

Comunicarea interpretativă a Comisiei privind achiziția de terenuri agricole și dreptul Uniunii Europene

(2017/C 350/05)

În unele state membre, terenurile agricole sunt protejate prin lege. Având în vedere că terenul agricol este un activ rar și special, achiziția acestuia este adesea supusă anumitor condiții și restricții. Aceste legi funciare naționale, în vigoare în mai multe state membre ale UE, urmăresc obiective diferite, de la menținerea acestor terenuri în uz agricol la limitarea concentrării terenurilor, însă au în comun faptul că vizează evitarea speculațiilor excesive cu terenuri. Unele dintre preocupările cărora intenționează să le răspundă aceste legi, în special concentrarea terenurilor și speculațiile cu terenuri, au ajuns recent pe un loc mai important în agenda politică. La 27 aprilie 2017, Parlamentul European a adoptat un raport privind concentrarea terenurilor agricole și accesul agricultorilor la terenuri ⁽¹⁾.

Achiziționarea terenurilor agricole intră în sfera dreptului UE. Investitorii intra-UE se bucură de libertățile fundamentale și, în primul rând, de libera circulație a capitalurilor și de libertatea de stabilire. Aceste libertăți constituie părți integrante ale pieței interne în care mărfurile, persoanele, serviciile și capitalurile pot circula liber. Piața internă cuprinde și agricultura ⁽²⁾. Recent, Comisia a subliniat faptul că politica agricolă comună (PAC) vizează să contribuie la cele zece priorități formulate de această instituție, printre care se numără și o piață internă mai profundă și mai echitabilă ⁽³⁾. În același timp, dreptul UE recunoaște, de asemenea, caracterul specific al terenurilor agricole. Tratatul permite restricții asupra investițiilor străine în terenuri agricole în cazul în care acestea sunt proporționale cu obiectivul de a proteja interese publice legitime, cum ar fi prevenirea speculațiilor excesive cu terenuri, menținerea comunităților agricole sau sprijinirea și dezvoltarea unei agriculturi viabile. Acest lucru reiese clar din jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE). Spre deosebire de celelalte libertăți fundamentale prevăzute în tratat, libera circulație a capitalurilor – cu eventualele sale restricții legitime, astfel cum au fost stabilite de Curtea de Justiție a Uniunii Europene – se aplică și investitorilor din țările terțe. Prin urmare, prezenta comunicare interpretativă se referă la achizițiile de terenuri agricole atât intra-UE, cât și extra-UE.

Prezenta comunicare interpretativă a Comisiei se referă la avantajele și provocările pe care le implică investițiile străine ⁽⁴⁾ în terenuri agricole (1). De asemenea, în comunicare se precizează legislația UE aplicabilă (2) și jurisprudența în materie a CJUE (3). În cele din urmă, comunicarea trage câteva concluzii de ordin general din jurisprudență privind modul în care se poate răspunde intereselor publice legitime în conformitate cu dreptul UE (4). Astfel, comunicarea vizează să contribuie cu elemente de reflecție la dezbaterea privind investițiile străine în terenuri agricole pentru a sprijini statele membre care sunt în curs de adaptare a legislației interne sau care ar dori să facă acest lucru într-o etapă ulterioară și pentru a promova diseminarea pe scară mai largă a celor mai bune practici în acest domeniu complex. În același timp, comunicarea răspunde solicitării Parlamentului European de a publica orientări privind modul de reglementare a piețelor de terenuri agricole în conformitate cu dreptul UE ⁽⁵⁾.

1. Achiziția de terenuri agricole în UE

(a) Necesitatea de a reglementa piețele funciare agricole

Terenurile agricole reprezintă un activ special. În 2012, Organizația Națiunilor Unite a invitat statele să asigure o guvernare responsabilă a proprietății funciare. În acest scop, Organizația Națiunilor Unite pentru Alimentație și Agricultură (FAO) a publicat „orientări voluntare” privind guvernarea în materie de proprietate funciară ⁽⁶⁾. În orientările respective se subliniază importanța centrală a terenurilor „pentru atingerea obiectivelor legate de respectarea drepturilor omului, securitatea alimentară, eradicarea sărăciei, asigurarea unor mijloace de subsistență durabile, stabilitatea socială, securitatea locuințelor, dezvoltarea rurală și creșterea economică și socială” ⁽⁷⁾. Reprezentând aproape jumătate din teritoriul UE,

⁽¹⁾ A se vedea Parlamentul European: „Raport referitor la situația actuală a concentrării terenurilor agricole în UE: cum se poate facilita accesul agricultorilor la terenuri?”, 2016/2141(INI).

⁽²⁾ A se vedea articolul 38 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

⁽³⁾ IP/17/187 din 2 februarie 2017; https://ec.europa.eu/commission/priorities_ro

⁽⁴⁾ Termenul „investitori străini” utilizat în prezenta comunicare se referă la investitorii intra-UE și la investitorii din țări terțe, în limitele în care acestora din urmă li se aplică libera circulație a capitalurilor (a se vedea secțiunea 2a). Se reamintește faptul că, din punct de vedere practic, cea mai mare parte a achizițiilor de terenuri agricole din UE au loc într-un context intra-UE.

⁽⁵⁾ A se vedea Parlamentul European „Raport referitor la situația actuală a concentrării terenurilor agricole în UE: cum se poate facilita accesul agricultorilor la terenuri?”, 2016/2141(INI), punctul 37.

⁽⁶⁾ „Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security” (Orientări voluntare privind guvernarea responsabilă a proprietății funciare, a locurilor de pescuit și a pădurilor în contextul securității alimentare naționale).

⁽⁷⁾ A se vedea punctul 2.4.1 din Orientările voluntare. Importanța crucială a terenurilor pentru securitatea alimentară, dat fiind faptul că oferta este limitată, este subliniată și în: Avizul Comitetului Economic și Social European din 21 ianuarie 2015 privind „Acapararea terenurilor – un semnal de alarmă pentru Europa și o amenințare iminentă la adresa agriculturii familiale” (aviz din proprie inițiativă), punctul 6.3.

terenurile agricole sunt expuse unor presiuni exercitate de factori precum utilizările neagricole și, în anumite perioade, creșterea cererii de alimente, energie și biomasă. Din cauza extinderii zonelor urbane și a infrastructurii de transport, în Europa se pierd în fiecare an soluri care acoperă o suprafață mai mare decât cea a orașului Berlin⁽⁸⁾.

Unele constituții naționale⁽⁹⁾ și multe legi funciare naționale acordă o protecție specială terenurilor agricole. În special în ultimii ani, protecția terenurilor agricole se află pe un loc prioritar pe agenda politică a mai multor țări. Începând din 2013, și în special după expirarea perioadelor de tranziție de care au beneficiat în temeiul tratatelor de aderare⁽¹⁰⁾, Ungaria, Slovacia, Letonia, Lituania, Bulgaria, România și Polonia au adoptat legi funciare pentru a răspunde evoluțiilor nedorite de pe piețele lor funciare.

În prezent, nevoia de a reglementa piețele funciare agricole ar putea fi deosebit de urgentă în acele țări care au făcut obiectul unei reforme funciare cuprinzătoare în ultimii ani⁽¹¹⁾. În unele state membre au avut loc sau sunt încă în curs de desfășurare procese de restituire și privatizare a terenurilor aflate în proprietatea statului⁽¹²⁾. În plus, prețurile terenurilor agricole în aceste state membre sunt în continuare scăzute în comparație cu alte state membre (a se vedea figura 1 din anexă), în ciuda creșterii observate în ultimii zece ani (a se vedea figura 2 din anexă)⁽¹³⁾. În acest context, fermierii și-au exprimat îngrijorarea cu privire la eventualul interes pentru terenuri agricole manifestat de alți investitori.

Reglementările în materie de vânzări de terenuri au avut în general ca obiectiv să mențină caracteristicile agricole ale acestor active, să asigure buna desfășurare a cultivării terenurilor și viabilitatea fermelor existente și să ofere garanții împotriva speculațiilor cu terenuri. Astfel, prin aceste reglementări s-a impus adesea o autorizație administrativă în cazul vânzării de terenuri și li s-a conferit autorităților sau organismelor competente atribuția de a formula obiecții la vânzările care contravin obiectivelor reglementării. Un exemplu întâlnit frecvent se referă la situația în care terenul urmează să fie vândut unei persoane care nu este fermier, atunci când de acest teren este interesat și un fermier localnic care are nevoie de pământ. Autoritățile competente pot interveni și în cazul în care consideră că prețul de vânzare este disproporționat în raport cu valoarea terenului. Unele reglementări privind vânzările de terenuri acordă un drept de preemțiune autorităților sau organismelor publice, astfel încât acestea să poată să revândă terenurile altui cumpărător sau să le arendeze, în concordanță cu politica agricolă. O altă abordare în materie de reglementare pentru a găsi soluții la problema pe care o reprezintă consolidarea terenurilor locale este acordarea unui drept de preemțiune anumitor categorii de părți interesate, cum ar fi locatarului sau proprietarului terenului învecinat celui care este scos la vânzare⁽¹⁴⁾.

(b) Investițiile externe, deși în creștere, continuă să fie scăzute

În Europa, investițiile străine în terenuri agricole par să fie limitate ca amploare. În special în UE-15⁽¹⁵⁾, investițiile provenind din alte țări în terenuri agricole reprezintă în continuare un fenomen excepțional⁽¹⁶⁾. Interesul investitorilor străini s-a axat mai mult pe țările din Europa Centrală și de Est, unde, începând cu 1989, agricultura a cunoscut o tranziție importantă de la exploatarea sau cooperativele agricole de stat la exploatarea agricole private în economiile de piață.

Este dificil să se obțină date fiabile privind investițiile străine care au ca obiect în mod specific terenurile agricole. Informațiile colectate de Comisie din baza de date Land Matrix⁽¹⁷⁾ arată că, de exemplu, din 2004, investitorii

⁽⁸⁾ http://ec.europa.eu/agriculture/events/2015/outlook-conference/brochure-land_en.pdf

⁽⁹⁾ De exemplu, în conformitate cu articolul 21 alineatul (1) din Constituția Bulgariei, „[p]ământul reprezintă o comoară națională aflată sub protecția specială a statului și a societății”.

⁽¹⁰⁾ Tratatul de aderare prevedea derogări tranzitorii de la principiul liberei circulații a capitalurilor în ceea ce privește achiziționarea de terenuri agricole. Statele membre aderente au fost autorizate să își mențină, în perioada de tranziție, sistemele naționale care interziceau achiziționarea de terenuri de către cetățenii altor state membre ale UE sau ale SEE. Aceste derogări au expirat la 1 ianuarie 2014 pentru Bulgaria și România, la 1 mai 2014 pentru Ungaria, Letonia, Lituania și Slovacia și la 1 mai 2016 pentru Polonia (în cazul Croației, derogarea va expira în 2020, cu posibilitatea ca acest stat să solicite o prelungire cu trei ani).

⁽¹¹⁾ Acest lucru este evidențiat, de exemplu, de către Comitetul pentru agricultură din cadrul Adunării Naționale a Ungariei în avizul din proprie inițiativă prezentat la 26 mai 2015 privind ancheta pe care acest organism a lansat-o privind legislația care reglementează dreptul de folosință și dreptul de proprietate asupra terenurilor agricole în noile state membre: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/reports/reports_other/npo/hungary/unsolicited_en.htm

⁽¹²⁾ M.H. Orbison, *Land reform in Central and Eastern Europe after 1989 and its outcome in the form of farm structures and land fragmentation* (Reforma funciară în țările din Europa Centrală și de Est după 1989 și rezultatele acesteia asupra structurilor agricole și a fragmentării terenurilor), 2013 <http://www.fao.org/docrep/017/aq097e/aq097e.pdf>

⁽¹³⁾ P. Ciaian, D. Drabik, J. Falkowski, d'A. Kancs, *Market Impacts of new Land Market Regulations in Eastern EU States* (Impactele noilor reglementări ale piețelor funciare în statele din estul UE), Rapoarte tehnice ale JRC, 2016.

⁽¹⁴⁾ A se vedea și: J. Swinnen, K. van Herck, L. Vranken, *The Diversity of Land Markets and Regulations in Europe, and (some of) its Causes* [Diversitatea piețelor și reglementărilor funciare în Europa și (unele dintre) cauzele acesteia], *The Journal of Development Studies*, 2016, vol. 52, nr. 2, p. 186-205.

⁽¹⁵⁾ Țările membre ale Uniunii Europene în 2004: Austria, Belgia, Danemarca, Finlanda, Franța, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburg, Portugalia, Spania, Suedia, Țările de Jos și Regatul Unit.

⁽¹⁶⁾ Există, de exemplu, rapoarte cu privire la investiții recente din China în unele exploatarea agricole și viticole franceze: R. Levesque, *Chinese purchases in the Berry* (Achiziții chinezești în Berry), în: *La Revue foncière*, ediția mai-iunie, 2016, p. 10.

⁽¹⁷⁾ O inițiativă a Coaliției internaționale pentru terenuri (International Land Coalition – ILC): www.landmatrix.org

străini au achiziționat drepturi de exploatare sau de control asupra a aproximativ 68 000 ha în Bulgaria, 8 000 ha în Lituania și 84 000 ha în România. Aceste cifre estimative privind achizițiile reprezintă – din totalul terenurilor arabile – 1,3 % în Bulgaria, 2,3 % în Lituania și 0,4 % în România⁽¹⁸⁾. Situația nu pare să fie substanțial diferită în alte țări din Europa Centrală și de Est. În măsura în care sunt disponibile, statisticile oficiale din Ungaria și Polonia sau studiile privind Slovacia și Letonia sugerează că străinii dețin sau controlează aproximativ 1 % din terenul arabil utilizat⁽¹⁹⁾.

Cu toate acestea, interesul investitorilor străini în terenurile agricole pare să fie în creștere. Se pare că în special criza financiară globală a avut efecte asupra investițiilor în terenuri agricole. Căutând alternative într-un context agitat al piețelor financiare, investitorii financiari au investit în terenuri agricole⁽²⁰⁾. În paralel, preocupările legate de securitatea alimentară și programele dedicate biocombustibilului și biogazului au contribuit la creșterea interesului investitorilor⁽²¹⁾.

(c) *Subiectul achiziției de terenuri agricole – pe agenda politică*

Preocupări legate de investițiile străine în terenuri agricole nu sunt de dată recentă. Cu toate acestea, recenta sporire a investițiilor în terenuri agricole a dus la o îngrijorare mai pronunțată în unele state membre. Pe de o parte, efectul investițiilor străine a fost uneori perceput ca fiind unul de excluziune a fermierilor locali. În al doilea rând, există temerea, de dată mai recentă, că suprafețele (în diminuare) de teren cultivabil au devenit vulnerabile față de speculatori sau investitori fără scrupule. Au fost exprimate temeri în legătură cu fenomenele din ce în ce mai răspândite de concentrare a terenurilor și de speculații funciare, precum și în legătură cu impactul negativ pe care acestea îl au în ceea ce privește securitatea alimentară, ocuparea forței de muncă, mediul înconjurător, calitatea solurilor și dezvoltarea rurală⁽²²⁾. Unele voci critice pun sub semnul întrebării avantajele achizițiilor străine în UE și susțin că fondurile de investiții și întreprinderile internaționale de talie mare îi privează pe fermierii săraci, cu terenuri de talie redusă, de resursele funciare și au un efect perturbator asupra dezvoltării rurale⁽²³⁾.

Aceste preocupări au ajuns și pe agenda instituțiilor europene. La 21 ianuarie 2015, Comitetul Economic și Social European (CESE) a emis avizul „Acapararea terenurilor – un semnal de alarmă pentru Europa și o amenințare iminentă la adresa agriculturii familiale”⁽²⁴⁾, în care libera circulație a capitalurilor a fost identificată ca vector al achizițiilor funciare care se încadrează în fenomenul de „acaparare a terenurilor”.

De asemenea, Parlamentul European a manifestat interes cu privire la acest subiect, solicitând un studiu privind „Amplora fenomenului de acaparare a terenurilor agricole în UE”, care a fost publicat în mai 2015⁽²⁵⁾. La 27 aprilie 2017, Parlamentul European a adoptat „Raportul privind situația actuală a concentrării terenurilor agricole în UE: cum se poate facilita accesul agricultorilor la terenuri?”⁽²⁶⁾. Raportul scoate în evidență gradul de concentrare a terenurilor în mâinile unui număr limitat de întreprinderi agricole și neagricole și riscurile inerente, cum ar fi accesul dificil al fermierilor (în special al micilor fermieri și al familiilor de fermieri) la terenuri agricole. În consecință,

⁽¹⁸⁾ Documentul de lucru al serviciilor Comisiei Europene, *Circulația capitalurilor și libertatea plăților*, 5 martie 2015, SWD (2015) 58 final, p. 21. Cu toate acestea, trebuie să se țină seama de faptul că datele nu sunt întotdeauna disponibile imediat și, prin urmare, estimările actuale variază în mod semnificativ. De exemplu, s-a raportat, de asemenea, că apropierea terenurilor agricole de către străini a crescut în România cu 57 % între 2010 și 2013, ceea ce ar însemna aproximativ 7 % din suprafața agricolă totală în 2013: P. Ciaian, D. Drabik, J. Falkowski, d'A. Kancs, *Market Impacts of new Land Market Regulations in Eastern EU States*, (Impacturile noilor reglementări ale piețelor funciare în statele din estul UE), Rapoarte tehnice ale JRC, 2016, p. 10.

⁽¹⁹⁾ Parlamentul European, Direcția Generală Politici Interne, *Amplora fenomenului de acaparare a terenurilor agricole în UE*, Studiu, 2015, p. 19-20.

⁽²⁰⁾ Câteva exemple în acest sens figurează în următoarele documente: Parlamentul European, Direcția Generală Politici Interne, *Amplora fenomenului de acaparare a terenurilor agricole în UE*, Studiu, 2015, p. 23 (de exemplu, investițiile efectuate de grupul neerlandez Rabobank în Polonia și în România; de societatea italiană de asigurări Generali în România, de filiala Allianz din Germania în Bulgaria, de grupul bancar și de asigurări KBC din Belgia în estul Germaniei și în Lituania).

⁽²¹⁾ Impactul crizei financiare și economice asupra agriculturii rămâne ambiguu. Deși criza a fost resimțită la nivelul veniturilor agricole în 2009, redresarea a intervenit rapid și decalajul față de salariul mediu brut în economie a continuat să se reducă. În paralel s-a înregistrat o scădere temporară a fluxului de forță de muncă din agricultură către alte sectoare și chiar o stagnare sau o creștere în unele state membre.

⁽²²⁾ Maria Heubuch, Grupul Verzilor/ALE, Parlamentul European (Editor), *Land Rush – Sellout of Europe's Farmland* (Goana după pământ – Vânzarea pământurilor agricole ale Europei), 2016; *Friends of the Earth, Farming Money: How European Banks and private finance benefit from food speculation and land grabs* (Banii din agricultură: Cum beneficiază băncile și organisme de finanțare privată europene de speculațiile funciare și de acapararea terenurilor), 2012 http://www.foeeurope.org/sites/default/files/publications/farming_money_foee_jan2012.pdf

⁽²³⁾ Franco, J.C. și Borrás, S.M. (editori) (2013), *Land concentration, land grabbing and people's struggles in Europe* (Concentrarea și acapararea terenurilor și eforturile oamenilor în Europa), Amsterdam, Transnational Institute; Van der Ploeg, J.D., Franco J.C. & Borrás S.M. (2015) *Land concentration and land grabbing in Europe: a preliminary analysis* (Concentrarea și acapararea terenurilor în Europa: o analiză preliminară), *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement*, 36:2, 147-162; Ecoruralis (2016) *Land Issues and Access to Land* (Aspecte în materie funciară și accesul la terenuri). http://www.ecoruralis.ro/web/en/Programs_and_Activities/Land_Issues_and_Access_to_Lan%20d/ (accesat în 2016).

⁽²⁴⁾ 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” (aviz din proprie inițiativă), punctele 1.9 și 1.12.

⁽²⁵⁾ Parlamentul European, Direcția Generală Politici Interne, *Amplora fenomenului de acaparare a terenurilor agricole în UE*, Studiu, 2015, p. 17, 24, 25.

⁽²⁶⁾ A se vedea Parlamentul European: „Raport referitor la situația actuală a concentrării terenurilor agricole în UE: cum se poate facilita accesul agricultorilor la terenuri?”, 2016/2141(INI).

Parlamentul solicită o mai bună monitorizare a evoluțiilor de pe piețele de vânzare a terenurilor. În special, acesta solicită Comisiei să monitorizeze toate domeniile de politică relevante, în special agricultura, finanțele și investițiile, „pentru a stabili dacă acestea promovează sau împiedică concentrarea terenurilor agricole în UE”. De asemenea, Parlamentul invită Comisia „să publice un set de criterii clare și cuprinzătoare”, care „să le indice clar statelor membre ce măsuri de reglementare a pieței funciare sunt permise” în temeiul dreptului Uniunii.

În ceea ce privește agenda politică în sens mai larg, există percepția că alte domenii de politică sunt un posibil factor de influență. Răspunsurile la recenta consultare publică privind simplificarea și modernizarea PAC au evidențiat o serie de probleme pentru fermieri, cum ar fi cerințele administrative, reglementările funciare și în special prețurile ridicate ale terenurilor agricole în unele state membre. În plus, s-au exprimat îngrijorări și anterior cu privire la diferențele dintre nivelul plăților directe de la un stat membru la altul, ceea ce poate nu a asigurat întotdeauna condiții de concurență echitabile în ceea ce privește accesul la terenuri agricole. Diferența dintre plățile directe a fost abordată în ultimul cadru financiar multianual (CFM 2014-2020) prin intermediul așa-numitei convergențe externe a plăților directe și ar putea fi un aspect care să atragă din nou atenția.

În plus, alte măsuri întreprinse la nivelul UE pot fi relevante în contextul achiziționării de terenuri agricole. Directiva (UE) 2015/849 a Parlamentului European și a Consiliului ⁽²⁷⁾ a intrat în vigoare recent. Directiva are ca scop asigurarea unui grad sporit de transparență cu privire la adevărații proprietari ai societăților și ai fiduciarilor, ceea ce ar putea atenua și preocupările a căror soluționare se încearcă în prezent prin impunerea de restricții la achiziționarea de terenuri agricole în unele țări în care autoritățile se tem că transferurile de acțiuni între persoanele juridice care dețin terenuri agricole pot fi folosite pentru a eluda condițiile impuse cumpărătorilor. Propunerea recentă a Comisiei de a modifica această directivă va spori și mai mult transparența.

În cele din urmă, în ceea ce privește investitorii din țări terțe, recenta propunere a Comisiei de instituire a unui cadru pentru controlul investițiilor străine are drept obiectiv să ofere securitate juridică statelor membre care au adoptat sau doresc să adopte mecanisme de verificare a investițiilor directe din țări terțe, în contextul competenței exclusive a Uniunii în domeniul politicii comerciale comune, care include investițiile străine directe ⁽²⁸⁾. Propunerea stabilește un cadru destinat statelor membre și, în anumite cazuri, Comisiei, pentru verificarea investițiilor directe provenite din țări terțe în Uniunea Europeană, permițând în același timp statelor membre să țină seama de situațiile lor individuale și de circumstanțele naționale, cu scopul de a-și proteja interesele esențiale invocând motive de ordine publică sau de securitate. Noile norme permit statelor membre să adopte sau să mențină mecanisme adecvate de verificare a investițiilor străine directe, sub rezerva îndeplinirii anumitor condiții prevăzute de regulament ⁽²⁹⁾.

(d) *Beneficiile investițiilor străine pe piețele funciare reglementate corespunzător*

FAO concluzionează, în urma studiilor pe care le-a efectuat, că la nivel global investițiile agricole străine sunt în beneficiul economiilor naționale, al comunităților locale și al sectorului agricol atunci când instituțiile și normele naționale acordă stimulentele corespunzătoare tuturor participanților de pe piață ⁽³⁰⁾. În Europa, investițiile străine au reprezentat și o sursă importantă de capital, de tehnologie și de cunoștințe, toate foarte necesare, și au contribuit la ameliorarea productivității agricole și a calității produselor ⁽³¹⁾.

Libera circulație a capitalurilor este esențială pentru a spori volumul investițiilor transfrontaliere și pentru a le permite întreprinderilor locale să aibă un acces mai bun la finanțare. Trebuie subliniat faptul că fermele se confruntă adesea cu dificultăți în găsirea de fonduri pentru investițiile necesare. Ca și alte structuri mici, întreprinderile agricole de talie mică se confruntă cu restricții la creditare și există indicii că agricultura este subcapitalizată în multe țări ⁽³²⁾.

⁽²⁷⁾ Directiva (UE) 2015/849 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 mai 2015 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012 al Parlamentului European și al Consiliului și de abrogare a Directivei 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului și a Directivei 2006/70/CE a Comisiei (JO L 141, 5.6.2015, p. 73).

⁽²⁸⁾ În temeiul articolului 3 alineatul (1) litera (e) și al articolului 207 alineatul (1) din TFUE.

⁽²⁹⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3183_ro.htm

⁽³⁰⁾ <http://www.fao.org/investment-in-agriculture/en/> A se vedea și: OCDE, Cadrul politic pentru investiții în agricultură, 2013.

⁽³¹⁾ Raport al Comisiei către Consiliu, Reexaminarea măsurilor tranzitorii privind achiziția de terenuri agricole, prevăzute în Tratatul de aderare din 2005, 14.12.2010, p. 2; Raport al Comisiei către Consiliu, Reexaminarea măsurilor tranzitorii privind achiziția de terenuri agricole, prevăzute în Tratatul de aderare din 2003, 16.7.2008, p. 7; Comunicat de presă al Comisiei Europene, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1750_en.htm?locale=en; Nota de presă a Comisiei Europene http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-244_en.htm?locale=en

⁽³²⁾ Kristina Hedman Jansson, Ewa Rabinowicz, Carl Johan Lagerkvist, *The Institutional Framework for Agricultural Credit Markets in the EU* (Cadrul instituțional al piețelor de credit agricol din UE), în: Johan Swinnen și Louise Knops (editori), *Land, Labour and Capital Markets in European Agriculture* (Piața funciară, piața muncii și piața capitalurilor în agricultura europeană), Centrul de Studii Politice Europene, 2013, p. 254; Sami Myyrä, *Agricultural Credit in the EU* (Creditele agricole în UE), în: Johan Swinnen și Louise Knops (a se vedea referința anterioară), p. 260. Imperfecțiunile pieței de capital relevante pentru fermieri au fost identificate și discutate de către: Centrul de Studii Politice Europene (CEPS) și Centrul pentru performanța instituțională și economică (LICOS) din cadrul Universității din Leuven: *Review of the Transitional Restrictions Maintained by Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate* (Reexaminarea restricțiilor tranzitorii menținute de statele membre cu privire la achiziția de terenuri agricole), raport final, 2007, p. 13-17; Centrul de Studii Politice Europene (CEPS): *Review of the Transitional Restrictions Maintained by Bulgaria and Romania with regard to the Acquisitions of Agricultural Real Estate* (Reexaminarea restricțiilor tranzitorii menținute de Bulgaria și România cu privire la achiziția de terenuri agricole), raport final, octombrie 2010, p. 19-23.

Efectele benefice ale investițiilor străine au fost demonstrate de mai multe studii comandate de Comisie în cadrul procesului de revizuire a perioadelor de tranziție⁽³³⁾, precum și de studii externe⁽³⁴⁾. În măsura în care au fost permise investițiile străine (de exemplu, prin arendarea de terenuri, dreptul de stabilire, instituirea unei entități juridice sau investiții în industria alimentară), s-a dovedit că acestea au stimulat creșterea productivității în sectorul agricol⁽³⁵⁾. Prin urmare, pare echitabil să se concluzioneze că prin intermediul investițiilor străine se poate adăuga valoare terenurilor insuficient utilizate și se pot recultiva terenuri abandonate. Aceste investiții pot îmbunătăți și mai mult accesul pe piață al fermierilor, precum și condițiile de muncă ale lucrătorilor agricoli. În cele din urmă, investițiile străine pot spori potențialul de export al produselor agricole.

(e) *Demersul juridic al Comisiei în cazul unor legi funciare adoptate recent în unele state membre*

Modificările recente aduse legislațiilor din Ungaria, Slovacia, Letonia, Lituania, Bulgaria și România coincid cu sfârșitul perioadelor de tranziție în care tratatele de aderare le permiteau acestor țări să limiteze achizițiile de terenuri agricole efectuate de investitori din UE.

Noile legi au eliminat restricțiile prevăzute în tratatele de aderare, dar au introdus, în paralel, o serie de restricții care au ca obiectiv declarat reducerea concentrării și a speculațiilor funciare, menținerea unei utilizări agricole adecvate și eficiente a acestor terenuri, conservarea unei populații rurale, abordarea fragmentării terenurilor sau promovarea unor ferme de talie mijlocie viabile. În acest scop, legislația în cauză a impus anumite condiții pentru achiziția de terenuri, cum ar fi, printre altele, obținerea în prealabil a unei autorizații administrative și, în special, cerințe precum cea ca persoana care cumpără terenul agricol să fie cea care îl cultivă, să aibă o formare profesională în agricultură și să locuiască sau să își desfășoare activitatea în țara respectivă. În plus, noile legi favorizează anumite categorii de cumpărători (de exemplu, arendașii, fermierii vecini sau localnicii) sau interzic vânzarea către persoane juridice.

Comisia recunoaște validitatea ca atare a obiectivelor cuprinse în aceste norme legislative, însă, examinând noile legi, a dorit să se asigure că unele prevederi ale acestora nu încalcă principiile fundamentale ale Uniunii Europene, și anume libera circulație a capitalurilor. În special, în opinia Comisiei, aceste prevederi discriminează, nu în mod formal, ci prin efectele pe care le au în practică, resortisanții din alte state membre ale UE sau impun alte restricții disproporționate care ar afecta negativ investițiile. Din acest motiv, în 2015, Comisia a inițiat proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva Bulgariei, Ungariei, Lituaniei, Letoniei și Slovaciei⁽³⁶⁾. Având în vedere că niciuna dintre aceste țări nu a fost în măsură să înlăture preocupările exprimate, la 26 mai 2016, Comisia a continuat procedura, inițiind al doilea și ultimul pas înainte de o eventuală sesizare a CJUE⁽³⁷⁾.

2. Legislația UE aplicabilă

La nivel european nu există o legislație secundară privind achiziția de terenuri agricole. Statele membre au competența și puterea de apreciere în ceea ce privește reglementarea piețelor lor funciare, însă trebuie să respecte principiile de bază ale tratatelor, în special în ceea ce privește libertățile fundamentale și nediscriminarea pe motiv de cetățenie sau naționalitate.

(a) *Libera circulație a capitalurilor și libertatea de stabilire*

Dreptul de a dobândi, de a folosi sau de a dispune de terenuri agricole intră sub incidența principiilor liberei circulații a capitalurilor prevăzute la articolele 63 și următoarele din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE)⁽³⁸⁾.

⁽³³⁾ A se vedea Centrul de Studii Politice Europene (CEPS) și Centrul pentru performanța instituțională și economică (LICOS) din cadrul Universității din Leuven: *Review of the Transitional Restrictions Maintained by Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate* (Reexaminarea restricțiilor tranzitorii menținute de statele membre cu privire la achiziția de terenuri agricole), raport final, 2007, p. ii; Centrul de Studii Politice Europene (CEPS): *Review of the Transitional Restrictions Maintained by Bulgaria and Romania with regard to the Acquisitions of Agricultural Real Estate* (Reexaminarea restricțiilor tranzitorii menținute de Bulgaria și România cu privire la achiziția de terenuri agricole), raport final, octombrie 2010, rezumat.

⁽³⁴⁾ A se vedea, de exemplu: J.F.M. Swinnen, L. Vranken, *Reforms and agricultural productivity in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Republics* (Reforme și productivitatea în agricultură în Europa Centrală și de Est și în fostele republici sovietice): 1989-2005, în *Journal of Productivity Analysis*, iunie 2010, volumul 33, numărul 3, p. 241-258, capitolele 2 și 7 (concluzii); L. Dries, E. Germenji, N. Noev J.F.M. Swinnen, *Farmers, Vertical Coordination, and the Restructuring of Dairy Supply Chains in Central and Eastern Europe* (Fermierii, coordonarea pe verticală și restructurarea lanțurilor de aprovizionare cu produse lactate în țările din Europa Centrală și de Est) în *World Development*, 2009, vol. 37, nr. 11, p. 1755; L. Dries/J.F.M. Swinnen, *Foreign Direct Investment, Vertical Integration, and Local Suppliers: Evidence from the Polish Dairy Sector* (Investițiile străine directe, integrare pe verticală și furnizori locali: dovezi din sectorul produselor lactate din Polonia), în: *World Development*, 2004, vol. 32, nr. 9, p. 1525 și urm. și p. 1541.

⁽³⁵⁾ J. Swinnen, K. van Herck, L. Vranken, *The Diversity of Land Markets and Regulations in Europe, and (some of) its Causes* [Diversitatea piețelor și reglementărilor funciare în Europa și (unele dintre) cauzele acesteia], *The Journal of Development Studies*, 2016, vol. 52, nr. 2, p. 202.

⁽³⁶⁾ A se vedea: IP/15/4673 din 23 martie 2015 și IP/15/4877 din 29 aprilie 2015.

⁽³⁷⁾ A se vedea: IP/16/1827 din 26 mai 2016.

⁽³⁸⁾ Acest lucru a fost confirmat în mai multe hotărâri ale CJUE; a se vedea, de exemplu, cauza C-370/05, Festersen, punctele 21-23, cauza C-452/01, Ospelt, punctul 24.

Aceste dispoziții din tratat conferă drepturi opozabile atât investitorilor, cât și beneficiarilor investițiilor. Ca regulă generală, sunt interzise toate restricțiile asupra circulației capitalurilor între statele membre, dar și între statele membre și țări terțe. CJUE a interpretat noțiunea de restricție ca însemnând toate măsurile care limitează investițiile sau care sunt susceptibile de a le împiedica, a le descuraja sau a le face mai puțin atractive ⁽³⁹⁾.

Atunci când investițiile în terenuri agricole reprezintă activități agricole antreprenoriale, acestea se pot încadra și în dispozițiile privind libertatea de stabilire: articolul 49 din TFUE interzice orice restricție asupra stabilirii resortisanților (persoane fizice sau juridice) unui stat membru pe teritoriul unui alt stat membru pentru exercitarea unei activități economice independente, cum ar fi agricultura.

Un element esențial inerent tuturor libertăților fundamentale este principiul nediscriminării pe motiv de cetățenie sau naționalitate. Acesta interzice atât discriminarea directă, cât și pe cea indirectă (forme disimulate de discriminare). Aceasta din urmă se referă la dispoziții naționale privind exercitarea libertăților fundamentale care nu discriminează explicit pe motiv de cetățenie sau naționalitate, dar care conduc în fapt la un rezultat echivalent.

Articolul 345 din TFUE prevede că „Tratatele nu aduc atingere regimului proprietății în statele membre”. Normele naționale care reglementează achiziția sau exploatarea terenurilor agricole privesc dreptul de proprietate, dar articolul 345 din TFUE nu se opune aplicării libertăților fundamentale sau a altor principii de bază din tratat. CJUE, în jurisprudența sa constantă, a respins o interpretare extinsă a articolului 345 din TFUE. De exemplu, în hotărârea Konle vizând dobândirea de bunuri imobile, Curtea a clarificat, în ceea ce privește acest articol, care la acel moment avea numărul 222: „[...] deși regimul proprietății continuă să fie de competența fiecărui stat membru, în temeiul articolului 222 din tratat, această dispoziție nu are drept efect sustragerea regimurilor de proprietate existente în statele membre din sfera de aplicare a normelor fundamentale ale tratatului” ⁽⁴⁰⁾. Prin urmare, în temeiul articolului 345 din TFUE, statele membre păstrează competența de a lua decizii în ceea ce privește regimul proprietății, sub rezerva respectării cerințelor impuse de dreptul UE.

(b) Restricții asupra libertăților fundamentale și posibile justificări

În general, recurgerea la măsuri naționale susceptibile să împiedice exercitarea libertăților fundamentale poate fi permisă doar dacă sunt îndeplinite o serie de condiții: măsurile nu sunt discriminatorii, sunt justificate de un interes public major, sunt potrivite pentru a atinge obiectivul urmărit, nu depășesc ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv și nu pot fi înlocuite cu alternative mai puțin restrictive (principiul proporționalității, a se vedea în detaliu mai jos, punctul 3 litera (b)). În plus, măsurile naționale trebuie să respecte celelalte principii generale ale dreptului UE, cum ar fi securitatea juridică.

În ceea ce privește în special libera circulație a capitalului, articolul 65 din TFUE prevede că această libertate nu aduce atingere anumitor drepturi ale statelor membre. Printre acestea se numără dreptul de a aplica dispoziții fiscale naționale specifice, de a lua măsuri de precauție și de supraveghere, în special în domeniul fiscal și în cel al supravegherii prudențiale a instituțiilor financiare. În plus, acest aspect având o importanță generală mai mare, în temeiul articolului 65 alineatul (1) litera (b) din TFUE, statele membre păstrează dreptul „de a adopta măsuri justificate de motive de ordine publică sau siguranță publică”.

Pentru mișcările de capital având ca destinație sau provenind din țări terțe se aplică criteriile diferite. CJUE a subliniat că acestea se înscriu într-un context juridic diferit de cel al circulației care are loc în cadrul Uniunii. În consecință, în temeiul tratatului, în cazul restricțiilor aplicabile în relația cu țările terțe se pot accepta justificări suplimentare ⁽⁴¹⁾, care pot fi și interpretate în sens mai larg ⁽⁴²⁾. În plus, fapt mai important în practică, orice restricții existente înainte de liberalizarea mișcărilor de capital se păstrează în conformitate cu articolul 64 alineatul (1) din TFUE. Data relevantă este 31 decembrie 1993 pentru toate statele membre, cu excepția Bulgariei, Estoniei și Ungariei (31 decembrie 1999) și a Croației (31 decembrie 2002). Aceasta înseamnă că restricțiile în vigoare înainte de aceste date care afectează resortisanții țărilor terțe nu pot fi contestate pe baza principiului liberei circulații a capitalului prevăzute în tratat.

⁽³⁹⁾ În ceea ce privește definirea noțiunii de restricții asupra circulației capitalurilor: CJUE, cauza C-112/05, Volkswagen, punctul 19; CJUE, cauzele conexe C-197/11 și 203/11, Libert, punctul 44; CJUE, cauza C-315/02, Lenz, punctul 21.

⁽⁴⁰⁾ CJUE, cauza C-302/97, Konle, punctul 38. A se vedea, de asemenea, cauza C-367/98, Comisia/Portugalia, punctul 48; Cauza C-463/00, Comisia/Spania (acțiuni privilegiate), punctul 56. A se vedea, de asemenea, cauzele C-163/99 și C-98/01, Comisia/UK (acțiuni privilegiate la societatea BAA); C-452/01, Ospelt, punctul 24; C-174/04, Comisia/Italia (suspendarea drepturilor de vot în întreprinderile privatizate); cauzele conexe C-463/04 și C-464/04, Federconsumatori; cauza C-244/11, Comisia/Grecia (acțiuni privilegiate la societăți pe acțiuni strategice), punctele 15 și 16. A se vedea, de asemenea, avizul avocatului general Roemer din 27 aprilie 1966 în cauzele conexe 56/64 și 58/64, Consten și Grundig, Rec., pagina 352 (366); cauza C-105/12, Essent, punctul 36.

⁽⁴¹⁾ CJUE, cauza C-101/05, Skatteverket, punctul 36, și cauza C-446/04, Test Claimants in the FII Group Litigation, punctul 171.

⁽⁴²⁾ A se vedea, de exemplu, cauza C-446/04, FII Group.

(c) *Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene*

În cele din urmă, în procesul de dobândire, exploatare sau înstrăinare a terenurilor agricole pot fi relevante și alte dispoziții din dreptul Uniunii, de exemplu dreptul de proprietate (articolul 17 din Carta drepturilor fundamentale), libertatea de alegere a ocupației (articolul 15 din Carta drepturilor fundamentale), libertatea de a desfășura o activitate comercială, inclusiv libertatea contractuală (articolul 16 din Carta drepturilor fundamentale).

(d) *Principiul securității juridice*

În plus, trebuie să se respecte și principiile securității juridice și încrederii legitime. Aceste principii implică, în special, ca o reglementare care are consecințe defavorabile pentru unele persoane să fie clară și precisă, iar aplicarea acesteia să fie previzibilă pentru persoanele în cauză⁽⁴³⁾. Dreptul de a se prevala de principiul protecției încrederii legitime se extinde la orice persoană pe care o autoritate administrativă a determinat-o să nutrească speranțe întemeiate prin furnizarea unor asigurări precise⁽⁴⁴⁾. În cele din urmă, drepturile fundamentale trebuie respectate.

3. Abordarea Curții de Justiție a Uniunii Europene în chestiunea terenurilor agricole

Unele legi funciare naționale care restricționează libera circulație a capitalurilor au fost contestate în fața instanțelor naționale, care, la rândul lor, s-au adresat CJUE pentru o interpretare corectă a dreptului UE. Prin urmare, CJUE a avut deja ocazia de a clarifica, prin decizii preliminare, modul în care dreptul UE afectează investițiile transfrontaliere în terenuri agricole.

(a) *Obiective de politică agricolă care pot justifica restricții ale libertăților fundamentale*

CJUE a recunoscut natura specifică a terenurilor agricole. În jurisprudența sa cu privire la achiziția de terenuri cu destinație agricolă, CJUE a recunoscut o serie de obiective de politică publică ce pot, în principiu, să justifice restricții asupra investițiilor în terenuri agricole, cum ar fi:

- majorarea suprafeței parcelor agricole, astfel încât acestea să poată fi exploatate în mod rentabil, prevenirea speculațiilor cu terenuri⁽⁴⁵⁾;
- conservarea comunităților agricole, menținerea unei distribuiri a drepturilor de proprietate asupra terenurilor care să permită dezvoltarea de exploatații agricole viabile și gestionarea spațiilor verzi și a zonelor rurale, încurajarea unei utilizări rezonabile a terenurilor disponibile pentru a evita presiunea funciară, prevenirea catastrofelor naturale și susținerea și dezvoltarea unei agriculturi viabile pe baza unor considerații sociale și de amenajare a teritoriului (ceea ce presupune menținerea destinației terenurilor agricole și continuarea folosirii acestora în condiții adecvate)⁽⁴⁶⁾;
- menținerea unei forme tradiționale de cultivare a terenurilor agricole, prin exploatarea directă a acestora și prin asigurarea faptului că sunt ocupate și exploatate predominant de proprietarii acestora, menținerea unei populații permanente în mediul rural și încurajarea utilizării rezonabile a terenurilor disponibile pentru a evita presiunea funciară⁽⁴⁷⁾;
- în scopul unei planificări urbane și rurale sau regionale și pentru interesul general, menținerea, în anumite regiuni, a unei populații permanente și a unei activități economice independente de sectorul turismului⁽⁴⁸⁾;
- conservarea teritoriului național în zonele desemnate ca fiind de importanță militară și protejarea intereselor militare împotriva riscurilor reale, specifice și grave⁽⁴⁹⁾.

În mai multe rânduri, CJUE a subliniat faptul că obiectivele respective sunt coerente cu obiectivele PAC prevăzute la articolul 39 din TFUE. Această dispoziție are ca obiectiv, printre altele, asigurarea unui nivel de trai echitabil pentru comunitatea agricolă, care să țină seama de caracterul special al activității agricole (de exemplu, structura socială, discrepanțele structurale și naturale existente între diferitele regiuni agricole). Este important să se ia act de faptul că CJUE s-a pronunțat în fiecare caz în parte, ținând seama întotdeauna de contextul circumstanțelor specifice fiecărei cauze. În concordanță cu jurisprudența constantă, derogările de la libertățile fundamentale trebuie interpretate în mod restrictiv. În orice caz, derogările de la libertățile fundamentale nu pot fi justificate de scopuri pur economice.

⁽⁴³⁾ CJUE, cauza C-17/03, VEMW, punctul 80.

⁽⁴⁴⁾ CJUE, cauzele conexate C-182/03 și C-217/03, Forum 187, punctul 147.

⁽⁴⁵⁾ Cauza C-182/83, Fearon, punctul 3.

⁽⁴⁶⁾ Cauza C-452/01, Ospelt, punctele 39 și 43.

⁽⁴⁷⁾ Cauza C-370/05, Festersen, punctele 27 și 28.

⁽⁴⁸⁾ Cauza C-302/97, Konle, punctul 40, cauzele conexate C-519/99-C-524/99 și C-526/99-C-540/99 Reisch, punctul 34.

⁽⁴⁹⁾ Cauza C-423/98, Albore, punctele 18 și 22.

(b) *Respectarea principiului proporționalității*

Deși a acceptat în acest domeniu caracterul legitim al mai multor obiective de politică, CJUE a exercitat un control aprofundat în ceea ce privește proporționalitatea măsurilor naționale de restricționare a libertăților fundamentale. Atunci când se evaluează proporționalitatea unei măsuri, ar trebui să fie luate în considerare toate împrejurările de fapt și de drept ale cazului, atât din punctul de vedere al exercitării libertăților fundamentale de către vânzători și cumpărători potențiali, dar și în raport cu interesul public urmărit. Principiul proporționalității prevede că dispozițiile restrictive trebuie să fie oportune pentru atingerea obiectivului urmărit, inclusiv să urmărească obiectivul legitim de interes public în mod coerent și sistematic ⁽⁵⁰⁾. De asemenea, acestea nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru a servi interesul public. În cele din urmă, o măsură restrictivă nu este proporțională dacă există o măsură alternativă care ar putea să urmărească respectivul interes public într-un mod mai puțin restrictiv pentru libera circulație a capitalurilor sau a libertății de stabilire ⁽⁵¹⁾.

Este de competența autorităților naționale să demonstreze că legislația pe care o adoptă este conformă cu principiul proporționalității. Acest lucru înseamnă că legislația trebuie să fie adecvată și necesară pentru atingerea obiectivului declarat și că acest obiectiv nu ar putea fi atins prin interdicții sau restricții mai puțin extinse sau care perturbă mai puțin schimburile comerciale în cadrul Uniunii Europene ⁽⁵²⁾. În această privință, motivele care pot fi invocate de un stat membru drept justificare trebuie să fie susținute de dovezi corespunzătoare sau de o analiză a oportunității și a proporționalității măsurii restrictive ⁽⁵³⁾.

4. Concluzii cu privire la reglementarea achiziționării de terenuri agricole

Prezenta comunicare interpretativă a Comisiei a evocat diversele necesități și forme de reglementare a terenurilor agricole. Unele dintre acestea există de mulți ani, altele sunt mai recente. În această ultimă secțiune se abordează unele dintre elementele care se regăsesc în normele de reglementare a piețelor funciare și care necesită o atenție specială. Totodată se trag anumite concluzii din jurisprudență care ar putea oferi statelor membre orientări privind modul de reglementare a piețelor funciare agricole în conformitate cu dreptul UE și într-un mod care să echilibreze nevoia de a atrage capital în zonele rurale cu urmărirea obiectivelor legitime de politică.

(a) *Autorizarea prealabilă*

Se poate deduce din jurisprudență că impunerea unei autorizații administrative prealabile în cazul unui transfer de terenuri agricole restricționează libera circulație a capitalurilor, dar poate fi totuși justificată în temeiul dreptului Uniunii în anumite situații. CJUE a recunoscut că orice supraveghere efectuată după ce a avut loc transferul de terenuri agricole nu ar împiedica transferurile care contravin obiectivului agricol urmărit. Metode alternative la sistemele de autorizare prealabilă sunt susceptibile să ofere mai puțină securitate juridică tranzacțiilor cu terenuri. De exemplu, acțiunile întreprinse ulterior, cum ar fi anularea transferului, ar submina securitatea juridică, care are o importanță fundamentală în orice sistem de transfer de terenuri ⁽⁵⁴⁾. Pe această bază, regimurile care implică o autorizare prealabilă ar putea, prin urmare, să fie acceptabile în anumite circumstanțe.

În special, CJUE a subliniat, de asemenea, faptul că un regim de autorizare prealabilă nu trebuie să acorde puteri discreționare care pot avea drept consecință utilizări și decizii arbitrare ale autorităților competente. Un astfel de regim nu poate, după cum a declarat CJUE, „legitima un comportament discreționar din partea autorităților naționale, de natură să priveze de efectul lor util” dispozițiile dreptului UE. Pentru ca un astfel de regim să fie compatibil cu dreptul UE, acesta „trebuie să fie întemeiat pe criterii obiective, nediscriminatorii și cunoscute în mod anticipat, care să asigure că regimul respectiv poate să circumscrie suficient exercitarea puterii de apreciere a autorităților naționale” ⁽⁵⁵⁾. Criteriile trebuie să fie precise ⁽⁵⁶⁾. În plus, toate persoanele afectate trebuie să aibă acces la o cale de atac ⁽⁵⁷⁾.

⁽⁵⁰⁾ A se vedea CJUE, cauza C-243/01, Gambelli, punctul 67, cauza C-169/07, Hartlauer, punctul 55, și jurisprudența citată în această hotărâre.

⁽⁵¹⁾ În ceea ce privește principiul proporționalității, a se vedea, în special: CJUE, cauza C-543/08, Comisia/Portugalia, punctul 83.

⁽⁵²⁾ CJUE, cauza C-333/14, Scotch Whiskey, punctul 53.

⁽⁵³⁾ CJUE, cauza C-333/14, Scotch Whiskey, punctul 54.

⁽⁵⁴⁾ A se vedea, de exemplu, cauza C-452/01, Ospelt, punctele 43-45. În alte cauze, CJUE a ajuns la un rezultat diferit: în hotărârea Reisch, de exemplu, Curtea a statuat că obligația obținerii autorizației prealabile în speță era disproporționată, întrucât ar fi putut fi înlocuită cu un sistem de declarație prealabilă: cauzele conexe C-515/99, Reisch și alții, punctele 37 și 38 și jurisprudența citată în hotărâre. Ar trebui remarcat în acest context că o obligație de a da o declarație constituie, de obicei, o restricție, care trebuie să fie justificată și să fie conformă cu principiile proporționalității și securității juridice și să respecte drepturile fundamentale; a se vedea, de exemplu, hotărârea Reisch, precizată, punctul 32, cauza C-213/04, Burtscher, punctul 43.

⁽⁵⁵⁾ A se vedea, de exemplu, cauza C-567/07, Woningstichting Sint Servatius, punctul 35.

⁽⁵⁶⁾ Cauza C-201/15, AGET Iraklis, punctele 99-101.

⁽⁵⁷⁾ A se vedea CJUE, cauza C-54/99, Eglise de Scientologie, punctul 17; C-205/99, Analir, punctul 38.

În legătură cu un regim de autorizare prealabilă care să fie acordată în temeiul „altor circumstanțe speciale”, CJUE a constatat că astfel de criterii de autorizare sunt prea vagi și nu permit persoanelor să cunoască sfera drepturilor și a obligațiilor care decurg din principiile liberei circulații a capitalurilor ⁽⁵⁸⁾. Tot astfel, CJUE a considerat că este disproporționat să se impună, ca o condiție la achiziționare, obligația de a avea o „legătură suficientă cu comuna”, pe care legea în cauză a definit-o în speță ca însemnând că dobânditorul „a stabilit în comună o legătură profesională, familială, socială sau economică datorită unei împrejurări importante și de lungă durată” ⁽⁵⁹⁾.

(b) *Drepturi de preempțiune (dreptul primului refuz) în favoarea fermierilor*

Jurisprudența CJUE indică faptul că drepturile de preempțiune în favoarea anumitor categorii de cumpărători (de exemplu, a arendașilor) pot să fie justificate, în anumite circumstanțe, de obiectivele politicii agricole. În cauza *Ospelt* ⁽⁶⁰⁾, CJUE a examinat un regim de autorizare prealabilă a achiziționării de terenuri agricole. CJUE a examinat proporționalitatea măsurilor care interziceau achiziționarea de terenuri de către nefermieri în scopul menținerii unei comunități agricole viabile și a menținerii terenurilor în uz agricol.

De asemenea, Curtea a analizat dacă existau măsuri mai puțin restrictive pentru libera circulație a capitalurilor decât o interdicție privind achiziționarea de către nefermieri. În acest context, CJUE a concluzionat că s-ar putea institui mecanisme care să confere arendașilor un drept de preempțiune. În cazul în care aceștia din urmă nu ar dobândi terenul, nefermierii ar putea fi autorizați să cumpere terenuri agricole cu condiția să se angajeze să le mențină această utilizare.

În consecință, dacă obiectivul este acela de a promova achiziționarea de terenuri de către fermieri, drepturile de preempțiune în favoarea arendașilor sau a fermierilor, în general, ar putea fi considerate drept o restricție asupra liberei circulații a capitalurilor, în măsura în care acestea sunt mai puțin restrictive decât interzicerea achiziționării de către nefermieri.

(c) *Controlarea prețurilor*

Intervențiile statului pentru a preveni ca prețurile terenurilor agricole să ajungă la un nivel excesiv pot, în anumite circumstanțe, să fie justificate în temeiul dreptului UE. Acest lucru se aplică, în special, normelor care permit autorităților naționale să interzică vânzarea de terenuri în cazul în care prețul poate fi considerat, pe baza unor criterii obiective, extrem de speculativ.

Întrucât reglementarea prețurilor nu restricționează în mod implicit investițiile străine în terenuri agricole, în concordanță cu definiția CJUE, limitarea libertății părților de a stabili prețurile este în general clasificată drept o restricție ⁽⁶¹⁾. Într-adevăr, atât investitorului transfrontalier, cât și beneficiarului investiției li se obstrucționează, în principiu, libertatea în cazul în care se află în imposibilitatea de a stabili în mod liber prețul pe baza cererii și ofertei. Cu toate acestea, o restricție asupra libertății de stabilire a prețurilor poate fi justificată, în anumite circumstanțe ⁽⁶²⁾. Prevenirea prețurilor nerezonabile (excesiv de speculative), fie că sunt mult prea mari sau mult prea mici, pare a fi o justificare legitimă prin prisma obiectivelor politicii agricole recunoscute de CJUE. Reglementările prețurilor care sunt bazate pe criterii

⁽⁵⁸⁾ Cauza C-370/05, *Festersen*, punctul 43.

⁽⁵⁹⁾ Cauzele conexe C-197/11 și C-203/11, *Eric Libert*, punctele 57-59. A se vedea, de asemenea, îndoelile CJUE în: cauza C-567/07, hotărârea *Woningstichting Sint Servatius*, punctele 37 și 38 în ceea ce privește criteriile „în interesul politicii locuințelor sociale”.

⁽⁶⁰⁾ Cauza C-452/01, *Ospelt*, punctul 52.

⁽⁶¹⁾ În ceea ce privește definirea noțiunii de restricții asupra circulației capitalurilor: CJUE, cauza C-112/05, *Volkswagen*, punctul 19, cauzele conexe C-197/11 și C-203/11, *Libert*, punctul 44, cauza C-315/02, *Lenz*, punctul 21. Normele naționale care restricționează libertatea părților de a stabili prețurile în tranzacțiile lor au fost, de asemenea, considerate restricții asupra libertății de stabilire și a liberei prestări de servicii (a se vedea, de exemplu, cauzele C-327/12, *SOA*, punctul 58, cauzele conexe C-94/04 și C-202/04, *Cipolla și alții*, punctul 60). În ceea ce privește libera circulație a mărfurilor, a se vedea hotărârea CJUE în cauza 82/77, *van Tiggele*, punctul 21, 231/83, *Cullet*, punctul 29, cauza C-531/07, *Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft/LIBRO*, punctul 2, C-333/14, *The Scotch Whisky Association*, punctul 32, în care CJUE a susținut, în ceea ce privește libertatea de stabilire, că „pentru simplul motiv că împiedică posibilitatea ca prețul de cost mai mic al produselor importate să se reperceze asupra prețului de vânzare către consumatori, reglementarea în discuție în litigiul principal este susceptibilă să constituie un obstacol în calea accesului pe piața britanică al băuturilor alcoolice comercializate în mod legal în statele membre, altele decât Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, și constituie, așadar, o măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative în sensul articolului 34 TFUE”.

⁽⁶²⁾ A se vedea jurisprudența citată anterior, precum și CJUE, cauza C-577/11, *DKV Belgium SA*, în care Curtea a susținut că reglementarea prețurilor primelor de asigurare în sectorul sănătății din Belgia este o restricție justificată și proporțională. CJUE a subliniat, printre altele, că una dintre caracteristicile asigurării de spitalizare constă în faptul că probabilitățile ca asigurătorii să intervină cresc odată cu înaintarea în vârstă a asiguraților (punctul 43); CJUE a considerat, astfel, că un sistem de majorare tarifară precum cel din legea belgiană în speță permite să se garanteze că un asigurat nu se va confrunta, la o vârstă mai înaintată la care chiar are nevoie de această asigurare, cu o creștere importantă și neașteptată a primelor sale de asigurare (punctul 49).

obiective, nediscriminatorii, precise și adaptate pot fi adecvate pentru combaterea speculațiilor funciare excesive și pentru scutirea fermierilor profesioniști de costuri de achiziție care le-ar putea pune în pericol profitabilitatea exploatațiilor. În același timp, acestea s-ar putea dovedi necesare în cazul în care se constată că nu depășesc ceea ce este necesar pentru a contracara speculațiile excesive sau menținerea unei activități agricole viabile. Trebuie apoi să se verifice dacă nu există măsuri mai puțin constrângătoare decât controlul prețurilor pentru a preveni apariția unor prețuri nerezonabile. Caracterul proporțional al unei legi naționale de reglementare a prețurilor trebuie stabilit în funcție de toate împrejurările de fapt și de drept ale aceluși caz specific. Argumentele în favoarea proporționalității sunt susceptibile să fie mai convingătoare în cazul piețelor care sunt vulnerabile la speculații excesive, cum sunt unele piețe funciare agricole.

Constatările cu privire la controlul prețurilor sunt confirmate de jurisprudența CJUE privind ajutoarele de stat în contextul privatizării terenurilor agricole. CJUE a constatat că vânzarea de terenuri publice la un preț mai mic decât valoarea lor de piață ar putea constitui un ajutor de stat ⁽⁶³⁾. Motivul este faptul că o astfel de vânzare conferă un avantaj cumpărătorului și, în același timp, duce la o pierdere de venituri și, prin urmare, la o diminuare a bugetului de stat. Prin urmare, pentru a se evita încadrarea ca ajutor de stat și a se respecta deci articolul 107 din TFUE, privatizarea terenurilor agricole trebuie să fie efectuată la un preț care să fie cât mai apropiat posibil de valoarea de piață a acestora. În acest scop, modul de evaluare a terenurilor trebuie să includă un mecanism actualizat care să ia în considerare evoluțiile recente ale pieței (de exemplu, creșterea bruscă a prețurilor) ⁽⁶⁴⁾.

Într-o hotărâre mai recentă, CJUE a dezvoltat această jurisprudență, oferind câteva clarificări cu privire la valoarea de piață la care trebuie vândut terenul aflat în proprietate publică. În cazul supus atenției Curții, autoritatea competentă, bazându-se pe o dispoziție din dreptul național, nu a aprobat vânzarea unei parcele de teren ofertantului care a oferit cel mai mare preț la o licitație publică, invocând că oferta acestuia a fost în mod vădit disproporționată în raport cu valoarea terenului. CJUE a acceptat că vânzarea către ofertantul care a oferit cel mai mare preț nu înseamnă neapărat un preț care reflectă valoarea de piață și că, prin urmare, oferta cea mai mare ar putea fi disproporționată. Acesta ar putea fi cazul în special atunci când această ofertă se dovedește a fi net superioară celorlalte prețuri oferite sau estimări efectuate de experți ⁽⁶⁵⁾. Curtea a făcut referire la analiza detaliată a avocatului general cu privire la modul de evaluare a valorii de piață ⁽⁶⁶⁾ și a concluzionat că o măsură de reglementare a prețurilor prin care se interzice vânzarea de terenuri publice ofertantului care a oferit cel mai mare preț nu poate fi considerată ajutor de stat dacă aplicarea sa conduce la obținerea unui preț cât mai apropiat posibil de valoarea de piață a terenului ⁽⁶⁷⁾.

(d) *Obligația de exploatare directă a terenurilor*

Deși CJUE a recunoscut ca obiectiv public legitim ⁽⁶⁸⁾ necesitatea de a asigura în mod predominant o exploatare directă a terenurilor arabile, în jurisprudența existentă s-a considerat că o cerință generală în acest sens impune la achiziționarea de terenuri agricole nu este o măsură proporțională. În hotărârea Ospelt, Curții i s-a supus spre analiză o restricție națională asupra achiziționării de terenuri agricole cu scopul de a menține terenurile în uz agricol. În conformitate cu legislația în cauză, achiziționarea de terenuri agricole era autorizată numai dacă, printre alte condiții, dobânditorul se angaja să îl exploateze el însuși ⁽⁶⁹⁾. În cazul supus atenției Curții, autorizația a fost refuzată, în ciuda faptului că dobânditorul (persoană juridică) a fost de acord să continue să dea în arendă acelorași fermieri terenurilor agricole. CJUE a constatat că obligația de exploatare directă a terenurilor ca cerință la achiziționarea terenurilor agricole era disproporționată, întrucât diminua posibilitatea de arendare a terenurilor în favoarea fermierilor care nu dispuneau de resurse proprii pentru a cumpăra terenuri. Obiectivul urmărit ar putea fi atins prin măsuri mai puțin restrictive, și anume prin condiționarea cumpărării de obligația dobânditorului de a păstra terenul în uz agricol ⁽⁷⁰⁾.

⁽⁶³⁾ Ca regulă generală, vânzarea de terenuri aflate în proprietatea statului nu este considerată ajutor de stat dacă are loc în condiții normale de piață. Acest lucru poate fi asigurat în cazul în care vânzarea se face printr-o licitație competitivă, transparentă, nediscriminatorie și necondiționată, care permite tuturor ofertanților interesați și care îndeplinesc condițiile de participare să ia parte la licitație, în conformitate cu principiile din TFUE privind achizițiile publice [a se vedea punctul 89 și următoarele din Comunicarea Comisiei privind noțiunea de ajutor de stat, astfel cum este reglementată la articolul 107 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (JO C 262, 19.7.2016, p. 1), precum și jurisprudența citată]. În caz contrar, pentru a se evita încadrarea ca ajutor de stat și, prin urmare, pentru a se respecta articolul 107 din TFUE, trebuie să fie utilizate alte metode pentru a se garanta faptul că privatizarea terenurilor agricole este realizată la un preț care corespunde prețului pe care un vânzător privat l-ar fi acceptat în condiții normale de piață.

⁽⁶⁴⁾ CJUE, cauza C-239/09, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, punctele 35, 43 și 54.

⁽⁶⁵⁾ Cauza C-39/14, BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH, punctele 39 și 40.

⁽⁶⁶⁾ Concluziile avocatului general Cruz Villalón prezentate la 17 martie 2015 în cauza C-39/14, punctele 69-79.

⁽⁶⁷⁾ Cauza C-39/14, BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH, punctul 55.

⁽⁶⁸⁾ Cauza C-370/05, Festersen, punctele 27 și 28.

⁽⁶⁹⁾ S-au impus și alte condiții, în special privind formarea profesională în agricultură (a se vedea cauza C-452/01, Ospelt, punctul 13).

⁽⁷⁰⁾ Cauza C-452/01, Ospelt, punctele 49-53.

În plus față de posibilele obiecții juridice privind libera circulație a capitalurilor, obligația de exploatare directă a terenurilor pare, de asemenea, să afecteze drepturile fundamentale. În cazul în care cumpărătorul terenului agricol trebuie să fie de acord să îl exploateze el însuși, acest lucru îi va afecta capacitatea de a efectua alte activități profesionale și, prin urmare, libertatea de a desfășura o activitate comercială (articolul 16 din Carta drepturilor fundamentale). Același lucru este valabil pentru dreptul acestuia de a exercita o ocupație aleasă sau acceptată în mod liber (articolul 15 din Carta drepturilor fundamentale).

(e) *Formare profesională în agricultură*

Condiționarea cumpărării unui teren agricol de deținerea de către dobânditor a unei formări profesionale specifice în agricultură constituie o restricție care ridică îndoiele cu privire la proporționalitatea sa.

În primul rând, nu pare să fie necesar ca dobânditorul însuși să dețină formarea profesională corespunzătoare, atât timp cât acesta poate da asigurări că terenurile vor fi exploatate corespunzător ⁽⁷¹⁾.

În al doilea rând, și mai important, se pare că cerințele privind formarea profesională în general depășesc ceea ce este necesar pentru a garanta cultivarea corectă a terenului sau o productivitate și calitate agricole ridicate. În realitate, în niciunul dintre statele membre profesia de fermier nu este reglementată, în sensul că ar necesita din punct de vedere legal o formare profesională specifică ⁽⁷²⁾. Prin urmare, nu se poate concluziona că un sector agricol eficace presupune o formare profesională obligatorie. În acest context, cerința privind o formare profesională specifică pentru achiziționarea de terenuri trebuie justificată în mod special în orice legislație națională, altfel pare o restricție nejustificată și disproporționată asupra liberei circulații a capitalurilor. Pentru a ajunge la o concluzie diferită, statele membre ar trebui să demonstreze de ce este necesară o anumită formare profesională pentru achiziționarea de terenuri, în timp ce exercitarea de activități agricole este permisă, în general, fără nicio atestare formală a competenței. Aceste considerații nu sunt de natură să repună în discuție faptul că o agricultură durabilă și de succes necesită o formare profesională corespunzătoare.

(f) *Cerințe privind reședința*

În mai multe rânduri, CJUE a trebuit să se pronunțe cu privire la normele naționale care impuneau cumpărătorului să își aibă reședința pe terenul sau în apropierea terenului în cauză. Într-o hotărâre preliminară mai veche, atunci când dispozițiile tratatului privind libera circulație a capitalurilor nu erau încă direct aplicabile, CJUE a statuat că, în condiții limitate, o astfel de cerință era compatibilă cu libertatea de stabilire ⁽⁷³⁾. Cu toate acestea, din jurisprudența mai recentă rezultă în mod evident că astfel de condiții privind reședința sunt incompatibile cu principiile liberei circulații a capitalurilor.

În hotărârea Ospelt, CJUE a exclus legalitatea oricărei condiții în conformitate cu care dobânditorul trebuie să își aibă reședința pe terenul cumpărat ⁽⁷⁴⁾. Patru ani mai târziu, în 2007, CJUE a considerat drept disproporționată cerința ca dobânditorul să își stabilească reședința permanentă pe terenul care face obiectul vânzării. CJUE a constatat că o astfel de cerință privind reședința este deosebit de restrictivă, dat fiind că aceasta nu afectează doar libera circulație a capitalurilor și libertatea de stabilire, ci și dreptul dobânditorului de a-și alege în mod liber reședința ⁽⁷⁵⁾.

În acest caz, unul dintre motivele care au stat la baza ideii de a impune obligația de stabilire a reședinței permanente pe terenul respectiv a fost descurajarea speculațiilor imobiliare. CJUE a discutat în detaliu diversele justificări ale unei astfel de cerințe și le-a respins pe toate, concluzionând că, pentru reducerea speculațiilor cu terenuri trebuie să se aibă în vedere măsuri care afectează mai puțin libera circulație a capitalurilor și drepturile fundamentale decât cerințele privind reședința. CJUE a oferit ca exemplu măsurile de impozitare la un nivel mai ridicat a operațiunilor de revânzare a terenurilor ce au loc la scurt timp după achiziționarea acestora sau cerința încheierii contractelor de arendare a terenurilor agricole pe o durată minimă semnificativă ⁽⁷⁶⁾.

Cu privire la obligația de stabilire a reședinței pe terenul care urmează să fie dobândit, același raționament este valabil și pentru cerința de a fi rezident în țara sau municipalitatea în care se situează terenul. De fapt, orice condiție privind reședința ar constitui o discriminare indirectă pe motiv de cetățenie sau naționalitate. CJUE a susținut în mod constant că o reglementare națională „care prevede o distincție bazată pe criteriul reședinței, în sensul că refuză accesul nerezidenților la anumite avantaje care sunt, în schimb, acordate persoanelor care au reședința pe teritoriul național, riscă să acționeze în principal în detrimentul resortisanților altor state membre, nerezidenții fiind în cele mai multe cazuri străini” ⁽⁷⁷⁾. În acest context, ar trebui subliniat faptul că oricărei cerințe de cunoaștere a limbii din țara în cauză i s-ar ridica obiecții similare.

⁽⁷¹⁾ Urmând raționamentul din hotărârea Ospelt, cauza C-452/01, punctele 49-53.

⁽⁷²⁾ A se vedea http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm

⁽⁷³⁾ Cauza C-182/83, Fearon, punctele 9-11.

⁽⁷⁴⁾ Cauza C-452/01, Ospelt, punctul 54.

⁽⁷⁵⁾ Cauza C-370/05, Festersen, punctele 35 și 40. Dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre este un drept fundamental prevăzut în Protocolul nr. 4 la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950, precum și la articolul 45 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

⁽⁷⁶⁾ Cauza C-370/05, Festersen, punctul 39.

⁽⁷⁷⁾ Cauzele C-279/93, Finanzamt Köln-Altstadt/Schumacker, punctul 28; C-513/03, van Hilten-van der Heijden, punctul 44; C-370/05, Festersen, punctul 25; C-11/07, Eckelkamp, punctul 46 (impozit mai mare în cazul nerezidenților).

(g) *Interdicția de a vinde persoanelor juridice*

O normă națională care interzice vânzarea de terenuri agricole persoanelor juridice constituie o restricție asupra liberei circulații a capitalurilor și, după caz, a libertății de stabilire. Se poate deduce din jurisprudența CJUE că o astfel de restricție este improbabil să poată fi justificată. Într-adevăr, atunci când a examinat condiția exploatații directe a terenului de către dobânditor, CJUE a constatat că o astfel de restricție are ca efect excluderea persoanelor juridice de la achiziționarea de terenuri agricole. În această speță, CJUE a pus sub semnul întrebării necesitatea acestei condiții pentru atingerea obiectivului legislației în cauză, și anume menținerea terenurilor agricole în uz agricol. Atunci când obiectul de activitate al unei persoane juridice este agricultura, interdicția de a vinde persoanelor juridice este un obstacol în calea tranzacțiilor care nu afectează, în sine, destinația agricolă a terenului ⁽⁷⁸⁾. Se poate concluziona din considerațiile CJUE că o astfel de interdicție nu este justificată deoarece nu este necesară pentru atingerea obiectivului menționat. În acest context, CJUE a oferit, de asemenea, exemple de măsuri mai puțin restrictive, în special condiționarea transferului către o persoană juridică de obligația ca terenul să fie arendat pe termen lung ⁽⁷⁹⁾.

(h) *Plafoaane impuse achizițiilor*

Impunerea de limite privind dimensiunea terenurilor care pot fi achiziționate sau deținute restricționează libera circulație a capitalurilor, deoarece îngreunează deciziile investitorilor de a achiziționa terenuri agricole. Deși aceste limite ar putea fi justificate invocându-se obiective de politică specifice, caracterul proporțional al acestora poate fi pus la îndoială, în funcție de circumstanțele naționale. Unele plafoane aplicabile achizițiilor par a contraveni unora dintre obiectivele pe care CJUE le-a recunoscut ca fiind de interes public major, și anume majorarea suprafeței parcelelor agricole, astfel încât acestea să poată fi exploatate în mod rentabil, sau crearea de condiții care să permită dezvoltarea de exploatații agricole viabile. Din alt punct de vedere, dat fiind că terenul agricol este o resursă limitată, există o serie de plafoane aplicabile achizițiilor care par a fi adecvate pentru a preveni concentrarea excesivă a drepturilor de proprietate asupra terenurilor și pentru a sprijini agricultura familială și dezvoltarea fermelor de talie mijlocie. Ar fi necesar ulterior să se examineze dacă plafoanele nu depășesc ceea ce este necesar și dacă nu pot fi înlocuite cu alternative mai puțin restrictive. Argumentele efective prin care se justifică impunerea acestor plafoane și caracterul proporțional al acestora trebuie, prin urmare, să fie examinate în context național, având în vedere ansamblul circumstanțelor de fapt și de drept ale cazului.

Până în prezent, Comisia a luat act de două tipuri de măsuri de plafonare a achizițiilor în legislațiile naționale. Unele state membre impun, pentru achiziții de terenuri care depășesc o anumită suprafață, eliberarea unui permis specific de către un organism de reglementare. Alte state membre au introdus sau au confirmat plafoane absolute care existau deja.

Dacă plafoanele naționale aplicabile achizițiilor sunt justificate de un motiv legitim de interes public (cum ar fi obiectivul de a avea o structură mai echilibrată a regimului de proprietate) și respectă drepturile fundamentale ale UE și principiile generale ale dreptului UE, cum ar fi nediscriminarea și proporționalitatea, acestea ar putea fi considerate compatibile cu dreptul Uniunii. Evaluarea îndeplinirii acestor condiții va depinde în mare măsură și de existența unor criterii obiective și bine definite pe care să se întemeieze normele naționale și a unor căi de atac pe care să le poată exercita persoanele vizate.

(i) *Privilegii acordate dobânditorilor locali*

Drepturile de preempțiune și alte privilegii acordate cumpărătorilor locali necesită o atenție și o verificare riguroasă. Acordarea de privilegii localnicilor ar putea însemna favorizarea propriilor resortisanți ai unui stat membru, constituind eventual o discriminare disimulată pe motiv de cetățenie sau naționalitate, interzisă de articolul 63 (precum și de articolul 49 din TFUE, întrucât avantajează, chiar dacă nu în mod formal, ci prin efectele lor practice, proprii resortisanți. Într-adevăr, este dificil să se conteste faptul că marea majoritate a cumpărătorilor localnici sunt resortisanți ai statului membru în cauză și, prin urmare, este mult mai puțin probabil ca străinii să se bucure de privilegiul acordat localnicilor față de resortisanții țării respective ⁽⁸⁰⁾. În plus, chiar și în cazul în care s-ar considera că aceste măsuri sunt aplicabile fără distincție, libera circulație a capitalurilor și, după caz, libertatea de stabilire ar fi totuși restrânse, deoarece măsurile sunt susceptibile să îngreuneze sau să facă mai puțin atractive investițiile în terenuri agricole efectuate de nelocalnici ⁽⁸¹⁾.

⁽⁷⁸⁾ Cauza C-452/01, Ospelt, punctul 51.

⁽⁷⁹⁾ Cauza C-452/01, Ospelt, punctul 52.

⁽⁸⁰⁾ A se vedea în acest sens: CJUE, cauzele C-279/93, Finanzamt Köln-Altstadt/Schumacker, punctul 28; C-513/03, van Hilten-van der Heijden, punctul 44; C-370/05, Festersen, punctul 25; C-11/07, Eckelkamp, punctul 46 (impozit mai mare în cazul nerezidenților).

⁽⁸¹⁾ Cu privire la definirea noțiunii de restricții asupra circulației capitalurilor: CJUE, cauza C-112/05, Volkswagen, punctul 19; cauzele conexe C-197/11 și C-203/11, Libert, punctul 44; cauza C-315/02, Lenz, punctul 21.

Pentru a fi compatibile cu principiile liberei circulații a capitalurilor, privilegiile pentru dobânditorii locali, precum și alte restricții, trebuie să urmărească, în mod proporțional, obiective legitime de interes public. Nu se poate exclude faptul ca statele membre să invoce obiectivele publice pe care CJUE le-a recunoscut ca legitime, cum ar fi majorarea suprafeței parcelor agricole pentru dezvoltarea de exploatații agricole viabile în comunitățile locale sau menținerea unei populații permanente în mediul rural. La acest nivel, condiția este ca privilegiile să reflecte aspectele socioeconomice ale obiectivelor avute în vedere. Acest lucru ar putea fi valabil în cazul în care se acordă drepturi de preempțiune agricultorilor localnici pentru a remedia fragmentarea proprietății funciare, de exemplu, sau dacă alte drepturi speciale sunt conferite localnicilor pentru a răspunde preocupărilor care rezultă din poziția lor geografică (de exemplu, regiuni mai puțin dezvoltate).

Privilegiile pentru localnici care nu sunt necesare pentru atingerea obiectivului urmărit nu sunt, în mod evident, justificate ⁽⁸²⁾. Acest lucru rezultă în special din jurisprudența CJUE în cauza Libert. În acest caz, CJUE a examinat proporționalitatea unei reglementări naționale în temeiul căreia, într-o anumită localitate, terenurile puteau fi achiziționate doar în următoarele condiții: în primul rând, persoana căreia ar urma să îi fie cesionat bunul imobil să fi locuit neîntrerupt cel puțin șase ani înainte de cesionare în comuna vizată sau într-o comună învecinată; în al doilea rând, potențialul cumpărător sau chiriaș să fi desfășurat la data cesiunii activității în comuna în cauză, cu condiția ca aceste activități să acopere în medie cel puțin jumătate din durata unei săptămâni de lucru; în al treilea rând, potențialul cumpărător sau chiriaș să fi stabilit în comună o legătură profesională, familială, socială sau economică datorită unei împrejurări importante și de lungă durată. CJUE a considerat că această normă națională este disproporționată, explicând că niciuna dintre aceste condiții nu reflectă în mod direct aspectele socioeconomice corespunzătoare obiectivului de protecție exclusivă a populației autohtone mai puțin înstărite pe piața imobiliară, invocat de statul membru. Condițiile legii pot fi îndeplinite nu numai de această populație autohtonă mai puțin înstărită, ci și de alte persoane care dispun de mijloace suficiente și care, în consecință, nu au o nevoie specifică de protecție socială pe piața imobiliară. Așadar, aceste măsuri depășesc ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit. În plus, este necesar să se arate că ar fi trebuit să fie luate în considerare măsuri mai puțin restrictive decât cele prevăzute de norma națională în cauză ⁽⁸³⁾.

(j) Condiția reciprocității

Statele membre nu pot condiționa achiziționarea de terenuri agricole de către resortisanții unui alt stat membru al UE de autorizarea propriilor resortisanți de a achiziționa terenuri agricole în acel stat membru al UE. Cerința reciprocității a fost respinsă de CJUE ca fiind incompatibilă cu principiile dreptului UE. Obligația de a respecta dreptul UE nu depinde de respectarea acestuia de către alte state membre ⁽⁸⁴⁾. În caz de încălcare a dreptului UE de către un stat membru, orice alt stat membru are dreptul de a sesiza CJUE în legătură cu această încălcare (articolul 259 din TFUE). În plus, Comisia, în calitate de gardian al tratatelor, monitorizează respectarea dreptului UE de către statele membre, are competența de a iniția proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor și, dacă este necesar, de a sesiza CJUE în legătură cu cazurile de încălcare.

5. Observații finale

Rezultă din cele de mai sus că, în temeiul dreptului UE, statele membre se pot prevala de preocupări legitime de politică. La nivel național se poate defini o politică corespunzătoare pentru piețele funciare agricole. CJUE a recunoscut numeroase obiective de politică agricolă care pot justifica restricționarea libertăților fundamentale. Principala condiție este ca obiectivele să fie clar definite și instrumentele alese să fie proporționale cu aceste obiective, în sensul ca acestea să nu depășească ceea ce este necesar și să nu fie discriminatorii.

Comisia, în calitate sa de gardian al tratatelor, are datoria să se asigure că măsurile naționale respectă dreptul UE. Serviciile Comisiei își exprimă disponibilitatea de a sprijini autoritățile statelor membre în eforturile acestora de a se asigura că măsurile legislative naționale respectă dreptul UE. Ca un prim pas, o reuniune cu experți din statele membre este planificată pentru luna noiembrie 2017, ocazie cu care va fi prezentată și discutată prezenta comunicare. Aceste

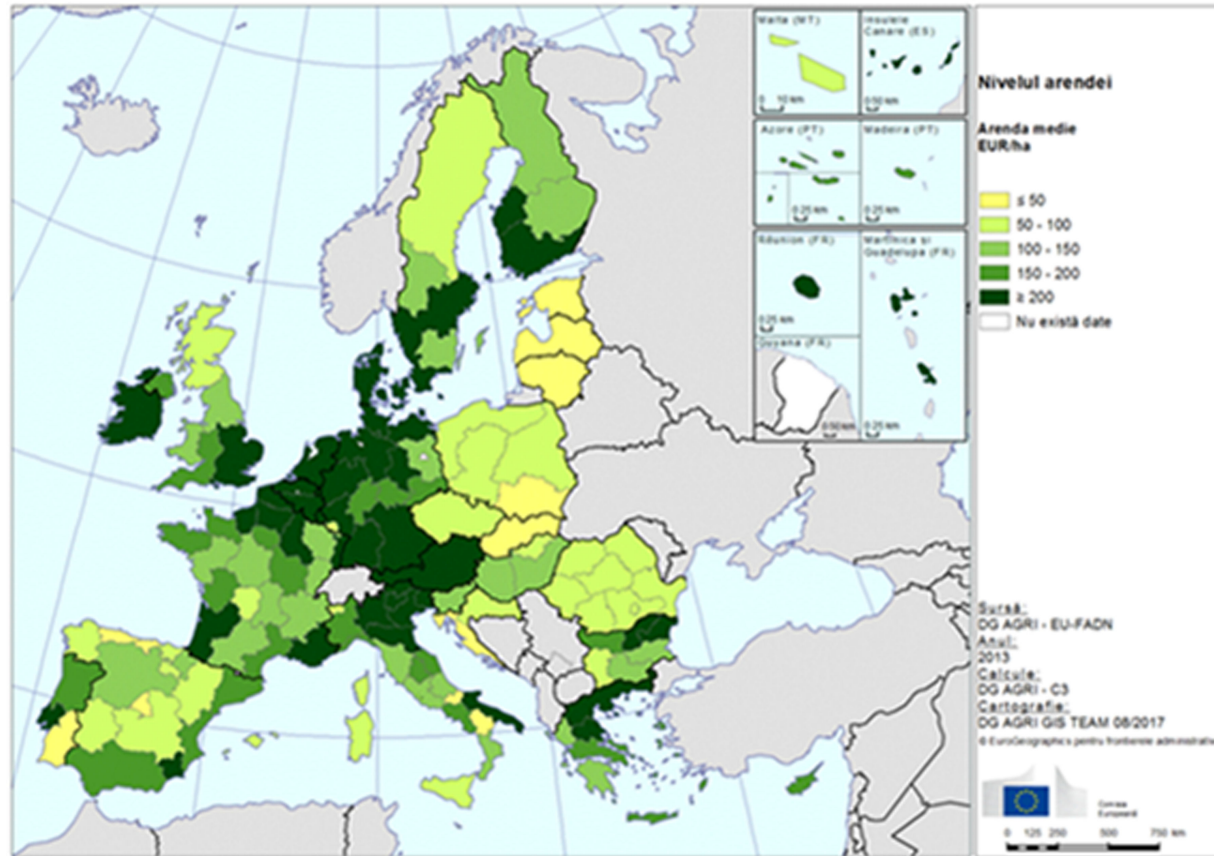
⁽⁸²⁾ De exemplu, CJUE a respins instituirea de drepturi speciale pentru dobânditorii cu „o legătură suficientă cu comuna”, în sensul unei „legături profesionale, familiale, sociale sau economice”, care au fost acordate pentru protejarea populației autohtone mai puțin înstărite pe piața imobiliară. CJUE a explicat acest lucru subliniind că astfel de condiții pot fi îndeplinite nu numai de populația mai puțin înstărită, ci și de alte persoane care dispun de mijloace suficiente și care nu au o nevoie specifică de protecție socială pe piața imobiliară (cauzele conexate C-197/11 și C-203/11, Eric Libert, punctele 54-56).

⁽⁸³⁾ Cauzele conexate C-197/11 și C-203/11, Eric Libert, punctele 54-56.

⁽⁸⁴⁾ Cauzele C-118/07, Comisia/Finlanda, punctul 48; C-266/03, Comisia/Luxemburg, punctul 35: „un stat membru [...] nu poate să invoce principiul reciprocității și să se bazeze pe o eventuală încălcare a tratatului de către un alt stat membru pentru a-și justifica propria neîndeplinire a obligațiilor”.

contacte pot fi utile atât pentru statele membre, ajutându-le să înțeleagă și să interpreteze corect dreptul UE, cât și pentru serviciile Comisiei, care pot astfel să înțeleagă mai bine circumstanțele specifice ale fiecărei țări. În plus, Comisia intenționează să continue să asiste statele membre în schimbul de cele mai bune practici privind reglementarea piețelor de terenuri agricole.

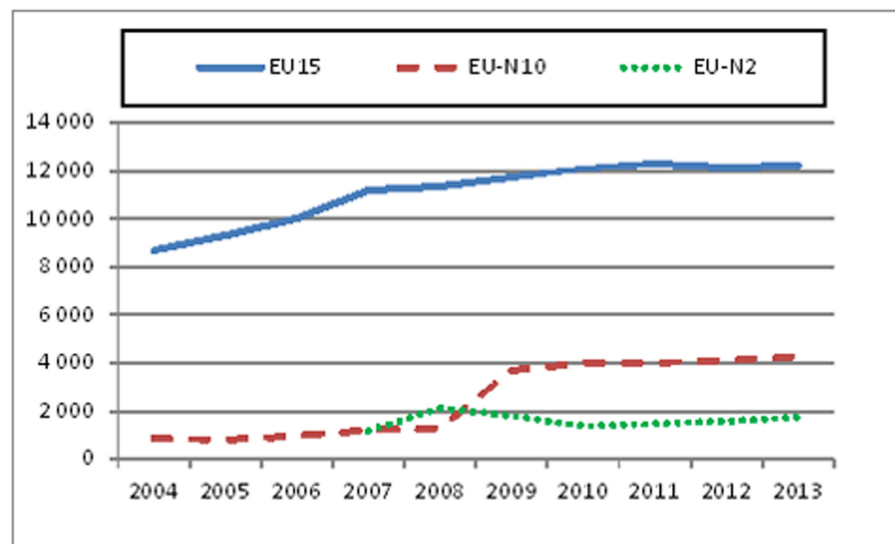
Figura 1

Nivelul arendei ca indicator al prețului terenurilor ⁽¹⁾

Sursa: DG Agricultură și Dezvoltare Rurală, pe baza RICA.

⁽¹⁾ Arenda anuală pe care fermierii trebuie să o plătească pentru un hectar de teren este considerată, de regulă, cel mai adecvat indicator pentru costul terenului. Harta arată că nivelul arendei variază considerabil în UE, nu numai din cauza cererii și ofertei, ci și a diferențelor în ceea ce privește nivelul general al prețurilor (al puterii de cumpărare) de la o țară la alta și a diferențelor dintre cadrele de reglementare. În 2013, cel mai mare nivel mediu al arende pe hectar s-a înregistrat în Insulele Canare și în Țările de Jos (aproximativ 1 300 EUR și, respectiv, 780 EUR). Arende foarte mari s-au înregistrat, de asemenea, în regiunea Hamburg (670 EUR) și în Danemarca (610 EUR). Pe de altă parte, în Letonia și Estonia și în multe regiuni cu condiții nefavorabile pentru producția agricolă intensivă s-au înregistrat arende foarte mici (mai mici de 30 EUR/ha); Rețeaua de informații contabile agricole (UE-RICA), la care se face referire în figurile 1 și 2, colectează date anuale privind valoarea activelor agricole (inclusiv a terenurilor agricole) și nivelul arendelor, dintr-un eșantion de 87 000 de ferme orientate spre piață din întreaga UE. Date naționale privind prețurile de vânzare și de arendare a terenurilor sunt în curs de colectare, pe bază anuală, de către Eurostat.

Figura 2

Evoluția pe termen lung a valorii terenului/ha (valoare medie în EUR) ⁽¹⁾

Sursa: DG Agricultură și Dezvoltare Rurală, pe baza RICA.

(¹) „Valoarea terenului” se măsoară în conformitate cu expertiza finală a terenurilor; „ha” – valoare exprimată în funcție de terenurile exploatate de proprietari); „UE-N10” înseamnă cele zece țări care au aderat la Uniune în 2004 (Cipru, Republica Cehă, Estonia, Ungaria, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacia și Slovenia); „UE-N2” înseamnă țările care au aderat la UE în 2007 (Bulgaria și România).