



Biroul permanent al Senatului  
Bp 619 12.12.2014

**AVIZ**  
**referitor la propunerea legislativă privind etichetarea produselor  
alimentare care conțin gluten și/sau lactoză**

Analizând propunerea legislativă privind etichetarea produselor alimentare care conțin gluten și/sau lactoză, transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.B619 din 3.12.2014,

**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. Prezenta propunere legislativă are ca obiect de reglementare instituirea unor reguli privind etichetarea produselor alimentare, în scopul asigurării informării consumatorului asupra existenței glutenului și/sau a lactozei în respectivele produse.

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

2. Menționăm că o propunere legislativă privind etichetarea produselor care conțin gluten, transmisă de către Secretarul General al Senatului cu adresa nr.B414/24.06.2010 și avizată favorabil cu observații și propuneri de Consiliul Legislativ cu avizul nr.943 din 21.07.2010, **a fost respinsă de Senat la data de 24.11.2010 și de Camera Deputaților la data de 25.09.2012.**

3. Semnalăm că, deși titlul proiectului are în vedere doar produsele alimentare care conțin gluten, art.1 instituie obligația de a inscripționa atât produsele care conțin gluten și/sau lactoză (alin.(1)), cât și produsele care nu conțin gluten și/sau lactoză (alin.(2)).

Precizăm că modalitatea de etichetare a alimentelor în ceea ce privește conținutul de gluten și/sau lactoză al acestor, este reglementat atât la nivelul dreptului Uniunii Europene, cât și prin acte normative interne prin care se realizează transpunerea unor directive, după cum urmează:

a) În ceea ce privește **alimentele care conțin gluten și/sau lactoză**, modalitatea de etichetare a acestora este reglementată prin Directiva nr.2000/13/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 martie 2000 privind apropierea legislațiilor statelor membre referitoare la etichetarea și prezentarea produselor alimentare, precum și la publicitatea acestora, act transpus în legislația internă **prin Hotărârea Guvernului nr.106/2002 privind etichetarea alimentelor, cu modificările și completările ulterioare.**

Astfel, **Normele metodologice privind etichetarea alimentelor prevăzute în anexa nr.1 la Hotărârea Guvernului nr.106/2002, cu modificările și completările ulterioare**, reglementează obligativitatea indicării pe eticheta ce însoțește alimentul destinat comercializării, prin folosirea cuvântului „conține”, urmat de numele ingredientului/ingredientelor respectiv/respective, a „Cerealelor care conțin gluten (grâu, secară, orz, ovăz, grâu spelt, grâu mare sau hibridi ai acestora) și a produselor derivate” și, respectiv, a „Laptelui și produselor derivate (inclusiv lactoza), cu excepție zerul folosit la producerea de distilate sau alcool etilic de origine agricolă pentru băuturi spirtoase și alte băuturi alcoolice și a lactitolul” (**anexa nr.1f**).

b) În ceea ce privește **alimentele care nu conțin gluten**, regulile privind etichetarea acestora sunt stabilite prin Directiva nr.2009/39/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 6 mai 2009 privind produsele alimentare cu destinație nutrițională specială (care a înlocuit Directiva nr.89/298/CEE a Consiliului din 3 mai 1089 de apropiere a legislațiilor statelor membre privind produsele alimentare destinate unei alimentații speciale). La nivelul dreptului intern, aceste aspecte sunt reglementate prin **Hotărârea Guvernului nr.106/2002, cu modificările și completările ulterioare**, prin care s-a transpus Directiva nr.89/298/CEE.

Totodată, reguli privind etichetarea alimentelor care nu conțin gluten sunt prevăzute în Directiva nr.2006/125/CE a Comisiei din 5 decembrie 2006 privind preparatele pe bază de cereale și alimentele pentru copii destinate sugarilor și copiilor de vârstă mică, precum și în

Directiva nr.2006/141/CE a Comisiei din 22 decembrie 2006 privind formulele de început și formulele de continuare ale preparatelor pentru sugeri, respectiv ale preparatelor pentru copii de vârstă mică și de modificare a Directivei 1999/21/CE. Aceste directive au fost transpuse în dreptul intern prin Ordinul comun al ministrului sănătății publice, al ministrului agriculturii și dezvoltării rurale și al președintelui Autorității Naționale Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor nr.1764/883/180/2007 pentru modificarea și completarea Normelor privind alimentele cu destinație nutrițională specială, aprobate prin Ordinul ministrului sănătății și familiei și al ministrului agriculturii, alimentației și pădurilor nr.387/251/2002.

Mai mult decât atât, de la 1 ianuarie 2012 au devenit aplicabile dispozițiile **Regulamentului (CE) nr.41/2009 al Comisiei din 20 ianuarie 2009 privind compoziția și etichetare produselor alimentare adecvate pentru persoanele cu intoleranță la gluten**, act juridic al Uniunii Europene aplicabil direct în dreptul statelor membre. Acest regulament a fost adoptat în concordanță cu dispozițiile art.4 din Directiva nr.89/398/CEE a Consiliului de apropiere a legislațiilor statelor membre privind produsele alimentare destinate unei alimentații speciale și în completarea Directivei nr.2006/141/CE. Regulamentul se aplică unei anumite categorii de produse alimentare, dezvoltate de industria din domeniu și care sunt prezentate ca fiind „fără gluten” și are ca principal scop reglementarea modalității de atenționare și, implicit, de protecție a acelor persoane, indiferent de vârstă, care prezintă intoleranță la gluten.

În același timp, Regulamentul vizează și asigurarea clarității și în special evitarea confuziei în rândul consumatorilor, cauzată de diversitatea de tipuri de prezentare a acestor produse la nivelul statelor membre, stabilind astfel un regim unitar referitor la utilizarea mențiunilor legate de absența glutenului în compoziția unor alimente.

Prin comparație cu textul propunerii legislative, documentul european conține dispoziții structurate într-o manieră mai riguroasă, definind clar atât câmpul de aplicare, cât și termenii utilizați, inclusiv definiția glutenului și a grâului (triticum), precum și compoziția și modalitatea concretă de etichetare, publicitate și prezentare a produselor alimentare supuse reglementării.

Din acest punct de vedere, precizăm că, potrivit Regulamentului, conținutul mențiunii care urmează a fi inscripționată pe produsele

alimentare pentru persoanele cu intoleranță la gluten, este diferit de mențiunea prevăzută la art.1 alin.(2) din proiect. Astfel, potrivit art.3 alin.(2) și (4) din Regulament, eticheta acestor produse urmează să cuprindă mențiunea „conținut scăzut de gluten” sau, după caz, „fără gluten”, și nu mențiunea „Nu conține gluten/Acest produs nu conține gluten”, așa cum se prevede la art.1 alin.(2) din proiect.

Precizăm că Regulamentul (CE) nr.41/2009 a fost publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (JOUE) seria L nr.16 din 21 ianuarie 2009, a intrat în vigoare – conform dispozițiilor art.6 – la 20 de zile de la publicare, iar punerea lui în aplicare a fost stabilită pentru data de 1 ianuarie 2012.

**Prin urmare, după această dată, un act normativ intern nu ar putea coexista cu respectivul regulament.**

Totodată, 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. 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. Astfel, prevederile regulamentului prin care etichetele produselor vor conține un număr mai mare de informații **se vor aplica 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**.

Menționăm că, acest regulament prevede și **obligativitatea etichetării ingredientelor cu efecte alergene în cazul produselor oferite consumatorilor sub formă ambalată, vândute în vrac sau servite în restaurante (pct.1 și 7 din anexa a II-a)**. Inclusiv **componentele alergene ale acestora ce se vor înscrie în listă**, astfel încât să se evidențieze de restul ingredientelor.

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

**4.** Din punct de vedere al redactării și al normelor de tehnică legislativă, propunerea nu respectă dispozițiile constituționale ale art.74 alin.(4), potrivit cărora propunerile legislative trebuie prezentate numai în forma cerută pentru proiectele de legi. Astfel, pentru a evita lacunele legislative, potrivit art.24 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, soluțiile propuse ar fi trebuit să acopere întreaga problematică a raporturilor sociale ce fac obiectul acesteia. În acest context, menționăm faptul că, textul este extrem de

restrâns, rezumându-se la două articole, care instituie norme insuficient conturate, fiind aproape imposibil să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă.

Totodată, era necesar ca prezenta propunere să respecte dispozițiile art.13, 14, 15 și 16 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la integrarea propunerii legislative în ansamblul legislației, unicitatea reglementării în materie, reglementările derogatorii și evitarea paralelismelor.

De asemenea, proiectul este deficitar și în ceea ce privește reglementarea răspunderii contravenționale, astfel încât aplicarea în practică a respectivelor norme ar fi imposibilă. Astfel, în ceea ce privește fapta prevăzută la art.2 alin.(1), apreciem că aceasta reprezintă contravenția prevăzută la art.50 lit.d) reportat la art.19 din Ordonanța Guvernului nr.21/1992 privind protecția consumatorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare. De altfel, și Hotărârea Guvernului nr.106/2002, cu modificările și completările ulterioare, face trimitere la aceste dispoziții din Ordonanța Guvernului nr.21/1992, în art.2, care are ca obiect stabilirea și sancționarea contravențiilor la normele privind etichetarea alimentelor. Prin urmare, soluția legislativă privind prevederea unei alte sancțiuni pentru fapta prevăzută la art.2 alin.(1) din proiect decât cea aplicabilă pentru încălcarea altor reguli referitoare la etichetarea alimentelor contravine 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. În concluzie, propunerea legislativă nu poate fi promovată, întrucât este incompatibilă atât cu reglementările Uniunii Europene, cât și cu legislația națională în materie.

  
dr. Dragoș ILESCU

București

Nr. 1414/23.12.2014.

*Lege privind Codul consumului*

- 1 republicare cu renumerotare M. Of. nr. 224/24 mar. 2008  
Lege privind Codul consumului
  
- 2 modificări prin L. nr. 161/2010 M. Of. nr. 497/19 iul. 2010 *modifică art. 84*  
Lege pentru modificarea art. 84 din Legea nr. 296/2004 privind Codul consumului și a Legii nr. 193/2000 privind clauzele abuzive din contractele încheiate între comercianți și consumatori

Ordonanță privind protecția consumatorilor

aprobată cu modificări și completări prin L. nr. 11/1994

M. Of. nr. 65/14 mar. 1994

- 1 republicare cu renumerotare M. Of. nr. 208/28 mar. 2007  
Ordonanță privind protecția consumatorilor
- 2 modificări prin 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  
*modifică art.2 pct.2 și 23, art.3 lit. e), art.7 lit. c) liniuța a 4-a, art.10 lit. g), art.20 alin.(1), titlul cap. VI, art.30, art.31, art.32 partea introductivă, art.33, art.34, art.35, art.36 partea introductivă, art.37 partea introductivă, art.37 lit. c), art.38, art.39 alin.(1) partea introductivă, art.41, art.42, art.43, art.45 lit. c), art.47, art.50 alin.(1) lit. c), art.55 pct.2 lit. d), art.60 alin.(1), art.66 lit. f), art.68; introduce art.39\_1; abrogă art.7 lit. a) prima liniuță, art.7 lit. c) liniuța a 5-a, art.37 lit. f) și j), art.66 lit. h)*
- 3 modificări prin O.U.G. nr. 174/2008 M. Of. nr. 795/27 nov. 2008  
Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea unor acte normative privind protecția consumatorilor  
*modifică art. 1 alin. (1), art. 2 pct. 18, art. 5, art. 7 lit. a) liniuța a 4-a, art. 7 lit. c) liniuța a 4-a, art. 10 lit. a), b), c), f) și h), art. 12, art. 13, art. 14, art. 15, art. 17, art. 19, art. 20 alin. (1), (2) și (4), art. 36 lit. c), art. 50 alin. (1) lit. a), c) și d), art. 51 alin. (1), art. 53, art. 55 pct. 1 lit. b), art. 56 alin. (2) lit. b), art. 56 alin. (4) lit. d); introduce pct. 18\_1 și pct. 24-30 la art. 2, liniuța a 6-a la art.7 lit. a), art. 9\_1 - 9\_11, lit. i) la art. 10, alin. (6) și (7) la art. 20, lit. e) și f) la art. 50 alin. (1), alin. (6) și (7) la art. 51, lit. d) - k) la art. 55 pct. 1, lit. g) și h) la art. 56 alin. (2); abrogă art. 56 alin. (3) lit. c)*
- 4 modificări prin O.U.G. nr. 71/2011 M. Of. nr. 637/6 sep. 2011  
Ordonanță de urgență pentru modificarea unor acte normative în vederea eliminării prevederilor referitoare la acordarea de stimulente pentru personalul din sectorul bugetar aprobată prin L. nr. 17/2012 M. Of. nr. 20/10 ian. 2012  
*modifică art. 28 alin. (3)*
- 5 modificări prin O.U.G. nr. 34/2014 M. Of. nr. 427/11 iun. 2014  
Ordonanță de urgență privind drepturile consumatorilor în cadrul contractelor încheiate cu profesioniștii, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative  
*abrogă art. 2 pct. 8*



**O.U.G. nr. 97/2001**

M. Of. nr. 349/29 iun. 2001

*Ordonanță de urgență privind reglementarea producției, circulației și comercializării alimentelor*

aprobată cu modificări și completări prin  
L. nr. 57/2002

M. Of. nr. 73/31 ian. 2002

1 republicare cu  
renumerotare

M. Of. nr. 168/5 mar. 2008

Ordonanță de urgență privind reglementarea producției,  
circulației și comercializării alimentelor

2 modificări prin

L. nr. 187/2012

M. Of. nr. 757/12 nov. 2012

*abrogă, la data de 1 februarie 2014, art. 42*

Lege pentru punerea în aplicare a Legii nr. 286/2009 privind  
Codul penal

Decizia ICCJ nr. 4/2014 - M.Of. nr. 434/13 iun. 2014

*Hotărâre privind etichetarea alimentelor*

1	modificări prin	H.G. nr. 568/2002 Hotărâre privind iodarea universală a sării destinate consumului uman, hranei animalelor și utilizării în industria alimentară	M. Of. nr. 407/12 iun. 2002	<i>modifică anexa nr. 1 a</i>
2	modificări prin	H.G. nr. 511/2004 Hotărâre pentru modificarea și completarea Normelor metodologice privind etichetarea alimentelor, prevăzute în anexa nr. 1 la Hotărârea Guvernului nr. 106/2002 privind etichetarea alimentelor	M. Of. nr. 348/21 apr. 2004	<i>modifică, la data de 1 ian. 2005, anexa nr. 1</i>
3	modificări prin	H.G. nr. 1719/2004 Hotărâre pentru modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr. 106/2002 privind etichetarea alimentelor	M. Of. nr. 1014/3 nov. 2004	<i>la 1 ianuarie 2005 modifică și completează anexele nr. 1 și 2</i>
4	modificări prin	H.G. nr. 1822/2005 Hotărâre pentru abrogarea și completarea unor acte normative din domeniul protecției consumatorilor	M. Of. nr. 10/5 ian. 2006	<i>la 1 ianuarie 2007, abrogă art. 1 alin. (1) lit. c) și anexa nr. 3</i>
5	modificări prin	H.G. nr. 1870/2005 Hotărâre pentru modificarea și completarea Normelor metodologice privind etichetarea alimentelor, prevăzute în anexa nr. 1 la Hotărârea Guvernului nr. 106/2002 privind etichetarea alimentelor	M. Of. nr. 114/7 feb. 2006	<i>modifică anexa nr. 1</i>
6	modificări prin	H.G. nr. 173/2006 Hotărâre privind trasabilitatea și etichetarea organismelor modificate genetic și trasabilitatea alimentelor și hranei pentru animale, obținute din organisme modificate genetic	M. Of. nr. 206/6 mar. 2006	<i>abrogă anexa nr. 3</i>
7	modificări prin	H.G. nr. 1357/2006 Hotărâre pentru modificarea Normelor metodologice privind etichetarea alimentelor, prevăzute în anexa nr. 1 la Hotărârea Guvernului nr. 106/2002 privind etichetarea alimentelor	M. Of. nr. 839/11 oct. 2006	<i>modifică anexa nr. 1</i>
8	modificări prin	H.G. nr. 1529/2007 Hotărâre pentru modificarea și completarea Normelor metodologice privind etichetarea alimentelor, prevăzute în anexa nr. 1 la Hotărârea Guvernului nr. 106/2002 privind etichetarea alimentelor	M. Of. nr. 874/20 dec. 2007	<i>modifică și completează anexa nr. 1</i>
9	modificări prin	H.G. nr. 751/2008 Hotărâre pentru modificarea Normelor metodologice privind etichetarea alimentelor, prevăzute în anexa nr. 1 la Hotărârea Guvernului nr. 106/2002 privind etichetarea alimentelor	M. Of. nr. 589/6 aug. 2008	<i>modifică anexa nr. 1</i>

10 modificări prin	H.G. nr. 685/2009 Hotărâre pentru modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr. 106/2002 privind etichetarea alimentelor	M. Of. nr. 458/2 iul. 2009	<i>modifică anexa nr. 1, modifică și completează anexa nr. 2</i>
11 modificări prin	H.G. nr. 796/2011 Hotărâre pentru modificarea unor acte normative din domeniul protecției consumatorilor	M. Of. nr. 573/11 aug. 2011	<i>modifică art. 2</i>