

Modificări/remake-uri recente ale Legii nr. 17/2014 cu privire
la dreptul de preempțiune la vânzarea de terenuri agricole
situate în extravilan, în lumina jurisprudenței Curții de Justiție
a Uniunii Europene

Recent Amendments / Remakes of Law no. 17/2014 on the Right
of Preemption for the Sale of Agricultural Land located outside
the Built-up Area. Correlations with Jurisprudence of the Court
of Justice of the European Union

Mirela Carmen Dobrilă¹

Rezumat: Pornind de la preocupările existente la nivel european și la nivel național privind concentrările de terenuri și evitarea speculațiilor excesive cu terenuri, în acest articol sunt analizate modificările aduse Legii nr. 17/2014 cu privire la dreptul de preempțiune la vânzarea de terenuri agricole situate în extravilan. Sunt analizate modificările recente aduse de Legea nr. 175 din 14 august 2020, care au intrat în vigoare la data de 13 octombrie 2020, și care vizează schimbarea categoriei de titulari ai dreptului de preempțiune la înstrăinarea prin vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan și rațiunile care au determinat aceste schimbări, condițiile necesare pentru exercitarea dreptului de preempțiune, limitările privind înstrăinarea terenului cumpărat prin exercitarea dreptului de preempțiune, fiind analizate și criticile de neconstituționalitate (deja ivite) a dispozițiilor Legii nr. 175/2020. Pornind de la natura specifică a terenurilor agricole recunoscută de CJUE, în articol sunt analizate aspecte din jurisprudența CJUE în legătură cu achiziția de terenuri agricole în UE și obiectivele de politică publică care justifică restricții privind circulația terenurilor agricole.

Cuvinte-cheie: dreptul de preempțiune la vânzarea de terenuri agricole situate în extravilan; Legea nr. 17/2014, Legea nr. 175/2020; excepții de neconstituționalitate; jurisprudența CJUE

Abstract: Considering the existing concerns at European and national level regarding land concentrations and the avoidance of excessive land speculation, this article analyzes the amendments to Law no. 17/2014 on the right of preemption to the sale of agricultural land located outside the built-up area. The article analyzes the recent amendments brought by Law no. 175 of 14 August 2020, in force on 13 October 2020, concerning the change of the category of holders of the right of pre-emption to the alienation by sale of agricultural lands located outside the built-up area and the

¹ Lector universitar doctor, Facultatea de Drept, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași, email: mirela.dobрила@uaic.ro.

reasons that determined these changes, the necessary conditions for exercising the right to preemption, limitations on the alienation of land purchased through the exercise of the right of preemption; the exceptions of unconstitutionality (already arising) of the provisions of Law no. 175/2020 are also analyzed. Based on the specific nature of agricultural land recognized by the CJEU, the article examines aspects of the CJEU's case law on the acquisition of agricultural land in the EU and the public policy objectives justifying restrictions on the movement of agricultural land.

Keywords: the right of pre-emption to the sale of agricultural lands located outside the city limits/ the built-up area; Law no. 17/2014, Law no. 175/2020; exceptions of unconstitutionality; CJEU case law

1. Revenirea în actualitate a dreptului de preempțiune, cu sau fără direcție: despre dreptul de preempțiune din Legea nr. 17/2014 și despre modificările aduse Legii nr. 17/2014 în anul 2020, prin Legea nr. 175/2020

Remarcăm anterior o creștere a interesului privind dreptul de preempțiune după perioada în care s-a observat un interes redus privind instituția dreptului de preempțiune (2005)², când au existat modificări prin limitări aduse instituției deoarece prin Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente³ au fost abrogate dispozițiile legale privind exercitarea dreptului de preempțiune în cazul vânzării-cumpărării de terenuri agricole și a celor din fondul forestier reglementate de Legea nr. 54/1998⁴ și de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 226/2000⁵, precum și prevederile referitoare la dreptul de preempțiune din art. 9 din Legea

² M. C. Dobrilă, *Matricea schimbărilor dreptului de preempțiune în România*, Volumul Sesiunii anuale de comunicări științifice *Doctrina juridică românească: între tradiție și reforme*, Institutul de Cercetări Juridice "Acad. Andrei Rădulescu" al Academiei Române, Editura Universul Juridic, București, 2014, pp. 26-37.

³ Titlul X intitulat „Circulația juridică a terenurilor” din Legea nr. 247/2005, publicată în M. Of. nr. 653 din 22 iulie 2005, cu modificările și completările ulterioare, a fost abrogat la data intrării în vigoare a Noului Cod civil, prin art. 230 lit. aa) din Legea nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 287/2009.

⁴ Publicată în M. Of. nr. 102 din 4 martie 1998 (abrogată de art. 8 din Legea nr. 247/2005 la data de 25 Iulie 2005); Pentru detalii privind dreptul de preempțiune reglementat de Legea nr. 54/1998 a se vedea Fr. Deak, *Tratat de drept civil. Contracte speciale*, Editura Universul Juridic, București, 2001, pp. 28-36; Fr. Deak, *Dreptul de preempțiune*, Dreptul nr. 7/1992, pp. 34-43; I. Dogaru, E. G. Olteanu, L. B. Săuleanu, *Bazele dreptului civil. Volumul IV. Contracte speciale*, Editura C.H. Beck, București, 2009, pp. 54-55; C. Macovei, *Contracte civile*, Editura Hamangiu, București, 2006, p. 26-30; E. Chelaru, *Dreptul de preempțiune reglementat de Legea nr. 54/1998*, Dreptul nr. 8/1998, pp. 19-29; I. Negru, *op. cit.*, pp. 302-307; Cu privire la natura juridică a dreptului de preempțiune, a se vedea I. Negru, D. Corneanu, *Discuții în legătură cu natura juridică a dreptului de preempțiune (I)*, Dreptul nr. 1/2004, pp. 22-33; A. G. Ilie, M. Nicolae, *Discuții în legătură cu natura juridică a dreptului de preempțiune (II)*, Dreptul nr. 1/2004, pp. 34-64.

⁵ Publicată în M. Of. nr. 74 din 31 ianuarie 2002 (abrogată de art. 8 din Legea nr. 247/2005 la data de 25 Iulie 2005).

nr. 16/1994⁶ privind arendarea. Observăm la acest moment că există o constantă reafirmare a interesului pentru instituția dreptului de preempțiune și chiar intensificare a preocupărilor privind această instituție (pe care o considerăm excesivă dacă ne raportăm la modificările aduse Legii nr. 17/2014 prin Legea nr. 175/2020, prin îngreunarea unei proceduri privită ca fiind deja problematică), pornind de la încercările de a se urmări un scop privind protejarea unor interese legitime de cumpărare ale unor titulari ai dreptului de preempțiune și de la intenția de a proteja cumpărătorul cetățean român, cu o putere de cumpărare redusă față de cetățenii străini din statele membre ale Uniunii Europene, deși consolidarea proprietății în favoarea preemptorilor instituți prin lege (de drept sau instituți „prin excepție” de lege, după cum vom distinge mai jos) duce la conflicte privind exercitarea dreptului de proprietate și la probleme privind dispozițiile europene.

Prin Noul Cod civil (Legea nr. 287/2009⁷) este reafirmat interesul și redevine actuală instituția dreptului de preempțiune, printr-o reglementare expresă, cu titlu de noutate, în art. 1730-1740⁸, fiind stabilite în mod unitar de reguli aplicabile pentru exercitarea dreptului de preempțiune legal, cât și pentru exercitarea dreptului de preempțiune convențional, cu o viziune nouă asupra modului de exercitare a dreptului de preempțiune.

Corelând cu reglementarea dreptului de preempțiune din art. 1730-1740 NCC, Legea nr. 17/2014 are caracter special și reglementează un drept de

⁶ Publicată în M. Of. nr. 91 din 7 aprilie 1994 (abrogată de art. 230 din Legea nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 287/2009 la data de 13 Iunie 2011).

⁷ Republicată în M. Of. nr. 505 din 15 iulie 2011, în baza art. 218 din Legea nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 287/2009 (M. Of. nr. 409 din 10 iunie 2011), cu modificări aduse prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 79/2011 pentru reglementarea unor măsuri necesare intrării în vigoare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil (M. Of. nr. 255 din 17 aprilie 2012), prin Legea nr. 60/2012 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 79/2011 pentru reglementarea unor măsuri necesare intrării în vigoare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil (M. Of. nr. 255 din 17 aprilie 2012); Rectificarea nr. 287 din 17 iulie 2009; Legea nr. 138 din 15 octombrie 2014; Ordonanța de urgență nr. 1/3 februarie 2016; Decizia Î.C.C.J. nr. 12/16 mai 2016; Legea nr. 17/17 martie 2017; Decizia CCR nr. 534/18 iulie 2018.

⁸ Pentru exercitare dreptului de preempțiune în baza Noului Cod civil, a se vedea G. Boroi, L. Stănciulescu, *Instituții de drept civil în reglementarea Noului Cod civil*, Editura Hamangiu, București, 2012, pp. 342-345; L. Stănciulescu, *Curs de drept civil. Contracte*, Editura Hamangiu, București, 2012, pp. 112-117; F. Moțiu, *Contractele speciale în Noul Cod civil*, Editura Universul Juridic, București, 2011, pp. 31-35; D. C. Florescu, *Contractele civile*, Editura Universul Juridic, București, 2011, pp. 24-26; J. Goicovici, *Dreptul de preempțiune în reglementarea Noului Cod civil*, Analele Universității Constantin Brâncuși din Târgu Jiu, Seria Științe Juridice, nr. 1/2012, pp. 97-118; M. Gavriș în M. Afrăsinei, M.L. Belu-Magdo, A. Bleoancă et al, *Noul Cod civil: comentarii, doctrină, jurisprudență*, Editura Hamangiu, București, 2012, pp. 86-91; D. Dumitru în A.G. Atanasiu, A.P. Dimitriu, A.F. Dobre et al, *Noul Cod civil: note, corelații, explicații*, Editura C.H. Beck, București, 2011, pp. 642-647; UNNPR, *Codul civil al României. Îndrumar notarial*, vol. al II-lea, Ed. Monitorul Oficial, București, 2011, p. 41.

preempțiune legal, cu o procedură specifică⁹. Este adevărat că art. 8 din Legea nr. 17/2014 prevede că „Dispozițiile prezentului capitol privitoare la exercitarea dreptului de preempțiune se completează cu prevederile dreptului comun”, însă acest text este iluzoriu deoarece Legea nr. 17 se îndepărtează de la dispozițiile unitare ale Codului civile, în mod discutabil după un model anterior (Legea nr. 18/1991, Legea nr. 54/1998). Conform art. 1849 NCC privind dreptul de preempțiune, arendașul are drept de preempțiune cu privire la bunurile agricole arendate, care se exercită potrivit art. 1730-1739 NCC, însă după intrarea în vigoare a Legii nr. 17/2014, privește doar celelalte bunuri agricole, fiind excluse fiind terenurile agricole. Conform art. 1746 NCC privind vânzarea terenurilor din fondul forestier, terenurile din fondul forestier proprietate privată se pot vinde cu respectarea, în ordine, a dreptului de preempțiune al coproprietarilor sau vecinilor, însă aici se are în vedere procedura de exercitare a dreptului de preempțiune prevăzută de Codul silvic.

Anul 2005 este anul în care a fost adoptată Legea nr. 312/2005 privind dobândirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor de către cetățenii străini și apatrizi, precum și de către persoanele juridice străine¹⁰ (care a intrat în vigoare la data aderării României la UE), care a indicat unele termene de tranziție cu privire la posibilitatea dobândirii dreptului de proprietate privată asupra terenurilor din România de către cetățenii străini și apatrizi, precum și de către persoanele juridice străine (termenul de 5 ani calculat de la data de 1 ianuarie 2007 s-a împlinit la 1 ianuarie 2012, iar termenul de 7 ani calculat de la data de 1 ianuarie 2007 s-a împlinit la 1 ianuarie 2014). România a liberalizat piața funciară la 1 ianuarie 2014, conform obligațiilor incluse în Tratatul de Aderare la Uniunea Europeană (libera circulație a capitalurilor) (ratificat prin Legea nr. 157/2005), ceea ce permite străinilor să cumpere terenuri agricole în România. România nu a solicitat prelungirea acestor termene, așa cum este cazul Croației, care a aderat la UE în 2011 și a solicitat, de la aderare, menținerea interdicțiilor la achiziționarea terenurilor agricole de către cetățenii străini, persoane fizice și juridice din alte state membre UE (prelungirea cu 3 ani a perioadei de tranziție)¹¹.

⁹ C. Macovei, M.C. Dobrilă, *Drept civil. Contractele translativ de proprietate. Manual pentru curs și seminar*, Editura Universul Juridic, București, 2019, pp. 161-176.

¹⁰ Publicată în M. Of. nr. 1008 din 14 noiembrie 2005.

¹¹ Decizia (UE) 2020/787 a Comisiei Europene din 16 iunie 2020 de prelungire a perioadei de tranziție pentru achiziționarea de terenuri agricole în Croația (până la 30 iunie 2023, ca o excepție la libera circulație a capitalurilor garantată de Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene); se arată că s-a urmărit protejarea condițiilor socioeconomice ale activităților agricole în urma introducerii pieței unice în Croația, că s-a avut în vedere productivitatea mai scăzută a fermierilor croați în comparație cu alți fermieri europeni, cu un impact negativ asupra competitivității lor, precum și diferențe semnificative față de alte state membre în ceea ce privește prețurile terenurilor și puterea de cumpărare a fermierilor din Croația.

Legea nr. 17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării terenurilor agricole situate în extravilan ¹² a intrat în vigoare pe data de 11 aprilie 2014 reglementând vânzarea de terenuri agricole situate în extravilan, pentru care se prevede necesitatea respectării unui drept de preempțiune; la acest moment se prevedea posibilitatea dobândirii de terenuri agricole situate în extravilan de către cetățenii străini și apatrizi cu condiția respectării dreptului de preempțiune al coproprietarilor, arendașilor, proprietarilor vecini, precum și al statului român, prin Agenția Domeniilor Statului, în această ordine, la preț și în condiții egale. Scopurile declarate ale Legii nr. 17/2014 (art. 1) privesc aspecte privind asigurarea securității alimentare, protejarea intereselor naționale și exploatarea resurselor naturale, în concordanță cu interesul național; stabilirea unor măsuri privind reglementarea vânzării-cumpărării terenurilor agricole situate în extravilan; comasarea terenurilor agricole în vederea creșterii dimensiunii fermelor agricole și constituirea exploataților viabile economic. Considerăm discutabil dacă scopurile legii pot fi atinse prin măsurile luate.

Cadrul juridic privind dobândirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor agricole situate în extravilan de către cetățenii străini, apatrizi și persoanele juridice străine este la acest moment suficient de permisiv (în ciuda intenției contrare și a măsurilor luate pe direcția limitării) astfel încât acestea să poată fi ușor dobândite, în anumite condiții, dacă nu prin vânzare, cel puțin prin folosirea simulației în cazul înstrăinării de terenuri (contracte de schimb, împrumuturi, transmiterea cu titlu gratuit etc.). Observăm că nici Legea nr. 17/2014 („înstrăinare prin vânzare”) și nici modificările aduse Legii nr. 17/2014

¹² Legea nr. 17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării 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, publicată în M. Of. nr. 178 din 12 martie 2014; modificată și completată de Legea nr. 68/12 mai 2014 și Legea nr. 138/ 15 octombrie 2014, Decizia CCR nr. 755/16 decembrie 2014; Legea nr. 129/31 mai 2017; Legea nr. 175 din 14 august 2020; pusă în aplicare prin Ordinele comune ale Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, Ministerului Apărării Naționale, Ministerului Culturii nr. 719/740/M.57/2333/2014 privind aprobarea normelor metodologice pentru aplicarea titlului I din Legea 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, publicat în M. Of. nr. 401 din 30 mai 2014; unele aspecte privind exercitarea dreptului de preempțiune din Legea nr. 17/2014, anterior modificărilor, au fost analizate anterior și în C. Macovei, M. C. Dobrilă, *Dreptul de preempțiune – un nou remake: Legea nr. 17 din 7 martie 2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării-cumpărării terenurilor agricole situate în extravilan*, Analele Științifice ale Universității “Alexandru Ioan Cuza” Iasi, seria Științe Juridice nr. 2/2016, [Online] http://pub.law.uaic.ro/files/articole/2016/volii/2016_ii_1.4.macovei_dobрила.pdf, accesat la 02.10.2020, pp. 57-76.

privind unele măsuri de reglementare a vânzării terenurilor agricole situate în extravilan prin Legea nr. 175 din 14 august 2020 pentru modificarea și completarea Legii nr. 17/2014¹³ (tot „înstrăinare prin vânzare”), care a intrat în vigoare pe data de 13 octombrie 2020, nu au asigurat remedierea inconsecvențelor privind limitele de aplicare și preocupările au rămas doar cu privire la transmiterea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor agricole situate în extravilan prin vânzare, așa cum au fost criticate încă de la stadiul de proiect al Legii nr 17/2014¹⁴.

Acest articol își propune să prezinte modificările aduse prin Legea nr. 175/2020 și care au operat cu privire la Legea nr. 17/2014 (care vizează un mecanism privind procedura exercitării dreptului de preempțiune inspirat din Legea nr. 18/1991 și Legea nr. 54/1998, derogator de la procedura intuitivă de Noul Cod civil), raportate la legislația în vigoare la data intrării sale în vigoare, inclusiv modificările de dată recentă privind clarificările legate de modul de aplicare a procedurii speciale din Ordonanța de urgență nr. 203 din 23 noiembrie 2020¹⁵ privind unele măsuri de reglementare a vânzării terenurilor agricole situate în extravilan, intrată în vigoare pe data de 25 noiembrie 2020. Considerăm că modificările aduse Legii nr. 17/2014 cu privire la vânzarea terenurilor agricole situate în extravilan, deși sunt interesante, nu ating obiectivele declarate, nu remediază problemele existente privind aplicarea procedurii indicate de lege, ci dimpotrivă îngreunează excesiv procedura exercitării dreptului de preempțiune, cu efecte negative care se resimt într-un cadru mai larg.

De observat că inițiativa legislativă privind modificarea Legii nr. 17/2014 este din anul 2018- PL-x nr. 336/2018¹⁶, fiind promulgată (prin Decretul nr.460 din

¹³ Legea nr. 175 din 14 august 2020 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, publicată în M.Of. nr. 741 din 14 august 2020.

¹⁴ Cristian Jora, Considerații asupra proiectul de modificare și completare a Legii nr. 17/2014 privind unele măsuri de reglementare a Vânzării terenurilor agricole situate în extravilan, Volumul Conferinței *Dreptul românesc la 100 de ani de la Marea Unire. Dimensiuni și tendințe*, pp. 45-46 [online] <http://nos.iem.ro/bitstream/handle/11748/1319/7/Jora%20Cristian.pdf?sequence=1&isAllowed=y> accesat la 30.11.2020.

¹⁵ Publicată în M. Of. nr. 1132 din 25 noiembrie 2020.

¹⁶ PL-x nr. 336/2018- Proiect de Lege 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 [online] http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?idp=17137, accesat la 20.10.2020; De observat că a existat și în 2017 o încercare de modificare a Legii nr. 17/2014- PL-x nr. 501/2017- Propunere legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr.17 din 7 martie 2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării-cumpărării

14 august 2020) Legea nr. 175/ 14 august 2020, care a intrat în vigoare pe data de 13 octombrie 2020.

Trebuie menționat faptul că s-a încercat prorogarea termenului de intrare în vigoare a Legii nr. 175/2020 de modificare a Legii nr. 17/2014 prin proiect de Ordonanță de Urgență însă acest lucru nu s-a realizat.

Conform Legii nr. 175/2020 de modificare a Legii nr. 17/2014 ar fi trebuit să se modifice normele metodologice privind vânzare terenurilor în termen de 15 zile de la data intrării în vigoare a legii, ceea ce nu s-a întâmplat. La acest moment, există pe site-ul MADR un proiect de norme metodologice, afișat la data de 25 noiembrie 2011 (după ce în prealabil a fost afișat un alt proiect supus dezbaterilor la data de 30.10.2020)¹⁷.

Tot din categoria unui parcurs anevoios și presărat cu ambiguități, lipsă de claritate și de previzibilitate, menționăm alte modificări operate după intrarea în vigoare a modificărilor aduse de legea nr. 175/2020. Potrivit dispozițiilor tranzitorii din art. II din Legea nr. 175/2020 de modificare a Legii nr 17/2014: „Dispozițiile privind procedurile referitoare la ofertele de vânzare, exercitarea dreptului de preempțiune, controlul aplicării procedurii dreptului de preempțiune și procedura de emitere a avizelor necesare înstrăinării terenurilor sunt aplicabile cererilor formulate după data intrării în vigoare a prezentei legi, precum și cererilor aflate în curs de soluționare la această dată.” Conform art. 1 din Ordonanța de urgență nr. 203 din 23 noiembrie 2020 (care se aplică până la *data de 31 ianuarie 2021*) s-a revenit asupra acestor dispoziții tranzitorii motivat de faptul că există posibilitatea apariției unor întârzieri sau blocaje în finalizarea procedurilor de vânzare a terenurilor, ceea ce ar putea să atragă un număr însemnat de procese civile, precum și de faptul că nefinalizarea cererilor prin care solicită afișarea ofertei de vânzare a terenului agricol situat în extravilan, aflate în curs de soluționare, depuse până la data de 13 octombrie 2020, prin încheierea contractelor de vânzare, are implicații financiare negative în desfășurarea activităților fermierilor sau încheierea contractelor de creditare, după cum se

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.

¹⁷ Proiect - ORDIN privind modificarea Ordinului ministrului agriculturii și dezvoltării rurale, viceprim-ministrului, ministrului dezvoltării regionale și administrației publice, ministrului apărării naționale și viceprim-ministrul, ministrul culturii nr. 719/740/M.57/2333/2014 privind aprobarea normelor metodologice pentru aplicarea titlului I din Legea 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., disponibil pe site-ul MADR [online], <https://www.madr.ro/proiecte-de-acte-normative/6462-proiect-25-11-2020.html>, accesat la data de 30.11.2020.

arată în Nota de fundamentare- OUG nr.203/23.11.2020¹⁸; astfel, terenurile agricole situate în extravilan care fac obiectul cererilor prin care se solicită afişarea ofertei de vânzare, înregistrate până la data de 13 octombrie 2020, inclusiv, la autoritățile publice locale din raza unității administrativ-teritoriale unde se află terenul, se pot înstrăina astfel: cererile privind afişarea ofertei de vânzare și cererile privind comunicarea de acceptare a ofertei depuse în termen de 30 de zile de la afişarea ofertei de către titularul dreptului de preemțiune, însoțite de documentele justificative, se soluționează cu respectarea dreptului de preemțiune al coproprietarilor, arendașilor, proprietarilor vecini, precum și al statului român, prin Agenția Domeniilor Statului, în această ordine, la preț și în condiții egale, atestată prin avizul final emis de Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, pentru terenurile cu o suprafață mai mare de 30 de hectare, respectiv direcțiile pentru agricultură județene, pentru terenurile cu o suprafață de până la 30 de hectare, după caz; în cazul în care titularii dreptului de preemțiune nu au manifestat, în termen de 30 de zile de la afişarea ofertei, intenția de cumpărare a terenurilor ce fac obiectul ofertei de vânzare, autoritatea publică locală din raza unității administrativ-teritoriale unde se află terenul emite adeverința de liberă vânzare; documentele menționate se emit în maximum 10 zile de la intrarea în vigoare ordonanței de urgență, adică 25 noiembrie 2020. În Nota de fundamentare a OUG 203/2020 se arată că finalitatea procedurii derulată prin aplicarea OUG vizează perfectarea contractelor de vânzare în formă autentică de către notarul public în condițiile din ordonanță, fără a fi necesară îndeplinirea altor condiții¹⁹.

2. Amploarea fenomenului de acaparare a terenurilor agricole în UE și în România. Repere privind jurisprudența CJUE în legătură cu achiziția de terenuri agricole în UE

Referitor la fenomenul de acaparare de terenuri agricole în UE, cu semnificația de creștere a numărului de tranzacții funciare la scară largă, un studiu realizat în anul 2015 pentru pentru agricultură și dezvoltare rurală a Parlamentului European, arată că în UE are loc un astfel de fenomen care presupune un dobândirea terenurilor de către cetățeni străini, dobândirea controlului asupra unor suprafețe extinse de teren, precum și de nereguli privind tranzacțiile funciare²⁰, fiind subliniate efectele acestui fenomen asupra securității și

¹⁸ Guvernul României, Nota de fundamentare- OUG nr.203/23.11.2020, [online] <https://gov.ro/ro/guvernul/procesul-legislativ/note-de-fundamentare/nota-de-fundamentare-oug-nr-203-23-11-2020&page=2> accesat la 30.11.2020.

¹⁹ *Ibidem*; Se arată că la nivel național, în perioada 1 ianuarie - 13 octombrie 2020 au fost depuse 107.175 de cereri, pentru care au fost emise acte necesare perfectării contractelor de vânzare, din care în perioada 1 aprilie - 13 octombrie 2020 au fost depuse 69.459 de cereri, iar în perioada 1 septembrie - 13 octombrie 2020 au fost depuse 21.993 de cereri, aflate în curs de soluționare.

²⁰ Sylvia Kay, Jonathan Peuch, Jennifer Franco- Transnational Institute, *Studiu: Amploarea fenomenului de acaparare a terenurilor agricole în UE, Direcția Generală*

suveranității alimentare, a ocupării forței de muncă în zonele rurale și a vitalității acestora, precum și asupra durabilității mediului în Europa²¹. Studiul recomandă UE să permită statelor membre o mai mare libertate de reglementare a vânzării și arendării terenurilor agricole de pe teritoriul lor, inclusiv cu recomandări privind o mai mare flexibilitate a Curții Europene de Justiție privind interpretarea principiului liberei circulații a capitalurilor, deoarece ar trebuie extinse restricțiile privind libera circulație a capitalurilor care se justifică pe baza unor obiective politice de interes public, pentru a permite statelor membre să dețină mai mult control²².

Studiul menționat mai sus indică faptul că: „În România, nu există informații statistice oficiale cu privire la numărul străinilor care dețin terenuri agricole, dar, conform datelor din diferite surse, în prezent, până la 10% din suprafețele agrare au ajuns în posesia unor investitori din afara UE, iar alte 20-30% sunt controlate de investitori din UE. (...) În România, numărul tranzacțiilor cu terenuri și suprafața vândută au crescut de peste trei ori între 2005”²³.

Totuși, aceste observații privind dobândirea masivă de terenuri în România de către cetățenii străini sunt diferite față de datele oferite de Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale (MADR), la solicitarea Agerpres²⁴, în sensul că suprafața de teren agricol exploatată de persoane fizice și juridice străine era de 422.000 hectare, la finalul anului 2018 (793 de persoane fizice și juridice străine care exploatează terenuri), ceea ce raportat la suprafața arabilă totală a României este de aproximativ 9.500.000 de ha înseamnă aproximativ 5% din suprafața agricolă care este lucrată de străini. De observat că statisticile BNR arată că în sectorul agricultură la nivelul anului 2018, investițiile străine reprezintă 3% din totalul investițiilor străine din România²⁵.

Politici Interne, Departamentul Tematic B: Politici Structurale și de Coeziune, Agricultură și Dezvoltare Rurală, p. 13 [online] [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540369/IPOL_STU\(2015\)540369_RO.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540369/IPOL_STU(2015)540369_RO.pdf), accesat la 30.11.2020.

²¹ *Idem*, p. 5.

²² *Idem*, p. 10.

²³ *Idem*, p. 16.

²⁴ Mariana Nica- Agerpres, *Suprafața de teren agricol exploatată de persoane fizice și juridice străine era de 422.000 hectare în 2018 (minister)*, [online] <https://www.agerpres.ro/economic-intern/2019/06/10/suprafata-de-teren-agricol-exploatata-de-persoane-fizice-si-juridice-straine-era-de-422-000-hectare-in-2018-minister--323389>, accesat la 30.11.2020; Datele statistice MADR privind procedura prevăzute de Legea nr. 17/2014, arată că în 2014 s-au vândut 58.875,14 hectare de teren agricol, în 2015 - 172.353,79 hectare, în 2016 - 144.350 hectare, în anul 2017- 153.927,46 hectare, în 2018 - 154.076,23 hectare, în 2019, până la data de 30 aprilie, au fost vândute 48.746,67 hectare de terenuri agricole, numărul ofertelor depuse fiind de 50.304; Se arată că România deține o suprafață agricolă totală de 14.630.072 hectare, din care în proprietate privată 13.699.725 ha (93,6%), în timp ce suprafață arabilă este de 9.395.303 hectare, din care în proprietate privată 8.940.204 hectare (95,1%).

²⁵ BNR, *Investițiile străine directe în România în anul 2018, 2019* [online] https://www.bnr.ro/files/d/Pubs_ro/InvestitiiStraine/ISD2018.pdf, accesat la 25.11.2020.

Trebuie menționată opinia Președintelui Institutului Național de Statistică (aprilie 2020) referitoare la concentrarea terenurilor în România: „concentrarea terenurilor agricole este astăzi mai mare decât în 1930. 0,4% din ferme dețin azi 50% din suprafața agricolă, pe când în 1930 dețineau doar 28%”²⁶; în continuare se arată, pe baza unei situații comparative a datelor înregistrate la nivelul anului 1930 și la trei cercetări statistice organizate de Institutul Național de Statistică în 2010, 2013 și 2016, că: pe baza datelor de la ultimul recensământ general agricol organizat la nivel European în anul 2010, România deținea peste o treime din numărul total de exploatații agricole înregistrate la nivelul UE; se relevă existența unui număr mare de proprietăți agricole care au terenuri agricole sub 1 ha (peste 55,8% dintre exploatațiile agricole dețin numai 5,3% din terenurile agricole, exploatațiile ce utilizează suprafețe cuprinse între 1 și 5 ha reprezintă 37,3% din numărul total de exploatații agricole și au în total aproape o pătrime din totalul suprafeței utilizate, numărul exploatațiilor agricole având suprafața cuprinsă între 10 și 50 ha este unul relativ redus, acestea reprezentând doar 1,6% din numărul de exploatații și au în folosință 8,4% din suprafață); este arătat că la nivel național există o concentrare mare a suprafețelor agricole utilizate la un număr mic de exploatații agricole iar terenurile agricole care constituie exploatații agricole mai mari de 50 ha reprezintă peste 52% din suprafața agricolă utilizată a României și sunt administrate de numai 0,55% din numărul total de exploatații agricole²⁷. Conform acestui studiu, se observă o creștere a gradului de fărâmițare a terenurilor agricole la nivelul exploatațiilor de dimensiuni mici, de până la 5 ha (ponderea acestora în anul 2010 a crescut la aproape 92%, deținând aceeași pondere de aproape 28% din suprafața agricolă); s-a redus considerabil ponderea exploatațiilor și suprafața utilizată de exploatații având suprafața cuprinsă între 10 și 100 ha (în 1930, 7,6% din exploatațiile agricole dețineau aproape o pătrime din suprafața agricolă, în anul 2010 numai 2,2% exploatau suprafețe agricole cuprinse între 10 și 100 ha iar aceste suprafețe reprezintă 13,1% din suprafața agricolă a țării); la nivelul anului 2010 exista o concentrare mult mai mare a terenurilor agricole având suprafața de peste 100 ha în raport cu situația existentă în perioada interbelică (dacă înainte de al doilea Război Mondial 0,4% dintre exploatațiile agricole din România administrau 27,7% din suprafața agricolă, astăzi 0,4% din numărul de exploatații exploatează aproape jumătate din suprafața agricolă a României)²⁸.

Având în vedere Studiul privind amploarea fenomenului de acaparare a terenurilor agricole în UE realizat de Comisia pentru agricultură și dezvoltare rurală din cadrul Parlamentului European (menționat mai sus), în Rezoluția Parlamentului European din 27 aprilie 2017 referitoare la „situația actuală a concentrării terenurilor agricole în UE: cum se poate facilita accesul agricultorilor

²⁶ Tudor Andrei, Președintele Institutului Național de Statistică, Opinie trimisă la Ziarul Financiar, [online] <https://www.zf.ro/eveniment/statistica-socanta-concentrarea-terenurilor-agricole-este-astazi-mai-19070456>, accesat la 30.11.2020.

²⁷ *Ibidem.*

²⁸ *Ibidem.*

la terenuri?”²⁹ se pornește de la aspectele reținute de Curtea Constituțională a Germaniei prin hotărârea din 12 ianuarie potrivit căreia comerțul cu terenuri rurale nu ar trebui să fie la fel de liber ca și comerțul cu alte forme de capital, cu observația că terenul nu poate fi multiplicat și este indispensabil, fiind necesar să se aibă în vedere interesul public, mai mult decât în cazul oricăror alte proprietăți. Se pune accent pe responsabilitatea statelor pentru piața funciară și piața terenurilor agricole și se arată că „obiectivul politicii agricole europene este de a conserva modelul agricol european, bazat pe o agricultură multifuncțională, caracterizată în primul rând de exploatații familiale și cooperative la scară mică până la scară mijlocie, cu proprietate asupra terenului”, iar referitor la distribuția amplă a proprietății, accentul se pune pe accesul echitabil la resurse și o structură agricolă diversificată, legată de locul de reședință, cu tradiții, certitudine juridică și responsabilitate față de societate³⁰. eEste subliniată ideea că concentrarea terenurilor agricole are efecte negative asupra dezvoltării comunităților rurale și a viabilității socio-economice a zonelor rurale, cu pierderi de locuri de muncă în agricultură, cu reducerea nivelului de trai al comunității agricole și cu apariția unor dezechilibre la nivelul dezvoltării teritoriale. În Rezoluție (pct. 39) este adresată invitația Comisiei și statelor membre „să publice un ansamblu de criterii clare și cuprinzătoare, incluzând tranzacțiile cu terenuri agricole pe piețele de capital, care să asigure condiții de concurență echitabile și să le indice clar statelor membre ce măsuri de reglementare a pieței funciare sunt permise, ținând seama de interesul public și de cele patru libertăți ale Uniunii Europene”, urmărind obiective ce țin de simplificarea achiziționării de terenuri de către agricultori pentru activități agricole și silvicole, fiind necesară menținerea și după anul 2020 a măsurilor de combatere a concentrării terenurilor agricole.

În Comunicarea interpretativă a Comisiei privind achiziția de terenuri agricole și dreptul Uniunii Europene (2017/C 350/05)³¹ se arată că terenurile sunt active rare și speciale, iar achiziția este supusă uneori unor restricții, în baza legilor naționale cu obiective privind menținerea acestor terenuri în uz agricol, limitarea concentrării terenurilor, evitarea speculațiilor cu terenuri. Piața internă (care înseamnă că mărfurile, persoanele, serviciile și capitalurile pot circula liber) include și agricultura (PAC- politica agricolă comună), iar investitorii se bucură de libera circulație a capitalurilor și de libertatea de stabilire. Așa cum rezultă din jurisprudența CJUE sunt admise restricții privind investițiile străine în terenuri agricole dacă urmăresc protejarea intereselor publice legitime, prevenirea operațiunii speculative excesive cu terenuri, menținerea comunităților agricole, dezvoltarea unei agriculturi viabile, buna desfășurare a cultivării terenurilor. În

²⁹ Rezoluția Parlamentului European din 27 aprilie 2017 referitoare la situația actuală a concentrării terenurilor agricole în UE: cum se poate facilita accesul agricultorilor la terenuri? (2016/2141(INI)),pct. I, [online] https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0197_RO.html#def_1_1.

³⁰ *Idem*, pct. W.

³¹ Comunicarea interpretativă a Comisiei privind achiziția de terenuri agricole și dreptul Uniunii Europene (2017/C 350/05), JO C 350, 18.10.2017, p. 5.

Comunicarea interpretativă a Comisiei, referitor la investițiile externe, se arată că în România, din 2004 cetățenii străini au achiziționat drepturi de exploatare sau de control asupra a aproximativ 84.000 ha în România. care ar reprezenta, din totalul terenurilor arabile, 0,4 % în România³².

Pornind de la faptul că la nivelul UE nu există o legislație secundară privind achiziția de terenuri agricole și statele decid cu privire la reglementarea piețelor funciare, în Comunicare se arată că în România, modificările recente aduse legislațiilor coincid cu sfârșitul perioadei de tranziție în care tratatul de aderare permitea limitarea achizițiilor de terenuri agricole realizate de investitori din UE, iar noua legislație, pe lângă eliminarea restricțiilor din tratatul de aderare a impus și restricții cu scopuri privind limitarea speculațiilor cu terenuri agricole, reducerea concentrării, utilizarea agricolă adecvată și eficientă, conservarea unei populații rurale, iar Comisia recunoaște validitatea obiectivelor, însă acestea nu trebuie să încalce principiile fundamentale ale UE³³. În jurisprudența CJUE s-a respins interpretarea extinsă a art. 345 TFUE³⁴: în cauza Konle s-a clarificat că deși regimul proprietății continuă să fie de competența fiecărui stat membru, dispoziția indicată în tratat nu înseamnă „sustragerea regimurilor de proprietate existente în statele membre din sfera de aplicare a normelor fundamentale ale tratatului”³⁵.

Existența unor legi funciare naționale care restricționează libera circulație a capitalurilor a determinat clarificarea de către CJUE a modului în care dreptul UE afectează investițiile transfrontaliere în terenuri agricole, fiind recunoscută natura specifică a terenurilor agricole și anumite obiective de politică publică care pot să justifice restricții asupra investițiilor în terenuri agricole³⁶.

³² În Comunicare se face trimitere la Documentul de lucru al serviciilor Comisiei Europene, Circulația capitalurilor și libertatea plăților, 5 martie 2015, SWD (2015) 58 final, p. 21.

³³ *Idem*, p. 9.

³⁴ „Tratatele nu aduc atingere regimului proprietății în statele membre”.

³⁵ CJUE, cauza C-302/97, Konle, punctul 38.

³⁶ Cum ar fi cele indicate în Comunicarea interpretativă a Comisiei, p. 11: „majorarea suprafeței parcelelor agricole, astfel încât acestea să poată fi exploatate în mod rentabil, prevenirea speculațiilor cu terenuri (Cauza C-182/83, Fearon, punctul 3.); conservarea comunităților agricole, menținerea unei distribuiri a drepturilor de proprietate asupra terenurilor care să permită dezvoltarea de exploatații agricole viabile și gestionarea spațiilor verzi și a zonelor rurale, încurajarea unei utilizări rezonabile a terenurilor disponibile pentru a evita presiunea funciară, prevenirea catastrofelor naturale și susținerea și dezvoltarea unei agriculturi viabile pe baza unor considerații sociale și de amenajare a teritoriului (ceea ce presupune menținerea destinației terenurilor agricole și continuarea folosirii acestora în condiții adecvate) (Cauza C-452/01, Ospelt, punctele 39 și 43); menținerea unei forme tradiționale de cultivare a terenurilor agricole, prin exploatarea directă a acestora și prin asigurarea faptului că sunt ocupate și exploatate predominant de proprietarii acestora, menținerea unei populații permanente în mediul rural și încurajarea utilizării rezonabile a terenurilor disponibile pentru a evita presiunea funciară (Cauza C-370/05,

Referitor la dreptul de preempțiune, în cauza Ospelt CJUE a analizat proporționalitatea măsurilor care interziceau achiziționarea de terenuri de către nefermieri în scopul menținerii unei comunități agricole viabile și a menținerii terenurilor în uz agricol și dacă existau măsuri mai puțin restrictive pentru libera circulație a capitalurilor decât o interdicție privind achiziționarea de către nefermieri, considerând că este permisă instituirea în favoarea arendașilor a unui drept de preempțiune³⁷.

Referitor la obligația de a exploata terenurile, CJUE a recunoscut necesitatea de a asigura în mod predominant o exploatare directă a terenurilor arabile, însă în jurisprudența s-a arătat că o cerință impusă la achiziționarea de terenuri agricole nu este o măsură proporțională: în cauza Ospelt, CJUE a analizat restricția națională privind achiziționarea de terenuri agricole cu scopul de a menține terenurile în uz agricol, în sensul că era permisă achiziționarea de terenuri agricole doar dacă dobânditorul se angaja să îl exploateze el însuși și a considerat că este disproporționată deoarece diminuea posibilitatea de arendare a terenurilor în favoarea fermierilor care nu dispuneau de resurse proprii pentru a cumpăra terenuri³⁸.

Referitor la achiziționarea de terenuri agricole și la cerințele impuse de dispozițiile naționale privind stabilirea reședinței pe terenul în cauză (sau în apropiere), la momentul la care dispozițiile tratatului privind libera circulație a capitalurilor nu erau încă direct aplicabile, CJUE a statuat că o astfel de cerință ar fi compatibilă cu libertatea de stabilire (Cauza C-182/83, Fearon), însă jurisprudența recentă arată că impunerea unor condiții privind reședința sunt incompatibile cu principiile liberei circulații a capitalurilor (cauza Ospelt, punctul 54), iar în 2007, CJUE a considerat drept disproporționată cerința ca dobânditorul să își stabilească reședința permanentă pe terenul care face obiectul vânzării, fiind afectată atât libera circulație a capitalurilor și libertatea de stabilire, cât și dreptul dobânditorului de a-și alege în mod liber reședința (), urmărind descurajarea speculațiilor imobiliare³⁹. Referitor la obligația de stabilire a reședinței pe terenul care urmează să fie dobândit, se arată că „același raționament este valabil și pentru cerința de a fi rezident în țara sau municipalitatea în care se situează

Festersen, punctele 27 și 28); în scopul unei planificări urbane și rurale sau regionale și pentru interesul general, menținerea, în anumite regiuni, a unei populații permanente și a unei activități economice independente de sectorul turismului (Cauza C-302/97, Konle, punctul 40); conservarea teritoriului național în zonele desemnate ca fiind de importanță militară și protejarea intereselor militare împotriva riscurilor reale, specifice și grave (Cauza C-423/98, Albore, punctele 18 și 22).

³⁷ CJUE, Cauza Ospelt, C-452/01, punctul 52; a se vedea și *Comunicarea interpretativă a Comisiei privind achiziția de terenuri agricole și dreptul Uniunii Europene*, p. 13.

³⁸ CJUE, Cauza Ospelt, C-452/01, punctul 49-53; a se vedea și *Comunicarea interpretativă a Comisiei privind achiziția de terenuri agricole și dreptul Uniunii Europene*, p. 13.

³⁹ *Comunicarea interpretativă a Comisiei privind achiziția de terenuri agricole și dreptul UE*, p. 15.

terenul” și „orice condiție privind reședința ar constitui o discriminare indirectă pe motiv de cetățenie sau naționalitate”⁴⁰.

3. Modificări aduse în anul 2020 prin Legea nr. 175/2020 cu privire la exercitarea dreptului de preempțiune reglementat de Legea nr. 17/2014

Cu ideea că sunt avute în vedere scopurile Legii nr. 17 care sunt menționate și după modificarea prin Legea nr. 175/2020 (dar care de fapt nu sunt atinse prin măsurile indicate și modificările intervenite), se observă modificări substanțiale privind extinderea semnificativă a categoriilor de preemptori stabiliți de lege (comparativ cu categoriile de preemptori prevăzuți de forma anterioară-coproprietari, arendași, vecini, Agenția Domeniilor Statului, în această ordine, la preț și condiții egale), cu o nouă ordine de preempțiune și o modificare a condițiilor de dobândire, prin înăsprirea acestora, cu aplicare de la data intrării în vigoare, 13 octombrie 2020 (cu mențiunea făcută mai sus privind modificările din noiembrie 2020 privind cererile privind terenurile agricole situate în extravilan care fac obiectul cererilor prin care se solicită afișarea ofertei de vânzare, înregistrate până la data de 13 octombrie 2020, inclusiv, pentru care avem excepții).

Recent a fost respinsă excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor din Legea nr. 175/2020 pentru modificarea și completarea Legii nr. 17/2014 prin Decizia Curții Constituționale nr. 586/2020⁴¹ (după o experiență de zeci de decizii până la acest moment); referitor la restrângerea dreptului cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene și ai statelor care sunt parte la Acordul privind Spațiul Economic European de a dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor agricole extravilane, Curtea arată că „dispozițiile criticate nu reglementează nicio restricție sau excludere a persoanelor fizice sau juridice din statele membre de la cumpărarea de terenuri agricole, ci impun anumite condiții pentru realizarea scopului legii, respectiv punerea în valoare a proprietății funciare. Toate aceste condiționări sunt comune persoanelor fizice și juridice din statele membre ale Uniunii Europene, neexistând niciun fel de deosebire de tratament juridic între acestea în privința dreptului de a cumpăra terenuri agricole extravilane. Textele criticate nu interzic și nici nu exclud dreptul persoanelor fizice sau juridice din afara teritoriului național să cumpere astfel de terenuri, cu îndeplinirea condițiilor prevăzute de lege, condiții deopotrivă valabile și în privința persoanelor fizice sau juridice române. Așadar, cele de mai sus demonstrează că

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Decizia Curții Constituționale nr. 586/2020 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii 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, publicată în M. Of., Partea I nr. 721 din 11 august 2020).

legiitorul nu a operat cu criteriul cetățeniei/ naționalității, ci cu un complex de criterii obiective care vizează capacitatea cumpărătorului de a menține categoria de folosință a terenului agricol extravilan și de a-l lucra în mod efectiv”⁴². Referitor la libertatea de stabilire a persoanelor și libertatea de circulație a capitalurilor, Curtea Constituțională arată că legea de modificare a Legii nr. 17/2014 nu utilizează niciun criteriu de diferențiere între persoanele fizice/ juridice care să valorizeze cetățenia/ naționalitatea și indiferent de cetățenia/ naționalitatea persoanei fizice/ juridice sau de întinderea terenului agricol extravilan, cumpărarea acestuia se poate realiza, ca principiu, de către orice persoană fizică/ juridică având cetățenia/ naționalitatea unui stat membru al Uniunii Europene în scopul valorificării sale agricole, dorindu-se stabilirea unor garanții care să demonstreze aptitudinea cumpărătorului de a desfășura activități agricole pe terenul cumpărat, spre a evita sustragerea acestuia din circuitul agricol; Curtea constată că dispozițiile legale criticate nu vizează și nu aduc în discuție libertatea de stabilire a persoanelor sau libertatea de circulație a capitalurilor.

Conform art. 4 din Legea nr. 17/2014 cu modificări, sunt instituite șapte categorii de preemptori; înstrăinarea prin vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan se face cu respectarea condițiilor de fond și de formă prevăzute de Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare, și a dreptului de preempțiune, la preț și în condiții egale, în următoarea ordine: a) preemptori de rang I: coproprietarii, rudele de gradul I, soții, rudele și afinii până la gradul al treilea inclusiv; se observă că rudele până la gradul al treilea includ și rudele de gradu I, fiind distinct menționate la litera a), considerându-se de către

⁴² Menționăm și opiniile separate conform cărora: condiționarea dobândirii de terenuri agricole situate în extravilan, la 6 ani de la data aderării României la UE, de stabilirea domiciliului/reședinței dobânditorului pe teritoriul național, echivalează cu o măsură restrictivă pentru potențialii dobânditori, care sunt resortisanți ai UE, dar nu au domiciliul sau reședința pe teritoriul național, încălcând angajamentele asumate prin tratatul de aderare la UE; legea națională care prevede suprataxarea veniturilor din vânzarea de terenuri agricole situate în extravilan restrânge posibilitatea pentru resortisanții din alte state membre UE de a dobândi astfel de terenuri și înseamnă ”discriminări arbitrară și restrângeri disimulate ale liberei circulații a capitalurilor” (se face trimitere la cauza CJUE C-110/17 CE v. Belgia, iar referitor la condiționarea dobândirii de terenuri agricole de stabilirea domiciliului/reședinței dobânditorului național se face trimitere la cauza CJUE c-370/05 Uwe Kay Festersen); referitor la libera circulație a capitalurilor, se consideră că dispozițiile analizate aduc atingere posibilității arendașilor nerezidenți de a cumpăra terenuri agricole în extravilan; În același sens, se consideră că prin impunerea condițiilor de Legea nr. 17/2014 modificată privind domiciliul/reședința/sediul social se aduce atingere dispozițiilor din tratatele europene și din tratatul de aderare- Popovici Nițu Stoica & Asociații: *Despre noile condiții de vânzare a terenurilor agricole extravilane prevăzute de Legea nr. 175/2020*, 8.10.2020 [online], <https://www.profit.ro/legal/guest-writer-popovici-nitu-stoica-asociatii-despre-noile-conditii-de-vanzare-a-terenurilor-agricole-extravilane-prevazute-de-legea-nr-175-2020-19506937>, accesat la 20.11.2020.

CCR că se acordă o poziție preeminentă a rudelor de gradul I, deși considerăm că repetarea nu era necesară, fiind superfluă; b) preemptori de rang II: proprietarii investițiilor agricole pentru culturile de pomi, viță-de-vie, hamei, irigații exclusiv private și/sau arendașii; în cazul în care pe terenurile supuse vânzării se află investiții agricole pentru culturile de pomi, viță-de-vie, hamei și pentru irigații, prioritate la cumpărarea acestor terenuri au proprietarii acestor investiții- care sunt menționați cu titlu de noutate; totuși, se pune întrebarea dacă era necesară stabilirea lucrărilor care pot fi considerate investițiilor agricole.; c) preemptori de rang III: proprietarii și/sau arendașii terenurilor agricole vecine cu terenul supus vânzării; cu titlu de noutate sunt menționați și arendașii terenurilor agricole vecine; d) preemptori de rang IV: tinerii fermieri- menționați cu titlu de noutate; e) preemptori de rang V: Academia de Științe Agricole și Silvicultură «Gheorghe Ionescu-Șișești» și unitățile de cercetare-dezvoltare din domeniile agriculturii, silviculturii și industriei alimentare, organizate și reglementate prin Legea nr. 45/2009 privind organizarea și funcționarea Academiei de Științe Agricole și Silvicultură «Gheorghe Ionescu-Șișești» și a sistemului de cercetare-dezvoltare din domeniile agriculturii, silviculturii și industriei alimentare, cu modificările și completările ulterioare, precum și instituțiile de învățământ cu profil agricol, în scopul cumpărării terenurilor agricole situate în extravilan cu destinația strict necesară cercetării agricole, aflate în vecinătatea loturilor existente în patrimoniul acestora (menționați cu titlu de noutate); f) preemptori de rang VI: persoane fizice cu domiciliul/reședința situat/situată în unitățile administrativ-teritoriale unde este amplasat terenul sau în unitățile administrativ-teritoriale vecine⁴³ (menționați cu titlu de noutate); de observat ca în categoria preemptorilor de gradul VI sunt menționate doar persoanele fizice; g) preemptori de rang VII: statul român, prin Agenția Domeniilor Statului.

Trebuie menționat faptul că în proiectul de modificare a Legii nr. 17/2014⁴⁴, în forma adoptată de Senat, categoriile de preemptori avute în vedere

⁴³ S-a pus în discuție excluderea persoanelor juridice din categoria preemptorilor de gradul VI deoarece există o încurajare a activităților agricole pentru companii, asociații, cooperative, etc. în scopul fiscalizării, asigurării transparenței fondurilor etc. A se vedea C. Popescu, op. cit.(fără pagină).

⁴⁴ PL-x nr. 336/2018- Proiect de Lege 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; În *Raportul comun al Comisiei juridice, de disciplină și imunități și Comisiei agricultură, silvicultură, industrie alimentară și servicii specifice nr. 4c-11/514/2018, Nr 4c-5/230 asupra proiectului de lege de modificare și completare a Legii nr. 17/2014* sunt indicate unele amendamente respinse cel puțin interesante, prin faptul că au fost avute în vedere : persoanele fizice (...) pot achiziționa teren agricol în România (...) dovada unei forme tradiționale de cultivare a terenurilor agricole, prin exploatarea directă a acestora, și prin asigurarea faptului că sunt ocupate și exploatate predominant de către proprietarii acestora; situația în care alege să exploateze terenul ori să valorifice producția în orice fel de

erau diferite față de forma finală în care a fost modificată, preemptorii fiind coproprietarii și rudele de gradul I, arendașii, inerii fermieri, proprietarii de terenuri agricole vecini, statul prin Agenția Domeniului Statului, în această ordine. Statul apare ca preeptor de rang VII, deși până la acest moment nu a exercitat dreptul de preepțiune prevăzut de Legea nr. 17/2014 în nicio situație. Autorii obiecției de neconstituționalitate menționate mai sus au ridicat problema cu privire la diferențele mari dintre proiectul de lege în forma inițială și forma finală care cuprinde noi categorii de preemptori și reguli noi, autorii obiecției de neconstituționalitate menționate mai sus, însă Cărea Constituțională a apreciat nu este modificată esențial ordinea și nu afectează scopul legii în sine⁴⁵.

De observat că în cazul în care preemptorii de rang I-VII nu își exercită dreptul de preepțiune și nu doresc să cumpere, vânzarea nu este liberă, ci, ca o modificare importantă în structura legii, sunt stabilite condiții speciale pentru persoanele fizice și juridice față de care se poate face înstrăinarea terenurilor agricole situate în extravilan, care sunt cumulative - art. 4 ind. 1 L.17: persoanele fizice trebuie să aibă domiciliul/reședința pe teritoriul național pe o perioadă de cel puțin 5 ani anterior înregistrării ofertei de vânzare; să desfășoare activități agricole pe teritoriul național pe o perioadă de cel puțin 5 ani, anterior înregistrării acestei oferte; să fie înregistrate de autoritățile fiscale române cu minimum 5 ani anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan; persoanele juridice trebuie să aibă sediul social și/sau sediul secundar situat pe teritoriul național pe o perioadă de cel puțin 5 ani anterior înregistrării ofertei de vânzare; să desfășoare activități agricole pe teritoriul național pe o perioadă de cel puțin 5 ani anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan; să prezinte înscrisurile din care să reiasă că, din venitul total al ultimilor 5 ani fiscali, minimum 75% reprezintă venit din activități agricole; asociatul/acționarul care deține controlul societății să aibă domiciliul situat pe teritoriul național pe o perioadă de cel puțin 5 ani anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan; în cazul în care în structura persoanelor juridice, asociații/acționarii care dețin controlul societății sunt alte persoane juridice, asociații/acționarii care dețin controlul societății să facă dovada domiciliului situat pe teritoriul național pe o perioadă de cel puțin 5 ani anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan. Aceste persoane își pot exercita dreptul în termen de 30 de zile de la expirarea termenului pentru finalizarea procedurii de preepțiune (art. 4 ind. 1 alin. 3).

participațiune/asociere/colaborare cu alte persoane fizice și/sau juridice, cel puțin una dintre aceste persoane trebuie să fie cetățean român sau să aibă naționalitate română (...); (...) se obligă să nu vândă terenul agricol achiziționat minimum 10 ani, iar la împlinirea acestui termen trebuie să acorde dreptul de preepțiune (...); (...)se obligă să vândă cel puțin 10% din produsele realizate pe piața românească (...); (...)Suprafața totală de teren agricol deținută de preemptor, persoană fizică, nu poate depăși 750 h (...).

⁴⁵ Decizia CCR nr. 586/2020, pct. 48.

Doar dacă această categorie de persoane fizice sau juridice, care îndeplinesc condițiile menționate, nu își exercită dreptul de preempțiune sau nu îndeplinește condițiile, vânzarea se poate face liber, către orice persoană fizică sau juridică, cu observația că nu sunt considerate parte din categoria preemptorilor conform legii; de fapt rezultă, într-un mod lipsit de claritate, că s-a dorit instituirea unei noi categorii de preemptori, aspect semnalat deja și de alții⁴⁶.

Prin lege sunt stabilite condiții noi pentru arendași (art. 4 alin. 2 L.17), în sensul că trebuie să facă dovada îndeplinirii unor condiții legate de domiciliu/reședință/sediul social. Arendașul care dorește să cumpere terenul agricol arendat situat în extravilan trebuie arate că deține această calitate în baza unui contract de arendare valabil încheiat și înregistrat cu cel puțin un an înainte de data afișării ofertei de vânzare la sediul primăriei. În plus, arendașul trebuie să îndeplinească următoarele condiții: în cazul arendașilor persoane fizice, trebuie să îndeplinească condiții legate de domiciliul/reședința pe teritoriul național pe o perioadă de 5 ani anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan; în cazul arendașilor persoane juridice, cu acționariat altă persoană juridică, acționarii care dețin controlul societății trebuie să îndeplinească condiții legate de sediul social/secundar situat pe teritoriul național stabilit pe o perioadă de 5 ani anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan.

Referitor la exercitarea dreptului de preempțiune de către tinerii fermieri, este definit tânărul fermier⁴⁷, iar prioritate la cumpărarea terenului supus vânzării are tânărul fermier care desfășoară activități în zootehnie, și trebuie să îndeplinească condiții legate de domiciliul/reședința pe teritoriul național pe o perioadă de cel puțin un an anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan.

Există dispoziții privind stabilirea unei priorități între preemptorii de grad egal, adică între proprietarii de terenuri agricole vecine, ceea ce va genera

⁴⁶ Schoenherr Legal Services, Romania: Noi reglementări referitoare la vânzarea terenurilor agricole situate în extravilan, [online] https://www.schoenherr.eu/publications/publication-detail/?tx_news_pi1%5Bnews_preview%5D=3342&cHash=ba8311705d4e58c586af7bbbaa730943, accesat la 20.11. 2020; se folosește și formularea „drept de preferință în favoarea cumpărătorilor specializați”, în acest sens a se vedea Ioana Roman, Andreea Gheorghiu, Ilinca Porojan- Filip & Company, *Modificări privind vânzarea terenurilor agricole din extravilan*, 17.08.2020, [online] <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=9a81f279-ba2e-4bc8-b620-d48c532e27c3>, accesat la 28.10.2020.

⁴⁷ Conform art. 4 alin. (3), tânărul fermier este o persoană cu vârsta de până la 40 de ani, așa cum este definită la art. 2 alin. (1) lit. (n) din Regulamentul (UE) nr. 1.305/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1.698/2005 al Consiliului, cu modificările ulterioare, care intenționează să desfășoare sau desfășoară activități agricole.

probleme practice⁴⁸. Autorii obiecției de neconstituționalitate menționată mai sus au pus în discuție faptul că se stabilește o regulă de prioritate pentru preemptori de același rang, însă uneori criteriile nu permit departajarea, de exemplu între proprietarul de teren agricol vecin care are hotarul comun cu latura cea mai mare a terenului cu privire la care s-a făcut oferta și proprietarul de teren agricol vecin care are cel mai lung hotar comun cu cu terenul cu privire la care s-a făcut oferta de vânzare. Rămâne de văzut dacă delimitarea se va putea realiza pe baza criteriilor indicate în lege.

Conform legii nr. 17/2014 modificată se stabilește o „interdicție temporară” de a înstrăina terenurile, prin vânzare (deși se poate ocoli dispoziția prin transmiterea altfel decât prin vânzare) fără a se menționa interdicția în mod direct (art. 4 ind. 2): sub sancțiunea nulității absolute în caz de nerespectare, terenurile agricole situate în extravilan se pot înstrăina, prin vânzare, înainte de împlinirea a 8 ani de la cumpărare, cu obligația plății impozitului de 80% pe suma ce reprezintă diferența dintre prețul de vânzare și prețul de cumpărare, în baza grilei notarilor din respectiva perioadă; în cazul înstrăinării directe sau indirecte, înainte de împlinirea a 8 ani de la cumpărare, a pachetului de control al societăților care au în proprietate terenuri agricole situate în extravilan și care reprezintă mai mult de 25% din activele acestora, vânzătorul va avea obligația de a plăti un impozit de 80% din diferența de valoare a terenurilor respective calculată pe baza grilei notarilor între momentul dobândirii terenurilor și momentul înstrăinării pachetului de control. În acest caz, impozitul pe profit privind diferența de valoare a acțiunilor sau părților sociale vândute se va aplica la o bază redusă proporțional cu procentul ponderii terenurilor agricole respective în activele fixe, orice dublă impozitare fiind interzisă. Scopul acestor prevederi care limitează exercitarea dreptului de proprietate privată este dat de necesitatea de a împiedica operațiunile speculative cu privire la terenurile agricole situate în extravilan, deși practic vânzarea este condiționată de plata unui impozit majorat artificial în cazul vânzării înainte de împlinirea termenului de 8 ani.

⁴⁸ Prioritate la cumpărarea terenurilor agricole situate în extravilan are, potrivit art. 4 alin. (5) L. 17 „a) proprietarul de teren agricol vecin care are hotarul comun cu latura cea mai mare a terenului ce face obiectul ofertei de vânzare; b) în cazul în care terenul ce face obiectul ofertei de vânzare are două laturi mari ori toate laturile egale, prioritate la cumpărarea acestui teren are proprietarul de teren agricol vecin, tânăr fermier, care are domiciliul/reședința situat/situată pe teritoriul național pe o perioadă de cel puțin un an anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan; c) proprietarii de teren agricol vecin care au hotarul comun cu terenul ce face obiectul ofertei de vânzare, în ordinea descrescătoare a lungimii hotarului comun cu terenul în cauză; d) în cazul în care latura mare sau una dintre laturile egale ale terenului ce face obiectul ofertei de vânzare are hotarul comun cu un teren situat pe raza altei unități administrativ-teritoriale, prioritate la cumpărarea terenului are proprietarul de teren agricol vecin cu domiciliul/reședința în raza unității administrativ-teritoriale unde este amplasat terenul.”

Există neclarități privind modul de calcul și plată pentru acest impozit⁴⁹ și cu privire a faptului că nu există mijloace de a aplica aceeași soluție pentru înstrăinarea altfel decât prin vânzare, ceea ce lipsește de conținut întreaga idee a acestei dispoziții, prin limitarea doar la vânzare.

Aceste dispoziții au o formă diferită (cu îmbunătățiri, am putea afirma?!) față de ceea ce prevedea inițial proiectul de modificare a Legii nr. 17/2014, într-un mod discutabil, în sensul că s-a propus să fie permisă înstrăinarea prin vânzare doar după trecerea unui termen de 15 ani de la data cumpărării (cu observația că oricum se putea transmite altfel decât prin vânzare și se putea ocoli dispoziția), iar transferul dreptului de proprietate ulterior acestei vânzări se putea realiza doar către statul român (pentru ipoteza vânzărilor succesive).

Sub aspectul respectării destinației agricole, de observat că proprietarii terenurilor agricole situate în extravilan au obligația să le utilizeze exclusiv în vederea desfășurării activităților agricole de la data cumpărării, iar în situația în care pe terenul agricol există investiții agricole pentru culturile de pomi, viță-de-vie, hamei și irigații exclusiv private se va păstra destinația agricolă a acestei investiții (art. 4 ind 2. alin. 5).

Sub aspect procedural, în Legea nr. 17/2014 există modificări privind procedura de exercitare a dreptului de preempțiune prin prelungirea termenelor (este prelungit termenul privind afișarea ofertei de vânzare la 45 de zile, față de 30 zile). Conform art. 6 L. 17, prin derogare de la prevederile NCC privind exercitarea dreptului de preempțiune, vânzătorul înregistrează, la primăria din raza unității administrativ-teritoriale unde se află terenul, o cerere prin care solicită afișarea ofertei de vânzare, iar primăria are obligația ca în termen de 5 zile lucrătoare (modificare de la o zi) de la data înregistrării cererii primăria are obligația să afișeze timp de 45 de zile lucrătoare oferta de vânzare. De observat că se ajunge la îngreunare a procedurii inclusiv prin faptul că primăria are o obligația de a notifica titularii dreptului de preempțiune cu privire la oferta de vânzare înregistrată (conform normelor metodologice de aplicare- problemă nerezolvată încă), fiind contravenție neefectuarea notificării către preemptor. Considerăm că prelungirea termenelor⁵⁰ și stabilirea unor formalități suplimentare vor îngreuna nejustificat procedura de exercitare a dreptului de preempțiune, fără a avea efectiv beneficii cu privire la scopul avut în vedere, ipotezele legii fiind limitate la vânzare.

Există posibilitatea atât pentru vânzător cât și pentru preemptor să retragă oferta, respectiv acceptarea până la finalizarea procedurii de exercitare a dreptului de preempțiune (art. 7 ind. 1 L. 17).

Există posibilitatea reluării întregii proceduri în cazul în care, în termenul de 45 de zile lucrătoare, un preemptor de rang inferior oferă un preț superior celui din oferta de vânzare sau celui oferit de ceilalți preemptori de rang superior lui care acceptă oferta, vânzătorul poate relua procedura, cu înregistrarea ofertei

⁴⁹ Acest lucru a fost menționat și de autorii obiecției de neconstituționalitate menționate mai sus.

⁵⁰ A se vedea și la art. 10 din L. 17/2014, prelungirea de la 2 la 5 zile.

de vânzare cu acest preț, iar procedura se va desfășura o singură dată, în termen de 10 zile de la împlinirea termenului de 45 de zile lucrătoare.

Un element de noutate este dat instituirea Registrului unic național privind circulația și destinația terenurilor agricole situate în extravilan, în sistem electronic, constituit pe baza datelor și informațiilor furnizate de către autoritățile administrației publice locale, Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară, care se administrează de către Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale (art. 12 L. 17).

Referitor la faptul că Legea nr. 17/2014 înainte de modificare prevedea aplicarea și a sancțiunii nulității absolute și a sancțiunii nulității relative⁵¹, se observă o schimbare, în sensul că înstrăinarea terenului agricol situat în extravilan fără respectarea dreptului de preempțiune fără respectarea dreptului de preempțiune este sancționată cu nulitatea absolută conform Legii nr. 17 modificată.

A avut loc o majorare a amenzilor (se dublează) pentru contravențiile în caz de nerespectare a procedurii pentru exercitarea dreptului de preempțiune la cumpărarea terenurilor agricole situate în extravilan.

Procedura a fost îngreunată, cumpărarea terenurilor agricole a devenit mai dificilă, o perioadă (cât timp s-a prevăzut aplicarea Legii nr. 17/2014 cu modificări și pentru procedurile în curs toate procedurile au fost blocate prin lipsa de claritate a noilor dispoziții, care imediat au fi fost modificate prin amânarea aplicării pentru aceste ipoteze).

A fost subliniat efectul negativ cu privire la modificările Legii nr. 17/2014 prin faptul că devine mai dificilă cumpărarea pentru investitori și extrem de dificilă pentru investitorii din domenii non-agricole care vor să dezvolte investiții, fiind foarte afectați producătorii de energie regenerabilă care ar avea nevoie, și vor avea dificultăți, a cumpărarea, legal, de terenuri situate în extravilan pentru proiecte energetice, dezvoltatorii de parcuri industriale etc.⁵²

În final, rămâne întrebarea legată de limitarea aplicării procedurii doar pentru ipoteza de înstrăinare prin vânzare și de faptul că transmiterea poate avea loc altfel decât prin vânzare; apoi se pune întrebarea legată de direcția următoarelor modificări ale Legii nr. 17/2014 și cât de mult îngreuna o procedură

⁵¹ Cu privire la aplicarea a două tipuri de nulități (absolută și relativă) pentru nerespectarea anumitor prevederi ale Legii nr. 17/2014, înainte de modificare, în cazul înstrăinării prin vânzare a terenurilor agricole extravilane, a se vedea și S. Chirică, M. I. Mitan, *Vânzarea terenurilor agricole extravilane fără respectarea Legii nr. 17/2014. Sancțiunea nulității relative sau a nulității absolute?*, 26.06.2014, [online] <https://www.juridice.ro/327599/vanzarea-terenurilor-agricole-extravilane-fara-respectarea-legii-nr-172014-sanctiunea-nulitatii-relative-sau-a-nulitatii-absolute.html>, accesat la 20.10.2020.

⁵² A. Petrescu, A. Borza -Deloitte România, *Restricțiile impuse la vânzarea de terenuri agricole – efecte benefice și victime colaterale*, 11.09.2020, [online] <https://www2.deloitte.com/ro/ro/pages/tax/articles/restrictiile-impuse-la-vanzarea-de-terenuri-agricole-efecte-benefice-si-victime-colaterale.html>, accesat la 22.11.2020.

Mirela Carmen Dobrilă

care nu-și atinge scopul în sine; apoi rămâne întrebarea dacă aceste dispoziții din Legea nr. 17/2014 în forma modificată contravin dreptului Uniunii Europene și dacă ar putea să atragă răspunderea statului român pentru nerespectarea obligațiilor asumate prin tratatul de aderare, prin impunerea condițiilor de domiciliu/reședință/sediu social atât pentru persoane fizice cât și juridice, aducând atingere liberei circulații a capitalurilor și libertății de stabilire, sau dacă, prin scopul avut în vedere, de interes general, restricționarea liberei circulații a capitalurilor și libertății de stabilire va fi considerată justificată, cu respectarea principiului nediscriminării și proporționalității.