

R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI

Palatul Parlamentului

Calea 13 Septembrie nr. 2, Intrarea B1, Sectorul 5, 76112 București 40, România

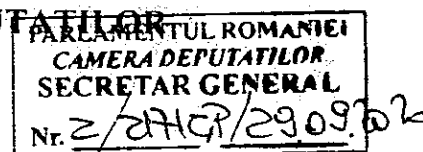
Telefon: (+40-21) 313-2531 Fax: (+40-21) 312-5480

Internet : <http://www.ccr.ro> E-mail: pres@ccr.ro

Dosar nr.1567 A/2020

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURA JURISDICTIONALĂ
NR. 5679 / 28 SEP. 2020

Domnului ION-MARCEL CIOLACU
PREȘEDINTELE CAMEREI DEPUTAȚILOR



În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(3) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă comunicăm, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Guvernul României, referitoare la neconstituționalitatea prevederilor Legii pentru modificarea și completarea art.435 din Legea nr.227/2015 privind Codul fiscal (PL-x nr.303/2020).

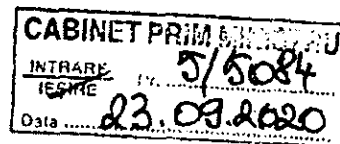
Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 5 octombrie 2020, ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 7 octombrie 2020 (inclusiv, în format electronic la adresa de mail ccr-pdv@ccr.ro).

Vă asigurăm, domnule Președinte, de deplina noastră considerație.

PREȘEDINTE.

Prof. univ. dr. VALER DORNEANU



CURTEA CONSTITUȚIONALĂDosar nr. 1567 A / 2020*Guvernul României**Prim-ministru**București***CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**
REGISTRATURĂ JURISDICȚIONALĂ
NR. 5647 / 25 SEP 2020**Domnului Președinte al Curții Constituționale a României****Prof. univ. dr. Valer Dorneanu**

În temeiul art.146 lit.a) din Constituția României, republicată, și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, **Guvernul României formulează prezenta sesizare în vederea exercitării controlului prealabil de constituționalitate privind Legea pentru modificarea și completarea art.435 din Legea nr.227/2015 privind Codul Fiscal (PL-x nr.303/2020).**

Prin dispozițiile sale, Legea pentru completarea art.435 din Legea nr.227/2015 privind Codul Fiscal încalcă prevederile art.1 alin.(5), art.11 alin.(1)-(3), art.16 alin.(1), art.20 alin.(1) și alin.(2), art.44 alin.(2), art.45, art.135 alin.(1) și alin.(2) lit.a), art.136 alin.(1) și alin.(5), art.148 alin.(1)-(4) din Constituția României.

I. Încălcarea prevederilor art.135 alin.(1) și alin.(2) litera a) și art.45 din Legea fundamentală.

Potrivit art.135 alin.(1) din Constituția României, economia României este o economie de piață, bazată pe libera inițiativă și concurență. La alineatul 2 din același articol, se prevede că statul trebuie să asigure, printre altele, și libertatea comerțului, protecția concurenței loiale, crearea cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor

factorilor de producție.

Art. 135 alin.(1) și alin.(2) lit.a) se află în corelație directă cu art.45 din Constituție care consacră libertatea economică, ca libertate fundamentală a cetățenilor României: „accesul liber al persoanei la o activitate economică, libera inițiativă și exercitarea acestora în condițiile legii sunt garantate”.

Prin prisma art.45, în coroborare cu art.135 din Constituție, statul are obligația de a nu schimba sau altera scopul activității unui actor în viața economică, altfel se încalcă libertatea comerțului. Prin urmare, obiectivul fundamental al normelor constituționale în materie de libertate a comerțului este de a asigura buna funcționare a pieței naționale, într-un climat de concurență efectivă.

Concurența efectivă permite întreprinderilor să concureze pe picior de egalitate, supunându-le presiunii de a depune eforturi continue pentru a oferi cele mai bune produse la cele mai bune prețuri posibile pentru consumatori. Acest lucru, la rândul său, stimulează inovarea și creșterea economică pe termen lung. Politica în domeniul concurenței reprezintă, astfel, un instrument esențial pentru realizarea unei piețe interne libere și dinamice, promovând bunăstarea economică generală.

Însă, în considerarea specificului economiei de piață, statul nu mai este deținătorul exclusiv al tuturor pârghiilor economice, rolul său fiind limitat la crearea cadrului general, economic, social și politic, necesar pentru derularea activității operatorilor economici, ceea ce implică adoptarea unor reglementări restrictive, dar în limitele impuse de asigurarea respectării drepturilor și intereselor legitime ale tuturor, reglementări care nu pot afecta substanța drepturilor.

Statul, în virtutea obligației sale constituționale, prevăzută de art.135 din Legea fundamentală, trebuie să manifeste o atitudine flexibilă în stimularea operatorilor economici în promovarea progresului, în libertatea de a întreprinde și de a crește eficiența și de a acorda posibilitatea cumpărătorilor de a alege într-o piață liberă, care să exprime modalitățile de orientare a acțiunii umane spre satisfacerea sistemului de nevoi, iar, pe de altă parte, operatorii economici trebuie să întreprindă fapte de comerț pentru care au fost autorizați, cu respectarea normelor legale privind comercializarea, igiena, păstrarea

calității și concurenței loiale.

Fără îndoială trebuie să recunoaștem posibilitatea apariției unor împrejurări de natură să atragă intervenția Parlamentului României în vederea protejării unui interes public major, superior celui constituit de asigurarea unei economii de piață funcționale. Însă și în aceste situații, este necesar ca intervențiile respective să aibă în vedere respectarea principiului minimei atingeri aduse concurenței.

Astfel, Parlamentul trebuie să urmărească în procesul legislativ protecția, menținerea și stimularea concurenței și a unui mediu concurențial normal, în vederea promovării intereselor consumatorilor, inclusiv prin interzicerea oricăror bariere de autorizare care restrâng, împiedică sau denaturează concurența, îndeosebi a acelor prin care este limitată libertatea comerțului sau autonomia întreprinderilor, ori prin stabilirea unor condiții discriminatorii pentru activitatea întreprinderilor.

Concurența este un factor de dinamism pentru progres și eficiență și are loc atunci când agenții economici pot pătrunde liber pe o piață locală, regională, națională sau chiar mondială, nefiind îngrașiți de existența unor bariere de intrare. Aceste bariere de intrare pot privi: capitalul impus de lege, economiile de scară, brevetele și licențele, raritatea materiilor prime și a distribuitorilor, instituirea unor autorizații speciale, implicit impunerea realizării unor condiții care generează cheltuieli disproporționate pentru agenții economici.

În considerarea textului constituțional, prevederile art.9 alin.(1) din Legea concurenței dispun: *„Sunt interzise orice acțiuni sau inacțiuni ale autorităților și instituțiilor administrației publice centrale ori locale și ale entităților către care acestea își deleagă atribuțiile, care restrâng, împiedică sau denaturează concurența, precum: a) limitarea libertății comerțului sau autonomiei întreprinderilor, exercitate cu respectarea reglementărilor legale; b) stabilirea de condiții discriminatorii pentru activitatea întreprinderilor”.*

Măsurile adoptate prin Legea pentru modificarea și completarea art.435 din Legea nr.227/2015 privind Codul fiscal, sunt de natură să încalce principiile concurenței loiale și să aducă atingere libertății comerțului și stabilirii libere a prețurilor, împiedicând

realizarea scopului final de creare și menținere a condițiilor economiei de piață, singura în măsură să asigure creșterea calității vieții și, în egală măsură, sunt de natură a denatura concurența pe piața de angro cu produse energetice.

Instituirea obținerii unui atestat de comercializare pentru operatorii economici care intenționează să distribuie și să comercializeze angro produse energetice prin obligarea acestora să dețină spații de depozitare creează o barieră legală pentru operatorii economici cu putere financiară redusă, creând în sarcina acestora o condiție de acces la piața de angro a produselor energetice care necesită costuri disproporționate. O astfel de condiție, conform studiilor efectuate de către Asociația Distribuitorilor de Produse Petroliere, generează eliminarea din piața specifică a unui număr de aproximativ 900 de companii, lăsând posibilitatea acționării doar a unui număr foarte redus, cca. 40.

Criteriul ales de legiuitor nu este unul obiectiv, ci unul subiectiv, el neavând legătură cu specificul unei operațiuni comerciale (acordul între un vânzător și un cumpărător), ci cu puterea economică de a deține un spațiu de depozitare, ceea ce nu este de esența comerțului.

Inițiatorii proiectului de lege au plecat de la o premisă greșită, respectiv de la comportamentul fiscal neadecvat al unor operatori economici în piață și, deși se susține că prin măsurile impuse se creează o piață accesibilă tuturor operatorilor onești, prin intermediul textului de lege se creează un acces la piața vânzărilor de produse energetice numai pentru marii operatori din acest domeniu. Din perspectiva inițiatorilor, cei peste 900 de agenți economici care comercializează produse energetice angro și care nu dețin depozite nu ar face parte din categoria operatorilor onești.

Opțiunea de legiferare se bazează astfel pe împărțirea operatorilor economici în două categorii arbitrare, cea a celor „onești” și o alta a celor cu „comportament neadecvat”, ambele noțiuni fiind nedefinite juridic și discriminatorii. Nu se poate cunoaște de la ce moment al activității un operator economic devine onest sau după câte încălcări ale obligațiilor fiscale are un comportament neadecvat. Problema evaziunii fiscale nu este una națională, ci are un caracter cvasi-universal, ceea ce nu face însă ca la nivel european sau mondial să se limiteze actele de comerț pentru că statele nu au puterea

sau preocuparea suficientă de a construi mecanisme de verificare eficiente, astfel încât să se realizeze un triaj al evaziioniștilor.

Mai mult, sancțiunea specifică pentru evaziunea fiscală este o cu totul alta, cu proceduri specifice de identificare, sancționare, urmărire și recuperare a debitelor, nefiind posibil ca a priori să se excludă o largă categorie de agenți economici din lanțul economiei de piață, măsura fiind bazată pe exemple punctuale și suspiciuni. Rezultă că limitarea propusă nu este prevăzută de legea care privește evaziunea fiscală, constituind astfel o bariera discriminatorie pentru operatorii cu comportament adecvat dar fără a deține în patrimoniul propriu (averea societății) mijloacele impuse de noua reglementare.

Considerăm că s-a creat o falsă problemă, deoarece protejarea agenților economici care au un comportament fiscal corect nu se poate realiza prin eliminarea concurenței, ci prin instituirea unor măsuri adecvate de verificare, control și sancționare a încălcărilor legale dar și prin sancționarea efectivă a celor care au încălcat legea.

În realitate, o sarcina disproporționată este mutată pe umerii unor particulari, întrucât din expunerea de motive rezultă ca la baza acestei propuneri legislative a stat incapacitatea statului de a-și organiza un sistem eficient de control și prevenție. Altfel spus, în loc să se doteze cu un arsenal de mijloace necesare și suficiente, apte să descurajeze sau să împiedice comportamentul neadecvat al unei minorități de agenți economici evaziioniști, legiuitorul român a preferat să limiteze dreptul de a efectua operațiuni comerciale pentru majoritatea operatorilor actuali.

O astfel de măsură este nu numai discriminatorie, ci și disproporționată față de scopul propus, nefiind necesară într-un stat de drept, democratic, în care libertatea comerțului și economia de piață sunt fundamente ale dreptului de asociere în vederea exercitării actelor de comerț.

Prin Expunerea de motive a actului normativ pe care-l considerăm neconstituțional, s-a justificat modificarea legislativă prin crearea unui cadru legal prin care circuitul tranzacțional al produselor energetice de la locurile de depozitare ale acestora până la consumatorul final, să fie mai transparent, astfel încât piața produselor energetice să fie accesibilă tuturor operatorilor economici onești, iar organele de atribuții de control să

poată verifica în orice moment proveniența și modul de verificare a acestor produse.

Printr-o astfel de modificare legislativă, ne aflăm în prezența intervenției statului care falsifică regulile jocului liber al pieței prin discriminări în favoarea operatorilor puternici financiari, creează un oligopol în favoarea operatorilor economici care comercializează produse energetice în sistem angro și care dețin, în același timp, spații de depozitare, fiind eliminate de pe piața relevantă acele societăți care distribuie produsele energetice direct de la producător la clienții finali, fără a le și depozita în prealabil.

Astfel, consecința va fi restrângerea numărului de comercianți și impunerea pe piața locală a unui număr limitat de vânzători/producători „tradiționali”, care beneficiază deja de depozite și de infrastructura aferentă. Or, restrângerea numărului de operatori economici va atrage dobândirea unui oligopol de vânzări în favoarea societăților care dețin deja depozite și infrastructura aferentă, cu consecința impunerii implicite a prețului de vânzare la pompă, respectiv influențării prețului de achiziție în sens ascendent. În plus, acest preț de achiziție va crea o concurență neloială în practicarea prețurilor la pompă, cu efect direct asupra vânzărilor din stațiile de distribuție carburanți, afectând, în final și în mod direct clientul final de la pompă.

Nici susținerea că o astfel de modificare ar crea *un mediu concurențial real care să permită existența pe piața a unor produse similare din punct de vedere calitativ, între care să nu existe diferențe semnificative de preț, determinate de interpunerea pe lanțul de tranzacționare a unor agenți economici cu comportament fiscal inadecvat care se sustrag de la plata obligațiilor fiscale de la bugetul de stat*, nu este admisibilă.

Principiul libertății economice de a întreprinde, de a vinde și cumpăra bunuri, este un principiu fundamental al economiei de piață, care nu poate fi conceput fără existența unei concurențe efective, loiale între actori aflați în piață.

Agenții economici trebuie să dispună de libertatea de acțiune pe piață privind modul de stabilire a prețului pe baza raportului cerere-ofertă, fiind excluse măsurile administrative. De asemenea, utilizatorii și consumatorii trebuie să beneficieze de un grad ridicat de libertate în alegerea furnizorului și a mărfurilor dorite.

Înlăturarea de pe piața vânzărilor angro a unui număr covârșitor de participanți este

în măsură să genereze o captare abuzivă a clientelei și să îngreuneze posibilitatea de alegere a consumatorilor. Protejarea calității produselor vândute nu se realizează prin introducerea de bariere de acces la piață a operatorilor economici, ci prin instituirea unor măsuri de control și sancționare adecvate, printr-o politică a statului de corectare a deficiențelor în domeniul supravegherii pieței.

Tot în *Expunerea de motive*, inițiatorii legii susțin că „în prezent, lipsa unor reglementări clare permit crearea unui lanț de tranzacționare nelimitat și totodată nejustificat din punct de vedere economic”. În susținerea acestei idei inițiatorii arată că „distribuitorii de produse fără depozitare cu comportament fiscal inadecvat pot deveni principalii interpuși, creatori și beneficiari ai unor lanțuri de tranzacționare relativ anormale, care nu au scop economic bine definit și care comercializează produsele accizabile la un preț relativ egal cu cel practicat de furnizorul inițial”.

O astfel de motivare pornește de la aceeași premisă a comportamentului fiscal inadecvat din partea unor operatori economici.

Consiliul Concurenței în punctul său de vedere înaintat la Comisia pentru buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital a Senatului României în cadrul procedurii de legiferare, apreciază că existența pe această piață a unui palier intermediar, situat între nivelul producătorilor și marilor comercianți de carburanți și cel al consumatorilor finali, pe care activează un număr însemnat de societăți, arată nevoia pentru serviciile oferite de aceste întreprinderi (agregarea cererii de carburanți a micilor consumatori și obținerea unor condiții comerciale mai favorabile, preluarea riscului de neplată, coroborat cu extinderea termenului de plată, oferirea de pachete de servicii etc.). Or, limitarea accesului acestor comercianți pe piață nu ar face decât să afecteze libertatea comerțului. Agenții economici trebuie să dispună de libertate de acțiune pe piață; astfel, fiecare dintre întreprinderile aflate în competiție trebuie să-și poată stabili în mod autonom propria politică în relațiile cu ceilalți concurenți și cu consumatorii.

Statul trebuie să găsească măsuri rezonabile pentru reducerea fraudei și a evaziunii fiscale. Aceste măsuri nu trebuie să majoreze substanțial costurile agenților economici prin alocarea de resurse pentru a îndeplini cerințele legale. Inițiatorii modificării legii nu

demonstrează că prin instituirea acestor măsuri a obligativității deținerii spațiilor de depozitare se va genera o scădere considerabilă a fraudei fiscale.

Limitarea impusă prin prevederile art.1 pct.2 ale Legii pentru completarea art.435 din Legea nr.227/2015 privind Codul fiscal asupra comercianților de produse energetice este inechitabilă, inefficientă și disproporționată.

Măsura propusă și adoptată aduce atingere drepturilor și libertăților cuprinse în art.135 din Constituție și prin aceea că măsura interzicerii comerțului în lipsa spațiilor de depozitare este imediată, ceea ce conduce la anularea permiselor existente anterior perioadei pentru care dreptul de comercializare este deja câștigat.

II. Încălcarea prevederilor art.44 alin.(2) și art.136 alin.(1) și alin.(5) din Constituția României și ale Convenției Europene a Drepturilor Omului referitoare la dreptul la proprietate privată (art.1 din Protocolul nr.1).

În egală măsură, trebuie avute în vedere exigențele privind dreptul de proprietate, reglementate prin art.44 alin.(2) coroborat cu art.136 alin.(1) și alin.(5) din Constituție, raportate la art.1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului¹.

Sub un prim aspect, este relevantă noțiunea de „bun” ocrotit de dreptul de proprietate, care trebuie înțeleasă în mod extins și care desemnează orice interes economic care are o valoare patrimonială, respectiv orice valoare patrimonială care dă subiectului de drept cel puțin o „speranță legitimă” de a obține „folosința efectivă” a unui drept de proprietate².

Astfel, în contextul delimitării înțelesului noțiunii de „bun”, instanța europeană a stabilit că noțiunea de „bun” din art.1 are o semnificație autonomă și nu se limitează numai la proprietatea unor bunuri corporale, fiind independentă în raport de calificările formale din dreptul intern.

Cu alte cuvinte, drepturile născute în urma unor investiții deosebit de importante,

¹ Potrivit art.1 din Protocolul nr.1: „Orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale. Nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decât pentru o cauză de utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege și de principiile generale ale dreptului internațional. Dispozițiile precedente nu aduc atingere dreptului statelor de a adopta legile pe care le consideră necesare pentru a reglementa folosința bunurilor conform interesului general sau pentru a asigura plata impozitelor ori a altor contribuții, sau a amenzilor.”

² Cauza Broniowski c. Poloniei, citată de C. Bărsan în Convenția Europeană a Drepturilor Omului, vol.I, pag.985.

efectuate în considerarea unui anumit regim juridic, în vederea implementării unui model de activitate economică, pentru care există speranța legitimă că se va obține un avantaj patrimonial (cum este cazul drepturilor operatorilor economici care comercializează angro produse energetice, fără depozitare) sunt considerate un bun, în sensul art.1 din Protocolul nr.1 coroborat cu art.44 alin.(1) din Constituția României.

Sub un al doilea aspect, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a stabilit că și încheierea unui contract în considerarea unui anumit regim juridic, existent la momentul încheierii respectivului contract, constituie o speranță legitimă, care este asimilată unui bun, în sensul art.1 din Protocolul nr.1³.

Or, speranța legitimă, respectiv „bunurile” în sensul Convenției, decurgând din contractele încheiate până la acest moment cu partenerii economici, în considerarea comerțului angro fără depozitare, va fi afectată/vor fi afectate în mod iremediabil de măsura instituită modificarea legislativă, cu consecința imposibilității obținerii profiturilor avute în vedere la momentul realizării investițiilor.

În concluzie, deși drepturile născute în urma investițiilor și contractelor încheiate de operatorii economici în baza reglementărilor legale existente până în prezent, au natura juridică a unor bunuri protejate de Constituția României și de art.1 din Protocolul nr.1, modificarea legislativă exclude posibilitatea acestora de a se bucura de bunurile respective, aspect de natură să atragă neconstituționalitatea prevederilor de modificare ale Codului fiscal.

Sub un al treilea aspect, potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, ingerința statului pe cale legislativă în exercitarea dreptului de proprietate asupra bunurilor trebuie să fie proporțională cu scopul vizat, în sensul că trebuie să existe o proporționalitate între mijloacele utilizate și interesul public protejat, astfel încât proprietarii să nu suporte o ingerință excesivă și disproporționată⁴.

Or, în cazul de față, caracterul excesiv și disproporționat al efectelor modificării legislative generează excluderea tuturor operatorilor similari din piața de profil din

³ Hotărârea din 24 iunie 2003 în Cauza *Stretch c. Marea Britanie*.

⁴ Hotărârea din 22 februarie 2005 în Cauza *Hutten-Czapka c. Polonia*.

activitatea economică a comerțului de carburanți angro fără depozitare.

Față de toate aceste considerente, precizăm că, în cauză, este încălcat dreptul la proprietate privată al operatorilor economici care desfășoară comerțul angro al produselor energetice fără depozitare, astfel cum este acesta protejat de prevederile constituționale și convenționale.

III. Încălcarea prevederilor art.16 alin.(1) din Constituție, prevederilor art.14 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, respectiv prevederile art.1 din Protocolul adițional nr.12 la Convenție referitoare la dreptul la proprietate privată și cele ale art.20 și art.21 din Carta Drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europene.

Modalitatea de reglementare aduce atingere principiului nediscriminării, introducând un criteriu de acces la comercializarea produselor energetice legat de „averea” companiilor, în sensul art.21 din Cartă, art.14 din Convenție, art.1 din Protocolul adițional nr.12 la Convenție, ceea ce încalcă art.16 din Constituție.

Practic, noua reglementare favorizează operatorii economici cei mai puternici, care dețin spații de depozitare, restricționând total accesul la comerț și piață liberă al celei mai mari părți a agenților economici care nu au puterea economică de a construi sau închiria astfel de spații de depozitare și de a le dota cu toate sistemele impuse de noua reglementare legală.

Prevederile art.435 din Legea nr.227/2015 privind Codul fiscal, așa cum se stabilește în art.I pct.2 care completează cu paragraful (3³), vin în susținerea afirmațiilor noastre cu privire la faptul că modificarea legislativă încalcă principiul nediscriminării: „Sunt exceptați de la obligația îndeplinirii condițiilor menționate mai sus: a) operatorii economici care comercializează produse energetice în baza cardurilor de combustibil către consumatorii finali; b) operatorii economici afiliați ai operatorilor economici autorizați ca antrepozitari autorizați, destinați înregistrați și care comercializează produse energetice din locațiile autorizate ale operatorilor economici care sunt afiliați”.

Este evident că o astfel de reglementare creează și o situație de inegalitate juridică, de discriminare evidentă, în cadrul aceleiași categorii de operatori economici și care

îndeplinesc aceleași condiții de prezență în piață (comercianții angro de produse energetice fără depozite). Afilierea la operatorii economici autorizați ca antrepozitari autorizați nu poate fi interpretată ca una dintre cauzele de restrângere a exercițiului drepturilor constituționale reglementate de prevederile art.53 alin.(1) din Constituție.

Totodată, exceptarea de la alineatul 3^a lit.b) din legea de modificare generează pe de o parte posibilitatea consolidării poziției în piață a câtorva companii care sunt autorizate ca antrepozitari autorizați iar pe de altă parte posibilitatea realizării de înțelegeri între firmele afiliate de natură să afecteze manifestarea liberei concurențe, determinând abuzul de putere dominantă doar pentru câțiva actori de pe piață.

Scopul care trebuie urmărit de către fiecare stat este de a stabili reguli și principii privind relațiile comerciale care să asigure o anumită disciplină și un mediu favorabil privind desfășurarea acestora, prin reducerea treptată a tuturor barierelor concurențiale, precum și a altor restricții discriminatorii. Este de la sine înțeles că orice modificare a unor reglementări trebuie să cuprindă o evaluare echilibrată a tuturor beneficiilor și costurilor sociale și economice, a impactului asupra liberei inițiative și asupra mediului de afaceri și pentru a se ajunge la concluzie obiectivă.

Justificarea reglementărilor de modificare a Codului fiscal prin prisma interesului public nu este rezonabilă, deoarece ea nu are la bază o justificare obiectivă. Problemele existente în procedura de supraveghere și control a operatorilor de pe piața comercializării produselor energetice și lipsa de personal în cadrul autorităților de control nu pot genera măsuri de discriminare între concurenții de pe piață și nici împiedicarea liberei inițiative.

Restricțiile asupra intrării, mai ales cele care se bazează pe reglementarea structurii pieței, trebuie evitate. Totuși în situațiile în care se impun constrângeri în calea intrării și menținerii pe piață justificate de considerații de stabilitate financiară și de asigurarea unui comportament fiscal adecvat din partea operatorilor economici, trebuie aplicat principiul restricțiilor minime, datorită efectelor negative semnificative asupra cadrului comercial existent și asupra jucătorilor de pe piață.

IV. Încălcarea prevederilor art.1 alin.(5) din Constituție și a celor ale Convenției Europene a Drepturilor Omului.

Prin această modificare legislativă, se creează pentru noile firme o reală barieră de intrare pe piața de comercializare a produselor energetice, iar pentru cele existente o sarcină (cheltuială financiară) disproporționată în raport cu necesitățile subliniate în expunerea de motive.

S-a instituit astfel o obligație generală, impusă tuturor subiecților de drept, inclusiv autorității legiuitoare, care trebuie să se asigure că activitatea de legiferare se realizează în limitele și în concordanță cu legea fundamentală și, totodată, să asigure calitatea legislației. Aceasta întrucât, pentru a respecta legea, ea trebuie cunoscută și înțeleasă, iar pentru a fi înțeleasă, trebuie să fie suficient de precisă și previzibilă, așadar să ofere securitate juridică destinatarilor săi. S-a conturat în acest sens, în strânsă legătură cu principiul general al legalității, prevăzut de textul constituțional menționat, un alt principiu, cel al securității juridice.

Având o structură complexă⁵, principiul securității juridice exprimă, în esență, faptul că persoanele fizice și juridice trebuie protejate *„contra unui pericol care vine chiar din partea dreptului, contra unei insecurități⁶ pe care a creat-o dreptul sau pe care*

⁵ În sistemul român de drept, supremația Constituției și a legilor a fost ridicată la rang de principiu constituțional, consacrat de art.1 alin.(5) din legea fundamentală, potrivit căruia „în România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie.”

⁶ Tocmai datorită impactului pe care instabilitatea dispozițiilor legale îl poate avea asupra particularilor, Curtea Europeană a Drepturilor Omului și Curtea de Justiție a Uniunii Europene au tratat cu o atenție deosebită principiul securității juridice, pornind de la premisa că, în lipsa sa, buna funcționare a unui sistem juridic ar fi puternic perturbată.

Astfel, C.E.D.O. a subliniat în jurisprudența sa, de exemplu în cauza Marcks împotriva Belgiei (1979), importanța respectării principiului securității juridice, considerat ca fiind în mod necesar inerent atât dreptului Convenției, cât și dreptului comunitar (Corneliu Bărsan, Convenția Europeană a Drepturilor Omului, comentariu pe articole, vol.I - Drepturi și libertăți, Ed. All Beck, p. 472).

C.E.D.O. chiar a criticat instanțele judecătorești din România că nu au aplicat corespunzător acest principiu, menționând în cuprinsul Hotărârii din cauza Tudor împotriva României că „lipsa unei coerențe legislative și jurisprudența contradictorie [...] a creat un climat general de insecuritate juridică.”

Tot C.E.D.O. a statuat, în cuprinsul Hotărârii pronunțate în cauza Beian împotriva României, că „statele trebuie să adopte legi care să fie aplicate cu o claritate și o coerență rezonabile pentru a evita, pe cât posibil, insecuritatea juridică și incertitudinea.” Lucien Frangois, Le probleme de la securite juridique, lucrarea La securite juridique, Ed. Jeune Barreau de Liege, Liege, 1993, p.10, Cosmin Flavius Costăș, www.fiscalitatea.ro.

De asemenea, C.J.U.E. a statuat că principiul securității juridice face parte din ordinea juridică comunitară și trebuie respectat atât de instituțiile comunitare, cât și de statele membre, atunci când acestea își exercită prerogativele conferite de directivele comunitare (Cauza C-381/97, Belgocodex, Culegere 1998, p.I-8153, par. 26, idem Cosmin Flavius Costăș).

C.J.U.E. a statuat că „legislația comunitară trebuie să fie certă și aplicarea acesteia să fie previzibilă pentru persoanele cărora le este adresată. Această cerință de certitudine juridică trebuie să fie respectată cu atât mai strict în cazul normelor care pot

acesta riscă s-o creeze”.

Principiul securității juridice asigură continuitate și stabilitate situațiilor create, impunând ca oricare lege sau act al administrației să fie clar, precis și cunoscut celor interesați, astfel încât aceștia să decidă în cunoștință de cauză, convinși că drepturile născute sub imperiul unei legi nu vor fi retrase ori anulate de o lege ulterioară. De menționat și că, în raport de art.69 alin.(2) din Legea nr.24/2000, intervențiile legislative nu pot aduce atingere drepturilor câștigate de destinatarii respectivelor norme.

În cazul de față, este evident că modificarea bruscă a prevederilor legale (potrivit art.II legea intră în vigoare în termen de 60 de zile de la publicarea ei în Monitorul Oficial al României, Partea I) cu consecința instituirii obligației de edificare într-un termen extrem de scurt și imposibil de respectat (60 de zile) a depozitelor în vederea comercializării angro a produselor energetice, reprezintă o încălcare a principiului securității și stabilității juridice.

De asemenea, și C.J.U.E. a consacrat, în jurisprudența sa, principiul previzibilității, deși acesta este abordat, de cele mai multe ori, alături de principiul securității juridice sau al protecției încrederii legitime. De exemplu, în Ordonanța Președintelui C.J.U.E. din 10 iunie 1988, Sofrimport/Comisia, C-152/88 R, pct.22, C.J.U.E. a impus instituțiilor europene obligația, din motive de securitate juridică, de a avertiza operatorii economici, de o manieră clară și precisă, atunci când intenționează să se îndepărteze de la o anumită practică, în anumite domenii de activitate, cu scopul ca destinatarii normelor să nu resimtă șocul unor schimbări imprevizibile, care i-ar putea vătăma.

După cum susține și doctrina, C.J.U.E. *„a sancționat nerespectarea principiului previzibilității, declarând nule acele acte emise/adoptate cu nerespectarea acestuia cu*

genera consecințe financiare, astfel încât persoanele vizate să cunoască cu exactitate întinderea obligațiilor impuse asupra lor” (Hotărârea din 15 decembrie 1987, Irlanda/Comisia, 325/85, pct. 18).

Tot în acest sens, C.J.U.E. s-a pronunțat și într-o altă cauză, susținând că „principiul securității juridice impune ca în domeniile acoperite de dreptul comunitar, normele juridice ale statelor membre să fie formulate într-o manieră neechivocă care, pe de o parte, să permită persoanelor ce fac obiectul acestora să își cunoască drepturile și obligațiile în mod clar și precis, iar pe de altă parte, să ofere instanțelor naționale posibilitatea de a asigura respectarea acestora” (Hotărârea din 21 iunie 1988, Italia/Comisia, 257/86, pct. 12).

C.J.U.E. reia aceleași idei și în Hotărârea din 13 martie 1990, Franța/Comisia, 30/89, în care precizează că „certitudinea și previzibilitatea unei reglementări comunitare constituie un imperativ care se impune cu o rigoare particulară mai ales atunci când o astfel de reglementare este susceptibilă de a produce efecte financiare”.

motivația că sunt abuzive, lipsind destinatarii acestora de posibilitatea de a lua cunoștință de ele într-un termen rezonabil și de a-și adapta conduita în funcție de schimbările aduse de acestea”.

Prin urmare, încălcarea principiului previzibilității este evidentă, având în vedere, pe de-o parte, termenul exagerat de scurt în care operatorii economici ar trebui să edifice depozitele aferente produselor energetice, iar, pe de altă parte, lipsa oricărei predictibilități în acest sens.

V. Încălcarea prevederilor art.11, art.20 și art.148 din Legea fundamentală și a celor ale Tratatului privind Funcționarea Uniunii Europene.

Politica Uniunii Europene în domeniul concurenței este menită să se asigure că nu există distorsiuni ale concurenței pe piața internă, prin aplicarea unor norme similare tuturor societăților care își desfășoară activitatea pe această piață. Titlul VII Capitolul 1 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene stabilește fundamentele normelor comunitare în materie de concurență.

Prin art.101 și art.102 din T.F.U.E., sunt reglementate linii directoare principale privind interzicerea practicilor de concurență denaturată „[...] care pot afecta comerțul dintre statele membre și care au ca obiect sau efect împiedicarea, restrângerea sau denaturarea concurenței în cadrul pieței interne și, în special, cele care: [...] b) limitează sau controlează producția, comercializarea, dezvoltarea tehnică sau investițiile; [...] d) aplică, în raporturile cu partenerii comerciali, condiții inegale la prestații echivalente, creând astfel acestora un dezavantaj concurențial; [...]”.

Astfel, T.F.U.E., precum și Protocolul nr.27 privind piața internă și concurența, precizează că piața internă trebuie dezvoltată pe un sistem bazat pe concurență nedenaturată.

Legea pentru modificarea și completarea art.435 din Legea nr.227/2015 privind Codul fiscal încalcă aceste principii la care România s-a obligat în condițiile în care restrânge, împiedică și denaturează concurența pe piața relevantă a produselor energetice, din moment ce scoate înafara legii posibilitatea de a comercializa în sistem *angro* fără depozitare acest tip de produse.

Directiva 2008/118/CE oferă statelor membre o soluție nedisproporționată, reală și efectivă, prin care dreptul la exercitarea actelor de comerț să nu fie golit de conținut pentru majoritatea societăților active pe piața din România.

Verificând conținutul Directivei 2008/118/CE, se observă că la nivelul comunității europene se lucrează cu o serie de noțiuni cu un spectru larg de actori economici: antrepozitarii autorizați, comercianții care nu au statut de antrepozitar autorizat, persoana autorizată să expedieze, expeditorul înregistrat, destinatari înregistrați, fără a impune condiția existenței unor spații de depozitare și/sau recepționarea sau livrarea fizică doar din aceste spații de depozitare.

Articolul 288 din Tratatul privind funcționarea UE prevede că directiva este obligatorie pentru țările destinate cu privire la rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităților naționale competența în ceea ce privește forma și mijloacele.

Prin prevederile art.34 – art.36, Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene (T.F.U.E.) stabilește că interdicțiile sau restricțiile nu trebuie să constituie un mijloc de discriminare arbitrară și nici o restricție disimulată în comerțul dintre statele membre.

În aplicarea T.F.U.E., Curtea de Justiție, în hotărârea pronunțată în cauza Dassonville, a formulat opinia conform căreia toate normele comerciale dispuse de către statele membre care pot să împiedice, direct sau indirect, în mod real sau potențial, comerțul intracomunitar trebuie să fie considerate ca măsuri având un efect echivalent celui al restricțiilor cantitative⁷.

Curtea de Justiție a înlăturat justificările statelor membre care susțineau că cerințele impuse la nivel național sunt necesare pentru asigurarea unei aplicări adecvate a dispozițiilor naționale de interes public, inclusiv, în unele cazuri, a celor privind răspunderea penală. Curtea a respins acest argument. Curtea⁸ a susținut că, deși fiecare stat membru are dreptul să adopte, pe propriul teritoriu, măsuri menite să asigure protecția politicilor publice, astfel de măsuri sunt justificate doar dacă se stabilește că sunt necesare pentru atingerea unor obiective legitime de interes general și că această

⁷ A se vedea cauza 8/74, din 11 iulie 1974 și punctele 63-67 din cauza C-320/03 din 15 noiembrie 2015).

⁸ C.J.U.E., Cauza 229/83 Leclerc și alții.

protecție nu poate fi obținută prin mijloace care reprezintă mai puțin decât o restricție asupra liberei circulații a mărfurilor.

Totodată, în lumina Curții de Justiție, în aplicarea prevederilor Tratatului privind Funcționarea Uniunii Europene (T.F.U.E.), s-a stabilit că procedura impusă pentru comercializarea produselor nu trebuie, din cauza duratei sale și a costurilor disproporționate pe care le implică, să aibă ca rezultat descurajarea operatorilor vizați de la urmarea planului lor de afaceri. Autorizarea prealabilă a efectuării unui comerț trebuie să se întemeieze pe criterii obiective, nediscriminatorii și cunoscute în avans de întreprinderile vizate, astfel încât să se evite o exercitare arbitrară a puterii de apreciere deținute de autoritățile naționale (Ghidul de aplicare a prevederilor tratatului referitoare la libera circulație a mărfurilor).

Statul are la îndemână măsuri ce nu aduc atingere principiilor anterior identificate, soluția adecvată putând fi transpunerea măsurii privind constituirea unei garanții, conform art.16 din Directiva 2008/118/CE a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind regimul general al accizelor și de abrogare a Directivei 92/12/CEE, sau implementarea sistemului informatizat instituit prin Decizia nr.1152/2003/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 iunie 2003 privind informatizarea circulației și a controlului produselor supuse accizelor.

Primul alineat al art.11 din Constituție stabilește în sarcina României buna-credință în respectarea dreptului internațional, fidelitate în respectarea obligațiilor internaționale. Prin introducerea termenului „întocmai” în asumarea obligațiilor ce-i revin din tratatele la care este parte, România s-a obligat la armonizarea legislației interne cu obligațiile asumate la semnarea tratatelor internaționale.

Adoptarea dispozițiilor de armonizare permite eliminarea obstacolelor (de exemplu făcând dispozițiile naționale neaplicabile) și stabilirea de norme comune vizând garantarea liberei circulații a mărfurilor și bunurilor și respectarea celorlalte obiective stabilite în Tratatul privind UE, cum ar fi cele legate de protecția mediului și a consumatorilor, concurență etc.

Față de lipsa de armonizare a dispozițiilor Legii pentru completarea art.435 din

Legea nr.227/2015 privind Codul fiscal cu dreptul UE, considerăm aceste prevederi legale ca încălcând prevederile constituționale reglementate de art.11, art.20 și art.148 din Constituție.

În lumina argumentelor anterior enunțate, apreciem că **Legea pentru modificarea și completarea art.435 din Legea nr.227/2015 privind Codul Fiscal încălcă prevederile art.1 alin.(5), art.11 alin.(1)-alin.(3), art.16 alin.(1), art.20 alin.(1) și alin.(2), art.44 alin.(2), art.45, art.135 alin.(1) și alin.(2) lit.a), art.136 alin.(1) și alin.(5), art.148 alin.(1)-alin.(4) din Constituție și vă rugăm să admiteți sesizarea de neconstituționalitate formulată de Guvernul României.**

Cu deosebită considerație,

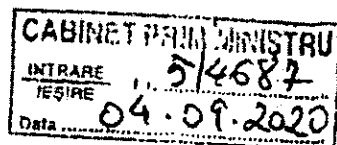


PRIM-MINISTRU

LUDOVIC ORBAN



Parlamentul României
Camera Deputaților



București, 2 septembrie 2020
Nr. PLx452, PLx303, PLx480,
PLx447, PLx457

Domnule Prim-Ministru,

Vă înaintăm, alăturat, în vederea exercitării dreptului de sesizare a Curții Constituționale, în conformitate cu prevederile art.15 alin.(2) și (3) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, următoarele legi:

1. Legea pentru modificarea și completarea Legii camerelor de comerț din România nr.335/2007;
2. Legea pentru modificarea și completarea art.435 din Legea nr.227/2015 privind Codul fiscal;
3. Legea privind unele măsuri de trecere a frontierei de stat a României și de facilitare a trecerii frontierei de către lucrătorii frontalieri;
4. Legea privind modificarea și completarea unor acte normative;
5. Legea pentru modificarea Legii nr.136/2020 privind instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic.

Cu considerație,

**p.PREȘEDINTELE
CAMEREI-DEPUTAȚILOR**

FLORIN IORDACHE

**Domnului LUDOVIC ORBAN
PRIM-MINISTRU**



PARLAMENTUL ROMÂNIEI

CAMERA DEPUTAȚILOR

SENATUL

LEGE

pentru modificarea și completarea art. 435 din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal

Parlamentul României adoptă prezenta lege.

Art. I. – Articolul 435 din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, publicată în Monitorul Oficial al României, nr. 688 din 10 septembrie 2015, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

1. Alineatul (3) al articolului 435 se modifică și va avea următorul cuprins:

„(3) Operatorii economici care doresc să distribuie și să comercializeze angro băuturi alcoolice, tutun prelucrat și produse energetice - benzine, motorine, petrol lampant, păcură (CLU, CLG, CTL, combustibil ecologic pentru centrale termice etc) gaz petrolier lichefiat biocombustibili – sunt obligați să se înregistreze la autoritatea competentă potrivit prevederilor stabilite prin ordin al preșdintelui A.N.A.F.”

2. După alineatul (3) al articolului 435 se introduc trei noi alineate, alin. (3¹), (3²) și (3³), cu următorul cuprins:

„(3¹) În vederea obținerii atestatului de comercializare, operatorii economici care intenționează să distribuie – și să comercializeze angro produse energetice au obligația îndeplinirii

următoarelor condiții, la data la care depun cererea și pe perioada comercializării produselor energetice:

a) să dețină spații de depozitare corespunzătoare, în proprietate sau folosință - contract de locațiune, contract de comodat sau cu orice titlu legal;

b) depozitul angro trebuie să fie dotat cu rezervoare verificate metrologic care să permită în orice moment determinarea stocurilor faptice;

c) depozitul angro trebuie să fie dotat cu sisteme de gestiune a stocurilor, conectate cu rezervoarele de carburanți, care să permită monitorizarea mișcării produselor energetice și determinarea în orice moment a cantităților intrate, ieșite, precum a stocurilor, pe fiecare tip de produs energetic furnizor;

d) depozitul angro trebuie să fie dotat cu un sistem de supraveghere video a rezervoarelor, a zonelor de descărcare/încărcare și a plăcuțelor de înmatriculare a mijloacelor de transport care asigură aprovizionarea. Stocarea imaginilor înregistrate se face pe o durată de minimum 30 de zile. Sistemul de supraveghere trebuie să funcționeze permanent, inclusiv în perioadele de nefuncționare a depozitului angro, chiar în condițiile întreruperii alimentării cu energie electrică de la rețeaua de distribuție.

(3²) Cantitățile de produse energetice comercializate în baza atestatului trebuie să fie recepționate și livrate fizic doar din depozitul angro autorizat.

(3³) Sunt exceptați de la obligația îndeplinirii condițiilor menționate mai sus:

a) operatorii economici care comercializează produse energetice în baza cardurilor de combustibil către consumatorii finali;

b) operatorii economici afiliați ai operatorilor economici autorizați ca antrepozitari autorizați, destinatari înregistrați și care comercializează produse energetice din locațiile autorizate ale operatorilor economici care sunt afiliați.

Art. II. – Prezenta lege intră în vigoare în termen de 60 de zile de la publicarea ei în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Această lege a fost adoptată de Parlamentul României, cu respectarea prevederilor art. 75 și ale art. 76 alin. (2) din Constituția României, republicată.

p. PREȘEDINTELE
CAMEREI DEPUTAȚILOR

P. PREȘEDINTELE
SENATULUI

FLORIN ȚORDAȚHE

ROBERT-MARIUS CAZANCIUC

București,
Nr.

9/25/2020

Zarafa WebAccess - Grefier Sef

Grefier Sef

From: Daniela Paun <daniela.paun@gov.ro>
Sent: Fri 25-09-2020 12:45
To: Grefier Sef <grefier.sef@ccr.ro>
Subject: Sesizare 303/2020
Modified: Fri 25-09-2020 12:45
Attachments: Sesizare PL-x nr.303 per 2020.pdf



SECRETARIATUL GENERAL AL GUVERNULUI

Daniela Păun

Consilier juridic

Directia Contencios

Secretariatul General al Guvernului

Piata Victoriei nr.1 Bucuresti

Tel: + 40 021 314 34 00 int.1026

e-mail: daniela.paun@gov.ro