



CONSILIUL LEGISLATIV

Directia permanenta al Senatului

Ep. 768, 28.01.2026

Directia permanenta al Senatului

103, 3.02.2026

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă pentru transparența și
informarea corectă a consumatorilor în
procesul de comercializare a citricelor destinate consumului uman**

Analizând propunerea legislativă pentru transparența și informarea corectă a consumatorilor în procesul de comercializare a citricelor destinate consumului uman (b768/23.12.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/7201/30.12.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D1270/31.12.2025,

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 de reglementare potrivit prevederilor art. 1, reglementarea obligațiilor „privind informarea corectă a consumatorilor, prezentarea la vânzare și comercializarea citricelor destinate consumului uman pe teritoriul României”.

Potrivit Expunerii de motive, soluțiile legislative preconizate vizează „protejarea efectivă a consumatorului prin asigurarea unei informări corecte, clare și verificabile în momentul achiziției”.

Totodată, inițiatorii propun „obligația etichetării clare și vizibile a citricelor care nu îndeplinesc standardele de calibru sau calitate pentru categoria I; separarea fizică și vizuală la raft a produselor sub standard față de cele încadrate la categoria I sau Extra; interdicția schimbării destinației comerciale a citricelor introduse inițial cu

destinație de procesare sau alte utilizări non-alimentare; instituirea răspunderii solidare a importatorului și comerciantului pentru respectarea obligațiilor de informare; mecanisme clare de control și sancțiuni proporționale, aplicabile la nivelul punctului de vânzare”.

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. Semnalăm că **Expunerea de motive** 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.

Astfel, semnalăm că niciuna dintre măsurile vizate prin prezenta propunere legislativă nu este justificată în instrumentul de motivare și prezentare.

Menționăm, cu titlu de exemplu, soluția legislativă preconizată, la **art. 6 alin. (2)**, care stabilește că *„respectarea dispozițiilor prezentei*

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”.

legi revine în mod solidar importatorului și comerciantului care pune produsul la dispoziția consumatorului final”, iar comerciantul „nu se poate exonera de răspundere invocând documentele sau declarațiile furnizorului”.

În plus, semnalăm că în redactarea Expunerii de motive nu se utilizează un limbaj specific stilului normativ, ci anumite exprimări improprii unui instrument de prezentare și motivare, uneori incorecte, dintre care exemplificăm: *„citricelor destinate consumului uman”, „problema nu este una de acces pe piața Uniunii Europene”, „aceste reglementări nu detaliază însă modul de prezentare la raft, separarea fizică a produselor”, „se răspunde unei probleme reale, semnalate public de autoritățile competente și resimțite direct de consumatori”* etc.

5. Menționăm că prezenta propunere legislativă nu întrunește cerințele Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căreia tehnica legislativă asigură sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și **conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ**, iar normele de tehnică legislativă definesc **părțile constitutive ale actului normativ, structura, forma și modul de sistematizare a conținutului acestuia**, procedeele tehnice privind modificarea, completarea, abrogarea, publicarea și republicarea actelor normative, precum și **limbajul și stilul actului normativ**, fiind **obligatorii** la elaborarea proiectelor de acte normative.

Precizăm că, pentru a asigura legislației interne o cât mai bună înțelegere și implicit o aplicare corectă, este esențial ca redactarea acesteia să fie una de calitate. Referitor la acest aspect, menționăm că, potrivit art. 6 alin. (1) teza I 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. [...]”*.

Cu privire la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri², statuând că *„una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative”* și că *„respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică*

² A se vedea paragraful 35 din Decizia Curții Constituționale nr. 22/2016 care trimite la Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, Decizia nr. 17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 79 din 30 ianuarie 2015, paragrafele 95 și 96.

legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art. 1 alin. (5) din Constituție”.

Totodată, menționăm că, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale³, Curtea a reținut că principiul legalității presupune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor, conducând la caracterul de *lex certa* al normei. Legiuitorului îi revine obligația ca, în actul de legiferare, indiferent de domeniul în care își exercită această competență constituțională, să dea dovadă de o atenție sporită în respectarea acestor cerințe, concretizate în **claritatea, precizia și predictibilitatea legii**⁴.

În acest sens, precizăm următoarele:

5.1. Referitor la modalitatea de reglementare, menționăm că demersul normativ propus trebuie raportat la actualele realități legislative în domeniu, cu respectarea normelor de tehnică legislativă privind **asigurarea integrării organice a reglementării în sistemul legislației, unicitatea reglementării** în materie pe nivele normative și **evitarea paralelismelor** în procesul de legiferare, instituite potrivit art. 13, 14 și 16 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Semnalăm că, în ceea ce privește **„obligățiile privind informarea corectă a consumatorilor”** preconizate a fi reglementate prin prezenta propunere legislativă, există mai multe acte normative cu caracter general și special în domeniul protecției consumatorilor în vigoare care reglementează aceste obligații.

a) Astfel, obiectul propunerii legislative este reglementat, generic, în acte normative deja adoptate, dintre care menționăm **Ordonanța Guvernului nr. 21/1992 privind protecția consumatorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare**, care la art. 3 lit. b) stipulează că **„statul garantează consumatorilor dreptul de a fi informați corect, complet și precis asupra caracteristicilor esențiale ale produselor și serviciilor”**, iar normele prevăzute de art. 18 - 20 **stabilesc obligațiile operatorilor economici de a furniza informațiile**

³ A se vedea, în acest sens, spre exemplu, Decizia nr.193 din 6 aprilie 2022, paragraful 23, Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, sau Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012.

⁴ A se vedea Decizia nr. 845 din 18 noiembrie 2020, paragraful 92.

clare, vizibile, inteligibile și neechivoce privind caracteristicile produselor/serviciilor, prețul, riscurile, condițiile de utilizare.

b) De asemenea, sunt incidente și dispozițiile **Legii nr. 296/2004 privind Codul consumului, republicată, cu modificările și completările ulterioare**, act normativ care reia și sistematizează obligațiile de informare și consacră principiul informării corecte, complete și precise ca element esențial al protecției consumatorului și al raportului contractual (art. 4 și 5).

c) Din punct de vedere al dreptului Uniunii Europene sunt incidente dispozițiile **Regulamentului delegat (UE) 2023/2429 al Comisiei din 17 august 2023 de completare a Regulamentului (UE) nr. 1308/2013 al Parlamentului European și al Consiliului în ceea ce privește standardele de comercializare pentru sectorul fructelor și legumelor, pentru anumite produse din fructe și legume prelucrate și pentru sectorul bananelor și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1666/1999 al Comisiei și a Regulamentelor de punere în aplicare (UE) nr. 543/2011 și (UE) nr. 1333/2011 ale Comisiei.**

Acest act juridic european stabilește norme detaliate în ceea ce privește sectorul fructelor și legumelor și sectorul fructelor și legumelor prelucrate și prevede standarde de comercializare pentru toate fructele și legumele proaspete, precum și dispoziții detaliate privind controalele de verificare a conformității cu standardele de comercializare *în Uniunea Europeană, fiind obligatoriu* în toate elementele sale și aplicându-se **direct** în fiecare stat membru al Uniunii Europene, potrivit art. 288 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene⁵.

În acest sens, semnalăm că prevederile preconizate prin prezentul proiect exced sau se suprapun cu cadrul normativ european instituit de prevederile art. 1, art. 2 alin. (1), art. 4 alin. (1) lit. b), art. 7 și Anexa I, Partea B „Standarde de comercializare specifice”, Partea 2 „Standard de comercializare pentru citrice” din regulamentul menționat *supra*.

⁵ Menționăm cu titlu general că, **regulamentele europene sunt acte juridice obligatorii ale Uniunii Europene, cu aplicabilitate directă și generală, care devin acte cu putere de lege în toate statele membre simultan, creând drepturi și obligații ce pot fi invocate direct de cetățeni, fără a necesita transpunere în legislația națională, asigurând astfel uniformitatea aplicării legislației europene.**

d) La nivelul legislației secundare, în legătură cu obiectul de reglementare propus, a fost adoptat **Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 420/2008 privind stabilirea atribuțiilor Inspecției de Stat pentru Controlul Tehnic în Producerea și Valorificarea Legumelor și Fructelor**⁶, care prevede, printre alte măsuri, în cuprinsul anexelor nr. 9, 11 și 12, **Lista fructelor și legumelor destinate consumului în stare proaspătă, care se supun standardelor de comercializare, condițiile de calitate care trebuie întrunite de produse pentru care nu există standarde, precum și metodele de control pentru verificarea conformității fructelor și legumelor proaspete cu standardele de comercializare stabilite.**

În considerarea celor de mai sus, semnalăm că, potrivit art. 13 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, astfel încât să fie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune, **evitându-se paralelisme și contradicții.**

Față de aceste aspecte, relevăm că art. 16 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, prevede că *„În procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative. Pentru sublinierea unor conexiuni legislative se utilizează norma de trimitere”*.

Cu privire la art. 16 din Legea nr. 24/2000, Curtea Constituțională, reiterând jurisprudența anterioară, a statuat că *„ori de câte ori există o dublare sau o suprapunere între diverse soluții sau ipoteze normative cuprinse în două sau mai multe articole ori legi, se constată existența unui paralelism legislativ contrar art. 1 alin. (5) din Constituție”*⁷.

Totodată, precizăm că, potrivit prevederilor art. 14 alin. (1) din legea mai sus menționată, *„Reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ”*.

Pe cale de consecință, având în vedere că obiectul de reglementare al prezentei propuneri legislative este reglementat generic în actele normative enunțate mai sus, ar fi fost mai indicată o intervenție legislativă

⁶ Respectivul ordin a abrogat Ordinul ministrului agriculturii, pădurilor și dezvoltării rurale nr. 592/2006 privind efectuarea controlului de conformitate cu standardele de comercializare la legumele și fructele proaspete.

⁷ Decizia Curții Constituționale nr. 242/2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 578 din 1 iulie 2020.

asupra unuia sau unora dintre acestea, iar nu elaborarea unui nou act, ceea ce ar fi în concordanță și cu prevederile art. 15 alin. (3) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la reglementarea derogatorie, în cazul în care soluțiile legislative cuprind norme diferite în raport cu reglementarea cadru.

5.2. Pe de altă parte, analizând conținutul prezentei propuneri, semnalăm că, pentru a evita lacunele legislative, potrivit prevederilor art. 24 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, soluțiile propuse trebuie să acopere întreaga problemă a raporturilor sociale ce fac obiectul acesteia, instituind reguli necesare, suficiente și posibile, care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă și care să respecte limbajul și stilul juridic specific normativ și să întrunească, în același timp, condițiile de claritate și precizie impuse de normele de tehnică legislativă, pentru a exclude orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie.

Menționăm că textul propunerii legislative este redactat într-o manieră succintă (**8 articole**) și generală, care nu este specifică normelor de tehnică legislativă.

Subliniem, în acest sens, că dispozițiile propuse nu au caracter normativ și obligatoriu, neavând capacitatea de a constitui adevărate norme juridice. Totodată, normele preconizate nu asigură predictibilitate și claritate, specifice limbajului normativ.

Astfel, chiar din **titlul** propunerii legislative, se constată că intenția de reglementare este exprimată ambiguu, prin folosirea expresiei „*citricelor destinate consumului uman*”, fapt ce va genera confuzii în aplicarea actului normativ.

De asemenea, semnalăm că, la momentul avizării prezentei propuneri legislative, „**Regulamentul (UE) nr. 543/2011**”, la care se face trimitere în finalul **art. 2 alin. (1)**, este **abrogat**.

Totodată, menționăm că, în formularea propusă, textul preconizat pentru **art. 2 alin. (2)** este declarativ și nu reprezintă o veritabilă normă juridică, în timp ce dispozițiile **art. 6 alin. (2)** nu sunt specifice limbajului normativ, fiind incomplete și lipsite de claritate.

În plus, precizăm că la **art. 5**, expresia „este **interzisă schimbarea destinației** comerciale a citricelor care au fost introduse pe teritoriul României cu **destinația inițială** de procesare, utilizare industrială sau **alte utilizări non-alimentare, în scopul comercializării acestora**”

pentru consum uman”, este redundantă, declarativă și nu are valoare juridică.

6. Semnalăm că dispozițiile **art. 3 alin (1)** contravin prevederilor **art. 1 alin. (1)** din *Regulamentul delegat (UE) 2023/2429*⁸, care „stabilește norme de completare a Regulamentului (UE) nr. 1308/2013 în ceea ce privește *standardele de comercializare* menționate la articolul 75 alineatul (1) din regulamentul respectiv, *cerințele minime de comercializare pentru produse din sectorul fructelor și legumelor destinate vânzării în stare proaspătă*, astfel cum se menționează la articolul 76 din regulamentul respectiv, *conformitatea produselor importate cu standardele de comercializare ale Uniunii*, astfel cum se menționează la articolul 89 din regulamentul respectiv”.

De asemenea, prin utilizarea expresiei „*li se aplică o etichetare distinctă, clară și vizibilă care va cuprinde...obligatoriu.*” textul **contravine** prevederilor **art. 7 alin. (2) teza a doua** din regulamentul menționat *supra*, în sensul că, *în stadiul comercializării cu amănuntul, în cazul fructelor și legumelor*, „**nu pot fi incluși termeni suplimentari care sugerează o calitate mai bună/superioară. Mai precis, eticheta nu are voie să includă niciun descriptor de calitate, cu excepția informațiilor specificate în cerința de marcă prevăzută în anexa I**”.

Totodată, prevederile cuprinse în **partea 2 a anexei I** la respectivul regulament se referă la **standardele specifice de comercializare, respectiv cerințele detaliate pentru categoriile de produse individuale din sectorul fructelor (citrice) și legumelor, inclusiv criterii de calitate, clasificare (Extra, Cat. I, II, III), mărime, etichetare, uniformitate și toleranțe**, care trebuie îndeplinite pentru ca acestea să poată fi comercializate în Uniunea Europeană.

În concluzie, **propunerea legislativă excedează cadrului normativ european**, introducând posibilitatea de a adopta cerințe naționale suplimentare, paralel cu cele la nivel european, fapt ce poate crea premisele unui risc de fragmentare a pieței unice și pot fi generate bariere de intrare pe piața națională, iar operatorii economici se pot confrunta cu costuri suplimentare de conformare.

⁸ Publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (JOUE) seria L, nr. 2023/2429 din 03 noiembrie 2023.

7. Menționăm că proiectul este deficitar și în ceea ce privește reglementarea răspunderii contravenționale, astfel încât aplicarea în practică a normelor preconizate pentru art. 7 ar fi imposibilă.

Astfel, la alin. (1), precizăm că, potrivit prevederilor art. 1 din **Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 420/2008**, autoritatea națională „responsabilă pentru coordonarea și efectuarea controlului de conformitate cu standardele de calitate ale legumelor și fructelor proaspete și asigurarea contactelor cu Comisia Europeană” este **Inspectia de Stat pentru Controlul Tehnic în Producerea și Valorificarea Legumelor și Fructelor** și **nu** Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor, respectiv Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor.

La alin. (2) partea introductivă, întrucât limita maximă a amenzii contravenționale este mai mare decât limita maximă generală, după expresia „se sancționează” trebuia introdusă sintagma „**prin derogare de la dispozițiile art. 8 alin. (2) lit. a) 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**”.

În ceea ce privește normele din cuprinsul lit. a) - d), prin care sunt stabilite contravențiile, având în vedere necesitatea respectării principiului legalității, pentru asigurarea unei reglementări clare, precise și previzibile, ar fi trebuit ca în cuprinsul lor să se facă trimitere expresă la dispozițiile prin care se instituie obligațiile a căror nerespectare constituie contravenție.

La alin. (3), pentru rigoarea și corectitudinea reglementării, textul trebuia să prevadă în mod expres cine poate dispune suspendarea temporară a activității de comercializare a fructelor, precum și perioada pentru care această suspendare poate fi dispusă.

Totodată, întrucât această măsură reprezintă, de fapt, o sancțiune contravențională complementară, care nu poate fi aplicată decât pe lângă sancțiunea principală, expresia „se poate dispune suspendarea” trebuia redată sub forma „se poate dispune și suspendarea”.

De asemenea, precizăm că, potrivit prevederilor art. 15 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunilor se fac de către persoanele anume prevăzute în actul normativ, numite în mod generic „agenți constatatori”, și nu de

anumite autorități și organe, așa cum ar putea reieși din textul art. 7 alin. (1).

Prin urmare, este necesară **completarea art. 7 cu un alineat distinct** referitor la stabilirea categoriei de persoane împuternicite să constate contravențiile și să aplice sancțiunile, potrivit următorului model:

„(4) Constatarea contravențiilor prevăzute la alin. (2) și aplicarea sancțiunilor se fac de către persoanele împuternicite din cadrul ...”.

În plus, din proiect lipsește norma necesară privind aplicarea 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.**

*

* *

În considerarea acestor observații, având în vedere atât imperfecțiunile de redactare, cât și problemele de fond, subliniem că, în actuala redactare, prezenta propunere poate duce la numeroase confuzii în interpretare și aplicare. În asemenea situații, Curtea Constituțională a declarat ca fiind neconstituțional actul care nu a fost sistematizat corespunzător și a evidențiat că „actul legislativ trebuie să fie inteligibil, neechivoc și transparent în ceea ce privește conținutul său normativ, astfel încât să îndreptățească cetățenii să aibă încredere în activitatea parlamentară” (a se vedea Decizia nr. 619/2016), iar „legiuitorul trebuie să se raporteze la reglementările ce reprezintă un reper de claritate, precizie și previzibilitate (...)” (a se vedea Decizia nr. 138/2019).


PRESEDINTE

Florin IORDACHE

București
Nr. 107/24.01.2026