

Care este impactul real al modificarilor recente adue Legii fondului funciar asupra dezvoltarii de proiecte regenerabile?



Unul dintre cele mai fierbinți subiecte zilele acestea în industria energiei produse din surse regenerabile (E-SRE) este noua lege adoptată de Parlamentul României pentru modificarea Legii fondului funciar nr. 18/1991. După o implicare intensă a asociațiilor din industrie, legea mult așteptată a fost în sfârșit adoptată și în prezent așteaptă promulgarea de către președintele României.

Scopul declarat al noii legi este eliminarea barierelor de reglementare în dezvoltarea proiectelor de producere a E-SRE prin simplificarea procesului de autorizare.

Modificările aduse de legea nouă pot fi reduse, în esență la următoarele:

- (i) proiectele E-SRE (PV, eolian, biomasa, biolichide și biogaz, capacități de stocare, stații de transformare și alte sisteme similare) pot fi dezvoltate direct pe terenuri extravilane având clasa de fertilitate III, IV și V (fapt interzis până în prezent); și
- (ii) terenurile extravilane având clasa de fertilitate III, IV și V pot fi folosite în sistem dual – atât pentru dezvoltarea de proiecte E-SRE, cât și pentru activități agricole (cu excepția terenurilor arabile pentru care sistemul dual este interzis).

Pentru a înțelege impactul real al acestor modificări, este utilă o scurtă trecere în revista a situației actuale.

I. Situația înainte de intrarea în vigoare a legii noi

Lucrările de construcție se pot executa numai pe terenuri care sunt calificate ca terenuri intravilane și construibile. Deși există o serie de excepții de la această regulă, niciuna nu se aplică proiectelor de producere a E-RES.

Cu toate acestea, majoritatea terenurilor din România care sunt potrivite pentru proiecte E-RES sunt terenuri agricole extravilane. Prin urmare, dezvoltarea proiectelor E-RES pe aceste terenuri trebuie să urmeze un proces îndelungat și costisitor, constând în următoarele etape principale:

- (i) aprobarea unui plan urbanistic („PUZ”) pentru schimbarea destinației întregului teren al proiectului proiect din extravilan în intravilan și pentru reglementarea urbanistică a respectivului teren; și
- (ii) eliberarea autorizației de construire (care cauzează automat schimbarea categoriei de folosință din teren agricol în teren construibil).

Etapa PUZ poate dura aproximativ 9 luni, ceea ce provoacă întârzieri semnificative în procesul de autorizare. De asemenea, taxa PUZ este unul dintre cele mai mari costuri ale procesului de autorizare și se plătește într-un moment în care fezabilitatea proiectului poate fi încă incertă.

II. Impactul generat de legea nouă

Urmând trendul global, noua lege deschide calea pentru proiectele agrovoltaice. Efectele practice aduse de noua lege pentru dezvoltarea proiectelor E-SRE sunt summarize mai jos.

1. Nu mai este necesară elaborarea unui PUZ pentru trecerea terenurilor în extravilan

În cazul în care se dorește dezvoltarea de proiecte E-RES (PV, eolian, biomasa, biolichide și biogaz, capacități de stocare, stații de transformare și alte sisteme similare) pe terenuri extravilane având clasa de fertilitate III, IV și V, nu mai este necesară schimbarea în prealabil a destinației terenului în teren intravilan printr-un PUZ.

În schimb, este necesară efectuarea unei proceduri separate de scoatere a terenului din circuitul agricol. O astfel de procedură este însă mult mai scurtă în comparație cu PUZ-ul, autoritățile având obligația să emită decizia/avizul necesar în termen de 45 de zile de la data cererii, altfel cererea este considerată aprobată tacit.

Totuși, o întrebare esențială care se pune este dacă, în urma noii legi, mai este necesară adoptarea PUZ-ului în procesul de autorizare E-RES. Motivul este că scopul PUZ-ului este dublu: (i) atât schimbarea destinației terenului din extravilan în intravilan, cât și (ii) stabilirea parametrilor de urbanism și funcționalități pentru terenul specific. Chiar dacă primul scop nu mai este în mod clar necesar, rămâne întrebarea dacă un PUZ este încă necesar pentru al doilea scop.

Noua lege nu prevede expres necesitatea unui PUZ, ci doar scoaterea terenului din circuitul agricol și obținerea autorizației de construire. Totuși, conform reglementărilor generale de urbanism și de autorizare a lucrărilor de construire, autorizația de construire poate fi emisă numai dacă există o documentație urbanistică aprobată care reglementează regimul juridic, tehnic și economic al terenului, compatibile cu proiectul. Deși există anumite tipuri de lucrări de construcții exceptate de la cerința existenței documentațiilor de urbanism, niciuna nu se aplică pentru dezvoltarea proiectelor E-RES.

De regulă însă, PUG-urile nu reglementează zona extravilană. S-ar putea susține, însă, că funcțiunea terenurilor extravilane derivă chiar din noua lege (industrială), câtă vreme se permite dezvoltarea de proiecte E-RES pe aceste terenuri. Într-o astfel de interpretare, parametrii urbanistici prevăzuți în regulamentul local de urbanism parte din PUG s-ar aplica și acestor zone.

În cazul în care ar mai fi totuși nevoie de un PUZ pentru dezvoltarea de proiecte E-RES (în vederea reglementării urbanistice a zonei), noua lege nu ar aduce nicio îmbunătățire semnificativă cu privire la calendarul proiectului sau la complexitatea procesului de autorizare.

Înlăturarea PUZ-ului pentru proiectele E-SRE pare să fi fost recent în atenția autorităților la modificarea Legii nr. 50/1991 privind autorizarea lucrărilor de construcții la finalul lunii mai. Cu toate acestea, poate doar din cauza unei formulări nefericite, această modificare legislativă nu a rezolvat problema.

2. Costuri mai reduse de autorizare pentru proiectele fotovoltaice în cazul utilizării terenului în sistem dual

În cazul în care se implementează o folosință a terenului în sistem dual (pentru dezvoltarea de proiecte E-SRE și pentru activități agricole), nu mai este necesară scoaterea din circuitul agricol a întregului teren alocat proiectului

E-RES, ci doar a porțiunii de teren care nu mai poate fi folosită în scop agricol.

În cazul proiectelor fotovoltaice, această modificare are un impact semnificativ deoarece o structură mai înaltă permite desfășurarea de activități agricole/pășunat sub panouri și între șiruri și, deci, diminuarea substanțială a suprafeței de teren care trebuie să fie scoasă din circuitul agricol. Prin urmare, și taxa pentru scoaterea din circuitul agricol se reduce substanțial în cazul acestor proiecte (deși taxa unitară pe mp rămâne nemodificată).

3. Scadența amânata a taxei de scoatere din circuitul agricol

Plata taxei pentru scoatere din circuitul agricol (care în prezent se datorează la momentul PUZ-ului) se amână până la momentul eliberării autorizației de construire care intervine spre finalul procesului de autorizare, atunci când fezabilitatea proiectului este certă.

4. Cerințe mai ușoare de autorizare pentru pășuni

Pășunile sunt o categorie de terenuri foarte atractive pentru dezvoltatori dar neexploatare încă din cauza cerințelor severe de autorizare. Mai precis, pășunile extravilane pot fi utilizate pentru proiectele E-RES numai dacă este recuperată o porțiune corespunzătoare de teren neproductiv egală cu cea afectată de proiect. În practică, această cerință conduce la blocaje, deoarece terenul neproductiv este extrem de greu de găsit, iar proiectele fotovoltaice necesită o suprafață foarte mare de teren.

Deși noua lege nu înlătură această cerință, în cazul în care se implementează sistemul dual (proiecte E-RES și producția de furaje/pășunatul animalelor), porțiunea de teren care va fi afectată de proiectele fotovoltaice va fi semnificativ mai mică și, prin urmare, suprafața necesară de teren neproductiv vor fi redusă în mod corespunzător.

III. Limitări aduse de legea nouă

În ciuda impactului pozitiv, legea nouă introduce o serie de limitări.

1. Noua lege se aplică numai terenurilor de maximum 50 ha

Dezvoltarea proiectelor E-RES pe terenuri extravilane este permisă doar în limita a maximum 50 de hectare.

Această limitare poate afecta substanțial fezabilitatea economică a proiectelor fotovoltaice, deoarece costuri mari de conectare pot fi acceptabile comercial numai în cazul unei capacități instalate mari a proiectului, care necesită o suprafață mare de teren.

2. Noua lege se aplică doar până la 31 decembrie 2026

Poate pentru a stimula implementarea rapidă a proiectelor E-RES, efectele noii legi se aplică doar până la data de 31 decembrie 2026. Estimăm că până la această dată trebuie obținută autorizație de construire, în timp ce lucrările de construire pot fi executate și ulterior (în termenul de valabilitate al autorizației).

Cu toate acestea, având în vedere tendința globală, implementarea proiectelor E-RES ar trebui să continue și după 2026. De asemenea, ținând cont de capacitatea limitată a rețelei și de faptul că întărirea rețelelor necesită perioade de timp îndelungate, dezvoltarea proiectelor E-RES va trebui să fie etapizată.