



CONSILIUL LEGISLATIV

Comitetul permanent al Senatului

Sp. 600, 15.12.2025

Sineu permanent al Senatului

647, 30.12.2025

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind dezvoltarea spațiilor de depozitare pentru produsele agricole și crearea Bursei Agricole Naționale pentru producătorii români

Analizând propunerea legislativă privind dezvoltarea spațiilor de depozitare pentru produsele agricole și crearea Bursei Agricole Naționale pentru producătorii români (b600/17.11.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/6566/24.11.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D1052/25.11.2025,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect crearea unei rețele naționale de centre publice de depozitare a produselor agricole, precum și a unei Bursei Agricole Naționale.

Potrivit **Expunerii de motive**, „Prezenta inițiativă legislativă răspunde unei nevoi fundamentale pentru economia rurală și alimentară a României: modernizarea depozitării și digitalizarea tranzacțiilor agricole. Prin această lege, România face un pas decisiv către o agricultură:

- sustenabilă;
- transparentă;
- competitivă la nivel european.

Se reduc pierderile, se sprijină fermierii mici și se consolidează securitatea alimentară națională”.

2. Prin obiectul de reglementare, propunerea legislativă face parte din categoria **legilor ordinare**, iar în aplicarea prevederilor art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Referitor la **Expunerea de motive**, subliniem că aceasta este redactată **succint, insuficient argumentată și nu respectă structura** instrumentului de prezentare și motivare, prevăzută la art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Potrivit normelor de tehnică legislativă indicate *supra*, instrumentul de prezentare și motivare trebuie să prezinte cerințele care reclamă intervenția normativă – cu referire specială la **insuficiențele și neconcordanțele** reglementărilor în vigoare, principiile de bază și finalitatea reglementării propuse, cu evidențierea elementelor noi – și să cuprindă secțiuni distincte privind impactul financiar asupra bugetului general consolidat, impactul asupra sistemului juridic, subliniind implicațiile asupra legislației în vigoare, consultările derulate în vederea elaborării prezentei propuneri, precum și măsurile de implementare, respectiv modificările instituționale pe care le presupune aplicarea noului act normativ.

Precizăm că, potrivit considerentelor exprimate în Decizia Curții Constituționale nr. 682/2012, „*Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, [...], încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art. 1 alin. (5) [...]*”. Totodată, sunt aplicabile și considerentele statuate prin Decizia Curții Constituționale nr. 139/2019¹.

Menționăm că necesitatea promovării măsurilor preconizate prin propunerea legislativă este **insuficient argumentată**, mai cu seamă în contextul în care crearea unei rețele naționale de centre publice de depozitare a produselor agricole, precum și a Bursei Agricole Naționale presupun **costuri aferente atât investiției inițiale, cât și pentru administrarea ulterioară**.

Astfel, pentru o temeinică fundamentare, ar fi trebuit avute în vedere dispozițiile art. 7 din Legea nr. 24/2000, care instituie în sarcina inițiatorului proiectului de act normativ **obligția evaluării preliminare a impactului** proiectului de lege, ce presupune

¹ „Fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate, întrucât previne arbitrarul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale”.

identificarea și analizarea efectelor economice, sociale, de mediu, legislative și bugetare pe care le produc reglementările propuse².

Subliniem că simpla menționare a unor afirmații, precum „3,4 milioane de ferme sunt gospodării mici” sau „Sectorul agricol românesc, în special cel de dimensiuni mici sau medii, se confruntă cu dificultăți sistemice majore” nu constituie argumente temeinice în sprijinul demonstrării necesității adoptării proiectului de act normativ.

În plus, semnalăm că în cuprinsul **Expunerii de motive** nu se utilizează un limbaj specific stilului normativ, ci exprimări improprii unui instrument de prezentare și motivare, dintre care exemplificăm: „practicarea unei agriculturi comerciale durabile”, „Facilitarea accesului micilor producători la aceste servicii prin subvenționare, prioritate și digitalizare”, „Conectarea agriculturii românești la lanțuri valorice moderne, naționale și internaționale”.

5. Menționăm că în **Expunerea de motive** se precizează că „Proiectul va beneficia de un mecanism de finanțare mixt”, fiind indicate, ca surse de finanțare, bugetul de stat (prin Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale), fonduri europene nerambursabile (FEADR, PNRR, InvestEU), asociații și cooperative agricole, Agenția pentru Finanțarea Investițiilor, consiliile județene și locale, parteneriate public-private, Agenția pentru Plăți și Intervenții în Agricultură, Camera de Comerț și Industrie a României.

În **cuprinsul propunerii**, la **art. 7**, sunt menționate doar **trei** surse de finanțare, respectiv „*Bugetul de stat alocat Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale*”, fonduri europene din programele FEADR, PNRR și InvestEU și „*contribuții din partea autorităților locale*”.

Subliniem că informațiile cu privire la **finanțarea măsurilor preconizate**, prezentate în **Expunerea de motive**, trebuie să justifice dispozițiile referitoare la acestea din cuprinsul propunerii legislative, fără să prezinte diferențe față de aceasta.

În plus, întrucât propunerea legislativă are implicații asupra bugetului de stat, semnalăm că este obligatorie solicitarea unei **informări** din partea Guvernului, în conformitate cu dispozițiile art. 111 alin. (1) din Constituție.

Totodată, sunt incidente prevederile art. 15 alin. (1) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările

² Potrivit art. 7 alin. (2) și (3) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „evaluarea preliminară a impactului proiectelor de acte normative este considerată a fi modalitatea de fundamentare pentru soluțiile legislative propuse și trebuie realizată înainte de adoptarea actelor normative”, iar „fundamentarea noii reglementări trebuie să aibă în vedere atât evaluarea impactului legislației specifice în vigoare la momentul elaborării proiectului de act normativ, cât și evaluarea impactului politicilor publice pe care proiectul de act normativ le implementează”.

ulterioare, referitoare la obligativitatea întocmirii unei **fișe financiare**, cu respectarea condițiilor prevăzute la art. 21 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

De asemenea, având în vedere că prin prezenta propunere se intenționează crearea unei infrastructuri complexe de spații de depozitare pentru produsele agricole, precum și înființarea unei platforme digitale pentru facilitarea tranzacțiilor cu produse agricole, este de analizat necesitatea întocmirii unui **studiu de impact**, potrivit dispozițiilor **art. 33** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

6. Referitor la fondul intervențiilor preconizate, menționăm că, potrivit **art. 6 alin. (1)** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli **necesare, suficiente și posibile** care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie **temeinic fundamentate**, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului”.

Semnalăm că textul propunerii legislative este redactat într-o **manieră succintă și generală**, fiind organizat în 10 articole, care vizează, potrivit **art. 1 alin. (1)**, atât reglementarea unei „*infrastructuri naționale de spații de depozitare pentru produsele agricole*”, cât și „*crearea unei burse agricole naționale care să faciliteze tranzacționarea directă a produselor stocate în aceste centre*”.

Menționăm că nu se precizează care sunt acele autorități publice, centrale sau locale, care vor avea atribuții în realizarea rețelei de spații de depozitare, respectiv în dezvoltarea și operarea platformei informatice, denumite de inițiatori „*Bursa Agricolă Națională*”, menționându-se la **art. 8 alin. (1)** doar că „*Ministerul Agriculturii va desemna o structură în subordinea sa care va coordona întreaga rețea de centre de colectare și Bursa Agricolă Națională*”.

Subliniem că **bursele de mărfuri** sunt reglementate prin Legea nr. 357/2005 privind bursele de mărfuri, cu modificările și completările ulterioare, produsele agricole fiind în prezent tranzacționate pe bursele de mărfuri existente.

Potrivit actului normativ menționat *supra*, bursele de mărfuri se înființează ca societăți pe acțiuni, care prestează servicii de utilitate

publică, fiind organisme cu drept de autoreglementare, pentru a căror constituire este necesară **îndeplinirea cumulativă a condițiilor** prevăzute la art. 5 alin. (1)³ din Legea nr. 357/2005, cu modificările și completările ulterioare.

În redactarea propunerii legislative, inițiatorii nu au avut în vedere aspectele legate de constituirea și funcționarea Bursei Agricole Naționale, iar în situația promovării prezentului proiect în forma propusă, **acesta este imposibil de aplicat.**

Totodată, precizăm că, în formularea actuală, proiectul este susceptibil de a încălca dispozițiile cadrului legal în vigoare cu privire **concurență**, inclusiv normele Uniunii Europene în materie.

Menționăm, cu titlu de exemplu, norma propusă pentru **art. 5 alin. (1)**, potrivit căreia *„Producătorii cu suprafețe de până la 10 ha vor beneficia de acces gratuit sau subvenționat la spațiile de depozitare, în funcție de volumul recoltei și de disponibilitatea spațiilor”* și textul preconizat pentru **art. 4 alin. (2) lit. c)**, care detaliază una dintre funcțiile principale ale Bursei Agricole Naționale, respectiv *„Eliminarea intermediarilor prin stabilirea unui sistem direct de vânzare-cumpărare între producători și cumpărători (retaileri, procesatori, exportatori)”*.

Totodată, menționăm că înființarea unei burse **naționale** administrate de stat ar putea conduce la o **formă de monopol public**, așa cum se subliniază și în cuprinsul **avizului nefavorabil nr. 7410/2025** emis de Consiliul Economic și Social.

7. Subliniem că propunerea legislativă nu respectă prevederile **art. 8 alin. (2)** și **art. 36 alin. (1)** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, conform cărora *„prin modul de exprimare actul normativ trebuie să asigure dispozițiilor sale un caracter obligatoriu”*, iar *„actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic normativ, concis, sobru și clar, care să excludă*

³ Art. 5 - (1) Pentru a se înființa o bursă de mărfuri trebuie să fie îndeplinite cumulativ următoarele condiții:

a) să se constituie ca societate comercială pe acțiuni, conform prevederilor Legii nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare;

b) obiectul principal de activitate să fie administrarea piețelor dezvoltate de bursa de mărfuri;

c) să emită numai acțiuni nominative;

d) acționarii să fie numai persoane juridice;

e) capitalul social minim să reprezinte echivalentul în lei a cel puțin 1.000.000 euro, stabilit pe baza cursului de referință al pieței valutare, comunicat de Banca Națională a României, din data subscrierii;

f) capitalul social să fie integral subscris și vărsat în numerar la momentul înființării;

g) actul constitutiv să nu permită unui acționar să dețină direct sau prin persoane juridice interpușe mai mult de 20% din drepturile de vot;

h) actul constitutiv să nu permită nici unui membru al consiliului de administrație al bursei de mărfuri să dețină participări, de orice fel ar fi acestea, într-o altă bursă de mărfuri;

i) actul constitutiv să prevadă obligativitatea elaborării regulamentelor și procedurilor specifice activității bursei de mărfuri;

j) actul constitutiv să conțină obligativitatea avizării regulamentelor de către Colegiul de conducere al C.C.I.R.

orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie".

Precizăm că dispozițiile propuse nu au caracter normativ și obligatoriu, neavând capacitatea de a constitui adevărate norme juridice.

Semnalăm utilizarea unor expresii și formulări nespecifice stilului normativ, generale și lacunare, precum: *„Toate spațiile vor fi certificate conform reglementărilor europene și naționale privind siguranța alimentelor și igiena depozitării”* de la **art. 2 alin. (3)**, *„În primă etapă vor fi construite centre regionale în județele cu cea mai mare densitate de producție agricolă (...)”* de la **art. 3 alin. (2)** sau *„Se va organiza un program pilot în 3 județe, în termen de 6 luni de la aprobare, pentru testarea eficienței acestui sistem”* de la **art. 8 alin. (3)**.

Totodată, normele preconizate nu asigură predictibilitate și claritate, specifice limbajului juridic și normativ.

Menționăm, cu titlu de exemplu, textul preconizat pentru **art. 2**, a cărui denumire marginală este *„Structura și tipologia spațiilor de depozitare”*, dar care nu conține prevederi referitoare la structura acestora, ci doar o clasificare schematică în funcție de produsele agricole cărora le sunt destinate, precum și menționarea unor „facilități”, termen utilizat impropriu în context, pentru activități de preluare, cântărire, recepție etc. a produselor.

*

* *

Față de aspectele mai sus menționate, apreciem că soluțiile legislative preconizate în proiect nu pot fi promovate în forma prezentată, întrucât sunt susceptibile să încalce normele Uniunii Europene în materia concurenței și ale dreptului intern în acest domeniu, precum și normele de tehnică legislativă prevăzute de Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

PREȘEDINTE
[Redacted]
Florin IORDACHE
[Redacted]

București
Nr. 1035/12.12.2025