



GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

NR. 1377 / DPSG
DATA 09.06.2011

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
SENAT
440 19.07.2011

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la propunerea legislativă intitulată „*Lege privind reorganizarea terenurilor agricole prin comasare*”, inițiată de 14 deputați – Grupurile parlamentare ale UDMR, PD-L, PSD, PNL (Bp. 182/2011).

I. Principalele reglementări

Această propunere legislativă are ca obiect de reglementare „*reorganizarea prin comasare a terenurilor agricole prin înțelegere între părți în vederea creării unor structuri de exploatare pentru a facilita formarea unităților de producție cu caracter comercial, cu respectarea normelor referitoare la protecția solului și mediului*”.

Potrivit inițiativei legislative, reorganizarea prin comasare a terenurilor agricole prin înțelegerea între părți este o „*procedură administrativă realizată prin act autentic încheiat în fața notarului și prin consimțământul liber al părților participante, având ca rezultat unirea în teritoriu a parcelelor în vederea optimizării exploatației agricole*”.

II. Observații

1. Din punct de vedere al dreptului intern, propunerea legislativă nu este clară, în sensul că instituția comasării terenurilor este definită prin rezultatul acesteia (art. 2 – „... *unirea în teritoriu a parcelelor în vederea optimizării exploatației agricole*”), nu ca operațiune juridică complexă (de exemplu de schimb de terenuri agricole necesar creșterii suprafețelor exploatațiilor de acest gen).

2. Referitor la soluția legislativă propusă la **art. 3 alin. (2)**, prin care se permite Agenției Domeniilor Statului (ADS) să participe la comasarea terenurilor agricole, fără a se face distincție între terenuri agricole aflate în domeniul public al statului și în administrarea ADS și terenurile aflate în proprietatea privată a ADS, menționăm că, potrivit art. 136 alin. (4) din *Constituția României, republicată*, „*Bunurile proprietate publică sunt inalienabile. În condițiile legii organice, ele pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate; de asemenea, ele pot fi date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică*”.

Prin urmare, soluția propusă poate crea premisele unor vicii de neconstituționalitate în raport cu art. 136 din *Constituție*, în măsura în care ADS va participa la procedura de comasare cu terenuri aflate în domeniu public al statului și în administrarea ADS.

3. Referitor la **art. 6** din propunerea legislativă, întrucât comasarea nu poate fi realizată decât prin acordul liber de voință a proprietarilor de terenuri, exprimat în formă autentică, orice procedură administrativă (ordin al ministrului agriculturii și dezvoltării rurale) vizând „*restricții privind schimbarea categoriei de folosință*” reprezintă o limitare a dreptului de folosință asupra terenurilor din patrimoniul persoanelor la care se referă **art. 3** al inițiativei legislative, ceea ce contravine art. 44 alin. (1) din *Constituție*, care garantează dreptul de proprietate cu toate atributele sale (dreptul de folosință, dreptul de a culege fructele și dreptul de dispoziție).

Totodată, în ceea ce privește **art. 6 alin. (3)**, sumele ce ar putea fi acordate în temeiul unei reglementări interne ca cea analizată ar putea fi calificate drept ajutoare de stat dacă beneficiarii acestora au calitatea de fermieri și sunt implicați în activitatea de producere, procesare și comercializare a produselor agricole (care fac obiectul anexei I la *Tratatul de la Lisabona*).

Din acest punct de vedere, propunerea legislativă nu definește mecanismul concret prin care se suportă aceste cheltuieli din bugetul Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, formularea fiind vagă și neclară.

Potrivit *Liniilor directoare ale UE privind ajutoarele de stat în sectorul agricol și forestier 2007-2013*, ca principiu general, statele membre pot acorda ajutoare de stat în forma unui ajutor pentru comasarea terenurilor, care urmărește să încurajeze dezvoltarea sectorului în ansamblu și să îmbunătățească infrastructura în agricultură. Acest ajutor era prevăzut și anterior, în conformitate cu vechile orientări comunitare, scopul său fiind cel de a finanța schimbul de parcele de teren agricol și de a facilita înființarea de exploatații viabile din punct de vedere economic. Un atare ajutor poate fi considerat, potrivit art. 13 din *Regulamentul 1857/2006 al Comisiei privind aplicarea articolelor 87 și 88 din tratat ajutoarelor de stat pentru întreprinderile mici și mijlocii care își desfășoară activitatea în domeniul producției de produse agricole*, ca fiind compatibil cu prevederile dreptului primar în materie, fiind exceptat de la obligația de notificare dacă sumele sunt acordate exclusiv pentru cheltuieli juridice și administrative, inclusiv pentru cheltuieli privind anchetele, de până la 100% din costurile reale suportate de destinatari.

Astfel, considerăm că propunerea legislativă ar fi trebuit compatibilizată cu actul normativ european menționat și cu *Liniile directoare ale UE*, care oferă o concepție clară în legătură cu scopul și modalitățile acordării acestui tip de ajutoare.

4. La **art. 8 alin. (3)** din propunerea legislativă, soluția propusă privind *împărțirea în mod egal a votului aferent terenului* între proprietarul terenului, pe de o parte, și beneficiarul uzufructului sau arendașul, pe de altă parte, contravine prevederilor art. 44 din *Constituție*, afectând dreptul de dispoziție (ca dezmembrământ al dreptului de proprietate) al proprietarului asupra bunurilor din patrimoniul său, respectiv asupra terenului supus comasării.

5. Semnalăm, totodată, că propunerea legislativă nu reglementează elemente și aspecte care să configureze suficient de clar regimul juridic al comasării, cum ar fi:

- dacă un participant la comasare poate ieși din aceasta prin renunțare sau retragere și care sunt consecințele acestei decizii;
- cum se împarte rezultatul exploatării terenurilor comasate între deținătorii de terenuri;
- dacă deținătorii acestor terenuri își pot păstra dreptul de dispoziție asupra proprietății;
- nu este prevăzută o structură organizatorică care să administreze terenurile comasate;
- nu se precizează cine este proprietar al terenurilor comasate.

6. **Art. 9 lit. a)** din propunerea legislativă, prin care Adunarea Generală are „*competență exclusivă în adoptarea evaluării terenurilor ce fac obiectul reorganizării prin comasare*”, vine în contradicție cu **art. 7 alin. (1)**, potrivit căruia „*oficiul de studii pedologice și agrochimice stabilește, pe baza studiilor existente, valoarea terenurilor*”.

În plus, această procedură încalcă și dreptul de dispoziție al proprietarilor asupra valorii terenurilor ce fac obiectul comasării. Apreciem că o soluție echitabilă ar putea fi eventual reprezentată prin evaluarea terenurilor la valoarea de piață pe baza unor rapoarte de evaluare întocmite, conform standardelor în vigoare, de evaluatori autorizați, atestați conform legii.

7. De asemenea, **art. 11 alin. (3)** din propunerea legislativă pare a intenționa o posibilă schemă de ajutor de stat pentru acoperirea costurilor măsurilor menționate în **alin. (2)** al aceluiași articol, „*referitoare la infrastructura rurală și amenajări de îmbunătățiri funciare*”.

Din punct de vedere al reglementărilor UE, un ajutor de stat pentru lucrări de îmbunătățiri funciare și pentru infrastructura rurală, atâta timp cât profită exploatațiilor agricole, ar trebui să fie acordat doar în condițiile care reies foarte clar din *Liniile directoare ale UE* menționate anterior.

Din formularea textului, extrem de vagă, nu reiese dacă acestea se pot încadra efectiv în dispozițiile menționate

8. În ceea ce privește asocierea proprietarilor de terenuri agricole, precizăm că există cadru legal în vigoare care reglementează asocierea liberă a proprietarilor de terenuri agricole, respectiv art. 1491 și următoarele din *Codul civil*, art. 6 lit. d) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 108/2001 privind exploatațiile agricole, cu modificările și completările ulterioare*, precum și art. 2 din *Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură, cu modificările și completările ulterioare*.

Prin urmare, dacă se are în vedere implementarea unui alt mecanism de asociere a proprietarilor de terenuri agricole decât cel existent, apreciem că acesta ar fi trebuit reglementat în detaliu, cu menționarea aspectelor de noutate/diferențiere clară și lipsită de orice echivoc față de reglementările în vigoare, cu prevederea expresă a regulilor aplicabile, precum și cu modificarea/completarea în mod corespunzător a actelor normative care, în prezent, reglementează aceste aspecte.

9. Inițiatorii propunerii legislative nu precizează sursele financiare necesare aplicării măsurilor propuse, încălcându-se astfel dispoziția

art. 138 alin. (5) din *Constituția României, republicată*, care prevede că „Nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare”.

În același sens, art. 15 alin. (1) din *Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare*, prevede că „În cazurile în care se fac propuneri de elaborare a unor proiecte de acte normative a căror aplicare atrage micșorarea veniturilor sau majorarea cheltuielilor aprobate prin buget, trebuie să se prevadă și mijloacele necesare pentru acoperirea minusului de venituri sau creșterea cheltuielilor”.

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

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

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

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

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,



Emil BOC

Domnului senator **Mircea Dan GEOANĂ**

Președintele Senatului