Noi reglementari referitoare la vânzarea terenurilor agricole situate în extravilan

Legislația privind vânzarea de terenuri agricole se modifica semnificativ. Noile prevederi au fost adoptate cu obiectivul declarat al consolidarii pieței funciare românești și creșterii gradului de utilizare a terenurilor agricole pentru activitați agricole, iar nu în scop speculativ-investițional. Este de așteptat ca principalul efect al noilor reglementari va fi restricționarea accesului cetaților straini pe piața funciara din România, ceea ce ar putea ridica îngrijorari cu privire la compatibilitatea lor cu legislația Uniunii Europene.

Modificarile legislative în discuție au fost introduse prin proiectul de lege („**Proiectul**") pentru modificarea si completarea Legii nr. 17/2014 privind unele masuri de reglementare a vânzarii-cumpararii terenurilor agricole situate în extravilan si de modificare a Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societatilor comerciale ce detin în administrare terenuri proprietate publica si privata a statului cu destinatie agricola si înfiintarea Agentiei Domeniilor Statului („**Legea 17**"), aprobat de ambele camere ale Parlamentului. La 9 iunie 2020, Proiectul i-a fost trimis spre promulgare Președintelui României, iar ulterior acesta a ajuns în analiza Curții Constituționale, ca urmare a unei sesizari de neconstituționalitate. Excepția de neconstitutionalitate formulata a fost respinsa recent ca neîntemeiata, Proiectul urmând sa fie promulgat de Președintele României și trimis spre publicare în Monitorul Oficial.

Ce se schimba în legatura cu vânzarea terenurilor agricole?

Printre modificarile de substanța aduse de Proiect Legii 17 se numara:

a) **Largirea categoriilor de preemptori și înasprirea condițiilor pe care trebuie sa le îndeplineasca anumite categorii de preemptori**

Categoriile preemptorilor au fost extinse în mod semnificativ. Astfel, daca forma actuala a Legii 17 prevede doar patru categorii de preemptori (coproprietarii, arendașii, vecinii, Agenția Domeniilor Statului, în aceasta ordine, la preț și condiții egale), Proiectul extinde sfera preemptorilor, instituind șapte categorii de preemptori. Dintre aceștia, menționam ca noutate proprietarii investițiilor agricole situate pe teren, arendașii terenurilor vecine, tinerii fermieri, unitațile de cercetare-dezvoltare din domeniile agriculturii, silviculturii și industriei alimentare, instituțiile de învațamânt cu profil agricol, persoanele fizice cu domiciliul sau reședința în localitațile unde este situat terenul sau în localitațile învecinate.

Proiectul înasprește și condițiile pe care trebuie sa le îndeplineasca anumiți preemptorii. Arendașii se încadreaza în

categoria preemptorilor doar daca îşi înregistreaza la primariile competente contractele de arenda cu cel puţin un an înainte de afişarea ofertei de vânzare. Mai mult, arendaşii au obligaţia sa faca dovada îndeplinirii unor condiţii suplimentare ce vizeaza domiciliul/reşedinţa/sediul social pe teritoriul României, pe o perioada de 5 ani anterior înregistrarii ofertei de vânzare, condiţie care este impusa şi pentru arendaşii persoane juridice ai caror asociaţi sunt persoane fizice. Legiuitorul a extins aceasta condiţie şi în cazul arendaşilor persoane juridice care au asociaţi/ acţionari alte persoane juridice, impunând ca asociaţii/ acţionarii care deţin controlul societaţii arendaşe sa faca la rândul lor dovada sediului social/secundar pe teritoriul României, pe o perioada de 5 ani anterior înregistrarii ofertei de vânzare.

De asemenea, Proiectul instituie şi o ordine de prioritate la cumpararea terenurilor agricole între preemptorii de acelaşi rang. Spre exemplu, în cazul proprietarilor de terenuri agricole vecine care au acelaşi rang, prioritatea între aceştia se stabileşte în funcţie de latura cea mai mare a terenului cu care se învecineaza terenul agricol.

Observaţie: Proiectul cuprinde o serie de reglementari neclare şi pe alocuri incomplete care vor genera dificultaţi în aplicarea procedurii de preempţiune.

b) **Condiţii restrictive impuse în sarcina persoanelor fizice/juridice care nu se încadreaza în categoria preemptorilor**

Una dintre cele mai importante modificari vizeaza condiţiile restrictive impuse în sarcina persoanelor fizice şi juridice care nu sunt titulari ai dreptului de preempţiune şi care doresc sa cumpere terenurile agricole. Astfel, deşi actuala forma a Legii 17 prevede vânzarea libera a terenurilor agricole în ipoteza în care nici un preemptor nu îşi exercita dreptul de preempţiune, noile prevederi stabilesc o serie de condiţii care trebuie îndeplinite de persoanele fizice/juridice ce nu intra în categoria preemptorilor, condiţii ce ţin de (i) domiciliul/reşedinţa/sediul social/sediul secundar în România cu cel puţin 5 ani anterior înregistrarii ofertei de vânzare (în cazul persoanelor juridice aceste condiţii se aplica şi asociaţilor persoane fizice, precum şi asociaţilor persoane juridice ce deţin controlul acestora), (ii) desfaşurarea de activitaţi agricole pe teritoriul naţional pe o perioada de cel puţin 5 ani, anterior înregistrarii ofertei de vânzare, (iii) înregistrarea fiscala pe teritoriul naţional pe o perioada de cel puţin 5 ani, pentru persoanele fizice/ obţinerea unui procent minim de 75% din venitul total al ultimilor 5 ani fiscali, provenit din activitaţi agricole etc.

Observaţie: În fapt, persoanele care întrunesc condiţiile de mai sus reprezinta o a opta categorie de preemptori, ce au posibilitatea îşi exercite dreptul în 30 de zile de la expirarea termenului pentru finalizarea procedurii de preempţiune. Doar daca acestea nu îşi manifesta intenţia de cumparare, ulterior terenurile pot fi înstrainate în mod liber catre orice persoane fizice/ juridice, în toate cazurile cu respectarea preţului şi condiţiilor de vânzare menţionate în oferta vânzatorului.

c) **Interdicţie temporara şi indirecta de înstrainare a terenurilor agricole**

Proiectul impune în sarcina persoanelor care vor sa vânda terenurile agricole înainte de împlinirea a 8 ani de la dobândirea acestora, obligaţia plaţii unui impozit de 80% din suma ce reprezinta diferenţa dintre preţul vânzarii şi preţul de cumparare, în baza grilei notarilor din respectiva perioada.

Plata acestui impozit se aplica şi în cazul înstrainarii *directe sau indirecte,* înainte de împlinirea a 8 ani de la cumparare, a pachetului de control al societaţilor care deţin terenuri agricole ce reprezinta mai mult de 25% din activele acestora. În acest caz, vânzatorul va plati un impozit de 80% din diferenţa de valoare a terenurilor respective calculata pe baza grilei notarilor între momentul dobândirii terenurilor şi momentul înstrainarii pachetului de control, urmând ca impozitul pe profit privind diferenţa de valoare a pachetului de parţi sociale/ acţiuni înstrainate sa fie calculat la o baza redusa proporţional cu procentul ponderii terenurilor în activele fixe ale societaţii.

Nerespectarea acestor prevederi se sancţioneaza cu nulitatea absoluta a tranzacţiei.

Obligaţia plaţii acestui impozit nu se aplica în cazul reorganizarii sau realocarii bunurilor în cadrul aceluiaşi grup de societaţi.

De asemenea, ulterior dobândirii, terenurile agricole trebuie utilizate exclusive în vederea desfaşurarii activitaţilor agricole.

Observaţie: Proiectul nu defineşte o serie de termeni esenţiali pentru aplicarea acestor prevederi, cum ar fi noţiunile de *înstrainare directa sau indirecta*, *pachet de control, relocarea bunurilor*. De asemenea, modalitatea de calcul şi de plata a acestui impozit nu este clara, fiind de natura sa genereze dificultaţi în aplicare.

d) **Modificari de ordin procedural**

Proiectul aduce o serie de modificari pe partea procedurii exercitarii dreptului de preempţiune la cumpararea terenurilor agricole, constând în principal din prelungirea semnificativa a unor termene procedurale şi impunerea în sarcina primariilor a unor obligaţii suplimentare, cum este cea de a notifica titularii dreptului de preempţiune despre oferta de vânzare înregistrata.

Proiectul prevede şi posibilitatea vânzatorilor şi preemptorilor de a-şi retrage pâna la finalizarea procedurii de vânzare oferta, respectiv acceptarea ofertei.

O alta noutate o reprezinta instituirea unui Registru unic privind circulaţia şi destinaţia terenurilor agricole situate în extravilan în care vor fi înregistrate informaţii privind tranzacţiile imobiliare având ca obiect terenurile agricole situate în extravilanul localitaţilor.

Observaţie: Modificarile procedurale sunt de natura sa birocratizeze suplimentar procedura de vânzare, întregul proces de îndeplinire a prevederilor legale presupunând o perioada de timp semnificativ mai lunga decât cea aplicabila momentan. Apreciem ca înfiinţarea acestui nou registru este benefica. Nu este clar, însa, care va fi nivelul de detaliu al acestor înregistrari, persoanele care vor avea acces la acest registru, etc.

e) **Sancţiunea nulitaţii absolute şi amenzi mai aspre**

Conform Proiectului, înstrainarea terenurilor agricole situate în extravilan fara respectarea procedurii de preempţiune sau fara obţinerea avizelor prevazute de Legea 17 va fi sancţionata cu nulitatea absoluta, varianta aplicabila în prezent a Legii 17 menţionând sancţiunea nulitaţii relative. De asemenea, amenzile pentru nerespectarea prevederilor acestei legi s-au dublat, fiind cuprinse între 100.000 şi 200.000 lei.

Observaţie: Noile modificari legislative ar urma sa intre în vigoare în termen de 60 zile de la data publicarii în Monitorul Oficial al României şi se vor aplica atât cererilor de vânzare a terenurilor agricole extravilane formulate dupa data intrarii în vigoare, cât şi cererilor aflate în curs de soluţionare la aceasta data. Este neclar cum va impacta aceasta aplicare cererile depuse anterior intrarii în vigoare a Proiectului, deoarece legea noua nu poate retroactiva.

Sunt noile reguli contrare dreptului UE?

În timp ce Statele Membre au dreptul suveran de a stabili reguli proprii referitoare la regimul proprietaţii, legislaţiile naţionale în materie de proprietate trebuie sa fie respecte principiile fundamentale ale dreptului Uniunii Europene referitoare la nediscriminare, inclusiv patru libertaţi fundamentale reglementate în dreptul primar al Uniunii Europene.

România a adoptat în anul 2005 Legea 312/2005 privind dobândirea dreptului de proprietate privata asupra terenurilor de catre cetaţenii straini şi apatrizi, precum şi de catre persoanele juridice straine, care a intrat în vigoare la data aderarii, şi anume 1 ianuarie 2007. Proiectul este de natura a modifica substanţial angajamentul iniţial al României asumat faţa de Uniunea Europeana. Cu titlu de exemplu, observam ca se aduc cerinţe mai stricte referitoare la domiciliu/reşedinţa/sedii secundare, cerinţe de procent minim de venit înregistrat din exercitarea activităţilor agricole.

În ceea ce priveşte reglementarea terenurilor agricole, o serie de masuri restrictive adoptate în trecut de Statele Membre au fost permise, acestea fiind considerate necesare pentru a facilita dezvoltarea agricola locala, pentru a menţine terenurile în uz agricol sau pentru a evita presiunea speculativa asupra preţurilor terenurilor.

Cu toate acestea, Curtea Europeana de Justiţie a reţinut în mod constant ca restricţionarea liberei circulaţii a capitalurilor şi libertăţii de stabilire trebuie întotdeauna justificata, impunându-se asigurarea compatibilităţii cu principiul nediscriminarii (i.e. masurile nu trebuie sa fie excesive sau sa depaşeasca ceea ce este necesar pentru atingerea interesului public urmarit) şi proporţionalităţii. În acest scop, cerinţele privind reşedinţa sau calificarile în materie de agricultura au fost considerate ca fiind mai curând disproporţionate şi, prin urmare, ca încalcând drepturi fundamentale ale cetaţenilor Uniunii Europene.

În acest context, Proiectul poate ridica îngrijorari cu privire la compatibilitatea acestuia cu dispoziţiile Tratatului privind Funcţionarea Uniunii Europene, care are prioritate în aplicare în caz de conflict cu legislaţia naţionala. În special, cerinţele de domiciliu, reşedinţa sau sediu social în raza unităţii administrativ-teritoriale în care este amplasat terenul atât pentru persoanele fizice sau juridice care doresc sa achiziţioneze terenuri agricole, cât şi cerinţele referitoare la desfaşurarea de activitaţi agricole locale anterioare pentru companii pot deschide calea pentru un tratament discriminatoriu aplicat investitorilor din alte State Membre. Astfel de restricţii pot împiedica, de asemenea, libera circulaţie a capitalului şi libertatea de stabilire.

Este de remarcat faptul ca restricţii similare au atras în trecut intervenţia Comisiei Europene, care a iniţiat procedura privind nerespectarea obligaţiilor comunitare (engl. *infringment*) în legatura cu reglementarile funciare din Bulgaria, Letonia, Lituania şi Slovacia.

Concluzie

Pâna la intrarea în vigoare a Proiectului (60 de zile de la publicarea în Monitorul Oficial), ne aşteptam la o creştere a numarului de tranzacţii cu terenuri agricole.

De asemenea, normele metodologice de aplicare a Legii 17 vor fi modificate, urmând a fi publicate conform Proiectului, în termen de 15 zile de la intrarea în vigoare a acestuia. În perioada dintre intrarea în vigoare a Proiectului şi adoptarea noilor norme metodologice, ne aşteptam la un blocaj al transferurilor de terenuri agricole, Proiectul nefiind suficient de clar şi complet pentru a asigura o aplicare imediata a noilor reguli de catre autoritaţile competente.