



biroul permanent al Senatului
433 26.8.2020

567 1.09.2020

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind identificarea distinctă și promovarea produselor agricole și alimentare de natură a indica originea geografică, locală, națională sau regională, istorică sau tradițională, pe teritoriul României

Analizând propunerea legislativă privind identificarea distinctă și promovarea produselor agricole și alimentare de natură a indica originea geografică, locală, națională sau regională, istorică sau tradițională, pe teritoriul României (b433/28.07.2020), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/3098/31.07.2020 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D843/31.07.2020,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare crearea cadrului legal în vederea stabilirii condițiilor de identificarea distinctă și promovarea produselor agricole și alimentare de natură a indica originea geografică, locală, națională sau regională, istorică sau tradițională, pe teritoriul României.

Propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea prevederilor art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se poate pronunța asupra oportunității măsurilor propuse.

2. Referitor la ipotezele juridice propuse, semnalăm că la **nivelul Uniunii Europene**, obiectul prezentului proiect este reglementat prin **Regulamentul (UE) nr.1169/2011 al Parlamentului European și al**

*Consiliului din 25 octombrie 2011 privind **informarea consumatorilor cu privire la produsele alimentare**, de modificare a Regulamentelor (CE) nr. 1924/2006 și (CE) nr. 1925/2006 ale Parlamentului European și ale Consiliului și de abrogare a Directivei 87/250/CEE a Comisiei, a Directivei 90/496/CEE a Consiliului, a Directivei 1999/10/CE a Comisiei, a Directivei 2000/13/CE a Parlamentului European și a Consiliului, a Directivelor 2002/67/CE și 2008/5/CE ale Comisiei și a Regulamentului (CE) nr. 608/2004 al Comisiei și **Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2018/775 al Comisiei din 28 mai 2018 de stabilire a normelor de aplicare a articolului 26 alineatul (3) din Regulamentul (UE) nr. 1169/2011 al Parlamentului European și al Consiliului privind informarea consumatorilor cu privire la produsele alimentare, în ceea ce privește **normele de indicare a țării de origine sau a locului de proveniență a ingredientului primar al produselor alimentare**.***

Potrivit **art.4 din Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2018/775 al Comisiei din 28 mai 2018** este prevăzut că „Prezentul **regulament este obligatoriu în toate elementele sale și se aplică direct în toate statele membre**” de la data de **1 aprilie 2020**.

Prin urmare, prevederile acestor acte europene se aplică direct și în România, în calitate de stat membru al Uniunii Europene.

Așadar, prezentul proiect ar fi trebuit elaborat ca un act normativ de stabilire a unor măsuri suplimentare de implementare a prevederilor Regulamentului de punere în aplicare (UE) 2018/775 al Comisiei din 28 mai 2018 și nu sub forma actuală, ca act de sine stătător.

3. Totodată, menționăm că dispoziții cu privire la modul de desfășurare a activităților economice, de valorificare de către producătorii agricoli, persoane fizice sau persoane fizice autorizate/întreprinderi individuale/întreprinderi familiale a produselor agricole proprii și de exercitare a comerțului cu aceste produse sunt prevăzute în cuprinsul **Legii nr.145/2014 pentru stabilirea unor măsuri de reglementare a pieței produselor din sectorul agricol**, cu modificările și completările ulterioare.

Ca urmare, apreciem că ar fi fost necesar ca dispozițiile prezentei propuneri legislative să fi fost raportate și corelate cu prevederile actelor menționate mai sus, în vederea asigurării integrării organice a reglementării în sistemul legislației și unicitatea reglementării în materie, prevăzute de art.13 și 14 din **Legea nr.24/2000**, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

4. Analizând prezenta propunere legislativă, semnalăm că aceasta **nu respectă nici normele de tehnică legislativă, obligatorii** potrivit prevederilor art.3 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Astfel, menționăm **următoarele aspecte:**

a) Potrivit prevederilor art.31 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, **Expunerea de motive**, care constituie instrumentul de prezentare și motivare a noi reglementări propuse, trebuie să cuprindă, în mod detaliat, motivul emiterii actului normativ (cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare), impactul socioeconomic (referitor la efectele asupra mediului macroeconomic și asupra mediului înconjurător), precum și impactul asupra sistemului juridic, respectiv, implicațiile pe care noua reglementare le are asupra legislației în vigoare.

Semnalăm că Expunerea de motive, care însoțește prezentul proiect, nu respectă aceste prevederi și nici nu există concordanță între motivarea expusă și conținutul propunerii legislative. Cu **titlu de exemplu**, în instrumentul de motivare se arată că:

- „Prin această lege se dorește ca și România să susțină dezvoltarea acestor forme de lucru în agricultură”,

- „implementarea unor stimulente pentru magazinele și pentru lanțurile de magazine care vor să vândă produse românești astfel rezultate se cere a fi dusă la îndeplinire”,

- „agricultura din România trebuie resetată prin predarea ștafetei celor tineri care au dorință de afirmare și dovedesc putere de muncă. Pentru această idee, agricultura de familie trebuie să fie atractivă”,

- „Obiectul acestei inițiative legislative este creșterea gradului de utilizare a potențialului agricol al României”,

dar în prezentul proiect nu se regăsesc, în mod expres, dispoziții care să reglementeze aceste aspecte.

Pe cale de consecință, Expunerea de motive ar trebui reformulată.

b) De asemenea, se constată că pentru obiectul de reglementare ales, propunerea legislativă instituie reguli insuficient conturate, ceea ce contravine prevederilor art.6 din Legea nr.24/2000 republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora „proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli **necesare, suficiente și posibile** care să conducă la o cât mai mare stabilitate și **eficiență legislativă**”.

Prin urmare, era necesară utilizarea unor formulări clare, concise și precise, care să excludă orice echivoc. Ar fi trebuit, de asemenea, evitate

enunțurile prea generale, ambigue și eliptice, care pot servi la interpretări distorsionate și care pot prejudicia stilul normativ și, totodată, pot constitui un impediment în punerea corectă în aplicare a actului normativ.

Astfel, unele dispoziții necesită a fi reformulate pentru ca textul legislativ să fie clar, fluent și inteligibil și să asigure predictibilitate normelor. În acest sens menționăm, cu *titlu de exemplu*, textele propuse pentru: **art.3**, referitor la sintagmele: „*Utilizarea sintagmelor prevăzute la articolul 2 cât și a reperelor de identificare/tricolor*” și „*cu respectarea dispozițiilor în sensul Regulamentului de punere în aplicare (UE) 2018/775 al Comisiei*”, **art.4 partea introductivă**, referitor la sintagma „*Expresiile și sintagmele enumerate nelimitativ la art.2*”, precum și la textul prevăzut la **lit.b)** ale cărui teze sunt formulate contradictoriu, **art.5 alin.(1)** referitor la sintagma „*poate include, de asemenea, utilizarea unui logo care precizează această mențiune*” și **art.7 alin.(1)** referitor la formularea „*autoritățile administrației publice locale și centrale, (...) sistemul penitenciar și cele realizate în cadrul programelor de susținere a categoriilor de persoane defavorizate, a elevilor și școlarilor, consum în unitățile proprii de alimentație și comercializare, inclusiv promovarea de produse (...), vor achiziționa cu precădere alimente identificate conform art.2 din prezenta lege*”.

Referitor la aceste aspecte, **Curtea Constituțională** s-a pronunțat în mai multe rânduri, statuând, prin **Decizia nr.448/2013**, că „*potrivit art.8 alin.(4), teza întâi din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, „textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce”, iar potrivit art.36 alin.(1) din aceeași lege, „actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie*”. Deși **normele de tehnică legislativă** nu au valoare constituțională, Curtea a constatat că prin **reglementarea acestora au fost impuse o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ**, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, **precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ**”, iar prin **Decizia nr.138/2019**, a reținut că „*legiuitorul trebuie să se raporteze la reglementările ce reprezintă un reper de claritate, precizie și previzibilitate, iar erorile de apreciere în redactarea actelor normative nu trebuie să se perpetueze în sensul de a deveni ele însele un precedent în activitatea de legiferare; din contră,*

aceste erori trebuie corectate pentru ca actele normative să contribuie la realizarea unei securități sporite a raporturilor juridice.(....)

Astfel, legiuitorul trebuie să clarifice aceste aspecte confuze din punct de vedere terminologic încă înainte de intrarea în vigoare a legii, pentru a se evita caracterul echivoc al legii; se impune, astfel, exigența ca legiferarea să fie realizată într-un mod care să imprime un plus de claritate, precizie și previzibilitate a textului”.

c) La **art.1** nu este clar dacă norma se referă la orice produs comercializat în România, indiferent de țara de proveniență, sau se au în vedere numai produsele realizate în România.

Referitor la ipoteza juridică de utilizare a însemnelor de stat pentru identificarea și promovarea produselor agricole și alimentare realizate în România, aceasta ar fi trebuit raportată și corelată cu prevederile Hotărârii Guvernului nr.544/2003 privind modelul sigiliilor cu stema României, păstrarea și utilizarea acestora, precum și scoaterea din folosință a sigiliilor cu stema României, uzate sau care devin nefolosibile.

d) Proiectul este deficitar și în ceea ce privește reglementarea răspunderii contravenționale, astfel încât aplicarea în practică a respectivelor norme ar fi imposibilă. Așadar, la **art.6**, semnalăm că redactarea textului nu întrunește condițiile de previzibilitate și accesibilitate necesare unei norme juridice și nici nu este în acord cu dispozițiile art.3 din Ordonanța Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.180/2002, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora actele normative trebuie să cuprindă, pe lângă descrierea faptelor ce constituie contravenții, și **sanctiunea** ce urmează să se aplice pentru fiecare dintre acestea.

Astfel, norma propusă face trimitere generică la sancțiunile prevăzute în cuprinsul Legii nr.363/2007, fără ca să poată fi identificate în mod concret cele aplicabile în cazul nerespectării art.3 și 4 din proiect, întrucât art.15 din Legea nr.363/2007 stabilește mai multe categorii de sancțiuni.

Pentru aceste motive, având în vedere necesitatea asigurarea rigorii normative, prin proiect ar fi trebuit să se prevadă în mod expres sancțiunile aplicabile pentru faptele stabilite drept contravenții.

Totodată, precizăm că, pentru asigurarea unei reglementări corecte și complete, art.6 ar fi trebuit să cuprindă, în alineate distincte, normele referitoare la stabilirea agenților constatatori, precum și la aplicarea, în

ceea ce privește contravențiile, a dispozițiilor Ordonanței Guvernului nr.2/2001, astfel:

„(2) Constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunilor prevăzute la alin.(1) se fac de către ...

(3) Contravențiilor prevăzute la alin.(1) le sunt aplicabile dispozițiile 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”.

5. Având în vedere observațiile de mai sus, prezenta propunere legislativă nu poate fi promovată în forma prezentată.

~~PREȘEDINTE~~
dr. Dragoș ILESCU

București
Nr. 261/25.03.2020

L. nr. 363/2007

M. Of. nr. 899/28 dec. 2007

Lege privind combaterea practicilor incorecte ale comercianților în relația cu consumatorii și armonizarea reglementărilor cu legislația europeană privind protecția consumatorilor

1 promulgată prin D. nr. 1133/2007 M. Of. nr. 899/28 dec. 2007

Decret pentru promulgarea Legii privind combaterea practicilor incorecte ale comercianților în relația cu consumatorii și armonizarea reglementărilor cu legislația europeană privind protecția consumatorilor

2 modificări prin L. nr. 130/2010 M. Of. nr. 453/2 iul. 2010

Lege pentru modificarea art. 15 alin. (1) și (2) din Legea nr. 363/2007 privind combaterea practicilor incorecte ale comercianților în relația cu consumatorii și armonizarea reglementărilor cu legislația europeană privind protecția consumatorilor

modifică art. 15 alin. (1) și (2)

3 modificări prin L. nr. 33/2015 M. Of. nr. 170/11 mar. 2015

Lege pentru modificarea Legii nr. 363/2007 privind combaterea practicilor incorecte ale comercianților în relația cu consumatorii și armonizarea reglementărilor cu legislația europeană privind protecția consumatorilor, precum și pentru completarea art. 32 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2001 privind reglementarea producției, circulației și comercializării alimentelor

modifică art. 2 lit. e), art. 4 alin. (1) partea introductivă, art. 15 alin. (1) și (2), anexa nr. 1

4 modificări prin O.G. nr. 37/2015 M. Of. nr. 654/28 aug. 2015

Ordonanță pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul protecției consumatorilor

modifică art. 4 alin. (1) partea introductivă, art. 15

aprobată cu modificări și completări prin L. nr. 51/2016 M. Of. nr. 257/6 apr. 2016

5 modificări prin L. nr. 51/2016 M. Of. nr. 257/6 apr. 2016

Lege privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 37/2015 pentru modificarea unor acte normative din domeniul protecției consumatorilor

modifică art. 16; introduce art. 13_1, 15_1, 15_2 și art. 17

6 modificări prin O.G. nr. 2/2018 M. Of. nr. 728/23 aug. 2018

Ordonanță privind pachetele de servicii de călătorie și serviciile de călătorie asociate, precum și pentru modificarea unor acte normative

abrogă art. I, IV, V și X din cadrul titlului II

L. nr. 145/2014

M. Of. nr. 794/31 oct. 2014

Lege pentru stabilirea unor măsuri de reglementare a pieței produselor din sectorul agricol

1 promulgată prin D. nr. 643/2014

M. Of. nr. 794/31 oct. 2014

Decret privind promulgarea Legii pentru stabilirea unor măsuri de reglementare a pieței produselor din sectorul agricol

2 modificări prin L. nr. 87/2016

M. Of. nr. 345/5 mai 2016

Lege privind modificarea și completarea Legii nr. 145/2014 pentru stabilirea unor măsuri de reglementare a pieței produselor din sectorul agricol

modifică art. 3 alin. (2), art. 4 alin. (1), art. 4 alin. (3), art. 4 alin. (4), art. 11 alin. (1), art. 15, art. 20;

introduce alin. (4) și (5) la art. 13;

abrogă art. 4 alin. (2), art. 4 alin. (3) lit. d) și e)

3 modificări prin L. nr. 170/2017

M. Of. nr. 571/18 iul. 2017

Lege privind modificarea Legii nr. 145/2014 pentru stabilirea unor măsuri de reglementare a pieței produselor din sectorul agricol

modifică art. 3 alin. (2), art. 8 alin. (3) și (6)

4 modificări prin L. nr. 70/2018

M. Of. nr. 252/22 mar. 2018

Lege privind modificarea și completarea Legii nr. 145/2014 pentru stabilirea unor măsuri de reglementare a pieței produselor din sectorul agricol

modifică art. 1, art. 2, art. 3 alin. (1) - (3), art. 4 alin. (1), art. 5 alin. (2), art. 6 alin. (1), art. 8 alin. (3) și (6), art. 13 alin. (1), (2) și (4), art. 14 alin. (3), art. 16 lit. c), art. 16 lit. d), art. 16 lit. e) și f), art. 16 lit. g);

introduce alin. (7) la art. 8, alin. (6) la art. 13, alin. (4) și (5) la art. 14, lit. c_1) la art. 16, lit. d_1) la art. 16, lit. f_1) la art. 16;

abrogă art. 3 alin. (4), art. 8 alin. (2)

5 modificări prin L. nr. 166/2019

M. Of. nr. 811/7 oct. 2019

Lege privind modificarea și completarea Legii nr. 145/2014 pentru stabilirea unor măsuri de reglementare a pieței produselor din sectorul agricol

modifică art. 14 alin. (3), art. 14 alin. (4) partea introductivă și lit. b), art. 14 alin. (5);

introduce pct. 1_1 la art. 2 lit. f)