



Biroul permanent al Senatului

Bp. 107 / 8 aprilie 2022

Biroul permanent al Senatului

L. 223 / 11.04.2022

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr.321/2009 privind comercializarea produselor alimentare

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr.321/2009 privind comercializarea produselor alimentare (b107 din 03.03.2022), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/1293/08.03.2022 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D246/8.03.2022,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.(1) lita) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46 alin.(3) 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 modificarea și completarea Legii nr.321/2009 privind comercializarea produselor alimentare, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Potrivit Expunerii de motive, „câtă vreme, conceptul de lanț alimentar scurt de aprovizionare este unul european pe care s-a fondat Politica Agricolă Comună a Uniunii Europene, autoritățile române pot găsi forma de aplicare în România și mai ales pot găsi motivația armonizării cu modelele existente deja în spațiul european a acestui concept în beneficiul producătorului român și al consumatorului final”.

Propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea dispozițiilor art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

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

2. Referitor la **soluțiile** preconizate prin prezenta propunere legislativă, subliniem că, potrivit art.6 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**.

Astfel, semnalăm că **Expunerea de motive și textul propunerii legislative** sunt redactate într-o manieră care nu este specifică normelor de tehnică legislativă și nu respectă prevederile art.8 alin.(2) și (4) și art.36 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, conform cărora „*prin modul de exprimare actul normativ trebuie să asigure dispozițiilor sale un caracter obligatoriu*”, „*textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce (...)*”, iar „*actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic normativ, concis, sobru și clar, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie*”.

Totodată, soluțiile pe care le cuprinde noua reglementare trebuie să fie **temeinic fundamentate**, luându-se în considerare **interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne**.

În concordanță cu aceste deziderate, dispozițiile art.31 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, impun ca **instrumentul de motivare** 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.

Menționăm că, potrivit considerentelor statuate în Decizia Curții Constituționale nr.682/2012, „*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) [...]”.

Precizăm că, în ansamblul său, Expunerea de motive nu folosește un limbaj specific stilului normativ, ci mai multe exprimări improprii unui instrument de prezentare și motivare și uneori incorecte din punct de vedere logic, dintre care exemplificăm: „țara noastră este singura țară din Uniunea Europeană care a pierdut lupta cu Bruxelles-ul înainte ca această luptă de apărare a intereselor României în cadrul UE să înceapă”, „având în vedere că numărul patrioților români din Parlamentul României este în creștere”, „canalele scurte de distribuție”, „un nivel elementar de suveranitate alimentară”, „o solicitare mai scăzută a drumurilor rurale”, etc.

3. Analizată din perspectiva dreptului european, menționăm că prezenta propunere legislativă nu **constituie transpunerea unui document juridic european** și nici nu are ca finalitate crearea cadrului juridic necesar **punerii directe în aplicare a unui regulament european**, dar prezintă tangență cu reglementările în domeniul **Pieței interne**, precum și cu **politica referitoare la consumatori, segmentul legislativ - informarea, educarea și reprezentarea consumatorilor**.

Însă, prin raportare la obiectul de reglementare al prezentului demers normativ, semnalăm că măsurile preconizate de către inițiatori în cuprinsul **art.I** sunt contrare dispozițiilor art.148 alin.(2) din Constituția Românie, republicată, care consacră principiul fundamental al priorității dreptului european. Astfel:

a) la **pct.1**, referitor la textul propus pentru **art.2 alin.(2) pct.20**, precizăm că expresia „lanț scurt de aprovizionare” este definită la **art.2 alin.(1) lit.(m) din 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, ca fiind „**un lanț 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**”.

Ca urmare, având în vedere că actul juridic european mai sus menționat **este obligatoriu și direct aplicabil în ordinea juridică a statelor membre ale Uniunii Europene și, implicit, în cea a**

României, conform dispozițiilor art.288 din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene (TFUE), ar fi trebuit ca, pentru definirea acestei expresii, să fie folosită norma de trimitere la prevederile respectivului regulament, sub forma „astfel cum este definit la art.2 alin.(1) lit.(m) din 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”.

b) la pct.2, referitor la normele propuse pentru art.10, semnalăm că art.34 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), prevede că *„între statele membre sunt interzise restricțiile cantitative la import, precum și orice măsuri cu efect echivalent”*.

Mai mult, potrivit prevederilor art.36 din TFUE, asemenea restricții pot fi justificate doar *„pe motive de morală publică, de ordine publică, de siguranță publică, de protecție a sănătății și a vieții persoanelor și a animalelor sau de conservare a plantelor”*, și *„nu trebuie să constituie un mijloc de discriminare arbitrară și nicio restricție disimulată în comerțul dintre statele membre”*.

Totodată, menționăm că Legea nr.150/2016 pentru modificarea și completarea Legii nr.321/2009 privind comercializarea produselor alimentare, prin care au fost adoptate măsuri similare cu cele preconizate a fi inserate în actul normativ de bază prin prezentul demers normativ, a făcut obiectul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor ce revin autorităților române, în temeiul art.34 și 49 din TFUE - Cauza INFR (2016)2148 (procedură de infringement).

În această cauză, Comisia Europeană a susținut, în scrisoarea de punere în întârziere transmisă României în data de 15.02.2017, că *prevederile legale care stipulează obligația comercianților cu amănuntul de a achiziționa cel puțin 51% din produsele alimentare și agricole de la producătorii locali, respectiv de a promova produsele de origine română, limitându-le decizia de natură comercială privind alegerea produselor pe care le oferă, pun probleme legate de libera circulație a mărfurilor și contravin libertății de stabilire* (potrivit prevederilor art.49 din TFUE). În conformitate cu dreptul Uniunii Europene, restricționarea acestor libertăți este permisă numai în cazul în care există o nevoie justificată pentru a proteja un interes public major,

precum sănătatea publică, iar măsurile adoptate nu trebuie să fie mai puțin restrictive.

Având în vedere că **România nu a furnizat dovada faptului că măsurile naționale aprobate prin Legea nr.150/2016 erau justificate și proporționale**, respectivele excepții nu se puteau aplica.

Ca urmare, a fost adoptată **Legea nr.28/2020 pentru modificarea și completarea Legii nr.321/2009 privind comercializarea produselor alimentare, care a abrogat normele contrare legislației Uniunii Europene în domeniu.**

În consecință, la data de **02.07.2020**, Comisia Europeană a decis să **închidă acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor împotriva României**, în ceea ce privește măsurile restrictive impuse în sectorul produselor alimentare, măsuri care au favorizat produsele interne în detrimentul produselor similare importate.

În acest context, **apreciem că**, în formularea actuală, **textul preconizat pentru art.10 alin.(1) crează, în mod indirect, o situație discriminatorie pentru ceilalți producători din Uniunea Europeană**, cărora li s-ar putea restrânge spațiul de expunere și desfacere, cu efect direct asupra cantității produselor vândute, afectând în același timp și consumatorul român.

Pe de altă parte, semnalăm că soluția propusă la **alin.(2) al art.10**, prin care **se limitează cantitatea de produse** din categoriile carne, ouă, legume, fructe, miere de albine, lactate și panificație, provenite din afara lanțului alimentar scurt, la 50% din volumul de marfă pe raft, **încalcă prevederile art.34 din TFUE care interzice restricțiile cantitative la import**, precum și orice măsuri cu efect echivalent.

c) la **pct.3**, în ceea ce privește normele propuse pentru **art.10¹**, menționăm că **art.45 din Regulamentul (UE) nr.1169/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2011 privind informarea consumatorilor cu privire la produsele alimentare, de modificare a Regulamentelor (CE) nr.1924/2006 și (CE) nr.1925/2006 ale Parlamentului European și ale Consiliului și de abrogare a Directivei 87/250/CEE a Comisiei, a Directivei 90/496/CEE a Consiliului, a Directivei 1999/10/CE a Comisiei, a Directivei 2000/13/CE a Parlamentului European și a Consiliului, a Directivelor 2002/67/CE și 2008/5/CE ale Comisiei și a Regulamentului (CE) nr.608/2004 al Comisei**, stabilește că **statele membre care consideră necesară adoptarea unor dispoziții noi privind informarea cu privire**

la produsele alimentare notifică în prealabil Comisia Europeană și celelalte state membre în legătură cu măsurile avute în vedere și specifică motivele care stau la baza lor. Statul membru poate lua măsurile avute în vedere numai la trei luni de la notificarea menționată anterior, cu condiția să nu fi primit un aviz negativ din partea Comisiei.

Mai mult, conform **art.38 din Regulamentul (UE) nr.1169/2011**, *„în ceea ce privește chestiunile armonizate în mod specific prin prezentul regulament, statele membre nu pot să adopte sau să mențină dispoziții de drept intern, cu excepția cazurilor permise de dreptul Uniunii. Respectivă dispoziții de drept intern nu creează obstacole în ceea ce privește libera circulație a mărfurilor sau cazuri de discriminare în ceea ce privește produsele alimentare din alte state membre”*.

În acest sens, precizăm că, **din textul propunerii legislative, nu reiese că noile etichete ar fi fost supuse sau urmează să fie supuse unei astfel de proceduri de autorizare.**

În considerarea celor semnalate mai sus, **pentru a se evita deschiderea unei noi proceduri de infringement și reținând principiul fundamental al priorității dreptului european**, recunoscut în Constituția României (art.148), dar și consacrat prin jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene de la Luxemburg, propunerea legislativă nu poate fi promovată.

4. Proiectul este deficitar și în ceea ce privește reglementarea răspunderii contravenționale, astfel încât aplicarea în practică a respectivelor norme ar fi imposibilă. Avem în vedere, în primul rând, faptul că, la norma propusă pentru **art.16 alin.(1) lit.c)**, întrucât la art.10 alin.(3) și (4) nu se stabilesc obligații a căror nerespectare să poată constitui contravenții, expresia „art.10” trebuia înlocuită cu sintagma „**art.10 alin.(1) și (2)**”.

Observația ar fi fost valabilă, în mod corespunzător, și pentru norma propusă pentru **art.16 alin.(1) lit.d)**.

Pe de altă parte, precizăm că, pentru o corectă sistematizare normativă, dispoziția propusă pentru **art.16 alin.(1) lit.d)** ar fi trebuit să facă obiectul unui alineat distinct al acestui articol.

În ceea ce privește această normă, semnalăm că din redactarea textului rezultă că, în cazul săvârșirii de cel puțin trei ori a contravențiilor constând în nerespectarea dispozițiilor art.10 și 10¹, aplicarea sancțiunii contravenționale complementare ar fi lăsată la

aprecierea agentului constator. O astfel de soluție legislativă este lipsită de previzibilitate, întrucât nu se stabilește niciun criteriu în funcție de care ar urma să se aprecieze necesitatea aplicării sancțiunii.

Menționăm că, în jurisprudența sa constantă, Curtea Constituțională a subliniat că *„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 principiului clarității și previzibilității legii. Curtea a stabilit că cerința de claritate a legii vizează caracterul neechivoc al obiectului reglementării, cea de precizie se referă la exactitatea soluției legislative alese și a limbajului folosit, în timp ce previzibilitatea legii privește scopul și consecințele pe care le antrenează.”*(Decizia nr.104/2018).

În plus, pentru asigurarea aplicării normei propuse, proiectul ar fi trebuit completat cu dispoziții referitoare la modalitatea de ținere a evidenței sancțiunilor contravenționale aplicate.

*

* *

Având în vedere aspectele mai sus arătate, subliniem, că, în actuala formulare, prezenta propunere legislativă nu poate fi promovată, întrucât este incompatibilă atât cu reglementările Uniunii Europene, cât și cu legislația națională în materie.


PREȘEDINTE
Florin IORDACHE

București
Nr.380/7.04.2022

L. nr. 21/1996

M. Of. nr. 88/30 apr. 1996

Legea concurenței

(v. D.C.C. nr. 1037/2009 - M. Of. nr. 501/21 iul. 2009 (art. 28 alin. (2); orice referire din lege la noțiunea "agent economic" se consideră a fi făcută la noțiunea "întreprindere" (O.U.G. nr. 75/2010))

¹ republicare cu
renumerotare

M. Of. nr. 153/29 feb. 2016

Lege concurenței nr. 21/1996

² completat prin

O.U.G. nr. 9/2017

M. Of. nr. 79/30 ian. 2017

introduce lit. d_1) la art. 31 alin. (5)

Ordonanță de urgență privind unele măsuri bugetare în anul 2017, prorogarea unor termene, precum și modificarea și completarea unor acte normative

aprobată cu modificări și
completări prin L. nr. 115/2017

M. Of. nr. 403/29 mai 2017

³ modificări prin

O.U.G. nr. 39/2017

M. Of. nr. 422/8 iun. 2017

modifică art. 2 alin.(2), art. 21 alin.(1), art. 25 alin.(1) lit.j), art. 38 alin.(12), art. 60 alin.(3);

Ordonanță de urgență privind acțiunile în despăgubire în cazurile de încălcare a dispozițiilor legislației în materie de concurență, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996

introduce alin.(5) la art. 4, alin. (1_1) și (1_2) la art. 38, art. 54_1, alin. (4) și (5) la art. 55, art.72;

abrogă alin.(2) - (5) la art. 66

⁴ modificări prin

O.U.G. nr. 25/2019

M. Of. nr. 309/19 apr. 2019

modifică art. 4 alin. (5);

Ordonanță de urgență privind protecția know-how-ului și a informațiilor de afaceri nedivulgate care constituie secrete comerciale împotriva dobândirii, utilizării și divulgării ilegale, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative

introduce lit.c_1) la art. 31 alin. (5), alin. (6_1) - (6_3) la art. 31

⁵ modificări prin

O.U.G. nr. 6/2020

M. Of. nr. 73/3 feb. 2020

modifică art. 15 alin. (2) și art. 15 alin. (9) lit. a);

Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea 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

introduce alin. (6_1) la art. 15

aprobată cu modificări prin L. nr. 254/2020

M. Of. nr. 1093/17 nov. 2020

⁶ modificări prin

D.C.C. nr. 239/2020

M. Of. nr. 649/23 iul. 2020

admite obiecția de neconstituționalitate și suspendă pentru 45 de zile dispozițiile O.U.G. nr. 39/2017, în ansamblul său (termenul se împlinește la 5 septembrie 2020) după care operează prevederile art. 147 din Constituție

Decizia nr. 239 din 3 iunie 2020 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017 privind acțiunile în despăgubire în cazurile de încălcare a dispozițiilor legislației în materie de concurență, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996, precum și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017

⁷ completat prin	O.U.G. nr. 160/2020	M. Of. nr. 840/14 sep. 2020	<i>introduce lit. t) la art. 25 alin. (1)</i>
	Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 22/1999 privind administrarea porturilor și a căilor navigabile, utilizarea infrastructurilor de transport naval aparținând domeniului public, precum și desfășurarea activităților de transport naval în porturi și pe căile navigabile interioare, precum și pentru completarea art. 25 alin. (1) din Legea concurenței nr. 21/1996		
⁸ modificări prin	O.U.G. nr. 170/2020	M. Of. nr. 952/16 oct. 2020	<i>modifică art. 2 alin. (2), art. 21 alin. (1), art. 25 alin. (1) lit. j), art. 38 alin. (12), art. 52, art. 55 alin. (1) partea introductivă, art. 57 alin. (1) și art. 60 alin. (3); introduce alin. (6) la art. 4, alin. (14) la art. 15, alin. (3_1) și (3_2) la art. 38, art. 54_2, alin. (1_1) la art. 55, alin. (6) și (7) la art. 55 și alin. (1_1) la art. 57; abrogă art. 66 alin. (2) - (5)</i>
	Ordonanță de urgență privind acțiunile în despăgubire în cazurile de încălcare a dispozițiilor legislației în materie de concurență, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996		
⁹ modificări prin	L. nr. 254/2020	M. Of. nr. 1093/17 nov. 2020	<i>abrogă art. II din O.U.G. nr. 6/2020 (cu ref. la modificarea art. 15 alin. (2) și (9) lit. a) și introducerea alin. (6_1) la art. 15)</i>
	Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 6/2020 pentru modificarea și completarea 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 și pentru modificarea și completarea art. 15 din Legea concurenței nr. 21/1996		
¹⁰ modificări prin	O.U.G. nr. 23/2021	M. Of. nr. 339/2 apr. 2021	<i>modifică art. 15 alin. (3), art. 15 alin. (4) partea introductivă, art. 18 alin. (1) și (2); introduce alin. (3_1) la art. 15, lit. b_1) la art. 15 alin. (9), alin. (13_1) la art. 15, alin. (4) și (5) la art. 18, lit. t) la art. 25 alin. (1); abrogă art. 18 alin. (3)</i>
	Ordonanță de urgență privind măsurile de punere în aplicare a Regulamentului (UE) 2019/1.150 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 iunie 2019 privind promovarea echității și a transparenței pentru întreprinderile utilizatoare de servicii de intermediere online, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996		
¹¹ modificări prin	D.C.C. nr. 58/2021	M. Of. nr. 465/4 mai 2021	<i>suspendă pentru o perioadă de 45 de zile dispozițiile art. 18 alin. (3) (termenul se împlinește la 17 iunie 2021, după care operează prevederile art. 147 din Constituție)</i>
	Decizia nr. 58 din 26 ianuarie 2021 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 18 alin. (3), art. 25 alin. (1) lit. b), art. 26 alin. (4), art. 32 alin. (1), art. 38 alin. (1), art. 43 alin. (1) și ale art. 64 alin. (1)-(4) din Legea concurenței nr. 21/1996		
¹² admisă excepție de neconst. prin	D.C.C. nr. 58/2021	M. Of. nr. 465/4 mai 2021	<i>art. 18 alin. (3)</i>
	Decizia nr. 58 din 26 ianuarie 2021 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 18 alin. (3), art. 25 alin. (1) lit. b), art. 26 alin. (4), art. 32 alin. (1), art. 38 alin. (1), art. 43 alin. (1) și ale art. 64 alin. (1)-(4) din Legea concurenței nr. 21/1996		

L. nr. 321/2009

M. Of. nr. 705/20 oct. 2009

Lege privind comercializarea produselor alimentare

¹ republicare cu
renumerotare

M. Of. nr. 761/29 sep. 2016

Legea nr. 321/2009 privind comercializarea produselor
alimentare

² modificări prin

L. nr. 28/2020

M. Of. nr. 274/1 apr. 2020

Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 321/2009
privind comercializarea produselor alimentare

*modifică art. 2 alin. (1), art. 2 alin. (2) pct.
10, art. 4, art. 5, art. 8, art. 10, art. 12, art.
15, art. 16 alin. (1) lit. a) - c);
introduce pct. 19 la art. 2 alin. (2) și o
anexă după art. 21;
abrogă art. 2 alin. (2) pct. 3, 6, 11, 12 și
18, art. 11, art. 13, art. 20 și art. 21*