

Aprobat în ședința Guvernului din _____
Decizia protocolară nr. _____

AVIZ
la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative
(afișarea țării de origine pentru produse alimentare)
(inițiativa legislativă nr. 38 din 24.02.2026)

Guvernul a examinat proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (afișarea țării de origine pentru produse alimentare), înaintat cu titlul de inițiativă legislativă nr. 38 din 24.02.2026, de către un grup de deputați în Parlamentul Republicii Moldova și comunică următoarele.

Inițiativa legislativă este înaintată în conformitate cu art. 73 din Constituția Republicii Moldova și art. 47 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797/1996.

Potrivit notei de fundamentare ce însoțește proiectul de act normativ prin implementarea acestuia se urmărește consolidarea cadrului normativ privind informarea consumatorilor cu privire la originea produselor alimentare comercializate cu amănuntul, prin instituirea unor mecanisme clare și uniforme de afișare vizuală a țării de origine, menite să asigure transparență, corectitudine și prevenirea inducerii în eroare a consumatorilor, precum și introducerea unei contravenții în Codul contravențional pentru neafișarea sau afișarea necorespunzătoare a acestei informații.

Din punct de vedere al dreptului Uniunii Europene menționăm că, prin prisma obiectului de reglementare, prezentul proiect se circumscrie reglementărilor statuate la nivelul UE, subsumate politicii UE în domeniul Capitolului 28 *"Protecția consumatorului și a sănătății"*.

Din perspectiva proiectului examinat prezintă relevanță directă Regulamentul (UE) nr. 1169/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2011 privind informarea consumatorilor cu privire la produsele alimentare și jurisprudența relevantă a Curții de Justiție a Uniunii Europene.

La articolul I, care prevede modificarea Legii nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior

Cerințele și responsabilitățile generale ce reglementează informațiile referitoare la produsele alimentare sunt definite prin Legea nr. 279/2017 privind informarea consumatorului cu privire la produsele alimentare.

Astfel, conform art. 8 alin. (1) lit. i) din legea enunțată, pentru produsele alimentare este obligatorie menționarea țării de origine sau a locului de proveniență, în cazurile prevăzute la art. 24 din aceeași lege, care se aplică fără a aduce atingere cerințelor de etichetare stabilite în Legea nr. 66/2008 privind protecția indicațiilor geografice, denumirilor de origine și specialităților tradiționale garantate sau cerințelor față de indicațiile protejate în temeiul acordurilor internaționale și față de mărcile

înregistrate dacă acestea constituie o indicație geografică. Mențiunile privind țara de origine sau locul de proveniență sunt obligatorii:

1) în cazul în care lipsa acestor informații ar putea induce consumatorul în eroare în ceea ce privește adevărata țară de origine sau adevăratul loc de proveniență a produsului alimentar, în special dacă informațiile care însoțesc produsul alimentar sau eticheta în ansamblul ei ar sugera că produsul are o altă țară de origine sau un alt loc de proveniență;

2) pentru tipurile de carne care se încadrează la codurile din Nomenclatura combinată a mărfurilor („NC”), enumerate în anexa nr. 10, având în vedere următoarele date referitoare la viața animalului: a) locul nașterii; b) locul unde a fost crescut; c) locul unde a fost sacrificat.

Prin prisma reglementărilor corespundente legislației UE, se evidențiază următoarele:

Art. 19¹ alin. (1), referitor la informarea obligatorie a consumatorului privind țara de origine a produselor alimentare, se constată că acesta este în acord parțial cu Regulamentul (UE) nr. 1169/2011. Astfel, art. 26 (2) din Regulamentul UE stabilește expres cazurile când mențiunile privind țara de origine sau locul de proveniență sunt obligatorii în cazul produselor alimentare, prevederi preluate integral de art. 24, alin. (2) din Legea nr. 279/2017 privind informarea consumatorului cu privire la produsele alimentare. Pe de altă parte, proiectul național extinde informarea obligatorie a consumatorului privind țara de origine în cazul tuturor produselor alimentare (nu doar cele menționate de art. 24 (2) din Legea nr. 279/2017), prevedere care cade sub incidența art. 38 și 39 din Regulamentul UE, care prevede acest drept „*condiționat*” al statelor membre. Totuși, acest drept de extindere al unui stat membru nu este unul nelimitat și poate fi aplicat/implementat prin norme naționale doar cu îndeplinirea cumulativă a 2 condiții:

1. Introducerea unor mențiuni suplimentare are loc doar din următoarele motive: a) protecția sănătății publice; b) protecția consumatorilor; c) prevenirea fraudelor; d) protecția drepturilor de proprietate industrială și comercială, a indicațiilor de proveniență, a denumirilor de origine înregistrate și prevenirea concurenței neloiale.

2. În cazul locului de origine, doar atunci când există dovada unei legături între anumite calități ale produsului și originea sau proveniența sa, cu notificarea obligatorie în acest sens a Comisiei Europene în legătură cu astfel de dispoziții interne și prezentarea dovezilor conform cărora majoritatea consumatorilor consideră că furnizarea acestor informații prezintă o importanță deosebită. Această normă UE a fost interpretată și prin Hotărârea Curții (Camera a treia) din 1 octombrie 2020 Cauza C- 485/18 Groupe Lactalis împotriva Premier ministre ș.a., care a subliniat această arhitectură normativă, statuând că indicarea țării de origine sau locului de proveniență intră în „*chestiunile armonizate în mod specific*” de Regulamentul (UE) 1169/2011, iar statele membre nu pot să adopte sau să mențină dispoziții de drept intern, cu excepția cazurilor permise de dreptul Uniunii (art. 38 din Regulamentul (UE) 1169/2011), iar măsurile naționale luate de un stat membru trebuie să respecte condițiile art. 39 din Regulament și să formeze un ansamblu coerent cu prevederile Regulamentului.

În cazul în care intenția autorului a fost de a completa prevederile Legii nr. 231/2010 și de a aplica prevederile respective doar pentru produsele alimentare

menționate de art. 24, alin. (2) din aceasta, acest lucru urmează a fi specificat expres în textul alineatului național, după cum urmează : *"La comercializarea cu amănuntul a produselor alimentare, în cazurile în care indicarea țării de origine sau a locului de proveniență este obligatorie potrivit art. 24 din Legea nr. 279/2017 privind informarea consumatorului cu privire la produsele alimentare, comerciantul asigură informarea consumatorului cu privire la țara de origine sau locul de proveniență pe indicatorul de preț sau pe un anunț în imediata vecinătate a produsului."*

În cazul în care intenția autorului este de a introduce această mențiune obligatorie pentru toate produsele alimentare, riscul de nealiniere cu acquis-ul UE este unul ridicat, care ar echivala cu introducerea unei măsuri naționale extinse și greu de justificat potrivit art. 39 din Regulamentul UE.

Art. 19¹ alin. (2), se constată că, în cazul produselor preambalate, cerința de a corespunde etichetei este în acord cu cerințele art. 7 din Regulamentul 1169/2011/UE, care stabilește practicile corecte de informare a consumatorului și modalitatea de oferire a informațiilor referitoare la produsele alimentare, care trebuie să nu inducă cumpărătorul în eroare și să fie precise, clare și ușor de înțeles de către consumator. În ceea ce privește produsele nepreambalate pentru care informația afișată trebuie să corespundă celei furnizate comerciantului de importator sau furnizor pentru lotul expus, confirmate prin documente comerciale, această prevedere este în consonanță cu prevederile art. 44 din Regulamentul UE, în speță, art. 44 (2), care lasă la latitudinea statelor adoptarea de măsuri naționale privind mijloacele prin care trebuie puse la dispoziție mențiunile specificate sau elementele din mențiunile respective și, după caz, forma de exprimare și de prezentare a acestora.

Art. 19¹ alin. (3), se constată că, acesta este în acord cu art. 26 (2) (a) din Regulamentul UE, care stabilește că *„mențiunile privind țara de origine sau locul de proveniență sunt obligatorii în cazul în care lipsa acestor informații ar putea induce consumatorul în eroare în ceea ce privește adevărata țară de origine sau adevăratul loc de proveniență a produsului alimentar, în special, dacă informațiile care însoțesc produsul alimentar sau eticheta în ansamblul ei ar sugera în alt fel că produsul are o altă țară de origine sau un alt loc de proveniență;"*. Totodată, această normă corespunde și concluziilor CJUE formulate în Hotărârea Curții (Camera a noua) din 4 iunie 2015 C-195/14 Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände - Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. împotriva Teekanne GmbH & Co. KG și Hotărârea Curții (Marea Cameră) din 12 noiembrie 2019 C-363/18 Organisation juive européenne și Vignoble Psagot Ltd împotriva Ministre de l'Économie et des Finances.

Art. 19¹ alin. (4) prevede că, obligațiile stabilite se aplică pentru unitățile comerciale cu amănuntul cu o suprafață mai mare de 50 m². Stabilirea acestui prag creează o situație de neclaritate sporită, deoarece nu este specificat dacă suprafața se referă la suprafața totală a unității comerciale sau doar la suprafața spațiului de vânzare. Concomitent, nota de fundamentare nu conține o justificare explicită pentru selectarea acestui prag de 50 m² ceea ce poate crea percepția selectării în mod arbitrar a acestui criteriu de delimitare a domeniului de aplicare.

La articolul II, care prevede modificarea Codului contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008

Prin proiect se propune completarea art. 273 din Codul contravențional cu punctul 6¹, prin care se instituie o nouă componentă contravențională pentru neafișarea, afișarea incompletă sau necorespunzătoare a țării de origine a produselor alimentare, precum și pentru utilizarea drapelului cu încălcarea prevederilor art. 19¹ din Legea nr. 231/2010.

Se constată că textul utilizează termeni precum „*afișarea incompletă*” sau „*afișarea necorespunzătoare*” fără a stabili criterii obiective pentru determinarea acestor situații. În lipsa unor astfel de criterii, constatarea contravenției poate depinde de interpretarea subiectivă a agentului constator.

Totodată, se remarcă faptul că legislația contravențională conține deja prevederi referitoare la încălcarea cerințelor privind informarea consumatorilor despre produsele alimentare. Astfel, potrivit art. 269 lit. a) liniuța a șasea din Codul contravențional, comercializarea produselor alimentare fără informațiile obligatorii privind țara de origine sau locul de proveniență pentru anumite categorii de produse constituie contravenție, iar constatarea și examinarea acestor fapte revine Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor, conform art. 414 din Codul contravențional.

În ceea ce privește proporționalitatea sancțiunilor propuse, proiectul stabilește amenzi cuprinse între 60 și 120 de unități convenționale pentru persoanele cu funcție de răspundere și între 120 și 240 de unități convenționale pentru persoanele juridice. Comparativ cu sancțiunile prevăzute în prezent la art. 273 alin. (6) din Codul contravențional (12–18 unități convenționale), cuantumul sancțiunilor propuse este semnificativ mai ridicat. În acest context, se consideră necesară completarea Notei de fundamentare cu argumente suplimentare privind stabilirea cuantumului sancțiunilor, inclusiv prin prisma criteriilor de proporționalitate și gravitate a faptelor contravenționale.

Ținând cont că, inițiativa respectivă presupune costuri adiționale pentru comercianți, se propune examinarea posibilității oferirii unui suport parțial dedicat rețelelor comerciale, eventual din partea Camerei de Comerț și Industrie, Organizației de Dezvoltare a Antreprenorialului, pentru etapa incipientă de implementare a prevederilor proiectului, cu ulterioara acoperire a costurilor integral de către comercianți.

Cu privire la tehnica legislativă se va reține:

- referința la actul normativ se expune conform prevederilor art. 42 alin. (5) și art. 55 alin. (5) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, astfel încât la menționarea datei de adoptare a actului normativ să se indice numărul de ordine, ca element de identificare, la care să se adauge anul în care a fost adoptat acesta, fiind despărțite de o bară „/”, conform următorului exemplu: „Legea nr. 231/2010”;

- în dispoziția de modificare a art. I urmează a fi rectificată mențiunea privind sursa republicării Legii nr. 231/2010, în felul următor: „(republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2021, nr. 230-237, art. 262)”;

- în alin. (2) al art. III termenul prevăzut pentru Guvern în vederea aducerii actelor sale normative în concordanță cu legea vizată se va ajusta la termenul de intrare în vigoare a legii, pentru a nu admite intrarea în vigoare a actelor normative subsecvente legii înainte de intrarea în vigoare a acesteia.

Cu privire la nota de fundamentare menționăm că, urmează a fi completată deoarece aceasta nu este însoțită de studii de caz sau existența unor reclamații din partea consumatorilor privind inducerea în eroare prin expunerea unor elemente de branding susceptibile să sugereze o origine locală a produsului, cum ar fi utilizarea unor denumiri tradiționale, a arhaismelor sau a imaginilor cu peisaje autohtone, deși produsul este, în realitate, de proveniență străină, fiind doar ambalat sau distribuit sub un brand local. Or, descrierea situației actuale și a problemelor care impun intervenția este mult prea generală și nu descrie problemele abordate cu mai multe detalieri. De asemenea, nota de fundamentare nu prevede argumentele care justifică determinarea cuantumului amenzilor pentru contravenția propusă, fapt pentru care se vor analiza suplimentar, inclusiv prin prisma criteriilor de gravitate.

Se menționează că, în vederea implementării proiectului de lege urmează a fi modificată Hotărârea Guvernului nr. 931/2011 cu privire la aprobarea Regulamentului de desfășurare a activităților de comerț. În acest sens, atragem atenția că Hotărârea menționată anterior a fost abrogată prin Hotărârea Guvernului nr. 206/2023 cu privire la aprobarea regulamentelor și a regulilor din comerțul interior și abrogarea unor hotărâri ale Guvernului. Astfel, este necesar de inserat modificările de rigoare în cadrul Notei de fundamentare.

În contextul celor expuse, Guvernul comunică susținerea de principiu a proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative (afișarea țării de origine pentru produse alimentare), înaintat cu titlul de inițiativă legislativă nr. 38 din 24.02.2026, cu condiția revizuirii acestuia, potrivit propunerile de îmbunătățire a textului expuse în prezentul aviz, în vederea excluderii unor eventuale riscuri de neconformitate cu cadrul normativ existent.