



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Bp. 153. / 13.04.2023.

Biroul permanent al Senatului

L. 241. / 24.04.2023.

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind stimularea horticulturii în medii controlate și a horticulturii urbane

Analizând propunerea legislativă privind stimularea horticulturii în medii controlate și a horticulturii urbane (b153/15.03.2023), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/1396/21.03.2023 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D319/22.03.2023,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, cu completările ulterioare, și al art. 33 alin. (3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ, cu modificările ulterioare,

Avizează favorabil propunerea legislativă, sub rezerva însușirii următoarelor observații și propuneri:

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare crearea cadrului legal pentru realizarea horticulturii în medii controlate, precum și a horticulturii urbane. Prin prezentul proiect se urmărește reglementarea etichetării produselor, a surselor de finanțare și a subvențiilor, stabilirea unor obligații în sarcina autorităților administrației publice centrale și locale, precum și regimul sancționator aplicabil în acest domeniu.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice, potrivit art. 73 alin. (3) lit. h) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Întrucât propunerea legislativă are implicații asupra bugetului de stat, este obligatorie solicitarea unei informări din partea Guvernului, în conformitate cu dispozițiile art. 111 alin. (1) teza a doua din Constituția României, republicată.

De asemenea, trebuie respectate prevederile art. 33 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care reglementează obligativitatea efectuării studiului de impact.

Totodată, în considerarea dispozițiilor art. 15 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată, fiind vorba de o inițiativă a cărei adoptare poate atrage majorarea cheltuielilor bugetare, inițiatorii trebuie să prezinte fișa financiară prevăzută la art. 15 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare.

5. Menționăm că **Expunerea de motive** nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare prevăzută la art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nefiind cuprinse referiri la principiile de bază și finalitatea reglementării propuse, la impactul socioeconomic, la impactul asupra sistemului juridic, cu sublinierea implicațiilor asupra legislației în vigoare și nici la impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung.

În plus, din instrumentul de prezentare lipsesc mențiunile referitoare la consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, la organizațiile și specialiștii consultați, la recomandările primite ori la activitățile de informare publică privind elaborarea acestuia.

Totodată, precizăm că, deși în **instrumentul de motivare** se face vorbire despre subvenții agricole și granturi pentru realizarea independenței energetice a fermelor care produc în medii controlate, despre stimularea dezvoltării de start-up-uri locale, despre promovarea programelor de achiziții publice și parteneriate cu operatorii din sectorul alimentară, precum și despre crearea unei noi ocupații, respectiv aceea de fermier urban, respectivele soluții nu se regăsesc printre normele preconizate, astfel încât cele două documente **nu sunt corelate**.

În consecință, este necesară revederea întregului instrument de motivare, atât în sensul completării, cât și al corelării acestuia cu proiectul de act normativ pe care îl însoțește.

6. Analizând conținutul prezentei propuneri legislative, semnalăm că **structurarea acesteia** nu respectă dispozițiile **art. 51 alin. (1)** coroborat cu **art. 52** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora un act normativ are conținutul sistematizat în următoarea ordine de prezentare a ideilor:

- a) dispoziții generale sau principii generale;
- b) dispoziții privind fondul reglementării;
- c) dispoziții tranzitorii;
- d) dispoziții finale.

Astfel, dispozițiile generale cuprind prevederi care orientează întreaga reglementare, **determină obiectul și principiile acesteia**, fiind grupate în primul capitol și nu se reiau în restul reglementării, în afară de cazul în care sunt strict necesare pentru înțelegerea unor dispoziții cu care formează un tot unitar, or, **în proiectul supus avizării, acestea nu se regăsesc.**

De asemenea, nu au fost respectate nici dispozițiile **art. 55 din același act normativ**, întrucât proiectul nu cuprinde un capitol de „Dispoziții finale” care să conțină măsurile necesare pentru punerea în aplicare a actului normativ, respectiv norme metodologice, care se impun ca necesare în contextul proiectului analizat, termenul de elaborare a acestora, dar și data intrării lor în vigoare.

Totodată, menționăm că nu sunt respectate prevederile **art. 56 alin. (1) din Legea nr. 24/2000**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora capitolele se numerotează cu cifre romane.

De asemenea, menționăm că articolele trebuie structurate în alineate, marcate cu cifre arabe cuprinse între paranteze, iar nu prin marcaje de genul „1)”, astfel cum se utilizează în cuprinsul proiectului.

Ca urmare, se impune **revederea și marcarea corespunzătoare a întregului proiect.**

În plus, în cazul articolelor care conțin enumerări, cum ar fi **art. 12, 13 și 19**, nu sunt respectate prevederile **art. 49 alin. (1) din același act normativ**, potrivit cărora acestea se identifică prin utilizarea literelor alfabetului românesc.

Referitor la enumerările de la **art. 13**, recomandăm a se reanaliza elementul structural, întrucât **actualele pct. 5) – 8)** nu se încadrează în categoria „măsurii”, acestea putând fi formulate ca articole de sine stătătoare, situație care ar impune revederea marcării și renumerotarea articolelor ulterioare.

7. Ca observație de ordin general, precizăm că în cadrul soluțiilor legislative preconizate trebuie să se realizeze o configurare explicită a conceptelor și noțiunilor folosite.

Astfel, la **art. 1 și 4**, definițiile enunțate nu sunt redactate într-un limbaj unitar, întrucât „Horticultura în medii controlate **este o modalitate de creștere a plantelor**”, iar „Horticultura urbană **este practica cultivării plantelor horticole**”, fiind necesară revederea și reformularea acestora.

Totodată, la **art. 7** se utilizează noțiunea „derivatelor animale”, fără ca proiectul să includă o definiție în acest sens ori o trimitere la actul normativ în care aceasta este reglementată.

În plus, la **art. 11** se utilizează conceptul „unității de producție”, iar la **art. 16** cel de „unităților de producție în medii controlate”, fără a fi definite, ori fără a se putea stabili cu certitudine dacă este vorba de același concept. În consecință este necesară revederea acestora, în sensul definirii ori a includerii unei trimiteri la actul normativ prin care sunt reglementate.

De asemenea, la **art. 13** se utilizează noțiunile de „ferme agricole în medii controlate”, „fermelor care produc în regim de mediu controlat” ori „fermă”, fără ca în proiect să fie precizat înțelesul acestora, respectiv dacă este vorba despre un concept nou sau este vizat termenul de „fermă agricolă”, astfel cum este consacrat legislativ la art. 1 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 37/2015 privind clasificarea fermelor și exploatațiilor agricole, cu modificările ulterioare, care prevede că „*fermă agricolă - unitatea economică de bază pentru producția agricolă formată din terenul agricol și/sau incinta în care se află construcțiile, spațiile de depozitare, utilajele și echipamentele agricole, alte anexe, animale și păsări, precum și utilitățile aferente care concurează la desfășurarea activităților agricole*”.

La **art. 15**, întrucât centrele de cercetare nu sunt definite în cuprinsul proiectului, pentru claritatea și predictibilitatea normei, este necesar ca, în situația în care au fost vizate entitățile reglementate prin Ordonanța Guvernului nr. 57/2002 privind cercetarea științifică și dezvoltarea tehnologică, aprobată cu modificări prin Legea nr. 324/2003, cu modificările și completările ulterioare, să fie inclusă o trimitere la acest act normativ, iar pentru unitate terminologică cu art. 7 lit. f) din respectivul act normativ, sintagma „centre de cercetare” să fie înlocuită cu sintagma „centre de cercetare-**dezvoltare**”, ori dacă noțiunea are o altă accepțiune, să fie cuprinsă la definiții, iar norma să fie completată cu dispoziții privind condițiile, criteriile și standardele de competență și recunoaștere pe baza cărora pot înființa aceste unități.

La **art. 18**, pentru o exprimare unitară în cuprinsul proiectului, având în vedere că prezenta propunere utilizează noțiunile de „horticultură în medii controlate” și „horticultură urbană”, recomandăm revederea și reformularea sintagmelor „derularea activităților specifice agriculturii în medii controlate” și „dezvoltarea agriculturii în medii controlate”.

8. La **art. 2**, semnalăm lipsa de claritate a normei determinată de utilizarea expresiei „pot fi fixe (clădiri) sau mobile, permițând amplasarea spațiului de producție în proximitatea”, atât cu privire la înțelesul noțiunii „mobile”, cât și cu privire termenul „proximitatea”.

9. La **art. 3 alin. (2)**, pentru utilizarea unui limbaj specific normativ, expresia „suprafața cultivată va fi alterată cu un coeficient supraunitar” ar putea fi redată astfel „**valorii suprafeței cultivate i se poate aplica un coeficient supraunitar**”.

10. La **art. 5**, pentru același considerent, sintagma „pot fi etichetate printr-una dintre sintagmele” va fi redată sub forma „**se etichetează prin utilizarea uneia dintre sintagmele**”.

11. La **art. 8**, semnalăm lipsa de claritate și predictibilitate a normei determinată de exprimarea „situându-se într-o clasă diferită din punctul de vedere ai caracteristicilor biochimice”, fiind necesară completarea acesteia cu tipurile de „clase” vizate ori cu o trimitere la actul normativ prin care acestea sunt reglementate.

12. La **art. 10**, semnalăm lipsa de claritate și predictibilitate, întrucât nu se înțelege despre ce produse agricole este vorba. În plus, pentru prima dată în cuprinsul proiectului se utilizează noțiunea de

„produs agricol”, deși cele două noțiuni definite la **art. 1** și **4** nu fac referire la această încadrare.

13. La **art. 11**, semnalăm caracterul incomplet al normei, în ceea ce privește autorizarea emisă de Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, întrucât nici pentru cazul în care este vizată etichetarea și nici pentru autorizarea înființării ori funcționării unității de producție nu sunt prevăzute condiții ori criterii de acordare a respectivei autorizări.

14. La **titlul capitolului 3**, este menționată agricultura în medii controlate, fără ca din definițiile de la **art. 1** și **4** să se evidențieze faptul că atât **horticultura în medii controlate**, cât și **horticultura urbană** fac parte din același concept. Or, deși este indicată exclusiv prima noțiune, din actuala formulare a **art. 12**, rezultă că subvențiile și avantajele fiscale sunt aplicabile ambelor categorii, fiind necesară completarea corespunzătoare a respectivului titlu.

15. La **art. 12, partea dispozitivă**, pentru o exprimare adecvată în context, este necesară revederea și reformularea expresiei „în scopul asigurării unei concurențe loiale între diferitele metode de cultivare”, întrucât concurența vizează un comportament presupunând acte și fapte și nu metode de cultivare potrivit Legii concurenței nr. 21/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Totodată, pentru claritatea și predictibilitatea normei, la **pct. 1)** este necesară detalierea sintagmei „toate subvențiile și avantajele fiscale aferente unei anumite culturi se aplică identic în cazul culturilor de acel tip”.

De asemenea, la **pct. 2)**, este necesară revederea expresiei „în cazul în care subvențiile provin din fonduri pentru care există specificări exprese privind eligibilitatea unei anumite metode de cultivare ... echivalentul acestei subvenții va fi asigurat de la bugetul de stat”, în sensul detalierii acesteia.

16. La **art. 13**, este necesară revederea și reformularea **părții dispozitive**, care, în actuala formulare, pe de-o parte are caracter declarativ, iar pe de altă parte, nu precizează legătura între măsurile privind stimularea dezvoltării agriculturii în medii controlate, care vor exista anual în politica ministerului de resort și fondurile enumerate, respectiv, nu se menționează dacă se acordă ori doar se evidențiază în politica agricolă.

De asemenea, precizăm că noma propusă este necesar a fi completată, cel puțin cu privire la:

a) indicarea „ministerului de resort” menționat în **partea dispozitivă** și la **pct. 6)**, în condițiile în care la **pct. 5)** se precizează că fondurile enumerate la **pct. 1) – 4)** „vor fi derulate prin intermediul Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale”.

Totodată, semnalăm că limbajul utilizat în redactare nu este specific normativ, întrucât fondurile nu „se derulează”, ci „se alocă”, aceasta nerealizându-se prin „intermediul”, ci prin „bugetul”;

b) în ceea ce privește modul de acces la fondurile enumerate la **pct. 1) – 4)**, nu este prevăzută modalitatea de acordare, ponderea din costul de investiție suportată din acestea, condițiile și criteriile de eligibilitate pentru accesarea acestora, termene, documente necesare și altele asemenea. În plus, cu privire la fondurile prevăzute la **pct. 1)** nu se precizează înțelesul noțiunii de achiziție de terenuri/clădiri, limitele minime sau maxime privind suprafețele ori alte cerințe cu privire la imobile.

Această observație este valabilă și în ceea ce privește echipamentele și instalațiile, în actuala formulare neexistând vreo limitare cu privire la tipul acestora, respectiv se pot achiziționa aparate de aer condiționat, calculatoare, frigidere și altele asemenea.

c) la **pct. 5)** sunt vizate fondurile prevăzute la **pct. 1) - 4)**, iar la **pct. 6)** norma se referă la activitățile prevăzute la **pct. 1) - 4)**, fiind necesară atât reformularea, cât și corelarea noțiunilor;

d) la **pct. 6)** este necesară detalierea sintagmei „vor fi acordate anual pe bază de concurs într-o singură sesiune”, întrucât în actuala formulare este neclar la ce se referă;

e) la **pct. 7)** propunem completarea normei în sensul detalierii atât a sintagmei „menținerii specificului investiției”, cât și a clarificării modului de calcul, dar și de raportare la termenul de 10 ani, respectiv, dacă se calculează de la data accesării fondului ori de la data achiziției imobilului, echipamentului ori serviciilor. De asemenea, se impune completarea normei în ceea ce privește raportul asupra situației financiare a fermei, referitor la conținutul, formatul, termenul de realizare, modul de transmitere, documente însoțitoare;

f) la **pct. 8)** este necesară completarea dispoziției, cel puțin cu detalierea sintagmei „înstrăinează investiția”, în ceea ce privește înțelesul acesteia, respectiv stabilirea modalităților de „înstrăinare”, precum și a înțelesului noțiunii „investiția”, respectiv ferma în întregul său ori bunul imobil sau mobil ori pierderea personalului instruit. De

asemenea, nu se înțelege dacă obligațiile prevăzute la **pct. 7)** incumbă noului proprietar de drept ori subzistă și o obligație de diligență în sarcina beneficiarului de fonduri care înstrăinează.

17. La **art. 14**, precizăm că noma propusă este necesar a fi completată, cel puțin cu privire la modalitatea de realizare a obligațiilor stabilite în sarcina celor trei ministere, atât în ceea ce privește integrarea cunoștințelor privind horticultura în medii controlate în programele instituțiilor de învățământ public de stat de profil, la nivel liceal și universitar, cât și în ceea ce privește înțelesul noțiunii de dotare necesară pentru derularea procesului de învățământ.

18. La **art. 15**, pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, recomandăm înlocuirea sintagmei „Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale împreună cu Ministerul Educației și Ministerul Cercetării și Digitalizării” cu sintagma „**Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, Ministerul Educației și Ministerul Cercetării și Digitalizării**”.

19. La **art. 16**, pentru o exprimare specifică stilului normativ, sintagma „Primăriile localităților cu peste 100.000 de locuitori” se va înlocui cu sintagma „**Primăriile localităților cu un număr mai mare de 100.000 de locuitori**”.

Observația este valabilă în mod corespunzător și pentru **art. 17**, unde sintagma „Primăriile localităților sub 100.000 de locuitori” se va înlocui cu sintagma „**Primăriile localităților cu un număr mai mic de 100.000 de locuitori**”.

20. La **art. 17**, semnalăm lipsa indicării termenului în care primăriile localităților cu un număr de locuitori mai mic de 100.000 pot să întocmească strategii privind horticultura urbană și amplasarea unităților de producție în medii controlate în spațiul intravilan sau extravilan al localității. În consecință, pentru asigurarea unui caracter complet al normei și simetrie în reglementare cu **art.16**, recomandăm stabilirea unui termen similar.

21. La **art. 18**, pentru același argument, recomandăm înlocuirea sintagmei „pentru derularea activităților” cu sintagma „**pentru desfășurarea activităților**”.

De asemenea, pentru claritatea și predictibilitatea normei, este necesară detalierea sintagmei „se stabilesc modalitățile de intervenție financiară, fiscală și de altă natură”, în sensul enumerării acestora ori a

includerii unei trimiteri la actele normative prin care acestea sunt reglementate.

22. La **art. 19**, semnalăm caracterul incomplet al **părții dispozitive**, determinat de lipsa verbului „stabilesc” care însă este reluat, repetitiv, în debutul fiecărui punct din enumerare.

De asemenea, la **pct. 3)**, pentru claritatea normei, este necesară revederea sintagmei „facilități de orice natură”, în sensul enumerării tipurilor de facilități vizate sau completarea acesteia cu o trimitere la dispozițiile legale prin care acestea sunt reglementate.

23. La **art. 20**, sintagma „Codului Penal” trebuie redată corect sub forma „**Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, cu modificările și completările ulterioare**”.

Totodată, semnalăm că trimiterea la **art. 13 lit. a), b) sau c)** este corectă numai în măsura în care elementele enumerării din cuprinsul **art. 13** urmează să fie marcate cu litere, și nu cu cifre, astfel cum sunt cum sunt redată în proiectul supus avizării.

În ceea ce privește stabilirea drept infracțiune a faptei prevăzute de acest text, pentru asigurarea respectării cerințelor specifice de claritate, previzibilitate și accesibilitate specifice normelor de incriminare, trebuie să se prevadă în mod expres pedeapsa aplicabilă.

În acest sens, menționăm și faptul că din referirea la „fals și uz de fals” nici nu rezultă care anume infracțiuni de fals din Codul penal sunt vizate.

Totodată, **teza a doua a normei** trebuie eliminată, întrucât în cazul săvârșirii unei infracțiuni devin incidente dispozițiile referitoare la confiscarea bunurilor destinate, folosite sau rezultate din infracțiuni.

24. În ceea ce privește fapta sancționată cu amendă fixă din cuprinsul normei preconizate la **art. 21**, precizăm că din redactarea propusă nu rezultă natura juridică a răspunderii incidente și nici cine are competența constatării faptei ori a aplicării sancțiunii. Este necesară, de aceea, reanalizarea și reformularea textului, în funcție de intenția de reglementare.

25. La **art. 22**, este necesară reanalizarea trimiterii la „Art. 13 4)”, întrucât respectiva normă nu se referă la depunerea unei situații economico-financiare.

În plus, norma este lipsită de claritate și previzibilitate, întrucât incriminarea se realizează prin asimilarea faptei cu o altă faptă care, la rândul ei este asimilată cu o infracțiune.

Pentru asigurarea unei reglementări clare, previzibile și accesibile, textul trebuie să prevadă în mod expres stabilirea faptei drept infracțiune și pedeapsa aplicabilă.

De asemenea, este necesară revederea și reformularea sintagmei „beneficiarul investiției este considerat a fi în situația de la Art. 20”, întrucât este neclară.

26. Pentru a putea fi puse în practică dispozițiile cuprinse în proiectul de față este necesară elaborarea unor norme de aplicare. O dispoziție în acest sens poate fi inclusă în cadrul capitolului de dispoziții finale, ca element structural distinct, marcat ca „Art. ...”, care să prevadă elaborarea de către autoritatea/autoritățile responsabilă/responsabile a normelor metodologice, care se supun spre aprobare Guvernului.

27. În consecință, întregul proiect trebuie, revăzut, reorganizat structural, reformulat și completat, potrivit observațiilor și propunerilor de mai sus.

PREȘEDINTE
Florin IORDACHE

București
Nr. 369/11.04.2023