

POZIȚIE COMUNĂ
CLUBUL FERMIERILOR ROMÂNI și COALIȚIA PENTRU DEZVOLTAREA ROMÂNIEI
PENTRU CONSOLIDAREA TERENURILOR AGRICOLE

Cadru general:

Cadastrarea și Consolidarea terenurilor agricole sunt măsuri de importanță sistemică susținute de către Coaliția pentru Dezvoltarea României încă de la formarea acesteia. Coroborarea acestor două măsuri este esențială pentru descătușarea capitalului din sectorul agricol, accelerarea investițiilor în acest domeniu și atingerea adevăratului potențial agricol al țării.

Status actual:

În urma reconstituirii dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole prin aplicarea legilor fondului funciar s-a produs o fragmentare excesivă a terenurilor. Astfel, în pofida deținerii terenurilor în proprietate a apărut un șir de probleme ce țin de administrarea terenurilor, imposibilitatea efectuării asolamentelor, imposibilitatea folosirii tuturor suprafețelor deținute, imposibilitate de a face investiții pe termen lung. În acest context, consolidarea terenurilor reprezintă soluția potrivită pentru rezolvarea acestor probleme.

La nivel național consolidarea terenurilor agricole este insuficient reglementată, dispozițiile actuale, prevăzute de art. 104 și 105 din Legea 18/1991, vorbesc despre organizarea și amenajarea teritoriului și scopul acestora, fără a reglementa norme sau proceduri care să acopere complexitatea activităților de consolidare.

Este de reținut faptul că, deși comasarea presupune o *schimbare* a terenului, această operațiune nu se identifică și nici nu poate fi asemănată cu un schimb de terenuri. Schimbul notarial de terenuri, nu este o soluție viabilă pentru rezolvarea problemei fragmentării, deoarece privește strict cele două părți contractante și terenurile expres individualizate în contract. Ca și costuri, din punct de vedere fiscal, schimbul de terenuri e privit ca o dublă vânzare și generează obligații fiscale precum și taxe de cadastru, respectiv onorarii notariale.

Recomandare

Rezolvarea acestui vid legislativ se poate realiza prin completarea legislației existente, în speță Legea 18/1991, cu reglementari privind metodologia de comasare a terenurilor agricole. Elaborată și aplicată corect procedura de consolidare poate constitui un instrument adecvat de management al terenurilor agricole, orientat spre folosirea rațională și eficientă a acestor terenuri și care să contribuie la dezvoltarea sustenabilă a zonei rurale.

Așa cum prevede art. 104 din Legea 18/1991, *organizarea și amenajarea teritoriului agricol are ca sarcină crearea condițiilor pentru o mai bună folosire a terenurilor în scopul producției agricole și se execută pe bază de studii și proiecte la cererea proprietarilor, rezolvându-se următoarele probleme:*

- a) corelarea dezvoltării agriculturii din zonă cu celelalte activități economice și sociale, stabilind măsuri care să conducă la creșterea producției agricole și la exploatarea în ansamblu a teritoriului;*
- b) gruparea prin comasare a terenurilor pe proprietari și destinații în concordanță cu structurile de proprietate și cu formele de cultivare a pământului, rezultate în urma asocierilor, stabilirea perimetrelor fiecărei proprietăți, comasând terenurile dispersate și rectificând hotarele nerațional amplasate;*
- c) elaborarea de studii și proiecte de organizare și amenajare a exploatațiilor agricole;*
- d) stabilirea rețelei drumurilor agricole ca o completare a rețelei de drumuri de interes general, integrate în organizarea și amenajarea de ansamblu a teritoriului, în scopul efectuării transportului producției și accesului mașinilor agricole necesare procesului de producție.*

Ca parte a acțiunilor de organizare și amenajare a teritoriului agricol, consolidarea reprezintă un complex de acțiuni juridice și tehnice ce au drept scop (i) formarea unor terenuri compacte, (ii) crearea unor condiții optime pentru folosirea lor rațională și conformă destinației și (iii) conservarea mediului în zonă, în timpul pregătirii terenurilor, prin proiectele de consolidare, urmărindu-se inclusiv implementarea unor măsuri de reducere a eroziunii solului, păstrarea umidității solului, păstrarea biodiversității, refacerea perdelelor forestiere, fertilizarea corespunzătoare a solului, amenajarea și refacere peisajului.

Bazat pe legislația și experiența unor țări cu tradiție și o lungă istorie în comasarea terenurilor, cum sunt Germania sau Austria, dar și pe implementarea cu succes a unor proiecte de comasare în țări a căror istorie recentă are multe elemente comune cu cea a României (în privința colectivizării, spre exemplu), așa cum este Macedonia de Nord, având totodată în vedere

și recomandările FAO (Organizația pentru Alimentație și Agricultură) cuprinse în “Ghidul legal referitor la comasare” elaborat în urma analizei legislației și practicilor în materie de comasare din țărilor europene, noi considerăm ca și în România comasarea poate fi realizată într-o manieră similară țărilor europene. Plecând de la dispozițiile Legii 18/1991 mai sus enunțate, considerăm că procedura propriu-zisă de comasarea poate fi reglementată, pe de o parte, prin legislația secundară (hotărâri de guvern, ordine ale ministerelor, protocoale între instituțiile statului ce vor avea atribuții în procedura de comasare, etc.), pe de altă parte, prin modificarea acelor acte normative în vigoare în prezent și care au ca efect fărâmițarea terenurilor agricole sau afectează dreptul de proprietate și alte drepturi asupra acestora (cum este Legea 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local).

Viziunea noastră asupra procedurii de comasare ce poate servi ca punct de plecare în construirea cadrului legal este următoarea:

1. Comasarea se face cu respectarea următoarelor principii:

- a. Principiul echivalenței terenurilor afectate – conform căruia niciun proprietar/titular de drepturi nu va avea o situație mai puțin favorabilă decât cea anterioară comasării
- b. Principiul sustenabilității și protecției mediului
- c. Principiul consultării și participării titularilor de drepturi
- d. Principiul transparenței procesului de comasare
- e. Principiul egalității de șanse.

2. Comasarea se realizează doar în zonele unde este necesară și oportună pentru a deservi un interes public, astfel că derularea procesului de comasare se face pe baza de proiect și afectează terenurile dintr-o zonă geografică limitată.

3. Comasarea se realizează prin voința proprietarilor, care se pot constitui în Asociații de Consolidare și Amenajare la nivel local, cu participarea autorităților statului care vor primi atribuții în procesul de comasare prin legislația secundară:

- a. Inițiativa proiectului de comasare aparține în principal proprietarilor - Înființarea Asociației și demararea procedurii de consolidare au loc dacă există interes local din partea proprietarilor ce dețin cel puțin 25% din suprafața de teren din zona supusă comasării sau în cazul unor interese ale comunei/statului prin hotărâre a consiliului local sau prin inițiativa Ministerul Agriculturii.

Decizia înscrierii în Asociație este una voluntară, la latitudinea proprietarilor interesați, însă deciziile finale adoptate cu majoritatea cerută de lege sunt obligatorii pentru toți proprietarii din zona propusă pentru consolidare, indiferent dacă proprietarii terenurilor sunt sau nu membri ai

asociației. Prin demararea procedurii de către asociația de proprietari se asigură depolitizarea și transparența operațiunilor de consolidare, reprezentarea corectă și respectarea voinței proprietarilor de terenuri și finanțarea corespunzătoare a întregului proces.

b. Aprobarea planului de comasare din proiect se realizează de către proprietarii/titularii de drepturi afectați, cu o dublă majoritate calificată: a numărului de proprietari și a suprafeței de teren. Un exemplu de bună practică pentru o astfel de majoritate este cel de 50% din numărul de voturi și de cel puțin 2/3 din suprafața afectată.

Proprietarii nemulțumiți de propunerile de reamplasare sau de evaluare pot depune contestație inițial la Asociația de proprietari și ulterior la instanță. Având în vedere motivele contestației, se vor face propuneri de rectificare până se ajunge la un acord. După soluționarea contestațiilor reamplasarea se va face cu acordul a cel puțin 50% din proprietari care dețin cel puțin 2/3 din suprafața supusă consolidării.

c. Adoptarea planului de comasare se face printr-un act administrativ emis de o autoritate a statului în regim de putere publică. Acest act administrativ poate fi reprezentat de ordinul prefectului, similar procedurii de emitere a titlurilor de proprietate asupra terenurilor emise în baza Legii 18/1990. Planul de comasare astfel aprobat devine obligatoriu pentru toți proprietarii ale căror terenuri sunt incluse în proiectul de comasare.

4. Din punct de vedere procedural, etapele comasării sunt:

a. Elaborarea studiului de fezabilitate – acesta se poate realiza la nivel de tarla, sector cadastral, localitate, unitate administrativ teritorială sau chiar mai multe unități administrativ teritoriale învecinate.

b. Elaborarea proiectului de comasare - proiectul de comasare se elaborează în baza studiului de fezabilitate, a propunerilor de reamplasare aprobate de comitetul executiv al Asociației și a avizului tehnic eliberat de ANCPI.

Proiectul de comasare descrie operațiunea propriu-zisă de reamplasare a terenurilor și reorganizare a rețelei de drumuri agricole, în urma căreia mai multe terenuri, privite ca obiecte independente de drept, se contopesc într-un singur obiect de drept; hotarele dintre terenurile contopite dispar, rezultând o nouă parcelă cu o nouă configurație în proprietatea aceleiași persoane.

Diferența de suprafața poate să fie cel mult 5% pentru fiecare proprietar și numai în cazul care acesta este de acord și primește sau plătește o despăgubire în funcție de evaluarea terenului/urilor. Proiectul de comasare se aprobă conform celor de mai sus (v. pct. 3). Proiectul de comasare poate avea șanse mai mari de implementare dacă sunt utilizate și terenuri agricole aflate în proprietatea ADS.

c. Emiterea actului administrativ de adoptare a proiectului de comasare de către autoritatea investită în acest sens și emiterea titlurilor de proprietate conform noului amplasament.

d. Înregistrarea drepturilor de proprietate și a celorlalte drepturi (folosință, arendă etc.) conform actului proiectului de comasare adoptat, de către autoritățile cu atribuții în acest sens (ANCPI, prin OCPI județene, APIA etc.).

5. Din perspectiva finanțării, toate **cheltuielile** aferente măsurilor de consolidare a terenurilor agricole întreprinse de proprietarii terenurilor/asociațiile de proprietari vor fi suportate de aceștia din fonduri proprii, din finanțări de la UE sau subvenții acordate de statul român.

Uniunea Europeană permite accesul la finanțări europene atât pentru efectuarea procedurii de consolidare propriu-zisă, cât și pentru realizarea lucrărilor de infrastructură stabilite a fi necesare în urma acestei proceduri. Fondurile sunt nerambursabile în proporție de până la 50%. Până în prezent România nu a accesat acest tip de fonduri.

6. Autorități care își pot asuma atribuții în procesul de comasare și în elaborarea legislației secundare

În procedura propusă de noi, implicarea autorităților statului este redusă la minim și vizează doar operațiunile de ordin tehnic (avizarea documentelor tehnice, emiterea actului administrativ de proprietate asupra imobilelor nou rezultate, deschiderea noilor cărți funciare și închiderea vechilor evidențe).

Fără îndoială, comasarea terenurilor agricole prin constituirea unei Asociații de Comasare și Amenajare locală va conduce la o nouă arhitectură agricolă, bază ce va permite creșterea potențialului agricol (susținută de realizarea infrastructurii aferente), dar acest proces din punct de vedere juridic va fi just pentru unii și posibil injust pentru alții.

Pentru soluționarea contestațiilor considerăm necesară includerea în demersul de elaborare a legislației secundare și MDRAP, întrucât acest minister se ocupă de cadastrare. Această colaborare trebuie dublată și de specialiștii Ministerului de Justiție, întrucât se impune o consolidare a legislației pe acest domeniu. România are un istoric de mai bine de 150 de ani (de la prima constituție) de reforme agrare, ce au urmat o cu totul altă arhitectură în comparație cu cea propusă aici și este necesară revizuirea propunerii față de prevederile actuale. Evidentiam faptul că există entități bazate pe asociere, dar care sunt lipsite de patrimoniu, în cauză fiind și preferința legislatorului pentru unitatea individuală.

Un alt element important este prezentul și viitorul impozitului pe terenul agricol, de aceea contribuția/cooptarea Ministerului Finanțelor Publice este esențială pentru succesul proiectului. Pentru asigurarea carburantului financiar se impune ca terenurile acestor asociații să aibă vocație de ipotecare, altfel acest tip de organizare va fi asemănător cu cel al Asociațiilor de Dezvoltare Intracomunitară (ADI) și Organizațiilor Utilizatorilor de Apă pentru Irigații (OUAI) care în prezent nu au patrimoniu decât indirect.

Finalizarea acestui demers va permite finanțarea predictibilă a unor asemenea parcuri agro-industriale.

7. Avantajele comasării. Urmărirea interesului public

Terenurile sunt un bun economic de nivel înalt care poate fi delimitat, dar nu multiplicat. Protecția proprietății este de aceea unelta primordială în procesul de comasare.

Prin introducerea unei atare măsuri, se vor îmbunătăți condițiile de muncă, va crește productivitatea în agricultură, precum și concurența între societățile comerciale, astfel fiind asigurate locurile de muncă în zona unde măsura a fost implementată cu succes.

Restructurarea parcelelor prin comasare facilitează o productivitate mai mare atât a utilajelor agricole folosite cât și a forței de muncă umane (spre ex. eliminarea timpilor de deplasare între parcele și reducerea consumului de combustibil). Ori asta duce la o reducere a costurilor la nivelul operatorilor economici din zonă. Mai mult decât atât un nivel de producție atât calitativ cât și cantitativ ridicat duce la o competitivitate pe piața agrară, astfel societățile comerciale, respectiv micii fermieri vor avea o putere mai mare de negociere a prețului de vânzare atât pe piața internă cât și externă.

Având în vedere măsurile implementate de APIA de stimulare a fermierilor români, prin comasarea terenurilor se diminuează timpii alocați controalelor în teren asupra parcelelor aparținând aceluiași exploatator agricol și totodată se vor evita suprapunerile de declarații APIA. Astfel, plățile către operatorii economici se vor face cu celeritate, reducând simțitor rată de îndatorare a acestora în fața instituțiilor bancare și non-bancare.

Un teren comasat, respectiv consolidat reprezintă și o garanție viabilă în cazul împrumuturilor operatorilor economici, prețul de vânzare al terenurilor în cazul unei eventuale incapacități de plată fiind mai crescut. Cu ajutorul lor cresc șansele accesării altor fonduri nerambursabile, respectiv întocmirea de proiecte cu concursul AFIR care duc la o dezvoltare tehnologică și economică a zonei respective.

Efectul pozitiv al implementării proiectelor de consolidare va fi comasarea parcelelor fragmentate în suprafețe mai mari în proprietatea aceleiasi persoane. Astfel, se deschid o serie de oportunități cum ar fi: utilizarea eficientă a suprafeței de teren și posibilitatea asolamentelor, dezvoltarea sistemelor de irigații și de drenaj și reducerea dependenței excesive a agriculturii românești de starea vremii, perspective de finanțare a proiectelor ce vizează dezvoltarea rurală. De asemenea, în baza noilor reparcelări din proiectele/planurile de consolidare automat se elimină și erorile care au parvenit în cadrul emiterii titlurilor de proprietate.

Este o șansă și pentru primărie să adune rezervele de teren la un singur loc pentru a le da în arenda/concesiona tinerilor fermieri, precum și să transforme o parte din drumurile agricole în teren productiv.

În concluzie, procedura de consolidare a terenurilor agricole este una destul de complexă, care include mai multe etape ce trebuie respectate, în caz contrar neavând efectul scontat. O provocare va fi implicarea tuturor proprietarilor/fermierilor, cărora trebuie să le fie explicate beneficiile și oportunitățile ce pot rezulta în urma procesului de consolidare. Depășirea acestei provocări se poate realiza prin elaborarea cadrului juridic pentru consolidarea terenurilor, pentru că doar astfel se creează un mediu juridic, organizatoric, economico-financiar și tehnic favorabil pentru o activitate productivă și eficientă în sectorul agricol și în zona rurală.