

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
SENAT

EXPUNERE DE MOTIVE

Secțiunea 1. Titlul proiectului de act normativ

Lege privind instituirea unor mecanisme pentru protejarea intereselor naționale în domenii strategice ale economiei naționale

Secțiunea a 2-a. Motivul emiterii actului normativ

2.1. Sursa proiectului de act normativ

Proiectul are ca sursă necesitatea instituirii unui cadru juridic unitar care să permită statului român să intervină patrimonial, în condiții de piață, pentru menținerea în funcțiune a capacităților economice și industriale cu relevanță sistemică pentru economia națională, precum și pentru valorificarea ulterioară a acestora.

Necesitatea a fost identificată în raport cu situații în care operatori economici din sectoare industriale și energetice esențiale se află în dificultate financiară, iar instrumentele juridice de care statul dispune în prezent nu permit nici prevenirea pierderii capacității de producție, nici recuperarea creanțelor deținute.

2.2. Descrierea situației actuale

Cadrul normativ în vigoare cuprinde reglementări sectoriale privind identificarea entităților și infrastructurilor cu rol esențial, Legea nr. 294/2024 privind reziliența entităților critice, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 98/2010 privind identificarea, desemnarea și protecția infrastructurilor critice, precum și mecanismul de examinare a investițiilor străine directe reglementat de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 46/2022 și de Regulamentul (UE) 2019/452.

Aceste acte reglementează **identificarea** entităților și **controlul accesului** investitorilor. Niciunul dintre ele nu reglementează **intervenția patrimonială a statului**, dobândirea de participații sau active, conservarea și operarea acestora, respectiv valorificarea lor ulterioară.

Prezentul proiect acoperă exclusiv acest al treilea palier. Pentru a evita paralelismul legislativ, art. 3 din proiect delimitează expres domeniul de aplicare și prevede că declararea unei societăți sau a unui activ ca fiind de interes strategic se realizează cu luarea în considerare a calificărilor deja efectuate potrivit actelor menționate.

Un element distinct de corelare privește Legea nr. 200/2006 privind constituirea și utilizarea Fondului de garantare pentru plata creanțelor salariale, care, în urma modificărilor aduse prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 6/2026, definește la art. 4 lit. e) „operatorul economic de interes strategic” pe baza unor criterii de fond similare, caracterul esențial al activității pentru apărarea națională, pentru securitatea economică, energetică, alimentară sau socială, pentru infrastructurile critice ori pentru capacitățile industriale de apărare și reglementează la art. 14 alin. (13)–(15) un mecanism propriu de stabilire, prin hotărâre a Guvernului, pe baza unor criterii generale și sectoriale. Coexistența a două mecanisme de declarare, cu aceeași denumire și cu criterii aproape identice, ar genera două liste paralele și ar contraveni art. 14 și 16 din Legea nr. 24/2000. Proiectul unifică declararea: art. 3 alin. (4) stabilește că declararea se realizează exclusiv în condițiile prezentei legi și produce efecte și în aplicarea Legii nr. 200/2006 și abrogă mecanismul paralel de la art. 14 alin. (13)–(15). O singură declarare produce astfel două categorii de efecte: cele patrimoniale, prevăzute de prezenta lege, și cele privind garantarea creanțelor salariale, prevăzute de Legea nr. 200/2006, care rămân neschimbate.

Situațiile concrete care au determinat inițiativa au trăsături comune: operatori economici care desfășoară activități în sectoare industriale sau energetice cu relevanță sistemică se află în proceduri de prevenire a

insolvenței sau de insolvență; procedurile de valorificare a activelor eșuează sau se prelungesc; statul deține creanțe importante, dar insuficiente pentru a capta activul; iar activul se degradează pe durata procedurii, cu risc de pierdere ireversibilă a capacității de producție.

2.3. Schimbările preconizate

A. Declararea de interes strategic. Se stabilesc domeniile strategice, criteriile generale, precum și procedura de analiză prealabilă, construită pe modelul art. 15 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 20/2014, care prevede elementele obligatorii de analizat. Declararea se face prin hotărâre a Guvernului, care desemnează un **minister coordonator** unic, soluție care asigură determinarea neechivocă a titularului drepturilor și obligațiilor prevăzute de lege.

Criteriul dezechilibrului la nivelul economiei naționale este determinat direct în lege, la art. 6 alin. (2), prin praguri cantitative — cotă din producția sau capacitatea națională, număr de salariați, număr de utilizatori afectați, valoarea activului —, diferențiate pe domenii. Soluția asigură previzibilitatea aplicării și respectă cerința ca sfera restrângerii exercițiului dreptului de proprietate să fie stabilită prin lege, nu prin act de nivel inferior.

Lista societăților și activelor declarate de interes strategic se publică pe pagina de internet a ministerului coordonator și, consolidat, de Secretariatul General al Guvernului, cu caracter informativ, pentru ca orice persoană interesată să poată verifica în orice moment dacă o participație sau un activ intră sub incidența legii și care este ministerul căruia i se adresează notificarea.

B. Dreptul de preempțiune. Se reglementează integral: titularul, obiectul, excepțiile, notificarea informativă la momentul deciziei de înstrăinare, conținutul notificării ofertei, termenele de exercitare și de acceptare, procedura pentru societățile ale căror acțiuni sunt admise la tranzacționare, procedura în cadrul procedurilor judiciare de valorificare, auditul prealabil și sancțiunea.

Reglementarea cuprinde toate elementele prevăzute de art. 1730 din Codul civil, prioritatea la cumpărare, oferta de vânzare, termenul de exercitare și termenul de acceptare și respectă condițiile prevăzute de art. 53 din Constituția României, republicată. Restrângerea exercițiului atributului de dispoziție este prevăzută prin lege; este necesară pentru apărarea securității naționale și a ordinii publice economice; este proporțională cu situația care a determinat-o, fiind limitată la un număr restrâns de societăți și active nominalizate prin hotărâre a Guvernului și la termene imperative scurte; se aplică nediscriminatoriu; și nu aduce atingere existenței dreptului, întrucât înstrăinarea se realizează la prețul și în condițiile ofertei primite de vânzător. Modelul urmat este cel al Legii nr. 17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării terenurilor agricole situate în extravilan.

Sunt exceptate expres transmisiunile succesoriale, legale sau testamentare, și liberalitățile între soți, rude și afini până la gradul al patrulea inclusiv. Exceptarea circumscrie mecanismul exclusiv transferurilor cu titlu oneros, pentru care interesul public urmărit de lege este efectiv incident, și asigură că acesta nu afectează dreptul la moștenire garantat de art. 46 din Constituția României, republicată. Sunt de asemenea exceptate reorganizările în cadrul aceluiași grup care nu modifică controlul final, constituirea de garanții reale și tranzacțiile efectuate pe o piață reglementată, în limitele prevăzute la art. 14.

C. Dobândirea de participații și active. Decizia de dobândire este condiționată, nu discreționară: art. 17 stabilește condițiile cumulative — risc actual de întrerupere a activității sau de pierdere a activului, absența unei alternative de piață, proporționalitatea costului față de efectele evitate și existența unei perspective de operare sau de valorificare — și precizează când se exercită dreptul de preempțiune ori de preferință. Aceleași elemente stau la baza testului investitorului privat prudent, prevăzut la art. 34.

Titlul de proprietate al statului este determinat expres: dreptul se dobândește prin efectul legii, în temeiul hotărârii Guvernului și cu acordul instituțiilor creditoare, la data semnării procesului-verbal de predare-preluare, care are exclusiv rol constatator. Dobândirea este calificată ca mod de dobândire a proprietății în sensul art. 557 alin. (3) din Codul civil și, pentru bunurile care trec în proprietatea publică, al art. 863 lit. f) din același cod.

Se reglementează stingerea creanțelor statului prin transferul de active, cu o precizare esențială: atunci când valoarea activului depășește cuantumul creanțelor, operațiunea este o **vânzare-cumpărare cu plata parțială prin compensare** cu creanțele deținute, diferența fiind achitată de stat cu titlu de preț. Calificarea delimitează cele două ipoteze și cele două calități în care acționează statul: acesta nu suportă o diferență în calitate de creditor, ci achită, în calitate de cumpărător, prețul părții din activ care excedează creanța sa.

D. Regimul proprietății. Activele se preiau, ca regulă, în **proprietatea privată** a statului. Trecerea în proprietatea publică este excepția, justificată de uz sau interes public și dispusă prin aceeași hotărâre a Guvernului. Soluția este inversă celei din art. 2 alin. (1) și (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2019, unde proprietatea publică este regula, și este determinantă: bunul proprietate publică este inalienabil, ceea ce ar face imposibilă orice valorificare ulterioară și ar contrazice caracterul de piață al intervenției.

Titularul dreptului de administrare este desemnat prin însăși hotărârea de declarare, astfel încât activul nu rămâne în niciun moment fără administrator, iar conținutul dreptului de administrare asupra bunurilor din proprietatea privată a statului este determinat expres la art. 20 alin. (3), cu aplicarea în completare a dispozițiilor Codului administrativ privind domeniul privat.

Pentru ipoteza trecerii activului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale, art. 20 alin. (5) derogă de la cerința înscrierii prealabile a bunurilor în inventarul centralizat al bunurilor din domeniul public al statului, cu obligația înscrierii în inventarul unității administrativ-teritoriale și a întabulării în termen de 30 de zile. Derogarea este limitată la etapa prealabilă și nu afectează publicitatea imobiliară, care rămâne integrală; ea evită parcurgerea a două hotărâri succesive ale Guvernului pentru același bun, în situații în care activul trebuie pus în exploatare fără întârziere.

E. Administrarea și operarea. Se separă proprietatea de operare. Statul dobândește; operarea se realizează printr-o societate la care statul deține integralitatea capitalului social sau controlul, căreia activul îi este adus ca aport. Raporturile de muncă aferente activului urmează regimul transferului de întreprindere prevăzut de Legea nr. 67/2006, aplicabil de drept. Se asigură continuitatea furnizării utilităților și transferul contractelor esențiale.

Separarea este necesară întrucât o instituție publică nu poate prelua, contracta și remunera personal industrial, fiind ținută de numărul maxim de posturi aprobat, de sistemul de salarizare din sectorul bugetar și de regimul achizițiilor publice, regimuri incompatibile cu operarea continuă a unei capacități de producție.

Obligațiile de mediu sunt delimitate prin bilanț de mediu la data preluării. Obligațiile aferente perioadei anterioare rămân în sarcina societății, cu drept de regres al statului. Întrucât, potrivit angajamentelor europene și internaționale ale statului, proprietarul unui amplasament nu poate opune terților o exonerare de răspundere pentru poluarea istorică, legea nu instituie o asemenea exonerare, ci reglementează repartizarea sarcinii în raporturile dintre părți și asigură, la art. 22 alin. (4), executarea măsurilor de remediere de către stat atunci când societatea nu le execută, cu regres și cu evidențierea costului în fișa financiară. Estimarea costului de remediere este element obligatoriu al analizei prealabile, astfel încât decizia de preluare se ia cu cunoașterea acestei expuneri.

F. Finanțarea. Măsurile temporare dispuse de ministerul coordonator se finanțează din bugetul acestuia, cu încadrare în prevederile bugetare aprobate, în limita sumelor stabilite prin hotărârea

Guvernului. Societatea de administrare se finanțează potrivit dreptului comun — majorarea capitalului social, împrumuturi contractate în condițiile legii, fiecare operațiune fiind fundamentată pe testul investitorului privat prudent și aprobată pe baza fișei financiare.

G. Valorificarea. Participațiile și activele dobândite pot fi valorificate, prin hotărâre a Guvernului, prin procedură competitivă, la un preț de pornire stabilit prin raport de evaluare. Legea nu instituie o obligație de valorificare și nu stabilește termene: statul își păstrează libertatea de a decide momentul și oportunitatea, în funcție de interesul strategic care a determinat dobândirea.

2.4. Alte informații

Proiectul nu transpune acte ale Uniunii Europene. Măsurile pe care le reglementează se aplică cu respectarea normelor europene în materia concurenței, a ajutorului de stat și a liberei circulații a capitalurilor.

Secțiunea a 3-a. Impactul socioeconomic

Impactul macroeconomic. Proiectul urmărește menținerea în funcțiune a unor capacități industriale a căror pierdere ar genera reducerea producției industriale, creșterea dependenței de importuri pentru produse esențiale și afectarea lanțurilor de aprovizionare interne.

Impactul asupra mediului de afaceri. Mecanismul de preempțiune introduce o etapă procedurală suplimentară în cazul înstrăinării participațiilor sau activelor declarate de interes strategic. Impactul este limitat prin trei elemente: numărul restrâns al entităților vizate, care sunt nominalizate prin hotărâre a Guvernului; termenele scurte și imperative de exercitare; și exercitarea dreptului la preț egal cu oferta fermă, fără afectarea prețului obținut de vânzător.

Impactul asupra ocupării. Transferul de întreprindere asigură menținerea raporturilor de muncă și a drepturilor salariaților. Documentația de valorificare poate cuprinde obligații privind menținerea activității și a locurilor de muncă.

Testul întreprinderilor mici și mijlocii. Proiectul se aplică unor operatori economici cu relevanță sistemică pentru economia națională, care nu se încadrează, ca regulă, în categoria întreprinderilor mici și mijlocii. Rezultatul testului și avizul Grupului pentru evaluarea impactului economic al actelor normative asupra întreprinderilor mici și mijlocii, potrivit Legii nr. 346/2004, se anexează.

Secțiunea a 4-a. Impactul financiar asupra bugetului general consolidat

Proiectul nu generează, prin el însuși, cheltuieli bugetare. Fiecare operațiune de dobândire, de majorare a capitalului social sau de finanțare se aprobă prin hotărâre a Guvernului, însoțită de **fișă financiară** întocmită potrivit art. 15 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, care cuprinde cel puțin:

- valoarea activului sau a participațiilor, stabilită prin raport de evaluare;
- cuantumul creanțelor care se sting prin compensare;
- diferența de preț care se achită de stat;
- costul estimat al conservării activului pe 12 luni și al operării pe orizontul preconizat de deținere;
- sursele de finanțare.

Regimul veniturilor este stabilit la art. 30 și la art. 32 alin. (6): veniturile obținute din exploatarea sau administrarea activului de către ministerul coordonator ori de către instituția publică desemnată titular al dreptului de administrare, precum și sumele obținute din valorificarea participațiilor și a activelor, se fac venit la bugetul de stat. În cazul în care activul a fost adus ca aport la capitalul social al societății de administrare,

veniturile din exploatarea acestuia sunt venituri proprii ale societății, statul realizându-și drepturile patrimoniale în calitate de acționar; dacă activul este transmis societății cu alt titlu, aceasta datorează o redevență stabilită pe bază de raport de evaluare.

Neimplicând, prin el însuși, cheltuieli bugetare, proiectul nu intră sub incidența art. 138 alin. (5) din Constituția României, republicată.

Secțiunea a 5-a. Efectele proiectului asupra legislației în vigoare

Delimitarea față de reglementările existente. Proiectul nu modifică Legea nr. 294/2024, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 98/2010 și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 46/2022, ci se aplică într-un palier distinct, intervenția patrimonială, cu norma de delimitare prevăzută la art. 3. Față de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2019, care reglementează stingerea creanțelor bugetare prin transferul activelor funcționale energetice și industriale, proiectul instituie un regim propriu, cu caracter general, aplicabil activelor din oricare dintre domeniile strategice, fără a aduce atingere aplicării ordonanței de urgență activelor care îndeplinesc condițiile prevăzute de aceasta. Cele două acte au declanșatori diferiți, cererea operatorului, respectiv declararea prin hotărâre a Guvernului, iar în situația în care un activ se încadrează în sfera ambelor, hotărârea prevăzută la art. 8 stabilește actul normativ în temeiul căruia se realizează transferul.

Modificarea Legii nr. 200/2006. Art. 36 modifică definiția operatorului economic de interes strategic de la art. 4 lit. e) din Legea nr. 200/2006, prin trimitere la declararea efectuată potrivit prezentei legi, și abrogă art. 14 alin. (13)–(15) din aceeași lege, care reglementau un mecanism paralel de stabilire. Efectele privind garantarea creanțelor salariale, prevăzute la art. 14 alin. (11) și (12) din Legea nr. 200/2006, rămân neschimbate și se aplică operatorilor declarați potrivit prezentei legi. Operatorii stabiliți anterior își păstrează statutul, potrivit normei tranzitorii de la art. 35 alin. (3).

Corelări. Dispozițiile privind dobândirea de active de la societăți aflate în proceduri de prevenire a insolvenței sau de insolvență sunt corelate cu Legea nr. 85/2014, cu respectarea regimului autorizării actelor care depășesc activitatea curentă, a ordinii de distribuire și a suspendării executărilor silite. Dispozițiile privind stingerea creanțelor sunt corelate cu Legea nr. 207/2015, inclusiv cu art. 165 privind ordinea de stingere. Dobândirea dreptului de proprietate este corelată cu art. 557 alin. (3) și art. 863 lit. f) din Codul civil, iar conținutul dreptului de administrare cu dispozițiile Codului administrativ privind domeniul privat al statului. Dispozițiile privind valorificarea sunt corelate cu Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 88/1997, cu Legea nr. 137/2002 și cu art. 16 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 20/2014.

Derogări instituite. Proiectul instituie derogări de la art. 263 din Legea nr. 207/2015, pentru stingerea creanțelor prin transferul activelor, și de la art. 288 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, în sensul că înscrierea prealabilă în inventarul centralizat nu constituie condiție a trecerii bunurilor în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale.

Norme de calificare. Art. 24 alin. (4) prevede că transferul efectuat la valoarea de piață și cu respectarea ordinii de stingere nu constituie transfer în fraudă creditorilor. Aportul activelor la capitalul social al societății de administrare, deținută integral sau controlată de stat, nu transferă proprietatea către un investitor privat și nu constituie, prin natura sa, operațiune de privatizare. Înstrăinarea participațiilor deținute de stat și valorificarea activelor aflate în proprietatea privată a statului se realizează fără derogare, potrivit actelor normative menționate la paragraful privind corelările.

Nu se instituie derogări de la regulile de publicitate și de competitivitate în procedurile de valorificare. Caracterul competitiv al procedurii constituie elementul central al compatibilității cu normele privind ajutorul de stat.

Natura legii. Proiectul reglementează regimul juridic al proprietății, în sensul art. 73 alin. (3) lit. m) din Constituția României, republicată, și instituie o restrângere a exercițiului atributului de dispoziție care, potrivit art. 53 alin. (1) din Constituție, poate fi reglementată numai prin lege. În consecință, proiectul se încadrează în categoria legilor organice. În aplicarea art. 75 alin. (1) din Constituție, prima Cameră sesizată este Senatul.

Compatibilitatea cu dreptul Uniunii Europene. Măsurile se aplică cu respectarea art. 63 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene privind libera circulație a capitalurilor, restricțiile fiind justificate de motive imperative de interes general, nediscriminatorii și proporționale. În materia ajutorului de stat, art. 34 instituie obligația fundamentării fiecărei operațiuni pe testul investitorului privat prudent ori, după caz, al creditorului privat prudent și obligația obținerii avizului Consiliului Concurenței anterior fiecărei hotărâri a Guvernului; obligația de notificare și de suspendare a punerii în aplicare rezultă direct din art. 108 alin. (3) din Tratat.

Secțiunea a 6-a. Consultările efectuate

Avizul Consiliului Legislativ, obligatoriu potrivit art. 79 din Constituția României, republicată.

Avizul Consiliului Economic și Social, potrivit art. 2 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 248/2013, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Avizul Consiliului Concurenței, în raport cu soluțiile care intră sub incidența normelor privind ajutorul de stat.

Avizul Consiliului Suprem de Apărare a Țării, în raport cu impactul dispozițiilor asupra atribuțiilor acestei instituții.

Avizul Autorității de Supraveghere Financiară, în raport cu dispozițiile aplicabile societăților ale căror acțiuni sunt admise la tranzacționare.

Avizul Agenției Naționale pentru Achiziții Publice, în raport cu dispozițiile art. 31 privind calitatea de autoritate contractantă a societății de administrare.

Avizul Ministerului Mediului, Apelor și Pădurilor, în raport cu dispozițiile privind obligațiile de mediu.

Avizul Ministerului Afacerilor Externe, în raport cu angajamentele internaționale ale statului.

Avizul de oportunitate al Secretariatului General al Guvernului, potrivit art. 31 din Regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 561/2009 și art. 5 alin. (2) lit. k) din Hotărârea Guvernului nr. 137/2020.

Au fost consultate ministerele de resort și autoritățile publice care gestionează domeniile strategice ale economiei naționale, precum și organizațiile patronale și sindicale reprezentative.

Secțiunea a 7-a. Activități de informare publică

Proiectul a fost supus procedurii de transparență decizională, potrivit Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, republicată, prin publicare pe pagina de internet a inițiatorului. Datele privind perioada de consultare, observațiile primite și modul de soluționare a acestora se anexează.

Secțiunea a 8-a. Măsuri de implementare

Aplicarea legii nu necesită înființarea de noi structuri sau organisme. Atribuțiile prevăzute de lege se exercită de ministerul coordonator desemnat prin hotărârea de declarare, de titularul dreptului de administrare desemnat prin aceeași hotărâre și, în ceea ce privește operarea activului, de societatea de administrare. Creanțele statului continuă să fie administrate și recuperate de instituțiile creditoare competente potrivit legii.

Față de cele prezentate, a fost elaborat prezentul proiect de lege, pe care îl supunem spre adoptare.

Inițiator
Dep PSD Marian Neacșu