



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Bp. 434 / 1.08.2023

Biroul permanent al Senatului

L. 512 / 5.09.2023

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă privind utilizarea anumitor
semne distinctive opționale pe produsele alimentare**

Analizând propunerea legislativă privind utilizarea anumitor semne distinctive opționale pe produsele alimentare (b431/27.06.2023), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/3639/10.07.2023 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D741/10.07.2023,

CONSILIUL LEGISLATIV

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

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare crearea cadrului legal pentru condițiile de utilizare a anumitor informații distinctive opționale privind etichetarea, prezentarea sau publicitatea produselor alimentare, care se pot utiliza de către operatorul din cadrul sectorului alimentar, în scopul promovării produselor alimentare autohtone.

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

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

4. Referitor la **Expunerea de motive**, precizăm că aceasta nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare, prevăzută la art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, neexistând referiri, spre exemplu, la impactul

socio-economic, la impactul asupra sistemului juridic, subliniind implicațiile asupra legislației în vigoare, la consultările derulate în vederea elaborării prezentei propuneri și nici la măsurile de implementare pe care le presupune aplicarea noului act normativ.

Față de cele prezentate anterior, semnalăm caracterul incomplet al instrumentului de prezentare și motivare.

5. Din punct de vedere al dreptului european, prezentul demers normativ intră sub incidența reglementărilor europene statuate la nivelul **Politicii Uniunii Europene în domeniul protecției consumatorilor**, integrate segmentului legislativ dedicat - *Protecției, sănătății și securității*, în sectorul - *Informarea, educarea și reprezentarea consumatorilor*.

În raport de *obiectul specific* de reglementare, la nivelul **dreptului european derivat**, prezintă incidență directă atât **dispozițiile Regulamentului (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, cu modificările ulterioare, cât și ale Regulamentului (CE) nr. 178/2002 al Parlamentului European și al Consiliului din 28 ianuarie 2002 de stabilire a principiilor și a cerințelor generale ale legislației alimentare, de instituire a Autorității Europene pentru Siguranța Alimentară și de stabilire a procedurilor în domeniul siguranței produselor alimentare¹, cu modificările ulterioare, dispoziții obligatorii și direct aplicabile în ordinea juridică a României, conform art. 288 din Tratatul de la Lisabona.**

În raport de obiectul de reglementare propus de inițiatori, dispozițiile **art. 39** din varianta consolidată a **Regulamentului (UE) nr. 1169/2011** din data de **01 ianuarie 2018**, precizează în contextul

¹ Regulamentul (CE) nr. 178/2002 de stabilire a principiilor și a cerințelor generale ale legislației alimentare atribuie operatorilor din sectorul alimentar și celor cu activitate în domeniul hranei pentru animale responsabilitatea principală privind respectarea și verificarea respectării cerințelor legislației alimentare din aceste sectoare. În acest sens, actorii majori din lanțul de aprovizionare cu produse alimentare se bazează adesea pe sistemele de certificare pentru a se asigura că un produs respectă cerințele și pentru a-și proteja reputația și interesele în ceea ce privește responsabilitatea în eventualitatea unui incident privind siguranța alimentară.

alin. (1) că: „În afara mențiunilor obligatorii prevăzute la articolul 9 alineatul (1) și la articolul 10, în conformitate cu procedura stabilită la articolul 45, **statele membre pot adopta dispoziții privind mențiuni obligatorii suplimentare pentru anumite tipuri sau categorii de produse alimentare, pentru cel puțin unul dintre următoarele motive: (a) protecția sănătății publice; (b) protecția consumatorilor; (c) prevenirea fraudelor; (d) protecția drepturilor de proprietate industrială și comercială, a indicațiilor de proveniență, a denumirilor de origine înregistrate și prevenirea concurenței neloiale**”.

Totodată prevederile **alin. (2)** al aceluiași articol din regulament prevăd că „**statele membre pot introduce dispoziții privind menționarea obligatorie a țării de origine sau a locului de proveniență a produselor alimentare numai atunci când există dovada unei legături între anumite calități ale produsului și originea sau proveniența sa**” și, respectiv că, „**odată cu notificarea Comisiei în legătură cu astfel de dispoziții, statele membre oferă dovezi conform cărora majoritatea consumatorilor consideră că furnizarea acestor informații prezintă o importanță deosebită**”.

În acest sens sunt importante dispozițiile Comunicării Comisiei – Orientările UE privind cele mai bune practici pentru sistemele de certificare voluntară a produselor agricole și alimentare (2010/C341/04)², menite a spori eficiența acestor sisteme de etichetare suplimentară voluntară, prin: clarificarea cerințelor sistemelor; sporirea oportunităților de piață și reducerea costurilor pentru fermieri și producători; protejarea intereselor și a reputației în ceea ce privește responsabilitatea în privința declarațiilor referitoare la produs și a mențiunilor de pe etichetă pentru angrosiști și comercianți cu amănuntul; furnizarea de informații fiabile și de încredere privind produsele pentru consumatori și asigurarea respectării normelor pieței interne a UE, și în special, a celor legate de comportamentul anticoncurențial³.

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=celex%3A52010XC1216%2802%29> ;

³ Măsurile din cadrul acestor linii directoare precizate în Comunicarea Comisiei (2010/C341/04) recomandă statelor membre ca *etichetele produselor să nu inducă consumatorii în eroare și să nu facă afirmații înșelătoare despre un produs în ceea ce privește : natura, identitatea, proprietățile, compoziția, cantitatea, durabilitatea, originea, modul de fabricare sau de obținere; calitățile pe care nu le deține sau caracteristici speciale, atâta vreme cât produsele alimentare similare posedă aceleași caracteristici; publicitatea sau promovarea într-o manieră care discreditează siguranța altor produse de pe piață sau fiabilitatea controalelor oficiale.*

Analizat din perspectiva dreptului european, propunerea legislativă supusă avizării nu constituie transpunerea unui document juridic european și nici nu are drept finalitate crearea cadrului normativ necesar punerii directe în aplicare a unui regulament european.

6. Semnalăm că 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, **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”*.

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.

7. 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.

Pe de altă parte, semnalăm că, potrivit 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.**

8. 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 **șapte articole**, deși prezentul proiect preconizează reglementarea unui domeniu sensibil, și anume acela al utilizării, între informațiile cuprinse în etichetă, a unor **semne distinctive optionale**, precum „termenul de produs autohton ori alt termen, indicație sau informație distinctivă care se referă la originea autohtonă a produsului alimentar”.

Fără să ne pronunțăm asupra oportunității unui asemenea demers, semnalăm că **prezenta propunere legislativă nu respectă dispozițiile art. 74 alin. (4) din Constituția României**, 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 cum reiese din **titlul și din cuprinsul art. 1, 3 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**.

În acest sens, menționăm, ca exemplu, norma preconizată la **art. (1) alin. (4)**, întrucât stabilirea generică a obligației operatorului în sectorul alimentar de a dispune de un „sistem de trasabilitate”, fără a se preciza în ce constă acest sistem nu este de natură să respecte

cerințele de claritate, previzibilitate și accesibilitate specifice normelor juridice.

De asemenea, referitor la norma de la **art. 4 alin. (3)** prin care sunt stabiliți agenții constatatori ai contravențiilor, precizăm că dispoziția ar fi trebuit să aibă în vedere „persoanele împuternicite din cadrul Autorității Naționale Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor”, întrucât, potrivit art. 15 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 agenți constatatori pot fi **persoanele** anume prevăzute în actul normativ, și **nu anumite instituții ori autorități**.

Totodată, menționăm și faptul că textul propus pentru **art. 6** în cuprinsul căruia utilizarea sintagmei „**conform reglementărilor prezentei legi, dar care nu respectă cerințele acesteia**, poate fi introdus pe piață timp de 1 an de la intrarea în vigoare a prezentei legi și poate rămâne pe piață până la sfârșitul perioadei de valabilitate” lipsește de claritate și predictibilitate norma, întrucât nu se înțelege sensul acesteia și, în cazul în care este avut în vedere „**reglementările prezentei legi**”, nu sunt precizate articolele care reglementează respectivele „cerințe”.

În concluzie, semnalăm lipsa de previzibilitate a soluțiilor preconizate prin prezenta propunere, nefiind respectate prevederile art. 8 alin. (4) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia „**Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce**” și nici pe cele ale art. 36 alin. (1) - „**Actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc**”.

*

* *

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.

PRESEDINTE

Florin IORDACHE

București

Nr. 756/31.07.2023

L. nr. 168/2017

M. Of. nr. 556/13 iul. 2017

741

Lege privind instituirea zilei de 10 octombrie - Ziua națională a produselor agroalimentare românești

¹ promulgată prin D. nr. 629/2017

M. Of. nr. 556/13 iul. 2017

Decret pentru promulgarea Legii privind instituirea zilei de 10 octombrie - Ziua națională a produselor agroalimentare românești

Legea laptelui și a produselor lactate

1 promulgată prin D. nr. 1277/2022 M. Of. nr. 1110/17 nov. 2022
Decret privind promulgarea Legii laptelui și a produselor lactate