



Biroul permanent al Senatului
Ep. 85, 07.04.2016

AVIZ
**referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și
completarea Legii nr.321/2009 privind comercializarea
produselor comerciale**

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr.321/2009 privind comercializarea produselor comerciale, transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.B85 din 10.03.2016,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată și al art.46(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

1. Prezenta propunere legislativă vizează completarea unor prevederi din Legea nr.321/2009 privind comercializarea produselor alimentare, cu modificările și completările ulterioare.

Potrivit Expunerii de motive, prin prezentul demers legislativ se dorește introducerea unor dispoziții noi în vederea susținerii accesului producătorilor români și, în special, al producătorilor locali la marile lanțuri de retail.

Prin obiectul său de reglementare, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor ordinare, iar în aplicarea dispozițiilor art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată, prima cameră sesizată este Senatul.

2. Semnalăm că Secretarul General al Senatului a transmis Consiliului Legislativ spre avizare, cu adresa B.112 din 16 martie 2016, o altă propunere legislativă având ca obiect de reglementare modificarea și completarea actului normativ de bază, aflată în curs de avizare, cuprinzând unele dispoziții similare.

Pentru sistematizarea legislației și adoptarea unor soluții unitare, este recomandată dezbaterea concomitentă a celor două propuneri și adoptarea unui singur act normativ.

De asemenea, Consiliul Legislativ a avizat, în anul 2015, mai multe inițiative legislative prin care erau reglementate, parțial, soluții legislative care se regăsesc și în prezentul proiect. Aceste inițiative se află, în prezent, în procedură legislativă la Camera Deputaților.

3. Potrivit Expunerii de motive, propunerea legislativă este justificată de Comunicarea Comisiei Europene privind combaterea practicilor comerciale neloiale (PCN) din cadrul lanțului de aprovizionare cu alimente între întreprinderi¹ adoptată în iulie 2014, în care s-a sugerat o combinație de inițiative voluntare și măsuri de reglementare pentru abordarea PCN.

Pentru o punere în context actualizată, semnalăm și faptul că, în mai 2015, ca răspuns la provocările cu care se confruntă agricultorii pe fondul scăderii prețurilor la anumite produse agricole de bază, miniștrii agriculturii din șapte țări², inclusiv România, au emis o declarație comună, solicitând Comisiei să aprofundeze analiza practicilor comerciale neloiale (PCN) și să propună reglementări la nivelul Uniunii Europene în această materie. În acest context, pe 29 ianuarie 2016, Comisia Europeană a înaintat un Raport către Parlamentul European și Consiliu privind practicile comerciale neloiale din cadrul lanțului de aprovizionare cu alimente între întreprinderi³, concluzionând că nu se impune o abordare specifică armonizată de reglementare la nivelul Uniunii Europene.

4. Din punct de vedere al dreptului Uniunii Europene, semnalăm faptul că, deși propunerea legislativă se dorește a fi o soluție la problemele producătorilor naționali, aceasta poate conduce la restrângerea libertății comerciale a operatorilor economici, creșterea costurilor și a sarcinilor administrative ale acestora. Mai mult decât atât, această politică contrastează cu forma de comerț liber din cadrul Uniunii Europene, unde barierele de orice fel sunt menținute la minim.

¹ COM(2014)472 final.

² Bulgaria, Republica Cehă, Ungaria, Polonia, România, Slovacia, Slovenia.

³ RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU privind practicile comerciale neloiale din cadrul lanțului de aprovizionare cu alimente între întreprinderi, COM(2016) 32 final, Bruxelles, 29.1.2016 (disponibil la adresa <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/RO/1-2016-32-RO-F1-1.PDF>)

De asemenea, prin introducerea unor astfel de dispoziții obligatorii se are în vedere o posibilă discriminare între produsele importate și cele autohtone și, respectiv între produsele alimentare atestate tradițional și alte produse fabricate în România.

În acest context, amintim dispozițiile articolului 28 (ex-art.23 TCE) al Tratatului de Funcționare al Uniunii Europene (TFUE), care reglementează principiul comerțului liber între statele membre și articolul 34 (ex-art.28 TCE) referitor la interdicția restricțiilor și a măsurilor echivalente, precizându-se că „...*între statele membre* sunt interzise restricțiile cantitative la import, precum și orice măsuri cu efect echivalent”.

Precizăm, de asemenea, că măsurile propuse în vederea modificării și completării Legii nr.321/2009 **nu se corelează** cu prevederile Directivei nr.70/50/CEE a Comisiei din 22 decembrie 1969 în temeiul articolului 33 alineatul (7) privind eliminarea măsurilor cu efect echivalent cu cel al restricțiilor cantitative la import care nu sunt reglementate de alte dispoziții adoptate în temeiul Tratatului CEE, publicată în Jurnalul Oficial al Comunităților Europene, seria L, nr.13 din 19.01.1970, care „reglementează măsurile, altele decât cele aplicabile în mod egal produselor naționale și produselor importate, care împiedică importurile care ar fi putut avea loc în absența lor, inclusiv cele care fac importurile mai dificile sau oneroase față de desfacerea producției naționale”.

În acesta directivă, „...sunt prevăzute în special măsurile care supun importul sau desfacerea produselor importate, în orice stadiu de comercializare, unei condiții – alta decât o formalitate – cerute numai pentru produse importate sau unei condiții diferite și mai greu de îndeplinit decât cea cerută pentru produsele naționale”. De asemenea, sunt prevăzute în special măsurile care favorizează produsele naționale sau **le acordă acestora o preferință**, alta decât un ajutor, însoțită sau nu de condiții, aceste măsuri producând efecte restrictive asupra liberei circulații a mărfurilor.

Față de cele de mai sus, propunerea legislativă trebuie să fie pusă în acord cu normele Uniunii Europene privind funcționarea pieței unice concurențiale.

5. Sub rezerva celor de mai sus, la actuala formă a proiectului, se rețin următoarele observații și propuneri:

a) Întrucât din analiza textelor rezultă doar intervenții legislative de natura completării, dar și pentru concordanță cu titlul actului normativ de bază, este necesară reformularea **titlului**, astfel:

„Lege pentru **completarea** Legii nr.321/2009 privind comercializarea produselor **alimentare**”.

b) La **articolul unic, partea introductivă**, din aceleași considerente de redactare, termenul „comerciale” se va înlocui cu „alimentare”, iar sintagma „se modifică și” se va elimina.

c) La **pct.1**, pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, propunem reformularea părții dispozitive, astfel:

„1. La articolul 2 alineatul (2), după punctul 13 se introduce un nou punct, pct.13¹, cu următorul cuprins:”.

În noul text, pentru un acord gramatical corect, formularea „producătorul de produse alimentare a căror arie de comercializare ...” se va reda sub forma „producătorul de produse alimentare a **cărui** arie de comercializare ...”, întrucât definiția vizează producătorul local.

În vederea unei integrări armonioase în cuprinsul textului, norma propusă pentru pct.13¹ ar trebui să fie introdusă după pct.7.

d) Pentru un spor de rigoare normativă, partea dispozitivă a **pct.2** va avea următoarea redactare:

„2. După alineatul (1) al articolului 4 se introduce un nou alineat, alin.(1¹), cu următorul cuprins:”

Totodată, pentru rigoarea redactării, forma abreviată „Alin.” din debutul textului propus se va elimina, ca inadecvată, iar termenul „orcișe” din cuprinsul noului text se va scrie „orice”.

În același timp, stabilirea unui quantum maxim al obligațiilor solicitate de către comercianți la 5% din valoarea mărfurilor comercializate, ar putea fi interpretată în sensul instituirii unei situații discriminatorii în raport cu ceilalți producători din cadrul Uniunii Europene.

e) La **pct.3**, potrivit exigențelor de tehnică legislativă, propunem reformularea părții dispozitive, astfel:

„3. După Capitolul III se introduce un nou Capitol, Capitolul III¹, alcătuit din art.10¹ și 10², cu următorul cuprins:”.

Referitor la soluțiile propuse pentru aceste articole, semnalăm că

art.10¹ vizează stabilirea suprafeței spațiilor de expunere și vânzare alocate producătorilor români la cel puțin 50% din totalul suprafeței folosite pentru comercializarea alimentelor, în timp ce **art.10²** se referă la **cantitatea de legume și fructe din import** care poate reprezenta, în perioada decembrie-februarie, maximum 70% din ofertă.

Întrucât sunt reglementate aspecte distincte, noul art.10² nu poate constitui o normă derogatorie care vizează o cantitate de legume și fructe de la o dispoziție referitoare la asigurarea spațiului de expunere și desfacere destinat produselor producătorilor români/locali, unitățile de măsură fiind diferite: kilograme/tona - pentru cantitățile de fructe și legume, respectiv m² - pentru suprafața spațiilor de expunere și vânzare.

Referitor la conținutul **art.10¹**, în formularea actuală, acesta ar crea, în mod indirect, o situație discriminatorie pentru ceilalți producători din Uniunea Europeană, cărora li s-ar putea restrânge spațiul de expunere și desfacere cu efect direct asupra cantității produselor vândute, afectând în același timp și consumatorul român.

Pe de altă parte, referitor la o altă propunere legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr.321/2009, Consiliul Concurenței⁴ a considerat că obligarea supermarketurilor de a pune la dispoziția producătorilor români zone speciale de desfacere a produselor alimentare poate „conduce la restrângerea libertății comerciale a agenților economici, creșterea costurilor și sarcinilor administrative”, contrastând cu „forma de comerț liber, unde barierele de orice fel sunt reținute la minimum”.

Pentru precizia normei, la prima teză de la **art.10¹**, expresia „comercializarea alimentelor” ar trebui înlocuită cu sintagma „comercializarea **acestor** alimente”.

Referitor la conținutul **art.10²**, sugerăm să se analizeze dacă nu ar trebui făcută o diferență între importurile intra-UE și importurile din afara Uniunii Europene. Din expunerea de motive și din cuprinsul proiectului, reiese faptul că nu se face nicio distincție între aceste importuri.

De asemenea, limitarea cantității de legume și fructe din import la 70% din ofertă încalcă prevederile **art.34** din Tratatul privind

⁴ A se vedea punctul de vedere (p.4) al Consiliului Concurenței, înregistrat cu nr. 6131/19.06.2016 (disponibil la adresa <http://www.consiliulconcurenței.ro/ro/documente-oficiale/concurenta/avize-si-pdv.html>)

Funcționarea Uniunii Europene (TFUE) care stipulează că: „Între statele membre sunt interzise restricțiile cantitative la import, precum și orice măsuri cu efect echivalent”.

Într-un context similar, Consiliul Concurenței a subliniat că statele membre „trebuie să se asigure că nu există discriminări privind condițiile în care bunurile sunt achiziționate și vândute între cetățenii acestora”⁵.

În baza art.36 TFUE, o asemenea restricție poate fi justificată „pe motive de morală publică, de ordine publică, de siguranță publică, de **protecție a sănătății** și a vieții persoanelor și a animalelor sau de conservare a plantelor, de protejare a unor bunuri de patrimoniu național cu valoare artistică, istorică sau arheologică sau de protecție a proprietății industriale și comerciale” și „nu trebuie să constituie un mijloc de discriminare arbitrară și nici o restricție disimulată în comerțul dintre statele membre”.

De asemenea, art.38 alin.(2) din TFUE stipulează: „Cu excepția unor dispoziții contrare prevăzute la articolele 39–44, normele prevăzute în vederea instituirii sau funcționării pieței interne se aplică produselor agricole”.

f) La pct.4, conform uzanțelor normative, partea dispozitivă va avea următorul conținut:

„4. La articolul 11 alineatul (1), după litera b) se introduce o nouă literă, lit.c), cu următorul cuprins:”.

În textul prevăzut pentru **lit.c)**, întrucât după republicare Legea nr.21/1996 nu a mai suferit intervenții legislative, este necesară eliminarea sintagmei „cu modificările și completările ulterioare”.

Pe de altă parte, semnalăm că **art.11 alin.(1) lit.c)** instituie recidiva contravențională, instituție care nu este prevăzută în Ordonanța Guvernului nr.2/2001. Dacă se dorește derogarea de la legea generală, reglementarea ar trebui completată cu indicarea modalității de ținere a evidenței contravențiilor săvârșite în acest domeniu și a instituției competente în acest sens.

⁵ A se vedea în acest sens și punctul de vedere al Consiliului Concurenței înregistrat cu nr. 3627/27.04.2015 referitor la o altă o altă propunere legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 321/2009 (disponibil la adresa <http://www.consiliulconcurenței.ro/ro/documente-oficiale/concurenta/avize-si-pdv.html>)

Totodată, precizăm că sancțiunea constând în „ridicarea autorizației de funcționare” ar putea constitui doar o sancțiune contravențională complementară, aplicată, în mod obligatoriu, pe lângă sancțiunea principală a amenzii. Or, din redactarea textului nu rezultă cu claritate acest lucru, putându-se interpreta că în caz de „recidivă” ar urma să se aplice doar sancțiunea constând în „ridicarea autorizației de funcționare”. Mai mult decât atât, precizăm că imprecizia textului rezultă și din utilizarea expresiei „se poate merge până la”, întrucât nu se stabilește niciun criteriu referitor la modalitatea de individualizare a sancțiunii.

Pentru toate aceste motive, este necesară reanalizarea și reformularea corespunzătoare a textelor.


PREȘEDINTE
dr. Dragoș **DLIE**SCU

București

Nr. 316/6.04.2016.

L. nr. 321/2009

M. Of. nr. 705/20 oct. 2009

Lege privind comercializarea produselor alimentare

1 promulgată prin D. nr. 1470/2009 M. Of. nr. 705/20 oct. 2009

Decret pentru promulgarea Legii privind comercializarea produselor alimentare

2 modificări prin L. nr. 247/2010 M. Of. nr. 844/16 dec. 2010

Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 321/2009 privind comercializarea produselor alimentare

*modifică art. 2 alin. (1), art. 2 alin. (2) pct. 5, 6, 10 și 11, art. 4 alin. (1), art. 8, art. 9, art. 11 alin. (2), art. 13 alin. (2);
introduce pct. 2_1 și 10_1 la art. 2 alin. (2), alin. (5) la art. 7;
abrogă art. 2 alin. (2) pct. 2 și 3, art. 10*

316.

L. nr. 21/1996

M. Of. nr. 88/30 apr. 1996

Legea concurenței

Notă: v. D.C.C. nr. 1037/2009 - M. Of. nr. 501/21 iul. 2009 (art. 28 alin. (2)); orice referire din lege la noțiunea "agent economic" se consideră a fi făcută la noțiunea "întreprindere"(O.U.G. nr. 75/2010)

1 republicare cu
renumerotare

M. Of. nr. 153/29 feb. 2016

Lege concurenței nr. 21/1996