



CONSILIUL LEGISLATIV

Bircul permanent al Senatului

Bp.

631, 20.11.2025

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii 98/2016 privind achizițiile publice

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii 98/2016 privind achizițiile publice (b531/27.10.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/6036/03.11.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D949/04.11.2025,

Bircul permanent al Senatului

555

8.12.2025

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 modificarea și completarea Legii nr. 98/2016 privind achizițiile publice, cu modificările și completările ulterioare, în vederea reglementării unor aspecte referitoare la lanțul scurt de aprovizionare în ceea ce privește achizițiile publice de produse agroalimentare.

Intervențiile legislative sunt argumentate în **Expunerea de motive** prin faptul că „Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice reprezintă cadrul juridic principal care reglementează modul de atribuire a contractelor de achiziție publică. În prezent, legislația românească nu conține dispoziții exprese referitoare la lanțul scurt de aprovizionare și nici promovarea produselor agroalimentare provenite din surse locale sau regionale”.

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. Subliniem că **Expunerea de motive** 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 menționate *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 argumentele prezentate în cuprinsul Expunerii de motive au în vedere conceptul de **lanț scurt de aprovizionare**, reglementate prin Regulamentul (UE) nr. 1305/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR) și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului, precum și diferite strategii ale Uniunii Europene, precum Strategia „De la fermă la consumator” și Pactul Verde European.

Subliniem că simpla precizare a unor concepte sau strategii aplicabile la nivelul Uniunii Europene nu poate justifica adoptarea unor măsuri având ca impact modificarea cadrului legal aplicabil achizițiilor

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”.

publice, ținând cont de faptul că pachetul legislativ aferent acestui domeniu a transpus în legislația națională prevederile *Directivei 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE*.

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: „*în detrimentul prospețimii din proximitate*”, „*creează coerență între cadrul intern și cel european*”, „*Această abordare lasă un grad ridicat de discreționaritate*”, „*prin colaborarea entităților publice și private implicate în alimentația colectivă și comercială*”.

5. Referitor la forma reglementării, 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”.

De asemenea, potrivit **art. 61 alin. (2)** din actul normativ la care se face trimitere *supra*, „Prevederile modificate sau care completează actul normativ trebuie să se integreze armonios în actul supus modificării ori completării, asigurându-se unitatea de stil și de terminologie, precum și succesiunea normală a articolelor”.

6. În ceea ce privește fondul soluțiilor legislative preconizate, la **art. I pct. 1**, la textul propus pentru **art. 3 alin. (1) pct. 59.ggg)**, precizăm că definiția, în actuala redactare, similară cu textul definiției prevăzute la art. 2 alin. (1) lit. (m) din Regulamentul (UE) nr. 1305/2013, este generală, putând conduce la imposibilitatea de a identifica în mod corect un lanț scurt de aprovizionare.

De asemenea, textul propus pentru **art. 3 alin. (1) pct. 60.hhh)** nu se integrează **tematic** în cuprinsul articolului care cuprinde definiții, prezentând organizarea pe diferite niveluri a lanțurilor scurte de aprovizionare.

Totodată, menționăm că este dificil de afirmat că în situațiile detaliate la **lit. (vi) – (viii)**, referitoare la lanțurile 6-8, se poate discuta despre un **lanț scurt de aprovizionare**², având în vedere definiția preconizată la **art. 3 alin. (1) pct. 59.ggg)**, care prevede că acesta reprezintă un „*circuit de aprovizionare care implică un număr limitat de operatori economici angajați în activități de cooperare și de dezvoltare economică locală, precum și relații geografice și sociale strânse între producători, procesatori și consumatori*”.

În ceea ce privește textul propus pentru **art. 3 alin. (1) pct. 61.iii)**, subliniem că și acesta este redactat succint, este general și face trimitere la strategii europene, fără a defini „*principiul «de la fermă la consumator» în context de piață locală*”.

La **art. 3 alin. (1) pct. 62.jjj)**, la definiția preconizată pentru expresia „*produs agroalimentar*”, menționăm că sintagma „*după o prelucrare de bază*” este neclară, aspect ce poate genera dificultăți în interpretarea și aplicarea acesteia.

În plus, la **art. I pct. 1**, la textul preconizat pentru **art. 3 alin. (1) pct. 59.ggg) - 62.jjj)**, semnalăm că în cuprinsul normelor propuse spre completare nu există elemente structurale marcate ca **pct. 59 - 62**, așadar **pct. 1** este redactat eronat din punctul de vedere al tehnicii legislative.

7. La **art. I pct. 2**, la textul propus pentru **art. 155 alin. (4¹)**, menționăm că, prin gradul mare de generalitate, exprimarea „*Prin excepție de la prevederile prezentei legi*” nu corespunde exigențelor de tehnică legislativă, fiind dificil de identificat de la ce prevederi se formulează excepția avută în vedere.

Totodată, sintagma „*achizițiile ce au ca obiect produsele agroalimentare, indiferent de procedura de atribuire stabilită, specificațiile tehnice se definesc astfel încât să includă cerințe de performanță direct legate de obiectul contractului*” este redactată într-o manieră deficitară atât din punct de vedere gramatical, cât și din punctul de vedere al conținutului.

Astfel, semnalăm că, potrivit **art. 3 alin. (1) lit. mm)** din actul normativ de bază, **specificațiile tehnice** sunt „*cerințe, prescripții, caracteristici de natură tehnică ce permit fiecărui produs, serviciu sau*

² Potrivit inițiatorilor, lanțul 6 este la nivel național, lanțul 7 – la nivelul Uniunii Europene, iar lanțul 8 – la nivel extracomunitar/piețe terțe.

lucrare să fie descris, în mod obiectiv, într-o manieră corespunzătoare îndeplinirii necesității autorității contractante”, așadar specificațiile tehnice au întotdeauna legătură cu obiectul contractului.

În concluzie, precizarea că „*specificațiile tehnice se definesc astfel încât să includă cerințe de performanță direct legate de obiectul contractului*” este inutilă.

Subliniem că, potrivit art. 38 alin. (3) teza a doua din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „Nu este permisă prezentarea unor explicații prin folosirea parantezelor”.

Reținem această observație pentru **art. I pct. 3**, la textul preconizat pentru **art. 187 alin. (4²)**.

8. La art. I pct. 4, la enunțul **art. 187 alin. (5) lit. e)**, precizăm că expresia „*măsură a performanței de mediu a livrării*” nu este utilizată în cuprinsul Legii nr. 98/2016, cu modificările și completările ulterioare.

Precizăm că, potrivit art. 37 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „În limbajul normativ aceleași noțiuni se exprimă numai prin aceiași termeni”, or, prin utilizarea unor termeni sau expresii diferite de cele folosite în cuprinsul actului normativ de bază, este afectată unitatea terminologică la nivelul acestuia.

9. La art. I pct. 6, menționăm că textul propus pentru **art. 187 alin. (9²)** vizează stabilirea ponderii alocate factorului preț la maxim **50%** pentru contractele de achiziție publică/acorduri cadru prevăzute la **art. 187 alin. (8) lit. d)**.

Precizăm că **art. 187 alin. (9²)** conține dispoziții specifice **legislației secundare**, întrucât art. 187 alin. (9) din actul normativ de bază dispune, după cum urmează: „Categoriile de contracte de achiziție publică/acorduri-cadru prevăzute la alin. (8), precum și **ponderea maximă pe care elementul preț sau cost** o poate avea în cadrul criteriului de atribuire a acestor contracte se stabilesc prin normele metodologice de aplicare a prezentei legi”.

Legislația secundară, reprezentată în acest caz de Hotărârea Guvernului nr. 395/2016 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractului de achiziție publică/acordului-cadru din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, cu modificările și completările ulterioare, conține dispoziții cu

privire la aplicarea legislației primare și cuprinde aspecte operaționale ale procedurilor de achiziții.

Astfel, potrivit **art. 32 alin. (6)** din normele metodologice menționate *supra*, „Criteriile de atribuire prevăzute la alin. (1) se aplică în mod obligatoriu în cazul contractelor de achiziție publică/acordurilor-cadru prevăzute la **art. 187 alin. (8)** din Lege, iar ponderea alocată factorului preț **nu poate fi mai mare de 40%**”.

În concluzie, norma preconizată pentru **art. 187 alin. (9²)** reglementează o **creștere** a ponderii factorului preț, care contravin cu dispozițiile *de lege lata*, în condițiile în care, în cuprinsul **Expunerii de motive**, inițiatorii precizează că, prin intervențiile legislative vizate, se intenționează „**limitarea** ponderii prețului cel mai mic”.

Observația este aplicabilă, în mod corespunzător, pentru **art. I pct. 7**, la textul prevăzut pentru **art. 187 alin. (11)**.

*

* *

Ținând seama de cele de mai sus, reglementarea preconizată nu poate fi promovată în forma propusă prin proiect.

PRESEDINTE

Florin IORDACHE

București
Nr. 930/24.11.2025