



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Bp. 434 / 28.10.2025

Biroul permanent al Senatului

455 / 3.11.2025

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă privind stabilirea
prețului maxim de vânzare pentru apa potabilă
îmbuteliată comercializată în spații cu opțiuni
limitate pentru consumatori**

Analizând propunerea legislativă privind stabilirea prețului maxim de vânzare pentru apa potabilă îmbuteliată comercializată în spații cu opțiuni limitate pentru consumatori (b434/23.09.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/5354/29.09.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D803/30.09.2025,

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, cu următoarele observații și propuneri:

1. Propunerea legislativă are ca obiect reglementarea condițiilor de comercializare a apei potabile îmbuteliate în recipiente de 500 ml, în orice spațiu comercial, incluzând, dar fără a se limita la, zonele securizate ale aeroporturilor situate după punctul de control al securității, gările feroviare, autogările, stațiile de metrou, benzinăriile, precum și stațiile de servicii situate pe autostrăzi, în care, prin natura amplasamentului și a condițiilor de acces, consumatorul nu dispune de alternative rezonabile pentru achiziționarea apei potabile.

Potrivit Expunerii de motive, inițiatorii, prin acest proiect legislativ urmăresc „să corecteze această inechitate și să protejeze consumatorii prin stabilirea unui mecanism de plafonare a prețului pentru un produs de bază - sticla de 500 ml de apă.”.

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

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

4. Analizând conținutul propunerii legislative, în ceea ce privește fondul reglementării, precizăm că soluțiile preconizate sunt susceptibile a aduce atingere **principiului libertății economice consacrat de art. 45 din Constituția României**, republicată. În acest sens, precizăm că, potrivit **Deciziei nr. 223/2018 a Curții Constituționale a României**, *„libertatea economică nu apare ca un drept absolut al persoanei, ci este condiționată de respectarea limitelor stabilite de lege, limite ce urmăresc asigurarea unei anumite discipline economice ori protejarea unor interese generale”* or, în cadrul Expunerii de motive, nu se argumentează necesitatea îngrădirii acestei libertăți **din perspectiva protejării unor interese generale**.

Menționăm că doar apa potabilă îmbuteliată în recipiente de 500 ml, este supusă reglementării unui preț maximal, potrivit **art. 2 lit. b)** din proiect controlul prețului nemaifiind exercitat asupra altor unități de produs dimensionate diferit

De asemenea, doar comercianții din anumite spații, care însă nu sunt determinate în mod cert, întrucât potrivit **art. 2 lit. a)** din proiect sunt vizati *„incluzând, dar fără a se limita la, zonele securizate ale aeroporturilor situate după punctul de control al securității, garile feroviare, autogările, stațiile de metrou, benzinăriile, precum și stațiile de servicii situate pe autostrăzi”*, dar și *„în spațiile de tranzit internațional”*, lăsând la aprecierea organului care are competența efectuării controlului și a aplicării sancțiunii dacă respectivul comerciant avea sau nu obligația de respectare a acestui act normativ.

Precizăm că **art. 4 alin. (1)** și **art. 5 alin. (2)** conțin soluții legislative prin care se intervine și în decizia comerciantului asupra produselor pe care le comercializează, sancționând lipsa ori refuzul *„în mod nejustificat”* al vânzării apei îmbuteliată în recipiente de 500 ml.

Referitor la acest aspect, precizăm că o limitare a libertății economice trebuie să fie determinată de îndeplinirea condițiilor prevăzute la **art. 53 din Legea fundamentală**, caz în care soluția legislativă preconizată trebuie fundamentată temeinic în cadrul Expunerii de motive.

Cu privire la acest aspect, menționăm că instanța de contencios constituțional a subliniat, în **Decizia nr. 241 din 3 mai 2022**, că *„(...) are*

în vedere jurisprudența sa cu privire la aplicarea drepturilor și libertăților fundamentale prin care a reținut că acestea se aplică și persoanelor juridice, în măsura în care prin intermediul acestora cetățenii își exercită un drept constituțional, iar exigențele unor drepturi sau libertăți fundamentale, spre exemplu accesul liber la justiție, libertatea individuală, dreptul de proprietate privată ori libertatea economică, se aplică și în privința persoanelor juridice.”.

Totodată, soluția legislativă de instituire a unui regim special, respectiv stabilirea, pentru toți comercianții care își desfășoară activitatea comercială în spațiile cu opțiuni limitate pentru consumatori, a unui preț reglementat de 3 lei/unitate de produs, pentru comercializarea apei potabile îmbuteliate în recipiente de 500 ml., este susceptibilă de a aduce atingere prevederilor constituționale ale **art. 135 alin. (2) lit. a) din Legea fundamentală**¹, referitoare la economia de piață, care se instituie obligația statului de a asigura libertatea comerțului, protecția concurenței loiale și crearea cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producție.

Libertatea comerțului apare astfel ca fiind o cerință fundamentală a economiei de piață, care se concretizează în participarea neîngrădită a comercianților la schimburile de mărfuri și servicii, astfel încât sunt afectate regulile concurențiale, care presupun o confruntare loială între comercianții ce acționează pe același segment de piață și oferă consumatorilor produse similare.

5. Semnalăm că prezentul proiect nu respectă normele de tehnică legislativă, obligatorii potrivit prevederilor art. 3 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Precizăm că, pentru a asigura legislației interne o cât mai bună înțelegere și implicit o aplicare corectă, este esențial ca redactarea acesteia să fie una de calitate.

Cu privire la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri², statuând că „**una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative**” și că „**respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un**

¹ „Art. 135 (1) Economia României este economie de piață, bazată pe liberă inițiativă și concurență.

(2) Statul trebuie să asigure:

a) libertatea comerțului, protecția concurenței loiale, crearea cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producție;”.

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).

veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art. 1 alin. (5) din Constituție”.

Totodată, menționăm că, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale³, Curtea a reținut că principiul legalității presupune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor, conducând la caracterul de *lex certa* al normei. Legiuitorului îi revine obligația ca în actul de legiferare, indiferent de domeniul în care își exercită această competență constituțională, să dea dovadă de o atenție sporită în respectarea acestor cerințe, concretizate în claritatea, precizia și predictibilitatea legii⁴.

Din analiza soluțiilor legislative preconizate, s-a constatat că se **institue atât reguli insuficient conturate, care nu sunt de natură să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă, cât și necorelări cu prevederile altor acte normative, aspecte care încalcă prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție.**

În acest sens, precizăm următoarele:

5.1. Referitor la Expunerea de motive, semnalăm, în primul rând, că aceasta nu cuprinde informațiile prevăzute la art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nefiind prezentate, printre altele, insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, concluziile studiilor și lucrărilor de cercetare care au stat la baza elaborării proiectului de act normativ. În plus, nu există referiri la consultările derulate în vederea elaborării proiectului sau la măsurile de implementare necesare.

Față de aceste precizări, semnalăm că măsurile propuse prin prezentul proiect **nu sunt prezentate corespunzător** în cuprinsul instrumentului de motivare, cel puțin cu privire la modul de determinare al prețului sau a mecanismului de plafonare a prețului pentru „un produs de bază -sticla de 500 ml de apă”, indicând motivul pentru care doar produsul astfel dimensionat este considerat produs de bază, ori argumentele care au stat la baza stabilirii spațiilor vizate de aplicarea noii reglementări, respectiv „zonele de securitate ale aeroporturilor, gările, autogările și stațiile de servicii de pe autostrăzi”.

În al doilea rând, în ceea ce privește modalitate de redactare a Expunerii de motive, este necesară respectarea dispozițiilor art. 32 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și

³ A se vedea, în acest sens, spre exemplu, Decizia nr. 193 din 6 aprilie 2022, paragraful 23, Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, sau Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012.

⁴ A se vedea Decizia nr. 845 din 18 noiembrie 2020, paragraful 92.

completările ulterioare, astfel încât să nu se utilizeze **termeni care nu au accepțiune juridică** ori formulări care nu sunt adecvate stilului normativ, indicând cu titlu de exemplu: *„fiind nevoiți apoi să achiziționeze apă la prețuri de trei-patru ori mai mari decât cele din comerțul obișnuit.”*.

De asemenea, trebuie respectate și dispozițiile art. 32 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, astfel încât motivarea să se refere la forma finală a proiectului de act normativ, întrucât în actuala redactare nu se referă la toate spațiile cu opțiuni limitate pentru consumatori precizate în proiect, respectiv, la **art. 2 lit. a)** se prevede: *„Sunt considerate astfel de spații, incluzând, dar fără a se limita la, zonele securizate ale aeroporturilor situate după punctul de control al securității, gările feroviare, autogările, stațiile de metrou, benzinăriile, precum și stațiile de servicii situate pe autostrăzi”*, iar la **art. 4 alin. (3)** norma preconizată vizează *„spațiile de tranzit internațional”*.

Totodată, deși în instrumentul de motivare se face vorbire doar de *„dreptul de acces la apă potabilă”* și *„un produs de bază -sticla de 500 ml de apă”*, în proiect, la **art. 2 lit. (b)**, aceasta este definită ca *„apă potabilă îmbuteliată la preț reglementat - apa de masă, apa de izvor sau apa minerală naturală plată sau carbogazoasă, ambalată în recipiente de 500 ml”*.

În plus, deși în instrumentul de motivare se face vorbire despre faptul că *„Prezenta inițiativă legislativă urmărește să corecteze această inechitate și să protejeze consumatorii prin stabilirea unui mecanism de plafonare a prețului pentru un produs de bază -sticla de 500 ml de apă”*, în proiect, la art. 1 se prevede: *„Prezenta lege reglementează condițiile de comercializare a apei potabile îmbuteliate în spațiile cu opțiuni limitate pentru consumatori, în scopul protejării acestora împotriva prețurilor excesive și pentru asigurarea accesului la un produs de bază la un preț rezonabil”*.

Pentru o temeinică fundamentare, ar fi trebuit avute în vedere dispozițiile art. 7 din Legea nr. 24/2000, care instituie în sarcina inițiatorului proiectului de act normativ obligația evaluării preliminare a impactului proiectului de lege, ce presupune identificarea și analizarea efectelor economice, sociale, de mediu, legislative și bugetare pe care le produc reglementările propuse⁵. De asemenea, instrumentul de

⁵ Potrivit art. 7 alin. (2) și (3) din Legea nr. 24/2000, „evaluarea preliminară a impactului proiectelor de acte normative este considerată a fi modalitatea de fundamentare pentru soluțiile legislative propuse și trebuie realizată înainte de adoptarea actelor normative”, iar „fundamentarea noii reglementări trebuie să aibă în vedere atât

prezentare și motivare ar fi trebuit însoțit, așa cum **prevede imperativ** art. 7 alin. (3¹) din Legea nr. 24/2000, de o **evaluare preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului**.

5.2. Prin soluția juridică propusă la **art. 6 alin. (1)** din proiect, se urmărește reglementarea sancțiunilor aplicabile pentru nerespectarea obligațiilor de la art. 3-5, constând în amenzi pentru care sunt menționate limite minime și maxime, fără însă ca norma să cuprindă și criterii de stabilire a cuantumului sancțiunii, ori alte asemenea precizări de natură să permită aplicarea dispoziției, cum ar fi o dispoziție privind aplicabilitatea dispozițiilor Ordonanței Guvernului nr. 2/2001, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare.

5.3. În aplicarea dispozițiilor art. 13 lit. a) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la integrarea proiectului în ansamblul legislației, semnalăm că soluțiile propuse la **art. 1 – 3** din proiect trebuie corelate cu dispozițiile art. 4 din Legea concurenței nr. 21/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Astfel, prin soluțiile juridică preconizate, pe lângă nerespectarea competenței de reglementare și a caracterului temporar al adoptării unei măsuri de acest gen, se constată și lipsa consultării autorității competente să gireze un astfel de proiect, prin lipsa prezentării unui aviz al acesteia.

5.4. Semnalăm că soluțiile legislative trebuie să respecte prevederile **art. 8 alin. (4) teza I din Legea nr. 24/2000**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia, *„Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce”*, cât și cele ale **art. 36 alin. (1)** - *„Actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc (...)”*.

În acest sens, semnalăm lipsa de claritate a unor exprimări din cuprinsul **art. 1**, precum: „prețurilor excesive”, „asigurarea accesului” ori „la un produs de bază” care însă nu este definit și care, așa cum rezultă din cuprinsul proiectului este reprezentat doar de apă potabilă îmbuteliată, ambalată în recipiente de 500 ml, sau „la un preț rezonabil”.

evaluarea impactului legislației specifice în vigoare la momentul elaborării proiectului de act normativ, cât și evaluarea impactului politicilor publice pe care proiectul de act normativ le implementează”.

De asemenea, în cuprinsul normei care determină obiectul de reglementare al propunerii legislative, nu se face nicio referire apa potabilă îmbuteliată în recipiente de 500 ml.

La **art. 2 lit. a)**, exemplificăm cu exprimări lipsite de claritate determinate de utilizarea unor sintagme precum: „consumatorul nu dispune de alternative rezonabile”, ori „Sunt considerate astfel de spații, incluzând, dar fără a se limita la, zonele securizate ale aeroporturilor situate după punctul de control al securității, gările feroviare, autogările, stațiile de metrou, benzinăriile, precum și stațiile de servicii situate pe autostrăzi.”

La **art. 2 lit. b)**, din formularea propusă lipsește legătura cu prețul maxim de vânzare prevăzut la **art. 3 alin. (1)**.

La **art. 3 alin. (1)** nu se precizează cum a fost stabilit prețul maxim de vânzare de 3 lei pe unitate de produs, respectiv recipientul de 500 ml., în care este îmbuteliată apa potabilă.

La **alin. (3)**, semnalăm lipsa de claritate și predictibilitate a expresiei „în funcție de evoluția ratei inflației și a altor indicatori economici relevanți”.

La **art. 4 alin. (1)**, în același sens menționăm formularea „au obligația să asigure disponibilitatea permanentă și vizibilă spre vânzare”.

Referitor la textul preconizat la **alin. (3)**, sintagma „În spațiile de tranzit internațional” poate genera confuzii, întrucât aceasta excedează spațiilor enumerate la **art. 2 lit. a)**.

La **art. 5 alin. (2)**, semnalăm lipsa de claritate și predictibilitate a sintagmei „să refuze în mod nejustificat”.

De asemenea, la **art. 6 alin. (1)**, sunt utilizate exprimări insuficient de clare, precum „comercializarea apei potabile îmbuteliate la preț reglementat la un preț mai mare” de la **lit. a)**, și „încălcarea interdicțiilor prevăzute la art. 5” de la **lit. c)**.


PRESEDINTE
Florin VORDACHE