

## ROMÂNIA

### Acord privind Serviciile de Asistență Tehnică pentru Consolidarea Cadrului Evaluării Impactului Reglementărilor în România

## Raport Proiect Pilot EIR:

### Analiză privind integritatea alimentelor în România

## Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale

Iulie 2015

Proiect cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională prin POAT 2007-2013

## CUPRINS

Secțiunea 1. Informații generale despre inițiativă.....	3
Secțiunea 2. Argumentare pentru lansarea inițiativei.....	3
2.1. Definirea problemei .....	3
2.2. Opțiunea de non-acțiune (scenariul de referință) .....	13
2.3. Obiective .....	16
2.4. Alte informații relevante – activități similare în alte țări.....	17
Secțiunea 3. Opțiunea preferată.....	18
3.1. Descrierea opțiunii .....	18
3.2. Impacturi financiare asupra autorităților publice.....	20
3.3. Impacturi economice asupra operatorilor economici și consumatorilor .....	21
3.4. Impacturi sociale / în domeniul sănătății .....	23
3.5. Impacturi asupra mediului .....	26
Secțiunea 4. Opțiuni alternative .....	27
4.1. Descrierea opțiunilor .....	27
4.2. Impacturi financiare asupra autorităților publice.....	29
4.3. Impacturi economice asupra operatorilor economici și consumatorilor .....	29
4.4. Impacturi sociale / în domeniul sănătății .....	29
4.5. Impacturi asupra mediului .....	30
Secțiunea 5. Procesul de consultare publică (art. 7 din legea 52/2003) .....	30
Secțiunea 6. Măsuri post-adopție (doar pentru opțiunea preferată) .....	34
6.1. Măsuri de implementare .....	34
6.2. Activități de monitorizare și evaluare .....	35
Anexa 1. Analiza privind impactul opțiunilor.....	38
Anexa 2. Analiza financiară a opțiunilor .....	40
Anexa 3. Evaluarea eficacității opțiunii.....	42
Anexa 4. Lista părților interesate consultate .....	44
Anexa 5. Rezultatele chestionarului realizat în cadrul procesului de consultare.....	45
Anexa 6. Etapele de implementare a opțiunii preferate .....	49

## Secțiunea 1. Informații Generale despre Inițiativă

„Inițiativa PIAR - Inițiativă Privind Integritatea Alimentelor din România

Direcția Generală de Industrie Alimentară/Unitatea pentru Politici Publice

Viorel MORĂRESCU /Dana GAFIȚIANU [politici publice@madr.ro](mailto:politici publice@madr.ro)

## Secțiunea 2. Argumentare pentru lansarea inițiativei

Industria alimentară din România are un rol important în economie înregistrând o cifră de afaceri de aproape zece miliarde de euro anual, având o contribuție cuprinsă între 8% și 10% la Produsul Intern Brut (PIB) în perioada 2012 – 2013 și aproape 200.000 de angajați<sup>1</sup>. Prezența pe piață a alimentelor fraudate generează un grad de încredere scăzut în produsele agroalimentare românești, atitudine care afectează în mod negativ consumul acestor produse, atât la nivel național cât și internațional – toate acestea în contextul în care competitivitatea produselor agroalimentare românești este un domeniu prioritar pentru MADR<sup>2</sup>. **Integritatea produselor agroalimentare românești în lanțul de producție-comercializare este, prin urmare, fundamentală, comercializarea de produse agroalimentare fraudate dăunând consumatorului, statului și operatorilor economici din domeniu.**

Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale (MADR) este instituția responsabilă pentru elaborarea politicilor specifice domeniului agro-alimentar, a căror implementare trebuie să asigure consumatorilor accesul la produse agroalimentare suficiente, autentice, în care consumatorii să aibă încredere. În acest context, MADR apreciază că este necesară inițierea unei analize și dezbateri privind aspecte referitoare la producția, procesarea, transportul, comercializarea și consumul produselor agroalimentare, precizând faptul că această acțiune **necesită o abordare holistică și implicarea tuturor autorităților/instituțiilor care au atribuții de inspecție în domeniu.**

Prezentul Raport al Analizei de Impact (AI) are scopul de a caracteriza în mod obiectiv **problema cu care se confruntă România în ceea ce privește integritatea produselor agroalimentare** și de a identifica posibili factori interesați care, împreună cu MADR, ar putea întreprinde măsuri adecvate pentru soluționarea problemei.

### 2.1. Definirea problemei

#### 2.1.1. Integritatea produselor alimentare românești

Integritatea produselor alimentare este o condiție de bază pentru a asigura încrederea consumatorilor, aspect care are efecte directe asupra stimulării consumului intern și extern.

---

<sup>1</sup> Potrivit datelor Federației Patronale Române din Industria Alimentară - Romalimenta

<sup>2</sup> Creșterea competitivității sectorului agroalimentar este un obiectiv strategic al Strategiei pentru dezvoltarea sectorului agroalimentar pe termen mediu și lung orizont 2020-2030

La nivel național nu există o definiție recunoscută și validată pentru integritatea produselor agroalimentare – literatura de specialitate<sup>3</sup> prezintă:

- **integritatea alimentară** ca fiind starea perfectă a alimentelor, care îi asigură pe participanții din lanțul agro-alimentar că alimentele sunt **sigure, autentice și de calitate**.
- **siguranța produselor alimentare**: asigurarea că produsele alimentare nu vor avea efecte nefaste asupra sănătății consumatorilor finali atunci când sunt preparate sau consumate.
- **calitatea alimentară** reprezintă caracteristicile alimentelor care le fac să fie acceptate de consumatori - acestea se referă atât la caracteristici senzoriale, cum ar fi mărimea, forma, culoarea, gustul, aroma, luciul, consistența, textura, cât și la caracteristici fizico-chimice și microbiologice.

Dacă aspectele referitoare la siguranța alimentară și calitatea produselor agroalimentare sunt reglementate atât prin legislația europeană<sup>4</sup> cât și la nivel național<sup>5</sup>, **pentru autenticitatea produselor agroalimentare nu există un cadru reglementat: nu există o definiție validată, condiții, caracteristici, proceduri, contravenții, sancțiuni, etc.**

**Acest neajuns favorizează posibila falsificare, fraudare a produselor agroalimentare pe întreg lanțul de producție-comercializare.** În acest context, reglementarea neadecvată și incompletă, care ar putea asigura un mediu propice, a contribuit la **problema prezenței pe piață a produselor alimentare neautentice, falsificate, cu efecte multiple atât asupra consumatorilor cât și a statului.** **Totuși, lipsa reglementărilor nu este o problemă în sine, deoarece există alte cauze ce vor fi explicate în următoarele secțiuni, iar deficiența de reglementare, ce nu soluționează neapărat cauzele reale ale problemei, a făcut ca acest aspect să devină mai stringent de-a lungul timpului.**

**Autenticitatea alimentară** este reprezentată de originea certă, indubitabilă și de conformitate cu standardele și normele în vigoare și cu înscrisurile de pe eticheta care însoțește alimentele. Interesul pentru demonstrarea autenticității unui aliment se manifestă din mai multe motive, dintre care face parte eliminarea concurenței neloiale, eliminarea evaziunii fiscale datorată omiterii intenționate a declarării pe eticheta produsului a unor ingrediente, asigurarea siguranței alimentare. Criteriile care definesc autenticitatea unui aliment sunt numeroase și variabile de la un produs la altul, cele mai importante fiind: originea geografică, originea botanică sau animală (specia/rasa de la care provine materia primă), categoria materiei prime (convențională, organică, ecologică, modificată genetic), tehnologia de prelucrare și conservare, anul de producere.

Conform lui Spink și Moyer<sup>6</sup>, «frauda din sectorul alimentar» este un termen colectiv folosit pentru a include înlocuirea, adăugarea, manipularea sau prezentarea eronată a alimentelor, a ingredientelor alimentelor sau a ambalajului alimentelor, realizate cu bună știință și în mod intenționat; sau declarații false sau care induc în eroare în legătură cu un produs în vederea obținerii unui câștig de natură economică.”

---

<sup>3</sup> Bulancea, M., Râpeanu, G. (2009), Autentificarea și identificarea falsificării produselor alimentare, Editura didactică și pedagogică R.A., București

<sup>4</sup> Regulamentul 882/2004, Regulamentul 852/2004, Regulamentul 853/2004, Regulamentul 178/2002, Regulamentul 1151/2012, Regulamentul 668/2014, Regulamentul 1221/2008 și altele.

<sup>5</sup> Legea 150/2004, Legea 145/2014, Ordinul MADR 724/2013, Ordinul MADR 394/2014, Ordinul 560/ 2006, Ordonanța de Urgență nr. 97/2001, Ordonanța de Urgență nr. 12/2006, Ordinul 392/2013, Ordinul 438/2002, Ordinul 485/2004, Ordinul 387/2002, Ordinul 173/2013, Ordinul 230/2002 și altele.

<sup>6</sup> Defining the Public Health Threat of Food Fraud (Definirea Pericolului Public al Fraudei Alimentare) / Spink, J, și Moyer, DC în: Journal of Food Science, 2011, volumul 75 (numărul 9), p. 57-63.

În SUA<sup>7</sup> frauda alimentară este numită „adulterare motivată economic,, (EMA-Economic Motivated Adulteration) și este definită ca substituirea sau adăugarea intenționată, frauduloasă, a unei substanțe într-un produs alimentar, cu scopul de a-i crește valoarea aparentă sau a-i reduce cheltuielile de producție, pentru a obține un câștig economic.

Frauda alimentară reprezintă acțiunea de înșelare a cumpărătorilor de alimente sau ingrediente alimentare, indiferent de poziția pe care aceștia o ocupă în lanțul agro-alimentar (consumator, distribuitor, procesator sau importator), cu scopul de a obține câștiguri în plan economic.

Frauda presupune:

- înlocuirea totală sau parțială a unui component alimentar cu unul mai ieftin;
- adăugarea de cantități mici dintr-o substanță naturală sau sintetică pentru a masca utilizarea unui component alimentar de calitate inferioară sau conferirea unor proprietăți pe care produsele nu le justifică prin compoziția lor naturală și prin normele de fabricație, sau utilizarea în exces a unor componente de ambalare (ex. gheața);
- îndepărtarea sau omiterea intenționată a unui constituent autentic valoros dintr-un produs agroalimentar;
- declarații false sau nedeclarații legate de originea geografică, botanică, a speciei sau varietății, a procesului de producție a unui aliment;
- introducerea în circuitul agroalimentar a alimentelor alterate, de contrabandă sau furate.

Falsificarea alimentelor a fost evidențiată, în mod deosebit, în urma incidentelor generate de suspiciunile de fraudă prin substituția cărnii de vită cu cea de cal („scandalul cărnii de cal”), eveniment care a obligat principalele instituții responsabile de gestionarea lanțului agro-alimentar<sup>8</sup> să reacționeze – în primă fază au fost operate controale la unitățile autorizate să sacrifice/prelucreze carne de solipede și s-a stabilit trasabilitatea cărnii substituite identificată în Irlanda și Marea Britanie. Rezultatele acțiunilor de mobilizare a instituțiilor și autorităților responsabile din țările europene au demonstrat faptul că România a fost acuzată pe nedrept în această privință, vinovații fiind identificați în alte țări membre ale Uniunii Europene.

Acest incident a constituit factorul declanșator care a adus în atenția autorităților (naționale și internaționale) și a consumatorilor problema integrității produselor agroalimentare, problemă care nu se rezumă la acest incident și nici nu este una nouă.

La nivelul României, următoarele exemple ilustrează severitatea și amploarea situației:

- problemele identificate în domeniul panificației „*Sunt mulți care într-adevăr fac pâine neagră din făină albă, cu diverși coloranți care sunt naturali, care nu dăunează sănătății populației, dar înșală consumatorul*” a declarat Aurel Popescu, președinte ROMPAN. Patronatele susțin că 25% din pâinea neagră de pe piață este falsificată. Neoficial însă, surse din industrie susțin că procentul este de 3 ori mai mare. La ultimul control, comisarii de la Protecția Consumatorilor au găsit peste 100 de comercianți care vindeau pâine

---

<sup>7</sup> Jonson, R. 2014 Food Fraud and „Economic Motivated Adulteration of Food and Food Ingredients

<sup>8</sup> ANSVSA – Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor  
MADR – Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale,  
ANPC – Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor  
MAI - Ministerul Afacerilor Interne

falsificată<sup>9</sup>. Specialiștii din domeniul panificației estimează că 70% din pâinea neagră aflată pe piața de consum este fabricată din făină albă colorată;

- problemele identificate în domeniul laptelui și al produselor lactate - bilanțul laptelui neconform a determinat pierderi de aproape 20 mil. Euro, o cantitate de 193 de tone, respectiv 0,03% din producția lunară a României, a fost oprită de la procesare sau vânzare directă către consumatorul final, alte 104 tone de produse lactate au fost oprite în depozite și distruse, respectiv 1,66% din producție. Președintele Federației Agrostar, Ștefan Niculae, a considerat că scandalul apărut pe piața laptelui a fost unul fabricat de anumite grupuri de interese care fac evaziune fiscală.

La nivel internațional, diferite exemple se referă, de asemenea, la problema identificată:

- „...acest incident nu este primul de acest fel în Suedia. În toamna lui 2012, s-a descoperit carne de porc colorată artificial și vândută drept carne de vită”<sup>10</sup>.
- “...cazurile recente de fraudă includ, de exemplu, comercializarea cărnii de cal drept carne de vită și comercializarea cărnii de cal tratate cu fenilbutazonă drept carne de cal comestibilă, comercializarea făinii obișnuite drept făină ecologică, a ouălor de la găini crescute în baterii drept ouă ecologice, a sării pentru drumuri drept sare alimentară, utilizarea alcoolului care conține metanol în băuturile spirtoase, utilizarea grăsimilor contaminate cu dioxină la producerea hranei pentru animale și etichetarea greșită a speciilor de pește și a fructelor de mare”<sup>11</sup>.

**Consiliul Uniunii Europene<sup>12</sup> a recunoscut faptul că fenomenul comercializării ilegale de produse alimentare falsificate constituie o problemă globală, care impune luarea de măsuri în colaborare cu organisme din afara UE.**

De asemenea, foarte grav este faptul că „nu există statistici referitoare la numărul cazurilor de fraudă din sectorul alimentar din UE.”<sup>13</sup> Acest aspect este valabil și în cazul României, unde nu există date disponibile cu privire la magnitudinea problemei, însă pe baza unor estimări, a cercetărilor realizate de către MADR și a informațiilor colectate din diferite surse, problema poate fi considerată ca fiind severă.

Din analiza efectuată la nivelul MADR, în România, o vulnerabilitate ridicată o au produsele din carne, laptele și produsele lactate, anumite sortimente de pâine, mierea de albine, uleiul de măsline, vinul și băuturile alcoolice, produsele ecologice și cele tradiționale, în timp ce, la nivelul UE, produsele cele mai expuse riscului de fraudă sunt prezentate în tabelul de mai jos. Tabelul are la bază lucrările lui Spink et.al. și informațiile obținute de la organizațiile en detail și de la sector.

---

<sup>9</sup> <http://stirileprotv.ro/stiri/actualitate/romanii-sunt-inselati-zilnic-cum-este-vopsita-painea-ca-sa-fie-vanduta-mai-scamp.html>

<sup>10</sup> <http://www.mediafax.ro/externe/scandalul-carnii-de-cal-a-cuprins-toata-europa-o-reuniunea-va-avea-loc-la-bruxelles-saptamana-aceasta-10556130>

<sup>11</sup> Propunere de rezoluție a Parlamentului European referitoare la criza alimentară, fraudele din lanțul alimentar și controlul acestora - (2013/2091(INI))

<sup>12</sup> Bruxelles, 27 noiembrie 2014, AGRI 709/ENFOPOL 369/DENLEG 173

<sup>13</sup> Rezoluția Parlamentului European din 14 ianuarie 2014 referitoare la criza alimentară, fraudele din lanțul alimentar și controlul acestora (2013/2091(INI))

**Tabelul 1. Topul primelor 10 produse expuse celui mai mare risc de fraudă în sectorul alimentar**

1	Uleiul de măsline
2	Peștele
3	Alimentele ecologice
4	Laptele
5	Cerealele
6	Mierea și siropul de arțar
7	Ceaiul și cafeaua
8	Condimentele (precum șofranul și pudra de ardei iute)
9	Vinul
10	Anumite sucuri din fructe

Semnalăm și poziția Parlamentului European (exprimată în cadrul Rezoluției din 14 ianuarie 2014 referitoare la criza alimentară, fraudele din lanțul alimentar și controlul acestora (2013/2091-INI) care:

- „regretă că acțiunile de combatere a fraudelor din sectorul alimentar reprezintă un punct relativ nou pe agenda europeană și că, până în prezent, acest aspect nu a fost niciodată o prioritate-cheie pentru legislația și punerea în aplicare a acesteia la nivel național și la nivelul UE”;
- „constată că în legislația UE nu există în prezent o definiție a fraudei din sectorul alimentar și că statele membre adoptă metodologii diferite pentru a o defini; consideră că o definiție uniformă este esențială pentru dezvoltarea unei abordări europene față de combaterea fraudelor din sectorul alimentar; subliniază că este necesar să se adopte rapid o definiție armonizată la nivelul UE, pe baza discuțiilor cu statele membre, cu părțile interesate pertinente și cu experți, care să includă elemente cum sunt nerespectarea legislației din domeniul alimentelor și/sau inducerea în eroare a consumatorilor (inclusiv omiterea informațiilor referitoare la produs), intenția și potențialul câștig financiar și/sau avantaj competitiv”;
- „consideră că, controalele oficiale ar trebui să se concentreze nu doar pe probleme de siguranță alimentară, ci și pe prevenirea fraudelor și a riscului consumatorilor de a fi induși în eroare; salută faptul că propunerea Comisiei de reexaminare a controalelor oficiale include controale suplimentare în ceea ce privește fraudele din sectorul alimentar în cazul cărora autoritățile competente au motive să suspecteze un comportament fraudulos din partea unui operator”;
- „consideră că toți operatorii comerciali care prelucrează, comercializează sau depozitează materii prime, ingrediente agroalimentare sau produse agroalimentare în lanțul de aprovizionare cu alimente a oamenilor, inclusiv comercianții și proprietarii de întreprinderi frigorifice, ar trebui să fie înregistrați ca operatori economici în sectorul alimentar și să fie controlați”.

Referitor la aceeași problemă (frauda în domeniul agroalimentar), președintele Asociației franceze de apărare a drepturilor consumatorilor UFC-Que choisir, Alain Bazot a declarat „*este într-adevăr un dezinteres condamnat al legislației comunitare*”.

„Controalele administrative sunt relativ rare, o dată la doi, trei ani sau în cazul unei alerte, nu în acest fel ne asigurăm că sistemul de calitate și trasabilitate este pus la punct”, a subliniat specialistul Pierre Georget.<sup>14</sup>

### 2.1.2. Care sunt factorii determinanți ai problemei?

Drept urmare a studierii rapoartelor/evaluărilor/analizelor tehnice de specialitate, monitorizării acțiunilor mass-media, a dezbaterilor organizate<sup>15</sup>, MADR apreciază că produsele fraudate apar atunci când riscul de a fi identificat este redus și există premisa unor câștiguri financiare ridicate.

În mod direct fraudă din sectorul alimentar este o consecință a eșecurilor diferitelor piețe (vorbit aici de prețul crescut al produsului alimentar în care nu se reflectă costurile de producție, însă consumatorul plătește acest preț fără a ști că poate suferi un impact negativ, fără a fi compensat pentru consumul de astfel de produse, de exemplu, produse care pot provoca probleme legate de sănătate). Consumatorii sunt de asemenea afectați de asimetriei și lipsă de informații, deoarece etichetele care indică ingredientele produsului nu furnizează întotdeauna informații exacte și consumatorii nu au posibilitatea de a ști cu exactitate ce consumă.

Alți factori care pot genera și amplifica fraudă alimentară sunt: criza financiară, cererea de produse ieftine, măsurile de austeritate care afectează autoritățile de control, presiunea industriei procesatoare pe serviciile de control, posibilitățile scăzute de detectare a fraudelor, lipsa de concentrare a autorităților pe detectarea fraudei, lipsa unor factori puternici de descurajare (sanțiuni), vulnerabilitatea lanțului de aprovizionare.

În plus, lipsa cadrului de reglementare a contribuit până acum la agravarea situației. Controalele și supravegherea nu au fost suficiente pentru a identifica concurența neloială din piață; prin urmare, acțiunea Guvernului este justificată și trebuie să fie planificată în mod adecvat. Orice acțiune viitoare trebuie să includă o prioritizare a măsurilor care urmează să fie adoptate.

**Principalele cauze, factori favorizanți, care fac ca problema integrității produselor agroalimentare să fie relevantă sunt:**

#### 1. Sistem de reglementare a produselor pe lanțul agroalimentar deficitar/incomplet.

În perioada 1995 – martie 2011, MADR, în calitate de autoritate competentă în domeniul alimentar, prin Direcțiile Agricole de la nivel teritorial a efectuat controale, referitoare la integritatea produselor, la operatorii economici din sectorul agroalimentar, în baza *Ordonanței Guvernului 42/1995 privind producția de produse agroalimentare destinate comercializării*. Conform prevederilor acestui act normativ operatorii economici care desfășurau activități de producție, ambalare, transport și

---

<sup>14</sup> <http://www.mediafax.ro/externe/scandalul-carnii-de-cal-a-cuprins-toata-europa-o-reuniunea-va-avea-loc-la-bruxelles-saptamana-aceasta-10556130>

<sup>15</sup> La sediul MADR au fost organizate:

- o întâlnire cu participarea reprezentanților mediului de afaceri, ai instituțiilor responsabile cu efectuarea inspecțiilor/controalelor pe lanțul agroalimentar (ANSVSA, ANPC, ANAF), ai mediului universitar, ONG-uri, ai Cancelariei Primului-Ministru și Băncii Mondiale. Au fost transmise invitații către 24 de instituții/operatorii – au răspuns invitației 23 de persoane
- 2 întâlniri cu participarea reprezentanților mediului de afaceri și ai instituțiilor responsabile cu efectuarea inspecțiilor/controalelor pe lanțul agroalimentar (ANSVSA, MS, ANPC)



depozitare de produse agroalimentare erau evaluați în vederea acordării licențelor de fabricație, ulterior fiind monitorizați periodic.

Cu ocazia controalelor efectuate au fost constatate aspecte privind nerespectarea fluxului și a instrucțiunilor tehnologice, neefectuarea analizelor de laborator pentru determinarea compoziției și calității alimentelor, utilizarea unor ingrediente primare necorespunzătoare, lipsa de pregătire tehnică a personalului angajat, utilizarea de echipamente și ustensile neadecvate, etc. – toate aceste neconformități concură la obținerea de produse agroalimentare neadecvate, cu potențiale efecte negative asupra sănătății. Din analiza rezultatelor controalelor efectuate de către autoritățile competente, ulterior abrogării acestui act normativ, rezultă în anul 2014, față de anii anteriori, o creștere estimată până la dublare a numărului de sancțiuni aplicate unor operatori economici din domeniul alimentar, precum și reducerea substanțială a efectuării analizelor de laborator în vederea determinării parametrilor calitativi și compoziționali de către operatorii economici din domeniul alimentar.

În acest context, având în vedere vidul legislativ determinat de abrogarea *Ordonanței Guvernului nr. 42/1995 privind producția de produse agroalimentare destinate comercializării* este necesară adoptarea unor măsuri de îmbunătățire a activității desfășurate în domeniul producției, procesării, depozitării, ambalării, transportului și comercializării produselor agroalimentare care să asigure consumatorilor alimente autentice.

MADR apreciază că pe masa consumatorilor trebuie să ajungă acele produse care:

- au valoare nutritivă intrinsecă (care se exprimă prin cantitatea și calitatea principalelor substanțe nutritive, care sunt și furnizoare de energie, precum și prin conținutul de compuși biominerali, vitamine și alți compuși bioactivi),
- au valoare nutritivă biodisponibilă,
- asigură inocuitate (capacitatea de a nu pune în pericol organismul uman; salubritate).

În ultimii ani se constată o scădere a încrederii populației în calitățile nutriționale ale produselor agroalimentare existente pe piață, determinată și de anumite practici ale unor operatori economici, de substituie - cu bună știință - sau diminuare a unor ingrediente primare, prin:

- înlocuirea unor ingrediente valoroase din punct de vedere nutrițional, cu unele mai ieftine;
- adăugarea de aditivi pentru mascarea unor neajunsuri nutriționale sau de consistență;
- utilizarea de ingrediente și aditivi agroalimentari în doze mai mari decât cele reglementate sau comercializarea unui produs de imitație, în locul celui original, înșelând astfel atât calitativ cât și financiar clientul.

Aceste aspecte pot conduce la o alimentație dezechilibrată din punct de vedere nutrițional, cu impact asupra securității agroalimentare a populației.

În prezent, controlul oficial pe lanțul agroalimentar (în etapele de producție, procesare, depozitare, ambalare, transport și comercializare) este efectuat de către următoarele autorități:

#### **Producție**

- MADR: controlul privind aplicarea și respectarea dispozițiilor legale și a normelor tehnice în domeniul fitosanitar, gestionarea și monitorizarea conformității fructelor și legumelor în stare proaspătă, controlul și certificarea calității semințelor și materialului săditor,

controlul pentru asigurarea trasabilității producției de plante modificate genetic, controlul pe filiera producerii și certificării produselor ecologice, controlul pe filiera cerealelor;

- MS: controlul stării de sănătate și nivelului cunoștințelor personalului privind normele de igienă, controlul potabilității apei;
- ANSVSA: autorizarea/înregistrarea sanitară veterinară și pentru siguranța alimentelor a unităților.

#### **Procesare**

- MADR: controlul oficial al produselor tradiționale și produselor agroalimentare obținute conform rețetelor consacrate românești, precum și respectarea procesului tehnologic, controlul oficial al produselor vitivinicole, controlul pe filiera produselor procesate din cereale;
- ANSVSA: controlul oficial al alimentelor de origine animală și non-animală din punct de vedere al siguranței alimentelor, autorizarea/înregistrarea sanitară veterinară și pentru siguranța alimentelor a unităților, autorizarea sanitară veterinară și pentru siguranța alimentelor a tuturor laboratoarelor la nivelul cărora se realizează analize privind încadrarea alimentelor în parametrii stabiliți de legislația în vigoare;
- MS: controlul stării de sănătate și nivelului cunoștințelor personalului privind normele de igienă, controlul potabilității apei.

#### **Depozitare, ambalare, transport**

- MADR: controlul oficial pentru asigurarea trasabilității producției de plante modificate genetic, verificarea ouălor;
- MS: controlul stării de sănătate și nivelului cunoștințelor personalului privind normele de igienă, controlul potabilității apei;
- ANSVSA: autorizarea/înregistrarea sanitară veterinară și pentru siguranța alimentelor a unităților care depozitează, ambalează și transportă, alimente de origine animală și non-animală.

#### **Comercializare**

- MADR: controlul oficial al produselor vitivinicole, gestionarea și monitorizarea conformității calitative a fructelor și legumelor în stare proaspătă, verificarea ouălor, verificarea existenței bolilor și dăunătorilor la legumele și fructele proaspete;
- MS: controlul stării de sănătate și nivelului cunoștințelor personalului privind normele de igienă, controlul potabilității apei, controlul caracteristicilor nutriționale declarate ale alimentelor inclusiv a celor cu destinație nutrițională specială, controlul respectării reglementărilor în vigoare privind etichetarea cu mențiunile nutriționale și de sănătate înscrise pe produsele agroalimentare, monitorizarea calității fizico-chimice, bacteriologice și nutriționale a alimentelor cu destinație nutrițională specială și a suplimentelor agroalimentare;
- ANPC: supravegherea și controlul etichetării produselor agroalimentare, rezolvarea sesizărilor și reclamațiilor de la consumatori;

- ANSVSA: autorizarea/înregistrarea sanitară veterinară și pentru siguranța alimentelor a unităților care comercializează alimente de origine animală și non-animală;
- POLIȚIA LOCALĂ: cooperează și acordă sprijin autorităților de control sanitar, de mediu și de protecție a consumatorilor în exercitarea atribuțiilor de serviciu specifice domeniului de activitate al acestora; verifică legalitatea activităților de comercializare a produselor desfășurate de operatori economici, persoane fizice și juridice autorizate și producători particulari în piețele agroalimentare, târguri și oboare, precum și respectarea prevederilor legale de către administratorii piețelor agroalimentare.

În acest context, nici una din autoritățile mai sus precizate nu gestionează aspectele referitoare la autenticitatea produselor agroalimentare pe întreg lanțul producție-comercializare.

2. **Transparență limitată a rezultatelor controalelor autorităților abilitate și un nivel redus de reacție a consumatorilor** - acest lucru determină o informare insuficientă a consumatorilor, proceduri greoaie de sesizare a autorităților competente, încredere scăzută<sup>16</sup> a consumatorilor în organizațiile de protecție ale consumatorilor.

Periodic sunt publicate rezultatele activităților desfășurate de instituțiile naționale cu atribuții de inspecție și control, sub forma unor informații statistice (ex. nr. de controale efectuate, nr. de sancțiuni aplicate, valoarea sancțiunilor aplicate) fără o analiză și interpretare a acestora. Într-un asemenea context, consumatorul nu este informat dacă abaterile identificate și sancționate sunt minore, grave sau foarte grave și nici la care operator economic au fost identificate nereguli și aplicate sancțiuni, neavând astfel posibilitatea de a selecta produsele și producătorul. Datorită procedurilor greoaie de sesizare ale autorităților competente și soluționarea cu întârziere a petițiilor, încrederea consumatorilor în organizațiile de protecție ale consumatorilor este relativ scăzută<sup>17</sup> fapt care are drept rezultat un nivel redus de reacție al consumatorilor.

3. **Contextul economico-financiar (cota de TVA ridicată lanțurile agroalimentare lungi și complexe, criza economică)**

În contextul și perioada definirii problemei România nu avea măsuri care să stimuleze fiscal operatorii lanțului de producție alimentară. O cotă de TVA mare, începând cu anul 2010 (cota de TVA a fost majorată de la 19% la 24% la toate produsele și serviciile), dublată de criza economică, au determinat în România ca unii operatori economici să fie în imposibilitatea de a-și achita obligațiile față de stat. Această situație ce s-a repercutat în mod implicit și asupra calității produselor agroalimentare, prin folosirea unor ingrediente mai ieftine, dar de o calitate inferioară. Acest aspect a determinat și creșterea evaziunii fiscale prin neplata TVA la cca. 16% din PIB în anul 2013 (conform datelor oficiale ale Consiliului Fiscal al României), spre exemplu la pâine aceasta fiind de 70% în anul 2013, iar la carne de 50%. Reducerea TVA la pâine, de la 24% la 9% începând cu 1 septembrie 2013, indică (potrivit Rompan) o scădere a evaziunii fiscale cu 20%, în timp ce producția fiscalizată de făină și pâine a crescut cu 19%, respectiv cu 280.000 de tone. Astfel, producția de făină fiscalizată a crescut cu 164.000 tone (19%) de la 1 septembrie 2013 față de intervalul similar precedent, de la 606.000 tone la 726.000 tone, în timp ce producția fiscalizată de pâine a urcat cu 120.000 tone (19%), de la 862.000 tone la 1,026 milioane tone. Prin reducerea TVA de la 24% la 9%, la alimente, băuturi nealcoolice, etc., începând cu

<sup>16</sup> România se situează pe penultima poziție conform sondajului Eurobarometru Flash 358 , 359

<sup>17</sup> România se situează pe penultima poziție conform sondajului Eurobarometru Flash 358 , 359

1 iunie 2015, se estimează că vor fi efecte pozitive similare cu cele înregistrate în sectorul de morărit-panificație.

Introducerea cotei de 9% TVA creează premisele reducerii evaziunii fiscale și concomitent creșterea calității produselor agroalimentare, chiar dacă opțiunile multor consumatori se îndreaptă către cumpărarea de produse alimentare ieftine, cel mai adesea slabe calitativ, deoarece pe acestea și le permit ca urmare a situației socio-economice.

Precizăm că TVA, la produsele agroalimentare de bază, este de 5,5 % în Franța, 5 % în Polonia, 4 % în Italia, ajungând la 0% în Marea Britanie.

### 2.1.3. Efectele comercializării de produse agroalimentare neautentice, fraudate

Comercializarea de produse agroalimentare fraudate datorită complexității și a efectelor pe care le produce generează un impact negativ din punct de vedere economico-financiar, social, asupra sănătății și asupra mediului, astfel:

- **Aspecte sociale și de sănătate** - este încălcat dreptul consumatorilor de a fi informați la care se adaugă posibile probleme de sănătate asupra consumatorilor. Oamenii au dreptul să se aștepte ca hrana pe care o consumă să fie sigură și destinată consumului, dar utilizarea unor ingrediente și/sau tehnologii neadecvate poate agrava sau genera anumite afecțiuni. „Contrafacerea produselor agroalimentare este cu atât mai periculoasă cu cât efectele acesteia nu se rezumă numai la fraudarea consumatorilor, ci atentează și la sănătatea și la viața acestora”.<sup>18</sup>
- **Impact social și de mediu** - de cele mai multe ori, la obținerea produselor fraudate sunt utilizate ingrediente/tehnologii neadecvate fapt care poate conduce la o depreciere mult mai rapidă a alimentelor fiind necesară aruncarea/distrugerea acestora (Conform A.N.P.C.P.P.S România –InfoCons, degradarea rapidă este cauza pentru care 26% din totalul alimentelor sunt aruncate). În aceste situații ne intersectăm cu un alt subiect deosebit de important care se află în atenția MADR și a Comisiei Europene și anume ‘Risipa alimentară’ care accentuează fenomenele de poluare, cu efecte negative asupra schimbărilor climatice.
- Din punct de vedere economico-financiar, comercializarea produselor fraudate are efecte directe asupra creșterii evaziunii fiscale, concurenței neloiale și scăderii încrederii consumatorilor în produsele agroalimentare românești – în urma „scandalului cărnii de cal”, atât consumatorii naționali, cât și cei externi și-au exprimat neîncrederea și reținerea în a consuma produse agroalimentare românești, cu efecte imediate asupra contractelor economice.
- Are implicații directe asupra exporturilor și comercializării, astfel:
  - potrivit Departamentului American al Agriculturii, SUA nu importă carne de vită din niciuna dintre țările implicate în scandalul cărnii de cal – (U.S. Exposure to Horse Meat: Answers to Common Questions, By STEPHANIE STROM, Published: February 25, 2013).

---

<sup>18</sup> Rezoluția Parlamentului European din 14 ianuarie 2014 referitoare la criza alimentară, fraudele din lanțul alimentar și controlul acestora (2013/2091(INI))

- mass-media<sup>19</sup> - (sondaj realizat în perioada 15.03.2013 - 21.03.2013, pe un eșantion de 2.755 persoane) evidenția:

**În ce produse alimentare românești aveți încredere?**

1. În niciunul – 37,57%
2. Doar în cele de la țărani, sunt mai sănătoase – 35,57%
3. În toate, România este acuzată fără dovezi – 17,64%
4. În toate, ANSVSA își face bine treaba – 4,43%
5. Doar în cele de la supermarket, sunt verificate – 2,43%
6. Doar în legume, nu au fost scandaluri mari -2,36%

#### 2.1.4. De ce este necesară o acțiune a Guvernului?

Analiza de mai sus, coroborată cu identificarea legăturilor pe care fraudele alimentare le declanșează, demonstrează că gestionarea acestei probleme din sectorul agroalimentar este complexă și reprezintă o adevărată provocare pentru guvern. Autoritățile competente trebuie să se ocupe de prevenirea și combaterea cauzelor precum și de minimizarea efectelor.

Complexitatea fraudei agroalimentare necesită, prin urmare, o abordare care combină diferite tipuri de măsuri. Pentru a rezolva problema în ansamblul ei, este foarte important ca acțiunile luate în mod strategic, să fie cuprinzătoare și să abordeze diferite niveluri de intervenție. Prin definiție, acest lucru necesită abordări politice integrate, precum și cooperarea diferitelor autorități publice și a actorilor privați.

Scopul intervenției Guvernului va fi prevenirea și descurajarea practicilor ce duc la producția și comercializarea de produse agroalimentare fraudate în România. Această intervenție reprezintă o responsabilitate a Guvernului.

Acțiunile ce vor fi realizate în îndeplinirea scopului acestui intervenții, trebuie să contribuie la:

- Îmbunătățirea relației dintre operatorii economici pe lanțul de producție-comercializare pentru a reduce riscul de fraudă pe lanțul agroalimentar;
- Consolidarea mecanismelor de motivare (stimulare și sancțiuni) și sesizare pentru a descuraja fraudele din sectorul agroalimentar;
- Creșterea capacității autorităților și instituțiilor pentru prevenirea și gestionarea fraudei în domeniul integrității produselor agro-alimentare.

#### 2.2. Opțiunea de non-acțiune (scenariul de referință)

Opțiunea de „non-acțiune” nu este varianta preferată, păstrarea status quo-ului ar conduce la agravarea problemei.

<sup>19</sup> <http://www.ziare.com/economie/exporturi/scandalul-carnii-de-cal-exporturile-de-carne-de-cal-si-vita-au-scazut-dramatic-1223767>

Abordarea opțiunii de „a nu face nimic” nu este viabilă, dar în susținerea inițiativei privind combaterea fraudei produselor agroalimentare este inclusă și această posibilitate de „a nu face-nimic”, deoarece acest lucru va ajuta înțelegerea *status*-ului și crearea unei baze pentru analiza altor intervenții posibile în completare sau complementare.

Analizele preliminare efectuate și prezentate mai sus relevă existența problemei definite – fraudă agroalimentară, gravitatea și amploarea fenomenului, impactul asupra societății și economiei, și justifică necesitatea implicării autorităților pentru rezolvarea sau reducerea dimensiunilor problemei.

În susținerea afirmațiilor sunt și documente programatice la nivel european - *rezoluția Parlamentului European, referitoare la criza alimentară, fraudele din lanțul alimentar și controlul acestora - (2013/2091(INI))*:

- se constată că recente cazuri de fraude din sectorul alimentar au scos la iveală diferite tipuri de fraude de acest gen, cum ar fi înlocuirea ingredientelor-cheie cu alternative mai ieftine sau de calitate mai proastă, indicarea incorectă pe etichete a speciilor de animale folosite în produsele din carne sau din fructe de mare, indicarea incorectă pe etichete a greutateii, comercializarea alimentelor obișnuite drept alimente ecologice, folosirea neîndreptățită a unor logo-uri de calitate indicând originea sau bunăstarea animalelor, precum și falsificarea și comercializarea alimentelor după data de expirare a acestora, non-acțiunea autorităților ar determina imposibilitatea contracarării fenomenelor prezentate și favorizarea escaladării acestora dat fiind faptul că numărul cazurilor este în creștere și că fraudele din sectorul alimentar reprezintă o tendință ascendentă ce reflectă o slăbiciune structurală a lanțului alimentar;
- invită Comisia să acorde fraudelor din sectorul alimentar întreaga atenție cuvenită și să ia toate măsurile necesare pentru a face din prevenirea și combaterea fraudelor din sectorul alimentar o parte integrantă a politicii UE;
- invită statele membre și regiunile europene să pună la dispoziția autorităților de control resurse umane, financiare și tehnice suficiente;
- invită Comisia și statele membre să adune sistematic date cu privire la cazurile de fraudă și să facă schimb de bune practici în vederea identificării și a combaterii fraudelor din sectorul alimentar;
- își exprimă îngrijorarea cu privire la semnele care indică faptul că numărul cazurilor este în creștere și că fraudele din sectorul alimentar reprezintă o tendință ascendentă care reflectă punctele structurale slabe din lanțul alimentar;

În plus, inițiativele CE exclud această variantă, România are ‘obligăția’ de a avea o atitudine pro-activă, fiind deja implicată în proiectul coordonat de către DG SANCO ‘ad-hoc study on the impact on official controls and enforcement actions of the current legal framework applicable to “food fraud” (fraud along the agri-food chain)’.

O parte a argumentului prevăzut (și subliniat mai sus) în Rezoluția Parlamentului UE este extrem de relevantă pentru prezenta Analiză de Impact. Publicitatea axată pe fraudă alimentară este un eveniment nou în istoria actuală a fenomenului, ce poate să schimbe ea însăși comportamente. Comercianții anterior onești pot începe să se întrebe dacă nu cumva au ratat oportunitățile de a-și majora profitul și pot începe să profite de aceste oportunități, crescând în mod semnificativ problema.

Există posibilitatea ca publicitatea să le fi prezentat tehnici noi, dincolo de a-i fi convins că această situație este „noua normalitate” și că se vor confrunta cu un dezavantaj competitiv dacă nu procedează la fel. Diferența dintre lipsa de onestitate și ineficiență poate deveni neclară în evaluarea opțiunilor de afaceri de către aceștia.

Frauda alimentară este strâns asociată cu evaziunea fiscală. Din acest motiv „cel mai nociv efect al evaziunii fiscale, în opinia companiilor, este reprezentat de crearea unui cadru de concurență neloială pe piață, cauzată de nedeclararea veniturilor și posibilitatea producerii și livrării de produse și servicii la preturi mai mici de cei care practică evaziunea fiscală”<sup>20</sup>. În acest sens, companiile au semnalat necesitatea reducerii nivelului de evaziune fiscală de pe piață pentru posibilitatea dezvoltării afacerilor și implementarea unui cadru concurențial corect.

Într-o oarecare măsură această situație poate fi contracarată printr-o reacție puternică din partea reglementatorilor, și anume ca aceștia să susțină faptul că astfel de comportamente sunt lipsite de onestitate și dăunătoare și vor face obiectul sancțiunilor. O astfel de reacție va implica majorarea efectului de descurajare al noului regim de reglementare, prin creșterea probabilității de detecție, în plus față de noile penalități, iar o altă componentă este aceea de a nega orice legitimitate a practicilor necinstite. Incapacitatea Statului de a reacționa astfel, poate susține ideea de a pretinde caracterul legitim și poate transmite comercianților semnalul că își pot asuma aceleași riscuri ca și comercianții necinstiți.

**Impactul probabil al non-acțiunii:** efectele comercializării de produse agroalimentare neautentice, fraudate, prezentate la punctul 2.1.3. vor fi agravate sau cel puțin menținute.

**În ceea ce privește impactul social al non acțiunii aceasta poate determina următoarele:**

- scăderea încrederii consumatorilor în piața și în produsele agroalimentare;
- s-a constatat că fraudele din sectorul agroalimentar apar în general în cazurile în care câștigurile financiare sunt ridicate, iar riscul de a fi prins este redus; astfel se consideră că este inacceptabilă situația din UE, unde este profitabil să comiți fraude în sectorul agroalimentar, iar șansele de a fi prins sunt relativ reduse (Conform Rezoluției Parlamentului European din 14 ianuarie 2014 referitoare la criza alimentară, fraudele din lanțul alimentar și controlul acestora);
- poate fi factor favorizant în creșterea risipei agroalimentare cu impact negativ asupra mediului;
- non-acțiunea ar putea atrage după sine riscul de utilizare a unor ingrediente și/sau tehnologii neadecvate (cu scopul de a produce alimente tot mai ieftine) cu posibile efecte asupra sănătății consumatorilor;
- non-acțiunea afectează funcționarea lanțului agroalimentar și stabilitatea prețurilor agricole;
- în acord cu mențiunile Parlamentului European mai sus prezentate, non-acțiunea autorităților ar determina imposibilitatea contracarării fenomenelor prezentate și favorizarea escaladării acestora dat fiind faptul că numărul cazurilor este în creștere și că

---

<sup>20</sup> vezi Percepția mediului de afaceri asupra economiei, Raport de cercetare Pregătit pentru Camera de Comerț și Industrie a României, Martie 2015

fraudele din sectorul alimentar reprezintă o tendință ascendentă ce reflectă o slăbiciune structurală a lanțului alimentar;

- non-acțiunea conduce la o lipsă a datelor/informațiilor pe baza cărora să poată fi identificați factorii favorizanți, riscurile de fraudă din sectorul agroalimentar;
- “non-acțiunea implică pericolul de a legitima comportamentul necinstit prin incapacitatea de a-l condamna în mod activ, în consecință constituie un element favorizant pentru agravarea problemei identificate;
- pierderile financiare care pot afecta un anumit domeniu (așa cum a fost cazul laptelui și a cărnii de vită prezentate la capitolul 2.1. definirea problemei) au efecte negative asupra operatorilor economici aspect care poate conduce la diminuarea veniturilor angajaților sau chiar la pierderea locurilor de muncă.

## 2.3. Obiective

**Obiectivul general** al intervenției este de a preveni și descuraja practicile ce conduc la producția și comercializarea de produse agroalimentare falsificate în România. Deși există informații și date limitate ale magnitudinii fraudei din sectorul alimentar, intervenția ar trebui să vizeze o reducere a fraudei din sectorul agroalimentar în România cu până la 10%, în următorii cinci ani. Acest lucru va necesita dezvoltarea unui mecanism de monitorizare și stabilirea indicatorilor și a țintelor acestora pentru a urmări evoluția și îmbunătățirile în timp a procesului.

Factorii, care pot contribui la combaterea fraudelor agroalimentare, sunt:

- trasabilitatea mai bună a ingredientelor și a produselor în cadrul întregului lanț alimentar,
- acordarea unei atenții sporite controalelor asupra mărfurilor și produselor importate din țările terțe (creșterea gradului de competențe privind controalele),
- îmbunătățirea comunicării și colaborării interinstituționale pe domeniul integrității produselor agroalimentare.

**Obiectivele specifice** care stau la baza intervenției sunt:

- Operaționalizarea integrată a instituției pentru prevenirea și gestionarea fraudei în sectorul agroalimentar, până în 2020.
- Creșterea până la 60% a gradului de informare al operatorilor din lanțul agroalimentar pe tema bunelor practici adoptate pentru a împiedica fraudă din sector, până în anul 2020.
- Creșterea gradului de informare al consumatorilor activi, cu privire la integritatea produselor agroalimentare, până la 50% în următorii 5 ani.
- Creșterea nivelului de implicare al consumatorilor în prevenirea și combaterea fraudei agroalimentare până la 10 % în următorii 5 ani.

Obiectivele specifice au fost stabilite ca urmare a analizei principalelor cauze, factorilor favorizanți, care determină ca problema integrității produselor agroalimentare să fie relevantă.

Obiectivele specifice se vor realiza prin implementarea următoarelor opțiuni:

- Dezvoltarea cadrului instituțional pentru prevenirea și combaterea fraudei agroalimentare.



- Constituirea unui sistem transparent de informare, educare și formare continuă, precum și promovarea măsurilor de combatere a fraudei în domeniul integrității produselor agroalimentare.

## 2.4. Alte informații relevante – activități similare în alte țări

La nivel internațional, vis-a-vis de problema identificată, s-au constatat reacții și s-au realizat inițiative concrete, astfel:

- Ministerul Agriculturii din Marea Britanie (DEFRA) a solicitat (și a alocat peste 130.000£), în iunie 2013, elaborarea unei ample **analize asupra integrității produselor alimentare** – studiul<sup>21</sup> rezultat, cunoscut sub numele de *Raportul Elliott* a semnalat faptul că nu există date/informații necesare pentru a stabili magnitudinea problemei și a propus 8 piloni/direcții de acțiune.
- În cadrul DEFRA a fost constituit un **departament special destinat fraudelor din domeniul agroalimentar** (Food Fraud Unit). Dezvoltarea departamentului a fost făcută pornind de la organizațiile similare existente în Olanda și Danemarca.
- Susținerea unor evenimente dedicate problemei: Conferința privind fraudă alimentară ('Un efort comun pentru asigurarea siguranței și integrității alimentelor noastre') desfășurată la Roma în 23-24 octombrie 2014;
- La nivelul lui **DG SANCO a fost organizată o echipă specială „Food Fraud Team”** și un **plan de acțiune cu 5 puncte**.
- Comisia Europeană dezvoltă în prezent un **sistem informatic pentru combaterea fraudei agroalimentare, inspirat de RASFF**, care va sta la baza recent createi Rețele UE împotriva fraudei agroalimentare. Acest sistem informatic va oferi o platformă pentru cooperarea administrativă transfrontalieră între autoritățile naționale, pentru a schimba rapid informații cu privire la activități frauduloase și înșelătoare în sectorul alimentar și pentru a putea urmări aceste activități la nivel transfrontalier.
- **Rezoluția Parlamentului European referitoare la criza alimentară, fraudele din lanțul alimentar și controlul acestora - (2013/2091(INI))**
- În Marea Britanie, FERA implementează proiectul FoodIntegrity, susținut cu fonduri europene din programul cadru 7.

Proiectul **FoodIntegrity** își propune să se constituie într-un punct focal pentru armonizarea și exploatarea cercetării și tehnologiilor de asigurare a integrității alimentelor europene. La proiect participă reprezentanți ai mediului industrial, academic și de cercetare, furnizori de tehnologii și o rețea globală a participanților la lanțul agro-alimentar. Proiectul FoodIntegrity are ca scop:

- Facilitarea circulației informației între participanții la lanțul agro-alimentar, cu privire la integritatea alimentelor,
- Stabilirea proceselor de armonizare și exploatare a bazelor de date existente,

---

<sup>21</sup> Elliott Review into the Integrity and Assurance of Food Supply Networks – A national Food Crime Prevention Framework, July 2014

- Stabilirea unor metodologii adecvate scopului care să răspundă nevoilor participanților la lanțul agro-alimentar,
- Identificarea golurilor legislative și de altă natură cu privire la asigurarea integrității alimentelor,
- Înființarea unui sistem rapid de alertă a fraudelor alimentare și de identificare a riscurilor generate de fraude, care să fie auto sustenabil,
- Înființarea unei rețele mondiale a participanților la lanțul agro-alimentar, auto sustenabilă, care să utilizeze la maximum realizările proiectului.

La finalul proiectului, vor fi create platforme expert pentru autentificarea alimentelor, care vor furniza opinii asupra autenticității alimentelor și asupra fraudelor alimentare către Comisia Europeană, Codex Alimentarius, instituții/organizații naționale și internaționale.

## Secțiunea 3. Opțiunea preferată

Opțiunile posibile identificate de MADR și care pot răspunde problemei fraudei agroalimentare sunt:

1. Dezvoltarea cadrului instituțional pentru prevenirea și combaterea fraudei agroalimentare.
2. Constituirea unui sistem transparent de informare, educare și formare continuă, precum și de promovare a măsurilor de combatere a fraudei în domeniul integrității produselor agroalimentare.

În vederea prioritizării implementării opțiunilor, acestea au fost analizate, din punct de vedere cantitativ, avantajele și dezavantajele fiecărei opțiuni, a fost elaborată o evaluare generală a potențialelor impacturi (justificată prin note, referințe, ipoteze și dovezi). De asemenea a fost evaluat impactul financiar asupra autorităților publice, impactul economic asupra operatorilor economici și a consumatorilor, impactul social, asupra sănătății și mediului.

În urma acestor evaluări, MADR propune ca și opțiune preferată: ***Dezvoltarea cadrului instituțional pentru prevenirea și combaterea fraudei agroalimentare.***

MADR este autoritatea publică ce reglementează sectorul agroalimentar. În acest sens, pârghiile de intervenție ale MADR pentru soluționarea problemei cuprind, între altele, reglementarea și controlul implementării cadrului normativ/legal. Fundamentarea opțiunii are la bază atribuțiile pe care le îndeplinește MADR, precum și o serie de avantaje care au o valoare calitativă și economică mai mare prin implementare, decât dezavantajele, dar și în raport cu opțiunea alternativă analizată.

### 3.1. Descrierea opțiunii

**Principalele acțiuni ce vor sprijini opțiunea preferată:**

- Efectuarea analizei riscului pe lanțul agroalimentar cu privire la integritatea produselor agro-alimentare și identificarea obiceiurilor de consum.
  - Realizarea de studii și analize comparative referitoare la dimensiunea fraudei și a efectelor produse de aceasta.
- Revizuirea (simplificarea și completarea) reglementărilor privind controlul oficial în domeniul integrității produselor agroalimentare

- Crearea cadrului legal privind organizarea și funcționarea unei structuri antifraudă în domeniul integrității produselor agroalimentare.
- Stabilirea/delimitarea atribuțiilor de control conform competențelor autorităților din domeniul agro-alimentar.
- Operaționalizarea structurii antifraudă
  - Elaborarea procedurilor de funcționare ale structurii
  - Asigurarea resurselor umane și pregătirea acestora în domeniul combaterii și gestiunii fraudei agroalimentare;
    - Recrutare, selectare, motivare personal specializat
    - Formare profesională continuă pentru personalul implicat în combaterea și gestiunea fraudelor din domeniul agro-alimentar: identificarea programelor/cursurilor, training-uri naționale, internaționale, schimburi de bune practici la nivel regional, transnațional.
  - Asigurarea logisticii și infrastructurii adecvate funcționării
    - dotarea laboratoarelor cu logistica informațională necesară:
    - softuri, programe TI
    - stabilirea procedurilor de lucru și a metodelor de analiză și testare pentru verificarea integrității produselor agroalimentare
  - Dezvoltarea unei baze de date cu rezultatele controalelor și inspecțiilor în vederea monitorizării operatorilor economici
- Elaborarea unor reglementări și norme tehnice pe domenii, privind integritatea produselor agroalimentare la nivel național pe întreg lanțul agroalimentar.
- Monitorizarea, evaluarea punerii în aplicare a cadrului legislativ și analiza rezultatelor, în vederea îmbunătățirii procesului (rapoarte de monitorizare, sondaje, studii, anchete).
- Crearea unui sistem de publicare al rezultatelor care să asigure transparența proceselor
  - Publicarea rezultatelor controalelor efectuate la operatorii economici din domeniul agroalimentar (pentru atenționarea consumatorilor)

### Analiza calitativă a opțiunii preferate

Analiza calitativă a opțiunii a scos în evidență o serie de avantaje care au o valoare calitativă și economică mai mare prin implementare. Au fost estimate și dezavantajele opțiunii. Acestea sunt prezentate în continuare.

**Tabelul 2. Analiza cantitativă a opțiunii preferate**

Inițiativa: Dezvoltarea cadrului instituțional pentru prevenirea și combaterea fraudei agroalimentare	
Avantaje	Dezavantaje
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fraudele și practicile înșelătoare din domeniul agroalimentar reduse;</li> <li>• Activitățile de prevenire a fraudei desfășurate în mod integrat, organizat și planificat;</li> <li>• Plan de control antifraudă integrat definit și publicat (transparent);</li> <li>• Tendințele, riscurile și amenințările viitoare privind riscul de fraudă în domeniul agroalimentar înțelese, analizate și prevăzute (predictibile);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costuri suplimentare atât pentru autorități cât și pentru operatorii economici               <ul style="list-style-type: none"> <li>• pentru revizuirea legislației;</li> <li>• pentru înființarea structurii antifraudă.                   <ul style="list-style-type: none"> <li>- pentru resurse umane implicate în proces;</li> <li>- pentru resurse materiale;</li> <li>- pentru operaționalizare;</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Responsabilitățile tuturor actorilor din cadrul lanțului agroalimentar clar definite și asumate;</li> <li>• Legislație actualizată la noile tendințe din piața internă și cea externă <ul style="list-style-type: none"> <li>• evidențierea și identificarea vidului legislativ,</li> <li>• revizuirea legislației,</li> <li>• delimitarea clară a atribuțiilor tuturor autorităților;</li> </ul> </li> <li>• Informații integrate – punct unic de informare;</li> <li>• Inspecții și auditări realizate la operatori;</li> <li>• Încrederea crescută a consumatorilor în produsele agroalimentare românești;</li> <li>• Încrederea consumatorilor în autorități crescută;</li> <li>• Starea de sănătate a populației posibil îmbunătățită;</li> <li>• Probabilitatea de a reduce risipa de alimente;</li> <li>• Concurența neloială diminuată.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• costuri administrative de conformare la cadrul legal</li> <li>• Termen lung de elaborare și implementare (luni).</li> </ul>
---	--

Pe baza analizei cantitative a avantajelor și dezavantajelor prezentate mai sus, a fost realizată o evaluare generală a potențialelor impacturi, determinate de către opțiunea preferată și au fost clasificate cu ++; +; 0; și N/A / --; -; 0; și N/A, ce a fost justificată prin note, referințe, ipoteze și dovezi, pentru a fundamenta decizia alegerii opțiunii (Consultați Anexa 1.1.).

Descrierea detaliată a impactului financiar asupra autorităților publice, a impactului economic asupra operatorilor economici și consumatorilor, a impacturilor sociale și a celor asupra sănătății, și impactul asupra mediului, pentru opțiunea preferată sunt prezentate mai jos.

### 3.2. Impacturi financiare asupra autorităților publice

Impactul financiar asupra autorității este estimat la 6.254.800 lei pentru primele 30 de luni de funcționare.

Anexa 2.1 prezintă calculele realizate pentru a analiza impactul financiar asupra autorității. Costurile luate în considerare pentru calcularea impactului financiar cuprind: salariile personalului implicat în dezvoltarea cadrului instituțional, inclusiv autoritățile publice și părțile interesate, costurile cu logistica aferentă organizării activității echipelor (utilități, comunicare, locații, transport, cazare, închiriere), costul aferent consultanței externalizate, costul instruirii și formării, costul infrastructurii fizice (locație, în cazul în care este vorba de o autoritate cu un sediu nou), componente TIC, hardware și software și alte costuri financiare (împrumuturi, granturi).

Eficacitatea opțiunii preferate a fost estimată în raport de beneficiile pe care le va produce ca rezultat al obiectivelor stabilite în faza de programare, precum și dacă grupul țintă va beneficia în mod real de acestea. Eficacitatea opțiunii a fost analizată folosind 3 (trei) calificative „reduc – mediu – ridicat” și a fost evaluată ca fiind RIDICATĂ, conform cu anexa 3.1.

Raportat la costul general al implementării, opțiunea preferată susține și o condiție de eficiență a utilizării resurselor, aspect care întărește alegerea efectuată între cele două opțiuni.

### 3.3. Impacturi economice asupra operatorilor economici și consumatorilor

Această opțiune vizează în mod special crearea unei infrastructuri de reglementare care să soluționeze fraudă alimentară. Aceasta este o precondiție necesară pentru a combate fraudă alimentară, însă, există posibilitatea, ca aceasta să nu aibă un impact semnificativ asupra activității mediului de afaceri specific. În măsura în care aceasta opțiune, prin reglementări, stabilește noi infracțiuni ce țin de fraudă alimentară și constituie/înființează o unitate anti-fraudă, aceasta nu va impune costuri suplimentare operatorilor economici ce acționează corect.

Singurele costuri suplimentare pentru operatorii economici pot rezulta dintr-un sistem neadecvat de inspecții. Conform cu opiniile mediului de afaceri, publicate în recentul sondaj realizat de către Camera de Comerț și Industrie a României<sup>22</sup>, 87% dintre antreprenorii intervievați precizează că introducerea unui organ unic de control, care să le grupeze pe cele existente, după modelul german, ar reprezenta o măsură bună și foarte bună. În acest sens, una dintre acțiunile propuse vizează revizuirea (simplificarea și completarea) reglementărilor privind controlul oficial în domeniul integrității produselor agroalimentare. Dacă operatorii economici sunt corecți, aceste schimbări nu ar trebui să îi afecteze, decât în ceea ce privește timpul alocat pentru a se familiariza cu noul regim de reglementare. Acest timp poate fi redus prin publicarea informațiilor cu privire la noile reglementări și noul regim de operare impus, într-un mod sintetic și coerent (sub forma unui ghid).

Poverile suportate de către operatorii economici incorecți pot fi considerate mai mult beneficii decât costuri ale intervenției.

Conform cu rezultatele chestionarului aplicat reprezentanților actorilor interesați, în urma discuțiilor purtate în cadrul întâlnirii din 25 iunie 2015<sup>23</sup>, aceștia consideră că introducerea de reglementări cu privire la combaterea fraudei agroalimentare va genera efecte directe asupra operatorilor economici din lanțul de producție și distribuție a alimentelor cu privire la: introducerea de eventuale taxe pentru conformarea la reglementări (apreciat ca fiind posibil un scor de 5,1 din 10); sarcina administrativă de conformare la reglementări (apreciat ca fiind posibil un scor de 6,76 din 10); precum și costuri operaționale pentru conformare (apreciat ca fiind posibil un scor de 6 din 10). Se observă în această situație că este necesară limitarea sarcinii administrative – ca fiind cel mai împovăraător aspect al activității operatorilor economici.

Costurile ce vor fi suportate de către operatorii economici apar în ceea ce privește crearea de noi standarde sau norme tehnice naționale care generează un cost aferent învățării noilor norme. Standardele și normele ar putea impune și costuri noi de conformare pentru operatorii economici care utilizează ingrediente sau procese tehnologice mai ieftine. Obiectivul noilor norme este acela de a îmbunătăți calitatea, iar acest lucru implică costuri.

Un exemplu de costuri suplimentare pe care mediul de afaceri îl suportă în domeniul agroalimentar din Austria și care ar putea fi adaptat specificului și condițiilor din România a fost furnizat de Agenția de Marketing Agricol (AMA) din Austria, unde costul pentru dobândirea licenței (acțiune voluntară) pentru marca AMA este de 120 Euro, iar costurile pentru realizarea unei inspecții sunt de până la 420 Euro. Aceste costuri pot fi luate ca referință și extrapolate situației din România.

---

<sup>22</sup> Percepția mediului de afaceri asupra economiei, Raport de cercetare Pregătit pentru Camera de Comerț și Industrie a României, Martie 2015

<sup>23</sup> Rezultatele chestionarului sunt prezentate în cadrul secțiunii 5 a prezentului Raport de Analiză de Impact.

Acest aspect a fost menționat în cadrul întâlnirii cu Părțile Interesate din data de 25 iunie, atunci când unul dintre participanți și-a exprimat poziția fermă împotriva noilor sarcini administrative și noilor costuri de conformare. Conform studiului CCIR menționat, 58% dintre companii consideră că statul menține numeroase reglementări inutile și costisitoare, de ex. „Obligativitatea ca fiecare angajat să urmeze cursuri de 4 zile a 8 ore pentru PSI” sau „Securitate fizică”. La un nivel similar se situează și necorelarea bazelor de date ale instituțiilor publice (58%), ceea ce demonstrează o ineficiență a statului, care afectează direct firmele și ceea ce se poate traduce în mult timp pierdut. În schimb, statul ar trebui să aibă capacitatea să coordoneze mai bine bazele de date și să disemineze informațiile deja solicitate operatorilor economici, iar, drept urmare, sarcina administrativă pentru sectorul privat nu ar fi atât de mare. Totuși, respectivul argument a fost contracara de către un alt participant care a susținut faptul că, într-un final toată lumea va avea de pierdut, dacă aceste măsuri nu sunt implementate. Deci, există posibilitatea, ca o creștere pe termen scurt a costurilor să atragă un beneficiu pe termen lung prin intermediul unui sector alimentar mai competitiv.

În ceea ce privește impactul diferit asupra anumitor grupuri, principalul grup ce va avea de pierdut este cel al producătorilor de alimente care realizează în momentul de față produse alimentare care sunt conforme și corecte, având însă o calitate mai redusă decât cea prevăzută în normele tehnice. Creșterea calității ar avea un cost, indiferent dacă, cei ce utilizează deja metode tradiționale nu vor suporta costuri de conformare suplimentare. Nu trebuie să se facă o diferențiere între operatorii economici mari și mici din punct de vedere al respectării prevederilor legislative.

Dinamica pieței produselor agroalimentare va determina modificări în structura pe categorii de operatori economici (microîntreprinderi, întreprinderi mici, medii sau întreprinderi mari) în situația introducerii de noi reglementări ce sunt necesare pentru combaterea fraudei alimentare. Discuțiile cu reprezentanții asociațiilor de producători și asociațiilor profesionale au confirmat că microîntreprinderile și IMM-urile vor fi afectate în următorul mod: desființare datorită nealinerii la standarde/norme (apreciat ca fiind posibil un scor de 4,52 din 10); gruparea/coagularea în consorții/clustere de producători (apreciat ca fiind posibil un scor de 4,88 din 10); achiziționarea de către marii producători de produse alimentare (apreciat ca fiind posibil un scor de 5,23 din 10); precum și, reprofilarea pe procese tehnologice specifice, reduse ca amploare în procesul de fabricație (apreciat ca fiind posibil un scor de 5,05 din 10) (Anexa 5.2).

Costurile acestei opțiuni vor fi suportate în principal de către autoritățile publice. Conform cu rezultatele chestionarului aplicat reprezentanților actorilor interesați, în urma discuțiilor purtate în cadrul întâlnirii din 25 iunie 2015, aceștia consideră că sursele de finanțare ale costurilor pentru aplicarea măsurilor de prevenire și combatere a fraudelor în sectorul agroalimentar trebuie susținute de către bugetul de stat (88% din răspunsuri), din taxe aplicate operatorilor economici (29% din răspunsuri) respectiv din fondurile obținute ca urmare a sancțiunilor aplicate operatorilor economici (94% din răspunsuri).

Transformările în structura operatorilor economici, ca urmare a introducerii de noi reglementări, indică faptul că aspectul calitativ al producției agroalimentare va beneficia direct, iar piața și consumatorii finali de asemenea. Consolidarea structurii operatorilor economici și a proceselor de producție vor determina o creștere a capacității locale pentru competiția cu producătorii externi, pe piața internă și externă, ceea ce va fi benefic pentru economia României pe termen lung. În aceeași măsură, implementarea opțiunii va determina o disciplinare a angajatorilor cu privire la condițiile și

normele de muncă aplicate angajaților precum și creșterea capacității de a îmbunătăți și inova procesele în cadrul acestora.

Beneficiile estimate reprezintă o stabilitate pe termen lung pe piața alimentară, cu o capacitate mai mare de a face față concurenței din alte țări, ce realizează produse mai ieftine însă de calitate inferioară. Acest lucru va depinde în mare parte de schimbarea percepțiilor consumatorilor și a deciziilor de cumpărare, a căror dezvoltare poate dura destul de mult timp.

O analiză specializată este necesară pentru a determina dacă o parte din noul regim de reglementare poate fi încadrat ca Ajutor de Stat. Având în vedere caracterul oarecum protecționist al propunerii, există riscul ca acesta să fie încadrat ca Ajutor de Stat.

### 3.4. Impacturi sociale / în domeniul sănătății

#### 3.4.1. Impacturi în domeniul sănătății

Frauda alimentară poate avea două efecte nedorite asupra sănătății, cauzate de prezența unor elemente active periculoase sau lipsa unor elemente nutritive sănătoase.

Minoritățile afectate sunt reprezentate de către persoanele vulnerabile ce au nevoie de anumite ingrediente sau de către persoanele ce sunt sensibile la anumite ingrediente care se pot regăsi în produse agroalimentare contrafăcute, de ex.:

- persoanele afectate de boala celiacă – aceasta este cea mai răspândită boală genetică din Europa, se apreciază că mai mult de 1 milion de persoane suferă de această afecțiune. Singurul tratament pentru boala celiacă este o dietă strictă prin evitarea tuturor produselor care conțin gluten - în numeroase produse alimentare sau ingrediente contrafăcute (salamuri, mixul de condimente, dulciuri, sosuri, conserve și semiconserve din carne, arome naturale și sintetice, proteine vegetale) se utilizează, amidon din grâu, implicit gluten;
- colagenul este principalul constituent al ligamentelor și tendoanelor, componente care se adaugă în mod frecvent în produsele din carne, în detrimentul cărnii – acest aspect determină o creștere a aminoacidului hidroxiprolina care, împreună cu unii aditivi, poate declanșa crize de gută. Astfel de produse sunt contraindicate și persoanelor suferinde de boli hepato-renale, cardiovasculare, suferinzilor de cancer;
- produsele speciale consumate de către sportivi trebuie să conțină vitamine, elemente minerale, proteine, hidrolizate proteice, aminoacizi, glucide ușor asimilabile, acizi grași esențiali și alți nutrienți cu rol în dezvoltarea și menținerea masei musculare - acest gen de produse sunt, de multe ori, falsificate.

Deoarece incidentele de fraudă alimentară pot conduce la contrafacerea alimentelor ce pot reprezenta un pericol pentru sănătate, cele mai semnificative impacturi ale reducerii riscurilor fraudei alimentare sunt asociate beneficiilor de sănătate pentru consumatori. Datele ce prezintă legătura dintre reducerea activităților de fraudă și impacturile asupra sănătății nu sunt disponibile în momentul de față (de exemplu de la Ministerul Sănătății sau Organizația Mondială pentru Sănătate). În studiile științifice toxiinfecția alimentară este adeseori citată ca fiind efectul negativ principal asupra sănătății asociat alimentelor contrafăcute, însă trebuie să fie menționate și alte aspecte, inclusiv efectele

negative pe termen lung ale unei alimentații ce nu include ingredientele necesare (de exemplu: vitamine, minerale, etc.).

Costurile asupra sănătății în situația actuală (și drept urmare, beneficiile reducerii fraudei alimentare) sunt extrem de complexe de determinat. Se estimează că aceste costuri vor fi reduse datorită unei politici publice mai robuste în domeniul combaterii fraudei alimentare dar cuantificarea acestora necesită corelarea datelor actuale cu privire la practicile de fraudă alimentară cu datele referitoare la costurile generate de problemele de sănătate. De exemplu, în ceea ce privește toxiinfecția alimentară, Jurnalul Român de Medicină Legală a raportat în datele pentru perioada 2000-2009, 10 cazuri clasificate ca fiind toxiinfecție cauzată de sau ca urmare a expunerii la alte substanțe chimice nespecificate și substanțe nocive. O parte dintre acestea pot fi corelate cu fraudă alimentară (deoarece alte categorii identifică în mod clar motivul fatalității). Atribuirea unui beneficiu monetar reducerii riscului asupra sănătății necesită: 1) estimarea numărului de cazuri de toxiinfecție alimentară ce ar putea fi eliminate ca urmare a intervenției și 2) reducerea costului medical pentru viața statistică.

În prezent, nu există cazuri severe de îmbolnăviri cauzate de fraudă alimentară, însă există pericolul de a nu fi asigurate substanțele minerale și nutriții preinși (ex. o femeie însărcinată care are încredere că un anumit produs asigură o sursă bună de fier, poate suferi, ca urmare a neingerării unei cantități suficiente de fier, deși produsele alimentare nu o îmbolnăvesc în mod activ).

Imposibilitatea de a asigura substanțe minerale și nutritive conform nevoilor ar putea conduce la efecte nedorite asupra echilibrului nutrițional al populației sau ar putea favoriza apariția unor afecțiuni (ex. încă din anul 1950 s-a demonstrat că deficitul de iod reprezintă o problemă de sănătate publică și în România, ca de altfel în multe alte țări europene. Potrivit unui studiu apărut în revista *Lancet*, Organizația Mondială a Sănătății estima că, în anul 2007, peste 35% din populația lumii (în jur de 2 miliarde) avea un aport insuficient de iod. În acest context, țările europene practică iodarea universală a sării, obligatoriu sau voluntar, si anume:

- obligatoriu: România, Bulgaria, Cehia, Slovacia, Slovenia, Ungaria, Polonia, Serbia, Macedonia, Croația, Bosnia;
- voluntar: Elveția, Suedia, Spania, Portugalia, Norvegia, Olanda, Luxemburg, Lituania, Italia, Germania, Grecia, Franța, Finlanda, Belgia, Anglia)

Pe de altă parte prezența unor substanțe/ ingrediente (nedeclarate) poate cauza reacții alergice.

Alergenii includ: cereale ce conțin gluten, pește, crustacee ouă, alune, soia, lapte și produse lactate incluzând lactoza, nuci, țelină, muștar, semințe de susan și sulfiți - aceștia sunt responsabili pentru mai mult de 90% din reacțiile alergice.

Până în momentul de față (excepție făcând China) probabilitatea cauzării unei afecțiuni serioase rezultate din înlocuirea neonestă a ingredientelor este mai mică decât probabilitatea generării unor dezechilibre nutriționale severe, deoarece se apreciază că cea din urmă este detectată mai greu și mai puțin dăunătoare.

Beneficiul acestei opțiuni pentru sănătate este mai degrabă reducerea pericolului crescut decât beneficiul net. Este vorba mai degrabă de evitarea problemelor de sănătate generate de consumul unor alimente a căror integritate nu este conformă, decât de îmbunătățirea stării de sănătate a consumatorilor exceptând situația în care produsele alimentare de calitate ridicată contribuie la îmbunătățirea aportului nutrițional al alimentelor populației. O dificultate în ceea ce privește



cuantificarea acestui aspect este lipsa unui nivel inițial cu privire la cât de sănătoasă sau nesănătoasă este alimentația națională în momentul de față, parțial din cauza lipsei de date cu privire la magnitudinea fraudei alimentare. Cuantificarea costului posibilelor afecțiuni evitate este relativ vagă în acest moment, așa cum este și cuantificarea evitării problemelor nutriționale pe termen lung. Starea alimentației naționale trebuie să aibă o valoare datorită corelării cu nivelurile de sănătate generale ale populației, însă în această etapă este mult prea devreme să se estimeze nivelul schimbării ce poate rezulta din modificările propuse.

### 3.4.2. Impacturi sociale

Categoriile potențial afectate de prezența unor substanțe/ingrediente nedeclarate includ persoanele cu obiceiuri alimentare speciale precum vegetarienii, veganii, anumite grupări religioase, adepții dietelor raw food.

În ciuda unui impact semnificativ asupra acestora, aceste grupări reprezintă o pondere redusă în populația totală - de ex. populația musulmană din România reprezintă mai puțin de 0,32% din populație (minoritatea turcă - 28.000 iar tătarii - 20.000) și nu există valori disponibile în ceea ce privește populația evreiască.

Cel mai mare efect negativ al prezenței pe piață a produselor agroalimentare neautentice este pierderea încrederii publicului în industria alimentară națională și în instituțiile abilitate să reglementeze acest aspect. Studiul citat mai sus în Secțiunea 2.1.3. a evidențiat faptul că există o reacție împotriva alimentelor procesate, însă consumatorii manifestă un interes pentru produsele agroalimentare fabricate de fermieri (lanțul scurt de la producător la consumator). În contrast, reacția consumatorului chinez la scandalul prezentei melaminei în lapte, din 2008, este în continuare resimțită în industria laptelui din China, situație în care încrederea consumatorului nu a fost încă recâștigată, deși acesta are încredere în laptele pentru sugari importat, în special în cel importat din UE. Deci aspectul de încredere poate fi mai semnificativ în ceea ce privește încrederea în reglementatori decât în sectorul alimentar național.

Încrederea consumatorului în reglementatori reprezintă un activ important și este obiectivul principal al Agenției de Standarde Alimentare din Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord. Influența acestuia asupra consumatorilor a condus la o reducere semnificativă a cantității de sare utilizată la nivel național în alimentația din Regatul Unit, cu beneficii pentru sănătate în ceea ce privește nivelul de afecțiuni cardiovasculare, în ciuda faptului că procentul de sare din alimente nu este reglementat. Consumatorii au urmat sfatul Agenției de Standarde Alimentare și nu au mai achiziționat alimente procesate cu un conținut ridicat de sare. Încrederea consumatorului poate dezamorsa „temerile alimentare”, atunci când o evaluare bazată pe dovezi poate aduce siguranță. Alternativa operatorilor economici ce aplică practici incorecte (fraude alimentare) este aceea de a confuza consumatorul atunci când media identifică și analizează o problemă de fraudă alimentară (un scandal) iar publicul nu are în cine să aibă încredere.

Referitor la unele probleme sociale legate de consumul de alimente, o perspectivă suplimentară asupra condițiilor sociale din fiecare țară, este oferită de *rata privațiunilor materiale*. Acest indicator monitorizează acea parte a consumatorilor reprezentată de cei mai vulnerabili din punct de vedere economic. Analizând *venitul disponibil ajustat brut al gospodăriilor pe cap de locuitor în statele*

*membre („Standardele puterii de cumpărare 2011”<sup>24</sup>)* România ocupă penultimul loc, după Bulgaria. Indicatorul reflectă procentul de populație care nu-și poate permite cel puțin unul dintre următoarele: o masă cu carne, pui sau pește o dată la două zile, fiind obligați să cumpere din piață, alimentele cele mai ieftine, fără să reflecte prea mult asupra calității și valorii nutritive al acestora. Aceasta înseamnă că aproape unul din cinci consumatori din UE nu-și poate permite unele dintre alimentele de bază, care să corespundă calității nutriționale, pentru o alimentație normală. Indicatorul arată un grad mare de variație între țările UE, de la 4.2 % în Suedia până la 64 % în România și Bulgaria, care ocupă ultimele poziții. Tabloul prezentat, reflectă contextul social românesc, în care consumatorii săraci devin țintele operatorilor economici frauduloși, independent de voința sau nivelul lor de educație și informare.

Beneficiul social principal al acestei opțiuni este acela de a crește nivelul de încredere în autoritățile cu atribuții în domeniul agroalimentar, însă acesta necesită timp și este greu de cuantificat. Se recomandă a fi realizat un studiu cu privire la nivelul de încredere al publicului, pentru a asigura un nivel de referință (inițial).

### 3.5. Impacturi asupra mediului

Principalul impact asupra mediului este cel legat de risipa alimentară care implică costuri de mediu prin consumul suplimentar de resurse (apă, energie, etc.), ceea ce determină creșterea emisiilor de carbon. Acesta are bază ipoteza că adaosurile nedorite de ingrediente în alimente pot conduce la risipă, datorită scurtării perioadei de valabilitate (consultați dovezile la care se face referire la punctul 2.1.3 de mai sus) sau nesatisfacerea așteptărilor cetățenilor (situație în care produsele nu sunt consumate). Cifrele alarmante la care a fost evaluat nivelul risipei alimentare pe întregul lanț agroalimentar, la nivel mondial și european, cât și necesitatea dimensionării și controlul fenomenului risipei alimentare pe întregul lanț agroalimentar la nivel național, impun un cadru de măsuri specifice. Conform FAO, 95-115 Kg de alimente se risipesc per cap de locuitor, în fiecare an, cifrele fiind în creștere cu 15-20%/an; în perioada 2006 – 2012, cantitatea de alimente risipite s-a dublat, iar ritmul de creștere a fost din ce în ce mai mare în fiecare an.

La nivel mondial, pierderile generate de risipă au fost echivalate cu următoarele:

- se pierd și sunt irosite o treime din alimentele produse pentru consumul uman, ceea ce înseamnă aproximativ 1,3 miliarde de tone pe an adică - de trei ori hrana necesară pentru populația globului.
- valoarea pierderilor prin risipă alimentară este estimată la 750 miliarde de dolari, adică, de șase ori valoarea ajutoarelor mondiale alocate pentru dezvoltare
- risipa alimentară – este un factor decisiv în producerea gazelor cu efect de seră, generând de două ori mai mult CO<sub>2</sub> decât întregul trafic aerian mondial.

România ocupă locul 9 la nivel UE, ceea ce reprezintă 2,55 % (2274000 tone) din totalul risipei la nivelul UE, adică 89 279 000 tone ( 2012- calcule ITAS).

Beneficiul pentru mediu constă în potențiala reducere a magnitudinii risipei alimentare. Acesta poate fi cuantificat, deoarece există mai multe informații disponibile cu privire la risipa alimentară decât cu privire la alte aspecte luate în considerare în prezenta secțiune.

---

<sup>24</sup> Tabloul de bord al condițiilor pentru consumatori / Comisia EU - Bruxelles, 22.7.2013 SWD(2013) 291 final - pag. 70.

Un exemplu privind impactul asupra mediului generat de risipa de alimente este cel cu privire la laptele contaminat cu aflatoxină (2013) când ANSVSA a distrus o cantitate egală cu 0,2% din producția zilnică de lapte a țării (23.338 litri)<sup>25</sup>, echivalent a 41.300 lei. De asemenea, 193 tone de lapte au fost oprite de la procesare sau vânzare prin automate și distruse, alături de 104 tone de furaje, cu un cost total estimat de 355.000 lei. La aceste sume pot fi calculate pierderi din taxe și impozite neplătite ca urmare a nerealizării profitului.

Exemplele date de China, care a fost nevoită să distrugă, într-o singură lună și o provincie, 32.000 tone de produse din rezervele de lapte praf contaminate cu melamină<sup>26</sup> (care a ucis patru bebeluși și a îmbolnăvit alți 50 de mii) arată că opțiunea poate avea impact asupra mediului.

Utilizarea unor ingrediente mai ieftine (ex. obținute din organisme transgenice) este un alt aspect care poate avea impact asupra mediului prin generarea modificării ecosistemelor („poluarea genetică”) - diminuarea fraudei produselor agroalimentare poate contribui la evitarea acestui efect nedorit.

## Secțiunea 4. Opțiuni alternative

### 4.1. Descrierea opțiunilor

Opțiunea alternativă analizată de MADR și care poate răspunde problemei fraudei agroalimentare este:

*Constituirea unui sistem transparent de informare, educare și formare continuă, precum și promovare a măsurilor de combatere a fraudei în domeniul integrității produselor agroalimentare.*

Această opțiune alternativă se poate implementa prin realizarea următoarelor acțiuni suport:

- Crearea unei platforme de comunicare, informare, consultare, publicare a acțiunilor comune de cooperare interinstituțională și organizațională și educare, (cu sprijinul organizațiilor implicate pe lanțul agroalimentar, inclusiv organizații civice, institutele de cercetare și organizațiile civice în vederea diseminării practicilor corecte și incorecte);
- Inițierea și dezvoltarea activităților adresate consumatorilor în vederea creșterii gradului de încredere în produsele agroalimentare fabricate în România (campanii de informare, diseminare de informații);
- Susținerea de acțiuni, evenimente și campanii de informare și formare a consumatorilor și operatorilor;
- Promovarea lanțurilor agroalimentare scurte din România pentru:
  - promovarea sistemului de responsabilitate socială și comunitară - parteneriate deschise și transparente între producători și consumatori;
  - stimularea înființării de clustere și dezvoltarea de parteneriate.
- Înființarea unui catalog al operatorilor recomandați datorită bunelor practici;

---

<sup>25</sup> <http://economie.hotnews.ro/stiri-consumator-14464387-filmul-evenimentelor-scandalul-laptelui-aflatoxina-cum-ajuns-scaderea-consumului-lactate-25-fata-anul-trecut.htm>, [http://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/com-2014-354\\_ro.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/com-2014-354_ro.pdf)

<sup>26</sup> site-ul China.org

- Implicarea operatorilor din sectorul agroalimentar în acțiuni de educare privind alimentația sănătoasă și risipa alimentară - creșterea responsabilității sociale. (Creșterea nivelului conștientizării sănătății la nivel global ar putea reprezenta venituri mari pentru producători- Studiul *Nielsen's Global Health & Wellness Survey* - 2014).
- Realizarea unor acțiuni de susținere a implementării reglementărilor și normelor tehnice privind calitatea și autenticitatea produselor agroalimentare precum și controlul acestora.
  - telemarketing,
  - conferințe,
  - evenimente comune cu asociațiile producătorilor,
  - publicații online,
  - Facebook, Twitter.

### Analiza calitativă a opțiunii alternative

**Tabelul 3. Analiză calitativă a opțiunii alternative**

Inițiativa: <i>Constituirea unui sistem transparent de informare, educare și formare continuă, precum și promovare a măsurilor de combatere a fraudei în domeniul integrității produselor agroalimentare.</i>	
Avantaje	Dezavantaje
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistem informațional transparent cu privire la integritatea, alimentele declarate de operatori;</li> <li>• Informare mai bună asupra integrității, produselor agroalimentare pentru consumatori și operatori;</li> <li>• Informare mai bună privind beneficiile înființării de clustere și dezvoltarea de parteneriate în vederea creșterii gradului de informare privind bunele practici în alimentație și metode de verificare a produselor agroalimentare;</li> <li>• Operatori economici și consumatori instruiți și formați;</li> <li>• Catalog al operatorilor corecți deschis (se poate alege o clasificare prin acordarea de puncte sau stele, produselor sau producătorilor - spre exemplu vin de 5 stele).</li> <li>• Resurse locale valorificate mai bine;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costuri administrative               <ul style="list-style-type: none"> <li>• operaționalizare sistem TI</li> <li>• RU - personal de specialitate (gestionarea sistemului/mentenanță, experți comunicare, etc.)</li> <li>• elaborare proceduri specifice</li> <li>• gestionarea datelor destinate publicității (prelucrarea informațiilor, elaborarea documentelor, etc.)</li> </ul> </li> <li>• Probabilitate ridicată ca obiectivul general să nu fie atins</li> <li>• Necesită timp (îndelungat) pentru generarea efectelor</li> </ul>

Pe baza analizei cantitative a avantajelor și dezavantajelor, prezentată mai sus, a fost realizată o evaluare generală a potențialelor impacturi, determinate de către opțiunea alternativă și clasificate cu ++; +; 0; și N/A / --; -; 0; și N/A, ce a fost justificată prin note, referințe, ipoteze și dovezi (Consultați Anexa 1.2.).

Descrierea detaliată a impactului financiar asupra autorităților publice, impactului economic asupra operatorilor economici și consumatorilor, impacturilor sociale și asupra sănătății, și impactului asupra mediului ale opțiunii alternative sunt prezentate mai jos.

## 4.2. Impacturi financiare asupra autorităților publice

Impactul financiar asupra autorităților publice este estimat la 4.656.000 lei (din care 3.500.000 lei reprezintă fonduri UE atrase pentru implementarea opțiunii) pentru primele 30 de luni de funcționare.

Anexa 2.2. prezintă calculul efectuat pentru analiza impactului financiar asupra autorității.

Eficacitatea opțiunii alternative a fost estimată în raport cu beneficiile pe care le va produce ca rezultat al obiectivelor stabilite în faza de programare și dacă grupul țintă va beneficia în mod real de acestea. Eficacitatea opțiunii a fost analizată folosind 3 (trei) calificative “redus –mediu –ridicat” și a fost evaluată ca fiind MEDIE (conform cu anexa 3.2).

## 4.3. Impacturi economice asupra operatorilor economici și consumatorilor

Impactul economic intenționat este acela de a scurta lanțurile alimentare în România prin diferite forme de organizare a lanțului de aprovizionare. Acest lucru nu ar fi realizat prin reglementare ci prin intermediul campaniilor de convingere și educare. Reușita acestora fără reglementări poate fi contestată, însă aceasta este opțiunea propusă. Intenția de a avea lanțuri alimentare mai scurte ar trebui să conducă la un nivel mai ridicat de transparență în rândul furnizorilor și la un nivel mai mare de corectitudine, însă impactul economic real este greu de estimat. Un lanț alimentar mai scurt ar putea conduce la situația în care diferiți operatori economici activi își vor înceta activitatea, deoarece poziția acestora în respectivul lanț alimentar este eliminată, în cazul în care nu își diversifică operațiunile sau nu fuzionează cu alți operatori economici astfel încât să existe același nivel net de angajați și aceeași funcționalitate generală. O astfel de extindere poate conduce la economii pentru operatorii economici ca urmare a economiilor de scară.

Educarea consumatorilor poate avea drept rezultat piețe mai eficiente ca urmare a creșterii concurenței. Totuși, una dintre cauzele fraudei alimentare este aceea a profiturilor marginale deja existente în sectorul alimentar. Exceptând anumite piețe de nișă foarte scumpe pentru produse alimentare și băuturi răcoritoare, produsele alimentare reprezintă în mare parte o activitate de volum, cu marje foarte mici. Lanțurile alimentare mai scurte asigură totodată operatori economici mai eficienți, cu o valorificare mai bună a resurselor locale, drept urmare acest mix poate conduce la profitabilitate și integritate mai ridicate.

Comentariile cu privire la costurile și beneficiile acestei opțiuni sunt în mare parte aceleași cu cele ale primei opțiuni, deoarece nu se pot determina impacturi și costuri corecte. Comparativ cu opțiunea principală, opțiunea alternativă are anumite costuri ce sunt ridicate pe termen scurt și mediu (pentru sectorul public), iar beneficiile sunt în principal macroeconomice și pe termen lung.

## 4.4. Impacturi sociale / în domeniul sănătății

Comentariile cu privire la impacturile sociale și asupra sănătății ale acestei opțiuni sunt în mare parte similare cu cele aferente primei opțiuni, în măsura în care există aceleași incertitudini cu privire la efectul asupra sănătății, și ar rezulta aceleași beneficii din creșterea nivelului de încredere a consumatorului în autorități. Totuși, un studiu realizat de către Verbeke, (2008, Impactul comunicării asupra deciziilor alimentare ale consumatorilor. Dezbateri ale Societății pentru Alimentație, 67(03), 281-288) evidențiază faptul că acei consumatori educați iau decizii alimentare mai bune. Această opțiune se axează în principal pe educarea consumatorului.

În alte țări a fost demonstrat faptul că un nivel mai ridicat de informare cu privire la proveniență și caracteristicile de sănătate ale produselor afectează disponibilitatea cetățenilor de a plăti. Acest lucru poate fi cuantificat prin decizia de a experimenta. De exemplu, un studiu din Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord a demonstrat faptul că atunci când consumatorii au acces la informațiile de pe etichetă cât și la alte tipuri de informații cognitive, respectivului produsului îi este atribuită o valoare mai ridicată decât atunci când informațiile lipsesc (Defra, 2015, Preferințele Consumatorului cu Privire la Etichetarea Țării de Originii a Produselor din Carne (Consumer Preferences Regarding Country of Origin Labelling of Meat).

Comentariile cu privire la costurile și beneficiile acestei opțiuni sunt în mare parte aceleași cu cele ale primei opțiuni, deoarece nu se pot determina impacturi și costuri precise. Ambele opțiuni presupun același nivel de îmbunătățire necuantificată a situației (sau de reducere a înrăutățirii acesteia).

#### **4.5. Impacturi asupra mediului**

Comentariile cu privire la costurile și beneficiile acestei opțiuni sunt în mare parte aceleași cu cele ale primei opțiuni, deoarece nu se pot determina impacturi și costuri precise. Ambele opțiuni presupun același nivel de îmbunătățire necuantificată a situației (sau de reducere a înrăutățirii acesteia). Există posibilitatea unei creșteri mici în ceea ce privește reducerea deșeurilor în cadrul acestei opțiuni datorită unui nivel mai ridicat de educare a operatorilor din sectorul alimentară, însă efectele reale sunt doar ipotetice.

Un nivel mai ridicat de educare a consumatorilor și a operatorilor economici poate avea drept consecință o reducere a deșeurilor agroalimentare - efectele reale sunt ipotetice, urmând a fi validate/invalidare prin măsuri de monitorizare.

### **Secțiunea 5. Procesul de consultare publică (Art. 7 din Legea 52/2003)**

Procesul de consultare publică a fost parcurs conform reglementărilor legale (Legea 52/2003). În procesul de consultare publică au fost solicitate opinii și recomandări din partea autorităților publice (ministere, agenții naționale, autorități naționale), din partea asociațiilor de producători din sectorul alimentară și agricol, din partea asociațiilor profesionale, din partea organizațiilor publice ce activează în sectorul economic, din partea institutelor de cercetare și a universităților, precum și din partea societății civile<sup>27</sup>. Problema identificată a fost rezultatul discuțiilor deschise cu actorii implicați, iar procesul de elaborare a opțiunilor și a măsurilor de combatere a fraudei alimentare a fost susținut de reprezentanții acestora prezenți la dezbateri și prezentări (trei întâlniri). Procesul de consultare a fost coordonat de Cancelaria Primului Ministru și a fost condus tehnic de către MADR prin reprezentanții acestuia în grupul de lucru. Observațiile și opiniile au fost preluate în elaborarea și susținerea cu date a Analizei de Impact.

Raportul Analizei de Impact a fost consultat public în cadrul a trei (3) întâlniri cu actorii interesați (stakeholders) pe parcursul cărora s-au realizat consultări și audieri de poziții și opinii. Evaluarea concluziilor referitoare la problema definită și obiective, acțiuni de realizat și procedee de

---

<sup>27</sup> O listă exhaustivă a actorilor implicați în procesul de consultare este prezentată în Anexa 4.

lucru/implementare, precum și efectele asupra mediului de afaceri s-au realizat prin chestionare aplicate participanților. Concluziile rezultate din prelucrarea chestionarelor sunt disponibile pentru consultare în Anexa 5.

Procesul de consultare a fost susținut pe perioada a 9 luni de zile (Noiembrie 2014 - Iunie 2015), interval în care s-a prezentat Analiza de Impact pe diverse stadii de realizare. O expunere a obiectivelor fiecărei întâlniri, a participanților și concluziilor desprinse, precum și efectele/modificările aduse Analizei de Impact sunt expuse în continuare.

**Prima întâlnire** a avut loc în luna noiembrie 2014. În cadrul acestei întâlniri a fost prezentat proiectul și au avut loc discuții pe baza definiției fraudei alimentare.

Obiectivul întâlnirii a fost identificarea, recunoașterea problemei ca una de importanță pentru operatorii economici din sectorul agroalimentar, cât și identificarea variantelor de soluționare ale temei alese.

La această întâlnire au participat:

- Reprezentanți ai autorităților implicate în gestionarea sectorului de agroalimentar: MADR, ANSVSA, ANPC, MS, Institutul de Bioresurse Agroalimentare, Institutul Național de Cercetare și Dezvoltare pentru Tehnologii Criogenice și Izotopice, Direcția Națională Vamală, ANAF
- Reprezentanți ai consumatorilor: Info Cons și APCA
- Reprezentanți ai sectorului privat, operatori economici: Asociația Crescătorilor de Păsări din România, APRIL, Romalimenta, ROMPAN.
- Reprezentanți ai Băncii Mondiale
- Experți tehnici: doamna Anca Nicolau, Profesor universitar la Universitatea Dunărea de Jos, Galați

În cadrul acestei întâlniri fiecare participant a completat un chestionar, concluziile centralizării chestionarelor fiind (consultați Anexa 5.1):

- Răspunsurile la prima întrebare au evidențiat, în unanimitate, că în acest moment, în piață, există produse neadecvate din punct de vedere al calității; răspunsurile la cea de-a doua întrebare au identificat în mod clar că pe piața din România există în acest moment produse fraudate,
- Toate cele 17 chestionare completate de participanți au avut ca răspuns DA la întrebarea privind existența produselor fraudate în piață. Estimarea amplitudinii acestui fenomen (frauda pe piața din România) a fost evaluată pe o scară de la 1 la 5, iar răspunsurile au primit calificative între 3 și 5.
- Participanții la întâlnire au identificat acțiunile cele mai potrivite pentru prevenirea și combaterea fraudei alimentare: 11 participanți au propus campanii de conștientizare și educare a consumatorilor, 4 de reglementare și perfecționare a regulamentelor și a legislației, propuneri de promovare a produselor românești, propuneri de optimizare a controalelor și inspecțiilor de stat și creșterea nivelului de informare al personalului care desfășoară activității pe lanțul alimentar.

Cea de **a doua întâlnire** cu părțile interesate a avut loc în luna martie 2015.

Obiectivul întâlnirii a fost prezentarea și dezbaterile celor două opțiuni identificate împreună cu operatorii din sector. În cadrul acestei întâlniri a fost invitat reprezentantul AMA Austria, acesta a prezentat modul prin care Austria combate fraudă alimentară și promovează produsele naționale pe piața autohtonă și pe piața internă a Uniunii Europene.

Au fost prezentate activitățile desfășurate în cadrul proiectului și a fost dezbătută opțiunea de a introduce un logo național al calității ca posibilă acțiune.

Participanții au apreciat această opțiune ca fiind una bună și aplicabilă, cu posibilitate de implementare și obținere a rezultatelor, cu mențiunea că aceasta este o opțiune cu termen lung de rezolvare și nu este singura. Ca posibile acțiuni au fost identificate și revizuirea (simplificarea și completarea) reglementărilor privind controlul oficial în domeniul integrității produselor agroalimentare, reducerea TVA de la 24 % la 9% pentru alimente (aspect care a fost soluționat prin intrarea în vigoare, la 1 iunie 2015, a noii cote de TVA la alimente).

La această întâlnire au participat trei categorii de reprezentanți:

- Reprezentanți ai autorităților implicate în sectorul de industrie alimentară: MADR, ANSVSA, ANPC, MS, IBA, Institutul Național de Cercetare și Dezvoltare pentru Tehnologii Criogenice și Izotopice, Direcția Națională Vamală, ANAF
- Reprezentanți ai consumatorilor: Info Cons și APCA
- Reprezentanți ai sectorului privat, operatori economici: Asociația Crescătorilor de Păsări din România, APRIL, Romalimenta, ROMPAN.
- Reprezentanți ai Băncii Mondiale
- Experți tehnici: doamna Anca Nicolau, Profesor universitar la Universitatea Dunărea de Jos, Galați

Concluziile rezultate în cadrul întâlnirii au fost:

- necesitatea creșterii nivelului de încredere a consumatorilor și scăderea îngrijorării acestora în produsele românești și în faptul că produsele care vin din import sunt sigure și de calitate (atât cele care vin din Uniunea Europeană cât și cele care provin din țările terțe)
- există în piață o creștere a cererii consumatorilor de produse de calitate ridicată și garantată
- este necesară creșterea gradului de conștientizare a nevoii de calitate a produselor agroalimentare
- necesitatea promovării produselor românești și creșterea exporturilor de produse finite cu valoare adăugată crescută
- creșterea numărului de parteneriate dintre producătorii locali și retaileri
- trebuie evaluată oportunitatea înființării unui sistem de certificare, control și inspecții pentru certificarea produselor românești.

**Ultima întâlnire (a 3-a)** a părților interesate a avut loc în luna iunie a anului 2015.

În cadrul acestei întâlniri a grupului de lucru cu părțile interesate a fost prezentată analiza de impact cu detalierea opțiunii preferate.

La aceasta întâlnire au participat au participat trei categorii de reprezentanți:



- Reprezentanți ai autorităților implicate în sectorul de industrie alimentară: MADR, ANSVSA, ANPC, MS, IBA, Institutul Național de Cercetare și Dezvoltare pentru Tehnologii Criogenice și Izotopice, Direcția Națională Vamală, ANAF
- Reprezentanți ai consumatorilor: Info Cons și APCA
- Reprezentanți ai sectorului privat, operatori economici: Asociația Crescătorilor de Păsări din România, APRIL, Romalimenta, ROMPAN.
- Reprezentanți ai Băncii Mondiale
- Experți tehnici: doamna Anca Nicolau, Profesor universitar la Universitatea Dunărea de Jos, Galați

Concluziile întâlnirii, grupate pe categorii de participanți, au fost următoarele:

#### ANSVSA, ANAF, ANPC

- la nivelul instituțiilor europene sunt în derulare analize, studii, dezbateri privind fraudă alimentară, Comisia Europeană, la recomandările Parlamentului, are în vedere modificarea Legii Alimentului.
- importanța cooperării cu ANAF și IGPR deoarece fraudă alimentară este însoțită, aproape întotdeauna, și de fraudă economică
- în acest moment controalele efectuate de ANSVSA sunt bazate pe risc
- pe site-ul ANSVSA este publicat Planul Național Multianual Unic de Control Integrat pentru România necesitatea și importanța consolidării colaborării interinstituționale pentru identificarea și dezvoltarea unor instrumente eficiente și eficace în lupta contra fraudei alimentare.
- Utilizarea în comun a resurselor autorităților pentru a combate fraudă alimentară

#### APRIL

- este necesară implementarea de acțiuni pentru recâștigarea încrederii consumatorilor față de autoritățile de control, informarea mai bună a consumatorilor și procesatorilor
- se impune utilizarea unor scheme clare de control în care să fie precizate competențele fiecărei autorități pe tot lanțul de procesare de la producător până la nivelul distribuției de produse
- la momentul actual este necesară revizuirea legislației și prin implicarea operatorilor economici pe întreg procesul de reglementare, prin consultarea acestora și pentru reducerea costului pe care îl suportă procesatorii din sector, în vederea evitării necompetitivității pe piața europeană
- se recomandă înființarea unui ghid de bune practice între autorități și ONG-uri

#### ACPA, Asociația Crescătorilor de Păsări din România, IBA

- este necesar să existe o mai mare transparență și informare cu privire la fenomen și la situațiile concrete depistate, la inițiative și acțiunile propuse astfel încât să crească și implicarea consumatorilor în acest proces
- publicarea rezultatelor controalelor și a fraudelor alimentare vor susține procesul de conștientizare a problemei și implicarea consumatorilor
- fraudă alimentară este însoțită întotdeauna de fraudă economică, iar acest lucru se reflectă în potențialul agricol și balanța de import/export
- este necesar a fi completat cadrul de reglementare a controlului produselor importate, atât din UE cât și din țările terțe, pentru a reduce concurența neloială existentă în piață

- prețul produselor din import care este mult mai mic decât cel al produselor locale, prin raportare la calitatea produselor românești, ceea ce afectează operatorii economici locali
- exporturile de materie primă au o pondere mult mai mare față de exporturile de produse finite cu valoare adăugată mare
- sunt necesare campanii de promovare susținute ale produselor românești, inclusiv prin formarea unui logo național și promovarea acestuia - modelul Austriei fiind unul demn de urmat
- în acest moment este o anomalie în piață privind numărul mare al comercianților, acesta depășind numărul producătorilor locali

Observațiile și concluziile exprimate de participanți (consultați Anexa 5.2) se regăsesc în cadrul activităților propuse pentru implementarea opțiunii preferate, prezentate în Analiza de Impact.

## Secțiunea 6. Măsuri post-adopție (doar pentru opțiunea preferată)

Implementarea opțiunii preferate se va realiza prin decizia Guvernului României și va fi implementată ca responsabilitate a **sectorului public, administrației publice centrale**. Experiența dobândită în activități de reglementare a sectorului agroalimentar și în menținerea și monitorizarea reglementărilor naționale și internaționale, europene în mod special, califică cel puțin două instituții publice centrale, bine reprezentate și în teritoriu prin rețeaua proprie, să preia în mod direct coordonarea procesului de implementare. Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale (MADR), pe de o parte și ANSVSA pe de altă parte au pregătirea necesară și sunt conectate în procesele și acțiunile similare la nivel european pentru a coordona implementarea măsurilor ce vor determina pe viitor scăderea fraudei în sectorul agroalimentar.

Conform cu rezultatele chestionarului aplicat reprezentanților actorilor interesați, în urma discuțiilor purtate în cadrul întâlnirii din 25 iunie 2015 (consultați Anexa 5.2), ierarhia privind autoritatea/organismul public sau privat considerat responsabil de coordonarea procesului de elaborare a legislației și reglementărilor privind integritatea (siguranța, calitatea și autenticitatea produselor agroalimentare) este următoarea: ANSVSA (un scor de 8,17 din 10 posibil), MADR (un scor de 6,52 din 10 posibil), ANPC (un scor de 5,64 din 10 posibil), MS (un scor de 4,64 din 10 posibil). Procesul de implementare a opțiunii preferate va lua în calcul și posibilitatea organizării unui parteneriat public-public-privat pentru a valorifica eficient resursele disponibile pentru acest demers.

### 6.1. Măsuri de implementare

Stabilirea mecanismului și procedurilor de implementare ale opțiunii preferate vor determina responsabilitățile la nivelul central și local pentru ca rezultatul vizat, „o reducere a fraudei din sectorul agroalimentar în România de 10% , în următorii cinci ani” să devină realizabil. Opțiunea preferată, prioritară, propune înființarea unei structuri publice/autorități de sine stătătoare, în subordinea directă a Guvernului României, dedicată combaterii fraudei alimentare, conform și cu tendința UE și a recomandărilor CE. Acțiunile prevăzute în cadrul opțiunii vizează înființarea și operaționalizarea acestei structuri în decursul a 12 luni de la aprobarea legislației specifice domeniului. Structura va avea o organizație centrală și birouri teritoriale.

În vederea operaționalizării autorității/structurii nou create (înființare, asigurarea personalului de specialitate și administrativ, dotare cu echipamente și instrumente de lucru, laboratoare, infrastructură fizică, infrastructură informațională și de comunicații, pregătire profesională de specialitate, elaborare norme tehnice etc.), Guvernul României va dispune constituirea unui Grup de lucru interinstituțional (MADR, ANSVSA, ANPC, MS, ANAF, etc.) și va desemna o instituție coordonatoare care va asigura gestionarea resurselor financiare destinate acestei acțiuni conform evaluărilor făcute. Bugetul de stat trebuie să asigure o sumă în valoare de 4.265 mii lei pentru înființare și funcționare în primul an și o alocație bugetară de funcționare anuală estimată la 1.522 mii lei (aprox. 30% din costul de operaționalizare/punere în funcțiune). Sursele de finanțare în primul an de funcționare vor fi exclusiv de la bugetul de stat, prin grija Guvernului României, iar în anii următori se vor asigura fonduri de funcționare și din taxe și amenzi plătite de operatorii economici pentru conformarea la regulamente și norme tehnice. O sursă de finanțare importantă, care poate fi valorificată în implementarea opțiunii, este bugetul UE alocat României prin fondurile structurale, la care noua autoritate va putea apela în cadrul unor proiecte susținute în comun cu MADR, ANSVSA, organizații publice sau de interes public ori privat. Scopul urmărit prin opțiunea preferată se va realiza și printr-o concertare asupra opțiunii alternative, complementară, prin care asociațiile profesionale, autoritățile locale și asociațiile de producători pot utiliza peste șase (6) mil EUR pentru implementarea acțiunilor din cadrul acestei opțiuni.

Operaționalizarea structurii nou înființate poate începe imediat după adoptarea legislației de înființare (luna 10 a implementării opțiunii principale) și va dura maximum 12 luni. În perioada până la deplina funcționare a noii structuri, ANSVSA, MADR, ANPC, MS, ANAF, vor susține procesul de combatere a fraudei alimentare și vor aloca resursele necesare perioadei de tranziție. Un grafic de implementare a acțiunilor de înființare și operaționalizare este prezentat în Anexa 6.

Operaționalizarea noii structuri de combatere a fraudei alimentare implică și elaborarea planului strategic instituțional multianual și a planului anual de activitate, prin intermediul cărora vor putea fi măsurate eficacitatea măsurilor întreprinse, dar și eficiența utilizării resurselor puse la dispoziția și atribuite organizării structurii și a proceselor de combatere a fraudei alimentare. Odată cu operaționalizarea noii structuri, deplina responsabilitate pentru rezultatele obținute aparțin acesteia.

## 6.2. Activități de monitorizare și evaluare

Monitorizarea și evaluarea reprezintă instrumente de management și vor fi utilizate pentru analiza efectelor pe care măsurile implementate le-au determinat în îndeplinirea scopului – combaterea fraudei alimentare.

*Metodologia de monitorizare și evaluare* va defini aspecte precum: nivelul de monitorizare, periodicitatea, formele și instrumentele de monitorizare, metodele și sursele de colectare a informațiilor, standardizarea rapoartelor și periodicitatea elaborării acestora (corelarea și interdependența rapoartelor de monitorizare și evaluare), indicatori și ponderea acestora, riscuri (potențiali factori interni și externi care pot genera efecte negative), mecanisme de colaborare și coordonare interinstituționale, calendarul activităților și responsabilitățile în procesul de monitorizare și de evaluare, măsuri post monitorizare și evaluare.

Procesul de monitorizare și evaluare va parcurge două etape distincte în cadrul prezentei opțiuni:

- i) o etapă de implementare a măsurilor/acțiunilor până la deplina operaționalizare a structurii antifraudă, care va fi de 18 luni de zile;

ii) implementarea propriu zisă a reglementărilor și monitorizarea conformării agenților economici la acestea, propusă a dura 42 de luni, începând cu prima lună în care va fi operațională pe deplin structura antifraudă; funcționarea structurii și monitorizarea și evaluarea rezultatelor se vor realiza și după depășirea perioadei menționate, aceasta fiind doar un reper în procesul de combatere a fraudei alimentare.

În cadrul primei etape de monitorizare și evaluare se va urmări implementarea acțiunilor enumerate pentru opțiunea principală (a se vedea anexa 6) și se vor evalua indicatorii de proces și de capacitate (ieșire/output) definiți în planul de implementare (ex: număr grupuri de lucru constituite; număr de reglementări și norme tehnice elaborate - indicatori de proces; sau număr sesiuni de formare profesională susținute și număr de specialiști certificați – indicatori de capacitate/de ieșire/output), precum și raportare la indicatorii de intrare/resursele cheltuite pentru implementarea acțiunilor și realizarea indicatorilor enumerați, acesta fiind modul în care putem constata eficiența acțiunilor realizate. (ex: costul/sesiune de training a fost de xx lei, iar costul pentru specialistul instruit a fost de xxx lei).

Monitorizarea și evaluarea primei etape vor fi în responsabilitatea autorității coordonatoare a implementării acțiunilor dedicate realizării cadrului instituțional și a operaționalizării structurii antifraudă. Monitorizarea se va realiza permanent prin intermediul grupurilor de lucru, cu o perioadă de raportare lunară către responsabilul desemnat de Guvernul României și către echipă.

Implementarea propriu zisă a reglementărilor și monitorizarea conformării agenților economici la acestea, etapa a doua în procesul de combatere a fraudei alimentare, va monitoriza și evalua realizarea indicatorilor de impact (ai obiectivului general descris – reducerea cu până la 10% a fraudei alimentare) și a indicatorilor de rezultat/outcome precizați în definirea obiectivelor specifice: 1) operaționalizare integrată a instituțiilor pentru prevenirea și gestionarea fraudei în sectorul agroalimentar, până în 2020; 2) creșterea la 60% a gradului de informare al operatorilor din lanțul agroalimentar pe tema bunelor practici adoptate pentru a împiedica fraudă din sector, până în anul 2020; și 3) creșterea gradului de informare al consumatorilor activi la 50% și a nivelului de implicare în prevenire și combatere a fraudei agroalimentare la 10 % în următorii 5 ani.

Procesul de monitorizare și evaluare a acestei etape va fi în directă responsabilitate a structurii nou înființate, care va pregăti un plan de monitorizare și evaluare și de diseminare a informației conform cu prevederile legale din România și cu cerințele de raportare la CE. Organizarea monitorizării și evaluării va ține cont de recomandările bunelor practici în domeniu și a recomandărilor UE de raportare și va asigura instrumentele și mecanismele de acces la date și la rapoarte, procedurile de raportare, metodologiile de evaluare a rezultatelor, frecvența și modul de colectare a datelor, precum și sursele de informații modul de diseminare a rapoartelor și a recipientelor acestora.

Rapoartele de progres privind indicatorii de impact și de rezultat vor fi publicate în spațiul media și internet pentru informarea actorilor interesați și a opiniei publice, cu o frecvență semestrială. Procesul de monitorizare și evaluare va putea fi susținut și supervizat de actorii interesați, care vor fi invitați să participe la elaborarea rapoartelor de progres, dar și la agrearea de măsuri și acțiuni de corectare a efortului de reglementare și de inspectare a conformării agenților economici la acesta. Finanțarea procesului de monitorizare și evaluare și de raportare se va realiza din bugetul de stat prin intermediul bugetului noii structurii înființate.

Raportarea privind monitorizarea și evaluarea va pune în evidență, ca minim de informație necesară procesului de luare a deciziilor în domeniul fraudei alimentare, următorii indicatori: 1) stadiul implementării măsurilor la diverse niveluri ale guvernului/actori interesați; 2) gradul de respectare de

către utilizatorii finali a recomandărilor legale (de ex. nr de operatori economici care respectă normele tehnice/ standardele; număr de certificate emise (dacă va fi cazul), etc.) și costurile acestora; 3) numărul și tipul de inspecții, rezultatele acestora și costurile acestora (costurile aplicării reglementărilor); 4) numărul și tipul de sancțiuni / penalități și cuantumul acestora; 5) variabile macroeconomice / de context; 6) gradul de informare al consumatorilor și operatorilor din lanțul agroalimentar; 7) nivelul de implicare al consumatorilor în prevenirea și combaterea fraudei agroalimentare.

Planul de monitorizare și evaluare va fi elaborat anual complementar Planului de acțiuni al structurii nou înființate, va fi publicat și va fi deschis pentru discuții și dezbateri în cadrul societății civile și a opiniei publice.

## Anexa 1. Analiza privind impactul opțiunilor

### Opțiunea preferată

Obiectiv General	Inițiativă	Avantaje	Impact				Dezavantaje	Impact				Note, referințe, presupuneri și dovezi
			++	+	0	NA		--	-	0	NA	
Prevenirea și descurajarea practicilor ce conduc la producția și comercializarea de produse agroalimentare falsificate în România	Dezvoltarea cadrului instituțional pentru prevenirea și combaterea fraudei agroalimentare	Fraudele și practicile înșelătoare din domeniul agroalimentar reduce.					Costuri suplimentare atât pentru autorități cât și pentru operatorii economici.					Referitor la costurile operatorilor economici, care invocă o creștere a efortului bugetar pentru conformare, punem în evidență, declarațiile operatorilor corecți din piața agroalimentară, care doresc o creștere a fidelității consumatorilor și câștigarea încrederii acestora prin calitate, și care nu confirmă faptul că în mod obligatoriu măsurile de control determină și creșterea costurilor pe lanțul agroalimentar. În acest sens sunt necesare măsuri de stimulare a producătorilor corecți, prin: suportarea costurilor pentru plata analizelor de către autoritate dacă declarațiile de conformitate sunt corecte și plata analizelor de către operatorii incorecți; promovarea produselor, producătorilor și comercianților corecți, prin diferite moduri (cataloge premium, târguri locale, expoziții, etc.).
		Activitățile de prevenire a fraudei desfășurate în mod integrat, organizat și planificat.					- pentru revizuirea legislației ;					O abordare integrată, organizată și planificată pentru activitățile de prevenire a fraudei poate aduce o reducere a poverii administrative pe termen mediu și lung datorită reglementărilor clare.
		Plan de control antifraudă integrat definit și publicat (transparent).					- pentru înființare a acestei structuri. o pentru RU implicate în proces; o pentru resurse materiale; o operaționalizare.					Publicarea planului de control descurajează/limitează acțiunile potențialilor agenți economici incorecți și poate induce o mai mare încredere a consumatorilor în autorități.
		Tendențele, riscurile și amenințările viitoare privind riscul de fraudă în domeniul agroalimentar înțeluse, analizate și prevăzute (predictibile).					- costuri administrative pentru operatori de conformare la cadrul legal ;					Costurile și beneficiile sistemului de învățare cu privire la riscurile de fraudă alimentară sunt dificil de cuantificat și monetizat. Cu toate acestea, în timp ce vor exista costuri administrative pentru operatori aferente respectării cadrului juridic propus, acestea vor fi compensate prin stabilirea de evaluări inovative și gestionare a riscurilor în sectorul agroalimentar.
		Responsabilitățile tuturor actorilor din cadrul lanțului agroalimentar clar definite și asumate;					Termen lung de elaborare și implementare.					Părțile interesate ajung cu dificultate la un acord cu privire la preluarea atribuțiilor de control; prevederile legislației europene lasă la latitudinea statelor membre măsurile de siguranță referitoare la compoziția alimentelor, ceea ce determină o presiune a mediului de afaceri (intregul lanț alimentară, de la producție până la comercializare) pe autorități și consumatori, care trebuie să-și asume responsabil consumul de alimente.
		Legislație actualizată la noile tendințe din piața internă și cea externă. o evidențierea și identificarea vidului legislativ, o revizuirea legislației, o delimitarea clară a atribuțiilor tuturor autorităților;										Necesită resurse umane specializate tehnic și juridic pentru autorități și actorii sociali (operatori economici, organizații) - necesită resurse de timp pentru avizări din partea actorilor responsabili . Limitarea responsabilității la declarația producătorilor, fără pârghii de verificare și în sarcina consumatorilor, pe o piață imatură, cu consumatori neinformați și sub presiunea sărăciei într-o pondere însemnată, se consideră insuficientă și ireponsabilă .
		Controale și auditări realizate la operatori;										
		Informații integrate – punct unic de informare;										
		Încrederea crescută a consumatorilor în produsele agroalimentare românești;										Studiile de specialitate indică faptul că încrederea consumatorilor necesită mult timp pentru a fi câștigată și mai mult timp a fi recâștigată - un impact pozitiv al acestei inițiative va fi obținut pe termen lung.
		Încrederea consumatorilor în autorități crescută;										
		Starea de sănătate a populației posibil îmbunătățită;										Impactul asupra sănătății nu poate direct estimat în acestă fază - este un proces lung care se poate finaliza cu o lucrare de cercetare.
		Probabilitatea crescută de a reduce risipa de alimente;										Reducerea fraudei alimentare are ca efect și diminuarea risipei alimentare - acest aspect este ilustrat în studiul realizat de Shears,P.(2010). Frauda alimentară - o provocare actuală dar o problemă veche.British Food Journal, 112(2),198-213. Prin reducerea risipei alimentare sunt și efecte benefice asupra mediului.

## Opțiunea alternativă

Obiectiv General	Inițiativă	Avantaje	Impact				Dezavantaje	Impact				Note, referințe, presupuneri și dovezi
			++	+	0	NA		--	-	0	NA	
Prevenirea și descurajarea practicilor ce conduc la producția și comercializarea de produse agroalimentare falsificate în România	Constituirea unui sistem transparent de informare, educare și formare continuă, precum și promovare a măsurilor de combatere a fraudei în domeniul integrității produselor agroalimentare.	Sistem informațional transparent cu privire la integritatea, alimentelor declarate de operatori;					Costuri administrative care trebuie suportate de toți actorii implicați: autorități și mediul de afaceri, prin organizațiile în care sunt reprezentanți.					Costurile înființării unui sistem informatic transparent privind integritatea produselor alimentare sunt prezentate în tabelul "Evaluarea eficacității opțiunilor". Beneficiile unui astfel de sistem ar fi proporțională legată de eficacitatea acestuia. În principiu, sistemul ar putea contribui cu o parte semnificativă din 50% a obiectivului specific de creștere a nivelului de conștientizare a consumatorilor activi cu până la 50%.
		Operatori economici și consumatori instruiți și formați;										Studiul realizat de Vebeke, ( 2008, Impactul comunicării asupra deciziilor alimentare ale consumatorilor. Dezbateri ale Societății pentru Alimentație, 67(03), 281-288) evidențiază faptul că persoanele educate iau decizii mai bune în alegerea produselor alimentare
		Informare mai bună asupra integrității, produselor agroalimentare pentru consumatori și operatori;										O rețea internațională independentă din care face parte Stiftung Warentest (Germania, Which (UK), Konsument (Austria), ConsumerReports (SUA), Test-Achats (Belgia), Que Choisir (Franta) și INFOCONS ROMÂNIA au publicat rezultatele obținute pe produse alimentare testate, care au relevat faptul că acestea conțin un număr ridicat de aditivi alimentari și/sau nu respectă legislația în vigoare cu privire la etichetare și/sau nu corespund declarațiilor producătorilor din fișele de produs. Au fost studiate mai mult de 40 de categorii de produse, între care înghețată, mustar, pâine, conserve cu carne, produse de patiserie, ciocolată, margarină, lapte, bere cu fructe, icre, napolitane, cremwurst, parizer, băuturi energizante, băuturi racoritoare, conserve cu pateu, gumă de mestecat și altele. Ca exemplu de rezultate publicate și comunicate în urma studiilor, pot fi amintite iaurturile cu fructe, a căror compoziție de conținut de fructe variază între 1% și 33%, pâine cu conținut între 0 și 7 aditivi alimentari, iar faptul că aproape 40% din producători de pâine nu au respectat legislația cu privire la etichetare. În total, peste 800 de produse alimentare au fost analizate, iar prin publicarea rezultatelor studiilor pe portalul TesteComparative.ro și a comunicării în mass media a crescut constant gradul de educare și conștientizare a consumatorilor cu privire la alimentația corectă și a procesului de achiziție a alimentelor.
		Informare mai bună privind beneficiile înființării de clustere și dezvoltarea de parteneriate în vederea creșterii gradului de informare privind bunele practici în alimentație și metode de verificare a produselor agroalimentare;										
		Resurse locale valorificate mai bine										
		Catalog al operatorilor corecți deschis (se poate alege o clasificare prin acordarea de puncte sau stele, produselor sau producătorilor - spre exemplu vin de 5 stele).										



## Anexa 2. Analiza financiară a opțiunilor

### Opțiunea preferată

Opțiune principală	Dezvoltarea cadrului instituțional pentru prevenirea și combaterea fraudei alimentare	6,254.80
Nr.Crt.	Activitate/Subactivitate	Total Activitate RON
1	Efectuarea analizei riscului pe lanțul alimentară cu privire la integritatea produselor agroalimentare și identificarea obiceiurilor de consum.	
1.1	Grup de lucru pentru analiza rezultatelor și identificarea riscurilor	51,450
1.2	Realizarea de studii și analize comparative referitoare la dimensiunea fraudei și a efectelor produse de aceasta.	265,750
2	Elaborarea unor reglementări și norme tehnice pe domenii, privind integritatea, calitatea și autenticitatea produselor agroalimentare la nivel național pe întreg lanțul alimentară	
2.1	Grupuri de lucru pentru 13 domenii constituite (experti MADR și de grad 0)	21,000
2.2	Analiza reglementărilor aplicabile la nivel european pe domenii	276,000
2.3	Elaborarea proiectului pentru normele tehnice pe domenii	542,000
2.4	Elaborarea reglementărilor pe domenii	503,500
2.5	Consultări publice cu stakeholderii pe domenii	162,000
3	Revizuirea (simplificarea și completarea) reglementărilor privind controlul oficial în domeniul integrității produselor agroalimentare	
3.1	Crearea cadrului legal privind organizarea și funcționarea unei structuri antifraudă în domeniul integrității produselor agroalimentare	205,800
3.1	Stabilirea/delimitarea atribuțiilor de control conform competențelor autorităților din domeniul agroalimentar.	17,150
4	Operationalizarea structurii antifraudă	-
4.1	Elaborarea procedurilor de funcționare ale structurii	36,750
4.2	Asigurarea resurselor umane și pregătirea acestora în domeniul combaterii și gestiunii fraudei alimentare:	
4.2.1	Recrutare, selectare, motivare personal specializat	154,350
4.2.2	Formare profesională internă continuă pentru personalul implicat în combaterea și gestiunea fraudelor din domeniul agroalimentar	134,300
4.2.3	Formare profesională continuă externă pentru personalul implicat în combaterea și gestiunea fraudelor din domeniul agroalimentar	162,250
4.2.4	Salarizare personal	1,120,000
4.3	Asigurarea logisticii și infrastructurii adecvate	
4.3.1	Operationalizarea laboratoarelor cu logistica informațională (dotare, informatizare, instruire, metode de lucru și testare)	585,000
4.3.2	Softuri, programe IT, inclusiv platforma publică	200,000
4.3.3	Infrastructură informatică	100,000
4.3.4	Infrastructură sediu	50,000
4.4	Dezvoltarea unei baze de date cu rezultatele controalelor și inspecțiilor în vederea monitorizării operatorilor	1,500,000
5	Monitorizarea, evaluarea punerii în aplicare a cadrului legislativ și analiza rezultatelor și rezultatea acțiunilor de susținere, în vederea îmbunătățirii procesului (rapoarte de monitorizare, sondaje, studii, anchete).	110,000
6	Crearea unui sistem de publicare al rezultatelor care să asigure transparența proceselor	
6.1	Publicarea rezultatelor controalelor efectuate la operatorii economici din domeniul agroalimentar	17,500
6.2	Platforma publică operaționalizată	40,000



## Opțiunea alternativă

Opțiune alternativă	Constituirea unui sistem transparent de informare, educare și formare continuă, precum și promovare a măsurilor de combatere a fraudei în domeniul integrității produselor agroalimentare.	4,656
Nr/Crt.	Activitate/Subactivitate	Total Activitate RON
1	Utilizarea instrumentelor de finanțare nerambursabile de către mediul privat, asociațiile profesionale, patronatele din domeniul alimentar, fermieri, pentru promovarea lanțurilor alimentare scurte din România pe domenii privind:	
1.1	Dezvoltarea capacității de management și utilizare a instrumentelor de finanțare nerambursabile a mediul privat, asociațiile profesionale, patronatele din domeniul alimentar, fermieri	435,700
1.2	Valorificarea resurselor locale	555,700
1.3	Creșterea valorii adăugate a produselor agroalimentare românești	555,700
1.4	Stimularea înființării de clustere și dezvoltarea de parteneriate	555,700
2	Înființarea unui catalog al operatorilor recomandați datorită bunelor practici aplicate de aceștia și menținerea acestuia.	84,560
3	Promovarea sistemului de responsabilitate socială și comunitară - parteneriate deschise și transparente între producători și consumatori.	49,400
4	Crearea unei platforme de comunicare, informare și de consultare și publicare a acțiunilor comune de cooperare interinstituțională și organizațională și educare și menținerea acesteia.	549,800
5	Inițierea și dezvoltarea activităților adresate consumatorilor în vederea creșterii gradului de încredere în produsele agroalimentare fabricate în România (campanii de informare, diseminare de informații).	589,800
6	Susținerea de acțiuni, evenimente și campanii de informare și formare a consumatorilor și operatorilor.	594,700
7	Implicarea operatorilor din sectorul agroalimentar în acțiuni de educare privind alimentația sănătoasă și risipa alimentară - creșterea responsabilității sociale.	544,700
8	Realizarea unor acțiuni de susținere a implementării reglementărilor și normelor tehnice privind compoziția, calitatea și autenticitatea produselor agroalimentare precum și controlul acestora.	
8.1	telemarketing	17,500
8.2	conferințe	52,500
8.3	evenimente comune cu asociațiile producătorilor	35,000
8.4	publicații online	17,500
8.5	Facebook, Twitter	17,500

## Anexa 3. Evaluarea eficacității opțiunii

### Opțiunea preferată

Opțiune principală	Dezvoltarea cadrului instituțional pentru prevenirea și combaterea fraudei alimentare	Impact estimat al activităților în ansamblul inițiativei				Eficacitate / activitate	Eficacitate generală estimată
Nr.Crt.	Activitate/Subactivitate	crescut	mediu	redus	fara estimare		
1	Efectuarea analizei riscului pe lanțul alimentar cu privire la integritatea produselor agroalimentare și identificarea obiceiurilor de consum.						
1.1	Grup de lucru pentru analiza rezultatelor și identificarea riscurilor						
1.2	Realizarea de studii și analize comparative referitoare la dimensiunea fraudei și a efectelor produse de						
2	Elaborarea unor reglementări și norme tehnice pe domenii, privind integritatea, calitatea și autenticitatea produselor agroalimentare la nivel național pe întreg lanțul alimentar						
2.1	Grupuri de lucru pentru 13 domenii constituite (experti MADR și de grad 0)						
2.2	Analiza reglementărilor aplicabile la nivel european pe domenii						
2.3	Elaborarea proiectului pentru normele tehnice pe domenii						
2.4	Elaborarea reglementărilor pe domenii						
2.5	Consultări publice cu stakeholderii pe domenii						
3	Revizuirea (simplificarea și completarea) reglementărilor privind controlul oficial în domeniul integrității produselor agroalimentare						
3.1	Crearea cadrului legal privind organizarea și funcționarea unei structuri antifraudă în domeniul integrității produselor agroalimentare						
3.1	Stabilirea/delimitarea atribuțiilor de control conform competențelor autorităților din domeniul agroalimentar.						
4	Operationalizarea structurii antifraudă						
4.1	Elaborarea procedurilor de funcționare ale structurii						
4.2	Asigurarea resurselor umane și pregătirea acestora în domeniul combaterii și gestiunii fraudei alimentare:						
4.2.1	Recrutare, selectare, motivare personal specializat						
4.2.2	Formare profesională internă continuă pentru personalul implicat în combaterea și gestiunea fraudelor din domeniul agroalimentar						
4.2.3	Formare profesională continuă externă pentru personalul implicat în combaterea și gestiunea fraudelor din domeniul agroalimentar						
4.2.4	Salarizare personal						
4.3	Asigurarea logisticii și infrastructurii adecvate						
4.3.1	Operaționalizarea laboratoarelor cu logistica informațională (dotare, informatizare, instruire, metode de lucru și testare)						
4.3.2	Softuri, programe IT, inclusiv platforma publică						
4.3.3	Infrastructură informatică						
4.3.4	Infrastructură sediu						
4.4	Dezvoltarea unei baze de date cu rezultatele controalelor și inspecțiilor în vederea monitorizării operatorilor economici						
5	Monitorizarea, evaluarea punerii în aplicare a cadrului legislativ și analiza rezultatelor și rezultatea acțiunilor de susținere, în vederea îmbunătățirii procesului (rapoarte de monitorizare, sondaje, studii, anchete).						
6	Crearea unui sistem de publicare al rezultatelor care să asigure transparența proceselor						
6.1	Publicarea rezultatelor controalelor efectuate la operatorii economici din domeniul agroalimentar						
6.2	Platforma publică operaționalizată						

## Opțiunea alternativă

Opțiune alternativă	Constituirea unui sistem transparent de informare, educare și formare continuă, precum și promovare a măsurilor de combatere a fraudei în domeniul integrității produselor agroalimentare.						
Nr/Crt.	Activitate/Subactivitate	Impact estimat al activităților în ansamblul inițiativei				Eficacitate/ activitate	Eficacitate generală estimată
		crescut	mediu	redus	fara estimare		
1	Utilizarea instrumentelor de finanțare nerambursabila de către mediul privat, asociațiile profesionale, patronatele din domeniul alimentar, fermieri, pentru promovarea lanțurilor alimentare scurte din România pe domenii privind:						
1.1	Dezvoltarea capacității de management și utilizare a instrumentelor de finanțare nerambursabila a mediul privat, asociațiile profesionale, patronatele din domeniul alimentar, fermieri						
1.2	Valorificarea resurselor locale						
1.3	Creșterea valorii adaugate a produselor agroalimentare românești						
1.4	Stimularea înființării de clustere și dezvoltarea de parteneriate						
2	Înființarea unui catalog al operatorilor recomandați datorită bunelor practici aplicate de aceștia și menținerea acestuia.						
3	Promovarea sistemului de responsabilitate socială și comunitară - parteneriate deschise și transparente între producători și consumatori.						
4	Crearea unei platforme de comunicare, informare și de consultare si publicare a acțiunilor comune de cooperare interinstituțională și organizațională și educare și menținerea acesteia.						
5	Inițierea și dezvoltarea activităților adresate consumatorilor în vederea creșterii gradului de încredere în produsele agroalimentare fabricate în România (campanii de informare, diseminare de informații).						
6	Susținerea de acțiuni, evenimente și campanii de informare și formare a consumatorilor și operatorilor.						
7	Implicarea operatorilor din sectorul agroalimentar în acțiuni de educare privind alimentația sănătoasă și risipa alimentară - creșterea responsabilității sociale.						
8	Realizarea unor acțiuni de susținere a implementării reglementărilor și normelor tehnice privind compoziția, calitatea și autenticitatea produselor agroalimentare precum si controlul acestora.						
8.1	telemarketing						
8.2	conferințe						
8.3	evenimente comune cu asociațiile producătorilor						
8.4	publicații online						
8.5	Facebook, Twitter						

## Anexa 4. Lista părților interesate consultate

Reprezentant	Instituție/Asociație
Radu Timiș President	ARC – Asociația Română a Cărnii
Sorin Minea President	ROMALIMENTA Federația Patronală Română din Industria Alimentară
Aurel Popescu President	ROMPAN Patronatul Român din Industria de Morărit, Panificație și Produse Făinoase
Grigorie Lungulescu	ASIL – Asociația Specialiștilor din Industria Laptelui
Dorin Cojocaru President	APRIL - Asociația Patronală Română din Industria Laptelui
Petru Alexe	ASIAR Asociația Specialiștilor de Industrie Alimentară din România
Sorin Mierlea President	ANPCPPSR Asociația Națională pentru Protecția Consumatorilor și Promovarea Programelor și Strategiilor din România
Alexandru Cîrîc	Laborator Analize Fizico-Chimice de la ICA – Research & Development
Nastasia Belc	INCDBA Institutul Național de Cercetare-Dezvoltare pentru Bioresurse Alimentare
Marius Dunca President	Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor
Monica Neagu Nicușor Ciocanea	Autoritatea Națională Sanitar-Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor
Laurențiu Baci President	LAPAR Liga Asociațiilor Producătorilor Agricoli din România
Marian Cuzdrieanu	ROFISH Asociația Comercianților, Producătorilor și Procesatorilor De Pește
Emil Florian Dumitru /President	Federația Națională PRO AGRO
Florin Romeo Nicolae	ANAF - Direcția Generală Antifraudă
Stanciu Vasile	Institutul Național de Cercetare și Dezvoltare pentru Tehnologii Criogenice și Izotopice
Cristian Nicolae Parvan Secretary General	AOAR - Asociația Oamenilor de Afaceri din România
Claudiu Necșulescu President	ONIV Organizația Națională Interprofesională Vitivinicolă din România - filiera sectorului vitivinicol
Stanciu Constantin President	Organizația Interprofesională Națională PRODCOM Legume-Fructe din România
Ilie Van President	Organizația Interprofesională pentru Carne Pasăre, Ouă și Procesate din acestea
Valentin Bălțeanu	Universitatea de Științe Agronomice și Medicină Veterinară Cluj
Mihai Daraban	Camera de Comerț și Industrie a României
Dan Viore Șucu President	Asociația Marilor Rețele Comerciale din România
Mihai Panait	Asociația Consumatorilor de Produse Alimentare din România - "Optimum Cibus"
Dr. Victor Olsavszky	Organizația Mondială a Sănătății, Biroul Regional pentru Europa
Dr. Alexandru Cucu	Institutul Național de Sănătate Publică
Conf. Dr. Lucian Indrei	Ministerul Sănătății, Direcția de Inspecții
Catalin Simota	Institutul Național De Cercetare-Dezvoltare Pentru Pedologie, Agrochimie și Protecția Mediului – ICPA București
Alexandra Toderita	Asociația Centrul Român de Politici Europene
Ana-Maria Pălăduș	Asociația REPER21 (European Network for the Promotion of a Responsible Economy, 21 <sup>st</sup> century)

## Anexa 5. Rezultatele chestionarului realizat în cadrul procesului de consultare

### Rezultate obținute în cadrul primei întâlniri cu părțile interesate

Centralizator chestionare adresate participanților din cadrul întâlnirii de lucru a Cancelariei Guvernului, reprezentanților MADR și ai altor instituții publice, membrilor ONG-urilor și federațiilor naționale ce activează în industria alimentară, împreună cu reprezentanții Băncii Mondiale în România, noiembrie 2014.

#### Întrebarea 1

Ați întâlnit în cadrul activității dvs. produse alimentare de calitate necorespunzătoare? Dacă DA, furnizați câteva exemple.

	DA	NU
Număr răspunsuri	16	1

#### Întrebarea 2

Sunteți de acord cu următoarea afirmație: există producători/procesatori/comercianți de produse alimentare de calitate necorespunzătoare/ce sunt falsificate/nu sunt autentice?

	DA	NU
Număr răspunsuri	17	0

#### Întrebarea 3

Vă rugăm să evaluați pe o scară de la 1 la 5 dimensiunea fraudei din industria alimentară

Evaluare / scor	1	2	3	4	5	Rezultat
Număr răspunsuri			8	8	1	3,58

#### Întrebarea 4

Pentru a asigura produse alimentare adecvate consumatorilor, România trebuie să inițieze o serie de măsuri (de exemplu, campanii de conștientizare adresate consumatorilor, reducerea T.V.A. pentru alimentele de bază, modificarea reglementărilor, etc). Dacă DA, furnizați detalii.

	DA	NU
Număr răspunsuri	17	0

- 11 propuneri pentru instruire, consiliere și campanii de educare consumatori
- 4 propuneri pentru modificarea și îmbunătățirea reglementărilor
- 3 propuneri pentru reducere T.V.A.
- 3 propuneri pentru promovarea produselor românești
- 4 propuneri pentru inspecție și prevenție
- 1 propunere profesionalizarea personalului

## Concluzii

1. reprezentării ONG-urilor ce activează în domeniu, ai companiilor din sectorul alimentar și ai instituțiilor publice cu atribuții de control și reglementare au completat chestionarele
2. la întrebarea nr. 1, din cele 17 răspunsuri, 16 au confirmat calitatea necorespunzătoare a produselor alimentare din România, ca urmare a utilizării anumitor ingrediente, unele dintre acestea contrafăcute, și produse
3. la întrebarea nr. 2 cu privire la autenticitatea produselor alimentare, cele 17 răspunsuri au fost DA, confirmând astfel situațiile de contrafacere și falsificare
4. la întrebarea nr. 3, 16 din cele 17 răspunsuri clasifică fraudă ca ocupând nivelul 3 sau 4 din maximum 5, și anume un nivel ridicat
5. la întrebarea nr. 5 cu privire la măsurile ce trebuie să fie întreprinse pentru a realiza produse alimentare adecvate, toți respondenții au fost de acord cu acest aspect, propunând anumite măsuri precum informarea continuă a consumatorilor, modificarea și îmbunătățirea legislației actuale, continuarea acțiunilor de inspecție preventivă și profesionalizare a personalului.

Cele menționate mai sus vin să susțină faptul că problema a fost identificată în mod corect.

## Rezultatele obținute în cadrul celei de-a treia întâlniri cu părțile interesate

Notă: sistemul de evaluare utilizat 1 – minim, 10 – maxim

1. În ce măsură considerați că **frauda agroalimentară**, reprezintă o problemă (și conform Analizei de Impact prezentate)?

Evaluare / scor	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Rezultat
Număr răspunsuri				1			3	4	3	3	6,70

2. Vă rugăm să apreciați gradul în care, sectoarele enumerate mai jos, sunt afectate de fraudă agroalimentară:

	Sector/ scor	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Rezultat
Număr răspunsuri	economic / comerț						1	2	4	5	3	7,47
	situație socială					3		3	3	5	2	7,35
	sănătatea populației	1		1		1	1	1		6	4	6,82
	mediu		1	2		2		1	2	3	2	5,17
	altele (vă rugăm specificați)											

3. Vă rugăm să evaluați următoarele acțiuni din perspectiva obținerii celor mai bune rezultate în combaterea fraudei agroalimentare

	Acțiuni / scor	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Rezultat
Număr răspunsuri	Realizarea unui catalog de operatori recomandați ca urmare a bunelor practici ale acestora	1				1	1	2	3	3	4	6,88
	Campanii de formare adresate consumatorilor și operatorilor				1	1	1	2	2	1	8	7,88

Realizarea unei baze de date comune (interinstituționale) cu rezultatele controalelor / inspecțiilor, pentru a crea un profil de risc și pentru a monitoriza operatorii economici	1						4	2	3	7	8,41
Elaborarea de norme tehnice și reglementări în funcție de domenii, cu privire la integritatea/calitatea/autenticitatea produselor agroalimentare		1		1			3	2	6	4	8,17
Promovarea sistemului de responsabilitate socială și comunitară – parteneriate deschise și transparente între producători și consumatori		1		1	1	1	4	3		5	7,64
Revizuirea (simplificarea și completarea) reglementărilor cu privire la controlul oficial în domeniul produselor agroalimentare:	1				1	1	2	2	4	5	7,52
• evaluarea sistemului actual de audit/control/inspecție și identificarea soluției optime pentru organizarea acestuia în vederea asigurării de produse agroalimentare adecvate, cu efecte minime asupra operatorilor economici	1			2	1		1	2	4	5	7,23
• înființarea și operaționalizarea unei structuri antifraudă în sectorul agroalimentar	2				1		2	3	4	5	7,70
Crearea unei platforme de comunicare, informare, consultare a consumatorilor cu privire la rezultatele acțiunilor de inspecție/control					1	1		2	5	8	8,94

4. Exprimați opinia proprie cu privire la care ar fi autoritatea/organismul public sau privat pe care îl considerați responsabil de coordonarea procesului de elaborare a legislației și reglementărilor privind integritatea, autenticitatea și calitatea alimentelor

	Instituție / scor	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Rezultat
Număr răspunsuri	ANPC	2					1	1	4	1	4	5,64
	ANSVSA					1		2	3	4	6	8,17
	MADR	2				2		2	1	3	5	6,52
	MS	2			1	3	1	1	2	1	2	4,64
	Organisme de certificare	2				1		2	4	1		3,64
	Altele (vă rugăm specificați)											

5. Introducerea unor reglementări cu privire la combaterea fraudei alimentare va genera efecte directe asupra operatorilor economici din lanțul de producție și distribuție a alimentelor. Apreciați nivelul următoarelor efecte asupra IMM-urilor.

	Efecte / Scor evaluare	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Rezultat
Număr răspunsuri	Taxe (noi) de conformare		2	1	2	2	2	1	2	3		5,11
	Sarcină administrativă aferentă conformării		2	1		1	2	2	5	3	1	6,76
	Costuri operaționale pentru respectarea normelor tehnice		1	2			2	3	4	1	3	6,58

6. Apreciați cine ar trebui să suporte costurile pentru aplicarea măsurilor de prevenire și combatere a fraudelor în sectorul agroalimentar – sursa de finanțare?

	Sursă de finanțare		Rezultat
Număr răspunsuri	Bugetul de stat	15	88%
	Taxele aplicate operatorilor economici	5	29%
	Penalitățile aplicate operatorilor economici incorecți	16	94%
	Alte surse de finanțare (vă rugăm menționați) - <b>finanțare UE</b>		

7. Introducerea unor reglementări tehnice pe domenii va afecta direct IMM-urile direct implicate în lanțul alimentar. Apreciați care ar putea fi impactul asupra IMM-urilor din sector.

	Impact asupra IMM-urilor/ scor evaluare	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Rezultat
Număr răspunsuri	Încetare activitate ca urmare a imposibilității de a se alinia la standarde	3	1	3	1	1	2	3	2			4,23
	Gruparea/coagularea în consorții/aglomerări de producători	1	1	2	1	3	1		5	1		4,88
	Achiziționarea de produse agroalimentare/alimentare de către producătorii mari	1	1	1	1	2	2	2	2	3		5,23
	Reprofilarea către procese tehnologice specifice (mai puțin complexe și mai puțin costisitoare din punct de vedere tehnologic)	1	2	1		2	1	3	4	1		5,05

8. Ce soluții apreciați că ar determina creșterea responsabilității consumatorilor și implicarea lor în sesizarea/reclamarea cazurilor de fraudă alimentară în vederea combaterii fenomenului?

- educație în școli pentru clasele 5-8 în ceea ce privește problema definită
- cadru legislativ coerent
- exemple pozitive și bune practici
- formare
- acces la surse de informații de încredere
- educarea consumatorului cu privire la problema definită



## Anexa 6. Etapele de implementare a opțiunii preferate

Opțiune principală	Dezvoltarea cadrului instituțional pentru prevenirea și combaterea fraudei alimentare																			
Nr.Crt.	Activitate/Subactivitate	Perioadă implementare de la momentul inițierii ( LUNA)																		
		L1	L2	L3	L4	L5	L6	L7	L8	L9	L10	L11	L12	L13	L14	L15	L16	L17	L18	An 2
1	Efectuarea analizei riscului pe lanțul alimentar cu privire la integritatea produselor agroalimentare și identificarea obiceiurilor de consum.																			
1.1	Grup de lucru pentru analiza rezultatelor și identificarea riscurilor																			
1.2	Realizarea de studii și analize comparative referitoare la dimensiunea fraudei și a efectelor produse de aceasta.																			
2	Elaborarea unor reglementări și norme tehnice pe domenii, privind integritatea, calitatea și autenticitatea produselor agroalimentare la nivel național pe întreg lanțul alimentar																			
2.1	Grupuri de lucru pentru 13 domenii constituite (experti MADR și de grad 0)																			
2.2	Analiza reglementărilor aplicabile la nivel european pe domenii																			
2.3	Elaborarea proiectului pentru normele tehnice pe domenii																			
2.4	Elaborarea reglementărilor pe domenii																			
2.5	Consultări publice cu stakeholderii pe domenii																			
3	Revizuirea (simplificarea și completarea) reglementărilor privind controlul oficial în domeniul integrității produselor agroalimentare																			
3.1	Crearea cadrului legal privind organizarea și funcționarea unei structuri antifraudă în domeniul integrității produselor agroalimentare																			
3.1	Stabilirea/delimitarea atribuțiilor de control conform competențelor autorităților din domeniul agroalimentar.																			
4	Operationalizarea structurii antifraudă																			
4.1	Elaborarea procedurilor de funcționare ale structurii																			
4.2	Asigurarea resurselor umane și pregătirea acestora în domeniul combaterii și gestiunii fraudei alimentare:																			
4.2.1	Recrutare, selectare, motivare personal specializat																			
4.2.2	Formare profesională internă continuă pentru personalul implicat în combaterea și gestiunea fraudelor din domeniul																			
4.2.3	Formare profesională continuă externă pentru personalul implicat în combaterea și gestiunea fraudelor din domeniul																			
4.2.4	Salarizare personal																			
4.3	Asigurarea logisticii și infrastructurii adecvate																			
4.3.1	Operationalizarea laboratoarelor cu logistica informațională (dotare, informatizare, instruire, metode de lucru și testare)																			
4.3.2	Softuri, programe IT, inclusiv platforma publică																			
4.3.3	Infrastructură informatică																			
4.3.4	Infrastructură sediu																			
4.4	Dezvoltarea unei baze de date cu rezultatele controalelor și inspecțiilor în vederea monitorizării operatorilor economici																			
5	Monitorizarea, evaluarea punerii în aplicare a cadrului legislativ și analiza rezultatelor și rezultatele acțiunilor de susținere, în vederea îmbunătățirii procesului (rapoarte de monitorizare, sondaje, studii, anchete).																			
6	Crearea unui sistem de publicare al rezultatelor care să asigure transparența proceselor																			
6.1	Publicarea rezultatelor controalelor efectuate la operatorii economici din domeniul agroalimentar																			
6.2	Platforma publică operaționalizată																			

