



GVERNUL ROMÂNIEI  
PRIMUL – MINISTRU

1687  
3010 2017

PARLAMENTUL ROMÂNIEI  
293/06.11.2017

**Domnule președinte,**

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

## **PUNCT DE VEDERE**

referitor la *propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 17 din 7 martie 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*, inițiată de domnul deputat PNL Daniel Gheorghe împreună cu un grup de parlamentari PNL (Bp. 205/2017).

### **I. Principalele reglementări**

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea *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*, cu modificările și completările ulterioare, în sensul reglementării unor condiții pe care trebuie să le îndeplinească persoanele prevăzute la art. 2 alin. (2) din acest

---

\* Art. 2 alin. (2) Prevederile prezentei legi se aplică cetățenilor români, respectiv cetățenilor unui stat membru al Uniunii Europene, ai statelor care sunt parte la Acordul privind Spațiul Economic European (ASEE) sau ai Confederației Elvețiene, precum și apatrizilor cu domiciliul în România, într-un stat membru al Uniunii Europene, într-un stat care este parte la ASEE sau în Confederația Elvețiană, precum și persoanelor juridice având naționalitatea română, respectiv a unui stat membru al Uniunii Europene, a statelor care sunt parte la ASEE sau a Confederației Elvețiene.

act normativ pentru a achiziționa un teren agricol în România. Aceste condiții vizează cultivarea terenului în maxim 6 luni de la încheierea tranzacției, cu păstrarea destinației terenurilor; asocierea cu persoane fizice ori juridice cu „*capital autohton românesc*”; existența unei anumite ponderi a angajaților români; excluderea titularilor de companii de tip off-shore; menținerea terenului în „*bune condiții de agro-mediu*”; prezentarea de garanții privind protecția mediului „*în materia respectării normelor legale referitoare la protecția muncii*”; rezidența obligatorie timp de 5 ani pe teritoriul României.

## I. Observații

1. Menționăm că *Legea nr. 17/2014* a fost promovată și adoptată în contextul liberalizării circulației capitalurilor, respectiv a terenurilor și se aplică persoanelor fizice, cetățeni români, respectiv cetățeni ai unui stat membru al Uniunii Europene sau ai statelor care sunt parte la *Acordul privind Spațiul Economic European*, precum și apatrizilor cu domiciliul în România sau într-un stat membru al Uniunii Europene sau ai statelor care sunt parte la *Acordul privind Spațiul Economic European*. De asemenea, se aplică și cetățenilor unui stat terț și apatrizilor cu domiciliul într-un stat terț, care pot dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor agricole situate în extravilan în condițiile actului normativ.

De asemenea, subliniem că în procesul de elaborare a *Legii nr. 17/2014* au fost luate în considerare limitele dreptului Uniunii Europene în această materie, precum și soluțiile oferite de jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE).

Potrivit art. 63 din *Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene* (TFUE), sunt interzise orice restricții privind circulația capitalurilor între statele membre, precum și între statele membre și statele terțe. De asemenea, sunt interzise orice restricții privind plățile între statele membre, precum și între statele membre și țările terțe. *Principiul liberei circulații a capitalurilor* interzice restricțiile atât între statele membre, cât și între aceste state și țările terțe.

Instituirea condițiilor suplimentare ce se doresc a fi impuse dobânditorilor de terenuri poate ridica probleme de compatibilitate cu dreptul Uniunii Europene și jurisprudența CJUE, în măsura în care aceste condiții nu pot fi justificate din perspectiva tratamentului nediscriminatoriu, a protecției unor obiective de interes general și a proporționalității.

Art. 64 alin. (1) din TFUE prevede o listă limitativă de mișcări de capital în cazul cărora este posibil să nu se aplice art. 63 alin. (1) și trebuie, ca derogare de la *principiul fundamental al liberei circulații a capitalurilor*, să facă obiectul unei interpretări stricte. De asemenea, potrivit jurisprudenței CJUE, noțiunile de „*circulație a capitalurilor*” și „*restricții*”, menționate la art. 63 alin. (1) din TFUE trebuie să aibă aceeași interpretare atât în ceea ce privește relațiile dintre statele membre și țările terțe, cât și în relațiile intracomunitare.

Astfel, potrivit jurisprudenței CJUE, în aplicarea art. 63 din TFUE sunt interzise restricțiile privind circulația capitalurilor între statele membre, cele întemeiate pe motive de cetățenie/naționalitate fiind în mod expres prohibite. Mai mult, principiul egalității de tratament, care constituie o noțiune de drept al Uniunii Europene, interzice nu numai discriminările evidente, întemeiate pe naționalitate, ci și toate formele disimulate de discriminare care, prin aplicarea altor criterii de diferențiere, conduc, în realitate, la același rezultat, ceea ce este în sensul art. 65 alin. (3) din TFUE.

În acest context, precizăm că printre măsurile interzise de art. 63 din TFUE drept restricții privind libera circulație a capitalurilor se numără cele de natură să descurajeze nerezidenții statului membru să facă investiții în alte state.

2. Soluția legislativă propusă de inițiatori poate constitui premisele unui viciu de neconstituționalitate în raport cu dispozițiile art. 44 alin. (2) teza a II-a din *Constituția României, republicată*, potrivit căreia „*Cetățenii străini și apatrizii pot dobândi dreptul de proprietate privată asupra terenurilor numai în condițiile rezultate din aderarea României la Uniunea Europeană și din alte tratate internaționale la care România este parte, pe bază de reciprocitate, în condițiile prevăzute prin lege organică, precum și prin moștenire legală*”.

Precizăm că adoptarea măsurilor propuse de inițiatori conduce la restrângerea dreptului cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene, ai statelor care sunt parte la *Acordul privind Spațiul Economic European* de a dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor agricole (prin cultivarea terenului în maxim 6 luni de la încheierea tranzacției, păstrarea destinației terenurilor, a unor condiții de calificare profesională a cumpărătorului ș.a.), încălcându-se, astfel, prevederile *Tratatului privind aderarea României la Uniunea Europeană*, ratificat prin *Legea nr. 157/2005*, mai precis ale *Actului privind condițiile de aderare a Republicii Bulgaria și a României și adaptările tratatelor pe care se întemeiază Uniunea Europeană, Anexa VII - Lista menționată la articolul 23 din actul de*

*aderare: măsuri tranzitorii privind România, pct. 3 Libera circulație a capitalurilor.* Aceste prevederi stabilesc limitările pe care legislația română le-a impus în acest domeniu și care au încetat în termen de 5 și respectiv 7 ani de la data aderării României la Uniunea Europeană, cu consecința că, ulterior împlinirii acestui termen, România nu poate impune alte restricții.

În acest sens, învederăm că, prin adoptarea unei astfel de soluții legislative, există premisa apariției unui viciu de neconstituționalitate și în raport de prevederile art. 148 din *Constituție*, care reglementează implicațiile integrării României în Uniunea Europeană, ca urmare a aderării.

Totodată, învederăm faptul că exercitarea dreptului de proprietate nu se poate face în mod absolut izolat, ci în cadrul societății din care titularul face parte. Astfel, interesele titularului dreptului de proprietate pot veni în conflict cu interesele titularilor altor drepturi sau chiar cu interesele generale ale societății. Armonizarea acestor interese se poate realiza prin instituirea unor limite ale exercitării dreptului de proprietate.

Premisele limitării dreptului de proprietate se găsesc în *Constituție*<sup>†</sup>, precum și în *Codul civil* la art. 555 alin. (1), care prevede că dreptul de proprietate se exercită în limitele determinate de lege. Limitele legale ale exercitării dreptului de proprietate au ca obiect diminuarea atributelor pe care legea i le recunoaște titularului acestui drept (posesia, folosința și dispoziția).

Dobândirea în condiții restrictive a dreptului de proprietate, impunerea îndeplinirii unor condiții de către cumpărător, cum sunt: cultivarea terenului în maxim 6 luni de la încheierea tranzacției, păstrarea destinației terenurilor; asocierea cu persoane fizice ori juridice cu „*capital autohton românesc*”; o anumită pondere a angajaților români; excluderea titularilor de companii de tip off-shore; menținerea terenului în „*bune condiții de agro-mediu*”; prezentarea de garanții privind protecția mediului „*în materia respectării normelor legale referitoare la protecția muncii*”; desfășurarea de activități agricole – dincolo de caracterul lor incert și nepredictibil, conduc la schimbarea regimului juridic al dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și pot fi calificate, în opinia noastră, drept măsuri de restrângere a exercițiului unor drepturi și libertăți.

3. În ceea ce privește modificările propuse pentru **art. 2 alin. (2) lit. b), c) și e)** din lege, referitoare la condițiile impuse cetățenilor și persoanelor juridice dobânditoare, precizăm că acestea constituie aspecte

---

<sup>†</sup> a se vedea dispozițiile art. 44 alin.(1) teza a doua, potrivit căroră „*Conținutul și limitele dreptului de proprietate sunt stabilite de lege*”

care ar determina descurajarea investițiilor în acest domeniu și pot ridica probleme de compatibilitate cu dreptul Uniunii Europene și jurisprudența CJUE, în măsura în care aceste condiții nu pot fi justificate din perspectiva tratamentului nediscriminatoriu a protecției unor obiective de interes general și a proporționalității.

Potrivit art. 65 din TFUE, statele membre pot aplica restricții în ceea ce privește libera circulație a capitalurilor, care pot fi considerate compatibile cu dispozițiile art. 63 din TFUE, dacă acestea urmăresc un interes legitim compatibil cu acesta sau dacă sunt justificate de un motiv imperativ de interes general. În plus, pentru a fi justificată, o astfel de diferență de tratament trebuie să fie corespunzătoare pentru a garanta realizarea obiectivului în discuție și nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru a atinge acest obiectiv (proporționalitate). Acest principiu se aplică inclusiv posibilității statelor membre de a aplica dispozițiile incidente ale legislațiilor fiscale care stabilesc o distincție între contribuabilii care nu se regăsesc în aceeași situație în ceea ce privește reședința ori de a adopta măsuri justificate pe motive de ordine publică ori siguranță publică.

Prin urmare, statele membre pot impune restricții privind libera circulație a capitalurilor (respectiv achiziția de terenuri agricole), în măsura în care acestea urmăresc un obiectiv de interes general, sunt aplicate în mod nediscriminatoriu și respectă principiul proporționalității, adică să fie de natură să asigure realizarea obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia.

Potrivit jurisprudenței, obiectivele de interes general în domeniul achiziției terenurilor agricole, care ar putea justifica impunerea de restricții, ar fi utilizarea terenurilor agricole în regim de exploatare directă (exploatare tradițională), domeniile agricole să fie locuite și exploatate de proprietarii acestora, menținerea unei populații permanente în mediul rural, favorizarea folosirii naționale a terenurilor disponibile pentru a evita presiunea funciară, prevenirea dezastrelor naturale, obiectivele de planificare teritorială ale statului membru, ori o activitate economică independentă preponderentă în anumite regiuni (de ex. în sectorul turistic). Aceste obiective corespund, în opinia CJUE, cu cele ale politicii agricole comune, respectiv asigurarea unui nivel de trai echitabil pentru populația agricolă, a cărei elaborare trebuie să aibă în vedere și caracterul special al activității agricole care rezultă din structura socială a agriculturii și din discrepanțele structurale și naturale existente între diferitele regiuni agricole.

Dispozițiile *Legii nr. 17/2014* se aplică cetățenilor unui stat terț și apatrizilor cu domiciliul într-un stat terț, care pot dobândi dreptul de

proprietate asupra terenurilor agricole situate în extravilan în condițiile actului normativ, pe bază de reciprocitate, fiind prohibită aplicarea oricăror forme disimulate de discriminare în contextul prevederilor actului normativ de bază.

4. Referitor la dispozițiile propuse pentru **art. 2 alin. (2) lit. h)** din *Legea nr. 17/2014*, CJUE apreciază că art. 63 din TFUE se opune unei reglementări naționale, prin care se condiționează dobândirea unui teren agricol de stabilirea reședinței permanente a dobânditorului pe terenul respectiv. În adoptarea acestei soluții, s-a luat în considerare faptul că trebuie să se țină cont de împrejurarea că o eventuală obligație de stabilire a reședinței permanente nu restrânge doar libertatea de circulație a capitalurilor, ci și dreptul dobânditorului de a-și alege în mod liber reședința, în condițiile în care acest drept este garantat prin art. 2 alin. (1) din *Protocolul nr. 4 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale* (Convenția CEDO).

Astfel, condiția impusă la art. 2 alin. (2) lit. h), respectiv minimum 5 ani de rezidență pe teritoriul României, contravine jurisprudenței evocate, precum și principiilor privind libera circulație a persoanelor, serviciilor și capitalurilor, astfel cum sunt acestea prevăzute în Titlul IV din TFUE.

În contextul relației cu statele terțe, pe lângă elementele de jurisprudență evocate și aplicabile atât intra, cât și extra-UE/SEE/Elveția, menționăm, tot în lumina CJUE, că statele membre pot impune anumite restricții privind circulația capitalurilor având ca destinație țări terțe ori provenind din țări terțe, dacă acestea sunt justificate printr-un motiv invocat în împrejurări în care motivul respectiv nu ar fi de natură să constituie o justificare temeinică pentru situația în care acesta ar sta la baza unei restricții privind circulația capitalurilor între statele membre. În acest caz, restricția poate fi acceptată pe considerentul că este necesară pentru a garanta eficacitatea îndeplinirii obiectivului ori a protecției interesului urmărit. Rămân, însă, în continuare, aplicabile principiile nediscriminării și proporționalității.

5. Referitor la propunerea de modificare a **art. 2 alin. (3)**, cu privire la categoria persoanelor terțe față de UE, ASEE și Confederația Elvețiană, remarcăm că achiziționarea de terenuri în ce privește această categorie se face în conformitate cu dispozițiile art. 44 alin. (2) din *Constituție* (existența tratatelor internaționale în materie și reciprocitate), potrivit prevederilor *Legii nr. 17/2014*. Acestea ar urma, potrivit modificărilor propuse de inițiatori, să îndeplinească aceleași condiții impuse de lege

pentru cetățenii români și ai statelor UE, ASEE și Confederației Elvețiene. În acest sens, obiecțiile prezentate referitoare la încălcarea directă a principiului nerestricționării circulației capitalurilor între statele membre se aplică și relației stat membru-stat terț (potrivit art. 63 din TFUE).

### **III. Punctul de vedere al Guvernului**

Având în vedere considerentele menționate la pct. II, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative în forma prezentată.**

Cu stimă,

**Mihai TUĐOSE**  
**PRIM-MINISTRU**

Domnului senator **Călin-Constantin-Anton POPESCU-TĂRICEANU**  
Președintele Senatului