

A V I Z

la proiectul de lege cu privire la aprovizionarea în lanț scurt cu produse agroalimentare (inițiativa legislativă nr. 3 din 21 ianuarie 2026)

Guvernul a examinat proiectul de lege cu privire la aprovizionarea în lanț scurt cu produse agroalimentare, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă (nr. 3 din 21 ianuarie 2026) de către un grup de deputați în Parlament, și comunică următoarele.

Inițiativa legislativă este înaintată în temeiul art. 73 din Constituția Republicii Moldova și al art. 47 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797/1996.

Potrivit Notei de fundamentare, autorii inițiativei invocă că lipsa unui cadru normativ adaptat necesităților producătorilor agricoli autohtoni, precum și absența unor facilități administrative și fiscale, dezavantajează fermierii și procesatorii locali în raport cu marile lanțuri comerciale. Această situație, în viziunea autorilor, afectează sustenabilitatea agriculturii, securitatea alimentară și pune în pericol existența IMM-urilor din sectorul agroalimentar. În acest context, soluția legislativă propusă are drept scop fortificarea lanțului scurt de aprovizionare, prin facilitarea accesului direct al produselor autohtone la unități comerciale (HORECA, retail, instituții publice), fără intermediari.

Sub aspect conceptual general, Guvernul precizează că, conceptul de lanț scurt de aprovizionare, așa cum este definit oficial în actele juridice ale Uniunii Europene, nu condiționează eligibilitatea de origine națională, ci de structura relațională. Regulamentul (UE) nr. 1305/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală, în cadrul Politicii Agricole Comune, definește „lanțul scurt de aprovizionare” ca „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”. Această definiție este preluată în Regulamentul (UE) 2021/2115 (planuri PAC) și ghiduri naționale aliniate UE.

Conform raportului Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD) *Food Supply Chains and Policy Responses* lanțurile scurte de aprovizionare trebuie să urmărească creșterea eficienței, a rezilienței și a cooperării între producători, procesatori și consumatori, fără a restricționa accesul pe piață și fără instituirea unor cote obligatorii bazate pe origine. Raportul evidențiază că măsurile stimulative, instrumentele de dezvoltare rurală, facilitarea cooperării și îmbunătățirea logisticii locale contribuie la atingerea obiectivelor de sustenabilitate și securitate alimentară, menținând în același timp libertatea economică și concurența loială.

De asemenea, conform briefing-ului Parlamentului European „*Short food supply chains and local food systems in the EU*” (2016), lanțurile scurte de aprovizionare și sistemele alimentare locale în Uniunea Europeană se bazează pe reducerea intermediarilor, apropierea producător-consumator și sprijinul pentru grupuri de producători mici, fără a institui cote obligatorii sau restricții de piață. Documentul subliniază că obiectivele de susținere a producătorilor locali, creștere a transparenței și dezvoltare a piețelor locale pot fi atinse prin instrumente stimulative, criterii obiective în achiziții publice și măsuri de consolidare a cooperativelor, în conformitate cu acquis-ul UE și practicile europene.

Prin urmare, susținerea lanțurilor scurte se realizează nu prin cote obligatorii de tip „x% produse locale”, dar prin stimulente și criterii obiective cum ar fi promovare prin intervenții de sprijin pentru sistemele de calitate și activitățile de promovare pentru un lanț scurt de aprovizionare și pentru dezvoltarea pieței locale, investiții, reglementare echilibrată pentru

competitivitate, reziliență, inovare; tranziție la stimulente în PAC post-2027, flexibilitate pentru adaptare locală, fără restricții cantitative, etc. (Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a condițiilor pentru punerea în aplicare a sprijinului Uniunii pentru politica agricolă comună pentru perioada 2028-2034¹).

În același timp, obligarea rețelelor comerciale naționale să comercializeze produse naționale în cotă de 50% - 60% contravine angajamentelor Republicii Moldova conform art. 3 și art. 11 al Acordului GATT 1994, prin care țările membre OMC vor aplica același tratament atât produselor autohtone, cât și celor importate.

Prin urmare, stabilirea unei cote și avantajarea produselor autohtone, va fi interpretată drept măsură concurențială neloială, precum și restricție cantitativă indirectă pentru produsele importate.

În subsidiar, orice măsură națională care creează obstacole de acces pe piață va fi considerată echivalentă unei restricții cantitative și este supusă controlului conform normelor privind libera circulație a mărfurilor (art. 34–36 TFUE). Acest context amplifică riscurile juridice asociate măsurilor obligatorii de cote locale în piața unică.

Astfel, conceptul de lanț scurt de aprovizionare, în esența sa, vizează reducerea numărului de intermediari și apropierea producătorului de consumator, inclusiv prin stimularea relațiilor directe, a proximității și a eficienței logistice.

Cu toate acestea, în proiectul de lege, definirea lanțului scurt este asociată explicit cu criteriul originii naționale și cu condiții precum „produs integral din materii prime cultivate, crescute, colectate pe teritoriul Republicii Moldova”, precum și cu cerințe de procesare locală într-o proporție minimă (stipulate la art. 2 pct. 2 și pct. 14).

Astfel, instrumentul de politică publică riscă să se transforme dintr-un mecanism de promovare a lanțurilor scurte într-un mecanism de preferință de origine, cu implicații juridice și economice sensibile, susceptibile de sancțiuni din partea organismelor internaționale.

Din aceste perspective, se denotă mai multe incompatibilități majore ale proiectului cu practicile Uniunii Europene și riscuri juridice semnificative, precum:

- instituirea unor cote obligatorii pentru rețelele comerciale, prin care acestea ar fi obligate să asigure minimum 50% din volum prin lanțuri scurte, iar pentru produse sezoniere/perisabile - 60% (conform art. 3 alin. (1) și alin. (3)), cu posibilitatea ajustării prin ordinul MAIA (conform art. 3 alin. (4)), presupune riscuri de discriminare pe criteriul originii, deoarece eligibilitatea este legată de producție/procesare în RM (conform art. 2 pct. 2, pct. 14 și art. 7). Asemenea obligație va fi interpretată drept o restricție cantitativă ascunsă/ indirectă asupra importurilor, prin impunerea unei ponderi minime obligatorii de aprovizionare „locală”, și va afecta concurența și libertatea economică prin intervenție directă în structura ofertei din retail;

- prevederea conform căreia instituțiile publice care furnizează servicii de alimentație ar avea obligația să ceară și să utilizeze „exclusiv” produse din lanțuri scurte locale (art. 6 alin. (1)), condiționând eligibilitatea de producție/procesare/ambalare în raza de 200 km și de înregistrare în Republica Moldova (art. 6 alin. (2)), este de asemenea problematică. Chiar dacă proiectul invocă Directiva 2014/24/UE, formularea „exclusiv” și asocierea cu criteriul de origine/proximitate riscă să fie necompatibile cu principiile de nediscriminare și tratament egal în achizițiile publice, unde nu se admite impunerea expresă a cerinței „produs local/autohton”. În UE, autoritățile contractante utilizează criterii nediscriminatorii – precum prospețime, sezonabilitate, timp de livrare, performanță de mediu, calitate și trasabilitate – care favorizează în mod natural lanțurile scurte, fără a exclude produse pe criteriul originii;

¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11733-2025-INIT/ro/pdf>

- obligația de etichetare distinctă „PRODUS MOLDOVENESC – LANȚ SCURT” (art. 25 și art. 28) riscă să producă efectul de depreciere sau limitare indirectă a produselor de import ori transformarea unei obligații de informare într-un instrument de preferință de origine;
- plafonarea adaosului comercial la 15% impun o povară administrativă disproporționată;
- se constată, de asemenea, lipsa unei evaluări de impact bugetar și economic comprehensive, contrar cerințelor Legii nr. 100/2017 privind actele normative, precum și suprapuneri cu legislația existentă (Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice și Legea nr. 306/2018 privind securitatea alimentară), fără clarificarea raportului dintre norme, ceea ce va genera dificultăți de aplicare.

Aplicarea reglementărilor propuse riscă să genereze un cadru economic restrictiv pentru operatorii economici locali, prin instituirea unor obligații excesiv de rigide privind structura ofertei comerciale, distanța maximă de aprovizionare și utilizarea exclusivă a lanțurilor scurte de distribuție. Aceste prevederi contravin în mod evident dispozițiilor art. 9 alin. (3) și art. 126 alin. (2) lit. b) din Constituție, care consacră principiile fundamentale ale economiei de piață, libertatea inițiativei economice și concurența loială, impunând statului obligația de a garanta libertatea comerțului și a activității de întreprinzător, protecția concurenței și crearea unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție. Respectarea acestor cerințe va pune în dificultate operatorii economici, în special rețelele comerciale cu modele logistice deja consolidate, generând riscuri de neconformare și sancționare.

Condiționalitatea privind cotele produselor agroalimentare provenite din lanțuri scurte de aprovizionare limitează atât posibilitatea de alegere și capacitatea de plată a consumatorilor, cât și diversitatea produselor disponibile la raft, mai ales în situațiile în care producția locală nu poate asigura continuitatea, varietatea sau volumele necesare pentru a satisface cererea pieței. În plus, proiectul de lege riscă să genereze dificultăți în aprovizionarea constantă a magazinelor, în special în perioadele sezoniere sau în cazul produselor pentru care producătorii locali nu dispun de capacități suficiente de producție, procesare și depozitare. Limitarea geografică de maximum 200 km, coroborată cu condiționarea eligibilității produselor de respectarea unor criterii stricte de trasabilitate, va conduce la blocaje în lanțul de aprovizionare, afectând stabilitatea pieței și continuitatea livrărilor.

Menționăm că, dispozițiile legale referitoare la obligativitatea achiziționării și expunerii pe raft a unei cote de produse alimentare provenite din lanțul alimentar scurt au fost abrogate prin Legea nr. 250/2022 pentru modificarea unor acte normative, în contextul transpunerii Directivei (UE) 2019/633 a Parlamentului European și a Consiliului din 17 aprilie 2019 privind practicile comerciale neloiale dintre întreprinderi în cadrul lanțului de aprovizionare agricol și alimentar. Ulterior, inițiativele legislative care au urmărit reintroducerea acestei obligații nu au fost susținute, având în vedere motivele obiective prezentate. În consecință, Guvernul apreciază că o nouă tentativă de reintroducere a acestei norme nu are fundament juridic sau economic și nu se justifică în raport cu reglementările internaționale și naționale aplicabile.

Cu referire la nota de fundamentare se menționează că, potrivit art. 13 din proiectul de lege finanțarea dezvoltării și operării Bazei de Date pentru Lanțuri Scurte se realizează din bugetul Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, precum și din fonduri externe rambursabile și nerambursabile după caz.

Respectiv, în compartimentul 4 subpct. 4.2 „Impactul financiar și argumentarea costurilor estimative” este precizat că, costul estimativ al implementării prevederilor este de 21 500 000,0 lei, mijloace financiare care, nu sânt planificate în proiectul Cadrului Bugetar pe Termen Mediu 2026-2028, precum și în Legea bugetului de stat pentru anul 2026 nr.322/2025.

Astfel, menționăm că, conform prevederilor art. 17 alin. (2) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014, se interzice punerea în aplicare a deciziilor care conduc la majorarea cheltuielilor bugetare, dacă impactul financiar al acestora nu este prevăzut în buget.

În concluzie, Guvernul atrage atenția că, obiectivele declarate ale proiectului, respectiv susținerea producătorilor agricoli, reducerea impactului asupra mediului, dezvoltarea piețelor locale și consolidarea transparenței în lanțurile de aprovizionare, pot fi urmărite prin instrumente de politică publică compatibile cu acquis-ul Uniunii Europene, fără recurgerea la mecanisme de tip cote obligatorii sau la formulări cu caracter restrictiv ori exclusiv. Din perspectiva practicilor europene, atingerea acestor obiective este realizată, preponderent, prin mecanisme de stimulare și facilitare, și nu prin impunerea unor obligații cantitative. În acest sens, pot fi avute în vedere instrumente de creștere a transparenței, inclusiv obligații de raportare privind ponderea produselor achiziționate din lanțuri scurte, fără stabilirea unor praguri obligatorii, precum și mecanisme de stimulare fiscală și financiară destinate operatorilor economici care colaborează cu producători locali.

Totodată, facilitarea accesului produselor provenite din lanțuri scurte pe piața de retail poate fi realizată prin măsuri non-restrictive, inclusiv prin crearea de spații dedicate, fără impunerea unor cote de comercializare. În domeniul achizițiilor publice, susținerea obiectivelor proiectului poate fi asigurată prin aplicarea criteriilor obiective și nediscriminatorii prevăzute de cadrul european, precum sezonalitatea, prospețimea, termenul de livrare, performanța de mediu, calitatea și trasabilitatea produselor.

Deși sprijinirea sectorului autohton reprezintă o prioritate strategică a politicilor economice naționale, instrumentele utilizate pentru atingerea acestui obiectiv trebuie să fie pe deplin conforme cu principiile liberei circulații a mărfurilor, regulile concurenței loiale și angajamentele Republicii Moldova în procesul de integrare europeană.

Ținând cont de alegațiile invocate *supra*, **Guvernul comunică că nu susține proiectul de lege**, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă.