

MUGUR ISĂRESCU
Guvernator

Nr. 730/..04..07..2026.

Domnului MARIO-OVIDIU OPREA

Secretar General al Senatului României

L370/2026

Domnule Secretar General

În legătură cu scrisoarea dumneavoastră nr. 2067/04.05.2026 (Anexa nr.1), înregistrată la Banca Națională a României – Cabinet Guvernator cu nr. I/1184/11.05.2026, prin care transmiteți băncii centrale, în vederea avizării, în conformitate cu prevederile art. 3 alin. (2) din Legea nr. 312/2004 privind Statutul Băncii Naționale a României, *Propunerea legislativă privind protecția întreprinderilor publice românești împotriva preluărilor ostile și pentru asigurarea continuității lor (b256/28.04.2026)*, vă comunicăm următoarele:

Propunerea legislativă ridică probleme privind corelarea cu cadrul normativ în vigoare, prin instituirea unor mecanisme care interferează cu regimul juridic aplicabil instituțiilor de credit, fiind totodată de natură să afecteze funcționarea mecanismelor specifice economiei de piață, stabilitatea financiară, exercitarea libertății economice și libera circulație a capitalurilor, pentru considerentele expuse în continuare:

1) Lipsa de claritate și necorelări în definirea domeniului de aplicare al Propunerii

Includerea expresă a instituțiilor de credit la alin. (2) apare ca fiind redundantă în raport cu sfera generală a „întreprinderilor publice”, deja reglementată la alin. (1), nefiind clar criteriul tehnic pe baza căruia se realizează această distincție.

Banca Națională a României, în calitate de operator de date cu caracter personal, prelucrează datele cu caracter personal în conformitate cu prevederile legislației naționale în vigoare aplicabile și ale Regulamentului (UE) 679/2016. Mai multe informații cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal de către Banca Națională a României puteți afla accesând pagina web www.bnr.ro.

Mai mult, utilizarea unor noțiuni precum „control acționarial” sau „participație semnificativă” poate genera confuzii majore în practică. Prima nu este definită în cuprinsul Propunerii și nu se corelează cu noțiunea de „control”, consacrată în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011¹, în timp ce a doua nu are corespondent în legislația bancară, care operează exclusiv cu noțiunea de „participație calificată”, astfel cum este consacrată în regimul prudențial aplicabil instituțiilor de credit supravegheate de Banca Națională a României.

Această necorelare terminologică se extinde și prin introducerea unor termeni precum „acționar semnificativ” sau „autoritate publică locală”, care nu se regăsesc în definiția legală a întreprinderilor publice, riscând astfel să extindă în mod ambiguu și imprevizibil aplicabilitatea legii.

2) Mecanismul juridic creat în art. 3 este circular și lipsit de coerență normativă

În ceea ce privește mecanismul dreptului de preempțiune, instituit în favoarea statului român potrivit art. 3, acesta este conceput într-o manieră circulară și lipsită de coerență normativă. În ceea ce privește instituțiile de credit în care statul român deține controlul integral sau cvasiintegral², aplicarea acestui drept în cazul celor care intră în categoria întreprinderilor publice prevăzute de OUG nr. 109/2011 ar plasa statul în postura de vânzător (titular al controlului care decide înstrăinarea) și beneficiar al dreptului de preempțiune. Or, dreptul de preempțiune presupune, prin natura sa juridică, existența unor subiecte distincte de drept, condiție care nu este îndeplinită în arhitectura normativă propusă. În această situație, norma devine susceptibilă de interpretări contradictorii și ridică serioase probleme de aplicabilitate practică.

3) Incompatibilitate și interferență cu regimul național și european aplicabil instituțiilor de credit

Propunerea introduce incompatibilități structurale în raport cu regimul juridic special stabilit prin Legea nr. 207/2022 pentru reglementarea unor măsuri privind cadrul general aplicabil constituirii și funcționării băncilor de dezvoltare din România și prin Hotărârea Guvernului nr. 1204/2022 privind constituirea, organizarea și funcționarea Băncii de Investiții și Dezvoltare - S.A. și conduce la suprapunerea unor restricții peste un cadru normativ care reglementează deja exhaustiv aspectele privind proprietatea, controlul și funcționarea acestor entități.

Astfel, potrivit art. 7 alin. (1) din Legea nr. 207/2022, „băncile de dezvoltare sunt deținute în întregime, în mod direct, pe toată durata de funcționare, de către statul român, prin

¹ Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011 privind guvernanta corporativă a întreprinderilor publice

² Astfel, CEC Bank S.A. și Banca de Investiții și Dezvoltare - S.A. sunt deținute integral de statul român, prin Ministerul Finanțelor, iar în cazul Exim Banca Românească S.A. statul român deține aproximativ 99,56% din capitalul social, diferența de 0,44% aparținând unor acționari minoritari persoane fizice și juridice.

Ministerul Finanțelor”, ceea ce exclude, prin efectul legii, posibilitatea cedării controlului, a diluării participației statului ori a intrării unor investitori privați în structura acționariatului.

În mod corespunzător, operațiuni precum achiziția de participații calificate, transferul controlului sau mecanismele de privatizare avute în vedere de propunerea legislativă nu sunt compatibile cu arhitectura juridică specifică, instituită de legea specială aplicabilă băncilor de dezvoltare.

În acest context, instituirea suplimentară a unor mecanisme generale, precum cele prevăzute de Propunere, apare ca redundantă și insuficient corelată cu regimul juridic deja instituit prin legea specială. Mai mult, restricționarea majorărilor de capital, a operațiunilor de consolidare sau recapitalizare exclusiv la ipoteze de restructurare, prevenire a insolvenței sau reorganizare judiciară poate afecta flexibilitatea operațională necesară unei bănci de dezvoltare în vederea îndeplinirii mandatului său de politică publică și a obligațiilor asumate în raport cu mecanismele europene de finanțare.

Distinct, în ceea ce privește includerea instituțiilor de credit în domeniul de aplicare al Propunerii, trebuie avut în vedere faptul că sectorul bancar funcționează într-un cadru normativ european și național special, armonizat și puternic reglementat, caracterizat prin reguli uniforme privind structura acționariatului, accesul la capital, supravegherea prudențială potrivit căreia achiziția participațiilor calificate, operațiunile de consolidare sau recapitalizare și transferul controlului sunt supuse unor mecanisme speciale de supraveghere și autorizare exercitate de Banca Națională a României.

Din această perspectivă, instituirea unui drept de preempțiune în favoarea statului, respectiv a unui acord guvernamental pentru transferul către investitori străini, interferează cu regimul deja existent în legislația bancară, prin introducerea unui mecanism suplimentar de condiționare a tranzacțiilor, care conduce la suprapunerea unor mecanisme paralele de control și un dublu filtru decizional, cu potențial de afectare a rolului exclusiv tehnic și independent al evaluării „adecvării” potențialului achizitor și al controlului riscului sistemic și migrarea acestuia către o zonă cu pronunțat caracter administrativ și politic, incompatibilă cu exigențele neutralității și predictibilității care guvernează supravegherea instituțiilor de credit.

Referitor la dispozițiile Propunerii de la art. 3 alin. (5), menționăm că, în cazul instituțiilor de credit, necesitatea unor majorări de capital poate rezulta inclusiv din obligația respectării cerințelor prudențiale privind adecvarea capitalului, stabilite prin reglementările naționale și europene aplicabile sectorului bancar. Or, condiționarea acestor operațiuni de existența unei situații de restructurare sau dificultate economică poate genera rigidități incompatibile cu dinamica și exigențele supravegherii prudențiale.

Astfel, reglementarea analizată riscă să transforme mecanisme excepționale — specifice situațiilor de criză sau dificultate financiară — în singurele ipoteze în care poate avea loc majorarea capitalului social, limitând astfel utilizarea unor instrumente corporative și financiare uzuale într-un sector care presupune flexibilitate și capacitate permanentă de adaptare la cerințele pieței și ale reglementării prudențiale. Totodată, o asemenea abordare poate afecta capacitatea instituțiilor de credit de a atrage rapid capital privat sau instituțional în vederea consolidării poziției financiare și poate genera întârzieri incompatibile cu obligațiile de conformare impuse de autoritățile de supraveghere.

În ceea ce privește art. 9, mecanismul împrumuturilor convertibile și al emisiunii de obligațiuni destinate finanțării întreprinderilor publice ridică probleme din perspectiva regimului capitalului reglementat, întrucât conversia în acțiuni poate afecta structura fondurilor proprii ale unei instituții de credit, fără corelare cu cerințele Regulamentului nr. 575/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 privind cerințele prudențiale pentru instituțiile de credit și societățile de investiții și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012 privind eligibilitatea instrumentelor de capital (CET1/AT1/T2) și fără raportare la aprobarea prealabilă a supraveghetorului.

În plus, propunerea de finanțare de către stat sub formă de împrumut a întreprinderilor publice poate avea implicații asupra pieței de capital și asupra intermedierei financiare, întrucât acestea ar putea fi mai atrase de această soluție, în detrimentul finanțării clasice prin împrumuturi bancare sau obligațiuni listate la bursă, precum și asupra nivelului datoriei publice și ar putea amplifica conexiunea deja foarte strânsă între sectorul bancar și cel guvernamental, expunerile directe și indirecte reprezentând 33,4% din totalul activelor la nivel de sector bancar (aprilie 2026).

De asemenea, utilizarea unor instrumente de finanțare publică (împrumuturi și garanții de stat), inclusiv în contextul refuzului autorizării transferului, poate conduce la forme indirecte de susținere financiară care necesită evaluare din perspectiva impactului asupra stabilității financiare și a disciplinei prudențiale, inclusiv în ceea ce privește riscul de distorsionare a evaluării de piață a instituției de credit.

Totodată, aceste prevederi pot interfera cu cadrul juridic aplicabil redresării și rezoluției instituțiilor de credit, întrucât instituie mecanisme de intervenție financiară publică în favoarea unor întreprinderi din sectorul bancar, în afara arhitecturii speciale prevăzute de Legea nr. 312/2015 privind redresarea și rezoluția instituțiilor de credit și a firmelor de investiții, ce transpune Directiva 2014/59/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 de instituire a unui cadru pentru redresarea și rezoluția instituțiilor de credit și a firmelor de investiții și de modificare a Directivei 82/891/CEE a Consiliului și a Directivelor 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE și

2013/36/UE ale Parlamentului European și ale Consiliului, precum și a Regulamentelor (UE) nr. 1.093/2010 și (UE) nr. 648/2012 ale Parlamentului European și ale Consiliului.

Acest cadru normativ stabilește un regim special, armonizat la nivelul Uniunii Europene, care reglementează în mod exhaustiv condițiile în care o instituție de credit poate beneficia de măsuri de stabilizare financiară, intervenția fondurilor publice având caracter excepțional, fiind permisă doar în circumstanțe limitate și, în principiu, după epuizarea absorbției pierderilor de către acționari și creditorii. Acest principiu urmărește evitarea transferării costurilor dificultăților financiare ale instituțiilor de credit către contribuabil.

O suprapunere a celor două regimuri este de natură să afecteze coerența și previzibilitatea mecanismelor de gestionare a crizelor bancare, precum și eficiența instrumentelor de stabilitate financiară instituite la nivel național și european.

Prin urmare, prevederile art. 8 alin. (3) din Propunerea legislativă ar putea interfera cu regimul prevăzut de Legea nr. 312/2015 pentru acordarea de sprijin financiar public extraordinar, prin intermediul instrumentelor publice de stabilizare financiară.

În același timp, în materia ajutorului de stat, potrivit art. 107 alin. (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) și practicii Comisiei Europene³, calificarea unei măsuri ca fiind incompatibilă cu piața internă presupune îndeplinirea cumulativă a condițiilor privind implicarea resurselor de stat, imputabilitatea măsurii statului, existența unui avantaj economic, caracterul selectiv al acestuia, precum și impactul potențial asupra concurenței și comerțului în cadrul UE.

Privite în ansamblu, dispozițiile art. 8 și art. 9 instituie un mecanism de sprijin public destinat unor categorii determinate de întreprinderi considerate strategice, constând în împrumuturi, garanții, instrumente de capital și alte forme de intervenție financiară publică, fără a prevedea în mod expres mecanisme de verificare a conformității cu condițiile de piață. În lipsa unor astfel de garanții, există un risc ridicat ca aceste măsuri să fie calificate drept scheme de ajutor de stat, în sensul art. 107 alin. (1) TFUE, cu consecința necesității notificării și autorizării prealabile a Comisiei Europene, înainte de implementare.

În plus, Propunerea nu clarifică raportul dintre exercitarea dreptului de preempțiune / acordului guvernamental și procedurile speciale de aprobare prevăzute de legislația bancară. Nu este clar dacă aprobarea Guvernului operează anterior, concomitent sau ulterior autorizării prudențiale realizate de Banca Națională a României și, după caz, de autorități europene competente, ceea ce poate genera incertitudine juridică, întârzieri procedurale și dificultăți semnificative în implementarea tranzacțiilor. De asemenea, lipsa unor criterii

³ Commission Notice on the notion of State aid as referred to in Article 107(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union (2016/C 262/01): [EUR-Lex - 52016XC0719\(05\)](#) - EN - EUR-Lex

obiective privind refuzul acordului guvernamental creează riscul unor decizii discreționare, susceptibile să afecteze stabilitatea și atractivitatea mediului investițional din sectorul bancar.

Totodată, în domeniul rezoluției bancare, statul, ca acționar al unei instituții de credit, este pe deplin supus prevederilor legislației speciale, de sorginte europeană, respectiv Legea nr. 312/2015, și, prin urmare, îi sunt aplicabile prevederile art. 384 alin. (1) lit. a) ale acestei legi, care derogă, în procesul de aplicare a instrumentelor și competențelor în materia rezoluției, de la necesitatea exprimării acordului acționarilor în situația aplicării unei acțiuni de rezoluție care presupune vânzarea afacerii sau a acțiunilor către un terț privat sau transferul acestora către o instituție-punte, respectiv de la necesitatea exprimării vreunui acord al altei autorități publice.

Prin urmare, considerăm că nu este adecvată menținerea în Propunerea legislativă a prevederilor art. 8 alin. (1), cel puțin în situațiile de dificultate majoră a instituțiilor de credit, întrucât ar fi în contradicție cu prevederile Legii nr. 312/2015 – act normativ adoptat pentru transpunerea cadrului normativ european, ceea ce ar genera conflict de interpretare și aplicare între două acte normative de rang egal, impietând asupra îndeplinirii obiectivelor ambelor legi.

4) Impactul asupra principiilor economiei de piață și libertății economice și posibila restrângere a liberei circulații a capitalurilor

Reglementarea propusă ridică probleme și din perspectiva principiilor economiei de piață, astfel încât instituirea unui drept de preempțiune / acord al statului și limitarea posibilității de majorare a capitalului social pot reprezenta ingerințe semnificative asupra mecanismelor specifice economiei de piață și asupra dreptului de dispoziție al acționarilor și poate fi considerat o restricție a liberei circulații a capitalurilor, consacrată de dreptul Uniunii Europene. În special, rezervarea posibilității de conversie a împrumuturilor exclusiv în favoarea cetățenilor români introduce un tratament diferențiat, întemeiat pe criteriul cetățeniei, susceptibil să fie calificat drept discriminatoriu, potrivit jurisprudenței constante a Curții de Justiție a Uniunii Europene⁴ (CJUE).

Din această perspectivă, mecanismul instituit și limitările privind capitalul pot avea un efect disuasiv asupra investițiilor, prin afectarea predictibilității și atractivității tranzacțiilor. Deși Expunerea de motive invocă jurisprudența CJUE privind posibilitatea restricțiilor justificate prin ordine publică și securitatea economică, Propunerea nu stabilește criterii clare, obiective și limitative pentru refuzul transferului, ceea ce poate conduce la arbitrar administrativ.

⁴ C-367/98 – Commission v Portugal
C-483/99 – Commission v France (Elf Aquitaine)
C-463/00 – Commission v Spain

Independent de considerentele expuse anterior cu privire la sectorul bancar, propunerea legislativă prezintă o serie de vulnerabilități de ordin general, care privesc modul de reglementare, claritatea normei și corelarea acesteia cu cadrul legislativ existent, menționate cu titlu de exemplu în continuare.

Propunerea extinde în mod ambiguu sfera întreprinderilor publice, prin utilizarea unor termeni care nu se regăsesc în definiția legală a întreprinderilor publice din OUG nr. 109/2011⁵ și aplică mecanisme specifice dreptului societar asupra regiilor autonome, reglementate de Legea nr. 15/1990 privind reorganizarea unităților economice de stat ca regii autonome și societăți comerciale (așa cum sunt Regia autonomă „Monetăria statului” și Regia autonomă „Imprimeria Băncii Naționale a României”, înființate prin *Hotărârea Guvernului nr. 231/1991 privind înființarea regiilor autonome Monetăria statului și Imprimeria Băncii Naționale a României*), unde controlul este exercitat exclusiv instituțional și nu pe bază de acțiuni. Ca atare, nu există un drept susceptibil de transfer asupra căruia să poată opera mecanismul de preempțiune, așa cum este susținut prin Propunerea legislativă.

Pe de altă parte, extinderea dreptului de preempțiune și asupra „fostelor întreprinderi publice, între timp privatizate”, fără o limită de timp sau criterii obiective, clare instituie o formă de „supraviețuire” a controlului public după privatizare, afectând dreptul de proprietate al investitorului privat, contrar garanțiilor constituționale (prin raportare la dispozițiile art. 44 din Constituția României și ale art. 1 din Protocolul adițional nr. 1 la Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale).

Deficiențele sunt completate de necorelarea cu regimul juridic al dreptului de preempțiune prevăzut de art. 1731–1733 Cod civil, prin transformarea condiției suspensive a neexercitării dreptului de preempțiune în condiție rezolutorie, creându-se incertitudine cu privire la momentul transferului dreptului și la efectele juridice ale exercitării preempțiunii.

De asemenea, definirea disproporționată a „domeniilor esențiale ale economiei” de la art.8 alin.(2), prin care sectoare economice întregi (precum agricultura, transportul rutier de marfă, industria alimentară sau activitatea bancară și de asigurări) sunt supuse unor regimuri excepționale de autorizare, fără o justificare reală legată de securitatea națională sau infrastructuri strict critice, determină o extindere semnificativă a sferei de aplicare.

În concluzie, deși Propunerea este motivată de urmărirea obiectivului de protejare a întreprinderilor publice și a infrastructurilor strategice împotriva unor preluări considerate ostile, aceasta depășește limitele unui mecanism rezonabil de protecție, instituind o intervenție extinsă a statului în raporturile economice și societare, susceptibilă să interfereze

⁵ Criteriile legale relevante sunt deținerea participației unice, majoritare sau exercitarea controlului de către „stat” sau „o unitate administrativ-teritorială”.

cu regimul juridic aplicabil instituțiilor de credit, funcționarea mecanismelor pieței, libertatea economică, stabilitatea financiară și libera circulație a capitalurilor.

Din considerentele exprimate anterior, Banca Națională a României nu avizează *Propunerea legislativă privind protecția întreprinderilor publice românești împotriva preluărilor ostile și pentru asigurarea continuității lor*.

Dorim să vă asigurăm, domnule Secretar General al Senatului, de întreaga disponibilitate de colaborare a Băncii Naționale a României pentru soluționarea aspectelor de interes comun, în cadrul domeniilor specifice de competență.

Cu deosebită considerație,