



CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

Str. Dimitrie D. Gerota nr. 7-9, sector 2, București, cod poștal: 020027

Telefoane: 021.310.23.56, 021.316.31.34

Fax: 021.316.31.31

021.310.23.57, 021.316.31.33

Cod fiscal: 10464660

E-mail: ces@ces.ro

www.ces.ro

Membru fondator al Asociației Internaționale a Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare (AICESIS)
Membru al Uniunii Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare Francofone (UCESIF)

„Consiliul Economic și Social este organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare.” (Art. 141 din Constituția României revizuită)

Nr. 6079/15.10.2025

Biroul permanent al Senatului

Bp. 434, 22.10.2025

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă privind stabilirea
prețului maxim de vânzare pentru apa potabilă îmbuteliată
comercializată în spații cu opțiuni limitate pentru consumatori
(b434/23.09.2025)**

În temeiul art. 2 alin. (1) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și art. 1.1 lit. a) din Regulamentul de organizare și funcționare, Consiliul Economic și Social a fost sesizat cu privire la avizarea *propunerii legislative privind stabilirea prețului maxim de vânzare pentru apa potabilă îmbuteliată comercializată în spații cu opțiuni limitate pentru consumatori (b434/23.09.2025)*.

Biroul permanent al Senatului

455, 3.10.2025

CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

În temeiul art. 5 lit. a) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în ședința din data de 15.10.2025, desfășurată online, conform prevederilor Hotărârii Plenului nr.86/17.05.2022, avizează **NEFAVORABIL** prezentul proiect de act normativ, cu următoarea **motivare**:

- spre deosebire de propunerile legislative recente de reglementare axate pe plafonarea temporară a unor marje comerciale, inițiativa reglementează un preț final de vânzare cu amănuntul. Lipsește însă orice studiu de fundamentare economică. Nu se au în vedere elementele de cost (producție, distribuție, marketing și vânzare, costuri ce țin de funcționarea și operarea Sistemului de Garanție

Returnare) și nici regimul fiscal aplicabil apei minerale îmbuteliate (ex.: taxe specifice, redevențe, TVA etc.). Tocmai datorită nivelului ridicat de taxe care intră în componența prețului final al apei minerale naturale plate/ carbogazoase îmbuteliate, odată cu creșterea la 11% a cotei de TVA aplicabile, s-a ajuns deja pe piața liberă la valori superioare pragului de 3 lei propus în inițiativă chiar și în retail-ul modern pentru apa minerală naturală plată/ minerală ambalată în recipiente de 500 ml. Acest lucru confirmă absența unei fundamentări tehnice a prețului propus și arată distorsiunile ce s-ar putea produce pe piață în condițiile în care prețul reglementat este sub cel final din retail-ul modern și la fel cu cel de producție, respectiv, 2,32 lei+ TVA pentru 500 ml.

Trebuie avut în vedere inclusiv că prin art. 17 din Ordonanța Guvernului nr. 99/2000 privind comercializarea produselor și serviciilor de piață, republicată, se prevede că *„este interzis oricărui comerciant să ofere sau să vândă produse în pierdere, cu excepția situațiilor prevăzute la art. 16 lit. a) -c), e) -i), precum și în cazul produselor aflate în pachete de servicii. Prin vânzare în pierdere, în sensul prezentei ordonanțe, se înțelege orice vânzare la un preț egal sau inferior costului de achiziție, (...)”*, costul de achiziție fiind egal cu prețul de cumpărare, taxele nerecuperabile, cheltuielile de transport-aprovizionare și alte cheltuieli accesorii necesare pentru punerea în stare de utilitate sau intrarea în gestiune a produsului respectiv.

Propunerea legislativă, prin stabilirea unui preț reglementat în anumite spații comerciale considerate ca având opțiuni limitate, nu ține cont nici de condițiile generale de afaceri și de specificul acestor afaceri, care presupune în multe situații existența unor costuri de chirie și logistice mai mari, a unui program prelungit/non-stop, a prezenței unor costuri de securitate și reguli stricte de aprovizionare (de ex.: în aeroporturi);

- în ceea ce privește accesul consumatorului la apa potabilă, în anul 2024 a fost promulgată Legea nr. 96/2024 pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 7/2023 privind calitatea apei destinate consumului uman (lege ce a intrat în vigoare la data de 18 aprilie 2024), actul normativ armonizând astfel legislația națională cu cea europeană, transpunând Directiva (UE) 2020/2184 privind calitatea apei destinată consumului uman. Legea nr. 96/2024 prevede, printre altele, obligativitatea ca unitățile de alimentație publică (restaurante, cafenele, cantine, terase etc.) să ofere apă de la robinet gratuit, la cerere, clienților acestora. De asemenea, în acest act normativ se precizează la art.16 alin. (3) că *„pentru a promova utilizarea apei potabile furnizate la robinet autoritățile administrației publice locale în colaborare*

cu furnizorii de apă instalează în spațiile publice echipamente de exterior și interior, atunci când este fezabil din punct de vedere tehnic, într-un mod care să fie proporțional cu necesitatea unor astfel de măsuri și ținând cont de condițiile locale specifice, cum ar fi clima și geografia”, și la alin. (4) că „pentru promovarea utilizării apei potabile furnizate la robinet, unitățile administrativ-teritoriale și furnizorii de apă vor implementa următoarele măsuri: [...] c) încurajarea furnizării apei potabile în administrații și clădiri publice prin montarea de dozatoare conectate la rețeaua publică de aprovizionare cu apă; d) furnizarea gratuită a apei potabile prin rețeaua de distribuție, pentru consumatorii din restaurante, cantine și servicii de catering.”

Măsurile adoptate astfel de autorități prin Legea nr. 96/2024 pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 7/2023 au avut în vedere, pe lângă componenta de mediu, de reducere a ambalajelor de plastic și gestionare a deșeurilor, o încurajare a consumului de apă de la robinet în detrimentul apei îmbuteliate. Astfel, consumatorii din spațiile menționate de legiuitor ar avea acces gratuit la apa potabilă oferită de către unitățile de alimentație publică amplasate în aceste zone. Atragem atenția pe această coordonată că prin această propunere legislativă se generează o interferență în piață, conducând astfel la o supra-reglementare a domeniului, în condițiile în care lipsesc norme de aplicare esențiale la Legea nr. 96/2024;

- coroborat cu adoptarea normelor de aplicare, asigurarea unui acces la apă în locațiile ce ar intra sub incidența propunerii legislative ar putea fi asigurată în mod echitabil și fără interferențe în mecanismele pieței libere prin instalarea cișmelelor și dozatoarelor de apă curată potabilă în aeroporturi, gări și alte spații vizate de propunerea legislativă.

Introducerea unui preț plafonat reprezintă o măsură excesivă în condițiile în care există soluții mai echilibrate pentru asigurarea accesului la o sursă vitală cum este apa, ce ar susține în același timp și eforturile de atingere a obiectivelor de mediu prin reducerea consumului de plastic, și pentru care există deja parțial un cadru legislativ în vigoare;

- deși în textul motivării propunerii legislative se face referire la o „*clientelă captivă*”, marea parte a spațiilor pentru care ar urma să se aplice măsura prețului reglementat se află în mediul urban și nu restricționează accesul cu lichide/ieșirea și achiziția din proximitate (ex.: gări, benzinării, stații de metrou, autogări etc). Astfel, comercianții din vecinătate, inclusiv micii comercianți, ar urma să fie afectați de o formă de concurență neloială ce ar fi generată de măsură, cu un impact

negativ în vânzări. În acest context, subliniem că și aeroporturile din România au început, odată cu instalarea de echipamente performante de scanare, să permită trecerea în zona de securitate cu lichide ambalate în recipiente cu capacitate mai mare de 100 ml, respectiv de până la 2 litri. Aeroportul Internațional „Avram Iancu” din Cluj-Napoca a implementat această decizie din 3 septembrie 2025. În lunile următoare sunt anunțate evoluții similare pe alte aeroporturi din România, inclusiv pe Aeroportul Internațional „Henry Coandă” din București. Inclusiv în zona de securitate a aeroporturilor, consumatorii vor avea oricum acces și la apă potabilă îmbuteliată achiziționată anterior, ceea ce face ca inclusiv oportunitatea reglementării să fie una redusă. În schimb, consumatorii riscă mai degrabă să fie afectați de reducerea stocurilor/ comercializării produselor cu preț reglementat în spațiile avute în vedere de inițiativa legislativă. Comercianții nu vor mai avea motivație să aducă produsul respectiv și consumatorii pot fi puși în fața situației fie de a trebui să achiziționeze apă potabilă în ambalaje mai mari de 500 ml, la un preț mai mare, fie de a opta pentru achiziția altor lichide, similar, la un preț mai mare decât cel practicat curent pentru produsele care ar urma să aibă prețul reglementat. De altfel, în marea parte a statelor Uniunii Europene nu există astfel de reglementări. Acolo unde au fost promovate abordări relativ similare (ex.: Grecia, Cipru), pe de o parte trebuie ținut cont că vorbim de piețe cu caracteristici distincte, diferite de cea românească (inclusiv din punct de vedere al disponibilității de apă potabilă din rețea, a fiscalității aplicate etc), iar pe de altă parte, au fost semnalate efecte adverse și provocări întâmpinate ulterior. Astfel, în Cipru, asociațiile de consumatori au atras deja atenția asupra dificultăților care apar în oferta de apă potabilă la preț reglementat în special în aeroporturi. De asemenea, tot în Cipru, prețul apei potabile îmbuteliate în ambalaje de 500 de ml este fixat doar pentru achizițiile de tip „to go”, nu și pentru consumul la masă, tocmai pentru că există costuri suplimentare în cazul acestor din urmă comercianți și măsura le-ar afecta sustenabilitatea afacerilor;

- în eventualitatea adoptării în forma curentă, inițiativa ar reprezenta o intervenție în mecanismele de piață contravenind prevederilor art. 135 alin. (1) din Constituția României, care statuează că *„economia României este economie de piață, bazată pe libera inițiativă și concurență”* și *„Statul trebuie să asigure libertatea comerțului, protecția concurenței loiale, crearea cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producție”*;
- de asemenea, s-ar încălca prevederile Legii concurenței nr.21/1996, cu modificările și completările ulterioare, care reglementează la art. 4 alin. (1) că *„prețurile*

produselor și tarifelor serviciilor și lucrărilor se determină în mod liber prin concurență, pe baza cererii și ofertei". Alin. (3) prevede, totodată, că „pentru sectoare economice determinate și în împrejurări excepționale, precum: situații de criză, de dezechilibru major între cerere și ofertă și disfuncționalitate evidentă a pieței, Guvernul poate dispune măsuri temporare pentru combaterea creșterii excesive a prețurilor sau chiar blocarea acestora. Aceste măsuri pot fi adoptate pentru o perioadă de 6 luni, care poate fi prelungită cu durate de cel mult 3 luni, cât timp persistă împrejurările care au determinat adoptarea respectivei hotărâri". Or, în acest caz nu există nici o fundamentare a existenței unor împrejurări excepționale, iar reglementarea este propusă pe un termen nedeterminat. Suplimentar, se impune proactiv efectuarea unei analize de impact și oportunitate care să determine cauzele care determină nivelul mai ridicat al prețurilor produselor alimentare comercializate în unitățile menționate;

- de asemenea, chiar și pe această coordonată, printr-o decizie de la finalul anului 2024, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a decis că plafoanele de preț introduse de guvernul ungar la mai multe produse alimentare sunt incompatibile cu regulile Uniunii Europene în materie de concurență și „subminează liberul acces al comercianților la piață în condiții de concurență efectivă și perturbă întregul lanț de aprovizionare”.

**Președinte,
Sterică FUDULEA**

