



AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind etichetarea produselor alimentare procesate pentru reducerea riscului de boală cardiovasculară

Analizând propunerea legislativă etichetarea produselor alimentare procesate pentru reducerea riscului de boală cardiovasculară, transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.B142 din 31.03.2016,

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 stabilirea unor măsuri în vederea reducerii riscului apariției bolilor cardiovasculare.

Astfel cum rezultă din cuprinsul Expunerii de motive, se urmărește etichetarea obligatorie a tuturor alimentelor procesate, prin aplicarea unui simbol dreptunghiular plin, de culoare roșie/galbenă/verde, care să aibă inscripționat în interior, cu caractere ușor lizibile, care este conținutul de sare, zahăr sau grăsimi ce determină un risc redus, mediu sau major pentru sănătatea consumatorilor.

De asemenea, prin prezenta propunere legislativă se dorește să se instituie tichetele de masă „BIO”, prin completarea Legii nr.142/1998 privind acordarea tichetelor de masă, cu modificările și completările ulterioare, în vederea stimulării consumatorilor să cumpere alimente neprocesate, evitând consumul de sare, zahăr și grăsimi, precum și de diverși aditivi sau conservanți.

Prin conținutul său normativ, proiectul se înscrie în categoria legilor ordinare, prima Cameră sesizată fiind Senatul, în conformitate cu prevederile art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată.

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. 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 minimele, 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”.

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.

3. 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, asigurând în același timp buna funcționare a pieței interne.

Prevederile 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.

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.

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. Totodată, potrivit art.55 din Regulament, prevederile acestuia 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, deja, de la 1 ianuarie 2014*, conform art.288 din Tratatul de la Lisabona.

În acest context normativ, promovarea prezentei propuneri legislative va conduce la un paralelism de reglementare neagreat de normele de tehnică legislativă.

4. Fără să ne pronunțăm asupra oportunității unui asemenea demers, semnalăm că prezenta propunere legislativă nu respectă dispozițiile constituționale ale art.74 alin.(4), potrivit cărora „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 cărora „Proiectele de legi, propunerile legislative și celelalte proiecte de acte normative se redactează în forma prescriptivă proprie actelor juridice” (art.8 din lege) și nu sub forma în care este prezentată prezenta propunere.

Potrivit art.25 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în cadrul soluțiilor legislative preconizate,

trebuie să se realizeze o configurare explicită a conceptelor și a noțiunilor folosite în noua reglementare, pentru a se asigura înțelegerea corectă și a se evita interpretarea greșită.

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 - și poată cunoaște drepturile și obligațiile.

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.

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)”.

5. În acest context, menționăm **redarea defectuoasă a titlului** (nu există deplină concordanță între acesta și conținutul proiectului, care nu cuprinde doar noi reguli de etichetare a alimentelor procesate în vederea reducerii riscului apariției bolilor cardiovasculare, ci și completarea Legii nr.142/1998 privind acordarea tichetelor de masă, cu modificările și completările ulterioare, în vederea instituirii tichetelor de masă „BIO”), precum și a **formulei introductive**, dar și

faptul că prezentul proiect **nu este structurat pe articole marcate cu cifre arabe**, așa cum impun cerințele de tehnică legislativă, ci este format din trei articole marcate cu cifre romane, specifice actelor de modificare și de completare, care la rândul lor conțin articole marcate cu cifre arabe.

6. Totodată, precizăm că soluțiile promovate prin prezenta inițiativă legislativă sunt insuficient conturate, deoarece ipotezele juridice nu acoperă întreaga problematică a relațiilor sociale ce reprezintă obiectul de reglementare, nerespectându-se dispozițiile art.24 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Astfel, primul articol ar trebui să cuprindă obiectul de reglementare, în următorul articol ar trebui să regăsim scopul emiterii actului normativ și abia ulterior să fie prevăzut un element structural în care să fie redată definițiile expresiilor enumerate la **actualul art.I art.1**, identificate prin utilizarea literelor alfabetului, potrivit prevederilor art.49 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

7. De asemenea, norma de la **actualul art.II**, prin care se dorește completarea Legii nr.142/1998, cu modificările și completările ulterioare, ar fi trebuit redată în finalul proiectului, reformulată în mod corespunzător pentru a răspunde exigențelor specifice actelor normative de modificare și, respectiv, de completare, astfel:

„Art. ... - Legea nr.**142/1998** privind acordarea tichetelor de masă, **publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 13 iulie 1998**, cu modificările și completările ulterioare, se completează după cum urmează:

1. După alineatul (6) al articolului 1 se introduce un nou alineat, alin.(7), cu următorul cuprins:

„(7) (se va reda textul propus pentru acest alineat)”.

2. După alineatul (3) al articolului 3 se introduce un nou alineat, alin.(4), cu următorul cuprins:

„(4) (se va reda textul propus pentru acest alineat)”.

3. După alineatul (2) al articolului 5 se introduce un nou alineat, alin.(2¹), cu următorul cuprins:

„(2¹) (se va reda textul propus pentru acest alineat)”.

4. După alineatul (2) al articolului 6 se introduce un nou alineat, alin.(2¹), cu următorul cuprins:

„(2¹) (se va reda textul propus pentru acest alineat)”.

Precizăm că la dispoziția de completare de la pct.3 s-a avut în vedere faptul că, în urma modificării actului normativ de bază prin Legea nr.291/2013, art.5 cuprinde **alin.(1) – (5)**. Ca urmare, nu se poate introduce un nou alin.(3) în cuprinsul art.5, astfel cum se propune la actualul art.II pct.3, deoarece există deja un alin.(3).

8. Proiectul este deficitar și în ceea ce privește reglementarea răspunderii contravenționale, astfel încât aplicarea în practică a respectivelor norme ar fi imposibilă. Avem în vedere, în primul rând, faptul că din reglementarea propusă la **actualul art.III art.1** nu reiese cu claritate natura juridică a răspunderii pentru nerespectarea dispozițiilor „art.I.2”. În situația în care se are în vedere instituirea răspunderii contravenționale, astfel cum reiese, indirect, din textul propus la **alin.(2)**, semnalăm următoarele:

a) pentru o corectă reglementare, **partea introductivă a actualului alin.(2)** ar fi trebuit formulată, astfel:

„Nerespectarea prevederilor **art.2** constituie contravenție și se sancționează după cum urmează:”.

Cu toate acestea, este de analizat cum se va constata nerespectarea obligației prevăzute la **actualul art.I art.2 alin.(1)**, în condițiile în care proiectul nu reglementează modalitatea de finalizare a procedurii de „identificare” a produselor alimentare care prezintă un risc cardiovascular pentru consumatori. Apreciem, de aceea, că și norma propusă pentru **actualul art.I art.2 alin.(1)** ar trebui reanalizată și completată în mod corespunzător.

b) la **actualul art.III art.1 alin.(2)**, în ceea ce privește modalitatea de sancționare a nerespectării obligațiilor prevăzute la actualul art.I art.2 alin.(1), precizăm că aceasta nu este specifică răspunderii contravenționale și trebuie, de aceea, reanalizată și reformulată.

Pe de altă parte, din reglementarea propusă rezultă că se are în vedere instituirea unui tip de recidivă contravențională, urmând ca a doua săvârșire a faptei să fie sancționată mai grav decât prima săvârșire. Trebuie precizat că, în lipsa unor prevederi exprese referitoare la modalitatea de ținere a evidenței contravențiilor constatate, aplicarea în practică a acestor norme este imposibilă.

În al doilea rând, nu se prevede cine anume are competența constatării contravenției și a aplicării sancțiunii. În acest sens, precizăm că, potrivit art.15 alin.(1) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, aprobată cu modificări și completări prin Legea

nr.180/2002, cu modificările și completările ulterioare, contravenția se constată printr-un proces-verbal încheiat de **persoanele anume prevăzute în actul normativ care stabilește și sancționează contravenția**, denumite în mod generic agenți constatatori. Prin urmare, în lipsa unei precizări exprese în cuprinsul proiectului referitoare la stabilirea agenților constatatori, nicio persoană nu este îndreptățită să constate respectiva contravenție. Pe cale de consecință, nu este posibilă nici aplicarea vreunei sancțiuni.

În plus, din proiect lipsește norma necesară privind aplicarea, în ceea ce privește contravenția prevăzută la **actualul art.III art.1 alin.(2)**, a dispozițiilor reglementării-cadru în materie, respectiv **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.**

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

Față de această observație, precizăm că dispozițiile **art.2 și 3 ale actualului art.III** sunt formulate ambiguu.

10. Referitor la cele două **anexe** care însoțesc propunerea legislativă, menționăm că nu respectă dispozițiile art.57 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nefiind marcare prin poziționarea în colțul din dreapta sus al primei pagini a expresiei „Anexa nr. ...” și neavând un titlul care să cuprindă exprimarea sintetică a ideii din textul de trimitere.

11. Față de cele de mai sus, în redactarea actuală, propunerea legislativă nu poate fi promovată.


PREȘEDINTE
dr. Dragoș ILIESCU

București

Nr. *402/27.04.2016.*

Lege privind acordarea tichetelor de masă

Notă: (v. Decizia I.C.C.J. nr. 14/2008 - M. Of. nr. 853/18 dec. 2008 (art. 1 alin. (1) și (2)):

- 1 completat prin O.U.G. nr. 5/2007 M. Of. nr. 129/22 feb. 2007 *introduce alin.(3) la art.3*
Ordonanță de urgență pentru completarea art. 3 din Legea nr. 142/1998 privind acordarea tichetelor de masă
aprobată prin L. nr. 154/2007 M. Of. nr. 395/12 iun. 2007
- 2 modificări prin L. nr. 154/2007 M. Of. nr. 395/12 iun. 2007 *aprobă O.U.G. nr. 5/2007*
Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 5/2007 pentru completarea art. 3 din Legea nr. 142/1998 privind acordarea tichetelor de masă
- 3 modificări prin O.U.G. nr. 58/2010 M. Of. nr. 431/28 iun. 2010 *se abrogă prevederile privind scutirea de la plata impozitului pe veniturile din salarii stabilite potrivit art. 8*
Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea Legii nr. 571/2003 privind Codul fiscal și alte măsuri financiar-fiscale
aprobată prin L. nr. 279/2010 M. Of. nr. 878/28 dec. 2010
- 4 modificări prin O.U.G. nr. 121/2011 M. Of. nr. 931/29 dec. 2011 *modifică art. 3 alin. (2)*
Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea unor acte normative
aprobată cu completări prin L. nr. 127/2013 M. Of. nr. 246/29 apr. 2013
- 5 modificări prin L. nr. 291/2013 M. Of. nr. 701/15 nov. 2013 *modifică art. 1, art. 2, art. 4, art. 5, art. 6, art. 7 alin. (2) și (4), art. 9, art. 12*
Lege pentru modificarea Legii nr. 142/1998 privind acordarea tichetelor de masă