

Capitolul I

Scurt istoric asupra evoluției răspunderii juridice a producătorului în sfera produselor alimentare

Într-o epocă dominată de progresul tehnologic și științific, pe fondul dezvoltării produselor de masă prin apariția unei serii infinite de produse cu o serie nelimitată de destinatari, aspectele legate de procesul de producție, distribuire și consum ale alimentelor au dobândit treptat o semnificație aparte la nivel european, devenind o prioritate pentru toate statele membre.

Originea și evoluția acestei politici constituie un aspect fundamental în istoria politicii europene de protecție a consumatorilor. Din punct de vedere istoric, obiectivele europene au fost la origine, economice, debutând cu crearea unei piețe comune și fără a promova la acel moment aspectele legate de protecția personală a consumatorilor și ale ordinii sociale.

Tratatul de la Roma, semnat în 1957 și intrat în vigoare la 1 ianuarie 1958^[1], este tratatul fundamental al Comunităților Europene (TCEE). Acesta însă nu a furnizat nicio orientare în vederea reglementării produselor alimentare, deoarece, la acel moment obiectivul major pentru CE era libera circulație a mărfurilor, deci, implicit, și a produselor alimentare.

Tratatul CEE a fost semnat în scopul creării unei piețe comune, însă, cu toate acestea, chiar și în perioada semnării sale, anul 1957 nu a pus într-o lumină deosebită protecția consumatorului, cu excepția unor trimiteri exprese și care se regăseau în cuprinsul art. 40 parag. 2 (actualul art. 34 parag. 1), unde se interzice orice discriminare între consumatorii comunității în legătură cu politica agricolă comună (PAC), principiu care a fost extins pe cale jurisprudențială dincolo de sectorul agricol, ca formă specială a principiului de egalitate și aplicat la întregul tratat. De asemenea, o altă prevedere referitoare la protecția drepturilor și intereselor consumatorilor întâlnim în art. 36 (actualul art. 30), unde se admite că circulația mărfurilor între un stat și celălalt al Uniunii Europene poate fi

[1] Pe 25 martie 1957 guvernele Belgiei, Franței, Germaniei, Italiei, Luxemburgului și Olandei au semnat la Roma Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene (TCEE, întâlnit și sub denumirea de Tratatul de la Roma).

limitată pentru „*protecția sănătății și a vieții persoanelor și a animalelor sau protecția vegetalelor*”, aceste eventuale interdicții „*nu trebuie să constituie un mijloc de discriminare arbitrală, nicio restricționare disimulată a comerțului între statele membre*”.

Recunoscând necesitatea de a armoniza legislațiile statelor membre, CE a emis directive în anii 1970. Aceste directive au creat standarde referitoare la compoziția pe care trebuiau să o aibă produsele alimentare. Prin impunerea anumitor standarde în fabricarea produselor alimentare, anumite ingrediente au fost permise, în timp ce acelea care nu îndeplineau cerințele stabilite de către Comisie au fost interzise^[1].

Obiectivul acestor directive la acel moment a fost acela de a garanta libera circulație a produselor alimentare în piața comună europeană, și nu acela de a ocroti sănătatea consumatorilor. Directivele au vizat doar anumite ingrediente, inclusiv zaharuri, gemuri, produse din ciocolată și lapte conservat^[2].

Totuși, acest demers a eșuat deoarece diferitele culturi culinare ale statelor membre au fost acelea care au împiedicat statele să cadă de acord cu privire la adoptarea cerințelor pentru aceste ingrediente. Faptul că Tratatul de la Roma impunea unanimitatea în vederea adoptării direcțivelor a făcut ca orice decizie să fie greu de luat.

Astfel, prioritatea legiuitorului european a fost aceea de a sparge barierele tehnice și legislative, în scopul de a construi o piață unică, în care libera circulație a mărfurilor, a capitalurilor și a persoanelor să fie garantate^[3]. Cu toate acestea, după eliminarea obstacolelor din calea liberei circulații a mărfurilor a apărut ideea că acest demers este complet inutil dacă nu este dublat de încrederea consumatorilor.

Problema a fost ridicată pentru prima oară doar la începutul anilor șaptezeci, atunci când, în timpul Summitul de la Paris din 1972, șefii de stat și de guvern au propus Comisiei să elaboreze un program inițial de protecție a consumatorilor.

În acest context politic, în 1973, Comisia a instituit un comitet consultativ al consumatorilor, iar doi ani mai târziu, în anul 1975, a fost adoptat primul program de acțiune, Comunitatea Europeană demarând

[1] *E.H. Leibovitch*, Food safety regulation in the European Union: Toward an unavoidable centralization of regulatory powers, *Texas International Law Journal*, vol. 43:429, p. 432.

[2] *A. Alemanno*, Food Safety and the Single European Market, in *What's beef? The contested governance of European food safety*, Christopher Ansell & David Vogel eds., 2006, p. 237-240.

[3] Art. 96 TCEE (actualul art. 91).

o „Politică de protecție și informare a consumatorilor^[1]”. Prin aceste mijloace, au fost stabilite obiectivele principale în vederea elaborării unei baze juridice pentru activitatea viitoare a organelor Comunității. În cuprinsul acestui program de acțiune sunt menționate pentru prima dată drepturile consumatorilor în scopul de a li se proteja siguranța și sănătatea, protecția intereselor economice externe pentru a recupera daunele cauzate de un produs și consultarea în informații, cum ar fi reprezentarea în instituții a asociațiilor consumatorilor.

Totodată, la 27 ianuarie 1977 la Strasbourg, se semna o convenție „asupra responsabilității, rezultând din fapta produsului în cazul leziunilor corporale și a decesului^[2]”, având ca scop protecția consumatorilor, demers legislativ care însă nu s-a bucurat de succes, convenția deși semnată, neintrând în vigoare din cauza lipsei numărului de ratificări necesare.

În 1985, CE a venit cu o nouă abordare asupra modalității în care urmează a se efectua prevenția în materia produselor alimentare, în contextul liberei circulații a produselor. Astfel, în loc de a încerca să armonizeze toate normele alimentare ale statelor membre U.E., a decis să utilizeze etichetarea produselor pentru a indica diferențele ce se pot ivi între acestea prin metodele de compoziție și de producție, etichetare în urma căreia s-ar asigura respectarea principiului informării consumatorilor, permițând acestora să ia o decizie în cunoștință de cauză. S-a răspândit astfel principiul recunoașterii reciproce, solicitând statelor membre să permită libera circulație a mărfurilor produse în conformitate cu standardele echivalente ale altor state membre. Acest principiu de recunoaștere reciprocă a fost stabilit de cauza Cassis de Dijon^[3], în care o lege germană a interzis comercializarea de lichioruri sub o anumită concentrație alcoolică. Ca urmare a acestei interdicții, reclamantul, un importator german de alcool, nu a putut comercializa băuturi alcoolice sau care conțin mai puțin alcool decât cel prevăzut de statul german. Având în vedere faptul că importatorul a fost în măsură să vândă băuturi alcoolice în Franța, care nu a avut această limitare, Curtea Europeană de Justiție a considerat că din moment ce lichiorul reclamantului conține mai puțin alcool decât concentrația impusă de legea germană, justifica-

[1] JO C 92 din 25 aprilie 1975.

[2] J. Ghestin, G. Viney, P. Jourdain (coord.), *Traite de droit civil*, 2^{ed}, L.G.D.J, Paris, 1998, p. 761, *apud* P. Pricope, *Răspunderea civilă delictuală*, Ed. Hamangiu, București, 2013, p. 209.

[3] Hotărârea din 20 februarie 1979, cauza 120/78 CJCE, Rewe-Zentral AG/ Bundesmonopolverwaltung fur Brannrwein, Rec. 1979, p. 649, în http://www.cdep.ro/afaceri_europene/afeur/2009/jp_482.pdf.

rea acestei interdicții nu este în interes public și, prin urmare, ar trebui eliminată. Astfel, Curtea a apreciat că legea germană împiedică aplicarea principiului liberei circulații a mărfurilor, și a introdus principiul recunoașterii reciproce. De asemenea, în motivarea deciziei, Curtea a statuat că „în principiu, libera circulație a mărfurilor este garantată, însă statul membru poate deroga de la acest principiu și poate lua măsuri de interzicere sau restrângere a accesului acestor mărfuri pe piața națională, doar în situația în care aceste măsuri sunt justificate pe motivele enumerate la art. 30 TCE referitoare la morala publică, ordinea publică, siguranța publică, protecția sănătății și a vieții persoanelor și animalelor sau conservarea plantelor, protecția patrimoniului național, protecția proprietății industriale și comerciale^[1]”.

De asemenea, în vederea garantării liberei circulații a produselor și a protecției consumatorilor, în Uniunea Europeană s-a încercat o uniformizare a legislațiilor naționale a statelor membre prin emiterea de către Consiliu a Directivei 85/374/CEE din 24 iulie 1985 privind uniformizarea dispozițiilor legislative, regulamentare și administrative ale statelor membre în materia responsabilității pentru fapta produsului defectuos. Acest demers legislativ a fost calificat de doctrina europeană ca fiind „prima imixtiune de anvergură a legiuitorului european în domeniul dreptului civil”^[2].

Politica de protecție și informare a consumatorilor se bucură de un ecou răsunător, astfel încât în anul 1981 se conturează un al doilea program de acțiune, mult mai detaliat decât cel anterior, iar în anul 1986 se adoptă Actul Unic European^[3], iar prin introducerea art. 100 A TCEE (actualul art. 95), se prevede expres: „Comisia, în propunerile sale [...] cu privire la sănătate, securitate, protecția mediului și protecția consumatorilor, se bazează pe un nivel ridicat de protecție”^[4]. Introducerea acestei prevederi a constituit primul pas important spre recunoașterea legală a politicii de protecție și informare a consumatorilor. *Introducerea art. 100 A de atunci în textul TCEE, a constituit noua bază juridică pentru apropierea dispozițiilor legislative, regulamentare și administrative a statelor membre, având ca obiect instituirea și funcționarea pieței interne, care prevedea votarea cu majoritate calificată în Consiliu, în loc de unanimitate (cum e prevăzut de art. 100 TCEE), și permitea adoptarea nu numai de directive, ci și de regulamente și decizii; în plus, Actul Unic*

[1] http://www.cdep.ro/afaceri_europene/afeur/2009/jp_482.pdf, p. 1.

[2] C. Rade, Plaidoyer en faveur d'une reforme de la responsabilité civile, Recueil Dalloz nr. 33/2003, p. 2247, apud în P. Pricope, op.cit., p. 209.

[3] Actul Unic European a intrat în vigoare în 1 iulie 1987 și a modificat TCEE.

[4] Art. 100 A parag. 3 TCEE (actualul art. 95).

European a stabilit ca termen ultim pentru completarea „pieței interne”^[1] data de 31 decembrie 1992.

Astfel, prin Actul Unic European a fost înlocuită cerința de unanimitate a statelor în adoptarea normelor europene, cu o majoritate calificată în Consiliu. Ca urmare, Comunitatea Economică Europeană a adoptat reglementări suplimentare, însă cu un oarecare scepticism legat de teama de a nu pune în pericol obiectivul pieței unice și cultura culinară a fiecărui stat membru.

Un alt pas important este adoptarea, în 1989, a Primului program de acțiune trienal, lansat de Comisie pentru perioada 1990-1992. În acest context, a fost avansată propunerea de a folosi directivele în vederea punerii în aplicare a politicilor în cauză în toate statele membre U.E. De asemenea, programul de acțiune a confirmat domeniile de interes principal al acesteia, ca fiind: reprezentarea grupurilor de consumatori, dreptul la informare, siguranța produselor, reglementarea juridică a contractelor încheiate între întreprinderi și consumatori.

Cu toate acestea, politica de protecție a consumatorilor devine primordială abia în anul 1992, odată cu semnarea Tratatului de la Maastricht^[2], încercându-se a se implementa reguli privind asigurarea unui nivel ridicat de protecție a consumatorilor, reguli care trebuie să se completeze cu politica din statele membre în această materie, în scopul de a proteja interesele de sănătate, siguranță și economie ale consumatorilor și pentru a furniza informații adecvate pentru politica de protecție a acestora. Consiliul European a adoptat Tratatul de la Maastricht (denumit și Tratatul privind Uniunea Europeană – TUE) și în scopul creării unei „Comunități Europene” a modificat sensibil TCEE, redenumindu-l „Tratat de instituire a Comunității Europene” (TCE).

Tratatul de la Maastricht s-a evidențiat prin faptul că a atribuit Comunității numeroase competențe noi în domenii sensibile și de interes general, cum ar fi protecția sănătății publice. Astfel, printre obiectivele acțiunii CE de la acel moment, se prevedea în cuprinsul art. 3 din acel moment, lit. o) TCE, realizarea unei „contribuții în vederea obținerii unui nivel ridicat de protecție a sănătății” și, mai ales, introducerea printre

[1] Expresie care o înlocuiește pe cea de „piață comună” și care face trimitere la o formă de integrare majoră a pieței comune, manifestându-se ca și piața unui singur stat, după cum însuși termenul „intern” ne face să înțelegem, chiar dacă în practică, cuvintele „comun” și „intern” sunt adesea folosite ca sinonime de către Curtea de Justiție.

[2] Tratatul de la Maastricht din 7 februarie 1992, intrat în vigoare pe 1 noiembrie 1993.

Politicile Comunității Europene a unui Titlu dedicat în mod expres „Sănătății publice”. În conformitate cu art. 129 al TCE de atunci, parag. 1, se stipula expres faptul că „Comunitatea contribuie la garantarea unui nivel ridicat de protecție a sănătății umane, încurajând cooperarea dintre statele membre și, dacă e necesar, susținând acțiunea”, în timp ce, conform art. 4, acțiunea de stimulare a Comunității Europene se realizează „cu excluderea oricărei armonizări a dispozițiilor legislative și regulamentare a statelor membre”. De altfel, s-a observat în mod corect cum modificările introduse de Tratatul de la Maastricht, în loc să fundamenteze o acțiune autonomă a Comunității Europene în materie de protecție a sănătății, nu denotă numai dorința de a face posibilă intervenția CE în afara sferei integrării economice, cât mai degrabă de a da asigurarea că această intervenție nu depășește niște limite precise^[1].

În același an a fost emis pentru a doua oară un *Plan de acțiune pentru trei ani* (perioada 1993-1996), printre obiectivele fundamentale menționându-se angajamentul de armonizare a normelor de acces la justiție pentru situațiile litigioase ce se pot ivi și în vederea garantării liberului acces la justiție al consumatorului.

În 1995 a fost lansat cel de-al *Treilea plan de acțiune triena*^[2] pentru perioada 1996-1998, având ca obiectiv primordial protecția consumatorilor, problematică care este pentru prima dată privită în contextul economic al finalizării pieței unice, devenind politică autonomă și independentă, cu o relevanță, în primul rând, socială. Politica în favoarea persoanei-consumator, dezvoltată inițial în scopuri oficiale strict economice, își găsește obiectivele sale în adoptarea de măsuri de protecție în domeniul serviciilor financiare, servicii esențiale de utilitate publică, cum ar fi siguranța alimentară, în adoptarea de măsuri de promovare a accesului la sistemele de informații.

Probleme deosebite încep să apară la mijlocul anilor 1990 când, în Belgia, din cauza consumului unor produse alimentare inadecvate (din cauza cărnii de vacă ESB) a apărut encefalopatia spongiformă, care a afectat încrederea consumatorului în sistemul de reglementare a siguranței alimentare în UE^[3]. Aceste evenimente au condus la o serie de reevaluări și recomandări în ceea ce privește nevoia de reformă.

^[1] L. Costato, P. Borghi, S. Rizzoli, *Compendio di Diritto Alimentare*, Quinta Edizione, Ed. Cedam, 2011, p. 46.

^[2] A se vedea Comunicarea Comisiei către Actul Consiliului din 3 noiembrie 1995, COM/95/0519 final și Avizul Comitetului Economic și Social în JO C 295 din 7 octombrie 1996, p. 64.

^[3] W.S. Collins, *The Commission's Delegation Dilemma: Is the European Food Safety Authority an Independent or an Accountable Agency?*, 10 U.C. DAVIS

Astfel, în acest context, în 1997 Comisia Europeană a emis *Cartea Verde*, concluzionând că încrederea consumatorilor în reglementările legate de protecția alimentară a cunoscut o scădere drastică, fiind nevoie de o reformă în urma căreia să fie satisfăcute „nevoile consumatorilor, producătorilor și producătorilor de produse alimentare^[1]”.

Prin *Cartea Verde* intitulată „Principiile generale ale legislației alimentare în Uniunea Europeană”, Comisia Europeană a încercat să ofere răspunsuri problemelor stringente cu care se confrunta la acel moment, aducând în prim-plan, aspectele legate de legislația în vigoare referitoare la produsele alimentare – dacă și în ce măsură răspunde aceasta nevoilor și așteptărilor consumatorilor, producătorilor, procesatorilor și comercianților –, acțiunile autorităților abilitate la nivelul fiecărui stat membru de a asigura independența, obiectivitatea, echivalența și eficacitatea de monitorizare și control astfel încât acestea să-și atingă scopul de a asigura salubritatea produselor alimentare, care sunt pașii ce se impun a fi făcuți în vederea dezvoltării în viitor a legislației în domeniul alimentar, pentru a se asigura că există un cadru legal eficient care să acopere întregul lanț alimentar, în conformitate cu principiul „de la fermă până la farfurie”^[2].

În acest context, *Cartea Verde* este un document voluminos, cuprinzând șase părți, fiecare dedicată unui aspect al problematicilor alimentare, astfel: *în prima parte* s-a realizat o sinteză a situației legislației alimentare a UE în vigoare la data publicării sale; *în partea a doua* erau identificate procesele de simplificare și raționalizare a legislației UE în materie și necesității de completare a legislației pentru completarea pieței interne; *a treia parte* era destinată reexaminării necesare a legislației în vigoare; *a patra parte* a *Cărții Verzi* avea ca scop menținerea unui grad înalt de protecție; *a cincea parte* era dedicată garantării aplicării efective a regulilor pieței interne; *a șasea parte* avea în vedere aspectele identificate din afara Comunității, cum ar fi raporturile cu WTO, și evoluției *Codex Alimentarius*.

De un interes deosebit este paragraful 5 al părții I a *Cărții Verzi*, unde Comisia declară că dorește „să-și adapteze structura propriilor servicii, astfel încât să permită atingerea obiectivului de protecție a sănătății în

J. INT'L L. & POL'Y 277, 281 (2004), *apud E.H. Leibovitch*, op. cit., p. 433.

[1] *Ibidem*.

[2] *Cartea Verde* din 1997 referitoare la Principiile generale ale legislației alimentare în Uniunea Europeană, http://ec.europa.eu/green-papers/index_ro.htm.