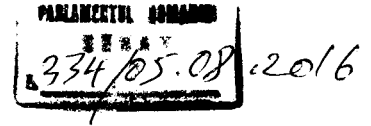
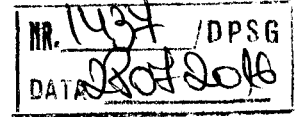




GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU



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 unor legi referitoare la proprietatea privată asupra unor terenuri*, inițiată de domnii senatori independenți Mircea-Dan Geoană, Victor Mocanu și Dan Tătaru (**Bp.156/2016**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare amendarea Legii nr. 312/2005 privind dobândirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor de către cetățenii străini și apatrizi, precum și de către persoanele juridice străine și a 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 propunându-se, în principal, următoarele:

- exceptarea unor categorii de terenuri de la regimul juridic al circulației terenurilor și instituirea unor condiții la cumpărarea terenurilor agricole, pădurilor și altor terenuri forestiere de către cetățenii străini sau apatrizi;

- aplicarea dispozițiilor *Legii nr. 17/2014* și asupra terenurilor agricole intravilane, precum și pădurilor și altor terenuri forestiere;

- înființarea unui Fond de garantare a vânzării-cumpărării terenurilor agricole, pădurilor și altor terenuri forestiere, constituit distinct în legea bugetului de stat și administrat de Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale (MADR);

- acordarea posibilității persoanelor fizice interesate de a cumpăra terenuri agricole, păduri sau alte terenuri forestiere prin contractarea de împrumuturi garantate de MADR.

II. Observații

1. Soluția legislativă, prin măsurile propuse, poate constitui premisele unor vicii de neconstituționalitate în raport cu dispozițiile *art. 44 alin. (2) teza a doua din Constituția României, republicată*, conform căroră „*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*”.

Întrucât inițiativa legislativă are ca obiectiv restrângerea dreptului cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene de a dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor agricole și forestiere (prin stabilirea suprafeței maxime ce poate fi dobândită de o persoană, a unor condiții de calificare profesională a cumpărătorului ș.a.), aceasta încalcă 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, care prevăd că limitările pe care legislația română le-a stabilit în acest domeniu 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 intrării României în Uniunea Europeană, ca urmare a aderării.

Totodată, precizăm 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*¹, precum și în *noul Cod civil*². 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, precum și impunerea îndeplinirii unor condiții de către cumpărător³ conduc la schimbarea regimului juridic al dreptului de proprietate al persoanelor fizice asupra terenurilor agricole și pot fi calificate drept măsuri de restrângere a exercițiului unor drepturi și libertăți. Art. 53 din *Constituție*⁴ permite restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți, dar numai condiționat și cu titlu de excepție.

Potrivit jurisprudenței *Curții Constituționale* și a *Curții Europene a Drepturilor Omului*, restrângerea poate viza numai exercitarea drepturilor fundamentale și nu poate leza existența lor, ea trebuie să fie justificată ca imperios necesară într-o societate democratică și nu poate avea decât caracter temporar.

Având în vedere cerințele instituite de dispozițiile constituționale

¹ Art. 44 alin. (1) teza a doua, potrivit căruia „*Conținutul și limitele acestor drepturi sunt stabilite de lege*”.

² Art. 555 alin. (1) din *Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare*, potrivit căruia „*Proprietatea privată este dreptul titularului de a posedea, folosi și dispune de un bun în mod exclusiv, absolut și perpetuu, în limitele stabilite de lege*”.

³ să fi desfășurat activități agricole sau silvice cel puțin 5 ani înainte și să fi obținut venituri din aceste activități; să achiziționeze cel mult 50 ha; să utilizeze cel puțin 80% din suprafața cumpărată; să fie angajați oameni care au studii agricole sau silvice necesare pentru lucrarea pământului cumpărat.

⁴ „Art. 53 - Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

(1) Exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege și numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav.

(2) Restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății.”

invocate mai sus, precum și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, era necesară o fundamentare riguroasă, care să justifice necesitatea impunerii măsurilor propuse prin inițiativa legislativă, care se constituie în limitări ale exercitării unor drepturi și libertăți. În același sens, apreciem că ar fi fost necesar să se efectueze un studiu al legislației în această materie din statele membre ale Uniunii Europene și ale Consiliului Europei, care să poată fi invocat, eventual, în sprijinul măsurilor propuse.

2. În raport cu modificările preconizate, rezultă că, în fapt, scopul acestora constă în limitarea impactului ridicării, începând cu data de 1 ianuarie 2014, a restricțiilor privind libera circulație a capitalurilor (respectiv a terenurilor), prevăzute în Actul de aderare din 2005.

Menționăm că *Legea nr. 17/2014* a fost promovată și adoptată în contextul acestei liberalizări și 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*”. 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.

În procesul de elaborare a legii menționate au fost luate în considerare limitele dreptului european în această materie, precum și soluțiile oferite de jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE).

În mod constant, CJUE a subliniat faptul că, în aplicarea art. 63 din *Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (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, 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.

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 să facă investiții într-un alt stat membru sau să descurajeze rezidenții statului membru să facă investiții în alte state.

Or, în opinia noastră, modificarea propusă pentru art. 3 din *Legea nr. 312/2005*, în sensul eliminării terenurilor agricole, pădurilor și terenurilor forestiere din sfera de dobândire a dreptului de proprietate asupra terenurilor de către cetățenii străini (cetățeni ai statelor membre UE/SEE/Elveția, respectiv cetățeni ai statelor terțe) sau apatrizi, este de natură să încalce jurisprudența menționată.

De asemenea, atragem atenția asupra faptului că modificarea art. 5 alin. (1) din *Legea nr. 312/2005*, respectiv înlocuirea limitării temporale actuale „*la împlinirea unui termen de 7 ani de la data aderării României la Uniunea Europeană*” cu „*în condițiile legii*” poate crea confuzie, dat fiind faptul că perioada limitării este cuprinsă în *Actul de aderare din 2005* și nu în actele normative care fac obiectul modificărilor intenționate prin promovarea propunerii legislative.

Potrivit art. 65 din TFUE, statele membre pot aplica restricții în ceea ce privește libera circulație a capitalurilor, acestea putând fi considerate compatibile cu dispozițiile art. 63 din TFUE dacă urmăresc un interes legitim compatibil cu acesta sau dacă este justificată 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 atinge acest obiectiv (proporționalitate).

CJUE apreciază că, deși art. 345 din TFUE stipulează că tratatele nu aduc atingere regimului proprietății în statele membre, în sensul că acestea pot să reglementeze un mecanism național pentru achiziția bunurilor imobile, în cazul în care, prin acest mecanism, sunt stabilite reguli specifice pentru tranzacțiile cu terenuri agricole sau forestiere, acest reguli sunt supuse examinării din perspectiva dispozițiilor fundamentale ale dreptului european (inclusiv tratamentul nediscriminatoriu, libertatea de stabilire și libera circulație a capitalurilor). Prin urmare, statele membre pot impune restricții privind libera circulație a capitalurilor (respectiv achiziția de terenuri agricole și forestiere), 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 (exploatarea tradițională), domeniile agricole să fie locuite și exploatare de proprietarii acestora, menținerea unei populații permanente în mediul rural, favorizarea folosirii raționale 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 exemplu, 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.

Denaturarea concurenței, ca urmare a faptului că agricultorii dintr-un stat membru care achiziționează terenuri agricole în alt stat membru ar obține un preț sensibil mai ridicat decât cel pe care l-ar obține în statul membru de origine care să poată fi invocat pentru a limita drepturile acordate prin tratate, nu constituie, în lumina CJUE, un motiv de interes general pentru o atare limitare.

În acest context, atragem atenția asupra condițiilor suplimentare ce se doresc a fi impuse dobânditorilor terenurilor prin **alin. (4)** propus spre a fi introdus în cadrul art. 2 din *Legea nr. 17/2014* 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.

3. Referitor la soluția propusă pentru art. 2 alin. (1) din *Legea nr. 17/2014*, respectiv aplicarea dispozițiilor legii și pădurilor și altor terenuri forestiere, menționăm că aceasta contravine prevederilor art. 1 alin. (1), respectiv art. 3 alin. (1) și (2) din *Legea nr. 46/2008 - Codul silvic, republicată, cu modificările ulterioare*, potrivit cărora:

„ART. 1

(1) Totalitatea pădurilor, a terenurilor destinate împăduririi, a celor

care servesc nevoilor de cultură, producție sau administrație silvică, a iazurilor, a albiilor pâraielor, a altor terenuri cu destinație forestieră, inclusiv cele neproductive, cuprinse în amenajamente silvice la data de 1 ianuarie 1990, inclusiv cu modificările de suprafață, conform operațiunilor de intrări-ieșiri efectuate în condițiile legii, constituie, indiferent de forma de proprietate, fondul forestier național.

ART. 3

(1) Fondul forestier național este, după caz, proprietate publică sau privată și constituie bun de interes național.

(2) Dreptul de proprietate asupra terenurilor care constituie fondul forestier național se exercită în conformitate cu dispozițiile prezentului cod”.

Drept urmare, extinderea sferei de aplicare a *Legii nr. 17/2014* în ceea ce privește pădurile, în condițiile în care, în forma în vigoare, acest act normativ cuprinde măsuri de reglementare a vânzării-cumpărării terenurilor agricole situate în extravilan, iar regimul juridic aplicabil pădurilor este cuprins în *Legea nr. 46/2008*, considerăm că va conduce la paralelisme legislative.

4. În ceea ce privește soluția preconizată la **art. 2¹**, propus spre a fi introdus, referitoare la Fondul de garantare a vânzării-cumpărării de terenuri agricole, păduri și alte terenuri forestiere, menționăm că se află în vigoare *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 43/2013 privind unele măsuri pentru dezvoltarea și susținerea fermelor de familie și facilitarea accesului la finanțare al fermierilor, cu modificările și completările ulterioare*, care cuprinde dispoziții referitoare atât la garantarea creditelor acordate de instituțiile finanțatoare fermierilor pentru achiziția de terenuri agricole, pentru finanțarea producției agricole și dotarea fermelor, precum și pentru creditele acordate beneficiarilor privați ai PNDR 2014-2020, cât și la fondul pentru creditarea fermelor de familie.

5. De asemenea, precizăm că propunerea de constituire a Fondului de garantare a vânzării "distinct în *Legea bugetului de stat*" contravine prevederilor art.78 din *Legea finanțelor publice nr. 500/2002, cu modificările și completările ulterioare*, potrivit căroră:

„(1) Bugetele fondurilor speciale aprobate prin legi speciale, care se constituie și se administrează în afara bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat, sunt: bugetul Fondului pentru asigurările

sociale de sănătate și bugetul asigurărilor de șomaj. Aceste bugete se aprobă ca anexă la legea bugetului de stat și, respectiv, la legea bugetului asigurărilor sociale de stat.

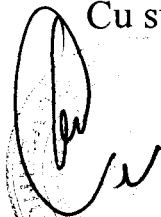
(2) Proiectele acestor bugete se elaborează de către Ministerul Finanțelor Publice pe baza propunerilor ordonatorilor principali de credite responsabili cu gestionarea bugetelor respective.

(3) Elaborarea, aprobarea și execuția acestor bugete se efectuează potrivit legilor de constituire a acestora și prevederilor prezentei legi”.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.

Cu stimă,



Dacian Julien CIOLOȘ

**Domnului senator Călin Constantin Anton Popescu - Tăriceanu
Președintele Senatului**