

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 consolidării pieței funciare românești și creșterii gradului de utilizare a terenurilor agricole pentru activități agricole, iar nu în scop speculativ-investițional. Este de așteptat ca principalul efect al noilor reglementari va fi restricționarea accesului cetățenilor străini pe piața funciara din România, ceea ce ar putea ridica îngrijorări cu privire la compatibilitatea lor cu legislația Uniunii Europene.

Modificările legislative în discuție au fost introduse prin proiectul de lege („**Proiectul**”) pentru modificarea și completarea Legii nr. 17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării-cumpărării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților comerciale ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției 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 sesizări de neconstituționalitate. Excepția de neconstituționalitate formulată a fost respinsă recent ca neîntemeiată, Proiectul urmând să fie promulgat de Președintele României și trimis spre publicare în Monitorul Oficial.

Ce se schimbă în legătura cu vânzarea terenurilor agricole?

Printre modificările de substanță aduse de Proiect Legii 17 se numără:

a) Largirea categoriilor de preemptori și înaprirea condițiilor pe care trebuie să le îndeplinească anumite categorii de preemptori

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

Proiectul înaprește și condițiile pe care trebuie să le îndeplinească anumiți preemptorii. Arendașii se încadrează în

categoria preemtorilor doar daca își înregistrează la primăriile competente contractele de arenda cu cel puțin un an înainte de afișarea ofertei de vânzare. Mai mult, arendașii au obligația sa faca dovada îndeplinirii unor condiții suplimentare ce vizează domiciliul/reședința/sediul social pe teritoriul României, pe o perioada de 5 ani anterior înregistrării ofertei de vânzare, condiție care este impusa și pentru arendașii persoane juridice ai caror asociați sunt persoane fizice. Legiuitorul a extins aceasta condiție și în cazul arendașilor persoane juridice care au asociați/acționari alte persoane juridice, impunând ca asociații/acționarii care dețin controlul societății arendașe sa faca la rândul lor dovada sediului social/secundar pe teritoriul României, pe o perioada de 5 ani anterior înregistrării ofertei de vânzare.

De asemenea, Proiectul instituie și o ordine de prioritate la cumpararea terenurilor agricole între preemtorii de același rang. Spre exemplu, în cazul proprietarilor de terenuri agricole vecine care au același rang, prioritatea între aceștia se stabilește în funcție de latura cea mai mare a terenului cu care se învecinează terenul agricol.

Observație: Proiectul cuprinde o serie de reglementari neclare și pe alocuri incomplete care vor genera dificultăți în aplicarea procedurii de preempțiune.

b) Condiții restrictive impuse în sarcina persoanelor fizice/juridice care nu se încadrează în categoria preemtorilor

Una dintre cele mai importante modificari vizează condițiile restrictive impuse în sarcina persoanelor fizice și juridice care nu sunt titulari ai dreptului de preempțiune și care doresc sa cumpere terenurile agricole. Astfel, deși actuala forma a Legii 17 prevede vânzarea libera a terenurilor agricole în ipoteza în care nici un preemtor nu își exercita dreptul de preempțiune, noile prevederi stabilesc o serie de condiții care trebuie îndeplinite de persoanele fizice/juridice ce nu intra în categoria preemtorilor, condiții ce țin de (i) domiciliul/reședința/sediul social/sediul secundar în România cu cel puțin 5 ani anterior înregistrării ofertei de vânzare (în cazul persoanelor juridice aceste condiții se aplica și asociaților persoane fizice, precum și asociaților persoane juridice ce dețin controlul acestora), (ii) desfașurarea de activități agricole pe teritoriul național pe o perioada de cel puțin 5 ani, anterior înregistrării ofertei de vânzare, (iii) înregistrarea fiscală pe teritoriul național pe o perioada de cel puțin 5 ani, pentru persoanele fizice/ obținerea unui procent minim de 75% din venitul total al ultimilor 5 ani fiscali, provenit din activități agricole etc.

Observație: În fapt, persoanele care întrunesc condițiile de mai sus reprezinta o a opta categorie de preemtori, ce au posibilitatea își exercite dreptul în 30 de zile de la expirarea termenului pentru finalizarea procedurii de preempțiune. Doar daca acestea nu își manifesta intenția de cumparare, ulterior terenurile pot fi înstrainate în mod liber catre orice persoane fizice/ juridice, în toate cazurile cu respectarea prețului și condițiilor de vânzare menționate în oferta vânzatorului.

c) Interdicție temporara și 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, obligația plății unui impozit de 80% din suma ce reprezinta diferența dintre prețul vânzării și prețul de cumparare, în baza grilei notarilor din respectiva perioada.

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

Nerespectarea acestor prevederi se sancționează cu nulitatea absolută a tranzacției.

Obligația plății acestui impozit nu se aplică în cazul reorganizării sau realocării bunurilor în cadrul aceluiași grup de societăți.

De asemenea, ulterior dobândirii, terenurile agricole trebuie utilizate exclusive în vederea desfășurării activităților agricole.

Observație: Proiectul nu definește o serie de termeni esențiali pentru aplicarea acestor prevederi, cum ar fi noțiunile de *înstrainare directă sau indirectă*, *pachet de control*, *relocarea bunurilor*. De asemenea, modalitatea de calcul și de plată a acestui impozit nu este clară, fiind de natură să genereze dificultăți în aplicare.

d) Modificări de ordin procedural

Proiectul aduce o serie de modificări pe partea procedurii exercitării dreptului de preempțiune la cumpărarea terenurilor agricole, constând în principal din prelungirea semnificativă a unor termene procedurale și impunerea în sarcina primăriilor a unor obligații suplimentare, cum este cea de a notifica titularii dreptului de preempțiune despre oferta de vânzare înregistrată.

Proiectul prevede și posibilitatea vânzătorilor și preemtorilor de a-și retrage până la finalizarea procedurii de vânzare oferta, respectiv acceptarea ofertei.

O altă noutate o reprezintă instituirea unui Registru unic privind circulația și destinația terenurilor agricole situate în extravilan în care vor fi înregistrate informații privind tranzacțiile imobiliare având ca obiect terenurile agricole situate în extravilanul localităților.

Observație: Modificările procedurale sunt de natură să birocratizeze suplimentar procedura de vânzare, întregul proces de îndeplinire a prevederilor legale presupunând o perioadă de timp semnificativ mai lungă decât cea aplicabilă momentan. Apreciem că înființarea acestui nou registru este benefică. Nu este clar, însă, care va fi nivelul de detaliu al acestor înregistrări, persoanele care vor avea acces la acest registru, etc.

e) Sancțiunea nulității absolute și amenzi mai aspre

Conform Proiectului, înstrainarea terenurilor agricole situate în extravilan fără respectarea procedurii de preempțiune sau fără obținerea avizelor prevăzute de Legea 17 va fi sancționată cu nulitatea absolută, varianta aplicabilă în prezent a Legii 17 menționând sancțiunea nulității relative. De asemenea, amenzile pentru nerespectarea prevederilor acestei legi s-au dublat, fiind cuprinse între 100.000 și 200.000 lei.

Observație: Noile modificări legislative ar urma să intre în vigoare în termen de 60 zile de la data publicării în Monitorul Oficial al României și se vor aplica atât cererilor de vânzare a terenurilor agricole extravilane formulate după data intrării în vigoare, cât și cererilor aflate în curs de soluționare la aceasta dată. Este neclar cum va impacta această aplicare cererile depuse anterior intrării în vigoare a Proiectului, deoarece legea nouă nu poate retroactivă.

Sunt noile reguli contrare dreptului UE?

În timp ce Statele Membre au dreptul suveran de a stabili reguli proprii referitoare la regimul proprietății, legislațiile naționale în materie de proprietate trebuie să fie respectate principiile fundamentale ale dreptului Uniunii Europene referitoare la nediscriminare, inclusiv patru libertăți fundamentale reglementate în dreptul primar al Uniunii Europene.

România a adoptat în anul 2005 Legea 312/2005 privind dobândirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor de către cetățenii străini și apatrizi, precum și de către persoanele juridice străine, care a intrat în vigoare la data aderării, și anume 1 ianuarie 2007. Proiectul este de natură a modifica substanțial angajamentul inițial al României asumat față de Uniunea Europeană. Cu titlu de exemplu, observăm că se aduc cerințe mai stricte referitoare la domiciliu/reședința/sedii secundare, cerințe de procent minim de venit înregistrat din exercitarea activităților agricole.

În ceea ce privește reglementarea terenurilor agricole, o serie de măsuri restrictive adoptate în trecut de Statele Membre au fost permise, acestea fiind considerate necesare pentru a facilita dezvoltarea agricolă locală, pentru a menține terenurile în uz agricol sau pentru a evita presiunea speculativă asupra prețurilor terenurilor.

Cu toate acestea, Curtea Europeană de Justiție a reținut în mod constant că restricționarea liberei circulații a capitalurilor și libertății de stabilire trebuie întotdeauna justificată, impunându-se asigurarea compatibilității cu principiul nediscriminării (i.e. măsurile nu trebuie să fie excesive sau să depășească ceea ce este necesar pentru atingerea interesului public urmărit) și proporționalității. În acest scop, cerințele privind reședința sau calificările în materie de agricultură au fost considerate ca fiind mai curând disproporționate și, prin urmare, ca încălcând drepturi fundamentale ale cetățenilor Uniunii Europene.

În acest context, Proiectul poate ridica îngrijorări cu privire la compatibilitatea acestuia cu dispozițiile Tratatului privind Funcționarea Uniunii Europene, care are prioritate în aplicare în caz de conflict cu legislația națională. În special, cerințele de domiciliu, reședința sau sediu social în raza unității administrativ-teritoriale în care este amplasat terenul atât pentru persoanele fizice sau juridice care doresc să achiziționeze terenuri agricole, cât și cerințele referitoare la desfașurarea de activități agricole locale anterioare pentru companii pot deschide calea pentru un tratament discriminatoriu aplicat investitorilor din alte State Membre. Astfel de restricții pot împiedica, de asemenea, libera circulație a capitalului și libertatea de stabilire.

Este de remarcat faptul că restricții similare au atras în trecut intervenția Comisiei Europene, care a inițiat procedura privind nerespectarea obligațiilor comunitare (engl. *infringement*) în legătură cu reglementările funciare din Bulgaria, Letonia, Lituania și Slovacia.

Concluzie

Până la intrarea în vigoare a Proiectului (60 de zile de la publicarea în Monitorul Oficial), ne așteptăm la o creștere a numărului de tranzacții 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 și adoptarea noilor norme metodologice, ne așteptăm la un blocaj al transferurilor de terenuri agricole, Proiectul nefiind suficient de clar și complet pentru a asigura o aplicare imediată a noilor reguli de către autoritățile competente.