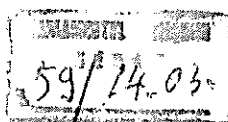




PRIM MINISTRU



257
04032019

romania2019.eu
Projeclnția României la Consiliul Uniunii Europene

Domnule președinte,

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

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea art. 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură*, inițiată de domnul senator UDMR Tánčzos Barna și un grup de parlamentari UDMR, PSD, PNL (**Bp. 620/2018**).

I. Principalele reglementări

Prin inițiativa legislativă se propune completarea art. 37 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea art. 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte*

forme de asociere în agricultură, cu modificările și completările ulterioare, cu un nou alineat, alin. (7), în sensul evitării de către beneficiarii schemelor de plăți a dublei răspunderi pentru aceeași neregulă referitoare la respectarea normelor privind ecocondiționalitatea din domeniile specifice creșterii animalelor. În acest scop se dorește clarificarea dispozițiilor cu privire la destinatarul sancțiunilor aplicabile în caz de nerespectare a normelor de mediu.

II. Observații

1. La art. 34 (prevăzut, în mod eronat, în inițiativa legislativă ca "art.37") din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 3/2015*, se prevede că ghidul privind aplicarea practicilor agricole benefice pentru climă și mediu, sancțiunile administrative în cazul nerespectării condițiilor de eligibilitate, a condițiilor specifice, precum și sancțiunile referitoare la nerespectarea normelor de ecocondiționalitate privind plățile directe, măsurile compensatorii de dezvoltare rurală și ajutoarele naționale tranzitorii, pe care le aplică Agenția de Plăți și Intervenție în Agricultură (APIA), se aprobă prin ordin al ministrului agriculturii și dezvoltării rurale.

Potrivit prevederilor art. 2 alin. (1) lit. b) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 3/2015*, "*cererea unică de plată este cererea de ajutor și/sau de sprijin, după caz, în cadrul oricăreia dintre plățile prevăzute la art. 1 alin. (2) și (3) sau dintre măsurile delegate de dezvoltare rurală din Programul Național de Dezvoltare Rurală, pe care fermierul o depune o singură dată pe an la Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură*".

Cererea unică de plată se poate depune de către fermier sau de reprezentantul desemnat/împuternicit al acestuia pe bază de semnătură, care este în continuare "*titularul cererii de plată*". Odată cu depunerea cererii de plată, fermierul ia cunoștință de toate angajamentele aferente schemelor/măsurilor de sprijin pe care le solicită și semnează pentru respectarea acestora, situație ce face ca sancțiunile administrative de reducere a plăților/eliminarea de la plată, ca urmare a unor neconformități constatate cu ocazia controlului, să fie aplicate doar titularului cererii de plată și o singură dată pentru aceeași neregulă, conform procedurilor operaționale elaborate de APIA.

De asemenea, la depunerea cererii unice de plată, fiecărui fermier i se atribuie de către APIA, o singură dată "un număr de identificare" din Registrul Unic de Identificare (RUI) al Sistemului Integrat de Administrare și Control (IACS), astfel încât în cazul unor neconformități constatate ulterior, sancțiunile să fie aplicate numai solicitantului/beneficiarului plății, "titularul cererii de plată".

În ceea ce privește ecocondiționalitatea, potrivit prevederilor art. 91-93 din *Regulamentul (UE) nr. 1306/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 privind finanțarea, gestionarea și monitorizarea politicii agricole comune și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 352/78, (CE) nr. 165/94, (CE) nr. 2799/98, (CE) nr. 814/2000, (CE) nr. 1290/2005 și (CE) nr. 485/2008 ale Consiliului*, atunci când beneficiarul plății (plăți directe, măsuri compensatorii de dezvoltare rurală aplicabile pe terenurile agricole, plăți pentru restructurare/reconversie plantații viticole, precum și alte scheme și măsuri de sprijin din fonduri europene sau de la bugetul național) nu respectă normele privind ecocondiționalitatea, i se aplică o sancțiune administrativă. Sancțiunea se aplică dacă neconformitatea este rezultatul unei acțiuni sau omisiuni imputabile direct beneficiarului în cauză și numai dacă este legată de activitatea agricolă și de suprafața exploatației agricole pe care acesta o gestionează.

În temeiul art. 97 din *Regulamentul (UE) nr. 1306/2013*, coroborat cu prevederile art. 4 pct. 1 din *Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 999/2016 privind aprobarea sistemului de sancțiuni administrative pentru ecocondiționalitate aplicabil schemelor și măsurilor de sprijin pentru fermieri începând cu anul 2016, cu modificările și completările ulterioare*, și cu dispozițiile art. 6 alin. (1) din *Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale, ministrului mediului, apelor și pădurilor și președintelui Autorității Naționale Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor nr. 652/636/54/2015 pentru aprobarea normelor privind ecocondiționalitatea în cadrul schemelor și măsurilor de sprijin pentru fermieri în România, cu modificările ulterioare*, în situația în care nu sunt respectate normele privind ecocondiționalitatea în orice moment în cursul anului calendaristic în cauză și când neconformitatea este urmarea acțiunii sau a omisiunii direct imputabile fermierului care a solicitat plăți, sunt aplicate sancțiuni administrative sub forma unor reduceri din cuantumul plăților efectuate ori care urmează să fie efectuate sau a unor

excluderi de la plată, cu excepția cazurilor de forță majoră sau a circumstanțelor excepționale prevăzute de regulament.

Astfel, având în vedere că *Ordonanța de urgență a Guvernului nr.3/2015* respectă toate normele europene privind sistemele de ajutor direct pentru agricultori în cadrul politicii agricole comune, iar *Ordinul nr.352/636/54/2015* pune în aplicare prevederile *Regulamentului (UE) nr.1306/2013*, *Regulamentului (UE) nr. 1307/2013*, *Regulamentului (UE) nr. 640/2014* și *Regulamentului (UE) nr. 809/2014*, considerăm că propunerea legislativă nu asigură compatibilitatea cu reglementările europene în domeniul politicii agricole comune și poate crea confuzii în aplicarea normelor privind ecocondiționalitatea la nivelul exploatației agricole, inclusiv în ceea ce privește sancțiunile administrative.

Întrucât obligația respectării angajamentelor aferente schemelor și măsurilor de sprijin aparține solicitantului, deci "*titularul cererii de plată*", persoane fizice sau persoane juridice/forme asociative, sancțiunile administrative de reducere a plăților sau eliminarea de la plată, ca urmare a unor neconformități constatate cu ocazia controlului, se aplică exclusiv acestuia, o singură dată pentru aceeași neregulă, conform procedurilor operaționale elaborate de APIA.

2. De asemenea, constatăm faptul că textul inițiativei legislative este lipsit de claritate, precizie și previzibilitate, impunând o măsură al cărei grad de imprecizie poate conduce la imposibilitatea aplicării acesteia în timp, aspect care este contrar art. 1 alin. (5) din *Constituția României, republicată*¹. De altfel, aceste aspecte au mai fost învederate, de-a lungul timpului, în jurisprudența Curții Constituționale, exemplificăm, în acest sens, considerentele *Deciziei nr. 26/2012 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 5 alin. (2), art. 49 alin. (2), art. 54 și art. 56 din Legea privind amplasarea și autorizarea mijloacelor de publicitate*, potrivit cărora:

"În ceea ce privește aspectele referitoare la criteriile de claritate, precizie, previzibilitate și predictibilitate pe care un text de lege trebuie să le îndeplinească, Curtea constată că autoritatea legiuitoare, Parlamentul sau Guvernul, după caz, are obligația de a edicta norme care să respecte trăsăturile mai sus arătate. Referitor la aceste cerințe, Curtea Europeană a Drepturilor Omului s-a pronunțat în mod constant, statuând că o normă

¹ "În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie".

este previzibilă numai atunci când este redactată cu suficientă precizie, în așa fel încât să permită oricărei persoane - care, la nevoie, poate apela la consultanță de specialitate - să își corecteze conduita (Hotărârea din 29 martie 2000 pronunțată în Cauza Rotaru împotriva României, Hotărârea din 23 septembrie 1998 pronunțată în Cauza Petra împotriva României), iar cetățeanul trebuie să dispună de informații suficiente asupra normelor juridice aplicabile într-un caz dat și să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, consecințele care pot apărea dintr-un act determinat. Pe scurt, legea trebuie să fie, în același timp, accesibilă și previzibilă. (Hotărârea din 26 aprilie 1979 pronunțată în Cauza Sunday Times împotriva Regatului Unit).

În continuare, Curtea constată că, potrivit art. 8 alin. (4) teza întâi din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, "textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce", iar potrivit art. 36 alin. (1) din aceeași lege, "actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie (...) respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară".

Totodată, remarcăm că principiul securității raporturilor juridice beneficiază de o protecție mai stringentă atunci când sunt incidente norme cu implicații de ordin financiar, astfel cum este cazul în prezenta propunere legislativă, în ceea ce privește recuperarea sumelor acordate în mod necuvenit de la beneficiarii schemelor de plăți și ajutoare naționale. În acest sens, jurisprudența instanței de contencios constituțional statuează următoarele: *"Totodată, asigurarea securității juridice trebuie observată cu mai mare strictețe în cazul regulilor cu implicații și consecințe financiare, încât cei vizați de acestea să cunoască precis întinderea obligațiilor impuse"* (Decizia nr.447/2013 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr.91/2013 privind procedurile de prevenire a insolvenței și de insolvență).

Mai mult decât atât, menționăm că, din analiza per ansamblu a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 3/2015, nu reiese din nicio dispoziție a acesteia faptul că răspunderea administrativă în cazul încălcării normelor privind ecocondiționalitatea este dihotomică (sanționarea automată atât a persoanelor fizice, cât și a societăților și formelor de asociere

în care persoana fizică e membră), singurele dispoziții care au o oarecare legătură cu forma propusă fiind cele care trimit, cu titlu generic, la reglementarea prin ordin al ministrului în materia sancțiunilor administrative, potrivit art. 34 alin. (4)², precum și a celor care fac trimitere la recuperarea sumelor necuvenite, potrivit³ art. 39.

De aceea, sub aspectul normelor de tehnică legislativă, constatăm că prezenta inițiativă legislativă nu poate fi una de completare a actului normativ la care face trimitere, deoarece, așa cum s-a arătat anterior, nu identifică în mod corect nici măcar prevederea care ar urma să facă obiectul completării.

3. Semnalăm că textul *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 3/2015* a fost supus, numai anul trecut, unor modificări succesive⁴, aspect care dăunează, cu atât mai mult din perspectiva nerespectării principiului previzibilității actelor normative⁵.

4. În ceea ce privește *Expunerea de motive*, precizăm faptul că aceasta nu a fost elaborată cu respectarea cerințelor prevăzute de art. 31 din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*,

² (4) Sancțiunile administrative în cazul nerespectării condițiilor de eligibilitate, a condițiilor specifice, precum și sancțiunile referitoare la nerespectarea normelor de ecocondiționalitate privind plățile directe, măsurile compensatorii de dezvoltare rurală și ajutoarele naționale tranzitorii, pe care le aplică APIA, se aprobă prin ordin al ministrului agriculturii și dezvoltării rurale.

³ ART. 39

(1) Sumele necuvenite acordate sub formă de ajutoare naționale tranzitorii și/sau de scheme de plăți directe sau măsuri de sprijin din fondurile europene și/sau din fondurile publice naționale aferente acestora se recuperează potrivit prevederilor *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 142/2012, cu modificările și completările ulterioare*.

(2) Situațiile care necesită recuperarea plăților necuvenite se reglementează prin ordin al ministrului agriculturii și dezvoltării rurale.

⁴ *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 4/2018 privind modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea art. 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură, cu modificările și completările ulterioare, Legea nr. 146/2018 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 4/2018 privind modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea art. 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură, Ordonanța Guvernului nr. 10/2018 pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul gestionării financiare a fondurilor europene nerambursabile aferente politicii agricole comune, cu modificările și completările ulterioare*.

⁵ A se vedea *Decizia nr. 26/2012*, potrivit căreia: "Impunerea de reguli și obligații noi în sarcina operatorilor de publicitate nu reprezintă în sine o încălcare a prevederilor constituționale. Cu toate acestea, impunerea de reguli și obligații noi fără reglementarea unui termen adecvat care să permită subiectului de drept să răspundă noilor cerințe legislative reprezintă o încălcare a exigențelor constituționale sub aspectul principiului securității juridice și a principiului încrederii legitime care impune limitarea posibilităților de modificare a normelor juridice și stabilitatea regulilor instituite prin acestea".

astfel că nu conține informații concludente referitoare la cerințele ce reclamă intervenția normativă, cu referire specială la: insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare; principiile de bază și scopul reglementărilor propuse, cu evidențierea elementelor noi; concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare, evaluărilor statistice; referirile la documente de politici publice sau la actul normativ pentru a căror implementare este adoptat respectivul proiect; impactul socioeconomic; impactul juridic.

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,



Viorica DANCILĂ

PRIM-MINISTRU

Domnului senator **Călin-Constantin-Anton POPESCU-TĂRICEANU**
Președintele Senatului