



PRIM MINISTRU

528
1603 2021
49 25.3.2021

Doamnă președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul:

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă privind practicile comerciale neloiale dintre întreprinderi în cadrul lanțului de aprovizionare agricol și alimentară*, inițiată de domnul deputat PNL Cristian Buican (**Bp.7/2021, L49/2021**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare transpunerea în legislația națională a prevederilor *Directivei (UE) 2019/633 a Parlamentului European și a Consiliului din 17 aprilie 2019 privind practicile comerciale neloiale dintre întreprinderi în cadrul lanțului de aprovizionare agricol și alimentară*, în vederea stabilirii unei liste a practicilor comerciale neloiale interzise în relațiile dintre cumpărătorii și furnizorii din cadrul acestui lanț de aprovizionare, prin reglementarea termenelor de plată, a competențelor și atribuțiilor autorității de concurență, desemnată pentru a asigura aplicarea la nivel național a prevederilor directivei, precum și a sancțiunilor aplicabile autorului încălcării.

II. Observații

1. *Directiva (UE) 2019/633* stabilește o listă minimă de practici interzise de comerț neloial între cumpărătorii și furnizorii din lanțul de aprovizionare agricolă și alimentară, precum și norme minime de aplicare

pentru a limita ca întreprinderile mai mari să exploateze furnizorii mici și mijlocii din cauza poziției lor mai slabe de negociere și pentru a evita transferul costurilor acestor practici către producătorii primari.

Potrivit directivei, sunt protejați furnizorii mici și mijlocii, precum și furnizorii mai mari, cu o cifră de afaceri anuală care nu depășește 350 milioane de euro. Protecția acestora depinde de dimensiunea relativă a furnizorului și a cumpărătorului în ceea ce privește cifra de afaceri anuală. După cifra de afaceri, furnizorii se împart în 5 sub-categorii: până la 2 milioane de euro; 2-10 milioane de euro; 10-50 milioane de euro; 50-100 milioane de euro și 150-350 milioane de euro. Lista practicilor neloiale cuprinde practici care sunt interzise în orice circumstanțe și practici care, deși favorabile prin efectele lor uneia dintre părți, sunt asumate între cumpărător și furnizor, prin intermediul unor clauze contractuale clare și lipsite de ambiguitate (fără echivoc).

Totodată, directiva impune statelor membre să stabilească autorități naționale de aplicare și, în cazul când acestea sunt mai multe, un punct național de contact în vederea cooperării administrative între statele membre/Comisia Europeană în domeniul reglementat. Aceste autorități trebuie să aibă competența și expertiza necesare de a îndeplini în mod eficient obligațiile impuse de directivă, inclusiv pentru efectuarea de investigații și impunerea sau inițierea procedurilor pentru aplicarea sancțiunilor împotriva întreprinderii care a comis încălcarea.

În ansamblu, directiva stabilește un nivel de armonizare minimal, ceea ce permite statelor membre să adopte reglementări mai stricte pentru combaterea practicilor neloiale decât cele prevăzute, cu condiția ca respectivele reglementări să fie compatibile cu normele Uniunii Europene (UE) privind funcționarea pieței interne.

2. Având în vedere faptul că inițiativa legislativă are ca obiect transpunerea prevederilor *Directivei (UE) 2019/633*, semnalăm că în jurisprudența recentă¹ a instanței de contencios european s-a reținut că „dispozițiile unei directive trebuie puse în aplicare cu o forță obligatorie incontestabilă, cu specificitatea, precizia și claritatea necesare pentru a fi îndeplinită cerința securității juridice, iar statele membre nu pot invoca situații interne sau dificultăți de ordin practic pentru a justifica netranspunerea unei directive în termenul stabilit de legiuitorul Uniunii”. Astfel, este necesar ca inițiativa legislativă să asigure transpunerea completă a instrumentului european vizat, în sens contrar fiind create

¹ Decizia CJUE din 16 iulie 2020 pronunțată în cauza 549/2019 – Comisia Europeană împotriva României;

premisele încălcării art. 258 din *Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene* (TFUE) cu consecința deschiderii unei proceduri de infringement (procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor de stat membru) împotriva României.

În acest sens, semnalăm, cu titlu de exemplu, faptul că soluțiile cuprinse la art. 1 alin. (1) lit. (b), art. 1 alin. (2) sunt parțial diferite față de prevederile art. 1 alin. (2) din *Directiva (UE) 2019/633* care prevăd, spre deosebire de soluțiile din inițiativa legislativă, că domeniul de aplicare al instrumentului european se aplică „vânzărilor în cazul cărora fie furnizorul, fie cumpărătorul, fie ambii sunt stabiliți în Uniune”, respectiv că aplicarea instrumentului european este condiționată de o anumită cifră de afaceri a părților implicate (furnizor și consumator).

Art. 1 alin. (2) din directivă prevede că aceasta se aplică furnizorilor și cumpărătorilor determinați în funcție de cifra de afaceri anuală, stabilind astfel 5 praguri valorice, limita maximă fiind 350.000.000 euro. Rațiunea instituirii acestor praguri o constituie necesitatea de a determina cât mai concret diferența de putere în ceea ce privește negocierea dintre cumpărător și furnizor și, subsecvent, presiunea și intensitatea practicilor neloiale impuse de ascendentul de putere², respectiv intervenția legislativă de contracarare a acestora.

Art. 1 alin. (2) din inițiativa legislativă extinde aplicarea normelor directivei tuturor persoanelor fizice autorizate și persoanelor juridice, indiferent de cifra de afaceri. Chiar dacă directiva permite statelor membre ca prin reglementări naționale să depășească domeniul de aplicare, inclusiv din perspectiva stabilirii dimensiunilor cumpărătorilor și furnizorilor, aceste reglementări trebuie să respecte dreptul UE aplicabil funcționării pieței interne și să fie proporționale cu obiectivul urmărit³.

Prin urmare, este necesar să se demonstreze că extinderea câmpului de aplicare a directivei către toți furnizorii și cumpărătorii implicați în cadrul lanțului de aprovizionare agricol și alimentară conduce la îndeplinirea obiectivului de protecție prevăzut de directivă, asigurarea unei piețe concurențiale loiale și nu depășește ceea ce este suficient și necesar în acest scop. În caz contrar, se poate aprecia că transpunerea directivei este neconformă.

Totodată, precizăm că, în situația în care se va opta pentru renunțarea la clasificarea furnizorilor și cumpărătorilor prin raportarea la cifra de afaceri, pot apărea repercusiuni asupra sistemului de sancționare.

² A se vedea în acest sens considerentul 9 din preambulul directivei;

³ A se vedea considerentul 40 din preambulul directivei;

De asemenea, semnalăm că normele de transpunere ar trebui formulate cu respectarea principiului teritorialității, astfel încât să reflecte aplicarea pe teritoriul național a ipotezelor avute în vedere de inițiatori, dispozițiile preluate din directivă fără a fi adaptate la contextul național urmând a fi reformulate.

3. Apreciem că, pentru respectarea principiului securității raporturilor juridice, este necesar ca inițiativa legislativă să se coreleze cu actele normative de același nivel, în vigoare, la nivel intern, pentru a evita posibile necorelări, conflicte între norme, de natură să genereze incertitudine în aplicarea acestor acte și care ar putea conduce la încălcarea principiului securității raporturilor juridice prevăzut de art. 1 alin. (5) din *Constituția României, republicată*. Astfel, avem în vedere prevederile cuprinse în *Ordonanța Guvernului nr. 99/2000 privind comercializarea produselor și serviciilor de piață, republicată, cu modificările și completările ulterioare, Legea nr. 321/2009 privind comercializarea produselor alimentare, republicată, cu modificările și completările ulterioare, respectiv Legea concurenței nr. 21/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare, Legea nr. 72/2013 privind măsurile pentru combaterea întârzierii în executarea obligațiilor de plată a unor sume de bani rezultând din contracte încheiate între profesioniști și între aceștia și autorități contractante*. Apreciem că, în lipsa unor elemente suplimentare cuprinse în instrumentul de prezentare și motivare, propunerea legislativă nu se corelează cu actele normative incidente sau conexe cu domeniul reglementat.

4. Referitor la art. 1 din inițiativa legislativă, apreciem că este necesară comasarea alineatelor și redarea obiectului de reglementare și a domeniului de aplicare în mod succint și unitar în cadrul proiectului, pentru a se asigura claritatea și previzibilitatea textului normativ, în acord cu art. 8 alin. (4) din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*. De asemenea, apreciem că este necesar să se clarifice distincția între noțiunile de „contracte”, „servicii” și „acorduri de furnizare” pe care le utilizează pe parcursul inițiativei legislative. Totodată, alin. (3) și (4) ale art. 1 pot fi considerate dispoziții finale conform art. 55 din *Legea nr. 24/2000*, astfel încât este necesar a fi individualizate la finalul inițiativei legislative.

Referitor la norma prevăzută la alin. (4), este necesar să se justifice reglementarea unor soluții diferite în ceea ce privește adaptarea

contractelor în derulare [art. 1 alin. (4)] și a acordurilor de furnizare pendinte [art. 14 alin. (3)], atât în ceea ce privește termenul avut în vedere, cât și obligația instituită în sarcina părților raporturilor juridice. Astfel, din cuprinsul art. 1 alin. (4) nu rezultă dacă se are în vedere instituirea unei obligații de *a face* în sarcina părților ulterior intrării în vigoare a actului normativ sau intenția de reglementare constă în incidența noilor prevederi în cadrul contractelor în derulare. În acest din urmă caz, semnalăm că soluția legislativă trebuie adoptată cu respectarea art. 15 alin. (2) din *Constituție* referitor la *principiul neretroactivității legii*.

5. La art. 2 lit. b) este necesar să se circumstanțieze noțiunea de „*autorități naționale, regionale sau locale*” inclusiv prin corelarea cu prevederile art. 5 lit. k) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare*. De asemenea, la definiția de la art. 2 lit. k) apreciem necesară clarificarea sintagmei „*condiții contractuale subiective*”, textul în forma actuală fiind susceptibil de interpretări aleatorii în funcție de organul de aplicare al normelor legale.

Semnalăm că definiția „*consumatorului*” de la art. 2 lit. c) din inițiativa legislativă nu este prevăzută și de directivă, iar în măsura în care nu se renunță la definirea acestui termen, propunem următoarea reformulare:

„Art. 2 (...)

c) *consumator – orice persoană fizică sau grup de persoane fizice constituite în asociații, care acționează în scopuri din afara activității sale comerciale, industriale sau de producție, artizanale sau liberale;*”.

Referitor la definirea termenilor cuprinși la art. 2 lit. d) și e), propunem înlocuirea termenului „*persoană fizică*” cu termenul „*persoană fizică autorizată*” pentru corelare cu dispozițiile art. 1 alin. (2).

De asemenea, la art. 2 lit. j) se definește „*produs proaspăt*”, definiție neprevăzută de *Directiva (UE) 2019/633* și care exclude produsul congelat, contrar prevederilor *Regulamentului (CE) nr.853/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 de stabilire a unor norme specifice de igienă care se aplică alimentelor de origine animală*, care definește „*carnea proaspătă*” drept „*carnea care nu a fost supusă niciunui tratament în vederea conservării, cu excepția refrigerării, congelării, congelării rapide, inclusiv carnea ambalată prin vacuumare sau în atmosferă controlată*”.

6. Menționăm faptul că o parte din practicile comerciale prevăzute în cuprinsul art. 3 din directivă pot fi interzise, dacă nu au fost negociate anterior între părți, prin clauze clare și lipsite de ambiguitate. Astfel, precizăm că, în conformitate cu prevederile directivei⁴, practicile referitoare la stocarea, afișarea, listarea, reducerile sau publicitatea pentru produse pot fi permise în măsura în care există un acord în acest sens, încheiat anterior între furnizor și cumpărător. Acest subiect este reglementat deja și în cadrul *Legii nr. 321/2009*⁵, abordarea fiind în sensul promovat de directivă.

Relațiile comerciale dintre parteneri trebuie să fie guvernate de principiul libertății contractuale, iar clauzele și termenii unui contract comercial ar trebui să fie rezultatul negocierii dintre părți. Pentru a evita instituirea aceluiași reglementări în mai multe acte normative se recomandă corelarea cu prevederile directivei.

Din analiza prevederilor art. 3 din inițiativa legislativă rezultă că textul normativ vizează limitarea legală a principiului libertății contractuale cuprins în art. 1166 coroborat cu art. 1169 din *Codul civil*, în contextul în care instituie anumite interdicții care influențează conținutul contractelor încheiate între furnizori și cumpărători și raporturile dintre aceștia, referitor la, cu titlu de exemplu, termenul de plată, modificarea unilaterală a contractului de către cumpărător sau obligațiile contractuale. Apreciem că este necesară justificarea temeinică a normelor care derogă de la prevederile art. 1169 din *Codul civil*, în condițiile în care nu orice clauze contractuale încheiate între profesioniști sunt susceptibile să se prefigureze în practici comerciale neloiale în domeniul vizat de actul unional.

De asemenea, precizăm că este necesară formularea acestora de o manieră explicită, de strictă interpretare și aplicare, având în vedere caracterul special al reglementării, ținând cont și de regimul sancționatoriu prevăzut la art. 8 din inițiativa legislativă instituit în cazul încălcării prevederilor art. 3.

Totodată, semnalăm că art. 3 alin. (1) și (2) din inițiativă vizează ipoteze normative care au soluții identice, fiind necesară analizarea reglementării unitare a acestora într-un alineat comun.

⁴ ⁴ Art. 3 alin. (2) *Statele membre se asigură că cel puțin toate următoarele practici comerciale sunt interzise, cu excepția cazului în care acestea au fost convenite anterior prin clauze clare și lipsite de ambiguitate din acordul de furnizare sau printr-un acord ulterior între furnizor și cumpărător:*

b) furnizorului i se impune o plată de care este condiționată stocarea, afișarea sau listarea produselor sale agricole și alimentare, sau punerea la dispoziție pe piață a respectivelor produse;

(c) cumpărătorul solicită furnizorului să suporte, integral sau parțial, costul oricăror reduceri pentru produsele agricole și alimentare vândute de cumpărător cu titlu promoțional;

(d) cumpărătorul solicită furnizorului să plătească pentru publicitatea făcută de către cumpărător produselor agricole și alimentare.

⁵ privind comercializarea produselor alimentare, republicată, cu modificările și completările ulterioare

La art. 3 alin. (1) lit. c) și art. 3 alin. (2) lit. c) propunem ca expresia „(...) fără termen de valabilitate” să fie înlocuită cu expresia „(...) la care menționarea datei durabilității minimale nu este impusă”.

În ceea ce privește prevederea referitoare la *interdicția în sarcina cumpărătorului de a practica scheme de formare a prețului afișat la raft, diferențiat pentru produse agroalimentare similare, indiferent de proveniență și/sau furnizor*⁶, învederăm faptul că, în conformitate cu prevederile *Legii concurenței nr. 21/1996*, prețurile produselor și tarifele serviciilor se determină în mod liber prin concurență, pe baza cererii și a ofertei. Fiecare întreprindere ar trebui să își stabilească în mod independent politica sa comercială, iar autoritatea română de concurență nu are atribuții în reglementarea prețurilor. De asemenea, considerăm că o astfel de dispoziție ar putea crea dificultăți în aplicare, dat fiind faptul că, deși unele produse agroalimentare sunt similare, acestea pot prezenta diferențe din punct de vedere calitativ.

De asemenea, tot din categoria clauzelor permise, în măsura în care sunt anterior negociate între părți, este și prevederea existentă la art. 3 alin. (12) din inițiativa legislativă, respectiv *interdicția asupra: „f) cumpărătorului de a pune în vânzare produse agroalimentare la un preț mai mic decât prețul de achiziție al acestora”*. Astfel, se creează o reglementare paralelă, având în vedere că o prevedere similară, dar cu sferă de aplicabilitate mai largă, respectiv interzicerea vânzării în pierdere, este stipulată și în *Ordonanța Guvernului nr. 99/2000 privind comercializarea produselor și serviciilor de piață*. În plus, în trecut, a existat recomandarea de eliminare a acestei restricții, deoarece principiul statuat, interzicerea vânzării în pierdere, are caracter anticoncurențial, conducând la impunerea unui preț minim de revânzare, cu efecte negative asupra bunăstării consumatorilor. Având în vedere aceste considerente, se recomandă corelarea acestei prevederi în conformitate cu scopul pentru care a fost edictată de dispozițiile legale imperative sau, în cazul în care aceasta va fi păstrată, prevederea nu ar trebui să încurajeze stabilirea unor prețuri fixe între părțile contractante.

Totodată, la art. 3 alin. (12) lit. a), b), c), d), e), f), g) propunem înlocuirea expresiei „*produs/e agroalimentar/e*” cu „*produs/e agricol/e și alimentar/e*”.

⁶ Art. 3 alin. (11) Pentru evitarea apariției unor practici comerciale neloiale, indiferent de momentul intervenirii lor pe lațul agro-alimentar, se interzice:

i) cumpărătorului să practice scheme de formare a prețului afișat la raft, diferențiat pentru produse agroalimentare similare, indiferent de proveniența și/sau furnizor.

În ceea ce privește art. 3 alin. (14) din inițiativa legislativă, apreciem că acesta este neclar din perspectiva datei și condițiilor de la care începe să curgă, pentru România, obligația de conformare a acordurilor încheiate în domeniul furnizării de struguri sau must pentru producția de vin. Apreciam că ar trebui verificată/clarificată data reînnoirii contractelor standard de către România, în aplicarea art. 164 din *Regulamentul (UE) nr. 1308/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de instituire a unei organizări comune a piețelor produselor agricole și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 922/72, (CEE) nr. 234/79, (CE) nr. 1037/2001 și (CE) nr. 1234/2007 ale Consiliului*, coroborat cu art. 3 alin. (1) ultima teză din directivă.

7. Cu privire la art. 4 din inițiativă, este necesar să se facă o distincție clară între competențele acordate Consiliului Concurenței și Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, alin. (1) și (7) din text nefiind suficient de clare în acest demers. Observația se menține și în cazul art. 5 alin. (1), în procesul de transpunere fiind necesar ca inițiatorii să evite instituirea unor soluții precum cea cuprinsă la art. 5 alin. (1), pct. b).

De asemenea apreciem că art. 4 alin. (2) reprezintă o normă declarativă⁷ și neclară din perspectiva utilizării sintagmei „*indiferent dacă instanța respectivă are competență de constatare a unei încălcări a legislației în materie*”, în condițiile în care instanțele de judecată nu au competență de constatare a contravențiilor, activitatea acestora fiind legată de controlul judecătoresc, conform art. 126 din *Constituție*. Prin urmare, este necesară eliminarea acestei norme din text. Totodată, apreciem că art. 4 alin. (3) și art. 8 alin. (1) au un conținut similar, astfel că în vederea evitării paralelismului este necesar ca prevederea art. 4 alin. (3) să fie eliminată din cuprinsul textului.

8. Referitor la procedura de declanșare și efectuare a unei investigații și modalitatea de luare a deciziilor de către autoritatea desemnată cu constatarea și sancționarea practicilor comerciale neloiale, prevăzută la art. 5-7 din inițiativa legislativă, semnalăm că este necesară reanalizarea normelor propuse în sensul de a institui reguli clare și concrete în ceea ce privește: procedura de sesizare a Consiliului Concurenței, titularii dreptului de sesizare, modalitatea de sesizare a unei potențiale practici comerciale neloiale, procedura de examinare, de investigare și de luare a

⁷ Observația este valabilă și pentru prevederile art. 11 din inițiativa legislativă;

deciziilor de către autoritatea de concurență⁸, respectiv calea de atac deschisă împotriva deciziilor emise de Consiliul Concurenței.

Precizăm că autoritatea de concurență încurajează petenții să i se adreseze pentru eventualele încălcări ale regulilor de concurență. Având în vedere prevederile art. 5 alin. (1) lit. d) din cadrul inițiativei „*Autoritatea de aplicare a legii căreia îi este adresată plângerea deține competența de a asigura aplicarea interdicțiilor prevăzute la art. 3, iar furnizorii pot adresa plângeri după cum urmează: [...]d) Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, plângeri ce se vor înainta spre soluționare Consiliului Concurențe*” și luând în considerare faptul că plângerile trebuie să conțină anumite informații specifice, considerăm că ar fi mai eficient ca plângerile să fie primite direct de către Consiliul Concurenței și soluționate conform reglementărilor specifice⁹.

Precizăm că procedura preconizată nu are o structură clară, fiind instituite norme cu caracter general sau norme neclare¹⁰, împrejurare care afectează calitatea legii, putând genera incertitudine în aplicare. Semnalăm că, deși art. 6 alin. (5) lit. b) prevede că, în cazul în care un cumpărător a încălcat interdicțiile menționate la art. 3, Consiliul Concurenței poate adopta o decizie de constatare și sancționare a practicilor de concurență neloială, textul inițiativei nu prevede un regim sancționatoriu concret în cazul constatării săvârșirii de practici comerciale neloiale, ci le tratează drept contravenții la art. 8 din inițiativa legislativă.

9. Cu privire la regimul sancționatoriu propus la art. 8, precizăm că normele care instituie contravenții nu satisfac condițiile de claritate, precizie, previzibilitate și accesibilitate statuate în mod constant în jurisprudența instanței de contencios constituțional.

În acest sens, menționăm faptul că printr-o decizie recentă¹¹, Curtea a statuat că „*dreptul contravențional, asemenea dreptului penal, are un caracter subsidiar, intervenind doar acolo unde alte mijloace juridice nu*

⁸ În acest sens, a se avea în vedere prevederile Capitolului V din *Legea nr. 21/1996*;

⁹ Regulamentului Consiliului Concurenței din 5 octombrie 2010 privind analiza și soluționarea plângerilor referitoare la încălcarea prevederilor art. 5, 6 și 9 din *Legea concurenței nr. 21/1996* și a prevederilor art. 101 și 102 din *Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene*;

¹⁰ De exemplu, art. 5 alin. (2) - nu sunt în mod clar stabiliți titularii dreptului de sesizare, art. 5 alin. (4) - nu rezultă ce măsuri necesare vizează inițiatorii astfel încât acestea să protejeze „*in mod adecvat*” identitatea persoanelor îndreptățite, iar domeniul de aplicare al normei pare a depinde de atitudinea subiectivă a titularilor dreptului de sesizare; art. 5 alin. (7) și art. 6 alin. (3) nu indică prin ce act se dispun măsurile avute în vedere; art. 6 alin. (6) - nu rezultă intenția de reglementare a inițiatorilor în legătură cu „*caracterul probatoriu*” al deciziilor de constatare/sancționare a practicilor comerciale neloiale în condițiile în care din ansamblul reglementării rezultă că decizia reprezintă un act administrativ care, adoptat în condițiile legii, beneficiază de prezumția de legalitate.

¹¹ *Decizia Curții Constituționale nr. 457/2020 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 4 alin. (3) și (4), precum și ale art. 65 lit. s) și ș), ale art. 66 lit. a), b) și c) în ceea ce privește trimiterile la art. 65 lit. s), ș) și t) și ale art. 67 alin. (2) lit. b) în ceea ce privește trimiterile la art. 65 lit. s), ș) și t) din Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19;*

sunt suficiente pentru protejarea anumitor valori sociale. În aceste condiții, actele normative cu putere de lege și actele administrative cu caracter normativ prin care se stabilesc și se sancționează contravenții trebuie să întrunească toate condițiile de calitate ale normei: accesibilitate, claritate, precizie și previzibilitate" (Decizia nr. 152 din 6 mai 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, paragraful 130). Stabilirea faptelor a căror săvârșire constituie contravenții trebuie realizată cu respectarea acestor exigente, iar nu lăsată, în mod arbitrar, la libera apreciere a agentului constatator, fără ca legiuitorul să fi stabilit criteriile și condițiile necesare operațiunii de constatare și sancționare a contravențiilor. Totodată, în lipsa unei reprezentări clare a elementelor care constituie contravenția, judecătorul însuși nu dispune de reperele necesare în aplicarea și interpretarea legii, cu prilejul soluționării plângerii îndreptate asupra procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției."

Astfel, din cuprinsul normelor de trimitere nu rezultă care sunt elementele constitutive ale contravenției sub aspectul laturii obiective și subiective. În acest sens, este necesară reanalizarea faptelor care constituie contravenții și formularea acestora de o manieră care să corespundă cu exigentele de claritate, previzibilitate și accesibilitate statuate în jurisprudența Curții Constituționale.

De asemenea, referitor la cuantumul amenzii preconizate (de la 250.000 lei la 500.000 lei), menționăm că prevederile art. 8 alin. (2) din propunere sunt contrare dispozițiilor art. 8 alin. (1) din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, cu modificările și completările ulterioare*, care dispune că limita maximă a amenzii contravenționale nu poate depăși 100.000 lei, în cazul contravențiilor stabilite prin lege și ordonanță. Prin urmare, în măsura în care se vizează stabilirea unui cuantum superior celui instituit prin norma generală, apreciem că este necesară respectarea prevederilor art. 63 din *Legea nr. 24/2000*.

Totodată, precizăm că normele instituite la art. 6 și 8 nu stabilesc suficient de clar raportul dintre decizia de constatare și sancționare a unei practici comerciale neloiale (dintre cele stabilite la art. 3), act administrativ împotriva căruia se poate formula acțiune în anulare la Curtea de Apel București, în termen de 30 de zile de la comunicare și procesul verbal de constatare și sancționare a unei contravenții dintre cele prevăzute, spre exemplu, la art. 8 alin. (1), care trimit tot la fapte cuprinse la art. 3 din inițiativă, și care poate face obiectul unei plângeri contravenționale în termen de 15 zile de la comunicare, îndreptată la Judecătoria Sectorului 1

București. Astfel, din analiza prevederilor art. 6 alin. (5) lit. b) și art. 8 ar rezulta că autoritatea în domeniul concurenței poate aplica o dublă sancțiune în cazul încălcării prevederilor art. 3, cu mențiunea că în cuprinsul inițiativei legislative nu sunt reglementate și sancțiunile specifice în cazul emiterii unei decizii în conformitate cu art. 6 alin. (5) lit. b).

10. În interesul aplicării eficiente a reglementărilor cuprinse în cadrul directivei, în jurisprudența europeană, sancțiunile aplicate pentru încălcarea normelor de concurență se raportează la capacitatea financiară a părților implicate. Rezultă că, în scopul aplicării unei amenzi într-un quantum susceptibil să descurajeze întreprinderile în cauză să încalce în viitor normele dreptului concurenței al UE, trebuie luate în considerare dimensiunea și resursele globale ale acestora. Urmărirea efectului disuasiv al sancțiunii pecuniare determină în mod esențial disciplinarea pentru viitor a celor care au încălcat normele privind practicile comerciale neloiale.

În acest context, propunem un sistem alternativ de sancționare, astfel:
„I. Amenda fixă de la 5.000 lei la 50.000 lei

i. pentru contravențiile procedurale prevăzute la art. 8 alin. (3) lit. a)-d) din inițiativă, săvârșite de către persoanele definite la art. 2, cu excepția autorităților publice:

a) furnizarea de informații inexacte, incomplete sau care induc în eroare ori de documente incomplete sau nefurnizarea informațiilor și documentelor solicitate potrivit prevederilor art. 7 alin. (1);

b) furnizarea de informații, documente, înregistrări și evidențe într-o formă incompletă în timpul inspecțiilor desfășurate;

c) refuzul nejustificat al întreprinderilor de a se supune unei inspecții desfășurate potrivit prevederilor art. 7 alin. (3) și (4);

d) nerespectarea măsurilor impuse de către Consiliul Concurenței potrivit prevederilor art. 6 alin. (5);

ii. pentru contravenția procedurală prevăzută la art. 8 alin. (3) lit. a) din inițiativă, săvârșită de către o autoritate publică:

a) furnizarea de informații inexacte, incomplete sau care induc în eroare ori de documente incomplete sau nefurnizarea informațiilor și documentelor solicitate potrivit prevederilor art. 7 alin. (1);

II. Amendă fixă și amendă raportată la cifra de afaceri

În ceea ce privește încălcarea cu vinovăție a prevederilor art. 3 din Proiect, recomandăm ca sancționarea să se facă la prima încălcare prin aplicarea unei amenzi fixe de la 250.000 lei la 500.000 lei, iar în cazul în care practica comercială neloială este săvârșită în mod repetat,

sanționarea să se facă prin raportarea la cifra de afaceri, dar nu mai puțin de 250.000 lei”.

De asemenea, precizăm faptul că pentru măsurile complementare de sancționare prevăzute în cuprinsul inițiativei legislative, referitoare la suspendarea activității, retragerea licenței agentului economic sau suspendarea/anularea, autorizăției de exercitare a unei activități, Consiliul Concurenței nu deține instrumente de aplicare a acestora, neavând atribuții în acest sens.

Totodată, din rațiuni de oportunitate, recomandăm menținerea dispozițiilor referitoare la reducerea cuantumului amenzii, recunoașterea faptei, tratamentul favorabil acordat celor care recunosc săvârșirea unei practici comerciale neloiale, calea de atac prevăzută de lege pentru deciziile emise de Consiliul Concurenței, instanța competentă, precum și posibilitatea părților de a soluționa un conflict pe calea medierii, conform prevederilor *Legii nr. 192/2006 privind medierea și organizarea profesiei de mediator, cu modificările și completările ulterioare.*

11. La art. 9 din propunere este necesară corelarea soluțiilor normative cu prevederile *Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă*, în privința normelor de procedură privind competența, respectiv procedurile speciale aplicabile în materia practicilor comerciale neloiale.

În acest sens, apreciem necesară justificarea normei privind competența prevăzută la alin. (2) prin raportare la normele de competență instituite de art. 95 coroborat cu art. 107 și urm. din *Codul procedură civilă*. De asemenea, în măsura în care procedura reglementată la alin. (3) vizează luarea unor măsuri provizorii pe calea și cu îndeplinirea condițiilor referitoare la ordonanța președințială, se poate avea în vedere folosirea unei norme de trimitere la procedura reglementată de art. 997 și urm. din *Codul procedură civilă*.

12. În ceea ce privește mențiunea de transpunere a *Directivei (UE) 2019/63*, prevăzută de art. 13 din inițiativa legislativă, apreciem că aceasta ar trebui reformulată în conformitate cu art. 45 din *Legea nr.24/2000*.

13. Referitor la prevederile art. 14 din propunere, semnalăm că identificarea acestora în cuprinsul propunerii se va realiza cu respectarea art. 55 din *Legea nr. 24/2000*. Norma reglementată la art. 14 alin. (1) („*Prezenta lege intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al*

României, dar nu mai târziu de 1 mai 2021”)) trebuie să fie conformă cu dispozițiile art. 12 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000*¹².

Prevederile art. 14 alin. (2) și (3) sunt neclare prin raportare la art. 1 alin. (1) lit. d) din inițiativa legislativă, conform căreia „prezenta lege nu se aplică acordurilor dintre furnizori și consumatori”, nefiind clar în acest context ce acorduri de furnizare au în vedere inițiatorii. De asemenea, modalitatea de formulare a prevederilor art. 14 alin. (3) este confuză, întrucât nu se poate deduce dacă intenția de reglementare constă în aplicarea legii și la acordurile în curs sau aceasta instituie obligația părților de a adapta aceste acorduri la noile norme.

14. Apreciem că este necesară completarea *Expunerii de motive* cu justificări suplimentare ale fiecărei soluții propuse, în acord cu art. 31 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000*, din care să rezulte în mod concret, „cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare; principiile de bază și finalitatea reglementărilor propuse, cu evidențierea elementelor noi; concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare, evaluărilor statistice; referirile la documente de politici publice sau la actul normativ pentru a căror implementare este elaborat respectivul proiect”.

Precizăm că prin Deciziile nr. 238/2020¹³ și nr. 678/2020¹⁴, Curtea Constituțională a reținut, în esență, că o motivare insuficientă a instrumentului de prezentare și motivare nu prezintă relevanță din perspectiva încălcării art. 1 alin. (5) din *Constituția României*, însă motivarea corespunzătoare a *Expunerii* propunerii legislative poate ajuta la o mai bună înțelegere a dispozițiilor normative, mai ales a celor tehnice, care, prin natura lor, au un limbaj mai greu accesibil.

Astfel, detalierea în *Expunerea de motive* a aspectelor menționate anterior conduce la înțelegerea deplină a intenției de reglementare, precum și a soluțiilor normative propuse. În acest sens menționăm, cu titlu de exemplu, că în raport de modalitatea de formulare și în lipsa unor

¹² „Art. 12 (1) Legile și ordonanțele emise de Guvern în baza unei legi speciale de abilitare intră în vigoare la 3 zile de la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau la o data ulterioară prevăzută în textul lor. Termenul de 3 zile se calculează pe zile calendaristice, începând cu data publicării în Monitorul Oficial al României, și expiră la ora 24,00 a celei de-a treia zi de la publicare”;

¹³ referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 1 pct. 2 [cu referire la art. 2 alin. (1)], pct. 3 [cu referire la art. 2 alin. (4)], pct. 4 [cu referire la art. 4 alin. (3)], pct. 5 [cu referire la art. 5 alin. (3) lit. a), c) și i)], pct. 8 [cu referire la art. 8], pct. 9 [cu referire la art. 14], pct. 10 [cu referire la art. 16] și pct. 18 [cu referire la art. 39] din *Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 297/2018 privind Registrul Național de Publicitate Mobilă și pentru abrogarea Ordonanței Guvernului nr. 89/2000 privind unele măsuri pentru autorizarea operatorilor și efectuarea înscrierilor în Arhiva Electronică de Garanții Reale Mobiliare*;

¹⁴ referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 1 alin. (1) din *Legea privind unele măsuri pentru organizarea alegerilor pentru Senat și Camera Deputaților, ca urmare a încetării mandatului Parlamentului ales în anul 2016, precum și a legii, în ansamblul său*.

justificări în instrumentul de prezentare și motivare, soluțiile propuse la art. 2 pct. b), art. 3 alin. (7)-(9) și alin. (14), art. 5 alin. (2) și (4) din propunere prezintă un caracter neclar, chiar dacă conținutul acestora reprezintă o redare fidelă sau identică a normelor instrumentului european. De asemenea, fără a contesta împrejurarea că directiva ca act normativ european presupune transpunere completă în legislația internă, menționăm că potrivit art. 288 din TFUE, directiva este obligatorie pentru fiecare stat membru destinat cu privire la rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităților naționale competența în ceea ce privește forma și mijloacele. Or, forma și mijloacele de transpunere nu presupun o copiere fidelă, totală sau parțială a prevederilor unionale, normele de transpunere urmând a fi adoptate în acord cu cadrul legal constituțional și infralegal național în contextul în care directiva instituie norme care să acopere o varietate de regimuri juridice naționale fiind formulate de o manieră mai largă care necesită adaptare în legislația națională. Dimpotrivă, preluarea fără adaptare a normelor directivei poate conduce la adoptarea unor norme cu caracter neclar, inaccesibile și neprevizibile.

15. Semnalăm că în cuprinsul inițiativei legislative nu au fost identificate norme de transpunere pentru următoarele articole din directivă:

- art. 1 alin. (2) al treilea paragraf, privind aplicarea directivei și autorităților publice care au calitatea de cumpărători în cadrul lanțului de aprovizionare agricol și alimentară; din acest punct de vedere, apreciem că este necesară completarea art. 1 alin. (2) din inițiativa legislativă;

- art. 3 alin. (1) lit. a), penultima teză, în ceea ce privește raportul dintre prevederile *Directivei 2019/633/UE* și, respectiv, consecințele întârzierilor în efectuarea plăților și căilor de atac, prevăzute de *Directiva 2011/7/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 februarie 2011 privind combaterea întârzierii în efectuarea plăților în tranzacțiile comerciale*;

- art. 3 alin. (1) lit. a) ultima teză, în sensul precizării ipotezelor în care începe să curgă termenul de plată atunci când cumpărătorul stabilește suma de plată;

- art. 3 alin. (2) ultimul paragraf, respectiv reglementarea circumstanței de înlăturare a caracterului neloyal a suportării de către furnizor a costurilor reducerii pentru produsele agro-alimentare vândute, de către cumpărător, cu titlu promoțional;

- art. 3 alin. (3), unde se reglementează obligația de furnizare de către cumpărător a unei estimări în scris a plăților unitare sau totale, privind

practicile prevăzute de art. 3 alin. (2) lit. b) – f), ca urmare a înțelegerii contractuale clare;

- art. 5 alin. (4), respectiv obligația de informare a reclamantului de către autoritatea de aplicare a legii, cu privire la modul cum intenționează să trateze plângerea (practic, o obligație de informare preliminară, independentă de rezultatul soluționării ca atare);

- art. 6 alin. (1) lit. d)-f), respectiv competențele autorității de aplicare de a lua decizii a impune sancțiuni și a publica deciziile respective. În acest caz, având în vedere soluția propusă pentru desemnarea autorităților de aplicare a legii la nivel național, este posibil să existe prevederi *de lege lata* care ar putea fi considerate ca asigurând transpunerea. Aceste prevederi trebuie, însă, indicate în mod expres.

În ceea ce privește desemnarea autorităților de aplicare a legii, art. 4 alin. (2) din directivă instituie obligația desemnării unui punct unic de contact, în cazul când statele membre desemnează mai multe autorități în acest scop. Din cuprinsul art. 4 al inițiativei legislative reiese că sunt desemnate drept autorități de aplicare Consiliul Concurenței, Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale și instanțele judecătorești.

Deși art. 10 din inițiativa legislativă prevede că se asigură de către Consiliul Concurenței cooperarea administrativă cu autoritățile de aplicare din alte state membre și, respectiv, Comisia Europeană, apreciem că suntem în prezența unei transpuneri incomplete privind desemnarea punctului unic de contact, în sensul prevăzut de directivă.

Prin urmare, este necesară completarea textului cu elementele menționate.

De asemenea, referitor la nepreluarea în textul proiectului a art. 7 din directivă - proceduri alternative de soluționare a litigiilor, subliniem că deși conținutul procedurilor de soluționare a litigiilor dintre furnizori și cumpărători referitor la utilizarea practicilor comerciale neloiale de către cumpărător sunt în marja de acțiune a statelor membre, directiva încurajează reglementarea accesului la acestea, pe lângă procedurile de soluționare în fața autorităților de aplicare a legii, astfel încât este necesară cel puțin identificarea unor norme de transpunere de *lege lata*, care să poată fi incluse și în tabelul de concordanță.

În acest context, semnalăm, cu titlu general, obligația statelor membre de a transmite Comisiei Europene informații suficiente de clare și precise privind normele naționale de transpunere ca urmare a pronunțării Hotărârii Curții de Justiție Uniunii Europene în Cauza C-543/17, Comisia c. Belgiei, pct. 59. Astfel, pentru fiecare dispoziție dintr-o directivă,

trebuie indicată, într-o manieră suficient de clară și precisă, norma națională de transpunere.

Prin urmare, statele membre trebuie să indice exact, printr-un tabel de concordanță¹⁵ (document explicativ), care sunt prevederile din legislația națională care asigură transpunerea efectivă. Comisia Europeană a indicat și că, în principiu, este posibilă declanșarea procedurii de infringement, chiar și numai pentru lipsa documentelor explicative.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul susține adoptarea acestei inițiative legislative sub rezerva însușirii observațiilor și propunerilor.**

Cu stimă,

~~Eloin-Vasile CÎTU~~

~~PRIM-MINISTRU~~

Doamnei senator **Anca Dana DRAGU**
Președintele Senatului

¹⁵ Tabelul de concordanță care însoțește proiectele de acte normative naționale de transpunere promovate ar trebui să aibă forma stabilită prin art. 17 alin. (2) lit. c) din *Hotărârea Guvernului nr. 561/2009 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării, cu modificările ulterioare*, modelul său regăsindu-se în anexa nr. 3 a acesteia.