



CONSILIUL LEGISLATIV

Procedura permanentă a Senatului

700 / 21.1.2026

Procedura permanentă a Senatului

55 / 3.02.2026

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă privind consolidarea
controlului oficial asupra fructelor și legumelor provenite din
import, pe baza evaluării riscului**

Analizând propunerea legislativă privind consolidarea controlului oficial asupra fructelor și legumelor provenite din import, pe baza evaluării riscului (b700/16.12.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/7105/22.12.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D1194/23.12.2025,

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 cadrului legal pentru aplicarea măsurilor suplimentare de control oficial asupra fructelor și legumelor provenite din țări terțe, în scopul protejării sănătății publice.

Potrivit Expunerii de motive, prezentul proiect „urmărește întărirea sistemului național de control al fructelor și legumelor provenite din import, în contextul creșterii constante a volumului de produse din țări terțe și al riscurilor asociate reziduurilor de pesticide și contaminanților chimici. (...).

Adoptarea legii va crește nivelul de protecție a consumatorilor, va îmbunătăți transparența și va sprijini producătorii români în competiția cu importurile”.

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

4. Menționăm că România, ca urmare a aderării la Uniunea Europeană, a dobândit calitatea de stat membru al acesteia, având obligația respectării principiului efectului direct, obligatoriu și complet al regulamentelor europene, instituit prin **art. 288 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE)**, care prevede că: „*Pentru exercitarea competențelor Uniunii, instituțiile adoptă regulamente, directive, decizii, recomandări și avize.*

Regulamentul are aplicabilitate generală. Acesta este obligatoriu în toate elementele sale și se aplică direct în fiecare stat membru.

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.

Decizia este obligatorie în toate elementele sale. În cazul în care se indică destinatarii, decizia este obligatorie numai pentru aceștia.

Recomandările și avizele nu sunt obligatorii”.

În consecință, actele juridice europene din categoria regulamentelor, enumerate la primul articol din cuprinsul proiectului, respectiv, **Regulamentul (UE) 2017/625 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2017** privind controalele oficiale și alte activități oficiale efectuate pentru a asigura aplicarea legislației privind alimentele și furajele, a normelor privind sănătatea și bunăstarea animalelor, sănătatea plantelor și produsele de protecție a plantelor, de modificare a Regulamentelor (CE) nr. 999/2001, (CE) nr. 396/2005, (CE) nr. 1069/2009, (CE) nr. 1107/2009, (UE) nr. 1151/2012, (UE) nr. 652/2014, (UE) 2016/429 și (UE) 2016/2031 ale Parlamentului European și ale Consiliului, a Regulamentelor (CE) nr. 1/2005 și (CE) nr. 1099/2009 ale Consiliului și a Directivelor 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE și 2008/120/CE ale Consiliului și de abrogare a Regulamentelor (CE) nr. 854/2004 și (CE) nr. 882/2004 ale Parlamentului European și ale Consiliului, precum și a Directivelor 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE și 97/78/CE ale Consiliului și a Deciziei 92/438/CEE a Consiliului (Regulamentul privind controalele oficiale), **Regulamentul (CE) nr. 396/2005 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 februarie 2005** privind conținuturile maxime aplicabile reziduurilor de pesticide din sau de pe produse alimentare și hrana de origine vegetală și animală pentru animale și de modificare a

Directivei 91/414/CEE și **Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2019/1793 al Comisiei din 22 octombrie 2019** privind intensificarea temporară a controalelor oficiale și măsurile de urgență care reglementează intrarea în Uniune a anumitor bunuri din anumite țări terțe, de punere în aplicare a Regulamentelor (UE) 2017/625 și (CE) nr. 178/2002 ale Parlamentului European și ale Consiliului și de abrogare a Regulamentelor (CE) nr. 669/2009, (UE) nr. 884/2014, (UE) 2015/175, (UE) 2017/186 și (UE) 2018/1660 ale Comisiei, **sunt direct aplicabile în România**, din punct de vedere legislativ.

De altfel, la nivel național, în fondul activ al legislației, sunt numeroase acte normative care reglementează atât autoritățile competente în aplicarea normelor europene cât și atribuțiile acestora, cum ar fi, cu titlu de exemplu:

- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2000 privind produsele agroalimentare ecologice, aprobată prin Legea nr. 38/2001, cu modificările și completările ulterioare;

- Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 420/2008 privind stabilirea atribuțiilor Inspecției de Stat pentru Controlul Tehnic în Producerea și Valorificarea Legumelor și Fructelor;

- Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 537/2019 privind aprobarea tarifelor pentru efectuarea analizelor și examenelor de laborator în domeniul fitosanitar;

- Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 262/2000 privind procedurile de stabilire a nivelurilor maxime de reziduuri de pesticide în plante și produse vegetale, aprobată prin Legea nr. 306/2001, cu modificările și completările ulterioare;

- Ordinul ministrului agriculturii, pădurilor și dezvoltării rurale nr. 1256/2005 pentru aprobarea metodelor de prelevare a probelor de plante și produse vegetale în vederea efectuării analizelor de laborator pentru determinarea oficială a nivelului de reziduuri de pesticide.

Prin urmare, pentru respectarea **principiului unicității reglementării în materie consacrat de art. 14 alin. (1) din Legea nr. 24/2000**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, soluțiile legislative preconizate ar fi trebuit să se realizeze prin intervenții asupra actelor normative menționate mai sus.

5. 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 interne o cât mai bună înțelegere și implicit o aplicare corectă, este esențial ca redactarea acesteia să fie una de calitate. Referitor la acest aspect, menționăm că, potrivit art. 6 alin. (1) teza I 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. [...]”*.

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

Din analiza soluțiilor legislative preconizate, s-a constatat că se **instituie atât reguli insuficient conturate, care nu sunt** de natură să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă, **cât și necorelări cu prevederile altor acte normative, aspecte care încalcă prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție**.

În acest sens, precizăm următoarele:

5.1. Referitor la Expunerea de motive, semnalăm că aceasta nu respectă structura prevăzută la art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nefiind prezentate, printre altele, în mod detaliat, motivul emiterii actului normativ (cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare), impactul asupra sistemului juridic și, respectiv, implicațiile pe care noua

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.

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

reglementare le are asupra legislației în vigoare, consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, organizațiile și specialiștii consultați ori măsurile de implementare a soluțiilor legislative preconizate.

În acest sens s-a pronunțat și Curtea Constituțională, care prin Decizia nr. 682 din 27 iunie 2012, a statuat că „dispozițiile art. 6 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă, republicată [...], cu modificările și completările ulterioare, **instituie obligația fundamentării actelor normative**. [...]. Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, [...], încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art. 1 alin. (5) [...]”.

Față de aceste precizări, semnalăm că măsurile propuse prin prezentul proiect **nu sunt prezentate** corespunzător în cuprinsul instrumentului de motivare, nefiind formulate suficiente argumente care să susțină soluțiile preconizate.

În ceea ce privește modalitate de redactare a documentului de motivare, în vederea respectării art. 32 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, semnalăm utilizarea **unor termeni care nu au accepțiune juridică** ori a unor formulări care nu sunt adecvate stilului normativ, indicând cu titlu de exemplu următoarele: „urmărește întărirea sistemului național de control”, „Datele sistemului RASFF indică frecvent neconformități pentru anumite produse și țări terțe”, „Prezenta lege se încadrează în acest cadru, fără a introduce bariere comerciale”, ori „sprijină producătorii români în competiția cu importurile”.

Totodată, nu sunt respectate nici dispozițiile **art. 32 alin. (2) din Legea nr. 24/2000**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, cu privire la aspectul că motivarea trebuie să se refere la forma finală a proiectului de act normativ, întrucât, în cadrul instrumentului de motivare se precizează că „Proiectul nu generează costuri pentru bugetul de stat. Costurile analizelor sunt suportate de operatorii economici, conform legislației europene”, fără însă ca proiectul să cuprindă vreo dispoziție care să reflecte această intenție, chiar și printr-o normă de trimitere.

5.2. În privința conținutului normativ al prezentei propuneri, subliniem că nu sunt respectate dispozițiile **art. 6 alin. (1), art. 8 alin. (1), (2) și (4) teza I, art. 36 alin. (1) și art. 47 alin. (5)** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora *proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile*, care să conducă la o cât mai mare stabilitate și *eficiență legislativă, textul legislativ trebuie să fie formulat*

clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce, cu asigurarea unei succesiuni logice a soluțiilor legislative preconizate în cadrul actului de bază.

Cu privire la normele de tehnică legislativă, Curtea Constituțională, în **Decizia nr. 26/2012** a statuat că, deși „*nu au valoare constituțională, (...) prin reglementarea acestora au fost impuse o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, **respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară***”.

În acest sens, semnalăm următoarele încălcări ale dispozițiilor **Legii nr. 24/2000**, republicată, cu modificările și completările ulterioare:

a) art. 8 alin. (2), potrivit căruia, „*Prin modul de exprimare actul normativ trebuie să asigure dispozițiilor sale un caracter obligatoriu*”.

În acest sens, subliniem caracterul declarativ al normelor propuse în proiect la **art. 1, 3, 4, art. 6 alin. (3) și (4), art. 8, art. 9 alin. (2), (10), (11), (14)**.

b) lipsa de previzibilitate a soluțiilor preconizate prin prezenta propunere la art. 5 alin. (1), nefiind respectate prevederile **art. 8 alin. (4) teza I** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia, „*Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce*” și nici pe cele ale **art. 36 alin. (1)** - „*Actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc*”, soluțiile legislative preconizate fiind lipsite de previzibilitate, încălcându-se astfel **principiul legalității prevăzut la art. 1 alin. (5) din Constituție**.

Astfel, un act normativ trebuie să îndeplinească anumite cerințe de **claritate și previzibilitate**, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat.

Referitor la textul preconizat **art. 5 alin. (1)**, precizăm că nu este clară formularea „Prezenta lege se aplică pe baza evaluării riscului realizate de ANSVSA”, neînțelegându-se dacă este vizată o analiză generală/produse ori importuri având obiect specific din anumite țări terțe, sau asupra activității unor operatori, ori categoria de risc analizată.

La **art. 6**, nu se înțelege care este riscul urmărit, când este considerat „risc ridicat”, ce semnificație are sintagma „măsură cu efect echivalent al unor restricții cantitative” ori care sunt „criteriile sanitare și fitosanitare” avute în vedere de inițiator.

La **art. 7**, cu privire la obligația stabilită în sarcina importatorilor, este lipsită de claritate atât precizarea „loturilor aflate pe lista de risc”, cât și cerința de prezentare a unui buletin de analiză „emis de un laborator acreditat”, fără să se reglementeze cine acreditează respectivele laboratoare și în baza căror condiții, ori momentul la care trebuie prezentat respectivul buletin de analiză.

La **art. 8 alin. (1)**, semnalăm lipsa de claritate a normei, determinată atât de utilizarea sintagmei „ANSVSA cooperează” întrucât nu se înțelege în ce constă respectiva cooperare, care sunt atribuțiile și responsabilitățile tuturor părților, și nici care sunt în mod concret restul părților implicate.

La **art. 9**, obligația stabilită în sarcina operatorilor, care prin neutilizarea unei terminologii unitare, nu se înțelege dacă sunt „importatorii” ori alte entități aflate la un moment dat în posesia unor produse aflate pe Lista aprobată prin Ordin de președintele ANSVSA, de încărcare a unor date în platforma digitală a autorității, dar fără să se prevadă vreun termen pentru îndeplinirea obligației. De asemenea, nu este clar modul în care „sistemul digital este parte a controlului oficial”.

La **art. 10**, nu se înțelege care sunt măsurile adoptate de ANSVSA în protejarea datelor sensibile și nici care sunt aceste categorii de date.

La **art. 11**, nu se înțelege unde sunt publicate săptămânal datele privind situația loturilor analizate.

La **art. 14**, nu este clar cum se „adaptează automat” prevederile actului normativ național preconizat prin prezentul proiect, în cazul modificării legislației europene.

c) art. 6 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căreia „*Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă*”.

Soluția legislativă preconizată la **art. 12**, nu precizează subiecții contravențiilor, autoritățile abilitate cu constatarea și aplicarea sancțiunilor ori criteriile graduale de aplicare a sistemului sancționator, sau modalități și termene de contestare a sancțiunilor.

În plus, la **alin. (3)** este sancționată nerespectarea obligației de trasabilitate digitală, fără ca în cuprinsul proiectului această obligație să

fie stabilită expres, definită, ori să existe o normă de trimitere la actul normativ prin care aceasta este reglementată.

La **art. 13**, referitor la normele metodologice care „se elaborează de ANSVSA în termen de 60 de zile”, nu este precizată categoria actului normativ prin care acestea se reglementează ori autoritatea competentă cu aprobarea respectivului act. În plus, nu este clar dacă respectivele norme au ca obiect exclusiv detalierea procedurii de cooperare prevăzută la **art. 8 din proiect** sau vizează și detalierea altor norme.

d) art. 47 alin. (5), potrivit căreia „*La coduri și la legi de mare întindere, articolele vor fi prevăzute cu denumiri marginale, exprimând sintetic obiectul lor; acestea nu au semnificație proprie în conținutul reglementării*”, or proiectul supus avizării nu prezintă caracteristicile necesare pentru această modalitate de marcare a elementelor structurale, devenind astfel cu atât mai evident faptul că soluțiile juridice cuprinse de acestea nu sunt de natură a asigura o reglementare completă a obiectului exprimat.

5.3. Semnalăm că, **nici din punct de vedere al redactării**, prezentul proiect nu respectă normele de tehnică legislativă, obligatorii potrivit prevederilor **art. 3 din Legea nr. 24/2000**, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

În acest sens menționăm, cu titlu de exemplu, cel puțin referitor la **art. 12** din proiect, următoarele aspecte:

a) La alin. (1), norma este lipsită de claritate, previzibilitate și accesibilitate întrucât din redactarea textului nu rezultă cu precizia necesară nici care este obligația a cărei nerespectare constituie contravenție și nici cine este subiectul activ al acesteia, fiind necesar ca textul să facă trimitere la dispoziția în care este stabilită respectiva obligație.

În plus, textul nu cuprinde norma referitoare la stabilirea drept contravenții a respectivelor fapte. Menționăm că precizarea din cuprinsul denumirii marginale, referitoare la „Contravenții” nu este suficientă în acest sens.

Totodată, pentru un spor de rigoare, expresia „30.000 - 70.000 lei” ar fi trebuit redată sub forma:

„**(1)** Nerespectarea dispozițiilor art. ... constituie contravenție și se sancționează cu amendă de la 30.000 lei la 70.000 lei”.

Observațiile sunt valabile, în mod corespunzător, și pentru **alin. (2) și (3)**, cu precizarea că, la **alin. (2)**, întrucât limita maximă a amenzii prevăzută de textul propus este mai mare decât limita maximă generală a amenzii contravenționale stabilită la art. 8 alin. (2) lit. a) din

Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, sintagma „70.000 - 150.000 lei” ar fi trebuit redată sub forma „**de la 70.000 lei la 150.000 lei**” iar după aceasta ar fi trebuit introdusă sintagma „**prin derogare de la dispozițiile art. 8 alin. (2) lit. a) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare**”.

b) Precizăm că, potrivit art. 15 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunilor se fac de către persoanele anume prevăzute în actul normativ, numite în mod generic „agenți constatatori”.

Prin urmare, ar fi fost necesară completarea **art. 12** cu un alineat distinct referitor la stabilirea categoriei de persoane împuternicite să constate contravențiile și să aplice sancțiunile.

c) Pentru asigurarea unei reglementări complete, proiectul ar fi trebuit să cuprindă și norma privind aplicarea, în ceea ce privește contravențiile prevăzute la **art. 12**, a dispozițiilor Ordonanței Guvernului nr. 2/2001, sens în care ar fi fost necesară introducerea unui nou alineat, cu următoarea formulare:

„(...) **În măsura în care prezenta lege nu prevede altfel, contravențiilor prevăzute la art. 12 le sunt aplicabile dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 2/2001, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare**”.

*

* *

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

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE

București

Nr. 52/19.01.2026