



## CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

Str. Dimitrie D. Gerota nr. 7-9, sector 2, București, cod poștal: 020027  
Telefoane: 021.310.23.56, 021.316.31.34 Fax: 021.316.31.31  
021.310.23.57, 021.316.31.33  
Cod fiscal: 10464660 E-mail: ces@ces.ro www.ces.ro

Membru fondator al Asociației Internaționale a Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare (AICESIS)  
Membru al Uniunii Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare Francofone (UCESIF)

„Consiliul Economic și Social este organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare.” (Art. 141 din Constituția României revizuită)



### AVIZ

#### referitor la proiectul de Lege privind aplicarea unor tarife rutiere pe rețeaua de drumuri naționale din România

În temeiul art. 2 alin. (1) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și art. 11 lit. a) din Regulamentul de organizare și funcționare, Consiliul Economic și Social a fost sesizat cu privire la avizarea *proiectului de Lege privind aplicarea unor tarife rutiere pe rețeaua de drumuri naționale din România.*

### CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

În temeiul art. 5 lit. a) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în ședința din data de 22.06.2023, desfășurată online, conform prevederilor Hotărârii Plenului nr.86/17.05.2022, avizează **NEFAVORABIL** prezentul proiect de act normativ, cu următoarea **motivare:**

- la elaborarea proiectului de act normativ nu au fost respectate dispozițiile Legii nr. 346/2004 privind stimularea înființării și dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii, cu modificările și completările ulterioare, nefiind întocmit Testul IMM, care stipulează la art. 9<sup>1</sup>:  
(4) *Evaluarea sistematică a impactului proiectelor de acte normative prevăzute la alin. (1) se face prin aplicarea Testului IMM. Testul IMM se efectuează de către inițiatorul actului normativ, înainte de demararea procesului de avizare a acestuia, și constă în efectuarea unui sondaj cu privire la potențialele efecte generate în activitatea întreprinderilor mici și*

mijlocii de introducerea noilor reglementări. Evaluarea rezultatelor Testului IMM trebuie să conducă la identificarea corecțiilor care se impun în definitivarea proiectului de act normativ.

(4<sup>2</sup>) Inițiatorul actului normativ preia propunerile rezultate în urma consultărilor care au stat la baza întocmirii raportului privind aplicarea Testului IMM, având ca scop finalizarea proiectului de act normativ. În cazul în care nu vor fi preluate toate propunerile formulate în cadrul consultărilor, inițiatorul actului normativ are obligația de a justifica acest lucru printr-o notă publicată pe site-ul propriu.

(5) Este obligatorie consultarea organizațiilor reprezentative ale întreprinderilor mici și mijlocii privind conținutul proiectelor de acte normative, al analizelor de impact și a Testului IMM, cu valorificarea în mod corespunzător a propunerilor acestora sau motivarea nevalorificării poziției lor, documente ce vor însoți proiectul de act normativ până la adoptare”.

- mai mult decât atât, în motivarea Deciziei nr. 445/12 octombrie 2022, Curtea Constituțională a reținut că “potrivit art.91 alin.(1), (2) și (3), pentru asigurarea unui mediu favorabil inițierii și dezvoltării afacerilor, în procesul de elaborare a actelor normative care au impact asupra întreprinderilor mici și mijlocii, inițiatorii vor respecta principiul «Gândeți mai întâi la scară mică» (care presupune ca inițiatorii actelor normative să evalueze efectele introducerii noii reglementări, mai întâi și cu precădere, asupra activității întreprinderilor mici și mijlocii), precum și principiul «numărului constant» (care condiționează introducerea unor noi sarcini administrative – obligații de raportare sau de conformare – pentru întreprinderi mici și mijlocii de eliminarea simultană a unor sarcini deja existente). Evaluarea sistematică a impactului proiectelor de acte normative se face de către inițiatorul actului normativ prin aplicarea Testului IMM. Inițiatorul efectuează testul IMM înainte de demararea procesului de avizare a acestuia [art.91 alin.(4)]”. Totodată, Curtea a mai arătat că reglementarea mai prevede în sarcina inițiatorului actului normativ obligația de a ține cont de propunerile rezultate în urma consultărilor care au stat la baza aplicării Testului IMM, în vederea finalizării proiectului de act normativ [art.91 alin.(42)]. “În acest sens, stabilește că «este obligatorie consultarea organizațiilor reprezentative ale întreprinderilor mici și mijlocii privind conținutul proiectelor de acte normative, al analizelor de impact și a Testului IMM, cu valorificarea în mod corespunzător a propunerilor acestora sau motivarea nevalorificării poziției lor, documente ce vor însoți proiectul de act normativ până la adoptare» [art.91 alin.(5)]. În urma evaluării sistematice a impactului proiectului de act normativ prin aplicarea Testului IMM, inițiatorul actului normativ elaborează «raportul



privind aplicarea Testului IMM» care «conține, în mod obligatoriu, o rubrică cu sarcinile administrative introduse pentru întreprinderile mici și mijlocii, precum și cu cele eliminate. În elaborarea actului normativ cu impact asupra întreprinderilor mici și mijlocii, inițiatorul se va asigura de respectarea principiului numărului constant, respectiv, în cazul introducerii unei sarcini administrative va elimina obligatoriu cel puțin o alta existentă» [art.9 alin.(31 )]”, CCR mai reține că, potrivit art.9 alin.(2) din actul normativ, se prevede că „*principalele proiecte de acte normative cu impact asupra mediului de afaceri vor fi supuse de inițiatori, înainte de a fi transmise spre avizare, analizei Grupului pentru evaluarea impactului economic al actelor normative asupra întreprinderilor mici și mijlocii*”. CCR arată că Legea nr.346/2004, astfel cum a fost modificată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.10/2022 (aprobată prin Legea 53/2023), prevede că „Grupul pentru evaluarea impactului economic al actelor normative asupra întreprinderilor mici și mijlocii analizează raportul privind aplicarea Testului IMM și emite un aviz consultativ cu privire la oportunitatea aprobării proiectului de act normativ evaluat, care se trimite inițiatorului, prin grija autorității administrației publice centrale cu atribuții în domeniul întreprinderilor mici și mijlocii.” [art.9 alin.(4)]. Față de cele de mai sus, analizând procedura administrativă prevăzută de art.9 și art.9 indice 1 din Legea nr.346/2004, Curtea Constituțională reține în paragraful 35 al Deciziei 445/2022 “că inițiatorul unui act normativ are obligația de a evalua sistematic proiectul de act normativ și de a întocmi raportul privind aplicarea Testului IMM cu privire la respectivul act normativ, de a publica pe site-ul web propriu rezultatele Testului IMM și de a transmite actul normativ și raportul privind aplicarea Testului IMM spre analiza Grupului pentru evaluarea impactului economic al actelor normative asupra întreprinderilor mici și mijlocii”. „Grupul are obligația de a analiza raportul privind aplicarea Testului IMM și de a emite un aviz consultativ cu privire la oportunitatea aprobării proiectului de act normativ evaluat, de a trimite avizul inițiatorului prin grija autorității administrației publice centrale cu atribuții în domeniul întreprinderilor mici și mijlocii. Atât inițiatorul actului normativ, cât și autoritatea publică centrală care asigură secretariatul Grupului pentru evaluarea impactului economic al actelor normative asupra întreprinderilor mici și mijlocii au obligația să publice pe site-ul web propriu rezultatele Testului IMM, respectiv avizul Grupului pentru evaluarea impactului economic al actelor normative asupra întreprinderilor mici și mijlocii, în termen de 30 de zile de la data primirii acestuia”, afirmă judecătoria Curții Constituționale a României. De asemenea, CCR mai constată că “obligația inițiatorilor proiectelor de acte normative cu impact asupra mediului de afaceri de a întocmi raportul privind aplicarea Testului IMM cu privire la respectivul act normativ

se circumscrie obligației prevăzute de art.6 din Legea nr.24/2000 de a fundamenta soluțiile legislative cu impact asupra domeniilor social, economic și de mediu, asupra bugetului general consolidat sau asupra legislației în vigoare. Mai mult, această obligație corespunde evaluării preliminare a impactului noilor reglementări, prevăzută de art.7 din Legea nr.24/2000 ca modalitate de fundamentare pentru soluțiile legislative propuse, care se realizează de inițiatorul proiectului de act normativ. De asemenea, obligația inițiatorului de a supune proiectele de acte normative analizei Grupului pentru evaluarea impactului economic al actelor normative asupra întreprinderilor mici și mijlocii se circumscrie tot dispozițiilor art.7 din Legea nr.24/2000”. “Astfel, după aplicarea Testului IMM și întocmirea raportului cu privire la evaluarea sistematică a impactului proiectului de act normativ, actul normativ este trimis spre avizare Grupului pentru evaluarea impactului economic al actelor normative asupra întreprinderilor mici și mijlocii, etape din procedura administrativă corespunzătoare fundamentării soluțiilor legislative și evaluării preliminare a impactului noilor reglementări”, se mai arată în motivarea deciziei CCR. Judecătorii Curții Constituționale afirmă că rațiunea unei astfel de soluții legislative rezidă în domeniul specializat al reglementării, care are un grad sporit de tipicitate, inaccesibil oricărui titular de inițiativă legislativă. “Întrucât un proiect de act normativ cu impact asupra mediului de afaceri trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă, soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate pe analize efectuate de persoane cu expertiză în domeniu, în urma unor consultări din care să rezulte soluțiile cele mai adecvate să conducă la scopul urmărit de inițiator. Tocmai de aceea procesul de elaborare, integrare și corelare, precum și cel de monitorizare a diferitelor politici publice necesită proceduri administrative riguroase, menite să faciliteze și să garanteze adoptarea unui cadru legislativ unitar, coerent și necesar finalității declarate”, se precizează în motivarea deciziei citate. Curtea Constituțională mai reține că Parlamentul a stabilit prin Legea 346/2004 obligația tuturor inițiatorilor proiectelor de acte normative cu impact asupra mediului de afaceri de a le supune analizei Grupului pentru evaluarea impactului economic, “în scopul de a înlătura posibilitatea adoptării de acte normative care să nu răspundă nevoilor mediului de afaceri sau care chiar să îngreuneze activitatea întreprinderilor mici și mijlocii”. “Astfel, în condițiile în care dispozițiile art.9 alin.(2) din Legea nr.346/2004 vizează procedura de evaluare preliminară a impactului noilor reglementări, reglementarea obligației de a solicita analiza Grupului pentru evaluarea impactului economic al actelor normative asupra întreprinderilor mici și mijlocii «înainte ca actul normativ să fie transmis spre avizare»

are sens și aplicabilitate în măsura în care această analiză vizează actele normative inițiate de ministere, de celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, de autorități ale administrației publice locale sau camere de comerț și industrie. Într-o atare ipoteză sunt aplicabile dispozițiile art.15-17 referitoare la procedura de elaborare și consultare a proiectelor de acte normative din Regulamentul privind procedurile de elaborare, avizare și prezentare a proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.561/2009 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.319 din 14 mai 2009, precum și cele ale Hotărârii Guvernului nr.443/2022 pentru aprobarea conținutului instrumentului de prezentare și motivare, a structurii raportului privind implementarea actelor normative, a instrucțiunilor metodologice pentru realizarea evaluării impactului, precum și pentru înființarea Consiliului consultativ pentru evaluarea impactului actelor normative, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.333 din 5 aprilie 2022. Numai după parcurgerea acestei etape, potrivit art.17 din regulamentul menționat, autoritatea publică inițitoare are obligația de a transmite proiectele de acte normative instituțiilor ce urmează să avizeze proiectul”, susține Curtea Constituțională în paragraful 45 al Decizie 445/2022. Curtea mai constată opțiunea legiuitorului de a stabili, în mod coroborat cu obligația inițiatorului actului normativ de a efectua evaluarea sistematică a impactului proiectelor de acte normative prin aplicarea Testului IMM, prevăzută de art.91 alin.(4) din Legea nr.346/2004, obligația acestuia de a prelua propunerile rezultate în urma consultărilor care au stat la baza întocmirii raportului privind aplicarea Testului IMM sau de a justifica refuzul preluării lor. “Scopul soluției legislative este acela de a da eficiență acestor consultări, înlăturându-se posibilitatea invocării lor formale. Prin instituirea obligației în sarcina inițiatorilor de acte normative de preluare a propunerilor formulate în cadrul consultărilor prealabile, norma nu pierde caracterul său de recomandare, întrucât inițiatorul păstrează libertatea de a prelua integral sau parțial ori de a nu prelua niciuna dintre propunerile primite, dar cu obligația subsecventă de a justifica într-un mod public, și anume printr-o notă publicată pe site-ul propriu motivele nepreluării acestora”, afirmă judecătorii Curții Constituționale a României. Curtea mai reține că normele în vigoare din Legea nr.346/2004, respectiv art.91 alin.(5), prevăd expres o obligație similară cu privire la consultarea organizațiilor reprezentative ale întreprinderilor mici și mijlocii: „Este obligatorie consultarea organizațiilor reprezentative ale întreprinderilor mici și mijlocii privind conținutul proiectelor de acte normative, al analizelor de impact și a Testului IMM, cu valorificarea în mod corespunzător a propunerilor acestora sau motivarea



nevalorificării poziției lor, documente ce vor însoți proiectul de act normativ până la adoptare”.

- fără a fi împotriva reglementărilor care se impun, dar față de dispozițiile legale de mai sus, se poate constata că Testul IMM este esențial cu privire la prezentul proiect de act normativ, deoarece, din simularea prezentată partenerilor sociali de Ministerul Transporturilor și Infrastructurii în data de 12.03.2023 și în data de 23.05.2023, în momentul desfășurării dezbaterii publice, se constată că impactul financiar va fi unul destul de ridicat asupra companiilor de transport rutier de marfă din România. Potrivit simulării respective, rovineta pentru camioane crește de la 1.210 euro/an (camioane grele) la 7.050 euro în 2026 și 16.275 euro în 2035 pentru un parcurs de 100.000 kilometri/an și norma de poluare Euro VI. Simularea de tarif este valabilă la traseul pentru autostradă, calculul pentru folosirea drumului național fiind la valoarea de 50%;
- realizarea Testului IMM este necesară, cu atât mai mult cu cât, cu ocazia dezbaterii publice, Confederația Operatorilor și Transportatorilor Autorizați din România a atras atenția asupra faptului că există riscul ca noile tarife să nu poată fi suportate de mulți transportatori rutieri de marfă, fapt ce poate determina închiderea mai multor companii din acest domeniu de activitate, dar și din domeniul distribuției de marfă. Transportatorii care își vor permite să plătească viitoarele tarife au anunțat că vor transfera costul majorării exponențiale a acestora către costul de transport, care va fi plătit, în final, de cetățeni, prin achiziționarea produsului final;
- excepțiile introduse privind vehiculele ce aparțin unor administrații publice centrale și altor instituții publice centrale sau locale încalcă egalitatea de tratament în fața legii stipulată de articolul 16 din Constituția României;
- inițiatorul proiectului de act normativ nu a prezentat un studiu raportat la impactul introducerii acestor excepții;
- în expunerea de motive a proiectului de act normativ, Ministerul Transporturilor și Infrastructurii arată: “Necesitatea aprobării prezentului proiect de act normativ reiese din obligațiile asumate de către România prin Planul Național de Redresare și Reziliență. La capitolul «Componenta C4 – Transport sustenabil» din Planul Național de Redresare și Reziliență, este prevăzută ca măsură de reformă, transportul sustenabil, decarbonizarea și siguranța rutieră, decarbonizarea rutieră fiind în conformitate cu principiul «poluatorul plătește». Jalonul prevăzut în Planul Național de Redresare și Reziliență pentru această măsură de reformă este reprezentat de intrarea în vigoare a legii care să reglementeze aplicarea unui nou sistem de tarifare bazat pe distanța parcursă pentru vehiculele grele de marfă și a unor tarife mai mari pentru vehiculele poluante, pe baza principiului «poluatorul plătește» și a principiului impozitării

ecologice”. Or, excepțiile prevăzute mai sus de inițiator privind neaplicarea dispozițiilor legii, pentru o anumită perioadă de timp pentru anumite vehicule ce aparțin autorității publice nu conferă un tratament egal în fața legii privind aplicarea principiului “poluatorul plătește”. Nu pot fi obligați doar transportatorii de mărfuri din mediul privat să plătească taxe de drum majorate de șase sau zece ori față de prețul actual, iar vehiculele folosite de unele autorități publice să fie scutite de la plata acestor taxe, care includ și taxa de poluare.

**Președinte,**  
**Bogdan SIMION**