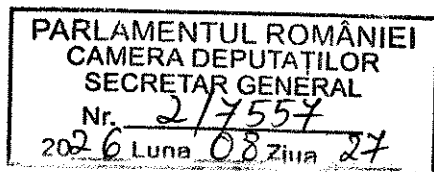




ROMANIA - ROMANIA - ROMANIA - ROMANIA - ROMANIA - ROMANIA - ROMANIA - ROMANIA - ROMANIA - ROMANIA

ROMANIA - ROMANIA - ROMANIA - ROMANIA - ROMANIA - ROMANIA - ROMANIA - ROMANIA - ROMANIA - ROMANIA



Nr. 9651/2026

24-08-2026

Către: **DOAMNA IOANA BRAN - VOINEA**
SECRETARUL GENERAL AL CAMEREI DEPUTAȚILOR

legislativ
Ref. la: punctele de vedere ale Guvernului aprobate în ședința Guvernului din data de 14 august 2026

STIMATĂ DOAMNĂ SECRETAR GENERAL,

Vă transmitem, alăturat, în original, **punctele de vedere ale Guvernului** referitoare la:

1. *Proiectul de Lege pentru modificarea art. 156 alin. (4) din Legea nr. 85/2014 privind procedurile de prevenire a insolvenței și de insolvență (Bp. 181/2026, Plx. 473/2026);*
2. *Propunerea legislativă privind definirea, etichetarea și comercializarea pâinii (Bp. 690/2025, Plx. 270/2026);*
3. *Propunerea legislativă pentru completarea Legii nr. 287/2009 privind Codul civil și a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă (Bp. 219/2026, Plx. 517/2026);*
4. *Propunerea legislativă privind completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal (Bp. 131/2026, Plx. 412/2026);*
5. *Proiectul de Lege pentru instituirea zilei de 18 iulie ca Ziua Națională a Rezistenței Anticomuniste din România (Bp. 26/2026, Plx. 319/2026).*

Cu deosebită considerație,

 **NINI SĂPUNARU**

SECRETAR DE STAT



PRIM MINISTRU

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă privind definirea, etichetarea și comercializarea pâinii*, inițiată de deputat AUR Georgel Badiu împreună cu un grup de parlamentari AUR, PNL, PSD (**Bp. 690/2025, Plx.270/2026**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare stabilirea cadrului legal clar privind definirea, etichetarea și comercializarea pâinii pe teritoriul României, în scopul protejării sănătății consumatorilor, asigurării unei informări corecte și complete a acestora și prevenirii utilizării unor denumiri înșelătoare pentru produsele de panificație.

În acest sens, proiectul definește noțiunea de „*pâine*”, stabilește ingredientele care pot intra în compoziția acesteia, reglementează condițiile de utilizare a denumirii de „*pâine*”, obligațiile privind etichetarea și prezentarea produselor de panificație, autoritățile competente pentru controlul respectării prevederilor legii, precum și regimul sancționator aplicabil în cazul nerespectării acestora.

De asemenea, sunt prevăzute măsuri privind retragerea de pe piață a produselor neconforme și termenele de conformare pentru operatorii economici.

II. Observații

A. Considerații generale

1. Precizăm că inițiativa legislativă pornește de la o problemă reală, respectiv necesitatea informării corecte a consumatorilor, însă apreciem că abordarea este una disproporționată, nefundamentată științific și incompatibilă cu cadrul juridic european și național.

În forma actuală, inițiativa legislativă se bazează pe interpretări eronate ale datelor nutriționale, atribuie fără dovezi un rol cauzal pâinii în etiologia obezității și a bolilor cronice, încalcă principiile pieței interne a Uniunii Europene, creează riscuri economice, de sustenabilitate și de siguranță alimentară, depășește competențele autorităților invocate în *Expunerea de motive*.

De asemenea, semnalăm utilizarea eronată a noțiunii de „zahăr” și interpretarea greșită a etichetării nutriționale. Un element central al *Expunerii de motive* este afirmația conform căreia o franzelă de 300 g ar putea conține „până la 30 g de zahăr”. Această afirmație este eronată, din următoarele considerente:

Conform *Regulamentului (UE) nr. 1169/2011*, valoarea declarată la rubrica „zaharuri” include: zaharuri naturale prezente în mod intrinsec în aliment și nu doar cele adăugate.

În cazul pâinii, zaharurile provin în principal din maltoză, rezultată prin hidroliza amidonului în timpul fermentației, deci conținutul de „zaharuri” declarat nu reflectă cantitatea de zahăr adăugat (care, în majoritatea pâinilor standard, este zero sau foarte redus). O franzelă cu 30 g de zahăr adăugat ar fi, din punct de vedere tehnologic și senzorial, un produs de patiserie (tip cozonac), nu un produs de panificație curent. Utilizarea acestei valori ca argument de sănătate publică reprezintă o eroare gravă de interpretare a etichetării nutriționale.

Totodată, precizăm că din *Expunerea de motive* lipsesc dovezile privind relația cauzală dintre consumul de pâine și bolile cronice. Deși România are un consum ridicat de pâine, nu există studii epidemiologice solide care să demonstreze că pâinea, ca aliment singular, este cauza obezității, diabetului zaharat sau bolilor cardiovasculare. Datele invocate din rapoarte ale Organizației Mondiale a Sănătății se referă la:

- aportul de zaharuri libere, nu la zaharurile care există deja în produsul alimentar;
- modele alimentare globale, nu la un produs izolat.

Reducerea complexității alimentației la un singur aliment, „pâinea” reprezintă o abordare simplistă și nevalidată științific, care ignoră alți factori de risc ai bolilor netransmisibile, și anume: aportul total energetic, calitatea globală a dietei, sedentarismul, factorii socio-economici și educaționali.

Expunerea de motive a proiectului de act normativ critică făina albă rafinată și indicele glicemic, dar legea nu face nicio distincție între: pâine albă, pâine integrală, pâine cu conținut crescut de fibre, din contră, prevederile acestei inițiative legislative chiar penalizează indirect pâinile cu profil nutrițional mai bun, care necesită uneori ingrediente suplimentare sau ajustări tehnologice. Ca rezultat paradoxal, produsele mai sănătoase devin mai greu de comercializat sub denumirea de „pâine”.

2. Confuzia între definiția produsului și politicile de sănătate publică

Definirea legală a unui produs alimentar nu poate substitui politici de educație nutrițională, intervenții asupra mediului alimentar, măsuri integrate de prevenție. Spre deosebire de lapte sau miere, pâinea este un produs tehnologic complex, cu variații legitime de rețetă acceptate la nivel european.

Nu există o „rețetă unică” pentru pâine în legislația UE tocmai pentru a permite diversitatea tradițiilor și tehnologiilor.

În practică, „pâine” este o denumire generică, sub care coexistă legitim varietăți tehnologice ale acestui produs (integrală, cu semințe, cu cartofi, cu lapte, cu fibre etc).

3. Incompatibilitatea cu legislația Uniunii Europene

Propunerea legislativă intră în conflict direct cu *Regulamentul (CE) nr. 1333/2008 privind aditivii alimentari* și cu *principiul recunoașterii reciproce și al liberei circulații a mărfurilor* (art. 34-36 TFUE).

Deși formal se afirmă că nu se interzice comercializarea produselor, interzicerea utilizării denumirii „pâine” pentru produse perfect legale în alte state membre constituie o barieră tehnică în calea comerțului intracomunitar. O astfel de măsură ar necesita: notificare prealabilă la

Comisia Europeană, demonstrarea proporționalității, dovezi clare de risc pentru sănătatea publică care lipsesc.

În absența acestora, legea este vulnerabilă la *infringement*.

4. Impact economic, tehnologic și de sustenabilitate

Pâinea obținută exclusiv din făină, apă, drojdie/maia și sare are termen de durabilitate foarte redus (2-3 zile), se învechește rapid, se întărește și mucegăiește, generează pierderi alimentare semnificative, contrare obiectivelor UE de reducere a risipei alimentare (Strategia „*Farm to Fork*”). Eliminarea amelioratorilor tehnologici autorizați nu crește automat valoarea nutrițională. În schimb, această practică ar putea afecta siguranța, constanța calității și accesibilitatea produsului și favorizează creșterea prețului.

5. Alte aspecte instituționale

Precizăm că reglementarea acestor produse se supune cadrului european armonizat.

În forma actuală, inițiativa legislativă se bazează pe date interpretate eronat, creează riscuri juridice majore pentru România, nu este susținută de dovezi științifice solide, are un impact negativ potențial asupra pieței, sustenabilității și consumatorilor, confundă instrumentele de sănătate publică cu definițiile de produs.

Obiectivul informării corecte a consumatorului este legitim, însă poate fi atins prin aplicarea riguroasă a legislației existente, precum și prin clarificări la nivel de norme ANPC, autoritatea responsabilă în domeniul etichetării acestor produse.

Inițiativa legislativă creează riscul de precedent periculos, dacă această logică este acceptată, pot urma alte alimente „*de bază*”, cu deschiderea căii către reglementări nutriționale punitive, bazate pe percepții, nu pe dovezi. Acestea reprezintă exact opusul abordării promovate de *Organizația Mondială a Sănătății* și de politicile moderne de sănătate publică, care vizează modele alimentare, nu alimente izolate.

În plus, apare o problemă subtilă, dar importantă: educația consumatorului este „*externalizată*”. Legea transmite implicit mesajul: „*Statul decide ce e bun, nu mai e nevoie să înțelegi eticheta*”. Această abordare descurajează alfabetizarea nutrițională, mută responsabilitatea de

la informare la interdicție, ceea ce este contrar principiilor moderne de sănătate publică.

B. Considerații punctuale

1. 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 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*.

Potrivit normelor de tehnică legislativă menționate, 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.

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.

2. Semnalăm că, potrivit art. 1 din inițiativa legislativă, aceasta are ca scop, „a) *protejarea sănătății populației; b) asigurarea informării corecte și complete a consumatorilor; c) prevenirea utilizării unor denumiri înșelătoare pentru produsele de panificație; d) stabilirea unui cadru clar privind deținerea și comercializarea pâinii pe piața din România*”, în cuprinsul acesteia fiind stabilite anumite obligații ale operatorilor economici cu privire la comercializarea și etichetarea pâinii.

Precizăm că aspectele menționate sunt reglementate generic și în alte acte normative în vigoare, dintre care exemplificăm:

a) *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2001 privind reglementarea producției, circulației și comercializării alimentelor, republicată, cu completările ulterioare*, care 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;

b) *Legea nr. 296/2004 privind Codul consumului, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, care la art. 52 alin. (1) prevede 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 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* - au fost aprobate *Normele metodologice privind etichetarea alimentelor și Normele metodologice privind etichetarea nutrițională a alimentelor*.

Totodată, menționăm că propunerea este parțial incompatibilă cu *Regulamentul (UE) nr. 1169/2011*¹, întrucât interzice utilizarea denumirii „*pâine*” pentru produse care, potrivit legislației europene, pot fi comercializate legal cu o informare corectă a consumatorilor.

Prin urmare, apreciem că textul inițiativei legislative a fost redactat fără a respecta dispozițiile art. 13 din *Legea nr. 24/2000*, potrivit căreia 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.

3. Precizăm 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.

¹ *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*

Spre exemplu, dispozițiile de la 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 respecta 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.

4. 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 privind stabilirea condițiilor pe care trebuie să le îndeplinească operatorii economici care comercializează produse de panificație pe teritoriul României, 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*”

Astfel, la art. 3 alin. (1) din inițiativa legislativă este prevăzută o definiție succintă și specifică a termenului „*pâine*”, iar, potrivit art. 4 alin. (2), 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*”. Definiția pâinii din art. 3 este excesiv de restrictivă, utilizând termenul „*exclusiv*”, ceea ce conduce la excluderea unor produse larg răspândite și acceptate.

De asemenea, noțiuni precum „*specialități de panificație*” de la art. 4 alin. (2) nu sunt definite, afectând claritatea și previzibilitatea normei.

Or, potrivit art. 2 lit. b) din ordinul menționat, „*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 150 de grame*”, așadar o serie de produse de panificație, care nu corespund definiției propuse de inițiatori, având în compoziție și alte ingrediente

suplimentare față de cele stabilite la art. 3 alin. (1) din proiect și nici definiției prevăzute în același ordin, care nu ar mai putea fi comercializate sub niciuna din denumirile menționate anterior.

Astfel, se constată că inițiatorii nu au avut în vedere și necesitatea modificării legislației secundare, în urma promovării prezentei propuneri legislative, nefiind precizată în cuprinsul acesteia obligația Autorității Naționale pentru Protecția Consumatorilor de a adopta un ordin în acest sens.

5. Având în vedere dispozițiile art. 15 alin. (1) din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, 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. 7².

În plus, pentru asigurarea unei reglementări complete, proiectul ar fi trebuit să prevadă o normă privind aplicarea, în ceea ce privește contravențiile prevăzute la art. 7 a dispozițiilor *Ordonanței Guvernului nr. 2/2001*.

Nu în ultimul rând, precizăm că era necesar să se fi avut în vedere dispozițiile art. 4 alin. (1) din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001* care prevăd că „dispozițiile din actele normative prin care se stabilesc și se sancționează contravențiile intră în vigoare în termen de 30 de zile de la data publicării, iar în cazul hotărârilor consiliilor locale sau județene, punerea în aplicare se face și cu respectarea condițiilor prevăzute la art. 50 alin. (2) din *Legea administrației publice locale nr. 215/2001*”, astfel că era necesar să fie revizuite dispozițiile cu privire la intrarea în vigoare a normelor de la art. 7 și 8 din inițiativa legislativă.

²ART. 7

(1) Avertismentul constă în atenționarea verbală sau scrisă a contravenientului asupra pericolului social al faptei săvârșite, însoțită de recomandarea de a respecta dispozițiile legale.

(2) Avertismentul se aplică în cazul în care fapta este de gravitate redusă.

(3) Avertismentul se poate aplica și în cazul în care actul normativ de stabilire și sancționare a contravenției nu prevede această sancțiune.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative în forma prezentată.**

Cu stimă,

Ilie-Gavril BOLOJAN

PRIM-MINISTRU



Domnului deputat Sorin-Mihai GRINDEANU
Președintele Camerei Deputaților