



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

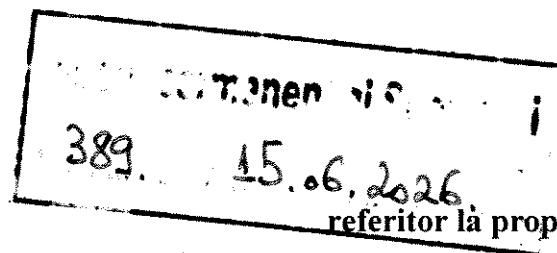
www.ces.ro

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

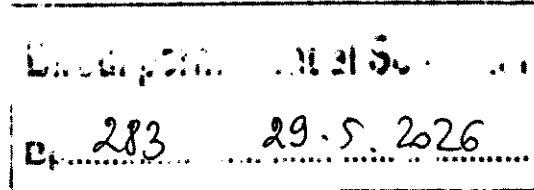
Membru al Uniunii Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare Francofone (UCESIF)

„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)

Nr. 3590/20.05.2026



AVIZ



referitor la propunerea legislativă privind etichetarea
frontală de avertizare nutrițională a produselor alimentare
preambalate cu conținut ridicat de zaharuri, sare, grăsimi
saturate sau valoare energetică ridicată (b283/06.05.2026)

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 *propunerii legislative privind etichetarea frontală de avertizare nutrițională a produselor alimentare preambalate cu conținut ridicat de zaharuri, sare, grăsimi saturate sau valoare energetică ridicată (b283/06.05.2026).*

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 20.05.2026, desfășurată online, conform prevederilor Hotărârii Plenului nr.86/17.05.2022, avizează **NEFAVORABIL** prezentul proiect de act normativ, cu următoarea **motivare**:

- există suficiente prevederi atât în legislația națională cât și în cea europeană care stabilesc informațiile ce trebuie cuprinse pe etichetă. Orice nouă obligație trasată

în acest sens conduce la creșterea costului produselor ca urmare a adăugării costurilor generate de producerea de noi ambalaje sau etichete;

➤ incompatibilitate cu dreptul Uniunii Europene și risc de fragmentare a pieței interne

○ cadrul juridic european aplicabil

- etichetarea produselor alimentare este un domeniu armonizat la nivelul Uniunii Europene prin Regulamentul (UE) nr. 1169/2011 al Parlamentului European și al Consiliului privind informarea consumatorilor cu privire la produsele alimentare. Articolul 35 din acest Regulament permite statelor membre să introducă sisteme suplimentare de prezentare a declarației nutriționale, însă cu respectarea unor condiții stricte: informațiile trebuie să fie obiective, nediscriminatorii și să nu inducă în eroare;
- preambulul aceluiași Regulament stabilește, în termeni care nu lasă loc de interpretare, că „în ceea ce privește chestiunile armonizate în mod specific prin prezentul regulament, statele membre nu ar trebui să fie în măsură să adopte dispoziții naționale, cu excepția cazurilor permise de dreptul uniunii”. Introducerea unui sistem național obligatoriu de avertizare nutrițională frontală constituie, prin natura sa, o dispoziție națională care operează tocmai într-un domeniu armonizat la nivel european, ceea ce o plasează, în principiu, în afara marjei de apreciere recunoscute statelor membre;
- chiar în ipoteza în care s-ar admite că art. 35 deschide o fereastră de posibilitate pentru inițiativa națională, acesta condiționează orice formă suplimentară de prezentare a declarației nutriționale de îndeplinirea cumulativă a patru condiții, din care propunerea legislativă nu demonstrează satisfacerea niciuneia:
 - fundamentare științifică — informațiile și necesitatea exprimării alternative trebuie justificate prin „cercetări fiabile și pertinente din punct de vedere științific”, cerință pe care expunerea de motive o ignoră complet, neprezentând niciun studiu care să demonstreze că etichetarea actuală obligatorie este inadecvată sau insuficient înțeleasă de consumatorul român;
 - consultare largă a grupurilor de părți interesate — propunerea nu documentează nicio consultare formală cu industria alimentară, organizațiile de consumatori sau autoritățile de resort;

- caracter obiectiv și nediscriminatoriu — formulările extrem de vagi, lăsate integral pe seama normelor metodologice, nu pot asigura o aplicare obiectivă și uniformă, putând genera clasificări arbitrare ale produselor;
- evitarea obstacolelor în calea liberei circulații a bunurilor — cerință pe care propunerea o încalcă structural, astfel cum este detaliat mai jos;
- propunerea legislativă instituie un sistem obligatoriu și uniform de avertizare nutrițională, ceea ce depășește marja de apreciere pe care Regulamentul 1169/2011 o oferă statelor membre. Conform jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene, măsurile naționale care impun cerințe suplimentare față de cadrul armonizat pot constitui obstacole nejustificate în calea liberei circulații a mărfurilor (art. 34-36 TFUE), în special atunci când vizează produse deja comercializate legal în alte state membre;
- interdicția utilizării pe ambalaj a mascotelor, personajelor animate, jucăriilor promoționale sau colecțiilor pentru produsele care poartă una sau mai multe avertizări intră în conflict cu drepturi de proprietate intelectuală existente și cu contracte comerciale în derulare, fără să prevadă un mecanism de tranziție adecvat sau de compensare. Sub aspect de drept european, semnalăm că Directiva 2005/29/CE privind practicile comerciale neloiale prevede deja, la nivel armonizat la nivelul UE, o interdicție privind includerea în reclame sau alte forme de promovare a unor îndemnuri directe adresate copiilor de a achiziționa produse. Propunerea legislativă introduce o măsură suplimentară față de un cadru deja armonizat, ceea ce ridică, și din această perspectivă, probleme de compatibilitate cu dreptul UE. Totodată, sintagma „*elemente de prezentare comercială care se adresează în mod evident copiilor*” este extrem de vagă și contrară normelor de tehnică legislativă, fiind susceptibilă să genereze interpretări divergente din partea autorităților de control și să creeze o impredictibilitate sistemică pentru operatorii economici. Reamintim că protecția sănătății copiilor presupune măsuri cuprinzătoare, centrate pe educație nutrițională și capacitate decizională informată — nu doar restricții de ambalaj, care reprezintă soluții punctuale și disproporționate față de amploarea fenomenului vizat;

- procesul de armonizare europeană în curs
 - Comisia Europeană a inițiat, în cadrul Strategiei „From farm to fork”, un amplu proces de revizuire a Regulamentului 1169/2011, în vederea adoptării unui sistem armonizat și obligatoriu de etichetare nutrițională frontală la nivelul întregii Uniuni Europene. Consultările publice și avizele EFSA au însoțit acest proces încă din anul 2021;
 - adoptarea în acest moment a unui sistem național obligatoriu, anterior stabilirii cadrului european comun, expune România la riscul real de a impune operatorilor economici costuri semnificative de adaptare a ambalajelor, pentru ca ulterior aceste ambalaje să necesite o nouă revizuire odată cu intrarea în vigoare a reglementării UE armonizate;
- obligația de notificare — risc juridic în procedura europeană
 - propunerea legislativă recunoaște, la art. 14, că implementarea sa presupune parcurgerea procedurilor de notificare prevăzute de Regulamentul (UE) 2015/1535 (notificarea reglementărilor tehnice) și posibil Regulamentul 1169/2011. Experiența altor state membre arată că, în situații similare, Comisia Europeană a emis observații sau chiar avize detaliate față de sisteme naționale de etichetare nutrițională frontală, iar procedura poate conduce la blocarea aplicării legii sau la modificări obligatorii ale acesteia. Adoptarea propunerii legislative în forma propusă, anterior parcurgerii cu succes a procedurii de notificare (TRIS), creează incertitudine juridică semnificativă;
- sarcini disproporționate asupra operatorilor economici și generarea barierelor pe piața unică
 - sistemul de avertizare obligatorie, aplicat exclusiv pe teritoriul României, poate genera efecte asimetrice: producătorii români vor fi obligați să aibă ambalaje specifice pentru piața internă (cu avertizare) și ambalaje distincte pentru export, generând costuri duble de producție și logistică. Producătorii din alte state membre care comercializează produse pe piața românească, deja etichetate conform altor sisteme naționale (Nutri-Score, semaforul nutrițional britanic etc.), vor trebui să readapteze ambalajele sau, alternativ, pot invoca incompatibilitatea cu dreptul UE;
 - totodată, subliniem faptul că propunerea obligă în mod implicit producătorii europeni care furnizează produse pe piața românească să instituie o linie de ambalare distinctă, dedicată exclusiv pieței naționale, pentru a respecta cerințele de etichetare specifice României. Această

obligatie de facto transformă etichetarea obligatorie națională într-o barieră structurală la import, echivalentă funcțional cu o restricție cantitativă interzisă prin art. 34 TFUE — cu atât mai mult cu cât produsele respective sunt deja legal comercializate în alte state membre, conform normelor europene în vigoare. Sarcina este disproporționată în special pentru producătorii de dimensiuni medii care nu dispun de flexibilitatea logistică a marilor grupuri multinaționale, ceea ce distorsionează suplimentar concurența pe piața internă;

- deși inițiativa legislativă prevede un termen de conformare de 18 luni și posibilitatea epuizării stocurilor în 6 luni, costurile de redesignare a ambalajelor, actualizare a materialelor comerciale și adaptare a platformelor online sunt semnificative. Chiar expunerea de motive recunoaște că IMM-urile pot resimți aceste costuri mai puternic raportat la cifra de afaceri, propunând excepții tehnice — care însă rămân de definit prin norme metodologice inexistente la momentul adoptării legii;

➤ insuficiența bazei legislative — delegare excesivă la norme metodologice inexistente

- miezul operațional al întregii propuneri legislative — pragurile nutriționale, forma grafică a avertizărilor, dimensiunile minime, contrastul, poziționarea, excepțiile justificate și modalitatea de actualizare — este în întregime delegat unor norme metodologice aprobate prin hotărâre a Guvernului, ce urmează a fi elaborate în 12 luni de la intrarea în vigoare a legii (art. 6). Aceasta înseamnă că textul de propunere legislativă este, de fapt, o normă-cadru vidă de conținut operațional, incapabilă să producă efecte juridice în absența actelor normative secundare. Conform principiilor constituționale privind claritatea și previzibilitatea normelor juridice, o lege nu poate fi adoptată cu elemente esențiale de aplicare nedeterminate, lăsate la aprecierea puterii executive;
- totodată, informațiile incluse în textul proiectului sunt insuficiente și ambiguu reglementate, fiind imperios necesară definirea și reglementarea corectă a intenției de reglementare — raționamentul aplicându-se cu forță sporită față de o propunere de lege, cu un rang normativ superior;
- fără stabilirea prin lege a pragurilor nutriționale concrete, consumatorul, operatorul economic și autoritatea de control nu pot anticipa care produse

vor fi marcate cu avertizări. Pragurile vor fi stabilite prin hotărâre de Guvern, cu avizul Ministerului Sănătății, al Autorității Naționale pentru Protecția Consumatorilor și al Autorității Naționale Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor pe baza dovezilor științifice — un proces lung și susceptibil de contestații. Există riscul real ca pragurile stabilite să nu fie fundamentate pe evidențe solide.

- riscul concret este că normele metodologice pot întârzia sau nu vor fi niciodată emise, chiar dacă propunerea legislativă va fi adoptată, producând incertitudine în sarcina operatorilor economici și inaplicabilitate de facto a reglementării;
- caracter sancționatoriu disproporționat față de scopul preventiv declarat
- sancțiunile maxime (150.000 lei, plus dublare pentru recidivă) sunt excesiv de ridicate în raport cu scopul declarat preventiv al legii și cu impactul bugetar redus asumat de inițiatorul propunerii. Expunerea de motive afirmă că scopul nu este sancționarea industriei, ci crearea unui cadru predictibil, însă textul art. 13 nu corespunde acestui deziderat;
 - mai mult, categoriile de contravenienți vizați includ distribuitorii și comercianții, care nu au niciun control asupra procesului de etichetare al produselor — responsabilitate ce incumbă exclusiv producătorilor și importatorilor. Sancționarea lanțului de distribuție pentru avertizări lipsă sau incorecte aplicate de producători reprezintă o răspundere obiectivă indirectă, incompatibilă cu principiul culpei personale în materie contravențională.

**Președinte,
Sterică FUDULEA**



Digitally signed
by Fudulea
Sterica
Date:
2026.05.28
15:09:56 EEST