **pot găzdui anumite activități pe o perioadă limitată**, **convenite în prealabil cu autoritatea publică** și pe care fiecare parte interesată se angajează să le respecte. Vorbim de urbanism tranzitoriu atunci când proiectul temporar este integrat în prefigurarea prescripțiilor viitoare de utilizare permanentă a amplasamentului. Planificarea urbană tranzitorie se bazează pe această folosire temporară pentru a **promova proiecte urbane cu externalități sociale și de mediu pozitive** pentru teritoriu.

Ocuparea temporară este un **instrument esențial pentru utilitatea socială a proiectelor, pentru experimentare și pentru asumarea unor reglementări tranzitorii adaptate utilizărilor și așteptărilor cetățenilor**.

Sunt definite 16 principii privind ocuparea temporară în funcție de specificul și constrângerile acestor situri. Ele servesc ca bază comună, urmărite pe parcursul proiectelor dezvoltate în patrimoniul partenerilor, de la prima fază până la faza implementării.

Acestea sunt:

1. **identificarea sistematică a potențialului amplasamentelor care sunt vacante sau care urmează a fi eliberate**, prin realizarea de studii de evaluare a capacităților oferite de clădire și calendarul proiectelor sau lucrărilor de dezvoltare.
2. anticiparea **calendarului de eliberare a spațiilor pentru a permite desfășurarea unor proiecte de urbanism** temporar încă din faza de concept și pentru a activa siturile într-un calendar optimizat.
3. colectarea de informații despre disponibilitatea, chiar parțială, a acestor situri prin comunicarea datelor (zone, caracteristici, constrângeri, orar) referitoare la spațiile eliberate, pe baza unui grafic de disponibilitate a terenurilor sau construcțiilor vacante.
4. **mobilizarea tuturor autorităților publice pentru a simplifica** și a accelera pe cât posibil **procesele administrative**, cererile de autorizare (grupuri sanitare, terase, dacă este cazul) și pentru a permite împărtășirea de instrumente și experiențe.
5. **teritorializarea demersului în perspectiva orașului de 15 minute**, prin **adaptarea ocupării temporare la contextul și nevoile locale**, mizând pe primarii cartierelor și municipiilor din Metropolă, pe resursele existente și pe actorii care au cunoștințe detaliate despre teritoriu. Înainte de implementarea proiectului, atunci când calendarul permite, **dialogul cu locuitorii din proximitate este necesar** pentru a identifica așteptările privind durata ocupării temporare, care să aibă impact pozitiv asupra vecinătății/cartierului.
6. diseminarea și promovarea abordării de tip ocupare temporară, prin **stabilirea unor criterii transparente de selecție, a apelurilor de proiecte și a juriilor** în care vor fi reprezentați actorii locali. Cu **excepția proiectelor de cazare de urgență** care trebuie să poată fi realizate rapid atunci când spațiul o permite, astfel de criterii fac posibilă stabilizarea și securizarea procedurilor de alocare, în special pentru cei care sunt actorii principali ai ocupării temporare.

7. **adaptarea taxei de ocupare la capacitatea de finanțare a persoanelor implicate și la activitățile acestora**. Nevoile de investiții inițiale trebuie luate în considerare în calculul acestei taxe, raportate la durata planificată de ocupare și la tipul de activitate care trebuie să permită reducerea cheltuielilor investitorului de ocupare temporară. Asigurarea informării corespunzătoare a candidaților despre posibilele redevențe, taxe sau participații care urmează să fie integrate în bilanțul lor este esențială pentru a asigura echilibrul financiar al proiectului.
8. rezervarea unei părți din spațiile de activitate cu **costuri subvenționate** pentru a facilita instalarea structurilor emergente și a celor care nu beneficiază de finanțare: **structuri de economie socială și solidară, asociații de solidaritate, cetățeni sau studenți, actori culturali și manufacturi urbane, ecosistem de inovare, start-up-uri și inovație socială**.
9. **prioritizarea cazării de urgență, ocuparea temporară în scop locativ și integrarea prin activitate economică și desfășurarea activităților culturale** atunci când construcția și durata proiectului temporar o permit.
10. **diversificarea cât mai mult posibil a activităților din cadrul unui sit** și asigurarea unui mix de utilizări și actori în cadrul proiectelor, în special în ceea ce privește organizațiile non-profit și economia socială și solidară, activitățile culturale și creativitatea și ecosistemul inovației, start-up-urilor de inovație socială. Având în vedere acest lucru, se va asigura accesului la sit cât mai liber posibil. **Promovarea activităților seara și noaptea, fie că sunt festive, conviviale, diverse, culturale, recreative, civice sau sportive, cu respectarea în același timp a liniștii și ordinii publice în cartier**. De asemenea, se poate asigura in funcţie de spațiu si de configurația amplasamentului, a unei **suprafeţe rezervate pentru depozitare, recondiționare si, eventual, transformare a mobilierului, utilajelor si materialelor de construcții**.

11. transformarea prin ocupare temporară a **clădirilor de activitate terțiară lăsate total sau parțial vacante**, într-un context de presiune semnificativă a terenurilor și penurie de locuințe în metropolă, pentru **a găzdui serviciile de utilități sociale** și a prefigura noi utilizări.

12. **activarea temporară sau pe termen lung a parterurilor libere din proximitatea locuințelor prin înființarea de activități locale de animație** (proiecte asociative, colaborative, dezvoltate local) legate de economia socială și solidară, precum și de ecosistemul inovației.

13. informare asupra tuturor bunelor practici în materie de respect pentru mediu (**reutilizare, abordare zero deșeuri, compostare, sortare, reciclare**), **guvernare incluzivă și partajată** (sisteme participative care implică manageri și actori) **și respect pentru vecinătate**. Atunci când amplasamentul include un spațiu exterior, în special în sol, se va urmări respectarea biodiversității existente.

14. integrarea proiectului de ocupare tranzitorie în planificarea viitorului proiect, programarea acestuia și utilizările sale. Acestei componente i se poate aloca un buget anume in cadrul bilanțului operațiunii. **Integrarea ocupării temporare în faza de studiu** trebuie să meargă mână în mână cu o reflecție asupra sustenabilității inițiativelor după eliberarea amplasamentelor, în **programarea proiectelor urbane permanente**.

15. evaluarea impactului ocupării temporare și asigurarea informării asupra instrumentelor de măsurare a impactului, precum și supra lecțiilor învățate din aceste situații a celor implicați în planificarea urbană sau în proiecte imobiliare pe termen lung, pentru **a integra ocuparea temporară ca un nou mod de configurare în reglementările urbane**.

16. **coordonarea pe parcurs a procedurilor și proiectelor**. Este recomandat să se dezvolte o **strategie globală în ceea ce privește ocuparea temporară la nivel metropolitan**, care să împărtășească feedback și sprijin metodologic și să dezvolte

instrumente adecvate. Acest demers va integra treptat toți actorii care își manifestă interesul pentru valorificarea prin ocupare temporară a imobilelor subtilizate.

*Concluzii: sistemele de planificare de tip continental (cu precădere cel francez) sau cel britanic oferă trei tipuri de mijloace de planificare pentru activarea intervențiilor complexe utilizând resurse funciare de tip brownfield: instituirea de **zone de intervenție cu regim special**, instituirea de **principii de design urban conexe zonelor speciale** și instituirea unei **politici de urbanism temporar**.*
Fiecare din acestea au o viziune integratoare urmărind să valorifice oportunitățile de amplasare ale activelor postindustriale. Constituie răspunsuri diferite la managementul „locurilor problemă" – unele pe termen lung și cu caracter ireversibil și altele pe termen scurt și cu caracter reversibil (constituind etapă preliminară pentru conceptul pe termen lung).

3.5.2. Instrumente conexe

3.5.2.1 Instrumente fiscale

Ajutoare de stat – măsuri stabilite de Comisia Europeană

La nivelul Uniunii Europene există o serie de **măsuri aprobate de Comisia Europeană privind acordarea de ajutoare de stat** specifice pentru regenerarea urbană prin valorificarea se situri postindustriale. Acestea sunt:

- Măsuri directe pentru **viabilizarea proprietății** - dezvoltarea de infrastructura pentru Zonele de Afaceri în Marea Britanie și Germania.
- Măsuri pentru **eliminarea speculațiilor imobiliare** - sprijinirea constituirii parteneriatelor pentru procesele de regenerare (Marea Britanie), Fondul pentru Orașele Englezești, Sistemul

de Subvenții pentru Dezvoltarea Urbană (Irlanda de Nord), ajutoare pentru diverse proiecte din Olanda.

- Măsuri pentru realizarea locuințelor sociale - **granturi și subvenții pentru agenții, asociații și parteneriate pentru realizarea de locuințe sociale** din Marea Britanie, Irlanda, Suedia, Finlanda, Cehia.
- Măsuri pentru **ecologizarea terenurilor postindustriale și pentru reabilitarea siturilor contaminate** - subvenții pentru lucrările de remediere a factorilor de mediu pentru proiecte și/sau parteneriate din Marea Britanie, Franța, Grecia, Italia, Olanda, Irlanda.
- Măsuri pentru **protejarea patrimoniului - ajutoare de stat/subvenții** pentru proiecte individuale, sume alocate prin intermediul Fondurilor/Sistemelor naționale (English Heritage Scheme) sau direct către agențiile de patrimoniu care dezvolta proiectele (Polonia, Germania, Ungaria, Olanda).
- Măsuri de **stimulare a asocierilor/joint-venture** - fonduri rambursabile/ nerambursabile și credite subvenționate (Marea Britanie).
- Măsuri **fiscale - scutiri de taxe pentru Zone de Afaceri instituționalizate** (Pactul de Renovare Urbană - Franța, Sistemul de renovare Urbană/Rurală - Irlanda, Zonele Libere Urbane și Noile Zone Libere Urbane - Franța).
- Măsuri pentru **finanțarea cercetării** - granturi pentru deschiderea de IMM-uri în domeniul cercetării și inovației (Germania).

Taxa de dezvoltare sau impozitarea urbanismului

Sursa: Codul Urbanismului – Franța,
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074075/

În vederea **finanțării acțiunilor și operațiunilor care contribuie la realizarea obiectivelor din domeniul urbanismului**, municipalitățile sau instituțiile publice de cooperare intercomunală și departamentele colectează **taxa de dezvoltare** prevăzută în codul fiscal general.

Taxa de dezvoltare **constituie un element al preţului de cost al ansamblului imobiliar**, în cazul în care este utilizată pentru finanțarea de investiții.

Produsul cotei municipale sau intermunicipale din impozitul de dezvoltare se alocă secțiunii de investiții din bugetul local, deci **nu va putea fi utilizată decât în scopul realizării de investiții dedicate dezvoltării urbane**.

Tpuri de taxe de dezvoltare:

A. **Cota-parte din taxa de dezvoltare** la nivel administrativ regional este instituită în scopul finanțării Politicii de protecție a ariilor naturale sensibile precum și cheltuielile pentru :
   - **dobândirea**, de comun acord, **prin expropriere sau prin exercitarea dreptului de preempțiune a terenurilor sau a drepturilor reale** care dau naștere la atribuirea dreptului de proprietate sau a folosirii terenului, precum și **pentru amenajarea și întreținerea oricărui spațiu natural, împădurit sau nu, sub rezerva folosinței publice a acestuia**;
   - participarea sa la **achiziționarea de terenuri** de către o municipalitate sau de către o instituție publică, precum și **pentru întreținerea terenurilor dobândite** de către oricare dintre aceste organisme publice **în exercitarea dreptului de preemțiune**, prin delegare sau prin substituție;
   - **amenajarea și întreținerea spațiilor naturale, împădurite sau nu, aparținând autorităților publice sau a unităților publice** ale acestora **și deschise publicului**, **sau aparținând proprietarilor privați**, cu condiția ca acestea să fi făcut obiectul unui **acord de deschidere a acestuia către public**;
   - **dobândirea**, de comun acord sau prin exercitarea dreptului de preemțiune pentru **amenajarea și**

gestionarea potecilor de-a lungul altor cursuri de apă și a luciului de apă;

- **dobândirea** de către un departament, o municipalitate, o instituție publică a **malurilor lacului, a pădurilor sau a drepturilor** care dau naștere atribuirii în proprietate sau în folosință **a pădurilor**, **sub rezerva deschiderii acestora către public**;
- **achiziționarea, amenajarea și gestionarea spațiilor, locurilor și traseelor** care figurează în planul de spații, locuri și trasee aferente **sporturilor în aer liber**, **cu condiția** ca amenajarea prevăzută sau managementul **să mențină sau să îmbunătățească calitatea siturilor, a peisajelor și a mediilor naturale**;
- **achiziționarea, gestionarea și întreținerea siturilor Natura 2000 desemnate și a teritoriilor clasificate ca rezervații**;
- **realizarea studiilor și inventarierea patrimoniului natural necesare dezvoltării și implementării politicii de protecție și gospodărire a ariilor naturale sensibile destinate a fi deschise publicului**;
- achiziționarea de **amplasamente destinate conservării resurselor de apă, amenajării și gospodăririi acestora**;
- lucrări care contribuie la păstrarea sau refacerea continuităţilor ecologice;
- achiziționarea de terenuri goale, construite sau dezvoltate și zăcăminte artificiale în vederea efectuării unor lucrări de transformare și, după caz, de depoluare, întreținere și dezvoltare în vederea transformării acestora în spații naturale de către o o municipalitate, o instituție publică sau un operator public;

B. Cheltuielile consiliilor de arhitectură, urbanism și mediu.
Operațiunile de dezvoltare și operațiunile de construire, reconstruire și de extindere a clădirilor, instalațiilor sau amenajărilor de orice fel **supuse unui regim de autorizare dau naștere** la plata unei **taxe de dezvoltare** (*Nota autorului: adică taxa de autorizare a constructiilor din legislația românească*).
Cota din impozitul de dezvoltare **poate fi majorată cu până la 20%** în anumite sectoare dacă este imperios necesară în aceste sectoare **realizarea unor lucrări substanțiale** de **drumuri sau de rețele edilitare, de restructurare sau de reînnoire urbană, pentru întărirea atractivității zonelor în cauză și pentru crearea de dotări publice generale**.

Lucrările și echipamentele menționate mai sus vizează în special lucrări de reconstrucție și dezvoltare a spațiilor publice pentru îmbunătățirea calității mediului de locuit, pentru combaterea insulelor de căldură urbană, pentru consolidarea biodiversității sau pentru dezvoltarea utilizării transportului public și a alternativelor de mobilitate urbană.

C. Contribuții la construcția de amenajări publice necesare la eliberarea autorizațiilor de construire sau de utilizare a terenului

Beneficiarii autorizațiilor de construire pot fi obligați doar de următoarele obligații:

- Plata taxei de dezvoltare sau participarea instituită în sectoarele de dezvoltare definite;
- Plata contribuțiilor la cheltuielile cu dotările publice, contribuția pentru drumuri și rețele;
- Realizarea echipamentelor proprii;
- Plata **taxei de arheologie preventivă**

Concluzii: măsurile fiscale asociate valorificării resurselor funciare au fost si sunt utilizate pentru a asigura finanțarea

convergentă pe zone de interes ale localității, în special pentru viabilizare și accesibilizare. Fundamentul instituirii acestora există și în legislația românească, însă sunt necesare clarificări metodologice pentru a încuraja o conduită mai curajoasă și mai proactivă a administrației publice locale.

3.5.2.2. Instrumente juridice

Preempțiunea urbană
Sursa: Codul Urbanismului – Franța,
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074075/

Drepturile de preemțiune se exercită în vederea realizării, în interes general, a unor acțiuni sau operațiuni urbane.
Dreptul de preemțiune se exercită similar modului în care funcționează exproprierea pentru utilitate publică si vizează înstrăinarea bunurilor sau drepturilor reale atribuite locuințelor sau destinate a fi atribuite unei operațiuni care a făcut obiectul declarării sale publice.

Activele dobândite prin exercitarea dreptului de preemțiune trebuie utilizate în vederea realizării unor operațiuni de dezvoltare sau construire care să permită realizarea obiectivelor stabilite în programul local de locuințe sau determinate de lege (*Nota autorului: similar exproprierii pentru utilitate publică*).

Orice decizie de preemțiune trebuie să menționeze scopul pentru care se exercită acest drept. Cu toate acestea, atunci când este exercitat în scopul asigurării rezervelor funciare în cadrul unei zone de prioritare de dezvoltare, decizia se poate referi la motivele generale menționate în actul de creare a zonei.

Atunci când municipalitatea a deliberat să definească un program local de locuințe sau cadrul cadrul acțiunilor pe care intenționează să le implementeze pentru realizarea unui program de construcție de

locuințe sociale de închiriere decizia de preemțiune poate să se refere la dispozițiile acestei decizii – deci poate să utilizeze dreptul de preempțiune urbană în vederea asigurării mecanismelor necesare implementării programului local și nu prin specificarea cu exactitate a obiectivului de investiție.

Același lucru este valabil și atunci când municipalitatea a deliberat să delimiteze perimetre determinate în care decide să intervină pentru a le dezvolta și îmbunătăți calitatea urbanistică a acestora.

Transferul dreptului de construire
Sursa: Codul Urbanismului – Franța,
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074075/

Prescripție utilizată în cadrul unei zone strict delimitate (de obicei zone protejate sau zone strategice) pentru care sunt definite **densitatea maximă acceptată** și **indicatori calculați pentru întreaga zonă**.
În zonele care trebuie protejate din cauza calității peisajelor lor, regulamentul poate stabili condițiile în care posibilitățile de construire rezultate din aplicarea normelor pentru întreaga zonă să poată fi transferate a construcţiilor pe alt teren situat în unul sau mai multe sectoare ale aceleiași zone, în vederea încurajării unei anumite compoziții agreate sau a unui ansamblu construit specific.

În aceste sectoare, construcția este autorizată doar în urma unor astfel de transferuri, capacitatea cedată (delimitată strict ca suprafață construită desfășurată) adăugându-se apoi posibilităților de construire specifice terenului situat în sectoarele menționate anterior.

Regulamentele de urbanism stabilesc densitatea maximă a clădirilor în aceste sectoare.

În cazul unui transfer al densității de construire, întregul teren ale cărui capacități de construire sunt transferate este supus automat

unei servituți administrative de interzicere a construirii, fapt dovedit printr-un act autentic publicat în dosarul imobiliar. Această servitute nu poate fi ridicată decât prin decret luat cu avizul conform al Consiliului de Stat.

Concluzii: cele două exemple de mijloace juridice pot fi activate în cadrul normativ românesc însă cazurile de preemțiune deja instituite – în cazul monumentelor istorice clasate – nu au fost exercitate de administrația românească. Creșterea capacității administrative pe linie finaciar bugetară va trebui mai degrabă facilitată prin asistarea instituțiilor publice în derularea acestor tipuri de inițiative decât prin accesarea de cursuri de perfecționare – tip de abordare care s-a dovedit lipsită de succes. Cazul transferului dreptului de construire însă vizează o schimbare de paradigmă privind dreptul de proprietate, pentru care dimensiunea valorii funciare și corelarea acesteia cu drepturile reale nu sunt teme reglementate.

3.5.2.3. Instrumente de management

Agenții de dezvoltare urbană ADU

Agențiile urbane sunt instrumente dezvoltate în diferite forme în întreaga lume, în funcție de diferite contexte instituționale și teritoriale. Ele oferă răspunsuri originale la această nevoie de parteneriat multi-instituțional și multi-actor, cunoștințe partajate, construirea de politici urbane și proiecte operaționale care sunt atât pe termen lung, cât și în evoluție.

Rolul lor se situează la jumătatea distanței dintre lumea tehnică și lumea politică și este esențial pentru luarea deciziilor echitabile în cunoștință de pe un teritoriu dat. Ele pot fi veriga lipsă în politicile de dezvoltare și planificare și pot fi mediatori între diferiții actori dintr-un teritoriu (de la oraș la stat) pentru o mai mare coerență a situațiilor.

Există diferite tipuri de agenții urbane cu orientare în domenii de acțiune la fel de variate precum cele de planificare, proiecte teritoriale, dezvoltare, cunoaștere, monitorizare, evaluare, guvernare, coproducție sau de realizare a unor proiecte punctuale.

Acțiunea agențiilor urbane poate face parte și din rețelele naționale și, astfel, are avantajul de a desfășura activități colective, partajate și uneori în comun cu instituțiile statului. Aceste agenții urbane au avantajul de a permite o planificare mai durabilă, mai transversală, construită cu actorii locali și, mai presus de toate, respectând realitățile locale.

Pe măsură ce se definește o nouă agendă urbană globală, este necesar să ne gândim la cum să o implementăm. Agențiile urbane pot fi un instrument eficient pentru planificarea orașului, atât în țările în curs de dezvoltare, cât și în cele dezvoltate.

Agențiile de urbanism joacă un rol crucial în sprijinirea autorităților locale în planificarea urbană și în pregătirea proiectelor urbane integrate.

Agențiile Franceze de Dezvoltare AFD sunt un instrument cheie care asigură succesul planificării și implementării politicilor urbane locale, planurilor strategice urbane și proiectelor urbane. AFD sunt de asemenea jucători majori în înțelegerea și citirea dezvoltării urbane a unui oraș și a cartierelor sale. Crearea unei agenții de urbanism trebuie să se facă la inițiativa autorităților locale ale teritoriului în cauză, instituționalizate sau nu printr-o structură intercomunală și având o legătură strânsă cu administrația locală. Alte entități locale (județe, provincii sau regiuni), precum și structurile intermunicipale existente, trebuie să fie implicate cât mai mult posibil în consiliul de administrație și în bugetul agențiilor.

Agențiile de urbanism pot avea mai multe obiective, în conformitate cu cele stabilite de Federația Națională Franceză a Agențiilor de Urbanism (FNAU):

- Observă - asigură colectarea datelor și analiza dezvoltărilor urbane, cu rolul de a asigura o memorie teritorială;
- Planifică - asigură stabilirea cadrului de programare și a politicilor locale de dezvoltare urbană folosind diferitele documente de planificare existente;
- Configurează și scalează proiectele - proiectele pot viza o zonă urbană, un oraș sau pur și simplu un cartier. Procesul decizional implică în general rezidenții și partenerii instituționali ai agenției, cărora le asigură know-how;
- Anticipează - dezvoltă o gamă de „bune practici", cu sprijinul autorităților locale și al reprezentanților acestora, pentru a îmbunătăți viziunea asupra viitorului urban (lecții învățate din studiile statistice, problema prognozării impactului noilor tehnologii asupra urbanului și transformări sociale etc.);
- Comunică - o mare parte din activitatea agențiilor de urbanism constă în realizarea de sondaje, studii, documente preliminare și propuneri pre-operaționale. Majoritatea acestor documente sunt publicate cu scopul de a informa publicul despre politicile și proiectele locale și pot juca, de asemenea, un rol activ în dezbaterea dintre profesioniști.

Oricare ar fi mecanismele alese, autoritățile locale (de guvernanță) și naționale (ministerele) au un interes în consolidarea capacităților lor de inginerie urbană la nivel local, atât în ceea ce privește planificarea, cât și monitorizarea implementării. Această consolidare a capacităților poate avea ca rezultat implementarea unor instrumente, inițial, precum înființarea unui observator urban, apoi înființarea unei agenții de urbanism.

Agențiile de Dezvoltare Urbană în Europa sunt corporații sau agenții de promovare și de implementare a proiectelor de regenerare urbană a localităților sau părților din localități, **asigurând fondurile/**

finanțarea, proiectarea/ stabilirea conceptelor de dezvoltare urbană, coordonate de la nivelul guvernamental și care se adresează în mod special actorilor privați din proces. Acestea **pot acționa ca orice organizație privată**, chiar dacă unele reprezintă reprezentanța autorității locale sau centrale în teritoriu.

În Marea Britanie cea mai cunoscută agenție de acest fel este English Partnership.

Misiunile principale sunt:

- **Organizarea licitațiilor competitive pentru finanțarea proiectelor** - acestea se bazează pe câteva elemente cheie. Primul este constituirea unui buget integrat de finanțare a operațiunii urbane unificând toate programele sectoriale de finanțare stabilite la nivel de bugete publice (atât cheltuieli soft cât și hard).
- Al doilea element este **realizarea unei rețele de birouri/organizații de management** care să implementeze și să urmărească proiectele particulare finanțate.
- Al treilea este acela de a **stabili parteneriate instituționalizate și susținute la nivel local**. Exemple de astfel de sisteme sunt foarte des întâlnite în Statele Unite ale Americii, dar și în Europa - French Contrat de Ville în Franța, Single Regeneration Budget în Marea Britanie.

În continuare regăsim câteva exemple specifice.

Agenții funciare urbane AFU – Asociațiile de Terenuri Urbane și Organizații Funciare de Solidaritate

Sursa: Codul Urbanismului – Franța,
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074075/

Asociații de Terenuri Urbane ATU

Asociațiile de teren intravilan sau urban sunt asociații sindicale reglementate prin lege, **formate între proprietarii interesați pentru executarea lucrărilor și a tranzacțiile stabilite prin lege**.

Pot face obiectul unei asociații de teren urban:

- **reconfigurarea parcelelor** și modificarea corespunzătoare a **temeiului drepturilor de proprietate, taxelor și servituților anexate acestora**, precum și **realizarea rețelelor și a lucrărilor de amenajare** necesare;
- **comasarea de parcele în scopul fie de a ceda folosința acestora unui terț,** în special prin închirierea de clădiri, fie de a le concesiona/închiria sau de a le vinde unei instituții publice sau unei societăți de construcții sau amenajări. Fiecare dintre membrii asociației poate alege să fie plătit, total sau parțial, în numerar sau prin predarea uneia sau mai multor clădiri sau fracțiuni de clădiri, atunci când regulile aplicabile clădirii sau organizației de urbanism nu contrazic acest lucru;
- **Construirea, întreținerea și realizarea lucrărilor de interes comun** precum **drumuri, locuri de parcare și garaje**, subterane sau la nivel, **încălzire comună, spații verzi** plantate sau neamenajate, **instalații pentru jocuri, odihnă sau recreere**;
- **Conservarea, restaurarea și punerea în valoare a siturilor de patrimoniu remarcabile**, precum și **restaurarea** imobilelor cu valoare ambientală sau arhitecturală;
- **Reparcelarea terenului sau comasarea de parcele în vederea restructurării urbane a ansamblurilor mari și a cartierelor locative degradate**. În acest caz, obiectul asociației poate

cuprinde desfășurarea de acțiuni de orice fel, efectuate sau prescrise cu ocazia lucrărilor necesare și care pot cuprinde acțiuni de integrare profesională și socială în favoarea locuitorilor din marile ansambluri locative și cartierele în cauză.

Autoritatea administrativă poate autoriza o asociație de teren urban dacă sunt îndeplinite următoarele **condiții**:

- cel puțin două treimi din proprietarii care dețin împreună cel puțin două treimi din suprafață au aderat la asociație;
- majoritatea proprietarilor care dețin împreună cel puțin jumătate din suprafață au aderat la asociație;
- persoană publică sau privată se obligă să dobândească imobilele al căror proprietar ar opta pentru abandonare.

Prin derogare de la regulile menționate, autoritatea administrativă poate autoriza o asociație de consolidare funciară intravilană, la cererea sau cu acordul a cel puțin jumătate dintre proprietari, atunci când amplasamentul sau configurația parcelelor care fac subiectul interesului comun limitează semnificativ utilizarea drepturilor de construire prevăzute în actele de urbanism.

Autoritatea administrativă obține, anterior înființării asociației, acordul adunării deliberative a autorității competente în materie de urbanism local atunci când municipalitatea în cauză are un plan local de urbanism municipal sau intermunicipal adoptat. În alte cazuri, sau dacă asociația de teren intravilan se află într-un perimetru de funcționare de interes național, autoritatea administrativă obține avizul adunării deliberative responsabile.

Organizații Funciare de Solidaritate OFS

Scopul principal al organizațiilor funciare de solidaritate este de a gestionare terenurile sau imobilele pe care le dețin, după caz după ce le-au achiziționat, **în vederea realizării, inclusiv prin lucrări de**

reabilitare sau renovare, a locuințelor și dotărilor colective destinate persoanelor cu resurse modeste, acestea reprezentând total sau parțial obiectul lor de activitate.

Alternativ, pe terenurile dobândite sau administrate anterior ca parte a activității lor principale, **organizațiile funciare solidare pot interveni pentru crearea sau punerea în funcțiune a spațiilor de uz comercial sau profesional, în scopul promovării diversității funcționale**.

Organizațiile funciare de solidaritate se aprobă de către reprezentantul statului în regiune. Organizațiile fără scop lucrativ pot fi avizate pentru a desfășura activitatea de organizare funciară de solidaritate, cu titlu principal sau accesoriu.

Organizația funciară solidară rămâne proprietara terenului și îl poate închiria către un terț, în baza unui contract de închiriere pe termen lung, dacă este necesar, cu obligația de a construi sau reabilita, renova sau administra imobile existente, poate transmite drepturi reale în vederea închirierii sau dobândirii de locuințe, pentru uz rezidențial principal sau pentru uz profesional mixt, sau spații pentru uz comercial sau profesional, în condiții de preț reglementat și, după caz, de plafoane de venit și de chirie.

Organizația funciară solidară poate beneficia de reducerea impozitului pe proprietate și pe activitate în conformitate cu legea.

Parteneriate pentru proiecte de dezvoltare

În scopul promovării derulării **operațiunilor de dezvoltare**, se poate încheia un **contract de proiect de dezvoltare de parteneriat între stat și una sau mai multe instituții publice sau autorități locale**:

La propunerea unuia sau mai multor semnatari, contractul poate fi semnat și de orice societate publică locală, de orice societate semi-

publică precum și de orice altă persoană publică sau orice actor privat stabilit în perimetrul său teritorial și susceptibil să participe la efectuarea operațiunilor prevăzute în același contract. Acești operatori nu pot fi plasați într-o situație de conflict de interese.

Atunci când un contract de proiect de parteneriat de dezvoltare prevede o operațiune de dezvoltare susceptibilă de a fi calificată ca **Operațiune Majoră De Urbanism**, acesta precizează dimensiunile și caracteristicile acesteia.

O operațiune de dezvoltare poate fi calificată ca operațiune majoră de urbanism atunci când este prevăzută într-un contract de proiect de dezvoltare de parteneriat și când, datorită dimensiunilor sau caracteristicilor sale, implementarea ei necesită un angajament comun specific din partea Statului și a unei autorități locale sau a unei instituții de utilitate publică.

În perimetrul unei operațiuni majore de urbanism:

- Autoritatea competentă care poate să elibereze autorizația de construire, amenajare sau demolare și să se pronunțe asupra unui proiect care face obiectul unei declarații prealabile este primarul Parisului, președintele metropolei Lyon sau președintele instituției de utilitate publică menționată mai sus;
- Drepturile de preempțiune se exercită de către autoritatea locală sau instituția publică co-contractantă menționată. **Autoritatea locală sau instituția publică poate delega exercitarea acestor drepturi unei instituții publice cu vocație în acest sens sau concesionarului unei operațiuni de dezvoltare**;
- Instituția publică de cooperare intercomunală sau autoritatea locală menționată este competentă pe toată durata operațiunii majore de urbanism pentru **realizarea, construirea, adaptarea sau gestionarea dotărilor publice care**

intră în competența autorității locale, necesare operațiunii majore de urbanism. Acest stabiliment sau această comunitate asigură apoi managementul de proiect al acestui echipament;

- Autoritatea locală sau instituția publică co-contractantă este singura competentă să încheie, prin decizie a organului său deliberativ, unul sau mai multe acorduri de parteneriat de proiect urban;
- Autoritatea locală sau instituția publică menționată **este singura competentă să delimiteze unul sau mai multe perimetre prioritare** și să încheie unul sau mai multe convenții. **Durata perimetrului astfel delimitat poate fi mai mare de cincisprezece ani**, fără a putea depăși însă durata stabilită prin actul de decizie privind calificarea unei operațiuni majore urbanism;
- Autoritatea locală sau instituția publică menționată este singura competentă să primească cererea de studiu al unui proiect de dezvoltare sau de construcție și **să organizeze o dezbatere în cadrul organului deliberativ**;
- Avizul municipalității privind calificarea operațiunii majore de urbanism se dă prin deliberarea organului său deliberativ în termen de trei luni de la sesizarea acesteia. Avizul se consideră a fi favorabil dacă nu este emis înainte de expirarea acestui termen.
- **Avizul municipalității poate fi însoțit de prescripții referitoare la proiectul de calificare**, de care instituția publică sau autoritatea locală menționată le poate lua în considerare pentru modificarea proiectului menționat. Municipalitatea își poate condiționa avizul favorabil de respectarea acestor cerințe.

În cazul acordului municipalității, deliberarea menționată în același primul paragraf menționează în mod explicit acordul municipalității cu privire la:

- Calificarea operațiunii majore de urbanism, sfera și durata operațiunii majore de urbanism menționate;
- Trecerea către autoritatea menționată anterior a competenței de a elibera autorizații de construire, de dezvoltare sau de desființare și a competenței de a se pronunța asupra unei declarații prealabile, atunci când aceste autorizații de urbanism vizează proiecte situate în perimetrul a operațiunii majore de urbanism;
- Trecerea către autoritatea menționată a competenței pentru construirea, construirea, adaptarea sau gestionarea amenajărilor publice necesare operațiunii majore de urbanism;
- Transferul către autoritatea menționată al exercițiului drepturilor de preempțiune.

Concluzii: operaționalizarea proceselor de dezvoltare prin „companii de proeict" sau prin delegarea responsabilităților de planificare către organizații specializate este una din provocările pe care CATUC le aduce. Vom vedea care din opțiunile enunțate pot fi asimilate la nivelul administrației românești.

3.5.2.4. Instrumente integrate

Planul Integrat de Dezvoltare Urbană

PIDU este un instrument utilizat pentru a facilita asigurarea finanțării proiectelor strategice fundamentat de Strategia de Dezvoltare Urbană Integrată pentru o zonă funcțională urbană și elaborată în corelare cu documentațiile de planificare statutară – Planurile Urbanistice Generale

Cea mai sintetică definiție a unui **Plan Integrat de Dezvoltare Urbană Durabilă** este cea oferita de Banca Europeană de Investiții, și anume :

„... planul cuprinde un sistem de măsuri, interconectate, care urmărește să aducă o îmbunătățire de durată în domeniul economic, condițiile fizice, sociale și de mediu ale unui oraș sau o zonă în interiorul orașului. Cheia procesului este integrarea, în sensul în care toate politicile, proiectele și propunerile sunt luate în considerare unele în raport cu celelalte. În această privință, sinergia dintre elementele planului ar trebui astfel evaluată încât impactul planului la modul general să fie mai mult decât simpla sumă a componentelor individuale, dacă ar fi puse în aplicare separat."[32]

La nivel european se constată că în anumite sisteme administrative, planurile tradiționale satisfac o asemenea definiție - mai ales cele aprobate pe baza unei evaluări participative a problemelor comunității și aprobate în urma consultării, de cele mai multe ori cele din spațiul anglo saxon. De altfel această provocare a determinat la nivelul unor state din nordul Europei, după anul 2000, să își schimbe sistemul de planificare urbană.

Cel mai apropiat de acest tip, în mod categoric, este sistemul german de planificare urbană.

Procesul de consolidare a experienței proiectelor urbane lansate în perioadele de programare[33] 1994 - 1999 și 2000 - 2007 prin URBAN I și URBAN II s-a concretizat și în noua agenda europeană, în care creșterea coeziunii la nivelul continentului determină o valorificare a dimensiunii urbane a dezvoltării. Astfel încât, și pentru noile țări membre, pe cale de consecință și pentru România, o abordare a planificării integrate este necesara, mai ales în termenii unei eficiențe financiare de absorbție a fondurilor de coeziune FEDER.

[32] Banca Europeană de Investiții BEI - www.eib.org
[33] http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/history/index_en.htm

Planurile Integrate de Dezvoltare se elaborează în baza unui proces care are patru etape[34]:

1. *pregătire;*
2. *programare/proiectare;*
3. *implementare;*
4. *punerea în aplicare a proiectelor subsecvente.*

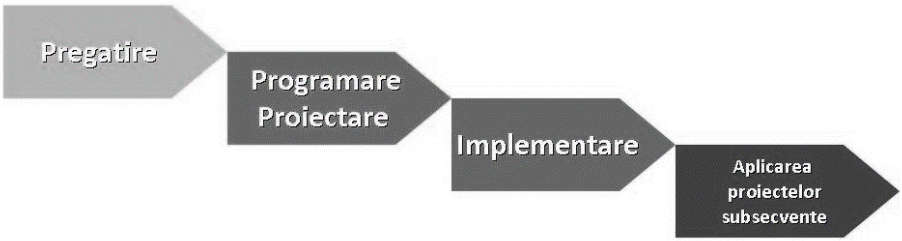


Figura 4 - Etapele de elaborare a Planurilor Integrate de Dezvoltare

Cadrul conținut al **PID** este structurat pe trei componente[35], și anume:

1. **cadrul strategic** - *reprezintă etapa în care se definește strategia de dezvoltare pe baza unor analize și a unor scenarii, care vor constitui tema planului spațial de dezvoltare*,

2. **cadrul de planificare spațială** - *reprezintă exprimarea spațială a dezvoltării pe cele trei dimensiuni. Nu este alcătuit doar din planuri de sinteză, conține orice fel de documente și exprimări schematice, relevante pentru ilustrarea strategiei dezvoltării* ,

[34] CABE - *Creating succesful masterplans, a guide for clients*, Londra, 2008 - www.cabe.org.uk
[35] CABE - *Creating succesful masterplans, a guide for clients*, Londra, 2008 - www.cabe.org.uk

3. **planul de implementare** - *reprezintă modalitatea în care se concretizează viziunea si planurile atât din punct de vedere fizic, investițional, financiar cât și organizațional*.

Cerințele pe care trebuie să le îndeplinească sunt:

- să definească **zona țintă/geografică**,
- să conțină **strategia de investiții** care stă la baza lui, să justifice interesul public sau nevoia de intervenție publică,
- să conțină elementele unui **plan de utilizare a terenurilor**, care să fie îndeajuns de detaliat încât să permită realizarea obiectivelor planului,
- să respecte **procedurile de mediu** și alte reglementari obligatorii în domeniu,
- să realizeze o **analiză a nevoilor** pentru care sistemul propus de proiecte subsecvente trebuie să răspundă,
- să analizeze **obiectivele** socio economice și **impactul** acestora,
- să propună o **structură de management capabilă**, cu calendar de implementare, responsabilități, inclusiv cele de consultare a publicului,
- să aibă o **structură de finanțare** care să asigure obiectivele financiare și durabilitatea acestora, și
- să fie **structurat pe proiecte subsecvente** care să satisfacă obiectivele propuse din punct de vedere financiar, social, economic și de mediu, în mod **durabil.**

Zonele de Afaceri

Zonele de afaceri au fost utilizate începând cu anii 80 (mai ales în Marea Britanie, așa a început și proiectul de regenerare a Docurilor Londoneze) și **au stabilit pentru o arie decăzută economic din interiorul localităților, pe o perioadă de zece ani, ridicarea oricăror restricții de construire sau de planificare cât și scutirea de anumite taxe sau impozite, în cazul realizării unei categorii de investiții bine definite**.

Beneficiile curente pentru o asemenea zonă sunt:

- Scutirea de taxe non - domestice,
- Scutirea 100% a veniturilor reinvestite în investiții de capital pentru construcții industriale și comerciale,
- Un sistem mult simplificat pentru avizare/autorizare în urbanism și construire, cât și o diminuare a cerințelor de raportare statistică.

Elementul comun al celor prezentate mai sus îl reprezintă **nevoia de parteneriat între sectorul privat și cel public** în atingerea scopurilor propuse.

Liberalizarea accesului de produse și servicii în interiorul Uniunii Europene a avut în timp ca efect colateral identificarea unor percepții foarte variate între statele membre asupra Parteneriatului Public Privat. Astfel, în anul 2004, DG Markt a lansat „*Cartea Verde asupra Parteneriatele Public Privat și dreptul comunitar în domeniul contractelor de achiziții publice si al concesiunilor*". Anul următor, în 2005, Comisia Europeana a elaborat un „*Raport asupra consultării publice a Cartei Verzi a PPP- privind aplicarea dreptului comunitar în domeniul contractelor de achiziții publice si al concesiunilor in cazul parteneriatelor public - private interinstituționale*" și prin care face recomandarea asupra înțelegerii aplicării Tratatului CE in realizarea unor PPP instituționalizate astfel încât să se evite, cel mai adesea, realizarea acestei construcții parteneriale doar prin simplul aport de capital fără a îndeplini în mod real substanța parteneriatului.

Zonele economice

Zonele economice reprezintă o formulă specifică a Zonelor de Afaceri în care inițiativa de redezvoltare este a autorităţii publice locale și este condusă de aceasta. Autoritatea competentă pentru crearea, dezvoltarea și gestionarea zonelor de activitate economică este responsabilă de întocmirea unui inventar al zonelor situate pe teritoriul pe care își desfășoară activitatea această competență.

Inventarul menționat cuprinde, pentru fiecare zonă de activitate economică, următoarele elemente:

- Identificarea la nivel de imobil a unităților de teren care alcătuiesc zona de activitate economică, cuprinzând suprafața fiecărei unități de teren și identificarea proprietarului;
- Identificarea ocupanților zonei de activitate economică;
- Rata de neocupare a zonei de activitate economică, calculată prin împărțirea numărului total de unități de teren din zona de activitate la numărul de unități de teren care nu mai sunt alocate unei activități timp de cel puțin doi ani la data de 1 ianuarie a anului fiscal și care au rămas neocupate în aceeași perioadă.

După consultarea proprietarilor și ocupanților zonelor de activitate economică pe o perioadă de treizeci de zile, inventarul se întocmește de către autoritatea competentă. Se transmite apoi autorității competente în ceea ce privește planul de coerență teritorială și autorității competente în materie de urbanism. Acest document este trimis și autorității responsabile cu programul local de locuințe.
Inventarul este actualizat cel puțin o dată la șase ani.

Concluzii: finanțarea prin Planuri Operaționale sau prin linii bugetare specifice a implicat asimilarea de mijloace oarecum străine de conduita administrativă românească – PIDU. Instituirea de mecanisme integrate de dezvoltare intensivă în areale de interes presupune accesul intr-o etapă mai „curajoasă" de autonomie și mai profesionalizată în România. Convergența utilizării unor mijloace articulate din diverse categorii va putea fi asigurată în implementarea următoarei generații de PUG în contextul în care acestea vor fi însoțite de planuri de operaționalizare explicite.

3.6 Recomandări pentru intervenții adecvate în situri postindustriale

Este evident că procesul prezent de dezvoltare urbană în România este condiționat de lipsa disponibilității terenurilor la dispoziția autorităților publice. Este o consecință a modului în care a fost reconstituit dreptul de proprietate și cadrul legal care a facilitat acest proces, am demonstrat acest aspect în capitolul al doilea.

De cele mai multe ori – cum ne arată evoluția ultimilor 20 de ani – dezvoltarea urbană rămâne dominată de inițiativa individuală, cea a proprietarului sau a investitorului. Avem astfel o abordare punctuală, de microurbanism, a cărei coerență necesită însă aprobarea și, mai mult, viziunea și coordonarea autorităților publice. **Problema centrală pe care prevederile legale în domeniul planificării trebuie să o rezolve din această perspectivă este aceea a condițiilor și a controlului utilizării terenurilor, indiferent de natura proprietății**.

Dar o acțiune de reglementare urbanistică se poate dovedi insuficientă în fața unui fenomen social cu ramificații numeroase precum procesul de urbanism. Atunci pare esențial să anticipăm inițiativa individuală, fie pentru a o pregăti, fie uneori pentru a o contracara. Problema nu mai este a dimensiunilor unui teren edificabil, ci a unei vaste arii urbane pe care trebuie să o generăm sau pe care să o transformăm, de terenuri care trebuie de mobilizate în procesele de restructurare sau de echipamente pe care să le instalăm. Aceasta este planificarea macrourbană, a cărei implementare necesită participarea directă a comunităților interesate.

Prin urmare resurse consistente funciare, cum sunt în cazul abordat siturile postindustriale, implică mijloace diversificate de gestiune urbană. **Problema centrală pe care legislația în domeniu trebuie să o rezolve este aceea a condițiilor și a controlului dezvoltării urbane, deci a operațiunilor urbane.**

Delimitând **planul de conținut conceptual** al documentațiilor de urbanism de nouă generație – Planurile Urbanistice Generale care se actualizează în această perioadă – de **planul de implementare / de operaționalizare** a propunerilor acestora, având expunerea setului de instrumente enunțate în capitolele anterioare, putem formula următoarele categorii de recomandări cu privire la modul în care putem interveni adecvat pentru reactivarea siturilor postindustriale:

- Este esențială **articularea conceptului de dezvoltare pe o structură de *zone flexibile orientate pe dezvoltare* și *zone consolidate orientate pe conservare***;
- Zonele flexibile de dezvoltare instituite vor urmări o **organizare structurală** la nivelul aglomerării urbane, deci cu viziune de tip metropolitan sau de arie urbană funcţională, **corelate cu coridoarele strategice de dezvoltare de interconectare**;
- În cadrul zonelor flexibile proiectele de dezvoltare vor avea o **viziune și un concept global,** la nivelul acestei arii urbane, urmând ca **implementarea individuală** a acestora să fie posibilă **corelată cu un set de principii de design urban și de proiectare** adoptat pentru zona în cauză – de tipul densității urbane specifice, de caracteristici morfotipologice, de limbaj arhitectural, de materiale acceptate etc;
- Mecanismele de implementare vor utiliza mijloace juridice, fiscale, de planificare sau de management la nivel de **cadru de reglementare metodologică adoptată local** sau de **articulare operațională a unor parteneriate public private** consolidate;
- **Arsenalul de mijloace de implementare operațională** va fi la dispoziția **agențiilor de planificare locală sau a companiilor de proiect** – alternativa adoptată va fi în relație directă cu capitalul social caracteristic comunității locale.

BIBLIOGRAFIE

Alden, J., Boland, P. (1996), *Regional Development Strategies: A European Perspective*, London: Jessica Kingsley

Angelescu, C. (2006), *Tranziția modelelor de creștere economică,* revista *Economie Teoretică şi Aplicată,* nr. 1 (496), Bucureşti: Ecoprint

Bal, A. (1997), *Economii în tranziție*, Bucureşti: Oscar Print

Bloch, Fontagné & Lorenzi (2004), *Dés industrialisation, Délocalisation*, CAE report

Bodea, G. (1999), *Sistemul economic între dezechilibru şi dezvoltare,* Cluj Napoca: Editura Dacia

Chelcea, L. (2008), *Bucureștiul postindustrial - memorie, dezindustrializare și regenerare urbană*, Iaşi: Editura Polirom

Choay, F. (2002), *Urbanismul, Utopii şi Realități,* Bucureşti: Editurile Paidea & Simetria

City of Leipzig - Weigel, O. (2010), *Politica națională de dezvoltare urbană în Germania*/ppt

Comisia Europeana (2004) - *Cartea Verde a Parteneriatelor Public Private*

Comisia Europeana (2005), revizuit 2007 - *Raport asupra aplicarii dreptului comunitar in domeniul contractelor de achizitii publice si al concesiunior in cazul parteneriatelor public - privat interinstitutionale (PPPI)*

Comisia Europeana (2006), *State Aid Control And Regeneration Of Deprived Urban Areas, Vademecum,* Bruxelles: document de lucru al DG Competition

Couch, C. , Fraser, C. și Percy, S. (2003), *Urban Regeneration in Europe*, London: Blackwell publishing

Dair, C. si Williams, K. (2004), *Sustainable Land Re - Use: The Influence of Different Stakeholders in Achievng Brownfield Development in England*. Brownfield Research Paper, No. 1. centre for Sustainable Development, Headington: Oxford Brookes University

European Communities Commission (1997) *The EU compendium of spatial planning systems and policies,* Regional development studies 28, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities

Gore, T., Fothergill, S., Hollywood, E., Lindsay, C., Morgan, K., Powell, R. şi Upton, S. (2007), *Coalfields and neighboring cities - Economic regeneration, labor markets and governance,* Joseph Rowntree Foundation, York: York Publishing Services Ltd.

Grupul de Economie Aplicata - ASPES (2010), *Reindustrializarea României: Politici şi Strategii,* studiu comandat de Ministerul Economiei, Comerţului şi Mediului de Afaceri www.minind.ro/studiu_ASPES/studiu_reindustrializarea_ro_bostina_ok.pdf

Hall, P. (1999), *Oraşele de mâine - O istorie intelectuală a urbanismului în secolul XX,* Bucureşti: Editura All Educational

Hirt, S., Stanilov, K. (2009), *Twenty years of transition: the evolution of urban planning in Eastern Europe and the former Soviet Union, 1989 - 2009,* UN - HABITAT, Human Settlements Global Dialogue Series, No. 5, Nairobi: UNON Print Shop

Ionescu, C. (2006), *Paradigmele dezvoltării,* Bucureşti: Editura Economică

Kostof, S. (2004), *The City Assembled - The Elements of Urban Form Through History,* London: Thames & Hudson Ltd.

Lichfield, D. (1992), *Urban Regeneration for the 1990s*, London: London Planning Advisory Committee

Pohoata, I. (2007), *De ce sunt necesare doua decenii pentru tranziția din România?* , revista *Economie Teoretică şi Aplicată,* nr. 10 (515), Bucureşti: Ecoprint

Rowthorn, R.E. şi Wells, J.R. (1988), *Corporatism and structural Change*, American Economic Review, Papers and Proceedings

Rowthorn, R.E. (1996), *Econonomics and Ethics – and Economist's View*, editat de P. Groenewegen, London: Economics and Ethics Routledge

Roberts, P., Sykes, H. (2000), *Urban Regeneration - a handbook*, London: Sage Publications

Raco, M. (2007), *Building Sustainable Communities: Spatial Policy, Place Imaginations and Labour Mobility in Post - War Britain,* Bristol: Policy Press

Tourok, I. (1987), *Regenerating the Inner City - Continuity, change and contradiction in urban policy*, London: Routledge & Kegan Paul

Tourok, I., Shutt, J. (1994), *The challenge for urban policy*, Local Economy, vol. 9, no 3

Tung, A. M. (2001), *Preserving the World's Great Cities - The Destruction and Renewal of the Historic Metropolis,* New York: Three Rivers Press

Zamfir, C. (2007), *Sociologia societăților în schimbare/ sociologia României. Propuneri de noi criterii de evaluare a producției sociologice*, comunicare susținută la Sesiunea Ştiinţifică a

Facultăţii de Sociologie şi Asistenţă Socială – Universitatea din Bucureşti

*** (2002), *Projets Urbain en France* - editată de Le Moniteur și realizată de Ministere de L'equipment, Transports, du Logement, Tourisme et de la Mer

*** (2005), *PPP And Brownfield Revitalization Sites In Northwest Europe* - 2005 – ref. 2005.0107/3110606870/MG

*** (2006), *Renouveler l'ubain au nom de mixite?, bilan de l'appel a propositions de recherche,* PUCA Departement Societes urbaines et habitat, Paris – *www.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca*

*** (2007), *National Brownfield Strategy, Recommendations to Government,* English Partnership, London: The National Regeneration Agency

*** (2007), *Urban Regeneration Companies, Coming of Age,* English Partnership, London: The National Regeneration Agency

*** (2008), *Additionality Guide - A standard approach to assesing the additional impact of interventions,* English Partnership, London: The National Regeneration Agency

*** (2010), *The Management of Brownfield Redevelopment, A Guidance Note*, World Bank - Europe and Central Asia Region, Sustainable Development Department, paper 55009