



AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței de Urgență nr.34/2013 privind organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor permanente și pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr.18/1991

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței de Urgență nr.34/2013 privind organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor permanente și pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr.18/1991 (b15 din 09.02.2021), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/766/16.02.2021 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D69/17.02.2021,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și al art.46(3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.34/2013 privind organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor permanente și pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr.18/1991, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.86/2014, cu modificările și completările ulterioare.

Intervențiile legislative vizează ca pajiștile situate în extravilanul localităților să poată fi scoase definitiv sau temporar din circuitul agricol și pentru construirea și funcționarea unor parcuri industriale, precum și a unor ferme de producție a plantelor și arborilor necesari pentru întreținerea parcurilor, grădinilor și spațiilor verzi, precum și pentru protecția împotriva zgomotului, vântului și eroziunii solului. Totodată, se urmărește instituirea unor facilități pentru constituirea și funcționarea obiectivelor menționate mai sus.

Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, prima Cameră sesizată fiind Senatul, în conformitate cu dispozițiile art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată.

Menționăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se poate pronunța asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

2. Referitor la Expunerea de motive, semnalăm că aceasta nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare prevăzută la art.31 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Astfel, nu sunt clar prezentate cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, nici finalitatea reglementărilor propuse, cu evidențierea implicațiilor pe care reglementarea propusă le are asupra legislației în vigoare, și nici măsurile de implementare a soluțiilor legislative preconizate.

Totodată, precizăm că în instrumentul de motivare și prezentare nu sunt argumentate nici soluțiile legislative propuse la **art.I** pentru **art.5 alin.(4)**, **art.5 alin.(4¹)** și **art.5 alin.(4²)** și nici soluția legislativă preconizată la **art.II**.

Menționăm că, potrivit considerentelor exprimate în Decizia Curții Constituționale nr.682 din 27 iunie 2012, „*dispozițiile art.6 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă, republicată [...], cu modificările și completările ulterioare instituie obligația fundamentării actelor normative. [...]. Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, [...], încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art.1 alin.(5) [...]*”.

3. Semnalăm că soluțiile legislative preconizate la art.I, potrivit cărora **pajiștile situate în extravilanul localităților pot fi scoase definitiv sau temporar din circuitul agricol** și pentru construirea și funcționarea unor parcuri industriale, precum și a unor ferme de producție a plantelor și arborilor necesari pentru întreținerea parcurilor, grădinilor și spațiilor verzi, precum și pentru protecția împotriva zgomotului, vântului și eroziunii solului, **este contrară dispozițiilor articolului 6 alineatului (2) din Regulamentul (CE) nr.73/2009** al Consiliului din 19 ianuarie 2009 de stabilire a unor norme comune pentru sistemele de ajutor direct pentru agricultori în cadrul politicii agricole comune și de instituire a anumitor sisteme de ajutor pentru agricultori, de modificare a Regulamentelor (CE) nr.1.290/2005, (CE) nr.247/2006, (CE) nr.378/2007 și de abrogare a Regulamentului (CE)

nr.1.782/2003, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene seria L nr.30 din 31 ianuarie 2009, cu modificările și completările ulterioare.

Astfel, potrivit actului juridic european, „(2) *Statele membre, cu excepția noilor state membre, se asigură că terenurile utilizate ca pășuni permanente la data prevăzută pentru cererile de ajutor pe suprafață din 2003 sunt în continuare utilizate în acest scop. Noile state membre, altele decât Bulgaria și România, se asigură că terenurile utilizate ca pășuni permanente la 1 mai 2004 sunt în continuare utilizate în acest scop. **Bulgaria și România se asigură că terenurile utilizate ca pășuni permanente la 1 ianuarie 2007 sunt în continuare utilizate în acest scop. Totuși, în circumstanțe corespunzător justificate, un stat membru poate prevedea derogări de la primul paragraf, cu condiția să ia toate măsurile pentru a împiedica diminuarea semnificativă a suprafeței totale destinate pășunilor permanente.**”.*

Precizăm că și în jurisprudența Curții Constituționale¹ s-a precizat că „*obligatia României de a menține terenurile utilizate drept pășune permanentă la data de 1 ianuarie 2007, tot în această categorie, a fost reglementată de art.5 alin.(2) sfârșitul primului paragraf din Regulamentul (CE) nr.1.782/2003 al Consiliului din 29 septembrie 2003 de stabilire a normelor comune pentru schemele de sprijin direct în cadrul politicii agricole comune și de stabilire a anumitor scheme de sprijin pentru agricultori și de modificare a Regulamentelor (CEE) nr.2.019/93, (CE) nr.1.452/2001, (CE) nr.1.453/2001, (CE) nr.1.454/2001, (CE) nr.1.868/94, (CE) nr. 1.251/1999, (CE) nr.1.254/1999, (CE) nr.1.673/2000, (CEE) nr.2.358/71 și (CE) nr.2.529/2001, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene seria L nr.270 din 21 octombrie 2003, astfel cum a fost modificat prin **Tratatul dintre Regatul Belgiei, Republica Cehă, Regatul Danemarcei, Republica Federală Germania, Republica Estonia, Republica Elenă, Regatul Spaniei, Republica Franceză, Irlanda, Republica Italiană, Republica Cipru, Republica Letonia, Republica Lituania, Marele Ducat al Luxemburgului, Republica Ungară, Republica Malta, Regatul Țărilor de Jos, Republica Austria, Republica Polonă, Republica Portugheză, Republica Slovenia, Republica Slovacă, Republica Finlanda, Regatul Suediei, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord (state membre ale Uniunii Europene) și Republica Bulgaria și România privind aderarea Republicii Bulgaria și a României la***

¹ A se vedea paragrafele 17 și 18 din Decizia Curții Constituționale nr.13/2015.

*Uniunea Europeană, semnat de România la Luxemburg la 25 aprilie 2005, ratificat prin Legea nr.157/2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.465 din 1 iunie 2005, care prevedea la secțiunea "Agricultură" următoarele: "Cu toate acestea, **Bulgaria și România asigură că terenul care a fost utilizat drept pășune permanentă la data de 1 ianuarie 2007 este menținut ca pășune permanentă.**"*

Totodată, Curtea Constituțională a constatat că „prin pct.(7) al preambulului Regulamentului (CE) nr.73/2009 al Consiliului, s-a reținut că „Regulamentul (CE) nr.1.782/2003 **a recunoscut efectul pozitiv asupra mediului al pășunilor permanente.** Ar trebui menținute măsurile stipulate în respectivul regulament care urmăresc să încurajeze menținerea pășunilor permanente existente, pentru a oferi garanții împotriva transformării masive a acestora în terenuri arabile.” Prin urmare, **art.6 alin.(2) din Regulamentul (CE) nr.73/2009 prevede obligația ca România și Bulgaria să se asigure că terenurile utilizate ca pășuni permanente la 1 ianuarie 2007 sunt în continuare utilizate în același scop.**”.

Semnalăm că, potrivit soluției legislative preconizate pentru la **art.I pct.4 pentru art.5 alin.(4²)**, „Excepțiile prevăzute la art.5 alin.(3) lit.h), și i) **se realizează fără obligația ca beneficiarul suprafeței scoase definitiv din circuitul agricol al pajiștilor permanente situate în extravilan să recupereze din terenurile neproductive o suprafață egală cu cea aprobată a fi scoasă din circuitul agricol, în limitele suprafeței de pajiști permanente din România, echivalente cu suprafața prevăzută la art.4, alin.(1).**”, astfel încât sunt încălcate dispozițiile din actul juridic european menționat mai sus.

4. Precizăm că, prin soluția legislativă preconizată pentru **art.II**, potrivit căreia „Procedurile inițiate înainte de intrarea în vigoare a prezentei legi se finalizează conform dispozițiilor din legislația în vigoare la data înregistrării cererilor”, se încălcă **principiul constituțional al neretroactivității legii**, consacrat de art.15 alin.(2) din Constituție, potrivit căruia legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile.

În acest sens, menționăm că, prin Decizia Curții Constituționale nr.57/2006², s-a stabilit că „orice prevedere nouă poate fi aplicată numai de la data intrării sale în vigoare, pentru a respecta principiul neretroactivității legii, consacrat de art.15 alin.(2) din Constituție”.

² Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.164/2006.

Totodată, precizăm că, în jurisprudența Curții Constituționale³ s-a statuat că „ori de câte ori o lege nouă modifică starea legală anterioară cu privire la anumite raporturi, **toate efectele susceptibile a se produce din raportul anterior, dacă s-au realizat înainte de intrarea în vigoare a legii celei noi, nu mai pot fi modificate ca urmare a adoptării acestei legi, care trebuie să respecte suveranitatea legii anterioare.** Însă legea nouă este aplicabilă de îndată tuturor situațiilor care se vor constitui, se vor modifica sau se vor stinge după intrarea ei în vigoare, precum și tuturor efectelor produse de situațiile juridice formate după abrogarea legii vechi”.

Având în vedere intervalul de timp scurs de la data intrării în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.34/2013, cu privire la cererile care au fost depuse până la data intrării în vigoare a prezentei legi și aflate în curs de soluționare, semnalăm că reglementarea propusă este de natură să retroactiveze deoarece, în reglementarea dată de Ordonanța de urgență a Guvernului nr.34/2013 s-a optat pentru soluția aplicării imediate a normelor procedurale, iar situația astfel creată nu poate fi remediată prin soluția identificată de inițiator.

Mai mult decât atât, **o asemenea reglementare nu poate decât să conducă la instabilitate legislativă, întrucât cererile respective ar fi supuse soluționării după alte norme procedurale.**

5. Semnalăm că, în actuala redactare, propunerea legislativă conține texte neclare sau care sunt improprii stilului normativ.

În acest sens, menționăm că, potrivit prevederilor art.8 alin.(4) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „**Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce. Nu se folosesc termeni cu încărcătură afectivă. Forma și estetica exprimării nu trebuie să prejudicieze stilul juridic, precizia și claritatea dispozițiilor.**”.

Astfel, la **art.I pct.1**, în ceea ce privește textul propus pentru **art.5 alin.(3) lit.h**), semnalăm că expresia „*constituirea și funcționarea unor parcuri industriale, în condițiile legislației în vigoare*” este insuficient de clară, fiind necesar să fie prevăzute în mod expres normele la care se face trimitere. În acest sens, precizăm că, *de lege lata*, constituirea și funcționarea parcurilor industriale este reglementată de Legea nr.186/2013, cu modificările ulterioare.

³ A se vedea, în acest sens Decizia nr.201 din 13 martie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.308 din 9 mai 2007

La textul propus pentru **lit.i)**, sintagma „*ferme de întreținere peisagistică*” nu este definită nici în prezenta propunere legislativă și nici în actul normativ asupra căruia se intervine, astfel încât norma este insuficient de clară, ceea ce afectează predictibilitatea și aplicabilitatea acesteia.

Totodată, la **pct.3**, semnalăm că soluția legislativă preconizată pentru **art.5 alin.(4¹)** nu respectă dispozițiile art.13 și 16 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, deoarece reprezintă un **paralelism legislativ** în raport cu soluția propusă la **pct.4** pentru **art.5 alin.(4²)**, potrivit căreia în cazul art.5 alin.(3) lit.h) și i) nu se aplică obligația ca beneficiarul suprafeței scoase definitiv din circuitul agricol al pajiștilor permanente să recupereze din terenurile neproductive o suprafață egală cu cea aprobată a fi scoasă din circuitul agricol.

Referitor la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri⁴, statuând că „*una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative*” și că „*respectarea prevederilor Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art.1 alin.(5) din Constituție*” .

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE

București

Nr. 102/11.03.2021.

⁴ A se vedea paragraful 35 din Decizia Curții Constituționale nr.22/2016 care trimite la Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, Decizia nr.17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.79 din 30 ianuarie 2015, paragrafele 95 și 96).

O.U.G. nr. 34/2013

M. Of. nr. 267/13 mai 2013

Ordonanță de urgență privind organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor permanente și pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991

aprobată cu modificări și completări prin L. nr. 86/2014

M. Of. nr. 491/2 iul. 2014

- 1 modificări prin L. nr. 86/2014 M. Of. nr. 491/2 iul. 2014
 Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2013 privind organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor permanente și pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991

modifică art. 1 alin. (1), art. 2 lit. b), d) și f), art. 4, art. 5, art. 6, art. 7 alin. (1), art. 9 alin. (1) și (2), art. 10, art. 14 alin. (1) lit. d) și f), art. 14 alin. (2) lit. a), art. 14 alin. (2) lit. e), art. 18, art. 20 pct. 2 și 4;

introduce alin. (1_1) și (1_2) la art. 1, alin. (7_1) - (7_3) la art. 9, alin. (9) la art. 9, lit. j) la art. 14 alin. (1), alin. (2) la art. 17;

abrogă art. 1 alin. (2), art. 14 alin. (2) lit. d)

- 2 aprobată cu modificări și completări prin L. nr. 86/2014 M. Of. nr. 491/2 iul. 2014
 Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2013 privind organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor permanente și pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991

- 3 modificări prin O.U.G. nr. 63/2014 M. Of. nr. 730/7 oct. 2014
 Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul agriculturii
 aprobată cu modificări și completări prin L. nr. 156/2015 M. Of. nr. 449/23 iun. 2015

modifică art. 2 lit. d), art. 10

- 4 admisă excepție de neconst. prin D.C.C. nr. 13/2015 M. Of. nr. 175/13 mar. 2015
 Decizia nr. 13 din 15 ianuarie 2015 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 78 alin. (1_1) și (1_3) din Legea fondului funciar nr. 18/1991, art. 78 alin. (1_2) din Legea fondului funciar nr. 18/1991 în forma anterioară modificărilor aduse prin Legea nr. 86/2014 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2013 privind organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor permanente și pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991 și a dispozițiilor art. 3 lit. e), art. 4 alin. (1) în forma anterioară modificărilor aduse prin Legea nr. 86/2014 și art. 12 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2013 privind organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor permanente și pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991

constată că prevederile art. 4 alin. (1) în forma anterioară modificărilor aduse prin Legea nr. 86/2014, sunt constituționale în măsura în care obligația de menținere în categoria de folosință a pajiștilor incumbă deținătorilor de pajiști înregistrate ca atare în Registrul agricol la data intrării în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2013

- 5 modificări prin O.U.G. nr. 15/2015 M. Of. nr. 386/3 iun. 2015
 Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2013 privind organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor permanente și pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991, precum și pentru modificarea altor acte normative din domeniul agriculturii
 aprobată cu modificări și completări prin L. nr. 16/2016 M. Of. nr. 161/2 mar. 2016

modifică art. 2 lit. d)

- 6 modificări prin L. nr. 156/2015 M. Of. nr. 449/23 iun. 2015
 Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 63/2014 pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul agriculturii

aprobă O.U.G. nr. 63/2014 și modifică art. 10

- 7 modificări prin L. nr. 16/2016 M. Of. nr. 161/2 mar. 2016
 Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 15/2015 pentru modificarea art. 2 lit. d) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2013 privind organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor permanente și pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991, precum și pentru 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
modifică art. 2 lit. d), art. 5 alin. (3) lit. f), art. 5 alin. (4) și (5), art. 10 alin. (1); introduce alin. (4_1) la art. 5, alin. (11) la art. 5, alin. (2_1) și (5) la art. 6
- 8 completat prin L. nr. 159/2016 M. Of. nr. 559/25 iul. 2016
 Lege privind regimul infrastructurii fizice a rețelelor de comunicații electronice, precum și pentru stabilirea unor măsuri pentru reducerea costului instalării rețelelor de comunicații electronice
introduce lit. b_1 la art. 5 alin. (3)
- 9 modificări prin L. nr. 44/2018 M. Of. nr. 69/23 ian. 2018
 Lege pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2013 privind organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor permanente și pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991
modifică art. 4 alin. (2), art. 5 alin. (4), (4_1), (5) și (7), art. 6 alin. (2_1), art. 9 alin. (2), art. 9 alin. (9), art. 10 alin. (1), art. 14 alin. (2) lit. b); introduce art. 5_1-5_3, alin. (1_1) la art. 6, alin. (2_1) și (2_2) la art. 9, alin. (10) la art. 9, lit. k)-n) la art. 14 alin. (1), lit. f) la art. 14 alin. (2), pct. 2_1-2_6 la art. 20, pct. 3_1 la art. 20; abrogă art. 5 alin. (3) lit. f), art. 5 alin. (9)-(11)
- 10 modificări prin L. nr. 75/2019 M. Of. nr. 333/2 mai 2019
 Lege pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2013 privind organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor permanente și pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991
modifică art. 9 alin. (2_1) și art. 10 alin. (1)
- 11 modificări prin O.U.G. nr. 78/2019 M. Of. nr. 1031/23 dec. 2019
 Ordonanță de urgență privind modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri în domeniul agriculturii, precum și pentru aprobarea unor măsuri fiscal-bugetare
modifică art. 10 alin. (1)
- 12 modificări prin O.U.G. nr. 225/2020 M. Of. nr. 1331/31 dec. 2020
 Ordonanță de urgență privind modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri în domeniul agriculturii
Termenul prevăzut la art. 10 alin. (1) se prorogă până la data de 1 ianuarie 2022

L. nr. 186/2013

M. Of. nr. 421/11 iul. 2013

Lege privind constituirea și funcționarea parcurilor industriale

¹ promulgată prin D. nr. 602/2013 M. Of. nr. 421/11 iul. 2013

Decret pentru promulgarea Legii privind constituirea și funcționarea parcurilor industriale

² modificări prin L. nr. 244/2017 M. Of. nr. 981/11 dec. 2017

Lege pentru modificarea Legii nr. 186/2013 privind constituirea și funcționarea parcurilor industriale

modifică art. 3 pct. 2, pct. 21 subpct. (i) și pct. 24, art. 11 alin. (1) lit. e) și alin. (2) lit. b) și art. 12 alin. (1) lit. a) și b) și alin. (4) lit. a), c) și e);

abrogă art. 10 alin. (4) și art. 12 alin. (6)