

# Liberalizarea pieței funciare din România în condițiile aderării la UE

Conf. univ. dr. Gheorghe Hurduzeu  
REI – ASE, București

*Within the negotiations opened in 2001 on Chapter four (Free Movement of Capital), Romania requested a transitional period from the date of its accession of fifteen years for the liberalisation of the regime of acquisition in Romania, by foreign natural persons, of certain types of land and a five years transition period for the liberalisation of the regime of land acquisition inside town limits.*

*A major obstacle for the harmonisation remains article 41 (2) of Romanian constitution which denies foreigner and stateless persons the right to own land. In its position paper on chapter 4, the Romanian government already said that it is prepared to examine the abolition of this constitutional interdiction, by adequately amending the Constitution by the date of the accession.*

*Key words: the property rights, land, non-residents and stateless persons, the free movement of people*

Dreptul internațional uzual nu restricționează dreptul statelor de a interzice, limita sau reglementa proprietatea străină asupra pământului pe teritoriul lor. Statele beneficiază de suveranitate asupra resurselor lor naturale, inclusiv a pământului.

Pământul nu este doar unul dintre pilonii pe care statele își clădesc suveranitatea. El este și o resursă fundamentală a statului-națiune. Problemele legate de gospodăria, agricultură, utilizarea resurselor naturale și securitatea națională se bazează pe folosirea eficientă și pe managementul pământului.

O expresie clară a hegemoniei absolute a statului asupra pământului a fost atitudinea restrictivă față de străini, care nu beneficiau de aceleași drepturi de proprietate și de folosire a pământului ca naționali statului.

Într-o lume în care interdependențele continuă să se accentueze, multe atitudini față de străini au trebuit schimbate, proces asistat de comunicațiile globale, sporiri ale investițiilor străine și creșterea comerțului internațional.

Gama de abordări a reglementărilor actuale privind dreptul străinilor de a deține pământ este remarcabilă. Acest lucru nu este surprinzător din moment ce problema nu este reglementată de dreptul internațional uzual și nu există tratate multilaterale globale legate de problema utilizării și deținerii de pământ de către străini.

Tratatul de la Roma reglementa dreptul de proprietate pentru statul individual în Articolul său nr. 22: “Tratatul nu va prejudicia în nici un mod deciziile statelor membre ce guvernează sistemul dreptului de proprietate.” Această reglementare a rămas

intactă și în urma amendamentelor ulterioare ale Tratatului de la Roma și a devenit articolul 295 al Uniunii Europene.

Aderarea la U.E implică armonizarea legislației țărilor candidate cu acquis-ul european. Înainte de armonizare însă, aceste țări trebuie să parcurgă un proces de negociere și să-și însușească obligațiile asumate pentru aderare.

Cât privește țara noastră, obligațiile aderării sunt conținute în Acordul European de Asociere dintre România și Uniunea Europeană, care a fost semnat în 1993 și a intrat în vigoare începând cu 4 decembrie 1995.

## 1. Acquis-ul comunitar implicând respectarea drepturilor de proprietate

Deși nici unul dintre tratatele succesive din istoria Comunității și mai târziu a Uniunii nu reglementează dreptul de proprietate, unul dintre scopurile principale ale politicianilor europeni a fost reducerea abilității statelor membre de a introduce și/sau a menține legislația care constrânge oricare din cele patru libertăți fundamentale: libertatea de circulație a bunurilor, serviciilor, persoanelor și capitalului.

În această perspectivă, libera circulație a capitalului este dominantă, deoarece liberalizarea în acest domeniu trebuie să ajute la formarea pieței unice prin încurajarea celorlalte libertăți (circulația persoanelor, a bunurilor și serviciilor).

Carta Albă a Uniunii Europene din 1995 privind Pregătirea Țărilor Asociate din Europa Centrală și de Est pentru Integrarea în Piața Internă a Uniunii face referire îndeosebi la această cerință în secțiunea sa legată de *Legislația privind Libera circulație a capitalului* în următorii termeni: “*Libera circulație a capitalului nu este justificată doar în termeni economici, dar este și o condiție a liberei circulații a persoanelor și a serviciilor financiare*”.

Scopul liberalizării piețelor de capital este, de asemenea, reflectat în tratate și legislația derivată a UE, în pozițiile adoptate de Comisie și de deciziile Curții.

Tratatul de la Roma nu impune nici o cerință formală cu privire la liberalizarea piețelor de capital, liberalizare ce urma să aibă loc doar “*în măsura necesității de a asigura funcționarea adecvată a pieței comune*” (Articolul 67). Primele directive, care datează din 1960 și 1962, reglementează doar liberalizarea parțială, însoțită de numeroase clauze de salvagardare la care Statele Membre au făcut adesea recurs.

Comisia a acordat un impuls major creării unei zone financiare europene, în mai 1986: *Programul său de liberalizare a circulației capitalului în Comunitate* [COM (86) 292 finalul din 23 mai 1986] descrie detaliat toate condițiile care trebuiesc îndeplinite și măsurile ce trebuiesc luate. În acest cadru, Directiva 86/566/EEC, care cere liberalizarea totală a tranzacțiilor de capital, direct necesară pentru interconectarea piețelor naționale, a fost adoptată la 17 noiembrie 1986.

Actul Unic European, care a așezat circulația capitalului pe același nivel cu circulația bunurilor și a serviciilor, a reprezentat un decisiv pas înainte, rezultat în adoptarea pe 24 iunie 1988 a Directivei 88/361/EEC, adoptată pentru a da pieței unice dimensiunea financiară totală și a păstrat principiul liberalizării totale a circulației capitalului. Cu toate acestea, acorduri de tranziție au fost negociate cu Spania, Portugalia, Grecia și Irlanda, în baza cărora li s-a permis acestor țări să mențină restricții până la data de 31 decembrie 1992. O extindere nu mai mare de trei ani a fost acordată Portugaliei și Greciei: ultima dintre cele două țări a utilizat această posibilitate până la 16 mai 1994. În acord cu concluziile Consiliului European de la Madrid din 26 și 27 iunie 1989, liberalizarea circulației capitalului corespunde primei etape a uniunii economice și monetare.

Versiunea Consolidată prin care Tratatul formează Comunitatea Europeană

Câteva principii generale ale Tratatului sunt relevante: Astfel,

“...activitățile Comunității vor include, conform prezentului Tratat... o piață internă caracterizată prin abolirea între statele membre a obstacolelor din calea liberei circulații a bunurilor, persoanelor, serviciilor și capitalului” (Articolul 3)

“Potrivit aplicării acestui Tratat și fără a prejudicia nici o reglementare conținută de acesta, va fi interzisă orice discriminare pe motive de naționalitate.” (Articolul 12)

“Piața internă va conține o zonă fără frontiere interne, în care libera circulație a bunurilor, persoanelor, serviciilor și capitalului este asigurată conform reglementărilor acestui Tratat” (Articolul 14)

“Când va stabili propunerile pentru atingerea obiectivelor conținute în Articolul 14, Comisia va lua în considerare nivelul efortului pe care anumite economii prezentând diferențe în dezvoltare trebuie să-l depună de-a lungul perioadei de formare a pieței interne și poate propune reglementări adecvate în acest sens. Dacă aceste reglementări iau forma derogărilor, acestea trebuie să fie de natură temporară și trebuie să cauzeze cea mai mică distorsionare posibilă a funcționării pieței comune.” (Articolul 15)

Reglementări privind Dreptul Stabilirii (Partea a Treia, Titlul III, Capitolul 2 al Tratatului):

“...restricționarea libertății de stabilire a naționalilor unui stat membru pe teritoriul altui stat membru va fi interzisă.” [Articolul 43]

“Liberatatea de stabilire va include dreptul de a forma și urma activități ca persoane independente angajate și de a crea și conduce întreprinderi...în condițiile stabilite pentru proprii naționali prin legea țării în care are loc o asemenea creare.” [Articolul 43]

“Consiliul și Comisia vor îndeplini îndatoririle ce le revin din reglementarea mai sus prezentată, în special... prin acordarea dreptului naționalilor dintr-un stat membru să achiziționeze și să utilizeze terenuri și clădiri situate pe teritoriul altui stat membru...” [Articolul 44(2)(e)]

“Companiile sau firmele create în conformitate cu legea unui stat membru și care au sediul central, administrația centrală sau locul principal al afacerii în Comunitate vor...fi tratate în același mod ca și persoanele fizice care sunt naționali ai statelor membre.” [Articolul 48]

Libera Circulație a Capitalului (Partea a Treia, Titlul III, Capitolul 4, articolele 56 și 60 ale Tratatului):

“În cadrul reglementărilor stabilite în acest Capitol, toate restricțiile asupra circulației capitalului între statele membre și între statele membre și terțe țări vor fi interzise.” [Articolul 56]

Tratatul Uniunii Europene

Odată cu intrarea în vigoare a Tratatului Uniunii Europene (1 noiembrie 1993), principiul libertății totale de circulație a capitalului a fost încorporat în Tratat. De la 1 ianuarie 1994, dată ce corespunde începutului celei de-a doua etape a Uniunii Economice și Monetare, Articolele de la 73a la 73g ale Tratatului Uniunii Europene au introdus noi prevederi legate de libera circulație a capitalului. Astfel:

Articolul 73.a afirmă că, începând de la 1 ianuarie 1994, Articolele de la 67 la 73 ale Tratatului de la Roma nu se mai aplică și sunt înlocuite de Articolele de la 73b la 73g ale Tratatului de la Maastricht;

Articolul 73.b introduce principiul libertății totale a circulației capitalului și plăților, atât între statele membre cât și între statele membre și terțe țări. Acest Articol este direct aplicabil;

Articolul 73.c introduce posibilitatea menținerii anumitor restricții existente vis-à-vis de țări;

Articolul 73.d stabilește domeniile în care statele membre pot menține cerințele de informații, supraveghere prudentă și impozitare fără ca circulația capitalului să fie afectată;

Articolul 73.e furnizează derogările adoptate înainte de intrarea în vigoare a Tratatului Uniunii Europene și care vor fi menținute o perioadă de tranziție;

Articolul 73.f se referă la posibilitatea luării unor măsuri de salvagardare dacă circulația capitalului către sau din țări cauzează dificultăți serioase operării Uniunii Economice și Monetare;

Articolul 73.g permite Comunității sau unui stat membru să ia măsuri privind circulația capitalului către sau din țări din motive de securitate sau politică externă.

În prezent, toate statele membre beneficiază de libertatea totală a circulației capitalului și a plăților. Câteva excepții generale de la această libertate continuă să fie aplicate. Aceste excepții includ securitatea națională și politica publică, precum și restricțiile de proprietate a pământului în câteva state membre.

Deciziile Curții Europene de Justiție pe probleme legate de libera circulație a capitalului sunt numeroase. Cu privire la problema sensibilă a proprietății asupra pământului, Curtea a clarificat faptul că restricțiile care încalcă dreptul cetățenilor UE de a achiziționa pământ sunt incompatibile cu dreptul comunitar și, îndeosebi, cu *libertatea de stabilire* și cu *libera circulație a capitalului*.

## 2. Obligațiile aderării României la UE cu privire la libera circulație a capitalurilor

Angajamentele de aderare ale României privind libertatea de stabilire și mișcare a

capitalului sunt conținute în articolele 45.7 și 61 din Acordul de asociere.

Articolul 45.7 prevede: “Conform prevederilor acestui articol, companiile comunitare înființate pe teritoriul României vor avea dreptul, de la data intrării în vigoare a acordului, de a achiziționa, utiliza, închiria și de a vinde proprietăți, terenuri și păduri, drepturi de concesiune, în cazul în care acestea sunt necesare desfășurării activităților economice pentru care firmele s-au înființat. Dreptul nu trebuie să includă înființarea de firme în scopul desfășurării unor activități imobiliare sau a exploataării resurselor naturale.

*Autoritățile române ar putea acorda aceste drepturi companiilor comunitare ale căror filiale și sucursale sunt stabilite deja în România cu cel puțin 5 ani înainte de data intrării în vigoare a Acordului.*

Articolul 61.1. „Cu privire la tranzacțiile din contul curent al balanței de plăți, începând de la data intrării în vigoare a Acordului, Statele membre și România ar putea asigura mișcarea liberă a capitalului, pentru realizarea investițiilor directe făcute în companii înființate în concordanță cu legislația țării gazdă, precum și investițiile făcute de persoane fizice străine în România ...”.

iar art. 61.4. „Părțile se vor consulta permanent pentru a facilita mișcarea capitalului între România și Comunitatea Europeană, în scopul de a promova obiectivele acestui Acord de Asociere”.

În primăvara anului 2001, România a deschis negocierile privind Capitolul 4, documentul român de poziție fiind aprobat de guvern în data de 22 februarie 2001.

Documentul oficial menționează că România acceptă întregul *acquis communautaire* la Capitolul Libera circulație a capitalului, începând cu data de 31 decembrie 1999, și va lua măsurile necesare pentru implementarea sa efectivă până la data aderării, cu excepția achiziționării de terenuri

de către persoane fizice străine, pentru care România solicită o perioadă de tranziție.

Documentul de poziție reamintește faptul că România examinează prevederile articolului 45 (7) ale Acordului European de Asociere. În plus, autoritățile române au acordat deja dreptul de achiziții de terenuri firmelor cu capital parțial sau total străin, care sunt înregistrate ca persoane juridice române.

Principalele restricții, care stau în calea liberalizării totale a procesului sunt prevederile din Constituția României și deciziile Curții Constituționale aplicate cetățenilor străini, apatrizilor și persoanelor juridice străine, care, nu pot achiziționa terenuri sub forma de proprietăți în România. Cu toate acestea, ei pot achiziționa terenuri în proprietate numai dacă sunt asociați ai unor persoane juridice române. Autoritățile române vor examina posibilitatea abolirii acestei interdicții constituționale, prin amendarea adecvată a Constituției până la data aderării sale la Uniunea Europeană.

Inițial, România a solicitat o perioadă de tranziție de 15 ani de la data aderării la Uniunea Europeană, pentru liberalizarea regimului de achiziții de terenuri agricole și silvice de către persoane fizice străine, precum și a terenurilor aflate permanent sub luciul de apă și alte categorii de terenuri aflate în extravilan. De asemenea, autoritățile române au solicitat o perioadă de tranziție de 5 ani pentru liberalizarea regimului achiziției terenurilor intravilane. Această cerință este justificată de implicațiile majore economice și sociale ale procesului de liberalizare. Diferențierea perioadei de tranziție este impusă de nivelul diferit al prețului de achiziție pentru cele categorii de terenuri.

S-a optat pentru această soluție deoarece o liberalizare imediată, la data aderării, ar putea genera serioase consecințe economice și sociale, datorită următorilor factori:

- există un procent ridicat al populației active care lucrează în agricultură;

- existența unui decalaj apreciabil între venitul mediu al cetățenilor români și venitul similar din statele UE;

- există mari diferențe între prețul de achiziție al terenurilor în România față de cel din Uniunea Europeană.

#### Progrese înregistrate

La data de 4 mai 2001, Comisia Europeană a propus celor 15 state membre ale U.E să permită țărilor candidate, care doresc să limiteze achiziția de terenuri agricole și rezidențe secundare de către alte autorități naționale din U.E., să aibă o perioadă de tranziție cuprinsă între 5 și 7 ani, după aderarea lor la Uniunea Europeană.

Propunerea este percepută ca un compromis între cererea U.E. pentru o perioadă de tranziție cuprinsă între 5-7 ani pentru circulația liberă a forței de muncă din țările Europei Centrale și de Est, pe de o parte, și cererea țărilor candidate pentru un moratoriu asupra achizițiilor de terenuri. Statele membre și-au însușit respectiva propunere și au adoptat-o, ca o poziție comună pentru negocierea procesului de lărgire.

Propunerea Comisiei constă în acordarea permisiunii țărilor candidate interesate la o perioadă de tranziție de 7 ani pentru achiziționarea de terenuri agricole și silvice, precum și o perioadă de 5 ani pentru obținerea rezidenței secundare de către companiile naționale, altele decât cele ale țărilor membre U.E. În cursul acestei perioade, țările interesate ar trebui să utilizeze criterii obiective, stabile, transparente și accesibile oricărui cetățean, cu privire la procedura evaluării achizițiilor de terenuri și valori imobiliare. Aceste criterii nu ar trebui să diferențieze rezidenții din UE de ceilalți rezidenți europeni. Perioada de tranziție propusă pentru terenuri agricole și silvice se referă la Ungaria, Cehia, Polonia, Slovacia și Bulgaria; pentru rezidențele secundare se fac referiri la Ungaria, Cehia și Polonia.

Comisia Europeană recomandă ca o revizuire a acestor prevederi să fie făcută după 3 ani de

la data aderării. O asemenea revizuire se va baza pe un raport concret al Comisiei, care poate fi însoțit de o propunere a Consiliului de Miniștri. Consiliul ar putea adopta o hotărâre în unanimitate pentru a micșora perioada de tranziție.

De asemenea, Comisia Europeană sugerează excluderea unor anumite tipuri de activități din perioada de tranziție. Cea mai importantă o constituie aceea desfășurată de fermierul independent, care dorește să-și stabilească rezidența în viitoarele state membre.

### **3. Legislația națională privind drepturile de proprietate**

Dreptul de proprietate poate fi înscris printre drepturile fundamentale ale omului. *Declarația universală a drepturilor omului* (pe care o menționează și art. 20 din *Constituția României*) prevede în art. 17 că „orice persoană are dreptul la proprietate, atât singură, cât și în asociație cu alții” și că „nimeni nu poate fi lipsit în mod arbitrar de proprietatea sa”.

**Cadrul constituțional al sistemului proprietății în România îl constituie art. 135 al Legii fundamentale. Sistemul proprietății este ambivalent, proprietatea fiind publică sau privată și are la bază distincțiile legate de titularul dreptului, de obiectul și regimul juridic aferent.**

Proprietatea publică este exclusivă, aparține statului și unităților administrativ-teritoriale și are ca obiect bunurile prevăzute de alin. 4 al art. 135 din *Constituția României*. Pe de altă parte, potrivit aceluiași alineat, legea poate prevedea și alte categorii de bunuri ce fac obiectul proprietății publice.

Sub aspectul regimului juridic, bunurile proprietate publică sunt inalienabile, imprescriptibile și inesizabile.

Proprietatea privată, în opoziție cu cea publică, nu este exclusivă, ci aparține oricărui subiect de drept, inclusiv statului sau autorităților publice, tocmai prin faptul că

titularul său nu este prevăzut ca atare prin *Constituție* și poate avea ca obiect orice bun, binențeles cu excluderea celor ce nu pot fi proprietate privată. Bunurile proprietate privată sunt în circuitul civil și tocmai de aceea ele pot fi înstrăinate prin actul de dispoziție al proprietarului.

Protecția și garantarea constituțională a dreptului de proprietate privată, consacrate de alin. 1 al art. 41 din *Constituție*, sunt esențiale și se regăsesc, ca efect al supremației *Constituției*, în întreaga legislație care i se subordonează, referitoare la regimul proprietății. Alin. 3 și 4 ale art. 41 din *Constituție* recunosc înfrângerea principiului inviolabilității, numai în situația de excepție a exproprierii pentru cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, după o dreaptă și prealabilă despăgubire sau pentru realizarea unor lucrări de interes general.

Conform prevederilor *Legii nr. 54/1998 privind circulația terenurilor* suprafața terenurilor agricole ce poate fi deținută de o persoană în proprietate este de 200 de hectare în echivalent arabil iar terenurile agricole pot aparține cetățenilor români sau cei care au redobândit cetățenia română, fără distincție dacă domiciliul acestora este în țară sau străinătate. În același timp, s-a recunoscut și dreptul persoanelor juridice de naționalitate română, chiar dacă au investitori străini, de a dobândi și de a deține terenuri.

În ceea ce privește nerezidenții și apatrizii, *Constituția României* dispune, în art. 41 alin. 2 fraza a II-a: „Cetățenii străini și apatrizii nu pot dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor”.

Bunurile asupra cărora străinii și apatrizii nu pot dobândi dreptul de proprietate sunt exclusiv terenurile, noțiune prin care art. 489 din *Codul Civil* înțelege solul și subsolul aferent acestuia. În ceea ce privește prevederile *Constituției*, acestea se referă la toate terenurile indiferent că sunt situate în intravilanul sau în extravilanul unei localități, indiferent că pe ele se află ori nu „construcții, plantații, că sunt acoperite de ape ori conțin

în subsol bogății, indiferent de destinația care le este dată”.

Norma din *Constituție* se referă expres la cetățenii străini și la cei apatrizi. Conform art. 41, este reglementată situația subiecților individuale de drept, deci a persoanelor fizice, fie că sunt cetățeni români, fie că sunt cetățeni străini sau apatrizi. Criteriul exclusiv de distincție este *cetățenia*, fără a lua în considerare și domiciliul. Interdicția constituțională de a dobândi dreptul de proprietate se referă exclusiv la cetățenii străini și la apatrizi. În cazul unui bipatrid sau chiar multipatrid, care are una din cetățenii pe cea română, interdicția constituțională nu operează, ci persoana trebuie considerată ca fiind cetățean român.

Cetățenii străini (care nu au și cetățenia română), indiferent dacă au *domiciliul* în străinătate sau în România, nu pot dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor. *Constituția* nu face nici o distincție între cetățenii străini, atunci când le interzice să dobândească dreptul de proprietate asupra terenurilor, după cum au domiciliul în străinătate sau în România.

Nici în ceea ce privește pe apatrizi, *Constituția* nu face nici un fel de distincție între apatrizii cu domiciliul în România și cei cu domiciliul în străinătate.

Mai delicată este problema dobândirii de către *persoanele juridice* a dreptului de proprietate asupra terenurilor.

În dreptul internațional privat român, și anume, potrivit art. 40 din *Legea nr. 105/1992 cu privire la reglementarea raporturilor de drept internațional privat*, persoana juridică are naționalitatea statului pe al cărui teritoriu și-a stabilit, potrivit actului constitutiv, sediul central, iar dacă există sedii în mai multe state, determinant este sediul real.

Pentru cazul societăților comerciale, *Legea nr. 31/1990 privind societățile comerciale* prevede că „societățile comerciale cu sediul în România sunt persoane juridice române”.

Astfel de societăți pot dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor în România.

Conform *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 92/1997* privind stimularea investițiilor străine directe, aprobată prin *Legea 241/1998 privind stimularea investițiilor directe* „orice investitor, persoană juridică rezidentă sau nerezidentă, poate dobândi orice drepturi reale asupra bunurilor mobile sau imobile” (art. 6). Potrivit art. 2 lit. c, investitorul este persoana fizică sau juridică, rezidentă sau nerezidentă, cu domiciliul sau cu sediul permanent în România ori în străinătate, care investește în România. Litera (d) a aceluiași articol prevede că rezident și nerezident sunt persoanele calificate astfel conform reglementărilor privind regimul valutar.

Prin definițiile date rezidenților și nerezidenților de art. 1 pct. 1.1 și 1.2 din *Regulamentul Băncii Naționale a României nr. 3 din 27 decembrie 1997 privind efectuarea operațiunilor valutare* reiese că sunt incluse în aceste categorii și persoanele fizice având cetățenie străină sau apatrizi, respectiv persoane juridice având naționalitate străină.

În ceea ce privește *fondul funciar*, materia este reglementată prin art. 3 alin. 3 și 4 din *Legea nr. 54/1998 privind circulația juridică a terenurilor*. Alin. 3 stabilește regula în materie, și anume că persoanele juridice străine nu pot dobândi terenuri în România nici prin acte juridice *în te vii*, nici *mortis cauza*. Alin. 4 introduce o excepție dispunând că în cazul terenurilor ce fac obiectul investițiilor efectuate de persoanele juridice străine sunt și rămân aplicabile dispozițiile legislației în vigoare privind regimul juridic al investițiilor străine (caz pe care l-am analizat deja).

O situație specială o reprezintă terenurile proprietate publică sau privată a statului cu destinație agricolă, care se află în patrimoniul societăților comerciale agricole aflate în curs de privatizare. Privatizarea acestor societăți se face prin participarea nemijlocită a *Agenției Domeniilor Statului*. Până la

privatizarea societăților comerciale agricole, Agenția poate concesiona (sau arenda, după caz) unele terenuri conform *Legii 219/1998 privind regimul concesiunilor*, atât persoanelor fizice sau juridice române, cât și celor străine.

În ceea ce privește privatizarea societăților comerciale, conform *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 198/1999 privind privatizarea societăților comerciale ce dețin în administrare terenuri agricole* funcționează interdicția dobândirii dreptului de proprietate asupra terenurilor, interdicție înscrisă în art. 41 alin. 2 fraza a II- a din *Constituție*, de către persoanele juridice de naționalitate străină, indiferent de locul unde își au sediul.

Există și alte reglementări care facilitează posibilitatea dobândirii de către străini a dreptului de proprietate asupra terenurilor precum *Ordonanța guvernului nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații*, unde se menționează faptul că „asociațiile și fundațiile se pot constitui ca persoane juridice române, de către persoane fizice sau juridice străine, care pot dobândi pe întreaga

durată de funcționare, dreptul de proprietate și orice alte drepturi reale asupra terenurilor, necesare pentru realizarea scopului pentru care au fost constituite”.

**4. Crearea unei piețe libere a terenurilor și consecințele sale**

**4.1. Importanța sectorului agricol în economia românească**

Sectorul agroalimentar (agricultura și industria alimentară) joacă un rol important în economia României, nu numai din perspectiva populației ocupate (cca. 37%), dar și din punct de vedere al valorii adăugate create (cca. 30%). Conform datelor statistice, considerând întregul sector agroindustrial, care include atât ramurile primare din agricultură, silvicultură și pescuit cât și ramurile secundare adiacente, acesta deține cca. 47% din populația ocupată și 37-38% din valoarea adăugată.

**Tabel 1: Evoluția principalilor indicatori ai agriculturii (%)**

Anii	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1. Valoarea producției agricole	100	97,1	97,9	84,8	93,5	93,7	97,9	99,1	102,5	94,8
2. Valoarea adăugată brută	100	139,4	122,8	106,7	121,9	125,4	131,3	125,7	124,2	113,8
3. Ponderea populației ocupate în agricultură (%)	27,5	28,2	28,9	32,1	35,2	35,6	33,6	34,6	36,8	37,4
4. Ponderea VAB în PIB/ponderea populației ocupate în agricultură	0,50	0,75	0,63	0,58	0,59	0,54	0,57	0,54	0,48	0,41



5. Număr pers./activ agricol	7,69	7,60	7,44	6,78	6,43	6,38	7,12	6,96	6,79	6,82
------------------------------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Sursa: Cecilia Alexandru – ”Caracteristici generale ale sectorului agroalimentar în ultimul deceniu al secolului XX”, în I. Davidovici, D. Gavrilesco – ”*Economia creșterii agroalimentare*”, Editura Expert, București, 2002, p. 383.

La importanța economico – socială a agriculturii în economia României contribuie atât factori obiectivi cât și subiectivi.

Printre factorii obiectivi care contribuie la importanța agriculturii în economia românească, putem enumera:

- România este una din țările europene care, prin suprafața și fertilitatea terenurilor sale agricole, dispune de un potențial productiv semnificativ;

- O parte importantă a populației țării este ocupată în agricultură (cc. 37% în 1997) sau trăiește în mediul rural (47% - 1997);

- România a fost un important exportator de produse agricole (îndeosebi cereale), agricultura constituind o importantă sursă de devaloare (în 1980, exporturile agricole reprezentau 12,6 % din exporturile totale ale țării – 1,4 miliarde dolari în valoare absolută);

- În perioada tranziției, agricultura a fost una din puținele ramuri care nu a cunoscut un declin prea accentuat și, totodată, a absorbit forța de muncă disponibilizată de sectorul industrial, aflat în permanent regres.

Între factorii subiectivi, putem menționa importanța acordată de către populație satisfacerii nevoilor alimentare, datorită frustrărilor cunoscute în perioada comunistă, determinate de o ofertă insuficientă și de reducerea drastică a puterii de cumpărare.

#### **4.2. Piața funciară în România**

##### **4.2.1.Principalele caracteristici ale pieței funciare românești**

România dispune de un potențial agricol care o plasează înaintea majorității țărilor central și est europene. În 1996, România deținea locul al doilea după Polonia în ceea ce privește suprafața agricolă și arabilă. O imagine mai sugestivă a potențialului agricol românesc este dată de locul pe care îl deține în suprafața agricolă și arabilă din Europa: cu o suprafață agricolă de 64% din teritoriu, România deține aproape un sfert din suprafața agricolă totală a țărilor central și est-europene și 10,65% din cea a Uniunii Europene și respectiv 23% și 12,6% din suprafața arabilă.

În ceea ce privește piața funciară, în România primele tranzacții cu pământ au apărut, la începutul anilor 1990, odată cu începuturile perioadei de tranziție la economia de piață. Această piață poate fi caracterizată ca fiind una *insuficient și distorsionat dezvoltată, prevalând transferul limitat de proprietate.*

De asemenea, piața funciară românească *nu este unitară.* Ea apare ca un conglomerat de piețe mici și variate, care funcționează în diferite zone ale țării vizând moduri diferite de utilizare a terenurilor și tipuri diferite de proprietate. Suprafețele de teren, care fac obiectul tranzacțiilor, sunt mult diferite. Datorită acestor caracteristici, piața funciară prezintă anumite elemente ale sistemului economic de piață liberă, precum și forme variate de intervenție a statului. În principal, intervenția statului pe piața funciară s-a realizat prin stabilirea cadrului legislativ și instituțional, precum și prin intermediul unor acțiuni menite să reducă consecințele generate de jocul liber al forțelor pieței

(costuri sociale ridicate, adâncirea stratificării sociale, specula cu pământ etc).

Cu toate acestea, formarea și consolidarea pieței funciare românești prezintă o importanță deosebită în actuala perioadă de tranziție, nu numai datorită rolului care revine fondului funciar, ca important factor de producție, cât și avantajelor pe care această piață le oferă, precum: îmbunătățirea structurii de proprietate asupra pământului; creșterea dimensiunilor fermelor agricole (familiare sau cu forță de muncă angajată), ceea ce duce la o agricultură mai competitivă, prin creșterea randamentelor agricole; eliminarea posibilităților de fărâmițare a suprafețelor arabile, prin aplicarea dreptului de preemțiune pentru coproprietari, vecini sau arendași.

#### 4.2.2. Dimensiunea pieței funciare în România

Deși *Legea nr. 18/1991 a fondului funciar* a cuprins un capitol special privind circulația juridică a terenurilor agricole, aceasta a fost practic blocată până în anul 1998. În principal, acest lucru s-a datorat neîndeplinirii unor prevederi din legea mai sus menționată.

În aceste condiții s-a dezvoltat o piață paralelă a pământului. Cei interesați în tranzacții cu terenuri, încercând să nu încalce legea, au recurs la unele soluții cum ar fi: încheierea unor acte juridice aparente de donație, însoțite de contracte de vânzare-cumpărare sub semnătură privată.

Intrarea în vigoare a *Legii nr. 54/1998 privind circulația juridică a terenurilor* a marcat începutul procesului de tranzacții cu terenuri în România.

O analiză<sup>1</sup> a proceselor care au avut loc pe piața funciară arăta că vânzările de terenuri s-au făcut de: proprietarii neagricultori (îndeosebi orășenii), proprietarii vârstnici fără moștenitori, proprietarii de

terenuri situate pe raza altor localități sau județe decât cele în care își au reședința, proprietarii lipsiți de mijloace de producție și de surse de venituri acoperitoare pentru nevoile lor de producție.

În ceea ce privește pe cumpărătorii de terenuri aceștia au fost: deținătorii de tractoare, combine și alte mijloace de producție, fermierii cu resurse de muncă, pregătire profesională și venituri agricole și/sau neagricole, coproprietari, vecini sau arendași cu drept de preemțiune.

Din analiză mai reiese că:

- suprafața înstrăinată a fost relativ redusă (atât în extravilan, cât și în intravilan). În perioada 1998-2000, potrivit datelor statistice, suprafața de teren (cumulată) înstrăinată prin vânzare a fost de sub 100.000 hectare, reprezentând mai puțin de 1% din terenurile aflate în proprietate privată;
- suprafața oferită spre vânzare în extravilan și intravilan a fost cu 42% mai mare decât cea vândută efectiv. Aceasta a influențat semnificativ prețul terenurilor;
- suprafața medie care a făcut obiectul tranzacțiilor a fost de 1,26 ha în extravilan și de 0,35 ha în intravilan.

<sup>1</sup> Popescu, M - *Lecții ale tranziției. Agricultură 1990-2000*, editura Expert, București, 2001.

**Tabelul 2: Vânzarea/cumpărarea de terenuri după intrarea în vigoare a Legii nr. 54/1998 privind circulația terenurilor**

Date privind circulația terenurilor în:	U.M	1998	1999	2000
<b>a) Intravilan</b>				
Suprafața înstrăinată	ha	14.422	12.480	6.742
Valoarea totală	mil. Lei	608.026	948.858	313.935
Prețul pe hectar	mil. Lei	42,2	76,0	46.6
<b>b) Extravilan</b>				
Suprafața înstrăinată	ha	12.119	31.858	21.746
Valoarea totală	mil. Lei	51.514	229.495	171.827
Prețul pe hectar	mil. Lei	4,3	7,2	7.9

**Sursa:** Popescu, M. - *Lecții ale tranziției. Agricultura 1990-2000*, editura Expert, București, 2001.

În ceea ce privește **prețul pământului**, acesta a fost în medie, în extravilan, de 4,3 milioane lei/hectar în 1998, de 7,2 milioane lei în 1999 și de 7,9 milioane lei în 2000.

Prețul pământului a variat destul de mult de la un județ la altul, cele mai reduse prețuri fiind înregistrate în județele unde există terenurile cele mai fertile. Pe ansamblu, cele mai ridicate prețuri s-au înregistrat în județul Ilfov (de 31,82 milioane lei/ha) și Prahova (24 milioane lei/ha), determinate, în principal, de oportunitățile oferite de apropierea de București, în primul caz, și de nivelul ridicat de urbanizare, în cel de-al doilea caz. Prețuri peste media pe țară s-au

înregistrat în județele unde există o densitate mare a populației, pământ agricol relativ mai puțin și cu oportunități pentru dezvoltarea turismul rural (Brașov, Sibiu, Mureș, Argeș, Neamț, Covasna și Harghita). Prețul mediu al unui hectar de teren a fost în 1999 de 400 dolari, care este mult inferior prețurilor practicate în țările UE, fiind determinat și de declinul agriculturii și al economiei românești în ansamblu, capacității de concurență reduse a produselor agricole românești, stării de subdezvoltare a piețelor produselor agricole, precum și a productivității reduse obținute (pentru comparație, a se vedea tabelul 3).

**Tabelul 3: O comparație privind prețul terenurilor în unele țări ale UE**

	Prețul pământului \$/hectar
Germania	8.668
Italia	9.592
Danemarca	7.514
Grecia	4.260
Spania	2.982
Irlanda	5.803

Franța	2.803
Finlanda	2.477

**Sursa:** Popescu, M. - *Piața funciară în România*, Academia Română, CIDE, București, 2000.

Și în celelalte țări candidate la integrare prețul pământului a fost relativ scăzut comparativ cu cele din Uniunea Europeană. Astfel, în Polonia, în zone preponderent agricole prețul pământului a fost de 300 și 500 \$/ha, cu oscilații între 4000 \$/ha în zona Varșoviei și aproximativ 200 \$/ha în zona de nord a țării. În Ungaria, prețul pământului a fost mic, situându-se în medie la 12% din cel existent în țările Uniunii Europene.

## 5. Concluzii și recomandări

Una din cele mai sensibile probleme ale capitolului 4 de negocieri, capitol privind libera circulație a capitalului o reprezintă dreptul străinilor de a investi liber în proprietăți imobiliare.

În prezent nu există un *acquis communautaire* cu privire la dreptul de proprietate al străinilor, legislația europeană abordând numai tangențial această problemă, fie prin dispozițiile legale privind acceptarea Convenției Europene a Drepturilor Omului (care prevede respectarea dreptului de proprietate al propriilor cetățeni și a străinilor rezidenți în țara respectivă), fie prin intermediul celor patru libertăți fundamentale (liberarea de mișcare a persoanelor, bunurilor, serviciilor și a capitalului), care implică faptul că dreptul de proprietate este recunoscut prin aplicarea principiului nediscriminării și a egalității tratamentului.

Concluzia noastră este că, dacă multe state continuă să înstituiască restricții privind dreptul de proprietate a străinilor asupra terenurilor, imperatiile pieței unice europene vor juca un rol important în reducerea graduală a acestor restricții. Există o serie de argumente practice care explică aceste restricții, cel mai important făcând referire la preocuparea statelor cu privire la pierderea controlului

asupra activelor funciare, precum și în legătură cu posibile speculații pe piața funciară. Cu toate acestea, statele abordează echilibrat problema integrării imperatiilor pieței unice, cu cele referitoare la necesitatea atragerii investițiilor străine, care pot fi descurajate puternic de către un regim restrictiv asupra proprietății străine a terenurilor.

Din perspectiva *acquis-ului comunitar*, legislația românească în domeniu evidențiază mai degrabă un stadiu de compatibilitate. În plus, legislația românească pare a fi suficient de modernă și coerentă. De asemenea, constatăm că cererile inițiale ale României – mai degrabă restrictive – pentru perioada de tranziție asupra drepturilor de proprietate a străinilor au devenit în prezent mai flexibile și în concordanță cu propunerea făcută de Comisia Europeană unor țări candidate la aderare. În acest fel, România a deschis efectiv calea spre armonizare cu *acquis communautaire*.

Legislația României și practica în domeniu pare a fi într-un stadiu destul de avansat în comparație cu legislațiile țărilor candidate, persoanele juridice (companiile) putând deține pământ în România pentru scopuri de afaceri (industrie sau agricultură) chiar dacă au capital integral străin.

Principalul obstacol în calea armonizării complete rămâne articolul 41 (2) al Constituției României, care interzice cetățenilor străini și apatrizilor să dețină pământ. În capitolul 4 al Documentului de poziție, guvernul României a anunțat deja că este pregătit să examineze abolirea acestei interdicții, prin amendarea adecvată a Constituției până la data aderării. Se întrevăd câteva soluții:

1) Introducerea în Constituție (urmând modelul câtorva constituții europene) a unei noi prevederi ce permite oricărui individ (național sau non-național) să dețină pământ. Această soluție ar intra în conflict cu o veche mentalitate românească, adânc înrădăcinată și mult speculată de anumite fracțiuni politice, ce este reflectată de aversiunea față de “vânzarea țării la străini”.

2) Adăugarea la paragraful 41.2 (care se referă la interdicție) a expresiei “cu rezerva obligațiilor internaționale asumate de România”. O asemenea abordare ar pune, fără îndoială, România în acord cu cerințele Uniunii Europene. Totuși, dacă România nu trece la încheierea de tratate bilaterale cu țările non-europene, această alternativă ar conduce la excluderea de la dreptul de proprietate asupra pământului a tuturor naționalilor non-europeni. Acest lucru nu numai că ar descuraja investițiile străine ce provin din țări din afara Europei, dar ar provoca și acuzații de incorectitudine și discriminare (de exemplu, ex-naționali români de origine iudaică ce au emigrat și care pot fi interesați de întoarcerea și investirea în România ar putea provoca acuze de anti-semitism împotriva țării).

3) O altă alternativă ar putea fi introducerea în Constituție a condiției de reciprocitate (urmând modelul Turciei și al câtorva state din S.U.A.). Străinii ar putea astfel să cumpere pământ în România, cu condiția ca legislația țării lor să permită românilor cumpărarea de teren în respectivele țări. Noi nu încurajăm o asemenea abordare din moment ce în marea majoritate a cazurilor indivizii nu își aleg naționalitatea. Drepturile omului și cele de proprietate rămân drepturi individuale și noi credem că interferența directă sau indirectă a statului cu acestea ar trebui restricționată la minim.

4) Pur și simpla abolire a interdicției. Această soluție nu va însemna neapărat faptul că străinii pot cumpăra liber pământ, din moment ce legea va avea sarcina introducerii posibilelor interdicții. Această alternativă pare a fi cea mai adecvată. Avantajul acestei

abordări ar fi flexibilitatea procedurii de elaborare a legii comparativ cu procedura de modificare a constituției. Mai mult, cel mai recent raport al Comisiei a demonstrat încrederea Europei în România, aceasta câștigându-și locul în rândul democrațiilor lumii. În măsura în care nu există nici o îndoială legată de puterea legii și respectarea valorilor democratice în România, legislatorul țării ar trebui să emită legi adecvate în acest (și alte) domeniu (domenii).

### **Bibliografie:**

#### **Cărți:**

1. Ion E. Anghel - *Direct Foreign Investment in Romania*, Expert Publishing Co., Bucharest, 2002.
2. Ion Davidovici; Dinu Gavrilesco – *Economia creșterii agroalimentare*, editura Expert, București, 2002.
3. Ion P. Filipescu – *Drept civil, dreptul de proprietate și alte drepturi reale*, Ed. Actami, București, 1998.
4. Dumitru Florescu – *Drepturile de proprietate*, editura Titu Maiorescu, București, 2002.
5. Jörn Pipkorn, - *La Communauté européenne et la Convention européenne des droits de l'homme*, Actualités du Droit, Bruxelles, 1994.
6. Marin Popescu - *Lecțiile tranziției. Agricultura. 1990-2000*, editura Expert, București, 2001.

#### **Articole:**

1. Graham Avery – *Membership of the European Union. A catalyst for Romania*, European Institute of Romania, 15 July 2002.
2. Richard Chachia Caruna, member of Malta's negotiation team, statement delivered at the negotiating conference of 22 February 2002

(<http://www.foreign.gov.ro/pr/docsgov/2002/st020225c-RCC-doi229w.pdf>).

3. Commission of the European Communities, "2001, Regular Report on Romania's Progress towards Accession", Brussels, November, 2001.

4. Eugen Chelaru – *Dreptul de preemțiune reglementat de legea nr. 54/1998*, revista DREPTUL, nr. 8/1998.

5. Czaba Czaki and Zvi Lerman - *Land Reform and Farm Restructuring in East Central Europe and CIS in 1990's*, Review of Agricultural Economic, nr 6, 1997.

6. Enrico Grillo Pascuarelli – *The process of accession to the EU – The case of Romania*, European Institute of Romania, 12 April 2002.

7. Nicolae Idu; Iulia Zamfirescu - *Costs and Benefits of Accession to the European Union for Central and Eastern European Countries*, Working papers of European Institute of Romania no 4, Bucharest, 2002.

8. Stephen HOGSON, Cormac CULLINAN and Karen CAMPBELL, FAO Legal Papers on line "Land ownership and foreigners, A comparative analysis of regulatory approaches to the acquisition and use of land by foreigners", December 1999, (<http://www.fao.org/Legal/Prs-OL/hogson.pdf>),

9. Andras Inotai -*The Future of European Integration. Based on Experience in Hungary and Prospects for the Candidate Countries*, European Institute of Romania, 20 June 2002.

10. Dora Majoros - *A strategy to bring Hungarian land ownership legislation into conformity with European community law*, May 2000, ([http://www.commercialdiplomacy.org/ma\\_projects/ma\\_doral.html](http://www.commercialdiplomacy.org/ma_projects/ma_doral.html)).

11. Corneliu-Liviu Popescu – *Posibilitatea persoanelor fizice sau juridice care nu au cetățenia, respectiv naționalitatea română de a fi titulare ale dreptului de proprietate asupra terenurilor din România*, revista DREPTUL, nr. 8/1998.

12. Hildegard Puwak, - *Romania and EU. The Pre-Accession Stage and the EU's Future*, European Institute of Romania, 27 March 2002.

13. "Romania's position paper. Chapter 4 – Free Movement of Capital", Conference on Accession to the European Union – Romania, Brussels, February, 2001.

14. Study nr. 11 of Preaccession impact studies, Phare project RO 9907-00-01 "The influence of adopting the *acquis communautaire* on the Constitutional Order", Bucharest, 2002.