



AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind protecția persoanelor cu boală celiacă din România

Analizând **propunerea legislativă privind protecția persoanelor cu boală celiacă din România** (nr.B603 din 7.11.2018), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/4751/13.11.2018 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D1177/15.11.2018,

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 de reglementare, astfel cum rezultă din cuprinsul Expunerii de motive, recunoașterea bolii celiace și adoptarea de măsuri specifice, care să le permită celiacilor să ducă o viață normală.

Prin obiectul de reglementare, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art.73 alin.(3) lit.p) din Constituție, iar în aplicarea prevederilor art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

2. Întrucât propunerea legislativă are implicații asupra bugetului de stat, în măsura în care va intra în vigoare în cursul prezentului exercițiu financiar, este obligatorie solicitarea unei informări din partea Guvernului, în conformitate cu dispozițiile art.111 alin.(1) din Constituție.

De asemenea, ținând cont de prevederile art.15 alin.(1) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, propunerea legislativă trebuie să prevadă sursele de acoperire a micșorării veniturilor bugetare.

Totodată, trebuie respectate prevederile art.7 din Legea responsabilității fiscale nr.69/2010, cât și prevederile art.33 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care reglementează obligativitatea efectuării studiului de impact.

3. Menționăm că o propunerea legislativă privind etichetarea produselor alimentare care conțin gluten și/sau lactoză, cu obiect asemănător cu cel al prezentei propuneri, în ceea ce privește factorul declanșator al bolii celiace, transmisă de către Secretarul General al Senatului cu adresa nr.B619/3.12.2014 și avizată negativ de Consiliul Legislativ cu avizul nr.1414 din 23.12.2014, a fost respinsă de Senat la data de 31.03.2015 și de Camera Deputaților la data de 9.03.2016.

4. Precizăm că modalitatea de etichetare a alimentelor în ceea ce privește conținutul de gluten al acestor, este deja reglementată atât la nivelul 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, 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 hibrizi ai acestora) și a produselor derivate” (**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 1989 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.

Precizăm că Regulamentul (CE) nr.41/2009, precum și actele europene menționate mai sus au fost abrogate prin **Regulamentul (UE) nr.609/2013** al Parlamentului European și al Consiliului din 12 iunie 2013 privind alimentele destinate sugarilor și copiilor de vârstă mică, alimentele destinate unor scopuri medicale speciale și înlocuitorii unei diete totale pentru controlul greutateii și de abrogare a Directivei 92/52/CEE a Consiliului, a Directivelor 96/8/CE, 1999/21/CE, 2006/125/CE și 2006/141/CE ale Comisiei, a Directivei 2009/39/CE a Parlamentului European și a Consiliului și a Regulamentelor (CE) nr.41/2009 și (CE) nr. 953/2009 ale Comisiei, care la art.20 alin.(1) stabilește că „**trimiterile la actele abrogate se interpretează ca trimiteri la prezentul regulament**”.

Menționăm că Regulamentul (UE) nr.609/2013 a fost publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (JOUE) seria L nr.181 din 29 iunie 2013, a intrat în vigoare – conform dispozițiilor art.22 – în a douăzecea zi de la data publicării, iar punerea lui în aplicare a fost stabilită pentru data de 20 iulie 2016.

Totodată, semnalăm 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, precum și serviciilor de restaurație oferite de societățile de transport atunci când plecarea are loc pe teritoriul statelor membre cărora li se aplică tratatele.

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 european, a fost necesar să se prevadă perioade de tranziție corespunzătoare pentru aplicarea acestuia în toate statele membre. 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 din anexa a II-a).** Inclusiv **componentele alergene ale acestora ce se vor înscrie în listă**, astfel încât să se evidențieze, față de restul ingredientelor.

În contextul revizuirii legislației privind produsele alimentare destinate unei alimentații speciale prin abrogarea Regulamentului (CE) nr.41/2009 și pentru respectarea condițiilor generale privind practicile corecte de informare prevăzute în Regulamentul (UE) nr.1169/2011, a fost adoptat **Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr.828/2014 al Comisiei din 30 iulie 2014 privind cerințele de furnizare a informațiilor către consumatori cu privire la absența sau prezența în cantități reduse a glutenului în alimente.**

Astfel, potrivit Regulamentului, mențiunile care urmează a fi inscripționată pe produsele alimentare pentru persoanele cu intoleranță la gluten, respectiv „fără gluten” și „cu conținut foarte scăzut de gluten”, sunt diferite de mențiunile prevăzută la capitolul I secțiunea 3 art.1 din proiect, respectiv „Conține gluten”, „Conține urme de gluten”, „Produs într-o unitate care procesează alimente care conțin gluten” și „Nu conțin gluten”.

De asemenea, la art.3 alin.(2) din regulament se precizează că informațiile referitoare la produsele alimentare fără gluten sau cu conținut foarte scăzut de gluten pot fi însoțite de mențiunile „adequate pentru persoanele cu intoleranță la gluten” sau „adequate pentru persoanele care suferă de boală celiacă”.

Precizăm că data de punere în aplicare a Regulamentului (UE) nr.828/2014 a fost stabilită pentru data de 20 iulie 2016.

Prin urmare, după această dată, un act normativ intern cu același obiect nu ar putea coexista cu respectivul regulament, cel mult ar putea fi promovat un act normativ care să creeze cadrul juridic necesar aplicării directe a regulamentului în legislația internă.

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

5. Referitor la structurarea propunerii legislative, semnalăm că sunt încălcate dispozițiile art.42, 47 și 48 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Astfel, din proiect lipsește formula introductivă specifică legilor, articolele nu sunt numerotate în continuare, în ordinea din text, de la început până la sfârșitul actului normativ, și nici nu sunt structurate în alineate, marcate cu cifre arabe cuprinse în paranteze.

În plus, deoarece textul supus avizării este de mică întindere, iar gruparea în articole a soluțiilor legislative pe care acesta le conține ar fi suficientă pentru a marca o legătură organică între soluții și a asigura o succesiune logică a ideilor în text, nu este necesară gruparea articolelor în capitole și secțiuni, cu atât mai mult cu cât, potrivit normelor de tehnică legislativă, un capitol nu poate fi structurat în doar unul sau două articole.

Menționăm și faptul că sunt utilizate și expresii eronate, cum ar fi „medicii gastroenterologi”, în locul expresiei corecte „medicii **gastroenterologi**”.

Proiectul este deficitar și în ceea ce privește reglementarea răspunderii contravenționale, astfel încât aplicarea în practică a respectivelor norme ar fi imposibilă.

Din acest punct de vedere, semnalăm, în primul rând, că din reglementarea propusă nu rezultă cu certitudine care tip de răspundere juridică este incidentă. Astfel, normele au în vedere stabilirea unor „situații în care reprezentanții DSP/ANPC pot aplica sancțiuni”, precum și limitele unor amenzi, fără însă a se preciza în mod expres dacă faptele constituie contravenții sau se intenționează instituirea unui alt tip de răspundere administrativă.

Menționăm că, în situația în care se intenționează stabilirea faptelor drept contravenții, proiectul trebuie să cuprindă o normă

expresă în acest sens, precum și dispoziția privind aplicarea, în completare, a prevederilor 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.

În această situație, **Capitolul IV** ar fi trebuit structurat, potrivit următorului model:

„Art.... - (1) Următoarele fapte constituie contravenții, dacă nu au fost săvârșite în astfel de condiții încât, potrivit legii penale, să fie considerate infracțiuni:

a) ...

b) ...

...

(2) Contravențiile prevăzute la alin.(1) se sancționează după cum urmează:

a) cu amendă de la ... lei la ... lei, cele prevăzute la lit. ...

b) cu amendă de la ... lei la ... lei, cele prevăzute la lit. ...

...

Art.... - Constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunilor prevăzute la art ... se fac după cum urmează:

a) de către persoanele împuternicite din cadrul DSP, pentru contravențiile prevăzute la alin.(1) lit....

b) de către persoanele împuternicite din cadrul ANPC, pentru contravențiile prevăzute la alin.(1) lit....

Art. ... - Contravențiilor prevăzute la art... le sunt aplicabile dispozițiile 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”.

În ceea ce privește faptele sancționate potrivit **art.1 și 2 din Secțiunea 1 a Capitolului IV**, pentru îndeplinirea cerințelor de claritate și previzibilitate, acestea ar fi trebuit să fie stabilite prin trimitere la normele care stabilesc obligațiile a căror neîndeplinire se sancționează.

Menționăm că formulările generice utilizate în proiect nu sunt suficient de precise, sub următoarele aspecte:

a) la **art.1 prima și a doua liniuță**, sancționarea nerespectării obligațiilor referitoare la etichetarea produselor, precum și la compoziția produselor etichetate nu se integrează în domeniul de aplicare al proiectului, astfel cum acesta este stabilit la art.3 din Secțiunea 1 a Capitolului I, întrucât respectivele obligații incumbă

producătorilor sau comercianților și nu categoriilor de entități vizate de normele din proiect - instituții de învățământ, instituții spitalicești sau unități de cazare.

Pe de altă parte, la prima liniuță, referirea generică la „etichetarea incorectă a produselor” poate fi interpretată în sensul că se au în vedere și alte aspecte ale etichetării alimentelor, altele decât cele referitoare la indicarea prezenței sau absenței glutenului, așa cum ar fi firesc, ținând seama de obiectul de reglementare al proiectului. Or, regulile aplicabile în ceea ce privește etichetarea produselor alimentare sunt reglementate deja atât în cadrul legislației naționale, dar și prin acte juridice adoptate la nivelul Uniunii Europene, astfel cum am arătat la **pct.4 supra**.

În egală măsură, la a doua liniuță, redactarea nu este suficient de clară, din text putând rezulta că sancțiunea ar fi aplicabilă și în situația în care produsul care conține gluten este etichetat în mod corespunzător.

b) la art.1 liniuțele 3 - 5, textele ar fi trebuit să facă trimitere la normele care stabilesc respectivele obligații. Menționăm însă că în proiect nu se face referire la „zona necontaminată” din bucătărie.

Pe de altă parte, normele trebuie redactate mai precis, prin evitarea utilizării unor formulări generice, cum ar fi „regulile mâncării”, precum și prin indicarea expresă a subiecților activi ai contravențiilor.

c) la art.2, normele de sancționare sunt, de asemenea, lipsite de precizie și claritate.

Ca observație de ordin general, semnalăm că o sancțiune nu poate fi aplicată exclusiv pe baza sesizării unui subiect de drept, așa cum se prevede în proiect, ci doar în urma constatării săvârșirii unei fapte.

Pe de altă parte, la prima liniuță, din text rezultă că sancțiunea se aplică în orice situație în care este refuzată înscrierea la grădiniță sau la școală, nu doar în situațiile care au legătură cu obiectul de reglementare al proiectului, așa cum ar fi fost corect.

6. Fată de cele de mai sus, propunerea legislativă nu poate fi promovată în forma prezentată, întrucât este incompatibilă atât cu reglementările Uniunii Europene, cât și cu legislația națională în materie.


dr. Dragoș HĂDESCU

București

Nr. 1182/12.12.2018.