



AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind unele măsuri suplimentare pentru etichetarea produselor alimentare

Analizând propunerea legislativă privind unele măsuri suplimentare pentru etichetarea produselor alimentare, transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.B789 din 22.12.2010,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lita) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

1. Așa cum rezultă din Expunerea de motive, propunerea legislativă are ca obiect de reglementare instituirea unui sistem de codare a alimentelor cu ajutorul culorilor, prin intermediul căruia le-ar fi mult mai ușor consumatorilor să aleagă alimentele sănătoase. Acest nou sistem de etichetare a produselor alimentare reprezintă, după cum susține inițiatorul prezentului proiect, cea mai simplă modalitate pentru consumatori de a avea o dietă echilibrată, fiind ușor de înțeles pentru toți cetățenii, indiferent de zona geografică din care provin, nivelul de educație și cultură, ajutându-i, astfel, să achiziționeze produse alimentare într-un mod responsabil, conștient și rațional.

Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

2. Obiectul propunerii legislative este reglementat, generic, în acte normative deja adoptate, dintre care menționăm **Hotărârea Guvernului nr.106/2002 privind etichetarea alimentelor, cu modificările și completările ulterioare**, prin care au fost aprobate

Normele metodologice privind etichetarea alimentelor și Normele metodologice privind etichetarea nutrițională a alimentelor.

De asemenea, expresiile „**produs alimentar**” și „**aditivi alimentari**”, propuse a fi definite la **art.1** din prezenta propunere legislativă, sunt definite în cuprinsul **Ordonanței de urgență a Guvernului nr.97/2001 privind reglementarea producției, circulației și comercializării alimentelor, republicată**, care stabilește cadrul juridic unitar referitor la producerea, ambalarea, depozitarea, transportul și comercializarea alimentelor, responsabilitățile producătorilor și comercianților de alimente, organizarea controlului oficial al alimentelor și sancțiunile în vederea protejării calității alimentelor și ale cărei prevederi protejează consumatorii de practicile incorecte în fabricarea, depozitarea și comercializarea alimentelor și asigură condiții pentru informarea corectă și completă a acestora, în conformitate cu reglementările legale privind protecția consumatorilor, precum și în **Ordonanța Guvernului nr.42/1995 privind producția de produse alimentare destinate comercializării, republicată**.

Totodată, în capitolul VI Cadrul general privind obligativitatea informării și educării consumatorilor din **Legea nr.296/2004 privind Codul Consumului, republicată, cu modificările ulterioare**, la **art.49** se prevede că „**Scopul etichetării este de a oferi consumatorilor informațiile necesare, suficiente, verificabile și ușor de comparat, astfel încât să permită acestora să aleagă acel produs care corespunde exigențelor lor din punct de vedere al nevoilor și posibilităților lor financiare, precum și de a cunoaște eventualele riscuri la care ar putea fi supuși**”, iar la **art.52 alin.(1)** se arată că „**pentru produsele alimentare, producătorul are obligația de a informa despre denumirea produsului, denumirea și/sau marca producătorului, cantitatea și, după caz, termenul de valabilitate ori data durabilității minime, lista ingredientelor, despre eventualele riscuri previzibile, modul de utilizare, manipulare, depozitare sau păstrare, despre contraindicații, mențiuni suplimentare pe grupe de produse, precum și alte mențiuni prevăzute de lege**”.

Pe cale de consecință, având în vedere cele de mai sus, pentru a fi în concordanță cu principiile **unicității reglementării în materie** și a **necesității evitării paralelismelor**, potrivit **art.14** și **art.16** din **Legea nr.24/2000, republicată**, obiectul de reglementare al prezentului proiect ar putea fi promovat sub forma unui act modificator al uneia dintre reglementările existente deja în vigoare.

3. Din punct de vedere al **dreptului european**, prezenta propunere legislativă cade sub incidența reglementărilor statuate la nivelul Uniunii Europene, subsumate normelor europene din segmentul legislativ - *Mediu, consumatori și protecția sănătății*, în sectorul - *Informarea, educarea și reprezentarea consumatorilor*.

La nivelul **dreptului european primar**, în cuprinsul versiunilor consolidate ale Tratatului privind Uniunea Europeană și ale Tratatului privind Funcționarea Uniunii Europene, precum și a protocoalelor și a anexelor la acestea, astfel cum au fost modificate prin **Tratatul de la Lisabona** semnat la **13 decembrie 2007** și intrat în vigoare la **1 decembrie 2009**, se constată existența unor dispoziții distincte ce reglementează această problemă și care prezintă tangențe cu obiectul de reglementare al prezentei propuneri legislative. Astfel, potrivit **articolului 169 din Tratat** (*fostul art.153 din Tratatul de la Amsterdam*), se statuează următoarele:

„(1) *Pentru a promova interesele consumatorilor și pentru a asigura un nivel ridicat de protecție a consumatorilor, Uniunea contribuie la protecția sănătății, a siguranței și a intereselor economice ale consumatorilor, precum și la promovarea dreptului acestora la informare, educare și organizare în vederea apărării intereselor lor.*

(2) *Uniunea contribuie la realizarea obiectivelor menționate la alineatul (1) prin: (a) măsuri pe care le adoptă în temeiul articolului 114 în cadrul realizării pieței interne; (b) măsuri care sprijină și completează politica desfășurată de statele membre și care asigură continuarea acesteia.* (3) *Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară și după consultarea Comitetului Economic și Social, adoptă măsurile prevăzute la alineatul (2) litera (b).* (4) *Măsurile adoptate în temeiul alineatului (3) nu pot împiedica un stat membru să mențină sau să stabilească măsuri de protecție mai stricte. Aceste măsuri trebuie să fie compatibile cu tratatele. Acestea sunt notificate Comisiei”.*

La nivelul **dreptului european derivat**, strict cu privire la problematica etichetării produselor alimentare, relevante sunt dispozițiile **Directivei cadru nr.2000/13/CE a Parlamentului European și a Consiliului** din 20 martie 2000 privitoare la armonizarea legislațiilor statelor membre referitoare la etichetarea și prezentarea produselor alimentare, precum și la publicitatea acestora, care abrogă **Directiva nr.79/112/CE**, publicată în *Jurnalul*

*Oficial al Comunității Europene, seria L, nr.109 din data de 06 mai 2000. Menționăm că prevederile Directivei nr.2000/13/CEE au fost transpuse în legislația internă prin **Hotărârea Guvernului nr.106/2002** privind etichetarea alimentelor, cu modificările și completările ulterioare, ca urmare a angajamentelor asumate de România în procesul de pre-aderare la Uniunea Europeană în cadrul negocierilor încheiate de țara noastră în anul 2004, referitor la **Capitolul 23 Sănătatea și protecția consumatorilor**.*

De asemenea, în același context normativ european au fost adoptate și alte **directive sectoriale** pentru a completa segmentul legislativ destinat **etichetării și protecției și informării consumatorilor**. Astfel, ***Directiva Parlamentului European și a Consiliului Uniunii Europene nr.2006/107/CE** din 20 noiembrie 2006, pentru adaptarea Directivei nr.89/108/CEE cu privire la alimentele congelate rapid destinate consumului uman și a Directivei nr.2000/13/CE a Parlamentului European și a Consiliului cu privire la etichetarea, prezentarea și publicitatea produselor alimentare, ca urmare a aderării Bulgariei și României, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene seria L, nr.363/20.12.2006, cât și Directiva Comisiei Europene nr.2006/142/CE din data de 22 decembrie 2006, ce modifică Anexa a III-a din Directiva nr.2000/13/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind lista ingredientelor care trebuie în orice circumstanțe să apară pe eticheta alimentelor, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene seria L, nr.368/23.12.2006, au fost însușite și transpuse integral în dreptul intern, ca urmare a respectării de către țara noastră a termenelor limită de transpunere a acestor directive în legislația internă.*

În aceeași ordine de idei, adăugăm faptul că, **Hotărârea Guvernului nr.751/2008** pentru modificarea Normelor metodologice privind etichetarea alimentelor, prevăzute în anexa nr.1 la **Hotărârea Guvernului nr.106/2002** privind etichetarea alimentelor transpune prevederile Directivei Comisiei nr.2007/68/CE, din 27 noiembrie 2007, de modificare a anexei a III-a la Directiva Parlamentului European și a Consiliului nr.2000/13/CE privind anumite ingrediente alimentare, publicată în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (JOCE), seria L, nr.310* din 28 noiembrie 2007.

Pentru întărirea unui asemenea obiectiv major, ce constă în realizarea de către Uniunea Europeană a unui nivel ridicat de protecție a sănătății consumatorilor, prevederile **Regulamentului nr.178/2002/CE** al

Parlamentului European și al Consiliului din 28 ianuarie 2002 stabilesc principiile și măsurile generale ale legislației alimentare și cerințele privind siguranța alimentelor. Reglementarea europeană, prin normele conținute, care, de altfel, sunt obligatorii și direct aplicabile pentru statele membre, **stabilește reguli stricte, responsabilități și mijloace** menite a asigura o bază științifică solidă, cerințe și proceduri organizatorice eficiente, pentru a susține luarea celor mai potrivite decizii de către statele membre ce se vor aplica atât alimentelor, cât și nutrețurilor, pentru toate etapele producției, prelucrării, distribuției și comercializării acestora.

Prin aceste reglementări interne și europene a fost creat sistemul actual de etichetare a produselor alimentare ce sunt supuse comercializării pe piața internă, ceea ce indică faptul că este necesar să se prevadă în mod obligatoriu enumerarea aditivilor alimentari pe ambalajul sau eticheta produselor alimentare, ambalate sau preambalate, sistem însă inefficient pentru consumatorul de rând care nu are cunoștințe suficiente pentru a înțelege gradul de pericol și efectele negative pe care aditivii alimentari le pot avea pentru sănătate, așa cum a precizat inițiatorul propunerii legislative în cuprinsul Expunerii de motive.

Astfel, prin prezentul proiect se propune un sistem de codare a etichetării cu ajutorul culorilor (sistem de etichetare sub forma bulinelor în culorile roșu, portocaliu sau verde), prin intermediul căruia le-ar fi mult mai ușor consumatorilor să aleagă alimentele sănătoase.

Ca urmare a proiectului de **Rezoluție legislativă a Parlamentului European referitoare la propunerea de Regulament a Parlamentului European și a Consiliului privind informarea consumatorilor referitoare la produsele alimentare** (COM(2008)0040 - C6-0052/2008 - 2008/0028(COD)), supus procedurii legislative ordinare în prima lectură în data de 16 iunie 2010, **se va crea un nou sistem eficient de etichetare obligatoriu în toate elementele sale pentru statele membre**, prin care producătorii să fie obligați ca eticheta care conține valorile energetice ale alimentului să fie lipită pe fața ambalajului, iar pe spatele acestuia un tabel, care să conțină cele mai importante substanțe nutritive, eticheta să mai conțină informații privind cantitatea de lipide, acizi grași saturați, zaharuri și energie per 100 g sau 100 ml, respectiv de a fi specificată țara de origine sau locul de proveniență al unui produs alimentar, etc.

Astfel de măsuri europene, sub formă de dispoziții obligatorii pentru statele membre, vor completa fără echivoc interesele pieței interne a alimentelor, cât și cele ale cetățenilor, asigurându-se

certitudinea juridică, reducând birocratia, impunându-se o etichetare clară și lizibilă a produselor alimentare, pe înțelesul cetățeanului, indicându-se totodată țara de origine sau locul de proveniență al unui produs alimentar atunci când, în absența unei astfel de mențiuni, consumatorul ar putea fi indus în eroare cu privire la țara de origine reală sau locul de proveniență real al produsului, inclusiv în ceea ce privește ingredientul primar al produselor prelucrate.

Europarlamentarul german, Renate Sommer, membră a Comisiei pentru mediu, sănătate publică și siguranță alimentară, raportoarea proiectului de Regulament propus spre adoptare, a subliniat în contextul respingerii propunerii de etichetare unică a ambalajelor produselor alimentare în proiectul regulamentului după așa numita „metodă a semaforului”, cu buline roșii, galbene sau verzi, în funcție de conținutul nutritiv al acestora, faptul că, etichetele colorate ar fi irelevante în unele cazuri, argumentând prin următorul exemplu: un suc de mere, cu un conținut ridicat de zahăr ar primi bulina roșie, în timp pe o sticlă de Coca Cola Light ar fi lipită o bulină verde, conform acestor criterii. Totuși, raportoarea a precizat și că, producătorii din cele 27 de state membre ale Uniunii Europene *ar putea opta pentru etichetarea produselor alimentare după „metoda semaforului”*, chiar dacă o astfel de reglementare nu a fost adoptată la nivel european.

Din punct de vedere al dispozițiilor europene, măsura propusă prin prezentul proiect *se înscrie dispozițiilor aliniatului (1) al articolului 163 din Tratatul de la Lisabona, respectiv obiectivului de a contribui la protecția sănătății, a siguranței și a intereselor consumatorilor, precum și la promovarea dreptului acestora la informare, educare și organizare în vederea apărării intereselor lor, cu condiția ca aceste măsuri suplimentare de etichetare, ca mecanism de protecție și informare eficient al consumatorului, să fie notificate Comisiei Europene înainte de a fi adoptate la nivel național, așa cum se stipulează în contextul aliniatului (4) al aceluiași articol din Tratat, dar și a dispozițiilor articolului 19 din cuprinsul Directivei nr.2000/13/CE a Parlamentului European și a Consiliului cu privire la etichetarea, prezentarea și publicitatea produselor alimentare, transpusă, de altfel, în ordinea juridică internă, prin Hotărârea Guvernului nr.685/2009.*

Pe de altă parte, considerăm că măsurile propuse de inițiator de a aplica tuturor alimentelor buline în culorile roșu, portocaliu și verde, **ar avea efecte negative la comercializarea acestor produse, mai ales din punctul de vedere al impactului vizual, dar și al costurilor induse**

de aceste măsuri pentru producătorii produselor alimentare ambalate sau preambalate din România și din statele membre.

Totodată, se impune a se menționa că dispozițiile europene referitoare la etichetare, cât și dispozițiile conexe au fost incluse în numeroase texte legislative, dar acest fapt se datorează utilizării frecvente a regulii *Lex generalis* și a regulii *Lex specialis*. Cerințele comune în domeniul etichetării, care se aplică tuturor categoriilor de produse alimentare, sunt prevăzute în **legislația orizontală** (Directiva nr.2000/13/CE și textele conexe), în timp ce prevederile specifice ce răspund nevoilor de informare a consumatorilor sunt prevăzute în **legislația verticală**, ca rezultat al unor norme specifice de compoziție sau de standarde de calitate de care sunt strâns legate. Aceeași structură o regăsim și în legislația națională a statelor membre, ca și în standardele internaționale din Codex Alimentarius.

Așadar, **această măsură suplimentară de etichetare a produselor alimentare nu ar putea să distingă între „informația” care ar trebui asigurată, față de cea care ar trebui să fie disponibilă pentru cumpărătorul produselor alimentare (acest cumpărător fiind consumatorul final, indiferent de locul consumării - restaurant sau colectivitate) fără a exista implicații ulterioare pe piața internă și fără ca aceste măsuri să afecteze libera circulație a mărfurilor pe piața Uniunii Europene.**

În plus față de aceste considerații, conform dispozițiilor stipulate în preambulul Directivei nr.2000/13/CE, în cazul în care, în absența normelor europene cu caracter special, statele membre trebuie să aibă capacitatea de a prevedea anumite dispoziții de drept intern care se adaugă dispozițiilor generale ale Directivei nr.2000/13/CE, este important ca aceste dispoziții să se supună unei **proceduri comunitare, prestabilite.**

Evoluția pieței produselor alimentare, ca și evoluția așteptărilor consumatorilor în ceea ce privește informarea acestora cu privire la prezența aditivilor alimentari, a adjuvanților tehnologici și a altor substanțe cu efect alergen, pentru a permite consumatorilor care suferă de alergii sau intoleranțe alimentare să aleagă în deplină cunoștință de cauză produsele care sunt sigure pentru aceștia, se va concretiza odată cu adoptarea proiectului de Regulament al Parlamentului și al Consiliului (COM (2008)0040 – C6-0052/2008-2008/0028(COD)) privind informarea consumatorilor referitoare la produsele alimentare, dispoziții ce vor fi obligatorii și direct aplicabile în

toate statele membre, creându-se astfel cadrul juridic eficient în acest domeniu, respectiv și pentru țara noastră.

Față de aceste considerații, apreciem că măsurile concrete propuse, integrate prezentei propuneri legislative, **se înscriu pe linia îmbunătățirii cadrului legal rezervat protecției consumatorului și că, deși aceasta nu transpune nici un act european de drept derivat, se integrează principiilor Uniunii Europene și a dispozițiilor instituționale prevăzute în Tratatul de la Lisabona, cu mențiunea că aceste mijloace juridice interne suplimentare de etichetare sunt susceptibile de a se supune procedurii decizionale comunitare după notificarea prealabilă a acestora Comisiei Europene, respectiv Comitetului permanent pentru produse alimentare, în virtutea articolului 19 din Directiva nr.2000/13/CE.**

4. Având în vedere că textul supus avizării este de mică întindere, iar gruparea în articole a soluțiilor legislative pe care acesta le conține este suficientă pentru a marca o legătură organică între soluții și a asigura o succesiune logică a ideilor în text, pentru respectarea prevederilor art.51 alin.(2) din Legea nr.24/2000, republicată, propunem eliminarea din text a cuvintelor și expresiilor care apar ca titluri pentru unul sau mai multe articole.

5. Pentru mai multă rigoare normativă, propunem ca **art.2** să debuteze, astfel:

„Art.1. – **Pentru aplicarea prezentei legi, expresiile de mai jos semnifică, după cum urmează:**”.

Referitor la textul propus pentru **lit.b)**, pentru un spor de rigoare normativă, se impune redarea corectă a numărului actului comunitar la care se face trimitere în text, respectiv: „**potrivit prevederilor art.2 din Regulamentul (CE) nr.178/2002**”.

Totodată, precizăm că, de la 1 februarie 2003 când a intrat în vigoare Tratatul de la Nisa, denumirea publicației oficiale europene este aceea de „Jurnalul Oficial al Uniunii Europene”. Anterior acestei date publicația se numea „Jurnalul Oficial al Comunităților Europene”. Ca urmare, se impune revederea textului.

6. Referitor la textul propus pentru **art.2**, precizăm că nu se specifică dacă produsul alimentar ce trebuie să aibă înscrisă pe etichetă sau pe ambalaj o bulină verde, portocalie sau roșie **este ambalat sau preambalat în România, respectiv în statele membre ale Uniunii Europene, sau în Spațiul Economic European și al Confederației Elvețiene.** Sugerăm completarea acestei dispoziții

pentru a nu se crea confuzii la comercializarea produselor alimentare autohtone sau importate din Uniunea Europeană.

7. La **art.3**, având în vedere definiția dată cuvântului „bulină” în dicționarul explicativ al limbii române, respectiv „**desen în formă de cerc plin**”, propunem eliminarea din text a expresiei pleonastice „în formă de cerc”.

Totodată, pentru o redactare în acord cu normele de tehnică legislativă, este necesar ca finalul textului să fie reformulat, astfel: „având doar una din culorile **prevăzute la art.2**”.

8. La **art.6**, precizăm că dispoziția referitoare la contravenții nu este formulată în acord cu prevederile Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.180/2002, cu modificările și completările ulterioare, și cu practica legislativă în domeniu. Astfel, din textele la care trimit dispozițiile de la art.6 nu rezultă cu claritate cine este subiectul activ al contravenției în cazul nerespectării obligației. Prin urmare, se impune să se revadă toate dispozițiile de fond a căror nerespectare sau încălcare constituie contravenție.

Totodată, semnalăm că trimiterea din text este redactată inadecvat sub forma „se sancționează conform reglementărilor în vigoare”, fiind necesar să **se stabilească precis conținutul sancțiunilor**, fără a se face trimitere la alte acte normative, întrucât procedeul de a prevedea faptele care constituie contravenții într-un act normativ și de a trimite, pentru sancțiuni, la dispozițiile altor acte normative este nerecomandabil, întrucât obligă agenții constatatari ai contravențiilor, care aplică și sancțiunile, să aibă în vedere mai multe acte normative pe care trebuie să le interpreteze, corelând prevederile incidente în cazul concret, ceea ce poate determina o aplicare neunitară a actelor normative. De asemenea, amenzile contravenționale pentru respectivele contravenții trebuie să fie stabilite în lei, **cu o limită minimă și maximă** a acestora.

Totodată, pentru asigurarea uniformității în reglementarea domeniului contravențiilor, se impune introducerea a două noi alineate, care să cuprindă norma privind stabilirea agenților constatatari ai contravențiilor și formula consacrată în cazul normei de completare cu dispozițiile Ordonanței Guvernului nr.2/2001, cu următoarea formulare:

„(2) Constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunilor se fac de către personalul anume împuternicit din cadrul Autorității Naționale pentru Protecția Consumatorilor”.

„(3) Dispozițiile referitoare la contravenții, prevăzute la alin.(1) și (2), se completează cu prevederile Ordonanței Guvernului nr.2/2002 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.180/2002, cu modificările și completările ulterioare”.

Ca urmare, pentru o redactare specifică stilului normativ, propunem ca textul alin.(1) al art.6 să fie redactat, după următorul model:

„Art.6. - (1) Constituie contravenții și se sancționează, după cum urmează:

a) nerespectarea prevederilor art. ..., cu amendă de la ... lei la ... lei”.

9. Semnalăm că, potrivit exigențelor de tehnică legislativă, normele metodologice de aplicare ale unui act normativ pot fi elaborate doar dacă actul normativ este în vigoare, acesta constituind temeiul juridic al adoptării acestor norme.

Față de această observație, referitor la dispozițiile art.7 și 8, se impune prevederea mai întâi a dispoziției de intrare în vigoare a legii și apoi a dispoziției privind aprobarea normelor metodologice, în cuprinsul căreia trebuie menționate un termen ferm de la data intrării în vigoare a legii, în vederea elaborării normelor metodologice, autoritatea care va elabora normele, precum și natura juridică a actului normativ prin care vor fi aprobate aceste norme.

Pe cale de consecință, se impune reformularea textelor celor două articole, astfel:

„Art.7. – Prezenta lege intră în vigoare în termen de 60 de zile de la data publicării în Monitorul Oficial al României”.

„Art.8. – În termen de ... zile/luni de la data intrării în vigoare a prezentei legi, Ministerul Sănătății va elabora norme metodologice de aplicare a acesteia, care vor fi aprobate prin hotărâre a Guvernului”.

PREȘEDINTE
dr. Dragoș ILIESC


București

Nr. 41 / 14.01.2011