



CONSILIUL LEGISLATIV

București, 17.08.2026
Bp. 437

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind instituirea Programului Național „Motorină fără Acciză pentru Agricultură României”, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal

Analizând propunerea legislativă privind instituirea Programului Național „Motorină fără Acciză pentru Agricultură României”, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal (b437/01.07.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/3432/22.07.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D661/22.07.2026,

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. Prezenta propunere legislativă are ca obiect de reglementare instituirea unui program național prin care o categorie de motorină, denumită Motorină Agricolă Marcată, ar urma să fie comercializată beneficiarilor eligibili, cu scutire integrală de la plata accizelor.

Potrivit Expunerii de motive, proiectul *„propune înlocuirea actualului sistem bazat pe rambursarea ulterioară a accizei cu un sistem simplificat și eficient, în cadrul căruia avantajul fiscal este acordat direct la momentul achiziției combustibilului”*.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea 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. Referitor la textul propunerii legislative, subliniem că acesta nu îndeplinește criteriile privind **calitatea actelor normative**.

Semnalăm că, în redactarea propusă, nu sunt respectate prevederile art. 6 alin. (1) prima teză din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, 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**”*.

De asemenea, proiectul trebuie să se conformeze prevederilor cuprinse în aceeași lege, la art. 8 alin. (4) prima teză, potrivit cărora *„Textul legislativ trebuie să fie formulat **clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și **pasaje obscure sau echivoce****”* - și la art. 36 alin. (1), care prevede că *„Actele normative trebuie redactate **într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc**”*.

Cu privire la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri - de exemplu, Decizia nr. 22/2016 - statuând că *„**una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative**”, orice act normativ trebuind „să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se **previzibilitatea**, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de **clar și precis** pentru a putea fi aplicat” 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**”*.

Astfel, semnalăm, pe de o parte, că o serie de prevederi, precum cele ale **art. 1 alin. (3)**, au **caracter declarativ**, în timp ce unele norme esențiale pentru aplicarea mecanismului preconizat sunt **succinte și insuficient conturate** - a se vedea textele preconizate pentru **art. 5, art. 6, art. 13 și art. 15**.

De asemenea, la **art. 18 alin. (2) și (3)**, prevederile referitoare la confiscarea combustibilului utilizat nelegal, respectiv la recuperarea

accizei datorate și a accesoriilor fiscale aferente sunt lipsite de claritate, precizie și previzibilitate, întrucât din formularea actuală nu reiese cine poate dispune această măsură.

Totodată, la **art. 19**, referitor la sintagma „În cazul repetării faptelor prevăzute la art. 17”, norma este lipsită de claritate, întrucât din formularea actuală nu reiese dacă repetarea presupune constatarea definitivă a săvârșirii unei contravenții anterioare, dacă privește aceeași faptă sau orice faptă dintre cele prevăzute la art. 17 și nici intervalul de timp în care trebuie să fie săvârșită noua contravenție.

În consecință, apreciem că **normele criticate nu asigură, în forma propusă, o aplicare clară, unitară și previzibilă.**

5. În ceea ce privește dispozițiile preconizate pentru **art. 21 și 22**, semnalăm că facilitatea fiscală instituită prin proiect este susceptibilă să constituie o schemă de ajutor de stat.

Astfel, în măsura în care propunerea legislativă instituie o schemă de ajutor de stat, semnalăm că aceasta **nu reglementează complet elemente esențiale, specifice acestui tip de act normativ**, cum ar fi temeiul legal, autoritatea competentă responsabilă cu implementarea schemei, condițiile de eligibilitate, durata ajutorului de stat, bugetul alocat etc.

În acest context, precizăm că dispozițiile **art. 21**, care fac o trimitere generală la normele Uniunii Europene privind ajutorul de stat aplicabile sectorului agricol, sunt **de natură să genereze confuzie în aplicare**, întrucât nu identifică prevederea europeană aplicabilă în temeiul căreia este instituită măsura.

Referitor la **art. 22**, care stabilește că, „În situația în care legislația Uniunii Europene impune notificarea Comisiei Europene”, aplicarea legii să fie amânată până la „finalizarea procedurilor prevăzute de dreptul Uniunii Europene”, subliniem că soluția propusă este **imprecisă**, întrucât sintagma citată nu indică momentul juridic exact de la care măsura poate fi acordată.

În ceea ce privește **procedurile naționale în domeniul ajutorului de stat**, precizăm că sunt aplicabile dispozițiile *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 77/2014 privind procedurile naționale în domeniul ajutorului de stat, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996*. Astfel, potrivit prevederilor **art. 3 alin. (1) și (2)** din actul normativ menționat *supra*, **orice intenție de acordare a unui ajutor de stat nou se notifică în timp util**

Comisiei Europene, iar ajutorul de stat nou, supus obligației de notificare, poate fi acordat numai după autorizarea acestuia de către Comisia Europeană sau după ce acesta este considerat a fi fost autorizat în conformitate cu prevederile art. 4 alin. (6) din Regulamentul (UE) 2015/1.589.

Totodată, semnalăm că, în cuprinsul aceluiași act normativ, la **Capitolul III**, este reglementată în detaliu procedura de aprobare a unei scheme de ajutor de stat, ce are în vedere o serie de etape bine stabilite, precum etapa consultărilor prealabile, procedura de avizare de către Consiliul Concurenței și procedura de notificare și informare a Comisiei Europene, iar din textul propunerii legislative și al instrumentului de prezentare și motivare care o însoțește **nu rezultă că aceste aspecte ar fi fost avute în vedere de către inițiatori**.

6. Cu privire la normele propuse pentru **art. 3 lit. b)** și **art. 4**, referitoare la utilizatorul agricol autorizat/beneficiarii Programului, apreciem că acestea nu sunt suficient corelate. Astfel, la art. 3 lit. b), utilizatorul agricol autorizat este definit printr-o enumerare care se încheie cu formula „orice alt operator economic care desfășoară activități agricole” și presupune înregistrarea acestuia în evidențele Agenției de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA), în timp ce art. 4 cuprinde o enumerare distinctă a beneficiarilor, care include în plus grupurile și organizațiile de producători, societățile cu activitate agricolă, organizațiile de îmbunătățiri funciare și unitățile de cercetare și dezvoltare agricolă, fără a preciza dacă acestor categorii li se aplică și condiția înregistrării în evidențele APIA.

Totodată, subliniem faptul că la art. 4 sunt incluși „fermierii persoane fizice”, fără să fie stabilite condițiile în care aceștia desfășoară o activitate economică și pot avea calitatea de beneficiari ai unui ajutor de stat.

În ceea ce privește norma propusă pentru **art. 5 alin. (1)**, semnalăm existența unei lipse de corelare între această normă, care condiționează achiziția de Motorină Agricolă Marcată de „Certificatul de Utilizator Agricol”, și textul propus la art. 20 pct. 1 pentru art. 399¹ alin. (2) din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, care condiționează acordarea scutirii integrale de la plata accizelor de înscrierea în Registrul Național al Utilizatorilor de Motorină Agricolă.

7. În ceea ce privește norma propusă pentru **art. 15**, precizăm că, potrivit art. 15 alin. (1) și art. 21 alin. (1) din Ordonanța Guvernului

nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, constatarea contravențiilor și, după caz, aplicarea sancțiunilor se fac de către persoanele anume prevăzute în actul normativ, denumite în mod generic „agenți constatatori”. Or, textul propus enumeră numai autoritățile și instituțiile publice care efectuează controlul, fără să desemneze categoriile de persoane care au calitatea de agenți constatatori și fără să stabilească în mod expres competența acestora de a constata contravențiile prevăzute la art. 17 și, după caz, de a aplica sancțiunile prevăzute la art. 18.

8. La art. 18 alin. (1), menționăm că este de analizat dacă stabilirea, pentru toate contravențiile prevăzute la art. 17, a unei amenzi de la 15.000 lei la 150.000 lei este în acord cu prevederile art. 5 alin. (5) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, potrivit căreia *„Sancțiunea stabilită trebuie să fie proporțională cu gradul de pericol social al faptei săvârșite”*.

Totodată, întrucât limitele amenzii prevăzute de textul propus sunt mai mari decât limita maximă generală a amenzii contravenționale stabilită la art. 8 alin. (2) lit. a) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, semnalăm că norma preconizată instituie în mod implicit o derogare de la dispozițiile respective, fără ca aceasta să fie exprimată ca atare, cu nerespectarea art. 63 din Legea nr. 24/2000.

9. La art. 20 pct. 1, referitor la textul propus pentru **art. 399¹ din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal**, subliniem existența unui paralelism legislativ între dispozițiile preconizate pentru acest articol și normele reglementate la **art. 7** din proiect. Astfel, textele menționate *supra* consacră, într-o redactare aproape identică, aceeași soluție juridică, respectiv faptul că Motorina Agricolă Marcată beneficiază de scutire integrală de la plata accizelor, dar fără a se realiza o corelare normativă efectivă.

De asemenea, norma nu este corelată nici cu dispozițiile prevăzute la art. 342 alin. (8) din Legea nr. 227/2015, care consacră mecanismul nivelului redus al accizei pentru agricultură. Astfel, potrivit normei respective, *„Pentru motorina destinată utilizării în agricultură se poate aplica un nivel redus de accize. Nivelul și condițiile privind aplicarea accizei reduse se stabilesc prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale”*.

Referitor la aceste aspecte precizăm că, potrivit dispozițiilor art. 16 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, *„în procesul de **legiferare este***

interzisă instituirea aceluiași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative”, iar, în conformitate cu art. 13 din aceeași lege, „actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației”, asigurându-se corelarea prevederilor acestuia.

La **pct. 2**, referitor la norma propusă pentru **art. 435¹ din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal**, menționăm că această lege conține deja, în cuprinsul Secțiunea a 21-a din Titlul VIII, la art. 428 - 430, norme privind marcarea și colorarea motorinei. În aceste condiții, norma preconizată, potrivit căreia marcatorii fiscali și coloranții speciali se stabilesc prin hotărâre a Guvernului, nu este corelată cu dispozițiile art. 429, care stabilesc substanțele și nivelurile utilizate pentru marcarea și colorarea motorinei, și nici cu art. 430, care reglementează responsabilitatea marcării și colorării și interzice utilizarea altor substanțe.

Prin urmare, întrucât sediul materiei în ceea ce privește marcarea și colorarea motorinei îl constituie Secțiunea a 21-a din Titlul VIII, reglementarea distinctă a acestor aspecte în cadrul Secțiunii a 22-a este de natură să genereze un paralelism legislativ intern și necorelări între dispozițiile Codului fiscal incidente în materie.

*

* *

Față de aspectele mai sus menționate, apreciem că soluțiile legislative preconizate în proiect nu pot fi promovate în forma prezentată.

PREȘEDINTE


Florin IORDACHE


București

Nr. 740/14.08.2026