



PRIM MINISTRU

5.001 Lemn anontat 2020
606 12.02.2020

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul Administrativ*, Guvernul României formulează următorul:

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă privind controlul sanitar – veterinar și pentru siguranța alimentelor asupra importurilor agroalimentare din țări care nu sunt membre ale Uniunii Europene*, inițiată de doamna deputat AUR Ionela – Florența Priescu împreună cu un grup de parlamentari AUR (Bp. 572/2025).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare instituirea unor măsuri obligatorii și uniforme de control al produselor agroalimentare provenite din țări care nu sunt membre ale Uniunii Europene, în scopul prevenirii introducerii pe piața românească a produselor neconforme din punct de vedere al siguranței alimentare și al protecției sănătății publice.

II. Observații

1. Semnalăm faptul că aspectele prezentate în propunerea legislativă sunt deja reglementate prin legislația europeană și națională.

Lista produselor alimentare supuse controlului la frontieră se regăsește în *Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2021/632 al Comisiei din 13 aprilie 2021 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (UE) 2017/625 al Parlamentului European și al Consiliului privind listele cu animalele, produsele de origine animală, materialul germinativ, subprodusele de origine animală și produsele derivate, produsele compuse*

și fânul și paiele care fac obiectul controalelor oficiale la posturile de control la frontieră și de abrogare a Regulamentului de punere în aplicare (UE) 2019/2007 al Comisiei și a Deciziei 2007/275/CE a Comisiei.

Realizarea controalelor oficiale este reglementată de 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).

Controlul la import al produselor alimentare de origine non-animală este reglementat prin Ordinul președintelui Autorității Naționale Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor și al președintelui Autorității Vamale Române nr. 120/4724/2022 privind aprobarea Normei pentru siguranța alimentelor de origine nonanimală care stabilește condițiile în care se derulează operațiunile de import, export și comerț intraunional de produse și alte ingrediente alimentare de origine nonanimală supuse controlului oficial pentru siguranța alimentelor, cu modificările ulterioare.

Produsele de origine nonanimală cu risc sunt controlate la import în conformitate cu prevederile Regulamentului 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.

Recoltarea de probe pentru produsele alimentare în posturile de control la frontieră se realizează în conformitate cu prevederile Ordinului președintelui Autorității Naționale Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor nr. 35/2016 privind aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Programului acțiunilor de supraveghere, prevenire, control și

eradicare a bolilor la animale, a celor transmisibile de la animale la om, protecția animalelor și protecția mediului, de identificare și înregistrare a bovinelor, suinelor, ovinelor, caprinelor și ecvideelor, precum și a Normelor metodologice de aplicare a Programului de supraveghere și control în domeniul siguranței alimentelor, cu modificările și completările ulterioare.

Produsele de origine animală se importă numai din țări terțe aprobate și din unități aprobate de Comisia Europeană. Acestea sunt însoțite de certificate sanitar veterinare care atestă siguranța alimentelor.

Legislația europeană și națională este destul de vastă și acoperă toate aspectele transpuse succint în proiectul de act normativ.

Importul produselor alimentare este deja reglementat de legislația europeană și națională.

Regulamentele europene se aplică direct în toate statele membre ale Uniunii Europene, au prioritate față de legislația națională și sunt obligatorii în toate elementele lor atât pentru instituțiile comunitare, cât și pentru statele membre și persoanele fizice sau juridice (cetățeni, companii etc.).

Dreptul Uniunii Europene are supremație asupra dreptului național al statelor membre. În cazul unui conflict direct între un regulament european și o lege națională, dreptul Uniunii Europene prevalează și face inaplicabilă dispoziția națională contrară.

În ceea ce privește domeniul agriculturii, acesta este prevăzut ca fiind de competența partajată a Uniunii Europene și a statelor membre, astfel că statele membre pot legifera doar în măsura în care Uniunea Europeană nu și-a exercitat deja competența de a legifera, conform art. 2 alin. (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE). În acest sens, art. 38 din TFUE instituie în sarcina Uniunii Europene elaborarea unei politici agricole comune, ca parte a pieței interne, iar, conform art. 39 alin. (1) lit. d) din TFUE, unul din obiectivele politicii agricole comune îl constituie ”*garantarea siguranței aprovizionărilor*”. De altfel, în temeiul acestor prevederi, a fost adoptat *Regulamentul (UE) 2017/625*, care, la art. 47 și urm., prevede regulile specifice controalelor oficiale efectuate la posturile de control la frontieră asupra animalelor și bunurilor.

2. Potrivit dispozițiilor art. 6 alin. (1) și ale art. 31 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000*¹, soluțiile pe care le cuprinde propunerea legislativă trebuie să fie temeinic fundamentate, iar instrumentul de prezentare și motivare trebuie să includă motivul emiterii actului normativ, respectiv cerințele care

¹ *privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*

reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, principiile de bază și finalitatea reglementărilor propuse, cu evidențierea elementelor noi, concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare, evaluărilor statistice, referirile la documente de politici publice sau la actul normativ pentru a căror implementare este elaborat respectivul proiect. De asemenea, propunerea trebuie să includă impactul socioeconomic, impactul financiar asupra bugetului general consolidat, impactul asupra sistemului juridic, consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, organizațiile și specialiștii consultați, precum și activitățile de informare publică.

Referitor la normele de tehnică legislativă, Curtea Constituțională² a statuat următoarele: „*deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, Curtea a constatat că 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 context, semnalăm că *Expunerea de motive* nu respectă structura prevăzută de dispozițiile ante-menționate, având în vedere că nu sunt indicate lucrările de cercetare, referirile la documente de politici publice și nu sunt indicate consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, organizațiile și specialiștii consultați, precum și activitățile de informare publică. De asemenea, nu este analizată insuficiența cadrului normativ actual, care prevede obligativitatea controlului la import la art. 29-30 din cuprinsul *Ordonanței Guvernului nr. 42/2004 privind organizarea activității sanitar-veterinare și pentru siguranța alimentelor, cu modificările și completările ulterioare*.

3. Orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative³, 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.

² a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 448 din 29 octombrie 2013, publicată în Monitorul Oficial nr. 5 din 7 ianuarie 2014.

³ A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 1/2012 publicată în 23 ianuarie 2012.

De asemenea, conform dispozițiilor art. 8 alin. (4) teza întâi din *Legea nr. 24/2000*, „*textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce*”, iar potrivit art. 36 alin. (1) din aceeași lege, „*actele concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie*”. Amintim că, prin lipsa de claritate și precizie a normelor preconizate, care ar genera confuzii în interpretarea/aplicarea acestora, se pot crea și premisele unor vicii de neconstituționalitate prin raportare la principiul constituțional al legalității (art.1 alin. (5) din Constituție).

În contextul celor relatate mai sus, prin raportare la soluțiile preconizate în cuprinsul propunerii legislative, semnalăm următoarele aspecte:

a) Noțiunea de produse agroalimentare „*provenite din țări care nu sunt membre ale Uniunii Europene*” nu este clară, deoarece nu reiese cu precizie dacă intenția de reglementare are în vedere inclusiv situația produselor procesate în mai multe locații în cursul lanțului de aprovizionare, dintre care o parte sunt țări membre UE, iar altele din afara UE;

b) Cu privire la prevederile art. 5 alin. (3) din cuprinsul inițiativei legislative, semnalăm că nu este clară noțiunea de asigurare a trasabilității complete a lotului, nefiind asigurată previzibilitatea obligației impuse în sarcina importatorului;

c) din cuprinsul sintagmei „*suspiciuni de conflict de interese*” prevăzută la art. 6 alin. (2), nu reiese situația avută în vedere de către inițiatori;

d) cu privire la prevederile art. 8 alin. (2) din cuprinsul inițiativei, menționăm că sancțiunea „*interdicției de import*” ar fi trebuit reevaluată, deoarece statul român participă la comerțul internațional ca parte a pieței interne a Uniunii Europene, supunându-se regulilor uniunii vamale și politicii comerciale comune, care sunt de competența exclusivă a Uniunii Europene, conform art. 3 alin. (1) lit. a) și e) din Tratatul de Funcționare a Uniunii Europene. În plus, nu a fost avută în vedere respectarea principiilor nediscriminării, libertății economice și a restrângerii exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți, circumscrise art. 16, 135 și 53 din Constituție.

Astfel, în textul sus-menționat, sancțiunile sunt aplicate exclusiv importatorilor de produse din state non-UE, indiferent de natura sau gravitatea neconformității. Importatorii de produse din Uniunea Europeană, în situații identice, nu sunt supuși acelorași sancțiuni automate. Această diferență de tratament ar putea fi considerată disproporționată, întrucât nu se bazează pe un risc obiectiv demonstrat, ci pe originea geografică a produselor. Astfel, în măsura în care riscuri similare pot exista și pentru

produse provenite din interiorul Uniunii Europene, măsura poate fi privită ca încălcând *principiul egalității de tratament*, prevăzut la art. 16 din *Constituție*.

Totodată, sancțiunile prevăzute la art. 8, interdicția de import pe 6-12 luni, returnarea obligatorie a mărfii pe cheltuiala importatorului, precum și retragerea imediată a produselor perisabile - pot avea caracter excesiv și pot afecta grav funcționarea liberă a comerțului.

În plus, interdicția de import aplicată automat și pe o durată semnificativă, poate duce la eliminarea unor operatori economici din piață, ceea ce este de natură să afecteze concurența și accesul la piețele naționale.

De asemenea, interdicția de import pentru o perioadă de până la 12 luni reprezintă o restrângere a libertății economice a agentului economic.

Conform art. 53 din *Constituția României, revizuită*, restrângerea trebuie să îndeplinească condiții cumulative: să fie proporțională, necesară, să urmărească un scop legitim și să fie aplicată în mod nediscriminatoriu.

Deși siguranța alimentară constituie un scop legitim, sancțiunea prevăzută nu este condiționată de gradul de risc sau de gravitatea neconformității. Faptul că interdicția se aplică automat și obligatoriu, pentru orice tip de neconformitate, fără a permite o analiză individualizată a situației, ar putea probleme privind proporționalitatea și necesitatea măsurii. Mai mult, lipsa unei gradații între sancțiuni și inexistența unor remedii alternative (corectare, reanalizare, avertisment, sancțiune proporțională cu gravitatea) pot transforma măsura într-o restrângere excesivă și nejustificată a libertății economice.

De asemenea, reglementarea creează o formă de barieră comercială indirectă împotriva produselor non-UE, care contravine principiilor de funcționare a unei economii de piață. În acest sens, măsura ar putea duce la distorsionarea pieței interne, fără o justificare proporțională cu scopul urmărit.

În lumina celor mai sus expuse, textul art. 8 din prezentul demers legislativ nu se află în acord cu intenția reală și actuală de reglementare, respectiv protejarea piețelor naționale din domeniul sanitar-veterinar și pentru siguranța alimentelor de potențiale riscuri asociate produselor de import din state non-UE. Așa fiind, prin introducerea unor sancțiuni graduale, individualizate în funcție de gravitatea neconformității, precum și prin asigurarea unui tratament juridic nediscriminatoriu pentru toți operatorii economici, s-ar fi putut atinge obiectivul legitim al siguranței alimentare, fără a depăși limitele impuse de art. 16, art. 135 și art. 53 din *Constituția României*. În acest sens, recalibrarea textului ar fi permis consolidarea cadrului de protecție a consumatorilor și a pieței interne, cu

respectarea standardelor constituționale care guvernează intervențiile statului în domeniul economic.

e) Cu privire la art. 10, apreciem că ar fi fost necesară completarea termenului prevăzut în cuprinsul măsurii, precum și detalierea conținutului normelor metodologice, deoarece, în conformitate cu art. 108 alin. (2) din *Constituție*, hotărârile de Guvern pot fi emise doar *"pentru organizarea executării legilor"*.

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,

Ilie – Gavril BOLOJAN



Domnului senator Mircea ABRUDEAN

Președintele Senatului