Revista Universul Juridic ● nr. 10, octombrie 2020, pp. 21-40

UNELE CONSIDERAȚII REFERITOARE LA RECENTELE MODIFICĂRI LEGISLATIVE ÎN MATERIA VÂNZĂRII TERENURILOR AGRICOLE SITUATE ÎN EXTRAVILAN, PRIN RAPORTARE LA EXIGENȚELE DREPTULUI UNIUNII EUROPENE

Prof. univ. dr. Titus PRESCURE

Asist. univ. dr. Georgeta-Bianca SPÎRCHEZ
Facultatea de Drept, Universitatea Transilvania din Braşov

Abstract

The object of this study consists in presenting and assessing the possible impact of the most important legislative changes generated by the adoption of Law No. 175/2020 for the amendment and completion of Law No. 17/2014 on some measures regulating the sale-purchase of agricultural land located in the outer-urban unincorporated area and amending Law No. 268/2001 on the privatization of commercial companies that hold in their administration land that is public and private property of the state for agricultural purposes, and the establishment of the State Owned Estates Agency. We have also proposed ourselves to carry out an initial research of the compliance between the new regulation and the requirements of the EU law, in this matter, and to assess the risks that may arise with regard to the security and stability of the specific legal relations that can accrue from the implementation of the new provisions, through reference to the case law of the Court of Justice of the European Union and that of the Constitutional Court of Romania.

Keywords: *outer-urban agricultural land in the unincorporated area, right of preemption, legal preemptors, free movement of capital, the principle of proportionality, case law of the European Union Court of Justice.*

1. Preliminarii

Prezentul studiu se înscrie în planul dezbaterilor suscitate de intrarea în vigoare, în data de 13 octombrie 2020, a Legii nr. 175/2020 pentru modificarea şi completarea Legii nr. 17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării-cumpărării terenurilor agricole situate în extravilan şi de modificare a

Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților comerciale ce dețin în administrare terenuri proprietate publică şi privată a statului cu destinație agricolă şi înființarea Agenției Domeniilor Statului[1] (în continuare Legea nr. 175/2020)[2]. Anume, preocuparea noastră principală este ca, în rândurile ce se succed, după prezentarea principalelor modificări legislative, să aprofundăm problematica compatibilității acestui nou cadru juridic în materia vânzării terenurilor agricole situate în extravilan cu dreptul Uniunii Europene, aceasta în contextul în care avem în vedere şi cele statuate în opiniile separate redactate cu ocazia pronunțării Deciziei Curții Constituționale nr. 586/2020[3].

Anticipăm că obiectul de cercetare al studiului nostru prezintă interes practic, cu atât mai mult cu cât într-una din opiniile separate pe care le avem în vedere[4] s-a arătat, prin raportare la art. 148 alin. (4) din Constituția României, că, între altele, autoritatea judecătorescă garantează aducerea la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării şi din dispozițiile art. 148 alin. (2) ale legii noastre fundamentale, astfel că, pe cale de consecință, „orice resortisant al Uniunii Europene care, în baza prevederilor Legii deduse controlului de constituționalitate în prezenta cauză, ar întâmpina dificultăți în dobândirea unor terenuri agricole situate în extravilan în România se poate adresa instanțelor judecătoreşti, care fie pot înlătura ele însele de la aplicare prevederile relevante ale Legii, fie pot adresa o întrebare preliminară Curții de Justiție a Uniunii Europene pentru a lămuri înțelesul articolelor 63 şi 65 TFUE[5] coroborate cu pct. 3 din anexa VII la Tratatul privind aderarea Republicii Bulgaria şi a României la Uniunea Europeană".

Un argument suplimentar în favoarea examinării şi aprofundării acestor probleme de drept, care izvorăşte tot din considerentele antereferite, constă în faptul că, „alin. (2) al art. 148 din Constituția României acordă prioritate sistematică şi necondiționată prevederilor tratatelor constitutive ale Uniunii Europene față de orice dispoziții contrare din legile interne, ceea ce înseamnă că în ipoteza în care Parlamentul României ar adopta o prevedere legală ce ar contraveni articolului 63 TFUE, aceasta nu ar putea fi aplicată încă de la adoptarea ei. Pe cale de consecință,

---

[1] Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 741/14.08.2020.

[2] De remarcat împrejurarea că titlul Legii nr. 17/2014 a fost uşor modificat, prin prevederile art. I, pct. 1 al Legii nr. 175/2020, în sensul - şi în acord cu prevederile Codului civil, referitoare la contractul de vânzare- eliminării cuvântului „cumpărare". De altfel, prin prevederile art. II, alin. (2) ale noului act normativ, s-a stabilit, că „în tot cuprinsul legii, sintagma vânzare-cumpărare se înlocuieşte cu sintagma vânzare".

[3] Decizia referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea şi completarea Legii nr. 17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării-cumpărării terenurilor agricole situate în extravilan, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 721/11.08.2020. Opiniile separate la care facem referire sunt cea a doamnelor judecător Livia Doina Stanciu, Elena-Simina Tănăsescu, respectiv cea a dnei judecător Mona-Maria Pivniceru.

[4] Opinia separată a dnelor judecător Livia Doina Stanciu şi Elena-Simina Tănăsescu, pct. 3.2.4.

[5] Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (versiunea consolidată 2016) JO C 202, 7.6.2016.

de vreme ce contravin articolului 63 TFUE şi pct. 3 din anexa VII la Tratatul privind aderarea Republicii Bulgaria şi a României la Uniunea Europeană, prevederile Legii sunt invalide *ab initio* şi față de art. 148 alin. (2) din Constituția României".

Astfel, în îndeplinirea obiectivului nostru de cercetare, vom avea, mai întâi, în vedere argumentele adoptării noului act normativ (2), precum şi inventarierea principalelor modificări şi completări ale Legii nr. 17/2014 (3) pentru ca apoi să facem referire la sesizarea de neconstituționalitate cu privire la noua reglementare, respectiv la cele reținute în considerentele Deciziei Curții Constituționale nr. 586/2020, punctual pe aspectele ce fac obiectul nostru de studiu (4), continuând cu motivarea incidenței dreptului unional, cu referire la încălcarea uneia din libertățile fundamentale-**cea a libertății circulației capitalurilor**, cu indicarea jurisprudenței relevante a Curții de la Luxemburg (5), partea finală fiind rezervată, firesc, concluziilor (6).

2. Despre necesitatea modificării condițiilor de vânzare a terenurilor agricole

În examinarea procesului legislativ, pornind de la Expunerea de motive la proiectul care a devenit ulterior Legea nr. 175/2020[6], aflăm că „evaluările efectuate, privitoare la aplicarea legii şi evoluțiile pe piața funciară, au identificat aspecte care implică necesitatea modificării condițiilor de vânzare a terenurilor agricole, astfel încât tinerii să aibă acces pe piața funciară, să se realizeze exploatații economice care să producă pentru piață, comasarea terenurilor agricole, precum şi diminuarea achiziției terenurilor pe piața funciară pentru scopuri speculative."

În finalul acestei note de fundamentare legislative sunt enumerate câteva aprecieri asupra efectelor preconizate, urmare a aplicării reglementării propuse, efecte care vizează stimularea tinerilor agricultori, extinderea, rentabilizarea şi consolidarea exploatațiilor agricole, respectiv asigurarea dezvoltării durabile a agriculturii în general.

De altfel, cercetând cele exprimate anterior în literatura noastră de specialitate, vom reține criticile ce au fost exprimate pe marginea vechii Legi nr. 17/2014. Evocând, aici, cu titlu exemplificativ, câteva din astfel de observații judicios argumentate, vom reaminti, pornind chiar de la scopul Legii nr. 17/2014, faptul că s-a ajuns la concluzia că, din modul de redactare a actului normativ amintit, obiectivele propuse nu puteau fi atinse[7].

---

[6] Disponibilă [Online] la adresa web: http://www.cdep.ro/proiecte/2018/300/30/6/em430.pdf (accesată ultima dată la 10.09.2020).

[7] În acest sens, a se vedea Cristian Jora, *Vânzarea terenurilor agricole din extravilan, o problemă încă nerezolvată*, revista Dreptul nr. 9/2016, p. 10.

Totodată, reflecții privind aplicarea dreptului european, în materie, au mai existat şi cu prilejul „radiografierii" de către doctrină a Legii nr. 17/2014, subliniindu-se[8] necesitatea „analizării caracterului adecvat al intruziunilor administrative în economie, comportamentele arbitrare fiind, evident, penalizate ca restricții inacceptabile"[9]. Tot în acest cadru de analiză se cuvine să amintim că Legea nr. 17/2014 a mai fost examinată prin raportare la dreptul Uniunii Europene, studiul la care înțelegem să facem trimitere[10] fiind realizat din perspectiva respectării liberei circulații a capitalurilor, pledoaria realizată servindu-ne şi nouă ca reper doctrinar, mai cu seamă în cadrul secțiunii 5.

3. Principalele modificări şi completări ale Legii nr. 17/2014, prin intrarea în vigoare a Legii nr. 175/2020

Înainte de a proceda la expunerea noilor prevederi în domeniu, se impune precizarea că, referitor la unele dintre ele, există deja opinii exprimate în literatura de specialitate[11] în sensul unei potențiale încălcări a mai multor drepturi şi libertăți fundamentale, garantate atât prin legea noastră fundamentală cât şi prin Tratatele Uniunii Europene – egalitatea în drepturi, libera circulație, dreptul de proprietate privată, libertatea economică, caracterul just al sarcinilor fiscale.

Cu titlu de observație generală, este evident că modificările şi completările pe care le vom identifica şi prezenta cât mai succint posibil, sunt ample şi de substanță, de natură să schimbe într-o manieră semnificativă regimul juridic al vânzării terenurilor situate în extravilan.

3.1. Cea mai substanțială şi amplă- după aprecierea noastră- modificare şi completare este aceea operată cu privire la conținutul art. 4. Astfel, potrivit prevederilor art. I, pct. 2 al Legii 175/2020, alineatul 1 al art. 4 se modifică, categoria preemptorilor legali inițiali fiind restructurată şi extinsă de la 4 la 7, noii

---

[8] Flavius Alexandru Boar, *Legea nr. 17/2014: de la rațiunea reglementărilor la complexitatea juridică a dificultăților practice,* Revista română de drept privat nr. 6/2014, articol consultat în baza de date www.sintact.ro.

[9] Cu privire la o analiză detaliată a procedurii administrative de urmat, în astfel de cazuri, a se vedea Titus Prescure, Ioan Schiau, *Romanian procedural and administrative particularities of the sale of lands to foreign persons*, Tribuna Juridică, vol. 6, nr. 1, iunie 2016.

[10] Anamaria Groza, *O analiză a Legii nr. 17 din 17 martie 2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării-cumpărării terenurilor agricole situate în extravilan, din perspectiva liberei circulații a capitalurilor*, Revista română de drept european nr. 2/2014.

[11] Cristian Popescu, *Critici de neconstituționalitate şi încălcări ale legislației europene cu privire la proiectul de lege nr. 336/2018 pentru modificarea şi completarea Legii nr. 17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării-cumpărării terenurilor agricole situate în extravilan*, Revista Română de Drept al Afacerilor nr. 2 din 2020, articol consultat în baza de date www.sintact.ro.

preemptori legali fiind grupați în VII ranguri, primii (rangul I) fiind coproprietarii, rudele de gradul I, soții, rudele şi afinii până la gradul al III inclusiv[12].

În cadrul preemptorilor legali de rangul II au fost introduşi proprietarii[13] investițiilor agricole pentru culturile de pomi, viță de vie, hamei, irigații exclusiv private şi/sau arendaşii. De remarcat, împrejurarea că arendaşii (dacă există în astfel de situații) pot fi singuri preemptori sau dacă există şi alți „proprietari" de investiții de tipul celor enumerate, vor fi preemptori împreună cu ceilalți.

Rangul al III-lea, include proprietarii şi/sau arendaşii terenurilor agricole vecine cu terenul supus vânzării. O categorie nouă, specială sunt preemptorii de rangul IV, tinerii fermieri, astfel cum această categorie de persoane este definită de legislația în vigoare (a se vedea prevederile art. 4, alin. (4), astfel cum acesta a fost modificat prin prevederile art. I, pct. 2 din Legea nr. 175/2020). În cadrul categoriei tinerilor fermieri, prioritate au aceia dintre ei care desfăşoară activitați în zootehnie şi dacă au domiciliul ori reşedința pe teritoriul național pe o durată de cel puțin un an anterior înregistrării ofertei de vânzare (a se vedea alineatul 3 al art. 4, în forma modificată).

Preemptorii de rangul V sunt categoriile de instituții academice şi de cercetare în domeniul agriculturii, silviculturii, industriei alimentare, instituții de învățământ cu profil agricol, toți aceştia putând invoca rangul de preempțiune doar în cazul în care doresc să cumpere terenuri cu destinație strict necesară cercetării agricole, aflate în vecinătatea loturilor existente în patrimoniul acestora.

În rangul al VI-lea (o categorie nouă de preemptori, posibil, foarte largă, după aprecierea noastră) au fost incluse persoanele fizice cu domiciliul ori reşedința în unitatea administrativ-teritorială unde este situat terenul sau chiar în unitățile teritoriale vecine (a se vedea prevederile literei f).

În fine, în ultimul rang (VII), este statul român, reprezentat prin Agenția Domeniilor Statului.

3.2. O categorie de modificări şi completări care ar putea fi calificată ca instituind restricții nejustificate în calea liberei circulații a capitalurilor, este cea reglementată de noul alineat 2 al art. 4 şi ea vizează condițiile în care arendaşii terenurilor extravilane vor putea să invoce rangul de preempțiune la cumpărarea terenurilor din extravilan. Potrivit noilor prevederi, arendaşul trebuie să facă dovada că are un contract de arendare valabil încheiat si Înregistrat cu cel puțin un an înainte de data afişării ofertei de vânzare[14], dar să îndeplinească şi alte condiții,

---

[12] După cum se poate observa, alături de coproprietarii care anterior constituiau prima categorie/primul rang, au fost introduşi în acelaşi rang şi soții precum şi unele rude şi afini (până la gradul al III-lea).

[13] Cu privire la acest termen (proprietarii) suntem de părere că nu este unul potrivit, deoarece astfel de investiții, fiind efectuate pe un teren proprietatea altuia, de regulă, se încorporează solului. Aşa fiind, credem că cel mai potrivit termen ar trebui să fie acela de „autorii" investițiilor.

[14] Această condiție nu exista în anterioara reglementare (a se vedea prevederile art. 11, abrogat, în prezent) din Legea nr. 17/2014, în forma şi conținutul anterior modificării pe care o analizăm.

diferențiate după cum este cazul arendaşilor persoane fizice ori juridice. Astfel, în cazul arendaşilor persoane fizice dar şi al arendaşilor persoane juridice, inclusiv al asociațiilor unei persoane juridice arendaş, trebuie să facă dovada domiciliului sau măcar a reşedinței în țară, pentru o durată de cel puțin 5 ani anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenului agricol din extravilan.

Pentru ipoteza în care un arendaş persoană juridică are asociat/acționar o altă persoană juridică, este necesar ca asociații/acționarii care dețin controlul societății să facă dovada sediului social principal ori secundar, pe teritoriul României pentru o durată de cel puțin 5 ani anterior înregistrării oferte de vânzare a terenului.

Potrivit prevederilor Codului Civil (Cartea a VII-a Dispoziții de drept internațional privat, art. 2571) şi ale Legii nr. 31/1990 privind societățile, persoana juridică are naționalitatea statului pe teritoriul căruia şi-a stabilit sediul social (principal şi real - n.n). Cu privire la această ultimă ipoteză, se impune a preciza că, dacă în fapt, se va putea pune problema dovedirii unui sediu secundar al unei persoane juridice-asociat/acționar al unui arendaş persoană juridică, în România, pentru o durata de cel puțin 5 ani anterior înregistrării ofertei de vânzare, va putea fi avută în vedere doar o sucursală în țara noastră (înregistrată în registrul comerțului competent teritorial) a unei persoane juridice de naționalitate străină.

3.3. O altă completare, în strânsă concordanță cu modificările şi completările anterioare este aceea reglementată de alineatul 5 al art. 4, şi care instituie criteriile care trebuie avute în vedere la stabilirea priorității la cumpărarea terenurilor extravilane în cazul în care-şi exercită dreptul de preempțiune **proprietarii terenurilor agricole vecine**. Nu le vom reda şi analiza, cu acest prilej, întrucât, după aprecierea noastră, acestea sunt necesare, raționale şi echitabile.

3.4. O scurtă mențiune o găsim necesară, în ceea ce priveşte conținutul alineatului 6 al art. 4, identic cu cel al alineatului 2 al aceluiaşi articol, astfel cum acesta exista în forma inițială a Legii nr. 17/2014, referitor la **condițiile înstrăinării terenurilor agricole din extravilan, în situația in care pe acestea se află situri istorice clasate.** În măsura în care pe astfel de terenuri situate în extravilan există situri arheologice clasate, înstrăinarea lor se va putea face, în mod valabil, numai după ce statul român ori unitatea administrativ-teritorială, după caz, nu-şi va fi exercitat dreptul de preempțiune, în condițiile legii speciale. Aşadar, în astfel de cazuri, chiar şi în condițiile Legii nr. 17/2014, astfel cum a fost modificată şi completată prin Legea nr. 175/2020, primul preemptor este şi va rămâne statul. Dacă statul sau unitatea administrativ-teritorială, după caz, nu-şi va exercita dreptul de preempțiune, vor putea exercita drepturile preemptorii reglementați de art. 4 din Legea nr. 17/2014, astfel cum a fost modificată şi completată.

3.5. Reguli noi şi substanțiale, pentru reconfigurarea regimului juridic al vânzării terenurilor din extravilan au fost introduse prin noile articole 4^1 şi 4^2. Astfel, art. 4^1 prin cele 5 alineate ale sale reglementează în premieră condițiile cumulative în care pot fi vândute terenurile în discuție, către persoane fizice şi/sau

către persoane juridice, în situația în care preemptorii legali nu si-au manifestat intenția de a cumpăra terenurile oferite spre vânzare.

În ceea ce priveşte persoanele fizice, se impune condiția domiciliului ori a reşedinței în țară pentru o durată de cel puțin 5 ani anterior înregistrării ofertei de vânzare. La această condiție primordială trebuie adăugate şi alte două exigențe: desfăşurarea în minimum 5 ani anterior de activități agricole pe teritoriul național şi ca persoana în cauză să fi fost înregistrată cu activitatea respectivă la autoritățile fiscale române, cu minimum 5 ani anterior înregistrării ofertei de vânzare.

Vânzarea terenurilor în discuție către persoanele juridice, însă**, este condiționată de îndeplinirea cumulativă de către solicitanți a nu mai puțin de 5 categorii de condiții**, primele două (în ordinea reglementării) vizând stabilirea sediului principal si/sau a celui secundar in România, în ultimii 5 ani anterior înregistrării ofertei, respectiv desfăşurarea pe teritoriul național a unei activități agricole în minimum 5 ani anterior (a se vedea prevederile literelor a si b ale art. $4^{1)}$). O altă condiție, specială de această dată, este aceea reglementată de textul literei c) potrivit căruia solicitantul trebuie să facă dovada că în ultimii 5 ani anterior înregistrării oferte de vânzare a realizat cel puțin 75% din totalul veniturilor sale, astfel cum acestea sunt definite de lege, din activități agricole.

În cazul în care, în structura asociaților/acționarilor persoanei juridice interesată să cumpere astfel de terenuri există unul sau mai mulți asociați/acționari persoane fizice care dețin controlul asupra acelei persoane juridice[15], acele persoane trebuie să facă dovada domiciliului (nu sau a reşedinței!) în România în ultimii 5 ani anterior înregistrării ofertei de vânzare (a se vedea textul literei d a art. 4^1). În fine, în cazul în care, în structura asociaților/acționarilor persoanei juridice interesate să cumpere există o altă persoană juridică care deține controlul asupra primei persoane juridice, asociații/acționarii care, la rândul lor, dețin controlul asupra acelei persoane trebuie să facă dovada domiciliului pe teritoriul național în ultimii 5 ani anterior înregistrării ofertei de vânzare (a se vedea textul literei e).

Prevederile alineatelor 3 şi 4 au în vedere cerințele de probațiune a îndeplinirii condițiilor enumerate precum şi termenul în care poate fi depusă cererea de cumpărare, in ipoteza pe care am analizat-o.

Alineatul 5 al art. 4^1, instituie o normă de foarte mare importanță şi rezonanță practică: dacă nu s-a exercitat dreptul de preempțiune de către oricare dintre preemptorii legali şi dacă nici unul dintre potențialii cumpărători, în termenul

[15] Din păcate, legiuitorul nu oferă nici un indiciu cu privire la înțelesul noțiunii de control asupra persoanei juridice, situație problematică, în plan practic, ştiut fiind că, diversele ramuri de drept (dreptul pieței de capital, dreptul concurenței, dreptul fiscal, spre exemplu) - conțin definiții specifice a acesteia. În lipsa oricărui reper, credem că ar trebui să avem in vedere accepțiunea pe care o dă acestei noțiuni dreptul concurenței, în principal, Legea nr. 21/1996 a concurenței şi regulamentele emise de către Consiliul Concurenței într-o astfel de materie.

legal, nu îndeplineşte condițiile enumerate anterior pentru a putea cumpăra terenul extravilan oferit spre vânzare, „înstrăinarea acestuia se poate face către orice persoană fizică sau juridică în condițiile prezentei legi”[16].

Articolul 4[2], instituie câteva reguli interesante, cu privire la circulația juridică precum şi la modul de exploatare a terenurilor extravilane vândute în condițiile Legii nr. 17/2014, astfel cum a fost modificată şi completată prin Legea nr. 175/2020. Astfel, deşi terenurile în cauză nu sunt scoase din circuitul juridic civil, în cazul în care se înstrăinează înainte de împlinirea a 8 ani de la data cumpărării lor, în condițiile legii pe care o analizăm, vânzătorul (anteriorul cumpărător) va trebui să plătească un impozit exorbitant (prin raportare la impozitul de drept comun) de 80% din diferența între prețul de vânzare şi cel de cumpărare, determinat pe baza grilelor notariale aplicabile în perioada respectivă[17].

Pentru ipoteza reglementată de prevederile alineatului 2 al art. 4[2], în care dobânditorii inițiali ai terenurilor vândute în condițiile Legii 17/2014, astfel cum a fost modificată prin Legea nr. 175/2020, sunt persoane juridice controlate de alte persoane iar acele persoane înstrăinează direct sau indirect[18], înainte de împlinirea a 8 ani de la data cumpărării inițiale a terenurilor aflate în proprietatea persoanei juridice emitente a acțiunilor/părților sociale şi dacă terenurile respective reprezintă mai mult de 25% din valoarea activelor acelei societăți[19], vânzătorul pachetului de control este obligat să plătească un impozit de 80% din diferența de valoare a terenurilor respective, calculate pe baza grilei notarilor, dintre prețul de la data dobândirii terenurilor şi momentul înstrăinării pachetului de control.

Apreciem că această prevedere normativă, cu un evident caracter fiscal şi prohibitiv, deşi pare a urmări preîntâmpinarea şi chiar sancționarea unor operațiuni speculative vizând terenurile din extravilan dobândite în condițiile legii speciale, este dificil a fi justificată din punct de vedere logic şi juridic, dacă avem în vedere că în ipoteza evocată ceea ce se înstrăinează sunt bunuri ale acționarilor/asociaților şi nu terenurile aflate în proprietatea societății. Credem că ar fi fost mai normal, din punct de vedere juridic şi fiscal, să se instituie condiții speciale de înstrăinare respectiv de dobândire a pachetelor de control de către terți, impozitul

---

[16] Trimiterea ultimă este foarte necesară, pentru că altfel s-ar putea crede ca înstrăinarea ar deveni absolut liberă. În drept, însă, în astfel de situații, trebuie avute în vedere regulile şi limitele stabilite de aliniatele 2 şi 3 ale art. 2 din Legea nr. 17/2014, rămase nemodificate de Legea nr. 175/2020.

[17] Suntem de părere că, totuşi, această ultimă precizare este relativ ambiguă şi de natură a crea confuzii. Ar fi de dorit ca măcar prin normele metodologice care se impun a fi emise sa se aducă necesarele clarificări.

[18] Din păcate, nici de această dată, legiuitorul nu arată ce ar trebui să se înțeleagă prin înstrăinare indirectă a pachetului de control de acțiuni ori de părți sociale. Este necesară, şi din acest punct de vedere, o clarificare a înțelesului noțiunii menționate.

[19] Foarte probabil că legiuitorul a avut in vedere toate categoriile de active ale societății în cauză: active circulante, fixe, corporale şi/sau necorporale etc. Credem că în astfel de situații trebuie avută în vedere accepțiunea financiar- contabilă a noțiunii de active.

pe profit urmând a se aplica-eventual- doar asupra diferenței de valoare a acțiunilor/ părților sociale de la data dobândirii terenurilor de către societate şi cea de la data înstrăinării pachetelor de control, diferența de valoare putând fi fixată, spre exemplu, prin stabilirea şi compararea valorii de activ net a acelor acțiuni/părți sociale, de la momentul dobândirii terenurilor şi de la data înstrăinării pachetelor respective.

Nu este mai puțin adevărat că, potrivit prevederilor alineatului 3 al art. 4^2, a fost instituită o regulă foarte importantă de natură a preîntâmpina şi de a combate/prohibi astfel de operațiuni speculative, în sensul că, în oricare dintre ipotezele reglementate de alineatul 1 si 2 ale acestui articol, este necesar ca vânzătorii terenurilor şi/sau a pachetelor de control să urmeze procedura dreptului de preempțiune reglementată de Legea nr. 17/2014, cu modificările şi completările ulterioare, inclusiv obținerea avizelor prealabile şi conforme din partea autorităților de resort competente, sub sancțiunea nulității absolute a actelor juridice de înstrăinare a terenurilor şi/sau a pachetelor de control[20] (a se vedea, în acest sens, prevederile art. 16, din Legea nr. 17/2014, astfel cum acestea au fost modificate prin dispozițiile art. I, pct. 15 din Legea nr. 175/2020).

De la regimul juridic instituit de prevederile alineatelor 1-2 ale art. 4^2 din Legea nr. 17/2014, alineatul 4 al aceluiaşi articol prevede o excepție notabilă dar, din păcate, nu lipsită de neclaritate şi imprevizibilitate: „prevederile alin. (1) şi (2) nu se aplică reorganizării sau realocării de bunuri din cadrul aceluiaşi grup de societăți". Relativ la această dispoziție normativă, se impune a se menționa că, după ştiința noastră, până în prezent, în dreptul românesc, nu există o definiție ori o reglementare cadru a instituției grupului de societăți, ci doar definiții specializate în materie fiscală, a pieței de capital, bancar. Din această perspectivă va fi dificil de stabilit dacă o anumită operațiune dintre cele evocate la alineatele 1 şi 2 este sau trebuie subsumată noțiunii de reorganizare (de altfel, şi acest termen poate avea accepțiuni multiple în legislația actuală!) sau de realocare de bunuri (ce fel de bunuri: imobile, mobile ?) în cadrul aceluiaşi grup de societăți. Aşa fiind, suntem de părere că şi sensul unor astfel de termeni ar trebui clarificat, însă, fără a adăuga la lege, eventual prin conținutul normelor metodologice care urmează a fi emise în aplicarea Legii 17/2014 cu modificările şi completările ulterioare.

---

[20] Prevederile alineatului 3 al art. 4^2 ridică o problemă dificil de justificat, din punctul de vedere al logicii juridice, deoarece dacă în ipoteza reglementată de alineatul 1 procedura exercitării dreptului de preempțiune şi a avizării prealabile este pertinentă întrucât se intenționează vânzarea unor terenuri din extravilan, nu acelaşi lucru se poate afirma în ceea priveşte ipoteza reglementată de alineatul 2, situație în care ceea ce se intenționează a se vinde sunt acțiuni/părți sociale aferente unui cote de control! Or, astfel de valori (bunuri mobile) au un regim juridic al circulației lor specific şi diferit de cel al terenurilor (bunuri imobile).Rămâne de văzut cum se va putea aplica, în mod practic şi eficace, un astfel de mecanism juridic inedit.

Ultimul alineat al art. 4^2 al legii supuse analizei noastre, instituie o adevărată obligaţie **propter în rem** (opozabilă tuturor proprietarilor unor astfel de bunuri), în sarcina proprietarilor actuali şi viitori a terenurilor din extravilan dobândite în condiţiile şi cu procedura acestei legi, în sensul că, acele persoane fizice şi/sau juridice, au obligaţia cvasi-perpetuă „să le utilizeze exclusiv în vederea desfăşurării activităţilor agricole de la data cumpărării, iar în situaţia în care pe terenul agricol există investiţii agricole pentru culturile de pomi, de viţă-de-vie, hamei şi irigaţii exclusiv private se va păstra destinaţia agricolă a acestei investiţii". Referitor la îndeplinirea unei astfel de obligaţii esenţiale pentru regimul juridic special al unor astfel de bunuri imobile, legiuitorul român din 2020, a optat doar pentru încriminarea ca şi contravenţie sancţionabilă cu amendă administrativă cuprinsă între 100.000 şi 200.000 lei, conform prevederilor art. 14 şi 15 ale Legii nr. 17/2014, astfel cum aceasta a fost modificată şi completată prin prevederile art. I, pct. 12 lit. d) şi punctul 14. În astfel de circumstanţe normative, rămâne de văzut în ce măsură doar aplicarea unor amenzi administrative, chiar la limita maximă, va putea contribui la atingerea scopurilor legii la care ne referim.

3.6. Modificări şi completări importante dar care, în aprecierea noastră şi prin raportare la obiectul acestui studiu, nu comportă discuţii ori controverse deosebite, au fost aduse articolelor 6 alin. (2) şi (3), în sensul că au fost modificate şi au fost introduse noi alineate (5-8). De asemenea, a fost modificat substanţial art. 7, cele 8 alineate anterioare modificării au fost reformulate şi a fost adăugat un nou alineat cu numărul 9. Ambele articole menţionate vizează chestiuni de procedură administrativă privind condiţiile, termenele şi autorităţile vizate de exercitarea dreptului de preempţiune de către cei interesaţi, în condiţiile legii.

Un element de noutate interesant şi cu implicaţii practice care ar putea naşte controverse şi litigii, asupra căruia am decis, totuşi, să ne aplecăm, doar succint, este acela al ipotezei evocate de prevederile noului art. 7^1, introdus prin prevederile punctului 7 al art. I al Legii nr. 175/2020. Conform textului menţionat [art. 7^1 alin. (1)] s-a reglementat posibilitatea ca, înainte de împlinirea termenului de 45 de zile în care primăria competentă teritorial are obligaţia să afişeze, la sediul său şi după caz, pe pagina de internet a acesteia, oferta de vânzare, autorul acelei oferte să o poată retrage (revocarea ofertei). În astfel de situaţii, primăria va constata revocarea ofertei printr-un proces- verbal încheiat în condiţiile legii. Consecinţa juridică imediată a retragerii ofertei este anularea procedurii de exercitare a dreptului de preempţiune, ca fiind lipsită de obiect juridic şi material.

În mod corelativ, prevederile alineatului 2 al art. 7^1 consacră şi prerogativa titularului dreptului de preempţiune care şi-a manifestat acceptarea ofertei de cumpărare, să o revoce înainte de împlinirea termenului de 45 de zile în care poate fi acceptată, în baza unei cereri înregistrate la primăria competentă teritorial. Consecinţa juridică imediată a unei astfel de decizii, este continuarea procedurii reglementate de art. 4 din Legea nr. 17/2014, astfel cum a fost modificat şi completat prin prevederile Legii nr. 175/2020.

3.7. Articolului 9 al Legii nr. 17/2014, prin prevederile punctului 8 al art. I din Legea nr. 175/2020, i-au fost adăugate încă trei alineate, toate acestea fiind consacrate completării si clarificării (necesare, de altfel) regimului juridic al avizului prealabil şi conform pe care trebuie să-l elibereze autoritățile competente (bineînțeles, doar dacă sunt întrunite cerințele legale) potrivit legii, înainte de încheierea în formă autentică a contractelor de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan ori de pronunțarea unor hotărâri judecătoreşti care să țină loc de contract de vânzare, în ipotezele evocate de prevederile art. 4^1, alin. (1) şi (2) sau ale art. 7^1, alin. (2). În acest context, remarcăm doar prevederile alineatului 3, care instituie două situații în care emitentul **avizului conform** (structura centrală sau teritorială, după caz şi după distincțiile prevăzute de lege) trebuie să dispună anularea avizelor în cauză, respectiv atunci când vânzătorul şi/sau preemptorul decedează înainte de încheierea contractului în formă autentică sau înainte de pronunțarea unei hotărâri judecătoreşti care să țină loc de contract. Aşadar, un astfel de aviz conform având un caracter *intuitu personae* nu poate fi valorificat/invocat de către moştenitorii celor decedați.

3.8. Şi cele 6 alineate ale art. 10 ale Legii nr. 17/2014 au fost modificate, însă nu substanțial, intervențiile legislative realizate fiind impuse de necesitatea corelării cu schimbările operate asupra articolelor precedente.

3.9. Articolul 11 a fost abrogat, aşa după cum am menționat în cele precedente iar art. 12 a fost completat adăugându-i-se încă 5 alineate, toate acestea având ca obiect al reglementărilor instituirea unui **Registru unic național privind circulația şi destinația terenurilor agricole situate în extravilan,** registru care va fi ținut de către Ministerul Agriculturii şi Dezvoltării Rurale, în format electronic, pe baza datelor şi a informațiilor furnizate de către autoritățile publice locale şi de către Agenția Națională de Cadastru şi Publicitate Imobiliară. Chestiunile privitoare la realizarea, actualizarea şi administrarea acestui registru de evidență precum şi modalitățile de transmitere a datelor şi informațiilor urmează a fi reglementate prin normele metodologice care vor fi emise in aplicarea Legii nr. 17/2014.

Suntem de părere că acest nou tip registru electronic va fi doar un registru specializat de evidență şi nu unul de publicitate legală, neputându-se substitui-ca funcții şi efecte juridice- registrelor de cadastru şi publicitate imobiliară care funcționează în temeiul Codului civil şi al Legii nr. 7/1996 , el fiind doar fiind complementar acestora.

3.10. Au fost modificate şi prevederile art. 14, 15, 17 referitoare la răspunderea contravențională în materia analizată, fiind consacrate ca şi contravenții şi alte fapte omisive si/sau comisive, în directă corelație cu modificările examinate în cele precedente. Remarcăm, în acest context, dublarea limitei minime (de la 50.000 lei la 100.000 lei) şi a celei maxime (de la 100.000 lei la 200.000 lei) a amenzilor contravenționale care se pot aplica în cazul săvârşirii contravențiilor reglementate de Legea 17/2014, precum şi soluția, discutabilă (sub aspectul constituționalității) după aprecierea noastră, de a reglementa procedura de constatare şi sancționare a

contravenţiilor prin Normele metodologice care vor fi aprobate printr-un ordin comun al mai multor miniştri [a se vedea prevederile art. 17, alin. (2), astfel cum acesta fost modificat prin prevederile art. I., pct. 17 din Legea nr. 175/2020].

3.11. O modificare foarte importantă, în gândirea noastră, şi care reflectă o schimbare majoră de orientare a legiuitorului român din 2020 cu privire la natura intereselor ocrotite şi promovate prin Legea nr. 17/2014, cu modificările şi completările, ulterioare este aceea operată prin prevederile punctului 15 al art. I din Legea nr. 175/2020, conform cărora „înstrăinarea prin vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan fără respectarea dreptului de preempţiune, potrivit prevederilor art. 4-4[2], sau fără obţinerea avizelor prevăzute la art. 3 şi 9 este interzisă şi se **sancţionează cu nulitatea absolută".** Fără a intra în alte comentarii, ne limităm a remarca împrejurarea că, în anterioara reglementare, sancţiunea unor astfel de acte era nulitatea relativă, cu toate consecinţele regimului juridic aferent acesteia, situaţie pe care o consideram, *illo tempore*, ca fiind în neconcordanţă cu scopul Legii nr. 17/2014.

3.12. Găsim util a mai remarca şi faptul că a fost abrogată prevederea alineatului 1 al art. 20[21], ca urmare a împrejurării că prin Decizia nr. 755/2014 Curtea Constituţională l-a declarat neconstituţional.

3.13. O ultimă completare, cu aplicabilitate practică imediată, în aprecierea noastră, este aceea realizată prin prevederile art. II, alin. (1) din Legea nr. 175/2020, completare care are în vedere instituirea unei norme tranzitorii privind aplicarea în timp a prevederilor acestei legi. Astfel, potrivit prevederilor articolului menţionat, „dispoziţiile privind procedurile referitoare la ofertele de vânzare, exercitarea dreptului de preempţiune şi procedura de emitere a avizelor necesare înstrăinării terenurilor sunt aplicabile cererilor formulate după intrarea în vigoare a prezentei legi, precum şi cererilor aflate în curs de soluţionare la această dată".

Din interpretarea dispoziţiei citate se poate reţine că legiuitorul a optat pentru aplicarea imediată a prevederilor legii (normelor juridice) noi, apreciind, probabil, că o astfel de soluţie de aplicare a legii în timp, se impune prin raportare la interesul general ocrotit şi promovat prin noile sale dispoziţii introduse prin Legea nr. 175/2020.

4. Decizia Curţii Constituţionale nr. 586/2020. Privire specială asupra „testului" de conformitate a noii legislaţii cu dreptul european în viziunea judecătorilor Curţii

Proiectul legislativ pentru modificarea şi completarea Legii nr. 17/2014 a fost examinat de Curtea noastră Constituţională, care a fost învestită să se pronunţe

[21] Conform prevederilor acelui alineat 1, se stabilea că „prevederile prezentei legi nu se aplică antecontractelor şi pactelor de opţiune care au fost autentificate la notariat anterior intrării în vigoare a acesteia".

atât cu privire la critici de neconstituționalitate intrinsecă, cât şi extrinsecă. În cele ce urmează, ne vom îndrepta atenția către aspectele de analiză ce vizează compatibilitatea cu dreptul Uniunii Europene, astfel cum se desprind din motivarea Deciziei nr. 586/2020, dar şi din cele două opinii separate exprimate în dezacord cu soluția principală.

Astfel, în sesizarea de neconstituționalitate s-a indicat faptul că „dobândirea în condiții restrictive a dreptului de proprietate, restrângerea atributului dispoziției în limitele anumitor categorii de potențiali cumpărători, impunerea îndeplinirii unor condiții de către cumpărător, precum reşedința/domiciliul/sediul cu cel puțin 5 ani înaintea înregistrării ofertei de vânzare pe teritoriul național, desfăşurarea de activități agricole pe teritoriul național într-o perioadă de cel puțin 5 ani anterior înregistrării ofertei de vânzare, obținerea unui anumit procent al veniturilor din activități agricole pentru o perioadă de 5 ani fiscali anterior acestui moment (pentru persoanele juridice) **conduc la schimbarea regimului juridic al dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole şi pot fi calificate drept măsuri de restrângere a exercițiului unor drepturi şi libertăți, contrare art. 53 din Constituție**".

De asemenea, autorii acestei sesizări au apreciat că noile condiții impuse dobânditorilor de terenuri agricole din extravilan nu pot fi „justificate din perspectiva tratamentului nediscriminatoriu, a protecției unor obiective de interes general şi a proporționalității", având ca efect indirect restrângerea dreptului cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene şi ai statelor care sunt parte la Acordul privind Spațiul Economic European de a dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor agricole, fiind încălcate astfel prevederile art. 148 din Constituție care se referă la implicațiile integrării în Uniunea Europeană, susținând, totodată, că sunt încălcate şi prevederile Tratatului privind aderarea României la Uniunea Europeană.

Aplecându-se asupra acestor critici, majoritatea judecătorilor Curții au apreciat că textele de lege dezbătute „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 şi 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 şi 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 şi în privința persoanelor fizice sau juridice române. Aşadar, cele de mai sus demonstrează că legiuitorul 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 şi de a-l lucra în mod efectiv".

În continuarea motivării soluției principale, s-a arătat că proiectul legislativ nu stabileşte condiții arbitrare în materia achiziționării terenurilor agricole extravilane, ci că, acestea sunt justificate prin prisma realizării scopului legitim al legii, fiind menite „să demonstreze capacitatea persoanei fizice/juridice de a desfăşura activitate agricolă pe terenul cumpărat".

În ceea ce priveşte raportarea majorității judecătorilor Curții noastre constituționale la jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene, aceştia au apreciat că proiectul dedus examinării lor nu vizează şi nu aduce în discuție libertatea de stabilire a persoanelor sau libertatea de circulație a capitalurilor, astfel că, de principiu, nu au aptitudinea „să se convertească într-o restricție în privința acestora".

Prin urmare, şi aceste considerente, care implică elemente de examinare ale dreptului Uniunii Europene, au fost de natură să fundamenteze soluția adoptată cu majoritate de voturi, de respingere ca neîntemeiată a obiecției de neconstituționalitate îndreptate împotriva proiectului legislativ de modificare a Legii nr. 17/2014.

Nu putem, însă, să facem abstracție de cele două opinii separate care conturează o direcție de analiză diametral opusă celei expuse mai sus şi care vin să susțină dezbaterea ce trebuie să graviteze în jurul dreptului unional incident.

Astfel, în opinia separată a dnelor judecător Livia Doina Stanciu şi Elena Simina Tănăsescu, „prin legiferarea unor măsuri cu caracter echivalent îngrădirii circulației libere a terenurilor agricole în cadrul Uniunii Europene, Legea conduce la neîndeplinirea obligațiilor care îi revin României în baza tratatelor Uniunii Europene şi încalcă art. 148 din Constituție".

Din raționamentul juridic pe care se întemeiază această opinie reținem următoarele:

- măsurile legislative de natura celor în discuție intră în marja de apreciere a legiuitorului național dar trebuie să satisfacă două exigențe, anume să nu constituie, în fapt, obstacole pentru libera circulație a terenurilor şi să fie adoptate în conformitate cu legea fundamentală;

- optica celor două doamne judecător este că aceste rigori nu sunt satisfăcute de proiectul legislativ examinat, întrucât, pe de o parte, este încălcat principiul bicameralismului prin aceea că „prevederi importante ale Legii (reglementarea de noi preemptori, privilegierea cumpărătorilor naționali, taxarea prohibitivă a circulației terenurilor, cu exceptarea discriminatorie de la această taxare doar a anumitor operațiuni etc.) nu au fost niciodată cunoscute ori dezbătute de prima Cameră sesizată şi tocmai aceste prevederi conferă Legii un conținut semnificativ diferit de cel avut în vedere atât de inițiator, cât şi de prima Cameră sesizată". Pe de altă parte, un argument suplimentar este cel potrivit căruia „aceste prevederi, adoptate exclusiv de Camera decizională, determină şi efectele contrare dreptului Uniunii Europene, căci deşi, în sine, ele nu împiedică în mod direct libera circulație a capitalurilor - care sunt terenurile agricole din România - în cadrul Uniunii

Europene, în fapt instituie măsuri cu efect echivalent prescrise de tratatele constitutive ale Uniunii Europene şi de jurisprudența Curții de Justiție";

- concluzia este că noile modificări normative privilegiază resortisanții naționali, conducând, în consecință, la încălcări atât a angajamentelor asumate de țara noastră în vederea aderării la Uniunea Europeană, dar şi a unor dispoziții ale dreptului primar unional-în speță este vorba despre art. 63 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene[22], ceea ce înseamnă că nu se respectă art. 148 din Constituția României.

Şi într-o a doua opinie separată – cea a dnei judecător Mona-Maria Pivniceru condițiile impuse prin noile modificări legislative reprezintă măsuri echivalente unei restricții a liberei circulații a capitalurilor, chiar dacă nu prevăd o excludere expresă şi directă a persoanelor fizice sau juridice din statele membre de la cumpărarea de terenuri agricole extravilane. Raportându-se la hotărâri ale Curții Europene de Justiție, precum cea din cauza C-370/05, magistratul amintit reține faptul că „dreptul de a dobândi, de a exploata şi de a înstrăina bunuri imobiliare pe teritoriul unui alt stat membru, care reprezintă completarea necesară a libertății de stabilire, generează, atunci când este exercitat, mişcări de capital, care cuprind operațiunile prin care nerezidenții efectuează investiții imobiliare pe teritoriul unui stat membru", integrându-se, deci, în sfera dreptului Uniunii.

După o trecere în revistă a jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene care a recunoscut, de-a lungul vremii, obiectivele de politică publică ce pot justifica restricții asupra investițiilor în terenuri agricole (în cauze precum: C-182/83, C-302/97, C-423/98, C-452/01, C-370/05), dna judecător Pivniceru ajunge la concluzia potrivit căreia măsurile legislative criticate „impun o restricție ce nu poate fi admisă din perspectiva dreptului Uniunii Europene, întrucât nu urmăreşte un

---

[22] Art. 63 alin. (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene are următorul conținut normativ: „În temeiul dispozițiilor prezentului capitol, sunt interzise orice restricții privind circulația capitalurilor între statele membre, precum şi între statele membre şi țările terțe". Art. 65, în principal alin. (1) şi (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene permite derogări de la libera circulație a capitalurilor, recunoscând dreptul statelor membre:

„(a) de a aplica dispozițiile incidente ale legislațiilor fiscale care stabilesc o distincție între contribuabilii care nu se găsesc în aceeaşi situație în ceea ce priveşte reşedința lor sau locul unde capitalurile lor au fost investite;

(b) de a adopta toate măsurile necesare pentru a combate încălcarea actelor lor cu putere de lege şi a normelor lor administrative, în special în domeniul fiscal sau al supravegherii prudențiale a instituțiilor financiare, de a stabili proceduri de declarare a circulației capitalurilor în scopul informării administrative sau statistice ori de a adopta măsuri justificate de motive de ordine publică sau siguranță publică".

De reținut este faptul că pentru a fi socotite derogări permise în condițiile mai sus precizate este necesar, în condițiile impuse de alin. (3) al art. 65 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, ca măsurile dispuse să nu constituie „un mijloc de discriminare arbitrară şi nici o restrângere disimulată a liberei circulații a capitalurilor şi plăților, astfel cum este aceasta definită la articolul 63".

obiectiv de interes general, astfel că nici nu mai trebuie analizată din perspectiva principiului proporționalității, principiu care evaluează realizarea obiectivului urmărit prin mijloace care nu depăşesc ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia".

5. Încadrarea problemei vânzării terenurilor agricole în sfera dreptului UE. Principalele orientări jurisprudențiale

În documentul intitulat „Comunicarea interpretativă a Comisiei privind achiziția de terenuri agricole şi dreptul Uniunii Europene"[23] - din anul 2017, se precizează că achiziționarea terenurilor agricole intră în sfera dreptului Uniunii Europene, anume „dreptul de a dobândi, de a folosi sau de a dispune de terenuri agricole intră sub incidența principiilor liberei circulații a capitalurilor prevăzute la articolele 63 şi următoarele din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene"[24].

Astfel, deşi la nivel european nu există o legislație secundară privind achiziția de terenuri, li se recunoaşte statelor membre prerogativa/marja de apreciere în a decide reglementarea piețelor lor funciare, impunându-li-se, însă, respectarea principiilor dreptului primar european, îndeosebi a celor ce țin de libertățile fundamentale şi de principiul nediscriminării, în privința acestuia din urmă având-se în vedere faptul că unele dispoziții sunt susceptibile de a discrimina „nu în mod formal, ci prin efectele pe care le au în practică, resortisanții din alte state membre ale UE sau impun alte restricții disproporționate care ar afecta negativ investițiile"[25]. În acest sens doctrina[26] reține drept discriminare indirectă acele măsuri care nu discrimnează explicit între persoane în funcție de naționalitatea, reşedința sau originea capitalurilor, fiind suficient ca măsura încriminată să aibă efecte restrictive asupra circulației capitalurilor.

---

[23] (2017/C 350/05). Utilitatea raportării la aceste document este relevată de conținutul acestuia. Astfel, această comunicare care trasează linii directoare de urmat în această materie, sprijinind statele membre care sunt în curs de adaptare a legislației interne, se referă la „avantajele şi provocările pe care le implică investițiile străine (4) în terenuri agricole (1). De asemenea, în comunicare se precizează legislația UE aplicabilă (2) şi jurisprudența în materie a CJUE (3). În cele din urmă, comunicarea trage câteva concluzii de ordin general din jurisprudență privind modul în care se poate răspunde intereselor publice legitime în conformitate cu dreptul UE (4)".

[24] Deşi dreptul Uniunii nu defineşte noțiunea de circulație a capitalurilor, prin raportare la jurisprudența Curții de Justiție, în doctrină s-a reținut că această libertate „desemnează operațiunile financiare, care vizează în mod esențial plasarea sau investirea sumelor, iar nu remunerația pentru o prestație. Circulația capitalurilor reprezintă o tranzacție cu caracter autonom, iar nu o operațiune care ar rezulta din alta. În cadrul realizării spațiului financiar european, ea este favorizată de libertatea de stabilire şi de libertatea de a presta servicii a instituțiilor financiare, îndeosebi a celor ce desfăşoară activitate bancară" – a se vedea, în acest sens, Anamaria Groza, *op. cit.*, p. 100.

[25] Comunicarea interpretativă a Comisiei privind achiziția de terenuri agricole şi dreptul Uniunii Europene

[26] Flavius Alexandru Boar, *op. cit.* consultată în baza de date www.sintact.ro.

Încadrarea în sfera dreptului european poate fi explicată prin prisma faptului că piața internă cuprinde şi agricultura, fiind recunoscute investitorilor intra-UE libertățile fundamentale, îndeosebi cele legate de libera circulație a capitalurilor şi de libertatea de stabilire, ca părți integrante ale pieței interne.

Nu mai puțin adevărat este faptul că dreptul unional permite, chiar şi în cazul libertăților fundamentale excepții, desigur atâta vreme cât acestea nu constituie „un mijloc de discriminare arbitrară şi nici o restrângere disimulată a liberei circulații a capitalurilor şi plăților”[27]. De asemenea, după cum cunoaştem, şi în concordanță cu principiile generale de drept, orice derogări de la libertățile fundamentale trebuie interpretate şi aplicate în mod restrictiv, iar standardul general folosit în controlul jurisdicțional al acestor restricții este dat de principiul proporționalității[28] care este de natură a permite verificarea justului echilibru – în acest caz între nevoia de a atrage capital în zonele rurale în vederea unei dezvoltări sustenabile, durabile şi asigurarea obiectivelor legitime de politică agrară.

În cadrul aplicării testului de proporționalitate, prima condiție verificată este cea a obiectivului legitim ce se urmăreşte a fi îndeplinit prin adoptarea măsurilor naționale. În această privință, vom indica aici obiectivele de politică agricolă care pot justifica restricții ale libertăților fundamentale, astfel cum au fost centralizate în Comunicarea interpretativă a Comisiei privind achiziția de terenuri agricole şi dreptul Uniunii Europene, prin raportare la jurisprudența relevantă a CJUE:

„- majorarea suprafeței parcelelor agricole, astfel încât acestea să poată fi exploatate în mod rentabil, prevenirea speculațiilor cu terenuri;

- conservarea comunităților agricole, menținerea unei distribuiri a drepturilor de proprietate asupra terenurilor care să permită dezvoltarea de exploatații agricole viabile şi gestionarea spațiilor verzi şi a zonelor rurale, încurajarea unei

---

[27] Anamaria Groza, *op. cit.,* p. 103.

[28] Acest principiu este reglementat la nivelul Uniunii Europene prin art. 5 din Tratatul privind Uniunea Europeană care prevede la alin. (4) următoarele: „În temeiul principiului proporționalității, acțiunea Uniunii, în conținut şi formă, nu depăşeşte ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor tratatelor. Instituțiile Uniunii aplică principiul proporționalității în conformitate cu Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității şi proporționalității”. Totodată, în conformitate cu art. 52 alin. (1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, „orice restrângere a exercițiului drepturilor şi libertăților recunoscute prin prezenta cartă trebuie să fie prevăzută de lege şi să respecte substanța acestor drepturi şi libertăți. Prin respectarea principiului proporționalității, pot fi impuse restrângeri numai în cazul în care acestea sunt necesare şi numai dacă răspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesității protejării drepturilor şi libertăților celorlalți”. Totodată amintim că principiul proporționalității se regăseşte consfințit şi la nivel constituțional, sens în care ne vom referi la Constituția României, care prevede la art. 53 că restrângerea exercițiului unor drepturi şi libertăți se face numai prin lege şi cu respectarea condițiilor stabilite în acelaşi text constituțional – realizarea unor obiective/scopuri legitime de natura celor enumerate la alin. (1) al art. 53, restrângerea trebuind să fie necesară într-o societate democratică, proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată nediscriminatoriu şi fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertăților. Pentru o lucrare de specialitate dedicată acestui principiu, a se vedea Teodor Papuc, *Principiul proporționalității. Teorie şi jurisprudența Curții de la Strasbourg*, Editura Solomon, 2019.

utilizări rezonabile a terenurilor disponibile pentru a evita presiunea funciară, prevenirea catastrofelor naturale şi susținerea şi dezvoltarea unei agriculturi viabile pe baza unor considerații sociale şi de amenajare a teritoriului (ceea ce presupune menținerea destinației terenurilor agricole şi continuarea folosirii acestora în condiții adecvate);

- menținerea unei forme tradiționale de cultivare a terenurilor agricole, prin exploatarea directă a acestora şi prin asigurarea faptului că sunt ocupate şi exploatate predominant de proprietarii acestora, menținerea unei populații permanente în mediul rural şi încurajarea utilizării rezonabile a terenurilor disponibile pentru a evita presiunea funciară;

- în scopul unei planificări urbane şi rurale sau regionale şi pentru interesul general, menținerea, în anumite regiuni, a unei populații permanente şi a unei activități economice independente de sectorul turismului;

- conservarea teritoriului național în zonele desemnate ca fiind de importanță militară şi protejarea intereselor militare împotriva riscurilor reale, specifice şi grave".

O dată argumentat şi acceptat caracterul legitim al scopului enunțat de legiuitor, o provocare suplimentară se poate dovedi a fi aceea care se referă la motivarea faptului că restricția este necesară, respectiv adecvată atingerii obiectivului invocat, adică este aptă de a conduce la îndeplinirea scopului urmărit[29]. Astfel, o întrebare legitimă este aceea dacă prin măsurile adoptate recent de legiuitorul național este sau nu depăşit ceea ce este necesar pentru îndeplinirea obiectivului asumat şi indicat începând cu expunerea de motive.

Dintr-o jurisprudență constantă a Curții de Justiție reținem că măsuri naționale care restrâng libera circulație a capitalurilor, printr-un efect discriminatoriu indirect „nu pot fi admise decât cu condiția să fie justificate, pe baza unor considerații obiective, independente de originea capitalurilor în cauză, de motive imperative de interes general şi să respecte principiul proporționalității, ceea ce impune ca ele să fie de natură să garanteze realizarea obiectivului urmărit în mod legitim şi să nu depăşească ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia"[30].

Aceasta înseamnă că, în evaluările jurisdicționale se impune să se verifice dacă măsurile naționale sunt adecvate şi necesare pentru îndeplinirea obiectivelor legitime urmărite – răspund cu adevărat preocupării de realizare a obiectivului invocat, în mod coerent şi sistematic[31] şi, de asemenea, se va cerceta dacă au fost

---

[29] Flavius Alexandru Boar, *op. cit*. consultată în baza de date www.sintact.ro.

[30] Hotărârea CJUE din 6 martie 2018, Segro şi Horvath, C-52/16 şi C-113/16, EU:C:2018:157, par. 76. Aceleaşi concluzii se desprind şi din Hotărârea Curții din 21 mai 2019, Comisia Europeană împotriva Ungariei, C-235/17, EU:C:2019:432, par. 59 (hotărâri accesate prin intermediul portalului curia.europa.eu).

[31] Hotărârea Curții din 21 mai 2019, Comisia Europeană împotriva Ungariei, C-235/17, EU:C:2019:432, par. 61, hotărâre accesată Online prin intermediul portalului Curții.

avute în vedere măsuri mai puțin intruzive, adică care să afecteze în mai mică măsură libera circulație a capitalurilor[32].

De pildă, în cauza la care ne raportăm-Festersen, C-370/05, Curtea a apreciat că doar obligația de stabilirea a reşedinței pe un anumit teritoriu național nu asigură, prin ea însăşi, îndeplinirea obiectivului urmărit de legiuitor-menținerea formei tradiționale de utilizare a terenurilor în regim de exploatare directă, aducând atingere şi dreptului dobânditorului de a-şi alege în mod liber reşedința, cu implicații, deci, şi asupra garanțiilor oferite de art. 2 alin. (1) din Protocolul nr. 4 la Convenția europeană a drepturilor omului. În plus, se reține că asociind unei asemenea obligații o condiționare temporală se depăşeşte ceea ce ar putea fi considerat necesar, consecința fiind aceea a unei suspendări de durată a exercitării unui drept fundamental.

Nu mai puțin importantă este şi concluzia potrivit căreia „justificările susceptibile să fie invocate de un stat membru trebuie să fie însoțite de dovezi corespunzătoare sau de o analiză a adecvării şi a proporționalității măsurii restrictive adoptate de acest stat, precum şi de elemente precise care să permită susținerea argumentării sale”[33]). În jurisprudența la care înțelegem să facem trimitere se arată că „dacă un stat membru intenționează să se prevaleze de un obiectiv de natură să legitimeze obstacolul în calea liberei circulații a capitalurilor, îi revine obligația de a furniza instanței sesizate pentru a se pronunța asupra acestei probleme toate elementele de natură să îi permită acesteia să se asigure că măsura respectivă îndeplineşte cu adevărat cerințele care decurg din principiul proporționalității”[34], aşadar trebuie să furnizeze „elemente precise care să permită susținerea argumentației sale”[35].

6. Concluzii

Studiul pe care l-am realizat nu şi-a propus să formuleze concluzii certe, indubitabile cu privire la probabilul impact al noilor reglementări inserate în Legea nr. 17/2014 prin Legea nr. 175/2020. Sub aspectul motivelor de neconstituționalitate asupra cărora s-a pronunțat Curtea Constituțională prin Decizia

---

[32] Hotărârea CJUE din 25 ianuarie 2007, Festersen, C-370/05, EU:C:2007:59, accesată prin intermediul portalului Curții www.curia.europa.eu.

[33] Hotărârea CJUE din 6 martie 2018, Segro şi Horvath, C-52/16 şi C-113/16, EU:C:2018:157, par. 85, dar şi Hotărârea din 23 decembrie 2015, Scotch Whisky Association şi alții, C-333/14, EU:C:2015:845, par. 54.

[34] Mai este invocată, prin analogie, şi Hotărârea din 8 septembrie 2010, Stoß şi alții, C-316/07, C-358/07-C-360/07, C-409/07 şi C-410/07, EU:C:2010:504, par. 71.

[35] Hotărârea Curții din 21 mai 2019, Comisia Europeană împotriva Ungariei, C-235/17, EU:C:2019:432, par. 94, şi în acelaşi sens Hotărârea din 26 mai 2016, Comisia/Grecia, C-244/15, EU:C:2016:359, par. 42.

nr. 586/2020, chiar înainte de intrarea în vigoare a noilor reglementări, dispoziţiile analizate de Curte se bucură de o puternică prezumţie şi chiar garanţie de concordanţă cu Constituţia. Cu toate acestea, pornind şi de la argumentele judicioase invocate în motivarea opiniilor separate pe care le-am evocat în rândurile precedente, credem că dezbaterea rămâne deschisă, atât în plan academic cât şi în cel jurisdicţional.

În planul cel mai general, suntem de părere că noua şi cuprinzătoarea reglementare s-a dorit a reprezenta un progres spre apărarea şi promovarea intereselor naţionale româneşti privind circulaţia juridică şi exploatarea adecvată a acestei bogaţii naturale, vitale pentru naţiunea română (dar nu numai pentru aceasta!).

Exprimăm, de asemenea, opinia potrivit căreia, în ceea ce priveşte reglementarea relativ amănunţită a condiţiilor şi a procedurii în baza căreia se pot dobândi şi înstrăina terenurile agricole către terţe persoane, rezidenţi ai ţărilor membre ale UE, atât timp cât nu se va constata pe cale jurisdicţională că au fost instituite criterii şi condiţii prohibitive şi/sau discriminatorii care, prin ele însele constituie îngrădiri/limitări nejustificate ale unor drepturi şi libertăţi fundamentale, aceasta se bucură de aparenţa unui instrument juridic legitim şi adecvat apărării şi promovării unor interese generale ale naţiunii române. Nu putem nega, totuşi, atributul suveran al legiuitorului român de a stabili limitele în care anumite drepturi, referitoare la categorii de bunuri cu o importanţă economică şi socială deosebită, pot fi exercitate, respectiv prerogativa acestuia de a institui condiţii şi cerinţe raţionale şi necesare pentru promovarea şi ocrotirea intereselor generale, desigur cu observarea şi respectarea principiilor care stau la baza dreptului UE.

Pe de altă parte, este posibil ori chiar probabil, ca în anumite situaţii litigioase concrete, având în vedere opiniile şi controversele teoretice care s-au conturat deja, părţile interesate să fie tentate să ceară instanţelor naţionale române să constate că anumite reglementări ale Legii nr. 17/2014, astfel cum aceasta a fost modificată şi completată prin Legea nr. 175/2020, înfrâng principiile UE şi, pe cale de consecinţă, aceste dispoziţii să fie înlăturate de la aplicare, dacă se ajunge la concluzia că sunt în contradicţie cu dreptul unional. De asemenea, nu este exclus ca instanţele naţionale să solicite CJUE să se pronunţe asupra unor chestiuni preliminare în legătură cu respectivele prevederi legale. Până atunci, însă, noua reglementare trebuie aplicată cu rigoare şi consecvenţă pentru a se putea atinge scopurile urmărite de către legiuitor.

În fine, suntem de părere că acest studiu ar putea constitui un început al unor cercetări mai aprofundate şi a unor discuţii doctrinare necesare şi utile.