

Considerații cu privire la regimul juridic al terenurilor în lumina dreptului Uniunii Europene

Considerations regarding the legal regime of the land in the light of European Union law

Elena Sârghi¹

Rezumat: Acest articol analizează regimul juridic al terenurilor adoptat de statul român și de alte state membre prin raportare la normele juridice europene. În acest sens, lucrarea este împărțită în trei părți. Prima parte este destinată cadrului normativ la nivel intern, sub forma unei axe cronologice anterior și ulterior aderării la Uniunea Europeană. A doua parte este rezervată dreptului Uniunii, prin analizarea reglementărilor și a jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene, în scopul de a observa modul în care ar trebui să fie realizate politicile organizației în privința liberei circulații și cum este interpretat acest cadru normativ. Ultima parte este structurată sub forma unor repere de drept comparat constituțional al statelor membre și modul în care Uniunea acționează în vederea ameliorării regimului restrictiv preluat de state în privința liberei circulații a terenurilor.

Cuvinte-cheie: terenuri, politica agricolă, dreptul Uniunii Europene, libera circulație, preempțiune.

Abstract: This article analyses the legal regime of land adopted by the Romania and other member states by reference to European legal norms. In this sense, the paper is divided into three parts. The first part is intended for the national legal framework, in the form of a chronological axis before and after the accession at the European Union. The second part is reserved for Union law, by analysing the regulations and the jurisprudence of the Court of Justice of the European Union, in order to observe how the organization's policies regarding free movement should be carried out and how this normative framework is interpreted. The last part is structured in the form of benchmarks of comparative constitutional law of the member states and the ways the Union acts in order to improve the restrictive regime adopted by the states regarding the free movement of land.

Key words: lands, agricultural policy, European Union law, free movment, preemption.

¹ Studentă, Facultatea de Drept, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași, e-mail: sarghielena7@gmail.com.

Introducere

Regimul juridic instituit de legiuitor indică politica adoptată de acesta și importanța oferită unui anumit bun sau unei anumite instituții juridice. Această afirmație tinde să concretizeze realitatea socială contemporană a României sub imperiul unui istoric drastic al imobilelor, în special al terenurilor agricole, care parcă își menține autoritatea în fața legiuitorului actual, prin restricțiile impuse în procedura de dobândire a terenurilor.

Motivele care ar putea fi la baza acestor restricții se referă la intenția legiuitorului de a fi valorificate aceste terenuri², prin cultivarea lor, exportul fructelor și creșterea economiei pe această cale. Cu alte cuvinte, se dorește, pe cât posibil, evitarea speculei³ care, de cele mai multe ori, ia forma achiziționării ternului la un preț redus și vânzarea acestuia ulterior la un preț mult mai mare, atunci când există o cerere ridicată pe piață de investiții în terenuri agricole.

Aceste restricții pot lua diverse forme, de la impunerea calității de cetățean sau, cel puțin, a calității de rezident în respectivul stat pe o perioadă expres stabilită, dovada desfășurării unor activități agricole anterior, la impunerea unui impozit calculat direct proporțional cu durata de timp de la momentul cumpărării până la cel al vânzării, în scopul descurajării vânzărilor succesive cu intenția exclusivă de a face profit.

Deși considerentele sunt justificate, problema care ar putea lua naștere este dată de efectele incidente urmare a acestor măsuri, în raport cu valorile Uniunii Europene, *inter alia*, principiul pieței unice și cei patru piloni ai săi, libera circulație a bunurilor, persoanelor, capitalurilor și serviciilor.⁴ Pe cale de consecință, având în vedere că există o partajare de competențe între state și Uniune în ceea ce privește piața internă și agricultura,⁵ potrivit art. 4 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (în continuare, TFUE), au existat concesiile din ambele părți, în sensul că Uniunea a acceptat ca statele să prevadă, temporar, anumite restricții justificate pentru a oferi șanse egale cetățenilor unui stat cu venituri reduse de a cumpăra terenurilor.⁶ Altfel spus, s-a considerat că dacă s-ar permite imediat după aderare la Uniune cetățenilor statelor membre să achiziționeze terenurile române, cetățenii români ar fi *ab initio* dezavantajați, întrucât resursele financiare ar fi în mod semnificativ reduse, așadar s-a oferit o perioadă de tranziție, în care cetățenii români să poată dobândi aceste mijloace.

² C. Bîrsan, *Regimul juridic al bunurilor imobile*, Editura Științifică și Enciclopedică, București, 1983, p. 54.

³ E. Chelaru, *Circulația juridică a terenurilor*, Editura All Beck, București, 1999, p. 143.

⁴ P. Craig, G. Búrca, *Dreptul Uniunii Europene. Comentarii, jurisprudență și doctrină*, ed. a IV-a, Editura Hamangiu, 2017, p. 679.

⁵ D. Chilea, *Partajul competențelor în Uniunea Europeană*, în *Curentul Juridic*, nr. 3-4, 2004, p. 27.

⁶ C.L. Popescu, *Posibilitatea persoanelor fizice sau juridice care nu au cetățenia, respectiv naționalitatea română, de a fi titulari ale dreptului de proprietate asupra terenurilor în România*, în *Dreptul*, nr. 8/1998, p. 41.

Ulterior acestei perioade, statele aveau obligația de a recurge la principiul liberei circulații, indiferent de cetățenia dobânditorului terenului.⁷ Însă, sub diverse forme, după cum vom observa, s-a încercat eludarea acestei obligații, sub forma unor limitări indirecte în cumpărarea terenurilor, care au efectul de a descuraja în mod substanțial voința de a cumpăra.

În fața acestor opuneri de a respecta politicile Uniunii, s-a trecut la diverse acțiuni pentru determinarea statelor de a adopta un set de norme juridice care să înlăture diversele condiționări pentru cumpărarea terenurilor, sub forma unor decizii sau a unor acțiuni în *infringement*.

1. Istoricul regimului circulației terenurilor în România

Axa cronologică ar trebui să debuteze cu anul 1968, care prin Legea nr. 19/1968 cu privire la regimul juridic al terenurilor fără construcții din perimetrul constructibil al municipiilor și orașelor,⁸ prin care acest tip de terenuri au fost declarate indisponibile și expropriabile, urmând ca în anul 1974, în baza legilor nr. 58/1974 privind sistematizarea teritoriului și a localităților urbane și rurale,⁹ și nr. 59/1974 a fondului funciar,¹⁰ să se stabilească posibilitatea de dobândire a terenuri doar prin moștenire legală, iar dacă se obținea în mod legal o construcție, se recunoștea doar un drept de folosință asupra terenului aferent,¹¹ trecându-se astfel de la principiul liberei circulații la un sistem extrem de restrictiv, care transforma subiectul de drept într-un incapabil.

După anul 1990, în contextul prăbușirii regimului comunist, regimul juridic a fost reconfigurat, așadar, în temeiul Legii 9/1990 privind interzicerea temporară a înstrăinării terenurilor prin acte între vii,¹² a fost prohibită înstrăinarea a mai mult de 1.000 metri pătrați, făcând referire doar la terenurile cu construcții.

A urmat Legea nr. 18/1991 privind fondul funciar, care a revenit la libera circulație a terenurilor, însă s-a instituit o limită de 100 hectare de teren arabil de familie la dobândire, sub sancțiunea nulității absolute.¹³ Cetățenii străini nu puteau dobândi terenuri și a fost stabilit un drept de preempțiune în favoarea coproprietarilor, vecinilor și a statului, tocmai pentru a fi încurajată exploatarea terenurilor

⁷ E. Chelaru, *Despre circulația juridică a terenurilor*, în *Revista de Științe Juridice*, nr. 1/2006, p. 12.

⁸ Legea nr. 19 din 24.06.1968 cu privire la regimul juridic al terenurilor fără construcții din perimetrul constructibil al municipiilor și orașelor, B. Of. nr. 81 din 24.06.1968.

⁹ Legea nr. 58 din 29.10.1974 privind sistematizarea teritoriului și a localităților urbane și rurale, B. Of. nr. 135 din 01.11.1974.

¹⁰ Legea nr. 59 din 29.10.1974 cu privire la fondul funciar, B. Of. nr. 138 din 05.11.1974.

¹¹ V. Terzea, *Legile fondului funciar. Comentarii și explicații*, Editura C.H. Beck, București, 2007, p. 101.

¹² Legea nr. 9 din 31.07.1990 privind interzicerea temporară a înstrăinării terenurilor prin acte între vii, M. Of. nr. 95 din 01.08.1990.

¹³ I. Romoșan, *Norme imperative și norme dispozitive în Legea nr. 18/1991 a fondului funciar*, în *Dreptul* nr. 5-6/1994, p. 103.

și menținerea unui control din partea statului asupra circulației terenurilor.¹⁴

Au urmat alte două reglementări, anume Legea nr. 16/1994 a arendării,¹⁵ prin care se introducea un drept de preempțiune în beneficiul arendașului, și Legea nr. 54/1998 privind circulația juridică a terenurilor,¹⁶ care mărește limita de hectare pentru dobândire de la 100 la 200, menține incapacitatea specială a cetățenilor străini și dreptul de preempțiune pentru aceiași titulari menționați anterior.¹⁷ De asemenea, au fost instituite o inalienabilitate pentru o perioadă de 10 ani de la dobândirea terenurilor și o incapacitate de dobândire a terenurilor litigioase.¹⁸

Aceste limitări cu privire la dimensiunea terenului au fost înlăturate în 2005, prin Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției,¹⁹ care, urmare a revizuirii Constituției din 2003, a oferit cetățenilor statelor membre dreptul de a dobândi terenuri agricole. De asemenea, terenurile litigioase au fost declarate disponibile, însă nu și cele care făceau obiectul unei reconstituiri a dreptului de proprietate. Totodată, s-a renunțat la dreptul de preempțiune.

Tot în 2005, a fost adoptată Legea nr. 312/2005 privind dobândirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor de către cetățenii străini și apatrizi, precum și de către persoanele juridice străine,²⁰ care detalia condițiile în care aceștia pot dobândi, fiind introduse termene de 5 ani de la aderarea României la UE pentru dobândirea terenurilor de tipul reședințe sau sedii secundare și 7 ani pentru terenurile agricole și forestiere, nu însă și pentru fermierii independenți. În comparație, cetățenii străini din state terțe nu puteau dobândi terenuri, excepțiile constând în condițiile stabilite de tratate și pe bază de reciprocitate.

După ce au expirat termenele de 5, respectiv 7 ani, a fost adoptată Legea nr. 17/2014,²¹ care a revenit la dreptul de preempțiune,²² cu un regim care a suferit multe

¹⁴ Gh. Beleiu, *Dreptul de preempțiune reglementat de Legea 18/1991 a fondului funciar*, în *Dreptul*, nr. 12/1992, p. 8.

¹⁵ Legea nr. 16 din 05.04.1994, privind arendarea, M. Of. nr. 91 din 07.04.1994.

¹⁶ Legea nr. 54 din 02.03.1998, privind circulația juridică a terenurilor, M. Of. nr. 102 din 04.03.1998.

¹⁷ I. Neagu, *Teoria generală a dreptului de preempțiune*, Editura Universul Juridic, București, 2010, p. 302.

¹⁸ M. Nicolae, *Legea nr. 54/1998 privind circulația juridică a terenurilor*, în *Dreptul*, nr. 8/1998, p. 9.

¹⁹ Legea nr. 247 din 19.07.2005, privind reforma în domeniile proprietății și justiției, M. Of. nr. 653 din 22.07.2005.

²⁰ Legea nr. 312 din 10.11.2005, privind dobândirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor de către cetățenii străini și apatrizi, precum și de către persoanele juridice străine, M. Of. nr. 1008 din 14.11.2005.

²¹ Legea nr. 17 din 17.03.2014, privind unele măsuri de reglementare a vânzării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului, M. Of. nr. 178 din 12.03.2014.

²² F. Deak, L. Mihai, R. Popescu, *Tratat de drept civil. Contracte speciale, editia a V-a, actualizata si completata, vol. I, Vânzarea. Schimbul*, Editura Universul Juridic, București, 2017, p. 244.

modificări, astfel încât, în prezent, există mai multe grade în funcție de care se stabilește dreptul de preempțiune la cumpărarea terenurilor, începând cu coproprietarii, soții și rudele și afinii de gradul III inclusiv, până la ultimul grad, acela al statului. Dacă nu este exercitat de nimeni acest drept, se oferă oferta potențialilor cumpărători, persoane fizice sau juridice care au domiciliul, respectiv sediul social sau secundar, în România de cel puțin 5 ani, au desfășurat activități agricole pe teritoriul român de cel puțin 5 ani și au fost înregistrate de autoritățile fiscale cu minimum 5 ani anterior. Dacă nici aceștia nu își manifestau intenția de cumpărare, vânzarea e liberă.

S-a încercat eludarea acestor prevederi imperative sub forma deghizării contractului de vânzare într-o donație, schimb sau dare în plată, așadar legea nu oferă suficiente garanții pentru a-și atinge scopul.²³ Mai multe decât atât, instituie un regim de impozitare cu o cotă de 80% din diferența pozitivă dintre valoarea de la data vânzării și cea de la data cumpărării, în cazul în care a fost înstrăinat înainte de trecerea a cel puțin 8 ani de la cumpărare. Considerăm că, în continuare, nu se oferă o certitudine în vederea evitării speculei, având în vedere că obiectul actului juridic ar putea fi altul, dar și că în această perioadă, terenul ar putea rămâne necultivat, iar prețul după o perioadă atât de mare cu siguranță va crește.

Pe cale de consecință, această ultimă reglementare nu prezintă dispoziții care să asigure, în adevăratul sens al cuvântului, un mecanism de control eficient pentru a fi valorificate în mod corespunzător terenurile, iar ingerințele în exercițiul dreptului de proprietate sunt resimțite în mod semnificativ.

Întrucât dispozițiile Legii 17/2014 au fost criticate în mod repetat, Curtea Constituțională a României (în continuare, CCR) a fost sesizată cu numeroase excepții de neconstituționalitate încă de la intrarea sa în vigoare. Majoritatea sesizărilor au art. 15 (2), principiul neretroactivității, întrucât antecontractelor încheiate anterior intrării în vigoare a legii li se aplică prevederile acesteia și art. 148, care impune obligații statului român în baza aderării la Uniunea Europeană,²⁴ or, având în vedere că tratatele Uniunii prevăd libera circulație a capitalurilor, iar statul român încearcă să ofere un veritabil drept de dobândire a proprietății doar ca *ultima ratio*, în eventualitatea în care cetățenii care au reședința în țară, își exercită dreptul de preempțiune, această obligația nu ar fi respectată.

Din perspectiva art. 148, Curtea a stabilit că legea invocată este constituțională, întrucât nu este limitat dreptul cetățenilor statelor membre de a dobândi un teren agricol, în condițiile în care legea condiționează dreptul de preempțiune al arendașilor doar de dovada că au domiciliul, reședința sau sediul social în România de cel puțin 5 ani, iar nu de cetățenia sau naționalitatea lor, așadar nu există vreo discriminare în dreptul de dobândire a terenurilor și de deținerea unui contract de arendare valabil și înregistrat în condițiile impuse de lege. Cu alte cuvinte, singura rațiune pentru care s-ar introduce o serie de condiții pentru dobândirea proprietății asupra terenurilor se referă la punerea în valoare a

²³ I. Ionescu, *Antecontractul de vânzare-cumpărare*, Editura Hamangiu, București, 2012, p. 65.

²⁴ M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, S.E. Tănăsescu, *Constituția României revizuită. Comentarii și explicații*, Editura ALL Beck, București, 2004, p. 327.

proprietății funciare, politică a legiuitorului român, iar aceste reguli nu sunt arbitrare și nici nu constituie o barieră în libera circulație a capitalurilor.²⁵

2. Politica Uniunii în domeniul terenurilor agricole

Trecând la a doua parte a lucrării, aceea a dreptului UE din perspectivă normativă și jurisprudențială, începem prin a aduce în discuție dreptul primar, prin referirea la Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene²⁶ (în continuare, CDFUE), care încă din Preambul enunță principiul liberei circulații a serviciilor, persoanelor, bunurilor și capitalurilor, iar în art. 17 este consacrat dreptul de proprietate,²⁷ prevăzându-se atributele dreptului de proprietate, folosința, posesia și dispoziția, acestea fiind exercitate cu privire la orice bun, inclusiv terenurile, indiferent pe teritoriul cărui stat membru se află respectivul teren.

De asemenea, în art. 25 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene²⁸ (în continuare, TFUE) este reluat principiul liberei circulații a celor patru factori care asigură funcționarea pieței interne, fiind detaliată componenta capitalurilor în art. 63-66, care interzi orice fel de restricție în libera capitalurilor atât între statele membre, cât și între acestea și statele terțe.

Particularizând pe problematica terenurilor, art. 50 din TFUE prevede că Parlamentul European împreună cu Consiliul, potrivit procedurii legislative ordinare, după consultarea Consiliului Economic și Social, stabilesc, prin intermediul directivelor, cu privire la libertatea de stabilire, în special referitor la dreptul recunoscut resortisantului unui stat membru de a dobândi și folosi terenuri aflate pe teritoriul altui stat membru, sub rezerva respectării art. 39 (2), care se referă la politica agricolă comună. Cu alte cuvinte, deși este recunoscut dreptul de a dobândi terenuri și sunt interzise restricțiile în libera circulație a capitalurilor, Uniunea admite că, în anumite situații, sunt justificate anumite condiționări care țin de scopul valorificării terenurilor prin mijloace agricole. Aceste condiționări sunt circumscrise caracterului special al terenurilor, a necesității unei tranziții realizate treptat, iar nu automat sau brusc și importanței pe care o oferă statul activității agricole în economia națională.

De asemenea, în anul 2017, Comisia Europeană a adoptat o comunicare interpretativă privind achiziția de terenuri agricole,²⁹ prin care a analizat situația actuală a terenurilor cu destinație agricolă și a condițiilor în care acestea pot fi dobândite. În acest sens, comunicarea începe prin argumentarea necesității

²⁵ Decizia nr. 586 din 14.07.2020, M. Of. nr. 721 din 11.08.2020.

²⁶ Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, 30.03.2010, J.O. nr. C 83/389.

²⁷ B. Selejan-Guțan, *Protecția europeană a drepturilor omului*, Editura C.H. Beck, București, 2008, p. 237.

²⁸ Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, 26.10.2012, J.O. nr. C 326/47.

²⁹ Comunicarea interpretativă a Comisei Europene privind achiziția de terenuri agricole și dreptul Uniunii Europene, 18.10.2017, J.O. nr. C 350/5. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017XC1018\(01\)&from=HR#ntr6-C_2017350RO.01000501-E0006](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017XC1018(01)&from=HR#ntr6-C_2017350RO.01000501-E0006)

reglementării piețelor funciare, în raport cu orientările facultative ale Organizației Națiunilor Unite pentru Alimentație și Agricultură (FAO).³⁰ În continuare, este prezentată situația defavorabilă a investițiilor externe, care se află în declin din perspectiva dimensiunilor reduse. Astfel, estimările ilustrează că în România, din total terenurilor arabile, doar 0,4% sunt destinate investițiilor.

Totodată, se invocă politica Uniunii pe tematica achiziționării terenurilor și a investițiilor externe, sens în care se aduc în discuție studiul realizat de Parlamentul European din 2015 cu privire la amploarea fenomenului de acaparare a terenurilor agricole în UE,³¹ avizul Comitetului Economic și Social European din 2015 pe tema „Acapararea terenurilor – un semnal de alarmă pentru Europa și o amenințare iminentă la adresa agriculturii familiale”³² și raportul Parlamentului European referitor la situația actuală a concentrării terenurilor agricole în UE.³³

În ceea ce privește studiul din 2015, acesta prezintă factorii principali care favorizează concentrarea terenurilor, precum prețurile diferențiate, specula cu terenuri, procesele de privatizare, politicile agricole și alimentare ale UE, și oferă câteva recomandări, de pildă convergența prețurilor, plata redistributivă, prin plata suplimentară pentru primele hectare, în scopul sprijinirii micilor fermieri, o schemă pentru fermierii de până la 40 ani, adică o plată de până la 2% pentru toate exploatațile noi pentru maximum 5 ani etc.

Avizul Comitetului a constatat în recomandarea ca statele să dispună de dreptul de a fixa plafoane pentru dobândirea terenurilor agricole și de a stabili un drept de preempțiune pentru cei cu proprietatea sub respectivul plafon și ca îndatorirea acestora de a adopta o politică la nivel intern prin care să se fie defavorizată concentrarea terenurilor, dorindu-se o autonomie în planul producției de alimente, care ar rezulta din tranziția de la întreprinderi mari cu o producție la scară industrială spre unități de producție mai mici.

Referindu-ne la raportul Parlamentului European, acesta începe prin a argumenta de ce paradigma concentrării terenurilor este o temă de interes european, aducând în discuție caracterul neobișnuit al acestor achiziții, efectele produse la nivelul societății, destabilizarea regiunilor rurale, pericolul existent în domeniile alimentar și ecologic, lipsa transparenței în privința prețurilor. Sunt exemplificate câteva state în care fenomenul concentrării terenurilor este alarmant,

³⁰ Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security. <https://www.fao.org/3/i2801e/i2801e.pdf>.

³¹ Parlamentul European, Direcția Generală Politici Interne, Amploarea fenomenului de acaparare a terenurilor agricole în UE, Studiu, 2015. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540369/IPOL_STU\(2015\)540369_RO.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540369/IPOL_STU(2015)540369_RO.pdf).

³² Avizul Comitetului Economic și Social European din 21 ianuarie 2015 pe tema „Acapararea terenurilor – un semnal de alarmă pentru Europa și o amenințare iminentă la adresa agriculturii familiale”, J.O. nr. C 242/15. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2015:242:FULL&from=CS>.

³³ Parlamentul European, Raport referitor la situația actuală a concentrării terenurilor agricole în UE: cum se poate facilita accesul agricultorilor la terenuri?, 30.03.2017, 2016/2141. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0119_RO.html.

acestea fiind România, Ungaria și Bulgaria, și este explicat caracterul esențial pe care îl joacă accesul la terenurile agricole în politica Uniunii.

3. Jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene

Curtea de Justiție a Uniunii (în continuare, CJUE) s-a pronunțat de numeroase ori cu privire la conformitatea unor restricții impuse la nivel intern cu dreptul european, în care a analizat efectele specifice ale respectivei ingerințe în raport cu scopul legitim urmărit de statele membre, observând dacă există cu adevărat un echilibru.

În acest sens, începem cu o hotărâre în care CJUE a interpretat marja de apreciere de care statele dispun în baza art. 345 TFUE, potrivit căruia tratatele nu aduc atingere regimului proprietății în statele membre, care, ar echivala cu o posibilitate a statelor de a impune condiții la dobândirea în proprietate a unor bunuri cu un regim special, însă Curtea a statuat că acest articol nu poate fi interpretat în mod extensiv, ci sub rezerva respectării tuturor obligațiilor impuse în baza tratatelor UE, printre care obligația statelor de a asigura piața internă și libertatea de stabilire.³⁴

Totodată, CJUE a stabilit scopurile legitime adoptate de către state atunci când au instituit anumite condiții la dobândirea terenurilor, acestea fiind: exploatarea în mod rentabil a terenurilor,³⁵ încurajarea utilizării rezonabile a terenurilor disponibile pentru a evita presiunea funciară³⁶ și protejarea teritoriului împotriva riscurilor de ordin militar.³⁷

De asemenea, în privința măsurilor efective luate, CJUE a stabilit că autorizația prealabilă oferită de către administrația locală prin care se apreciază dacă persoana poate cumpăra un teren în considerarea existenței „unei legături suficiente cu comuna” este contrară dreptului UE, întrucât criteriile sunt prea vagi, deși se aprecia că se referă la legături economice, familiale, profesionale. Cu alte cuvinte, a fost instituită o limită nerezonabilă, disproporțională și nejustificată de un motiv obiectiv.³⁸

Referitor la dreptul de preempțiune oferit arendașilor și fermierilor, CJUE a apreciat că acest drept nu aduce atingere dreptului Uniunii, chiar și dacă după refuzul acestor categorii de persoane, cei care nu au calitatea de fermieri ar trebui să mențină respectiva utilizare a terenurilor.³⁹ Însă, problema care se ridică în această cauză a fost dacă este impunerea unei obligații de a exploata direct terenul ulterior achiziționării nu reprezintă o ingerință nejustificată în exercițiul dreptului de proprietate. În acest sens, CJUE a arătat că dacă i se impută cumpărătorului să

³⁴ CJUE, cauza C-302/97, Konle, din 01.06.1999.

³⁵ CJUE, cauza C-182/83, Fearon, din 06.11.1984.

³⁶ CJUE, cauza C-370/05, Festersen, din 25.01.2007.

³⁷ CJUE, cauza C-423/98, Albore, din 13.07.2000.

³⁸ CJUE, cauzele conexe C-197/11 și C-203/11, Eric Libert, din 08.05.2013.

³⁹ CJUE, cauza C-452/01, Ospelt, 23.09.2003.

realizeze astfel de activități în mod nemijlocit, cu siguranță îi vor fi afectate în mod considerabil activitatea profesională și libertatea de a presta activități comerciale.

Sunt, de asemenea, disproporționale condițiile de a avea experiență în agricultură, în lipsa dovedirii de către state a caracterului necesar a acestei pregătiri, și stabilirea reședinței în respectivul stat de o anumită perioadă, întrucât se formează o discriminare indirectă fundamentată pe cetățenie sau naționalitate, în condițiile în care dreptul de proprietate și cea de stabilire în orice stat membru sunt afectate.⁴⁰

În oglindă cu dreptul de preempțiune oferit arendașilor și fermierilor, preempțiunea oferită localnicilor nu este justificată, întrucât, pentru aceleași considerente prezentate anterior, anume discriminarea pe motiv de cetățenie și naționalitate. Mai multe decât atât, condiționarea cumpărării terenurilor de locuirea neîntreruptă într-o respectivă comună pe o perioadă de 6 ani este în mod cert contrară dreptului european, deoarece nu doar cei care locuiesc acolo au posibilitatea exploatarea terenurilor, ci și nerezidenți, care încheie contracte de arendare.⁴¹

4. Aspecte de drept comparat

În această secțiune, vom comenta principalele reglementări constituționale ale unor state membre din perspectiva circulației terenurilor, în scopul creionării importanței pe care o oferă acestea dezvoltării agriculturii și pentru compararea situației respective cu cea a României.

În acest sens, Constituția Bulgariei⁴² prevede în art. 22 că cetățenii străini și persoanele juridice străine pot dobândi terenuri în condițiile aderării la Uniune, în baza tratatelor internaționale sau prin moștenire legală, situații alternativ prevăzute. Observăm că prevederea se aseamănă cu cea adoptată de legiuitorul constituțional român, cu rezerva că prevederea din Constituția României face distincție între cetățenii statelor membre, care pot dobândi terenuri în aceleași condiții ca cetățenii români, în prezent, și cetățenii străini din statele terțe, care pot dobândi în baza tratatelor internaționale și reciprocitate, condiții cumulativ prevăzute.

Constituția Lituaniei oferă un regim mai puțin drastic, în sensul că aceasta, în art. 47 se limitează la a prevedea că toți cetățenii străini, indiferent că sunt din statele membre sau statele terțe, pot dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor, fără relevanță din perspectiva destinației acestora.⁴³

Constituția Sloveniei, în art. 71, consacră importanța sporită pe care statul o acordă terenurilor agricole, iar în art. 68 se face distincție între bunurile imo-

⁴⁰ CJUE, cauza Fearon, citată anterior.

⁴¹ CJUE, cauzele conexe C-197/11 și C-203/11, Eric Libert.

⁴² Ș. Deaconu, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, S.G. Barbu, *Codex constituțional. Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene*, vol. I, Editura Monitorul Oficial, p. 221.

⁴³ Ș. Deaconu, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, S.G. Barbu, *Codex constituțional. Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene*, vol. II, Editura Monitorul Oficial, p. 53.

biliare, care pot fi dobândite de străini în condițiile stabilite de tratatele internaționale și reciprocitate, și terenuri, care pot dobândite doar prin moștenire legală, nici măcar pe bază de reciprocitate.⁴⁴

De asemenea, în art. 47 din Constituția Spaniei, se prevede că prin lege vor fi reglementate condițiile de dobândire a terenurilor agricole, dar și modul de folosire a acestora, fără distincție între cetățenii spanioli și cei străini, în scopul evitării speculei, aspect expres stipulat.⁴⁵

Nu în ultimul rând, Constituția Ungariei,⁴⁶ în art. P, prevede că terenurile agricole, alături de păduri, bunurile din patrimoniul cultural, fac parte din moștenirea comună națiunii, pe cale de consecință, ia naștere o obligație atât pentru stat, cât și pentru fiecare persoană, de a manifesta o atenție sporită în conservarea lor. Aceste măsuri de protejare a bunurilor, printre care și modalitatea de vânzare, sunt stabilite prin lege cardinală, care, în ierarhia legilor, este imediat inferioară legii fundamentale.

5. Acțiuni ale UE în materie de dobândire a terenurilor agricole

După parcurgerea situației actuale la nivelul Uniunii și a statelor membre, vom oferi exemple de acțiuni întreprinse de Uniune, parte a politicii sale în materie de circulație juridică a terenuri agricole, pentru a observa modul în care UE încurajează libera circulație a capitalurilor și promovarea exploatarii terenurilor agricole.

În acest sens, aducem în discuție mai întâi concesiile pe care Uniunea încă le mai realizează cu privire la unele restricții în dobândirea terenurilor. De pildă, în cazul Croației, UE a adoptat o decizie în 2020, prin care a prelungit perioada de tranziție pentru achiziționarea de terenuri agricole de către persoanele fizice nerezidente în Croația pe o perioadă de maximum 3 ani, pentru a adopta măsuri precum facilitarea procesului de restituire și privatizare a terenurilor agricole, îmbunătățirea registrelor funciare și cadastrale și reglementarea drepturilor de proprietate și deminarea terenurilor agricole.⁴⁷

Uniunea a adoptat, de asemenea, decizii privind oferirea de ajutoare de stat de către autoritățile naționale pentru achiziționarea de terenuri agricole, cele mai multe fiind în anul 2009, când au acestea au fost destinate Ungariei,⁴⁸ Letoniei,⁴⁹

⁴⁴ Ș. Deaconu *et al.*, *op. cit.*, vol. II, pp. 560-561.

⁴⁵ *Ibidem*, pp. 611-612.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 787.

⁴⁷ Decizia Comisei Europene nr. 787 de prelungire a perioadei de tranziție pentru achiziționarea de terenuri agricole în Croația, din 16.06.2020, J.O. 192L/17.06.2020.

⁴⁸ Decizia Consiliului nr. 2009/1017/UE privind acordarea de ajutor de stat de către autoritățile din Republica Ungară pentru achiziționarea de terenuri agricole între 01.01.2010 și 31.12.2013, 22.12.2009, J.O. nr. 348L din 29.12.2009.

⁴⁹ Decizia Consiliului nr. 2009/991/UE privind acordarea de ajutor de stat de către autoritățile din Republica Letonia pentru achiziționarea de terenuri agricole între 01.01.2010 și 31.12.2013, 16.12.2009, J.O. nr. 339L din 22.12.2009.

Poloniei⁵⁰ și Lituaniei,⁵¹ perioadele de referință fiind aceleași: 01.01.2010-31.12.2013. Aceste decizii au fost adoptate la cererea statelor, iar scopul a fost acela de a încuraja tinerii fermieri, prin două modalități alternative: prin multiplicarea prețului pe piață al terenului achiziționat cu un factor de ponderare sau prin vânzarea în rate a terenului agricol aflat în proprietatea statului, caz în care ajutorul constă în diferența dintre rata reală a dobânzii plătite de cumpărător, care este cel puțin 5%, și rata dobânzii aplicate de către banca ce a acordat creditul. Aceste achiziționări nu pot fi realizate prin licitație publică, dar prețul va fi calculat după legea internă, în funcție de valoarea de piață a terenului. În final, Consiliul a apreciat că aceste ajutoare de stat nu aduc atingere pieței interne.

6. Concluzii

După parcurgerea regimului juridic al terenurilor, sub aspectul circulației acestora și a fenomenului concentrării lor, observăm dinamismul existent între tendința statelor de a evita adoptarea unor norme favorabile achiziționării terenurilor, fără existența presiunilor impuse de state cu privire la controlul prețului sub forma impozitării excesive, a stabilirii reședinței o anumită perioadă anterior cumpărării sau măsuri asemănătoare, și politica Uniunii de valorificare a terenurilor agricole, în contextul unei libere circulații, fără a exista astfel de condiționări, care, după cum am arătat în secțiunea dedicată jurisprudenței CJUE, sunt disproporționale și, de cele mai multe ori, nejustificate de aspecte economico-sociale.

Uniunea încercă, cât de mult se poate, echilibrarea acestor interese naționale și europene, însă, această paradigmă a dobândirii terenurilor agricole se află la intersecția domeniului agricol și cel al pieței interne, iar prima menționată intră în sfera competențelor partajate, iar a doua celor exclusive ale Uniunii.

Considerăm că se va încerca, în continuare, adoptarea de decizii, care, cu specificul lor individual, indică obligații în sarcina statelor care nu s-au conformat obligației de a asigura această liberă circulație, dar și rapoarte și studii, pentru a ilustra într-un mod cât mai schematic și statistic, situația prezentă a terenurilor și a modului în care acestea sunt valorificate.

Referințe

- Beleiu Gh., *Dreptul de preempțiune reglementat de Legea 18/1991 a fondului funciar*, în *Dreptul*, nr. 12/1992, pp. 3-15
- Bîrsan C., *Regimul juridic al bunurilor imobile*, Editura Științifică și Enciclopedică, București, 1983
- Chelaru E., *Circulația juridică a terenurilor*, Editura All Beck, București, 1999

⁵⁰ Decizia Consiliului nr. 2010/10/CE privind acordarea unui ajutor de stat de către autoritățile din Republica Polonă pentru achiziționarea de terenuri agricole între 01.01.2010 și 31.12.2013, 20.11.2009, J.O. nr. 4L din 08.01.2010.

⁵¹ Decizia Consiliului nr. 2009/983/UE privind acordarea unui ajutor de stat de către autoritățile din Republica Lituania pentru achiziționarea de terenuri agricole aflate în proprietatea statului între 01.01.2010 și 31.12.2013, 16.12.2009, J.O. nr. 338L din 19.12.2009.

- Chelaru E., *Despre circulația juridică a terenurilor*, în *Revista de Științe Juridice*, nr. 1/2006, pp. 10-16
- Chilea D., *Partajul competențelor în Uniunea Europeană*, în *Revista Curentul Juridic*, nr. 3-4, 2004, pp. 24-34
- Constantinesu M., Iorgovan A., Muraru I., Tănăsescu S.E., *Constituția României revizuită. Comentarii și explicații*, Editura ALL Beck, București, 2004
- Craig P., Búrca G., *Dreptul Uniunii Europene. Comentarii, jurisprudență și doctrină*, ed. IV, Editura Hamangiu, 2017
- Deaconu Ș., Muraru I., Tănăsescu E.S., Barbu S.G., *Codex constituțional. Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene*, vol. I, II, Editura Monitorul Oficial
- Deak F., Mihai L., Popescu R., *Tratat de drept civil. Contracte speciale*, ed. a V-a, act., vol. I, Vânzarea. Schimbul, Editura Universul Juridic, București, 2017
- Ionescu I., *Antecontractul de vânzare-cumpărare*, Editura Hamangiu, București, 2012
- Neagu I., *Teoria generală a dreptului de preempțiune*, Editura Universul Juridic, București, 2010
- Nicolae M., *Legea nr. 54/1998 privind circulația juridică a terenurilor*, în *Dreptul*, nr. 8/1998, pp. 3-18
- Popescu C.L., *Posibilitatea persoanelor fizice sau juridice care nu au cetățenia, respectiv naționalitatea română, de a fi titulare ale dreptului de proprietate asupra terenurilor în România*, în *Dreptul*, nr. 8/1998, pp. 37-49
- Romoșan I., *Norme imperative și norme dispozitive în Legea nr. 18/1991 a fondului funciar*, în *Dreptul*, nr. 5-6/1994, pp. 98-110
- Selejan-Guțan B., *Protecția europeană a drepturilor omului*, Editura C.H. Beck, București, 2008
- Terzea V., *Legile fondului funciar. Comentarii și explicații*, Editura C.H. Beck, București, 2007