



Biroul permanent al Senatului

Bp...234.../...17.05.2022...

Biroul permanent al Senatului

L...335.../...23.05.2022...

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind
etichetarea nutrițională voluntară Nutri-Score

Analizând propunerea legislativă privind etichetarea nutrițională voluntară Nutri-Score (b231/14.04.2022), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/2011/19.04.2022 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D475/20.04.2022,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.(1) lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată, și al art.33 alin.(4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ, republicat,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect, potrivit Expunerii de motive, „crearea cadrului juridic pentru utilizarea voluntară a etichetării Nutri-Score de către producătorii români”.

Prin obiectul de reglementare, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor ordinare, iar în aplicarea art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată, prima Camera sesizată este Senatul.

Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se poate pronunța asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

2. Referitor la **Expunerea de motive**, semnalăm că soluțiile pe care le cuprinde noua reglementare trebuie să fie **temeinic fundamentate**, luându-se în considerare **interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne**.

În concordanță cu aceste deziderate, dispozițiile art.31 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, impun ca **instrumentul de motivare** să prezinte cerințele care reclamă intervenția normativă – cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, principiile de bază și finalitatea reglementării propuse, cu evidențierea elementelor noi – și

să cuprindă secțiuni distincte privind **impactul financiar asupra bugetului general consolidat, impactul asupra sistemului juridic, subliniind implicațiile asupra legislației în vigoare, consultările derulate în vederea elaborării prezentei propuneri, precum și măsurile de implementare, respectiv modificările instituționale** pe care le presupune aplicarea noului act normativ.

Menționăm că, potrivit considerentelor statuate în Decizia Curții Constituționale nr.682/2012, *„dispozițiile art.6 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă, republicată [...], cu modificările și completările ulterioare, instituie obligația fundamentării actelor normative. [...]. Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, [...], încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art.1 alin.(5) [...]”*.

3. 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. Totodată, precizăm că, în cuprinsul anexei nr.1a) la Normele metodologice privind etichetarea alimentelor, sunt prevăzute **mențiuni suplimentare de etichetare pe grupe de produse**.

De asemenea, **Ordonanța de urgență a Guvernului nr.97/2001 privind reglementarea producției, circulației și comercializării alimentelor**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, 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.

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”.

În plus, semnalăm că Hotărârea Guvernului nr.723/2011 privind stabilirea cadrului legal necesar pentru aplicarea Regulamentului (CE) nr.1924/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 decembrie 2006 privind mențiunile nutriționale și de sănătate înscrise pe produsele alimentare se aplică produselor alimentare pentru care pot fi stabilite mențiuni nutriționale și de sănătate.

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, cu modificările și completările ulterioare, obiectul de reglementare al prezentului proiect ar putea fi promovat sub forma unui act modificator al uneia dintre reglementările existente deja în vigoare.

4. Menționăm că, în data de 25 octombrie 2011, a fost adoptat **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**, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (JOUE) seria L, nr.304 din 22 noiembrie 2011, care stabilește bazele pentru asigurarea unui înalt nivel de protecție a consumatorului în domeniul informațiilor referitoare la produsele alimentare, luând în considerare diferențele de percepție ale consumatorilor și nevoia acestora de informații și asigurând în același timp buna funcționare a pieței interne.

Acest regulament definește **principiile, cerințele și responsabilitățile generale** care reglementează informațiile referitoare la produsele alimentare, în special etichetarea produselor alimentare, și prevede mijloacele pentru garantarea dreptului consumatorilor la informare și procedurile pentru furnizarea corectă a informațiilor referitoare la produsele alimentare, ținând seama de necesitatea de a prevedea suficientă flexibilitate pentru a putea răspunde evoluțiilor viitoare și noilor cerințe privind informațiile.

De asemenea, dispozițiile acestui act juridic european se aplică **operatorilor din sectorul alimentar în toate etapele lanțului alimentar**, în cazul în care activitățile acestora privesc informarea consumatorilor cu privire la produsele alimentare. Acesta se aplică tuturor produselor alimentare destinate consumatorului final, inclusiv produselor alimentare livrate de unitățile de restaurație colectivă și produselor alimentare destinate a fi furnizate acestora.

În aceeași ordine de idei, se dispune că orice operator trebuie să introducă pe etichetă informații precise și corecte privind identitatea și compoziția, proprietățile sau alte caracteristici ale produsului alimentar (**art.4**), dar și utilizarea sigură a unui produs alimentar, în vederea asigurării unui nivel ridicat de protecție a sănătății și a intereselor consumatorilor, oferindu-se totodată consumatorilor finali o bază pentru a face o alegere în cunoștință de cauză și pentru a utiliza în mod sigur produsele alimentare.

Referitor la informarea consumatorilor cu privire la produsele alimentare (IPCA), potrivit **art.9 „Lista mențiunilor obligatorii”** din Regulament, etichetele trebuie să conțină următoarele elemente: denumirea produsului alimentar, lista ingredientelor, orice ingredient sau adjuvant tehnologic sau provenit dintr-o substanță sau dintr-un produs care provoacă alergii sau intoleranță, utilizat în fabricarea sau prepararea unui produs alimentar și încă prezent în produsul finit, chiar și într-o forma modificată, cantitatea de anumite ingrediente sau categorii de ingrediente, cantitatea netă de produs alimentar, data durabilității minimale sau data limită de consum, condițiile speciale de păstrare și/sau condițiile de utilizare, numele sau denumirea comercială și adresa operatorului din sectorul alimentar menționat, țara de origine sau locul de proveniență, instrucțiuni de utilizare, în cazul în care omiterea lor ar îngreuna utilizarea corectă a produsului alimentar, pentru băuturile care conțin mai mult de 1,2% de alcool în volum,

concentrația alcoolică dobândită, respectiv o declarație nutrițională ce va trebui să însoțească produsul destinat comercializării.

În plus față de aceste mențiuni, în anexa III din respectivul act european sunt reglementate **mențiunile obligatorii suplimentare pentru anumite tipuri sau categorii de produse alimentare**, astfel cum se precizează la **art.10** din Regulament, printre acestea regăsindu-se și produsele alimentare care conțin îndulcitori, respectiv adaos de zahăr sau îndulcitor/îndulcitori ori aspartam/aspartam-acetsulfam autorizați prin Regulamentul (CE) nr.1333/2008.

Potrivit dispozițiilor art.54 din Regulamentul (UE) nr.1169/2011, pentru a le permite operatorilor din sectorul alimentar să adapteze etichetarea produselor lor la noile cerințe introduse de acest act juridic european, a fost necesar să se prevadă perioade de tranziție corespunzătoare pentru aplicarea acestuia în toate statele membre. Astfel, prevederile regulamentului prin care etichetele produselor vor conține un număr mai mare de informații se aplică obligatoriu în toate statele membre începând cu data de 13 decembrie 2014, cu excepția art.9 alin.(1) lit.(l) care se aplică de la 13 decembrie 2016 și a anexei VI partea B, care se aplică de la 1 ianuarie 2014, conform art.288 din Tratatul de la Lisabona.

5. Pe de altă parte, semnalăm că, potrivit **art.3** din **Regulamentul (CE) nr.1924/2006** al Parlamentului European și al Consiliului din 20 decembrie 2006 privind mențiunile nutriționale și de sănătate înscrise pe produsele alimentare, *„mențiunile nutriționale și de sănătate nu pot fi folosite la etichetarea, prezentarea și publicitatea produselor alimentare introduse pe piața comunitară decât dacă sunt conforme cu dispozițiile prezentului Regulament”*.

Totodată, precizăm că introducerea pe piață a unor produse alimentare care au înscrise pe etichetă mențiuni de sănătate trebuie supusă procedurii de autorizare prevăzută la **art.9 - 11** din **Hotărârea Guvernului nr.723/2011**.

În completarea acestor aspecte vine și **art.45** din **Regulamentul (UE) nr.1169/2011**, care stabilește că **statele membre care consideră necesară adoptarea unor dispoziții privind informarea cu privire la produsele alimentare notifică în prealabil Comisia Europeană** și celelalte state membre în legătură cu măsurile avute în vedere și specifică motivele care stau la baza lor. Statul membru poate lua măsurile avute în vedere numai la trei luni de la notificarea menționată anterior, cu condiția să nu fi primit un aviz negativ din partea Comisiei.

În acest sens, semnalăm că, **din textul propunerii legislative, nu reiese că noile etichete ar fi fost supuse sau urmează să fie supuse unei astfel de proceduri de autorizare.**

6. Analizând întregul conținut al prezentului demers, se constată că, pentru obiectul de reglementare ales, propunerea legislativă instituie reguli insuficient conturate, fiind aproape imposibil să conducă la o cât mai mare eficiență legislativă.

Pentru a se evita lacunele legislative, potrivit art.24 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, soluțiile propuse ar trebui să acopere întreaga problematică a relațiilor sociale ce reprezintă obiectul de reglementare. În acest context, remarcăm faptul că, **textul este foarte restrâns**, rezumându-se doar la **nouă articole**, deși prezentul proiect ar urma să reglementeze un domeniu sensibil, și anume acela al etichetării suplimentare a produselor alimentare cu informații despre calitatea nutrițională a alimentelor.

Fără să ne pronunțăm asupra oportunității unui asemenea demers, semnalăm că **prezenta propunere legislativă nu respectă dispozițiile constituționale ale art.74 alin.(4)**, potrivit căroră „**propunerile legislative trebuie prezentate numai în forma cerută pentru proiectele de legi**”. În acest sens, la elaborarea propunerilor legislative trebuie respectate **normele de tehnică legislativă prevăzute de Legea nr.24/2000**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căroră „**proiectele de legi, propunerile legislative și celelalte proiecte de acte normative se redactează în forma prescriptivă proprie actelor juridice**”, iar „**prin modul de exprimare actul normativ trebuie să asigure dispozițiilor sale un caracter obligatoriu**” [art.8 alin.(1) și (2) din lege] și **nu unul voluntar**, astfel cu reiese din **titlul și din cuprinsul art.1, 3, 5 și 6** ale propunerii legislative.

Totodată, actele normative trebuie să fie redactate în mod inteligibil și unitar, în conformitate cu principiile uniforme de prezentare și de tehnică legislativă, astfel încât cei cărora le sunt adresate să își poată cunoaște **drepturile și obligațiile**.

De asemenea, textul unui act normativ trebuie să fie unitar și în raport cu celelalte acte din legislația internă, fiind necesară respectarea

principiului ierarhiei actelor normative, evitându-se paralelisme și contradicțiile.

Mai mult decât atât, un act normativ trebuie să îndeplinească anumite cerințe de claritate și previzibilitate, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat.

Semnalăm că, în **Decizia nr.283 din 21 mai 2014**, Curtea Constituțională a reținut faptul că *„în jurisprudența sa, s-a mai pronunțat cu privire la critici de neconstituționalitate raportate la art.1 alin.(5) din Constituție prin prisma încălcării Legii nr.24/2000. Astfel, în privința incidenței normelor de tehnică legislativă în cadrul controlului de constituționalitate, Curtea a mai arătat că deși ele „nu au valoare constituțională, [...] prin reglementarea acestora legiuitorul a impus 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. Astfel, respectarea acestor norme concurează la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară” (Decizia nr.26 din 18 ianuarie 2012, Decizia nr.681 din 27 iunie 2012, Decizia nr.447 din 29 noiembrie 2013 sau Decizia nr.448 din 29 octombrie 2013). De aceea, „nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii” (Decizia nr.26 din 18 ianuarie 2012 și Decizia nr.448 din 29 octombrie 2013)”*.

*

* *

Față de cele mai sus menționate, apreciem că soluția legislativă preconizată ar trebui reconsiderată în totalitate, în vederea respectării dispozițiilor legale, întrucât, în forma prezentată, aceasta nu poate fi promovată.

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE

București
Nr.540/13.05.2022