



CONSILIUL LEGISLATIV

Diviziunea permanentă a Senatului

690 / 16.1.2026

Diviziunea permanentă a Senatului

45 / 3.02.2026

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă privind
definirea, etichetarea și comercializarea pâinii**

Analizând propunerea legislativă privind definirea, etichetarea și comercializarea pâinii (b690/15.12.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/7105/22.12.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D1184/23.12.2025,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect reglementarea, la nivel de normă primară, a unei definiții a pâinii, precum și a unor aspecte privind etichetarea și comercializarea acesteia.

Potrivit **Expunerii de motive**, „Inițiativa legislativă urmărește definirea clară a pâinii ca produs obținut exclusiv din făină, apă, drojdie sau maia și sare, fără adaos de zahăr sau aditivi. Produsele care nu îndeplinesc aceste condiții vor fi comercializate sub denumirea de specialități de panificație, asigurându-se astfel transparența față de consumatori. Impactul principal al legii constă în protejarea sănătății populației, combaterea practicilor comerciale înșelătoare și evidențierea/diferențierea producătorilor care respectă rețete simple și tradiționale”.

2. Prin obiectul de reglementare, propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea prevederilor 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**, subliniem că aceasta este **redactată succint, este insuficient argumentată și nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare**, prevăzută la art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Potrivit normelor de tehnică legislativă menționate *supra*, instrumentul de prezentare și motivare trebuie să prezinte cerințele care reclamă intervenția normativă – cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, principiile de bază și finalitatea reglementării propuse, cu evidențierea elementelor noi – și să cuprindă secțiuni distincte privind impactul financiar asupra bugetului general consolidat, impactul asupra sistemului juridic, subliniind implicațiile asupra legislației în vigoare, consultările derulate în vederea elaborării prezentei propuneri, precum și măsurile de implementare, respectiv modificările instituționale pe care le presupune aplicarea noului act normativ.

Precizăm că, potrivit considerentelor exprimate în Decizia Curții Constituționale nr. 682/2012, *„Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, [...], încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art. 1 alin. (5) [...]”*. Totodată, sunt aplicabile și considerentele statuate prin Decizia Curții Constituționale nr. 139/2019¹.

Semnalăm că niciuna dintre măsurile vizate prin prezenta propunere **nu este motivată** în cuprinsul instrumentului de prezentare și motivare, simpla menționare a unor considerații cu privire la efectele consumului de zahăr nefiind suficientă pentru a justifica adoptarea măsurilor preconizate în forma propusă de inițiatori.

5. Referitor la **fondul intervențiilor preconizate** prin prezenta propunere, subliniem că, potrivit **art. 6 alin. (1)** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *„Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate,*

¹ „Fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate, întrucât previne arbitrarul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale”.

luându-se în considerare **interesul social, politica legislativă** a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului”.

Astfel, semnalăm că textul propunerii legislative este redactat într-o manieră **succintă** (10 articole) și **generală**, care nu respectă prevederile **art. 36 alin. (1)** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, conform căroră „Actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic normativ, concis, sobru și clar, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie”.

5.1. Menționăm că o parte dintre aspectele avute în vedere de inițiatori sunt deja reglementate prin intermediul legislației secundare, respectiv prin **Ordinul președintelui Autorității Naționale pentru Protecția Consumatorilor nr. 392/2013**, cu modificările și completările ulterioare, prin care au fost stabilite **condițiile** pe care trebuie să le îndeplinească operatorii economici în vederea comercializării produselor de panificație pe teritoriul României, fiind totodată stabilită și definiția termenului „*pâine*”².

Precizăm că la **art. 3 alin. (1)** din propunerea legislativă este prevăzută o definiție succintă a termenului „*pâine*”³.

Totodată, menționăm că, potrivit **art. 4 alin. (2)** din proiect, orice alte produse de panificație care au în compoziție ingrediente suplimentare față de cele prevăzute la **art. 3 alin. (1)** ar urma să fie comercializate sub denumirea de „specialități de panificație”.

Potrivit **art. 2 lit. b)** din Ordinul menționat *supra*, „*specialități de panificație sunt cornurile, chiflele, batoanele, covrigii, minibaghetele, franzeluțele și împletiturile, care se încadrează în grupa produselor de brutărie la codul CAEN/CPSA 1071, care au compoziția pâinii, astfel cum este definită la lit. a) și care prezintă cantitatea netă de maximum*

² „Art. 2 În sensul prezentului ordin următorii termeni se definesc astfel:

a) *pâine* este produsul de panificație preparat dintr-un aluat obținut din diferite sortimente de făina, utilizate în amestec ori singure, cu sau fără alte ingrediente, frământat cu apă, afănat prin fermentația drojdiei și precopt/copt, inclusiv în stare congelată, dar la care nu s-au adăugat miere, ouă, brânză sau fructe, care are un conținut de zahăr în substanța uscată de maximum 5% din greutate și grăsimi în substanța uscată de maximum 5% din greutate și care prezintă cantitatea netă de minimum 300 de grame, creșterea acesteia fiind permisă numai din 100 în 100 de grame;”.

³ „În sensul prezentei legi, pâinea este produsul de panificație obținut exclusiv din: a) făină de cereale; b) apă potabilă; c) drojdie sau maia; d) sare, supus proceselor de frământare, dospire și coacere”.

150 de grame”, aşadar o serie de produse de panificaţie, care nu corespund definiţiei propuse de iniţiatori, având în compoziţie şi alte ingrediente suplimentare faţă de cele stabilite la **art. 3 alin. (1)** din proiect, şi nici definiţiei prevăzute în acelaşi ordin, care nu ar mai putea fi comercializate sub niciuna din denumirile menţionate anterior. Se constată, astfel că iniţiatorii nu au avut în vedere şi necesitatea modificării legislaţiei secundare, în urma promovării prezentei propuneri legislative, nefiind precizată în cuprinsul acesteia obligaţia Autorităţii Naţionale pentru Protecţia Consumatorilor de a adopta un ordin în acest sens.

5.2. De asemenea, semnalăm că potrivit **art. 1**, propunerea legislativă are ca **scop**, „*a) protejarea sănătăţii populaţiei; b) asigurarea informării corecte şi complete a consumatorilor; c) prevenirea utilizării unor denumiri înşelătoare pentru produsele de panificaţie; d) stabilirea unui cadru clar privind definirea şi comercializarea pâinii pe piaţa din România*”, în cuprinsul acesteia fiind stabilite anumite obligaţii ale operatorilor economici cu privire la comercializarea şi etichetarea pâinii.

Precizăm că aspectele menţionate *supra* sunt reglementate generic în **acte normative în vigoare**, dintre care exemplificăm:

a) Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 97/2001 privind reglementarea producţiei, circulaţiei şi comercializării alimentelor, republicată, cu modificările şi completările ulterioare, care stabileşte cadrul juridic unitar referitor la producerea, ambalarea, depozitarea, transportul şi comercializarea alimentelor, responsabilităţile producătorilor şi comercianţilor de alimente, organizarea controlului oficial al alimentelor şi sancţiunile în vederea protejării calităţii alimentelor şi ale cărei prevederi protejează consumatorii de practicile incorecte în fabricarea, depozitarea şi comercializarea alimentelor şi asigură condiţii pentru informarea corectă şi completă a acestora, în conformitate cu reglementările legale privind protecţia consumatorilor;

b) Legea nr. 296/2004 privind Codul Consumului, republicată, cu modificările ulterioare, care la **art. 52 alin. (1)** prevede că „*pentru produsele alimentare, producătorul are obligaţia de a informa despre denumirea produsului, denumirea şi/sau marca producătorului, cantitatea şi, după caz, termenul de valabilitate ori data durabilităţii 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”;

c) 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, menționăm că sunt aplicabile și 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**, 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.

Prin urmare, textul propunerii a fost redactat fără a respecta dispozițiile **art. 13 din Legea nr. 24/2000**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, fiind necesară corelarea acestuia cu prevederile actelor normative de același nivel, cu care se află în conexiune, precum și cu reglementările europene aplicabile.

5.3. Subliniem, de asemenea, că o parte dintre dispozițiile propuse nu asigură **predictibilitate și claritate**, specifice limbajului normativ, fiind redactate într-o manieră defectuoasă, fără respectarea normelor de tehnică legislativă.

Menționăm, cu titlu de exemplu, **art. 2 alin. (2)**, ce prezintă caracter declarativ, precum și textul prevăzut la **art. 8 alin. (2)**, care, prin utilizarea sintagmei „*autoritățile competente*”, este lipsit de claritate, previzibilitate și accesibilitate, nefiind precizate autoritățile

avute în vedere pentru aplicarea respectivelor sancțiuni contravenționale complementare.

Totodată, sunt utilizate o serie de **exprimări improprii stilului normativ**, precum: „pentru produse care nu respectă definiția prevăzută la art. 3” de la **art. 5 alin. (1)**, „nu respectă compoziția legală” de la **art. 5 alin. (2)** sau „Operatorii economici au obligația de a se conforma prevederilor prezentei legi în termen de 120 de zile de la intrarea acesteia în vigoare” de la **art. 9**.

5.4. În altă ordine de idei, având în vedere dispozițiile **art. 15 alin. (1)** din 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, potrivit cărora constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunilor se fac de către persoanele anume prevăzute în actul normativ, numite în mod generic „agenți constatatori”, la **art. 8** ar fi trebuit să se prevadă în mod expres care sunt agenții constatatori ai contravențiilor prevăzute la **art. 7**.

În plus, pentru asigurarea unei reglementări complete, proiectul ar fi trebuit să prevadă, în cuprinsul unui articol distinct, și o normă privind aplicarea, în ceea ce privește contravențiile prevăzute la **art. 7**, a dispozițiilor Ordonanței Guvernului nr. 2/2001, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare.

*

* *

Ținând seama de cele de mai sus, reglementarea preconizată nu poate fi promovată în forma propusă prin proiect.


PREȘEDINTE
Florin IORDACHE

București
Nr. 46/15.01.2026