



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Bp. 227 / 11. 7. 2025

Biroul permanent al Senatului

267 / 2. 09. 2025

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă privind reglementarea
și interzicerea dispozitivelor electronice pentru
vapare de unică folosință**

Analizând propunerea legislativă privind reglementarea și interzicerea dispozitivelor electronice pentru vapare de unică folosință (b227/10.06.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/3657/16.06.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D471/17.06.2025,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil propunerea legislativă, sub rezerva însușirii următoarelor observații și propuneri:

1. Potrivit Expunerii de motive, „prezenta propunere legislativă dorește să creeze cadrul legal prin care toate dispozitivele de vapare de unică folosință să fie interzise, la introducerea pe piață, comercializarea și distribuire, în scopul protejării sănătății publice și a mediului”.

De asemenea, în instrumentul de prezentare și motivare se precizează că „această măsură reprezintă un pas firesc pentru protejarea sănătății publice, în special a generațiilor tinere, și pentru prevenirea acumulării unei noi surse de poluare deosebit de nocivă pentru mediu”.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor ordinare, iar în aplicarea prevederilor art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. Relevăm faptul că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Din punct de vedere al dreptului european, propunerea legislativă intră sub incidența reglementărilor statuate la nivelul Uniunii Europene, subsumate normelor europene în domeniul **Mediului, consumatorilor și al protecției sănătății**, în sectorul – Consumatori, subsectorul – Informarea, educarea și reprezentarea consumatorilor.

Referitor la obiectul de reglementare al prezentului proiect, respectiv „reglementarea și interzicerea introducerii pe piață, comercializării și distribuirii dispozitivelor electronice pentru vapare de unică folosință”, semnalăm că, în temeiul **Directivei 2014/40/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 3 aprilie 2014 privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre în ceea ce privește fabricarea, prezentarea și vânzarea produselor din tutun și a produselor conexe și de abrogare a Directivei 2001/37/CE**, cu modificările ulterioare, care a fost transpusă în legislația internă prin **Legea nr. 201/2016** privind stabilirea condițiilor pentru fabricarea, prezentarea și vânzarea produselor din tutun și a produselor conexe și de modificare a Legii nr. 349/2002 pentru prevenirea și combaterea efectelor consumului produselor din tutun, cu modificările și completările ulterioare, **s-a autorizat introducerea pe piață a țigaretelor electronice și a flacoanelor de reumplere**, stabilindu-se, printre altele, și norme privind ingredientele, etichetarea, ambalarea, notificarea și monitorizarea acestora.

Precizăm că, în raport de prevederile **art. 20 din Directiva 2014/40/UE** sau ale altor dispoziții din legislația secundară europeană conexă¹, nu se interzice comercializarea țigaretelor sau a **dispozitivelor electronice pentru vapare de unică folosință**, astfel că, **statele membre pot lua măsuri mai restrictive în acest domeniu pentru asigurarea unui nivel înalt de protecție a sănătății consumatorilor**.

Totodată, în ceea ce privește impactul unei asemenea problematice generice asupra sănătății consumatorilor, la nivelul instituțiilor europene se constată **un interes deosebit față de necesitatea de a include în politicile statelor membre de strategii împotriva**

¹ Pentru a facilita punerea în aplicare a prevederilor art. 20 din directivă - transpus prin articolul 20 din Legea nr.201/ 2016 - Comisia a adoptat două acte de punere în aplicare (care nu trebuie transpuse, ci se aplică direct și imediat): **Decizia de punere în aplicare (UE) 2015/2183 a Comisiei din 24 noiembrie 2015 de stabilire a unui format comun de notificare a țigărilor electronice și a recipientelor cu reumplere și Decizia de punere în aplicare (UE) 2016/586 a Comisiei din 14 aprilie 2016 privind standardele tehnice pentru mecanismul de reumplere a țigărilor electronice.**

fumatului sau ale produselor emergente, cum ar fi țigăretele electronice și produsele din tutun încălzit, care sunt din ce în ce mai atractive pentru utilizatorii foarte tineri.

În acest sens, **Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu [COM(2016) 269 final]** privind riscurile potențiale pentru sănătatea publică asociate cu utilizarea țigărilor electronice reîncărcabile precizează că: „**Statele membre și Comisia ar trebui să monitorizeze cu atenție piața țigărilor electronice reîncărcabile, precum și notificările primite în temeiul articolului 20 alineatul (2) din Directiva privind produsele de tutun pentru produse de tutun**”.

5. Din punct de vedere al unificării și sistematizării legislației, semnalăm că obiectul propunerii legislative este reglementat, generic, în alte acte normative, dintre care menționăm **Legea nr. 349/2002 pentru prevenirea și combaterea efectelor consumului produselor din tutun**, cu modificările și completările ulterioare, și **Legea nr. 201/2016 privind stabilirea condițiilor pentru fabricarea, prezentarea și vânzarea produselor din tutun și a produselor conexe și de modificare a Legii nr. 349/2002 pentru prevenirea și combaterea efectelor consumului produselor din tutun**, cu modificările și completările ulterioare.

Astfel, **Legea nr. 349/2002 este actul normativ cadru în domeniu**, prin intermediul căruia se instituie măsuri privind prevenirea și combaterea consumului produselor din tutun, prin interzicerea completă a fumatului în toate spațiile publice închise, în spațiile închise de la locul de muncă și în locurile de joacă pentru copii, prin desfășurarea de campanii de informare și educare a populației, având ca scop protejarea sănătății persoanelor fumătoare și nefumătoare de efectele dăunătoare ale fumatului, prevenirea răspândirii fumatului în rândul minorilor și asigurarea unui nivel adecvat al calității vieții populației din România.

Potrivit prevederilor art. 3 alin. (1³) din respectiva lege, „**Se interzic pentru elevii din toate unitățile de învățământ fumatul, precum și utilizarea tuturor categoriilor de produse care conțin tutun, a țigaretelor electronice, a flacoanelor de reumplere pentru țigaretile electronice, a dispozitivelor electronice pentru încălzirea tutunului și a produselor destinate inhalării fără ardere din înlocuitori de tutun, a (pouch-urilor) pliculețelor cu nicotină pentru uz oral și a produselor destinate inhalării fără ardere din înlocuitori de tutun**”, iar potrivit alin. (6¹) al aceluiași articol „**Se interzice vânzarea tuturor categoriilor de produse care conțin**

tutun, a țigaretelor electronice, a flacoanelor de reumplere pentru țigaretile electronice, a dispozitivelor electronice pentru încălzirea tutunului și a produselor destinate inhalării fără ardere din înlocuitori de tutun, a (pouch-urilor) pliculețelor cu nicotină pentru uz oral și a produselor destinate inhalării fără ardere din înlocuitori de tutun persoanelor care nu au împlinit vârsta de 18 ani. În scopul verificării vârstei persoanelor care cumpără aceste tipuri de produse, vânzătorii pot solicita prezentarea unui document de identitate”.

De asemenea, la art. 10 alin. (1) lit. b¹) se stabilește că „nerespectarea de către persoanele juridice a prevederilor art. 3 alin. (6¹), (6²) și (6³) se sancționează cu amendă contravențională de 10.000 de lei și cu sancțiunea complementară de suspendare a activității pe o perioadă de 30 de zile la prima abatere; săvârșirea unei noi contravenții prevăzute de această lege se sancționează cu amendă contravențională de 20.000 de lei și cu sancțiunea complementară de închidere a unității”.

Pe de altă parte, Legea nr. 201/2016 stabilește la art. 1 alin. (1), într-o manieră mult mai amplă și completă, „măsurile aplicabile pentru:

a) fabricarea, prezentarea și vânzarea produselor din tutun și a produselor conexe prin reglementarea utilizării ingredientelor, emisiilor produselor din tutun și obligațiilor de raportare aferente, nivelurilor maxime aferente emisiilor de gudron, nicotină și monoxid de carbon pentru țigaret;

b) etichetarea și ambalarea, inclusiv avertismentele de sănătate care trebuie să figureze pe pachetele unitare ale produselor din tutun și pe orice ambalaj exterior, trasabilitatea și elementele de securitate care se aplică produselor din tutun;

c) interdicția introducerii pe piață a tutunului pentru uz oral;

d) vânzările transfrontaliere la distanță de produse din tutun;

e) notificarea produselor noi din tutun;

f) introducerea pe piață și etichetarea anumitor produse care sunt similare produselor din tutun, și anume țigaretile electronice și flacoanele de reumplere și produsele din plante pentru fumat”.

Scopul acestui din urmă act normativ, astfel cum este enunțat la art. 2 alin. (2), este acela de a asigura un „nivel înalt de protecție a sănătății publice, în special a tinerilor, față de efectele dăunătoare ale consumului de tutun și de produse conexe, în condițiile asigurării liberei circulații a produselor din tutun și a produselor conexe și a respectării prevederilor Convenției-cadru WHO pentru controlul

tutunului, adoptată la Geneva, Elveția, la 21 mai 2003, ratificată prin Legea nr. 332/2005”.

Ca urmare, propunerea legislativă analizată trebuie să se coreleze cu dispozițiile în domeniu, cu respectarea normelor de tehnică legislativă privind **asigurarea integrării organice a reglementării în sistemul legislației, unicitatea reglementării** în materie pe nivele normative și **evitarea paralelismelor** în procesul de legiferare, instituite potrivit art. 13, 14 și 16 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Pe cale de consecință, având în vedere că, potrivit prevederilor art. 14 alin. (1) din legea mai sus menționată, *„Reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ”*, apreciem că soluțiile legislative care fac obiectul prezentului proiect ar putea fi promovate **sub forma unor modificări** ale reglementărilor existente deja, în funcție de intenția de reglementare.

6. Referitor la soluțiile legislative preconizate, semnalăm că potrivit art. 6 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă.

Precizăm că, pentru obiectul de reglementare ales, textul propunerii legislative este redactat într-o manieră succintă (7 articole) și generală, care nu este specifică normelor de tehnică legislativă și nu respectă prevederile art. 8 alin. (2) și art. 36 alin. (1) din legea mai sus menționată, conform căroră *„prin modul de exprimare actul normativ trebuie să asigure dispozițiilor sale un caracter obligatoriu”*, iar *„actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic normativ, concis, sobru și clar, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie”*.

Subliniem, în acest sens, că normele preconizate nu asigură predictibilitate și claritate, specifice limbajului normativ.

Astfel, **dispozițiile de fond** prin care ar fi trebuit legiferați relațiile sociale care fac obiectul prezentului demers sunt redatate sumar, astfel încât acest proiect nu instituie un sistem de reguli clare prin care se pot identifica soluții legislative, precum: conduite ce urmează a fi reglementate, care sunt destinatarii normelor respective, raporturile dintre anumite autorități etc.

Referitor la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri, statuând că *„una dintre cerințele principiului*

respectării legilor vizează calitatea actelor normative”, orice act normativ trebuind „să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se *previzibilitatea*, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de **clar și precis** pentru a putea fi aplicat” și că „*respectarea prevederilor Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art. 1 alin. (5) din Constituție*”².

În acest sens, precizăm următoarele:

6.1. Încă din redactarea **titlului** propunerii legislative se constată o contradicție în ceea ce privește obiectul de reglementare, în sensul că se preconizează, pe de o parte, **reglementarea dispozitivelor electronice de vapare de unică folosință**, iar pe de altă parte, **interzicerea acestor dispozitive**.

De asemenea, nu este suficient de clar în ce constă reglementarea respectivelor dispozitive, având în vedere că la **art. 1** sunt enumerate noțiuni precum „introducere pe piață”, „comercializare” și „distribuire”, fără a fi configurate în cuprinsul proiectului.

Pe de altă parte, nici definiția propusă la **art. 2 lit. a)** pentru „*dispozitivul electronic de vapare de unică folosință*”, respectiv „**1. nu este reîncărcabil; 2. nu este reumplibil; 3. are o rezistență care nu poate fi înlocuită de utilizator**” nu reflectă sensul și motivele pentru care acest dispozitiv trebuie interzis.

Totodată, menționăm că, în vocabularul limbii române, nu se regăsește cuvântul „**reumplibil**”, iar utilizarea acestuia în cuprinsul respectivei definiții generează și mai multă confuzie, ceea ce afectează accesibilitatea și predictibilitatea normei.

De altfel, inclusiv faptul că se preconizează **doar interzicerea dispozitivelor electronice de vapare de unică folosință** este neclar, având în vedere că principalul argument prezentat de inițiatori în Expunerea de motive este acela de a proteja sănătatea publică, în special a generațiilor tinere, prin evitarea expunerii precoce la nicotină a copiilor și adolescenților.

Simplul fapt că dispozitivul electronic de vapare este **reutilizabil**, adică „are o baterie reîncărcabilă, permite reumplerea cu lichid de vapare sau utilizarea de capsule/cartușe reumplibile, are o rezistență detașabilă și înlocuibilă de către utilizator” (art. 2 lit. b)

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

din proiect), nu schimbă principiul de funcționare a acestuia și, implicit, efectele pe care la produce asupra sănătății consumatorilor.

Pe cale de consecință, pentru o corectă și completă reglementare a soluțiilor propuse, apreciem că în conținutul proiectului ar fi trebui să se regăsească definiția termenului de „vapare”, respectiv *acțiunea de a inhala vapori cu aspect de fum dintr-o țigară electronică sau un dispozitiv de vapat*, precum și cea a noțiunii de „lichid de vapare”, astfel cum este folosită la **art. 2 lit.a) pct. 2**, sau „e-lichid”, cu precizarea faptului că acesta poate sau nu să conțină nicotină.

6.2. Precizăm că, în lipsa stabilirii unei definiții pentru noțiunea de „introducere pe piață”, soluția legislativă preconizată la **art. 3 lit. a)** este lipsită de claritate, cu atât mai mult cu cât nerespectarea interdicțiilor respective constituie contravenție și se sancționează potrivit art. 5 lit. a) din proiect.

6.3. Semnalăm că, prin gradul mare de generalitate, și sintagmele „*în conformitate cu legislația privind deșeurile de echipamente electrice și electronice (DEEE)*” utilizată la **art. 4 lit. d)**, respectiv „*în conformitate cu legislația privind DEEE*” de la **art. 6 lit. b)**, sunt insuficient de clare, ceea ce afectează accesibilitatea și predictibilitatea normelor.

Ca urmare, textele trebuie reformulate, astfel încât să se precizeze în mod expres normele vizate, făcându-se aplicare dispozițiilor art. 50 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia „*Dacă norma la care se face trimitere este cuprinsă în alt act normativ, este obligatorie indicarea titlului acestuia, a numărului și a celorlalte elemente de identificare*”.

6.4. Menționăm că proiectul este deficitar și în ceea ce privește reglementarea răspunderii contravenționale, astfel încât aplicarea în practică a normelor preconizate pentru **art. 5** ar fi imposibilă.

Prin urmare, pentru respectarea normelor de tehnică legislativă și pentru corelare cu dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, textul trebuia reformulat astfel:

„Art. 5. - (1) Următoarele fapte constituie contravenții și se sancționează după cum urmează:

a) nerespectarea dispozițiilor art. 3 lit. a) și b) cu amendă de la 10.000 lei la 50.000 lei precum și confiscarea produselor care fac obiectul contravenției;

b) nerespectarea dispozițiilor art. 3 lit. c) cu amendă de la 5.000 lei la 25.000 lei precum și confiscarea produselor care fac obiectul contravenției.

(2) În cazul repetării săvârșirii contravențiilor prevăzute la alin. (1) lit. a) și b) într-un interval de ... de la prima săvârșire a faptei, se aplică și sancțiunea contravențională complementară a suspendării activității comerciale pentru o perioadă de până la 30 de zile”.

Precizăm că, pentru asigurarea unei reglementări complete, ținând seama de faptul că, potrivit art. 15 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunilor se fac de către **persoanele anume prevăzute în actul normativ**, numite în mod generic „agenți constatatori”, era necesar ca, în cuprinsul **art. 5** să se prevadă, **în cadrul unui alineat distinct**, introdus după alin. (2), o normă referitoare la constatarea contravenției, potrivit următorului model:

„(3) Constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunilor prevăzute la alin. (1) și (2) se fac de către personalul împuternicit din cadrul ...”.

În plus, **art. 5** trebuie completat și cu un alineat cuprinzând norma privind aplicarea, în ceea ce privește contravențiile, a dispozițiilor Ordonanței Guvernului nr. 2/2001, astfel:

„(4) Contravențiilor prevăzute la alin. (1) le sunt aplicabile dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 2/2001, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare”.

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE

București
Nr. 475/10.07.2025