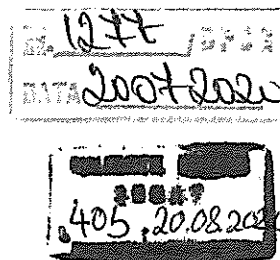




PRIM MINISTRU



Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă privind achiziționarea produselor alimentare din producție autohtonă*, inițiată de doamna deputat PSD Grațiana Leocadia Gavrilăscu împreună cu un grup de parlamentari PSD (Bp. 275/2020).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect reglementarea condițiilor de exercitare a activității de achiziționare și comercializare a produselor alimentare fabricate în România, din materii prime românești.

Prevederile propuse de inițiatori se aplică tuturor persoanelor juridice de stat, care desfășoară relații comerciale cu produse alimentare, respectiv tuturor structurilor de stat care/prin care se asigură consum colectiv (ca, de exemplu: unități militare, spitale, cantine sociale, unități de învățământ, penitenciare și alte asemenea).

Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale (MADR) va întocmi lista producătorilor care pot livra produse realizate exclusiv din materii prime românești, iar lista producătorilor se face publică pe site-ul acestei instituții.

II. Observații

1. *Expunerea de motive* nu a fost redactată cu respectarea condițiilor prevăzute de art. 6 și art. 31 din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, astfel: nu conține informații concludente referitoare la conținutul evaluării impactului reglementărilor propuse asupra actelor normative în materie, corelarea noilor dispoziții cu cele existente, precum și impactul socioeconomic – efectele asupra mediului macroeconomic, de afaceri, social și asupra mediului.

De asemenea, în cuprinsul *Expunerii de motive* nu a fost identificată nicio mențiune/precizare privind compatibilitatea reglementării propuse cu principiile și normele aplicabile din dreptul european în materie¹.

În lipsa indicării unor norme europene concrete și obligatorii pentru toate statele membre ale Uniunii Europene, menite a acorda prioritate și facilități comerțului cu produse agricole autohtone, soluțiile legislative naționale privind măsurile interne privind produsele alimentare, temeinic fundamentate, precum și instituirea unor sancțiuni pentru nerespectarea acestora ar trebui să se integreze în cadrul general de reglementare în domeniul protecției sănătății consumatorului, însă cu respectarea exigențelor Uniunii Europene incidente în materie². În sens contrar, normele impuse pot fi considerate de către instanța de contencios constituțional, la un eventual control de constituționalitate, ca aducând atingere art. 45 din *Constituție*, care garantează principiul „*libertății economice*”.

Referitor la necesitatea corelării noilor dispoziții cu cele existente în legislația națională³, semnalăm faptul că sunt în vigoare mai multe acte normative care au ca obiect de reglementare „*comercializarea produselor alimentare*”, precum: *Ordonanța Guvernului nr. 99/2000 privind comercializarea produselor și serviciilor de piață, republicată, cu*

¹ Cu titlu exemplificativ, Regulamentul (CE) nr. 178/2002 al Parlamentului European și al Consiliului din 28 ianuarie 2002 de stabilire a principiilor și a cerințelor generale ale legislației alimentare, de instituire a Autorității Europene pentru Siguranță Alimentară și de stabilire a procedurilor în domeniul siguranței produselor alimentare, invocat de altfel în *Legea nr. 321/2009 privind comercializarea produselor alimentare, republicată*.

² Având în vedere faptul că România este stat membru al Uniunii Europene este obligatoriu să respecte legislația europeană privind organizarea comună a piețelor, mecanismul de lucru al pieței unice și libera circulație a mărfurilor. Opinăm că stimularea consumului produselor fabricate în România, potrivit reglementării propuse, poate intra sub incidența prevederilor TFUE (art. 26) în conformitate cu care piața internă cuprinde un spațiu fără frontiere interne, în care libera circulație a mărfurilor, a persoanelor, a serviciilor și a capitalurilor este asigurată.

³ Astfel încât să existe coerență legislativă și o viziune de ansamblu asupra reglementărilor în domeniul comercializării produselor agricole/alimentare

modificările și completările ulterioare, Legea nr. 321/2009 privind comercializarea produselor alimentare, republicată.

În acest context, atragem atenția asupra faptului că existența mai multor acte normative, având același obiect de reglementare sau obiect similar, contravine principiului unicității reglementării în materie, consacrat la art. 14 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000*, potrivit căruia: „*reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ*”. Astfel, arătăm că obiectul de reglementare al inițiativei legislative se suprapune parțial cu dispozițiile *Legii nr. 321/2009*, care este în acord cu dispozițiile *Regulamentului (CE) nr. 178/2002*. Prin urmare, trebuie evitate paralelisme legislative, așa cum prevede art. 16 alin. (1) și (2) din *Legea nr. 24/2000*.

În acest sens, menționăm că, potrivit art. 2 alin. (2) pct. 1 din *Legea nr. 321/2009*, „*produsul alimentar*” este definit ca fiind „*orice substanță sau produs, indiferent dacă este prelucrat, parțial prelucrat sau neprelucrat, destinat sau prevăzut în mod rezonabil a fi ingerat de oameni, conform prevederilor art. 2 din Regulamentul (CE) nr. 178/2002 al Parlamentului European și al Consiliului din 28 ianuarie 2002 de stabilire a principiilor și a cerințelor generale ale legislației alimentare, de instituire a Autorității Europene pentru Siguranță Alimentară și de stabilire a procedurilor în domeniul siguranței produselor alimentare*”, pe când în propunerea legislativă, la art. 2 alin. (2) pct. 1 se definește „*produsul alimentar*” ca fiind „*orice substanță sau produs, indiferent dacă este prelucrat, parțial prelucrat sau neprelucrat, destinat sau prevăzut în mod rezonabil a fi ingerat de oameni*”.

De asemenea, potrivit art. 2 alin. (2) pct. 5 din *Legea nr. 321/2009*, „*produs alimentar congelat*” este „*alimentul care necesită temperaturi de păstrare conform legislației sanitar-veterinare în vigoare*”, pe când în propunerea legislativă, la art. 2 alin. (2) pct. 3, „*produsul alimentar congelat*” este „*alimentul care necesită temperaturi de păstrare la minus 18 grade Celsius în interiorul produsului*”.

Distinct de aspectele menționate, considerăm că, în ansamblul lor, dispozițiile propunerii legislative conturează un regim juridic confuz și susceptibil de interpretări din cauza lipsei de precizie a exprimărilor folosite⁴, ceea ce poate crea apariția unor vicii de neconstituționalitate în raport de dispozițiile art. 1 alin. (5) din *Constituție*. În acest sens, în

⁴ Avem în vedere cu precădere referirile la termenii și definițiile propuse la art. 2, neclaritățile create de terminologia uzitată ce determină imposibilitatea stabilirii sferei de aplicare, a beneficiarilor acesteia

jurisprudența Curții Constituționale⁵ se arată: „*de principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat; astfel, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate – care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist – să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat. Desigur, poate fi dificil să se redacteze legi de o precizie totală și o anumită suplețe poate chiar să se dovedească de dorit, suplețe care nu trebuie să afecteze însă previzibilitatea legii*”.

În acest context, arătăm și faptul că, textul propus la art. 11 potrivit căruia: „*În termen de 30 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei legi, Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale va lua măsurile necesare pentru organizarea executării prevederilor prezentei, precum și pentru elaborarea de norme metodologice de aplicare*”, este lipsit de predictibilitate și rigoare normativă. Semnalăm că este necesară stabilirea actului administrativ prin care se vor aproba „*normele metodologice de aplicare a legii*”, elaborate de Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale (reglementare de nivel secundar/terțiar).

Chiar și în ipoteza completării textului de la art. 11, semnalăm faptul că este necesară respectarea regulii generale, potrivit căreia normele adoptate prin acte normativ secundar trebuie să cuprindă dispoziții în executarea normelor din actul normativ primar. De asemenea, actul normativ secundar nu trebuie să adauge la lege, în sensul de a aduce o completare la concepția de ansamblu a acesteia sau să reglementeze raporturi juridice care nu pot fi reglementate decât la nivel primar.

Pe cale de consecință, considerăm că propunerea legislativă nu întrunește caracteristicile unui act normativ, în elaborarea sa nefiind respectate normele de tehnică legislativă prevăzute de *Legea nr. 24/2000*. Textul propus fiind restrâns, instituie norme insuficient conturate, neasigurând eficiența juridică specifică normelor legale. Soluțiile propuse nu acoperă întreaga problemă a raporturilor sociale ce fac obiectul inițiativei legislative și nici nu conține norme de trimitere la legislația aplicabilă. Fiind lipsite de claritate, precizie și previzibilitate, textele propuse pot crea dificultăți în aplicare. În acest sens, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că „*respectarea legilor este obligatorie,*

⁵ Considerentul nr. 46 din Decizia nr. 64/2019 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 8/2016 privind înființarea mecanismelor prevăzute de Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități, publicată în Monitorul Oficial nr. 134/2019

însă nu se poate pretinde unui subiect de drept să respecte o lege care nu este clară, precisă și previzibilă, întrucât acesta nu își poate adapta conduita în funcție de ipoteza normativă a legii". De aceea, „*una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative*". Orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, respectiv să fie clar, precis și previzibil.

În plus, este necesar a se analiza în ce măsură aplicarea soluțiilor propuse afectează libera concurență și libera inițiativă pe piață, ceea ce ar putea crea apariția unor vicii de neconstituționalitate în raport de art. 135 alin. (1) din *Constituție*.

2. Apreciem că schema de derulare a activității de achiziționare și comercializare a produselor românești prin intermediul unei direcții specializate din subordinea Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, este neclară și inaplicabilă, în condițiile în care Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale are calitatea de autoritate publică centrală și nu poate desfășura activități economice de natură comercială sau prestări servicii. Această direcție ar avea ca atribuție achiziția de produse autohtone, la preț de producător, produse ce vor fi introduse în consumul rețelei de stat.

Totodată, în cuprinsul propunerii legislative (art. 3 alin. (1)) se regăsesc reglementări care vin în contradicție cu prevederile *Legii nr. 145/2014 pentru stabilirea unor măsuri de reglementare a pieței produselor din sectorul agricol, cu modificările și completările ulterioare*, în ceea ce privește calitatea Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale de autoritate emitentă a certificatelor și atestatelor de producător. În prezent, atestatele de producător și carnetele de comercializare se emit de către primării.

Inițiativa legislativă cuprinde afirmații contradictorii, neclare/incomplete și neconforme în raport cu prevederile altor acte normative în vigoare, respectiv:

- la art. 3 alin. (1) se precizează că Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale „*va comunica cantitățile reale de produse ce pot fi puse pe piață*”, fără a se menționa către cine raportează aceste informații;

- nu sunt prevăzute în textul propunerii legislative resursele bugetare necesare desfășurării activității direcției de specialitate care se propune a fi înființată „*în subordinea Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale*”;

- deși, în esență, obiectul acestei inițiative legislative îl reprezintă achiziționarea produselor alimentare, la art. 3 alin. (1) se face referire și la produse nealimentare.

3. În ceea ce privește prevederile art. 4 din propunerea legislativă, menționăm că și în prezent, pe pagina de internet a Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, în colaborare cu Rețeaua Națională de Dezvoltare Rurală, a fost creată o secțiune distinctă prin care este postată și actualizată „Oferta sectorului legumicol”, astfel încât cei interesați pot consulta oricând oferta produselor agricole românești.

Conform prevederilor art. 5 alin. (2), achizitorul este „*direcția specializată care va avea ca atribuții achiziția de produse autohtone*” din cadrul Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, ceea ce este în neconcordanță cu prevederile art. 6 alin. (2), prin care se stipulează că achizitorii sunt „*toate unitățile de stat (unități militare, spitale, etc.)*”.

Întrucât dispozițiile inițiativei legislative au caracter restrictiv, prin limitarea categoriei achizitorilor, doar la nivelul entităților de stat (art. 2 alin. (1) „*Persoanele juridice de stat.*”) și, totodată, prin impunerea obligativității achiziționării produselor alimentare provenite doar din producția autohtonă, opinăm că nu se iau în considerare principiul liberei concurențe și principiul liberei circulații a mărfurilor (impus prin Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene – TFUE).

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,



Ludovic ORBAN

PRIM-MINISTRU

SENATUL ROMÂNIEI