

Aprobat în ședința Guvernului din 26 august 2026

Decizia protocolară nr. 36. /2026

AVIZ

la proiectul de lege cu privire la licențierea provizorie a importului de culturi cerealiere și oleaginoase (inițiativa legislativă nr. 290 din 31 iulie 2026)

Guvernul a examinat proiectul de lege cu privire la licențierea provizorie a importului de culturi cerealiere și oleaginoase, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă (nr. 290 din 31 iulie 2026) de către domnul Serghei Ivanov, deputat în Parlament, și comunică următoarele.

Sub aspectul intenției de reglementare, potrivit notei de fundamentare, proiectul de lege a fost elaborat în scopul instituirii reglementării prin licențiere a importurilor de culturi cerealiere și oleaginoase până la 31 decembrie 2027, prin derogare de la prevederile Legii nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător.

Argumentarea autorului este se întemeiază, în principal, pe riscul ipotetic al producerii unui prejudiciu economic semnificativ pentru fermierii din Republica Moldova, determinat de creșterea costurilor de producție, reducerea prețurilor la cereale sub nivelul rentabilității și eventuala majorare a importurilor de cereale și semințe oleaginoase din Ucraina.

Din punct de vedere conceptual, atenționăm asupra necesității respectării prevederilor pct. 5 din Legea nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, potrivit cărora principiile de bază de reglementare prin autorizare a activității de întreprinzător sunt egalitatea în drepturi și egalitatea intereselor legitime ale tuturor persoanelor fizice și persoanelor juridice care practică activitate de întreprinzător, precum și transparența și previzibilitatea actelor permissive necesare pentru inițierea, desfășurarea și/sau încetarea activității de întreprinzător.

De asemenea, soluția propusă necesită o argumentare suplimentară prin prisma prevederilor art. 126 din Constituția Republicii Moldova, care consacră economia de piață bazată pe concurență liberă și pe exercitarea activității economice în condiții nediscriminatorii.

Totodată, se constată că proiectul instituie derogări de la cadrul normativ general aplicabil activității de întreprinzător, fără a demonstra în mod suficient caracterul necesar, proporțional și temporar al acestora. În aceste condiții, intervenția propusă poate afecta stabilitatea, predictibilitatea și coerența reglementării, principii consacrate la art. 3 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative.

În plus, nota de fundamentare nu conține o analiză suficientă a compatibilității măsurilor propuse cu obligațiile asumate de către Republica Moldova în cadrul Acordului de Asociere dintre Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, al Zonei de Liber Schimb Aprofundate și Cuprinzătoare (DCFTA), precum și în cadrul Organizației Mondiale a Comerțului, în special sub aspectul respectării principiilor concurenței loiale, accesului nediscriminatoriu pe piață și aplicării măsurilor restrictive comerciale în condițiile și potrivit procedurilor prevăzute de aceste instrumente juridice. În mod special, instituirea unui mecanism de licențiere a importului pentru anumite produse agricole reprezintă o măsură netarifară cu potențial efect restrictiv asupra comerțului, motiv pentru care urmează a fi evaluată compatibilitatea acesteia cu prevederile art. XI din Acordul General pentru Tarife și Comerț (GATT 1994), ale art. 4.2 din Acordul OMC privind agricultura, precum și cu cerințele Acordului OMC privind procedurile de licențiere a importurilor.

Totodată, în măsura în care mecanismul propus ar institui un tratament diferențiat în funcție de țara de origine a produselor, urmează a fi luat în considerare și principiul națiunii celei mai favorizate, consacrat de art. I din GATT 1994, cu excepția situațiilor în care un asemenea tratament diferențiat este justificat în temeiul acordurilor comerciale aplicabile.

Guvernul recunoaște că sectorul agricol traversează o perioadă dificilă, marcată de creșterea costurilor de producție, de volatilitatea piețelor agricole și de efectele fenomenelor climatice extreme. Cu toate acestea, existența unor dificultăți economice în sector nu constituie, prin ea însăși, un argument suficient pentru instituirea unor restricții asupra comerțului, fiind necesară demonstrarea existenței unei legături cauzale clare între problema identificată și măsura propusă.

Deși autorul invocă efectele pozitive ale mecanismului de licențiere instituit prin Legea nr. 170/2024 cu privire la licențierea provizorie a importului de culturi cerealiere și oleaginoase, nota de fundamentare nu prezintă date și analize care să confirme eficiența măsurii. În particular, lipsesc evaluarea impactului asupra producătorilor agricoli și a agenților economici supuși regimului de licențiere, indicatorii de performanță relevanți, precum și analiza comparativă a evoluției pieței înainte și după instituirea mecanismului respectiv.

Întrucât o mare parte din argumentare este formulată în termeni ipotetici și prospectivi, Guvernul consideră că restricționarea accesului pe piață reprezintă o măsură excepțională, motiv pentru care fundamentarea acesteia trebuie consolidată prin date și analize suplimentare privind impactul importurilor asupra pieței interne.

Proiectul urmărește protejarea producătorilor de culturi cerealiere și oleaginoase, însă nu analizează efectele pe care măsurile propuse le-ar putea avea asupra sectorului zootehnic, a producătorilor de furaje, a industriei de morărit și a procesatorilor agricoli. Limitarea accesului la materii prime poate conduce la majorarea costurilor de producție și la diminuarea competitivității acestor sectoare,

precum și la reducerea predictibilității operațiunilor comerciale ale operatorilor din lanțul valoric. În acest sens, nota de fundamentare nu conține o evaluare a impactului măsurilor propuse asupra categoriilor respective de operatori economici.

Guvernul reține că, în absența unei analize comparative a opțiunilor de intervenție alternative, nu este pe deplin argumentat caracterul optim, necesar și proporțional al mecanismului de licențiere propus pentru atingerea obiectivului urmărit. Aspectele invocate de către autor, precum competitivitatea redusă, creșterea costurilor de producție sau efectele schimbărilor climatice, reprezintă provocări structurale ale sectorului agricol, ceea ce impune o argumentare suplimentară a necesității derogărilor propuse de la regulile generale aplicabile comerțului.

Nota de fundamentare nu dezvoltă raportul dintre mecanismul propus și instrumentele prevăzute de Legea nr. 820/2000 privind măsurile antidumping, compensatorii și de salvagardare, care reglementează expres mecanismele de intervenție în situațiile critice în care majorarea importurilor cauzează sau creează pericolul producerii unui prejudiciu grav ramurii economiei naționale.

Relevant în acest context este și faptul că art. 52 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 820/2000 privind măsurile antidumping, compensatorii și de salvagardare permite aplicarea măsurilor de salvagardare provizorii doar atunci când constatările preliminare demonstrează în mod convingător că importurile majorate au cauzat un prejudiciu grav sau creează pericol iminent de producere a unui asemenea prejudiciu.

Totodată, mecanismul propus poate avea implicații asupra gestionării fluxului informațional aferent importurilor, a trasabilității produselor, a planificării și efectuării controalelor oficiale la import bazate pe analiza riscurilor, precum și asupra cooperării interinstituționale. Aceste aspecte urmează să fie examinate și corelate corespunzător cu atribuțiile autorităților competente în procesul de implementare a reglementărilor propuse.

În contextul instituirii regimului de licențiere a importului culturilor cerealiere și oleaginoase până la 31 decembrie 2027, cu posibilitatea extinderii termenului cu încă 12 luni, proiectul de lege trebuie să stabilească în mod expres durata de valabilitate a licențelor eliberate. Totodată, urmează să fie clarificate condițiile, criteriile și indicatorii care vor sta la baza eventualei decizii privind prelungirea perioadei de aplicare a mecanismului de licențiere, precum și dacă o asemenea prelungire poate fi dispusă o singură dată sau de mai multe ori.

Acest aspect, precum și celelalte observații expuse anterior, urmează a fi dezvoltate în nota de fundamentare a proiectului.

Adițional, proiectul de lege nu prevede actele necesare pentru eliberarea licenței.

O observație distinctă vizează art. 1 alin. (3), care ridică rezerve în ceea ce privește includerea reprezentanților asociațiilor de profil în procesul de examinare a cererilor de licențiere. Proiectul de lege nu precizează categoria asociațiilor

vizate, modul de desemnare a reprezentanților acestora și temeiul participării lor la procesul decizional. În măsura în care asemenea asociații reprezintă interesele unor operatori economici activi pe aceeași piață cu solicitanții licențelor, participarea lor la examinarea cererilor poate genera riscuri de conflict de interese și poate afecta percepția privind imparțialitatea și obiectivitatea procedurii de licențiere. Prin urmare, norma necesită a fi revizuită și completată.

De asemenea, la art. 3 se propune excluderea alin. (3), în vederea respectării normei conform căreia actul normativ produce efecte doar cât este în vigoare. Prin urmare, prevederile legii nu ar putea fi aplicate în cazul contractelor încheiate până la data intrării în vigoare a acesteia.

Pe plan redacțional, în raport cu normele de tehnică legislativă și cu cerințele de calitate a actului normativ, se va ține cont de următoarele propuneri și obiecții.

Pornind de la prevederile Nomenclurii combinate a mărfurilor, aprobate prin Legea nr. 172/2014, la art. 1 alin. (1), textul „1206 semințe de floarea-soarelui” se va substitui cu textul „1206 00 semințe de floarea-soarelui, chiar sfărâmate”; textul „1206 00 100-semințe de floarea-soarelui destinate însămânțării” se va substitui cu textul „1206 00 100 – semințe de floarea-soarelui, chiar sfărâmate destinate însămânțării”; textul „1206 00 910-semințe de floarea-soarelui decorticate, în coji cu dungi albe sau gri cu specificarea albe, care nu sunt destinate însămânțării” se va substitui cu textul „1206 00 910 – semințe de floarea-soarelui, chiar sfărâmate decorticate, în coji cu dungi albe sau gri”.

Deși nota de fundamentare nu oferă suficiente date pentru a demonstra în mod concludent existența unui prejudiciu grav și actual cauzat de importurile de cereale și oleaginoase, Guvernul constată că sectorul agricol continuă să fie expus unor vulnerabilități semnificative, generate de volatilitatea piețelor agricole regionale, creșterea costurilor de producție, dificultățile de comercializare a producției interne și presiunile concurențiale externe.

În acest context, Guvernul consideră oportună instituirea unor măsuri temporare de monitorizare și de gestionare a fluxurilor de import pentru produsele vizate, cu condiția respectării principiilor proporționalității, necesității și caracterului temporar al intervenției statului în activitatea economică.

Guvernul subliniază că măsura licențierii importurilor nu trebuie să constituie o restricție excesivă asupra comerțului și urmează să fie aplicată exclusiv pentru o perioadă limitată, necesară pentru evaluarea impactului importurilor asupra pieței interne și stabilizării situației din sectorul agricol.

Totodată, aplicarea mecanismului urmează a fi însoțită de respectarea obligațiilor de transparentă, informare și notificare aferente angajamentelor asumate de Republica Moldova în cadrul Organizației Mondiale a Comerțului și al Acordului de Asociere/DCFTA, precum și de asigurarea unor condiții transparente și nediscriminatorii pentru eliberarea licențelor. În acest sens, se consideră oportună consultarea prealabilă a serviciilor competente ale Comisiei Europene cu privire la mecanismul propus.

În opinia Guvernului, obiectivul urmărit de către autor poate fi atins prin aplicarea unei măsuri de durată mai redusă, strict temporară, suficientă pentru monitorizarea evoluției pieței și evaluarea impactului importurilor asupra producătorilor autohtoni.

În acest sens, se consideră necesară revizuirea proiectului de lege sub aspectul duratei de aplicare a mecanismului propus. Or, termenul prevăzut de către autor pare a fi excesiv în raport cu obiectivul urmărit și poate genera efecte disproporționate asupra operatorilor economici și a altor sectoare conexe ale economiei.

În concluzie, Guvernul susține proiectul de lege, cu luarea în considerare de către autor a rezervelor și observațiilor formulate în prezentul aviz și cu condiția stabilirii unui termen de aplicare a regimului de licențiere până la 31 octombrie 2026, fără posibilitatea extinderii acestuia.