



CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

Str. Dimitrie D. Gerota nr. 7-9, sector 2, București, cod poștal: 020027

Telefoane: 021.310.23.56, 021.316.31.34

Fax: 021.316.31.31

021.310.23.57, 021.316.31.33

Cod fiscal: 10464660

E-mail: ces@ces.ro

www.ces.ro

Membru fondator al Asociației Internaționale a Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare (AICESIS)

Membru al Uniunii Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare Francofone (UCESIF)

„Consiliul Economic și Social este organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare.” (Art. 141 din Constituția României revizuită)

Nr. 2416/01.04.2026

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru completarea

**Legii nr.312/2005 privind dobândirea dreptului de proprietate privată
asupra terenurilor de către cetățenii străini și apatrizi, precum și de
către persoanele juridice străine (b133/10.03.2026)**

În temeiul art. 2 alin. (1) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și art. 11 lit. a) din Regulamentul de organizare și funcționare, Consiliul Economic și Social a fost sesizat cu privire la avizarea *propunerii legislative pentru completarea Legii nr.312/2005 privind dobândirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor de către cetățenii străini și apatrizi, precum și de către persoanele juridice străine (b133/10.03.2026)*.

CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

În temeiul art. 5 lit. a) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în ședința din data de 1.04.2026, desfășurată online, conform prevederilor Hotărârii Plenului nr.86/17.05.2022, avizează **NEFAVORABIL** prezentul proiect de act normativ, cu următoarea **motivare**:

- deși propunerea legislativă este justificată prin necesitatea protejării fermierilor români, a pieței terenurilor agricole și a securității economice, soluția legislativă propusă instituie un tratament juridic diferențiat în funcție de cetățenie, domiciliu, locul constituirii persoanei juridice, structura capitalului social și existența unui

beneficiar real cetățean român. Potrivit textului, cetățeanul unui stat membru, apatridul cu domiciliul într-un stat membru sau în România și persoana juridică constituită în conformitate cu legislația unui stat membru pot dobândi proprietatea asupra terenurilor agricole numai în limita a maximum 10 ha, în timp ce anumite persoane juridice pot dobândi până la 30 ha în funcție de componența capitalului și de calitatea beneficiarului real. O asemenea diferențiere afectează exigențele de egalitate de tratament și ridică serioase probleme de compatibilitate cu principiul nediscriminării;

- utilizarea criteriului referitor la existența unui „beneficiar real cetățean român” pentru stabilirea regimului juridic aplicabil dobândirii dreptului de proprietate introduce un element de diferențiere care nu este suficient justificat în expunerea de motive și care poate genera dificultăți majore de interpretare și aplicare. O asemenea soluție nu operează prin raportare la criterii obiective privind destinația terenului, exploatarea agricolă efectivă, prevenirea concentrării excesive ori protejarea fermelor familiale, ci prin raportare la elemente de identitate și de structură corporativă ce pot conduce la tratamente juridice inegale între subiecți aflați în situații comparabile;
- fundamentarea prezentată în expunerea de motive este, de asemenea, insuficientă pentru a susține caracterul necesar și proporțional al restricțiilor propuse. Argumentul central constă în faptul că cetățenii din vestul Europei ar avea o putere economică mai ridicată și, prin urmare, un avantaj în achiziționarea de terenuri agricole, ceea ce ar conduce la creșterea necontrolată a prețurilor. Totuși, aceste afirmații sunt formulate generic, fără a fi susținute prin date concrete, analize de impact, evaluări comparative sau justificări detaliate privind alegerea exactă a plafoanelor de 10 ha și 30 ha. În lipsa unei astfel de fundamentări, restrângerea propusă apare ca fiind insuficient demonstrată sub aspectul necesității și proporționalității, în plus nefiind menționat impactul economic și neprecizându-se ce se întâmplă cu cetățenii altui stat sau persoanele juridice constituite în alt stat care dețin în proprietate teren în suprafețe mai mari decât cele menționate în proiect;
- propunerea legislativă ridică și probleme de previzibilitate și coerență normativă. Stabilirea unor plafoane diferite pentru dobândirea proprietății asupra terenurilor agricole, în funcție de criterii legate de cetățenie și de structura capitalului, reclamă o corelare mult mai atentă cu ansamblul legislației incidente în materia proprietății, a circulației terenurilor agricole și a regimului persoanelor juridice. În forma propusă, textul nu oferă suficiente clarificări privind modul de verificare a îndeplinirii condițiilor referitoare la participația de capital și la beneficiarul real,

nici cu privire la consecințele modificării ulterioare a acestor elemente. Această lipsă de claritate poate genera nesiguranță juridică și aplicări neunitare;

- totodată, din perspectiva drepturilor și libertăților cetățenești, reglementarea propusă afectează exercițiul dreptului de proprietate și accesul la dobândirea acestuia prin introducerea unor limitări care nu sunt construite în jurul unor criterii neutre și generale, ci în jurul unor diferențieri legate de apartenența națională sau de compoziția capitalului. Or, o asemenea opțiune legislativă impune o justificare deosebit de riguroasă, tocmai pentru a evita instituirea unor discriminări directe sau indirecte. În forma actuală, proiectul nu oferă garanții suficiente că echilibrul dintre interesul public invocat și respectarea principiilor egalității și nediscriminării este păstrat;
- propunerea legislativă instituie limitări diferențiate în funcție de cetățenie, originea capitalului și structura acționariatului în materia dobândirii terenurilor agricole, ceea ce ridică probleme serioase de compatibilitate cu dreptul Uniunii Europene, în special cu principiul nediscriminării și libera circulație a capitalurilor. Tratatamentul diferențiat aplicat cetățenilor și persoanelor juridice din alte state membre nu este justificat printr-un obiectiv clar de interes public și nu este susținut de un test real de proporționalitate;
- România a obținut prin Tratatul de Aderare la UE din 2005 o perioadă de tranziție de șapte ani pentru piața funciară agricolă, perioadă care s-a încheiat la data de 1 ianuarie 2014. La expirarea acestui moratoriu, accesul cetățenilor europeni și al persoanelor juridice comunitare la terenurile agricole din România a devenit supus regulilor generale ale dreptului european privind libera circulație a capitalurilor. Reintroducerea unor limitări cantitative după expirarea perioadei de tranziție nu mai poate beneficia de niciun temei în dreptul primar european și reprezintă o regresie juridică incompatibilă cu statutul de stat membru al Uniunii Europene;
- orientările Comisiei Europene cu privire la reglementările naționale pentru protejarea terenului agricol subliniază statutul de bun special și rar al acestei categorii de terenuri și admite faptul că Statele Membre au dreptul de a reglementa acest sector și de a impune anumite restricții la achiziția terenului agricol. Cu toate acestea, Comisia subliniază faptul că măsurile trebuie să fie proporționale și indică anumite tipuri de măsuri care sunt mai ușor de compatibilizat cu dreptul UE decât altele. Printre instrumentele care pot fi admise se numără:
 - scheme de autorizare prealabilă;
 - drepturi de preempțiune pentru anumite categorii;
 - obligația menținerii destinației agricole;

- controlul prețului de vânzare;
- taxe anti-speculative.

Astfel, statele trebuie să aleagă măsuri mai puțin restrictive, bine calibrate, care să protejeze terenul agricol fără să blocheze disproporționat investiția transfrontalieră;

- România are deja un cadru solid pentru protejarea terenurilor agricole la achiziție, care include mecanisme precum:
 - regim special pentru vânzarea terenurilor agricole din extravilan;
 - drept de preempțiune în mai multe ranguri;
 - condiții suplimentare dacă niciunul dintre preemptori nu își exprimă opțiunea de a achiziționa;
 - publicitatea obligatorie a ofertei și procedura formală de control;
 - aviz final emis de autoritatea agricolă competentă;
 - registru unic național și trasabilitate administrativă;
 - mecanism anti-speculativ cu impozit de 80% la revânzare în primii 8 ani;
- prin urmare, o impunere a unor suprafețe maximale pentru achiziția de către investitori străini nu este justificată, ținând cont de mecanismele multiple pe care statul român le implementează pentru protejarea terenurilor agricole. Mai mult, o astfel de măsură poate intra în conflict cu libertățile fundamentale ale pieței interne și poate afecta în mod real investiția agricolă autentică, ce poate sprijini dezvoltarea competitivă a sectorului din România;
- în esență, deși inițiativa pare să urmărească protejarea terenurilor agricole și a interesului național, soluția legislativă propusă riscă să genereze efecte economice negative semnificative:
 - încălcarea principiului liberei circulații a capitalurilor (art. 63 TFUE): dobândirea terenurilor reprezintă o formă de investiție și intră în sfera liberei circulații a capitalurilor. Limitarea cantitativă a suprafețelor ce pot fi deținute de cetățeni sau entități din alte state membre constituie o restricție directă asupra acestui principiu fundamental;
 - jurisprudența constantă a Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) arată că astfel de restricții sunt admisibile doar dacă sunt justificate de motive imperative de interes general, adecvate scopului urmărit, proporționale.
Propunerea legislativă nu îndeplinește aceste condiții;
 - caracter discriminatoriu al reglementării, deși formularea pare neutră, mecanismul introdus produce efecte discriminatorii indirecte între

cetățeni români și cetățeni din alte state membre, entități în funcție de structura capitalului și cetățenia beneficiarului real;

Aceste diferențieri nu sunt justificate obiectiv și sunt dificil de susținut în raport cu dreptul european;

- lipsa proporționalității măsurii: stabilirea unor plafoane fixe (10 ha / 30 ha) este arbitrară și nu este fundamentată economic sau juridic. Nu există analiză de impact, justificare privind nivelul plafonului, demonstrarea faptului că nu există măsuri mai puțin restrictive.

În jurisprudența CJUE, măsurile generale și nediferențiate sunt considerate, de regulă, disproporționate;

- incoerență legislativă internă: Legea nr. 312/2005 consacră principiul tratamentului egal între cetățenii români și cei din statele membre UE. Introducerea unei derogări restrictive contrazice chiar fundamentul legii și afectează coerența cadrului normativ;
- risc major de declanșare a procedurii de infringement: adoptarea unei astfel de reglementări ar expune România unui risc ridicat de infringement din partea Comisiei Europene, având în vedere precedentele existente în alte state membre care au introdus restricții similare asupra pieței terenurilor agricole;
- efecte economice negative - limitarea accesului la terenuri agricole:
 - descurajează investițiile;
 - reduce lichiditatea pieței;
 - afectează consolidarea exploatațiilor agricole;
 - poate conduce la fragmentarea artificială a proprietății;
- ineficiența practică a măsurii - restricțiile propuse pot fi ușor eludate prin:
 - fragmentarea achizițiilor;
 - utilizarea de vehicule juridice intermediare;
 - restructurări formale ale acționariatului.

Aceasta reduce eficiența măsurii și creează stimulente pentru evitarea reglementării.

- propunerea legislativă introduce o diferențiere de tratament juridic în funcție de structura acționariatului persoanelor juridice, acordând un plafon mai favorabil persoanelor juridice cu participație românească majoritară față de cele cu capital majoritar străin. Deși această distincție urmărește aparent protejarea interesului național, ea introduce un criteriu de naționalitate a capitalului social în dreptul de

proprietate privată, ceea ce contravine principiului egalității de tratament între operatorii economici din Uniunea Europeană;

- în concluzie, inițiativa legislativă promovează o logică protecționistă, construită pe criterii de naționalitate și control al capitalului, care riscă să alimenteze forme de naționalism economic incompatibile cu funcționarea pieței interne europene și cu angajamentele asumate de România ca stat membru. O astfel de abordare nu adresează cauzele reale ale problemelor din sectorul agricol și poate genera efecte adverse, inclusiv descurajarea investițiilor și fragmentarea pieței. În aceste condiții, propunerea este vulnerabilă juridic și contrară principiilor fundamentale ale Uniunii Europene.

**p. Președinte,
Sterică FUDULEA**