

CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Bp. des / 18.05.2026

Biroul permanent al Senatului

340 / 26.05.2026

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă privind reglementarea
temporară a importurilor de cereale provenite din state terțe,
în perioadele de recoltare, pe teritoriul României**

Analizând propunerea legislativă privind reglementarea
temporară a importurilor de cereale provenite din state terțe, în
perioadele de recoltare, pe teritoriul României (b215/15.04.2026),
transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa
nr. XXXV/1786/20.04.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu
nr. D346/20.04.2026,

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 de reglementare instituirea
unui mecanism temporar de reglementare a importurilor de cereale
provenite din state terțe, în perioadele de recoltare pe teritoriul României,
în baza unui acord de punere în liberă circulație și utilizare.

Potrivit **Expunerii de motive**, „Prezenta propunere legislativă
răspunde unei nevoi reale și imediate de protejare a producătorilor
agricoli români și de stabilizare a pieței cerealelor în perioadele critice
de recoltare, prin instituirea unui mecanism temporar, proporțional și
țintit de reglementare a importurilor din state terțe, asigurându-se
compatibilitatea cu dreptul Uniunii Europene și cu Constituția României”.

2. Prin conținutul său normativ, proiectul face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea prevederilor art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

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

4. Analizând conținutul propunerii legislative, în ceea ce privește **fondul reglementărilor preconizate**, semnalăm că, în integralitatea sa, modalitatea de exprimare a intenției normative nu întrunește exigențele de calitate a unei legi.

Precizăm că, pentru a asigura legislației o cât mai bună înțelegere și o aplicare corectă, este esențial ca redactarea acesteia să fie una de calitate. Referitor la acest aspect, 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”*.

Cu privire la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri¹, statuând că *„una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative”* și că *„respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art. 1 alin. (5) din Constituție”*.

Totodată, menționăm că, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale², aceasta a reținut că principiul legalității presupune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor, conducând la caracterul de *lex certa* al normei. Legiuitorului îi revine obligația ca în actul de legiferare, indiferent de domeniul în care își exercită această competență constituțională, să dea

¹ A se vedea paragraful 35 din Decizia Curții Constituționale nr. 22/2016 care trimite la Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, Decizia nr. 17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 79 din 30 ianuarie 2015, paragrafele 95 și 96).

² A se vedea, în acest sens, spre exemplu, Decizia nr. 193 din 6 aprilie 2022, paragraful 23, Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, sau Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012.

dovadă de o atenție sporită în respectarea acestor cerințe, concretizate în claritatea, precizia și predictibilitatea legii³.

Din analiza soluțiilor legislative preconizate, se constată că acestea nu respectă **principiul ierarhiei actelor normative, principiul unicității reglementării, al corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația europeană, aspecte care încalcă prevederile art. 1 alin. (5) și art. 148 alin. (2) și (4) din Constituția României.**

În acest sens, precizăm următoarele:

4.1. În primul rând, aderarea României la Uniunea Europeană a ridicat problema raportului de forță juridică dintre normele interne și cele ale Uniunii Europene și, în acest cadru, cu cele cuprinse în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, respectiv a interpretării date acestora de Curtea de Justiție a Uniunii Europene.

Sub acest aspect sunt incidente dispozițiile **art. 148 din Constituție**, care prevăd la **alin. (2)** prioritatea prevederilor tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și a celorlalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, față de dispozițiile contrare din legile interne.

Într-o serie de decizii, precum Decizia nr. 104/2018, Curtea Constituțională a statuat asupra obligațiilor autorităților publice rezultate din actul aderării, astfel:

„În aplicarea art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție, România aplică cu bună-credință obligațiile rezultate din actul aderării, neinterferând cu competența exclusivă a Uniunii Europene, și, astfel cum a stabilit în jurisprudența sa, în virtutea clauzei de conformare cuprinse chiar în textul art. 148 din Constituție, România nu poate adopta un act normativ contrar obligațiilor la care s-a angajat în calitate de stat membru (a se vedea Decizia nr. 887 din 15 decembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 191 din 15 martie 2016, paragraf 75). [...] De asemenea, folosirea unei norme de drept european în cadrul controlului de constituționalitate ca normă interpusă celei de referință implică, în temeiul art. 148 alin. (2) și (4) din Constituția României, o condiționalitate cumulativă: pe de o parte, această normă să fie suficient de clară, precisă și neechivocă prin ea însăși sau înțelesul acesteia să fi fost stabilit în mod clar, precis și neechivoc de Curtea de Justiție a Uniunii Europene și, pe de altă parte, norma trebuie să se circumscrie unui anumit nivel de relevanță constituțională, astfel încât conținutul său normativ să susțină

³ A se vedea Decizia nr. 845 din 18 noiembrie 2020, paragraful 92.

posibila încălcare de către legea națională a Constituției – unica normă directă de referință în cadrul controlului de constituționalitate”.

În acest context, precizăm că, prin **Decizia (UE) 2026/183 a Consiliului din 9 ianuarie 2026 privind semnarea și aplicarea cu titlu provizoriu a Acordului interimar privind comerțul dintre Uniunea Europeană, pe de o parte, și Piața Comună a Sudului, Republica Argentina, Republica Federativă a Braziliei, Republica Paraguay și Republica Orientală a Uruguayului, pe de altă parte**, la art. 3 și 4 se prevăd următoarele:

„Art. 3 - (1) Până la intrarea sa în vigoare, ITA se aplică cu titlu provizoriu între Uniune, pe de o parte, și unul sau mai multe state Mercosur semnatare, pe de altă parte, în conformitate cu articolul 23.3 din acord, începând cu prima zi a celei de a doua luni care urmează datei la care statul Mercosur semnatar respectiv sau, după caz, statele Mercosur semnatare respective, au notificat Uniunii finalizarea procedurilor lor interne necesare pentru aplicarea cu titlu provizoriu a ITA și își confirmă acordul de a aplica ITA cu titlu provizoriu.

(2) Data de la care ITA se aplică cu titlu provizoriu se publică în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene.

Art. 4 Prezenta decizie intră în vigoare la data adoptării”.

Totodată, în Jurnalul Oficial a Uniunii Europene Seria L nr. 184, la data de 27.02.2026, a fost publicat **Acordul interimar privind comerțul între Uniunea Europeană, pe de o parte, și Piața Comună a Sudului, Republica Argentina, Republica Federativă a Braziliei, Republica Paraguay și Republica Orientală a Uruguayului, pe de altă parte**, care, la art. 23.1 și 23.10, prevede următoarele:

„Art. 23.1 Aplicarea teritorială

(1) Prezentul acord se aplică:

(a) teritoriilor în care se aplică Tratatul privind Uniunea Europeană și Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în condițiile stabilite în aceste tratate; și

(b) teritoriului Republicii Argentina, al Republicii Federative a Braziliei, al Republicii Paraguay și al Republicii Orientale a Uruguayului.

Art.23.10 Durata

Prezentul acord rămâne în vigoare până la intrarea în vigoare a Acordului de parteneriat UE-MERCOSUR”.

De asemenea, la data de 31 martie 2026, Guvernul României a adoptat memorandumul privind semnarea de către România a acordului de parteneriat UE-Mercosur (EMPA) dintre Uniunea Europeană și statele sale

membre, pe de o parte, și Piața Comună a Sudului, Republica Argentina, Republica Federativă a Braziliei, Republica Paraguay și Republica Orientală a Uruguayului, pe de altă parte.

Menționăm că, începând cu data de 1 mai 2026, Acordul UE-Mercosur se aplică provizoriu, pe ambele componente – EMPA și ITA.

Or, potrivit prevederilor **art. 216 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (versiunea consolidată)**:

„(1) Uniunea poate încheia acorduri cu una sau mai multe țări terțe sau organizații internaționale, în cazul în care se prevede astfel în tratate sau în cazul în care încheierea unui acord fie este necesară pentru realizarea, în cadrul politicilor Uniunii, a unuia dintre obiectivele stabilite prin tratate, fie este prevăzută printr-un act juridic obligatoriu al Uniunii, fie poate influența normele comune ori poate modifica domeniul de aplicare a acestora.

(2) Acordurile încheiate de Uniune sunt obligatorii pentru instituțiile Uniunii și pentru statele membre”.

Prezentul proiect vizează, potrivit obiectului de reglementare stabilit la art. 1 alin. (1) să „institue un mecanism temporar de reglementare a importurilor de cereale provenit din state terțe, în perioadele de recoltare în România”, iar raportat la definiția expresiei „state terțe” prevăzută la art. 2 lit. b), respectiv: „state care nu sunt membre ale Uniunii Europene și care nu fac parte din Spațiul Economic European, inclusiv cele vizate de Acordul UE-Mercosur”, propune soluții juridice care intră în contradicție, cel puțin parțial, cu dispoziții din actele juridice europene menționate anterior.

4.2. În al doilea rând, precizăm că, potrivit prevederilor **art. 4 alin. (1)** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „*Actele normative se elaborează în funcție de ierarhia lor, de categoria acestora și de autoritatea publică competentă să le adopte*”.

Astfel, în ceea ce privește **categoria actului normativ** prin intermediul căruia pot fi instituite reglementări de natura celor cuprinse în prezenta propunere, semnalăm că aceasta nu poate fi promovată **sub forma legii**, ca act juridic al Parlamentului.

De altfel, chiar inițiatorii au menționat la **pct. 3 din instrumentul de prezentare și motivare** faptul că „*Actul final al Conferinței de la Helsinki, semnat la 1 august 1975 la Helsinki (Finlanda) la care România este parte, subliniază că schimburile comerciale trebuie realizate astfel încât să nu provoace sau să nu amenințe cu provocarea unui prejudiciu grav sau a*

unei dezorganizări a pieței interne, în detrimentul producătorilor locali (Actul final de la Helsinki).

În același spirit, legislația națională în materia concurenței permite intervenții temporare ale statului în situații de criză, dezechilibru major între cerere și ofertă sau disfuncționalitate evidentă a pieței. Potrivit art. 4 alin. (3) din Legea concurenței nr. 21/1996: «Pentru sectoare economice determinate și în împrejurări excepționale, precum: situații de criză, dezechilibru major între cerere și ofertă și disfuncționalitate evidentă a pieței, Guvernul poate dispune măsuri cu caracter temporar pentru combaterea creșterii excesive a prețurilor sau chiar blocarea acestora. Asemenea măsuri pot fi adoptate prin hotărâre pentru o perioadă de 6 luni, care poate fi prelungită succesiv pentru durate de câte cel mult 3 luni, cât timp persistă împrejurările care au determinat adoptarea respectivei hotărâri».

Propunerea legislativă se înscrie în aceeași logică de intervenție temporară, proporțională și țintită, pentru corectarea unor disfuncționalități grave ale pieței cerealelor în perioadele de recoltare”.

Or, așa cum rezultă și din norma citată mai sus, competența elaborării unui act normativ care să reglementeze măsuri din categoria vizată de inițiatori, aparține Guvernului și nu Parlamentului.

În ipoteza în care este adoptată prezenta propunere legislativă, în actuala modalitate de legiferare și redactare, se poate ajunge la concluzia că Parlamentul, acționând în acest fel și arogându-și competența de legiferare, în condițiile, domeniul și cu finalitatea respectivă, ar acționa *ultra vires*, intrând în aria de competență a Guvernului.

Astfel, se încalcă **principiul ierarhiei actelor normative**, prevăzut la art. 4 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare și, implicit, se pot crea premisele unor vicii de neconstituționalitate în raport cu prevederile **art. 1 alin. (4) și (5) din Constituția României**, republicată, referitoare la principiile separației puterilor în stat și al respectării legilor.

4.3. Semnalăm că din fondul legislativ activ face parte și **Ordonanța de urgență nr. 84/2023** privind instituirea unui mecanism de consultare și reacție coordonată în contextul implementării sistemului de autorizare la export introdus de Ucraina pentru produsele agricole, cu modificările și completările ulterioare, care are, de asemenea, ca obiect de reglementare stabilirea unui mecanism de consultare și reacție coordonată în contextul implementării sistemului de autorizare la export introdus de Ucraina pentru unele produsele agricole, din categoria cerealelor.

Precizăm că acest act normativ, prevede, potrivit art. 13 alin. (1), astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 8/2026 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2025 pentru modificarea art. 8 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 67/2023 privind instituirea unei măsuri cu caracter temporar de combatere a creșterii excesive a prețurilor la unele produse agricole și alimentare, precum și a art. 13 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 84/2023 privind instituirea unui mecanism de consultare și reacție coordonată în contextul implementării sistemului de autorizare la export introdus de Ucraina pentru produsele agricole, că „Prezenta ordonanță de urgență se aplică până la data de 31 decembrie 2026 inclusiv”.

Prin urmare, având în vedere cele expuse *supra*, precizăm că demersul normativ preconizat trebuie să se refere la actualele realități legislative în domeniu, pentru asigurarea integrării organice a reglementării, **respectarea principiului unicității reglementării în materie** pe nivele normative și evitarea paralelismelor în procesul de **legiferare**, cerințe instituite potrivit art. 13 și 16 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

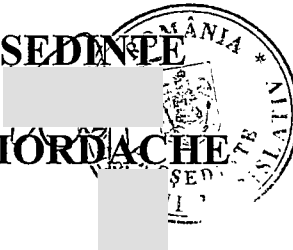
În concluzie, semnalăm că prezentul proiect nu respectă normele de tehnică legislativă, care sunt obligatorii, potrivit art. 3 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

*

* *

Față de cele mai sus menționate, apreciem că soluția legislativă preconizată ar trebui reconsiderată în totalitate, în vederea respectării dispozițiilor legale, întrucât, în forma prezentată, aceasta nu poate fi promovată.

PREȘEDINTE
Florin IORDACHE



București
Nr. 473/15.05.2026