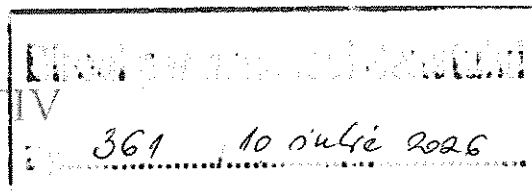


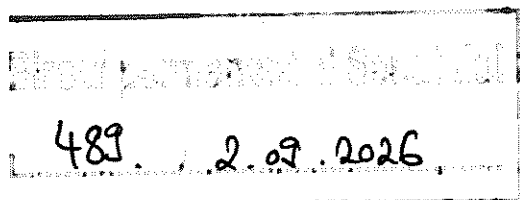
CONSILIUL LEGISLATIV



AVIZ

**referitor la propunerea legislativă privind cerințele de
informare prin etichetare pentru apa
de izvor și apa de masă îmbuteliată**

Analizând propunerea legislativă privind cerințele de informare prin etichetare pentru apa de izvor și apa de masă îmbuteliată (b361/08.06.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/2900/15.06.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D550/15.06.2026,



CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Potrivit prevederilor art. 1, *„Prezenta lege stabilește cerințe suplimentare de informare a consumatorilor privind originea și tratamentele aplicate apei de izvor și apei de masă îmbuteliate, comercializate pe teritoriul României”, care „urmăresc asigurarea unui nivel ridicat de protecție a consumatorilor și prevenirea practicilor susceptibile să inducă în eroare cu privire la originea apei”.*

Astfel cum rezultă din cuprinsul Expunerii de motive, *„proiectul de lege prevede obligativitatea indicării pe etichetă a categoriei produsului, a localității în care este situată sursa de captare a apei utilizate pentru fabricarea produsului, precum și a tratamentelor aplicate, după caz. Aceste informații sunt considerate esențiale pentru asigurarea unei informări clare și neechivoce a consumatorilor și pentru creșterea gradului de transparență pe piața apei îmbuteliate”.*

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

4. Referitor la **Expunerea de motive**, subliniem că aceasta este redactată succint și nu respectă **structura** instrumentului de prezentare și motivare prevăzută la **art. 31** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Semnalăm că nu sunt clar prezentate cerințele care reclamă intervenția normativă și nici principiile de bază, cu evidențierea implicațiilor pe care reglementarea propusă le are asupra legislației în vigoare.

Precizăm că, potrivit considerentelor exprimate în Decizia Curții Constituționale nr. 682/2012, *„Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, [...], încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art. 1 alin. (5) [...]”*. Totodată, sunt aplicabile și considerentele statuate prin Decizia Curții Constituționale nr. 139/2019¹.

Astfel, semnalăm că niciuna dintre măsurile vizate prin prezenta propunere legislativă nu este justificată în instrumentul de motivare și prezentare.

De asemenea, în redactarea Expunerii de motive nu se utilizează un limbaj specific stilului normativ, ci anumite exprimări improprii unui instrument de prezentare și motivare, dintre care exemplificăm: *„urmărește reducerea riscului de **confuzie** între diferitele categorii de produse aflate pe piață și asigurarea unui nivel comparabil de informare pentru consumatori”* sau *„proveniența apei reprezintă un **element relevant pentru decizia economică a consumatorului**”*.

5. Menționăm că prezenta propunere legislativă nu întrunește cerințele Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora tehnica legislativă asigură sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și **conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ**, iar normele de tehnică legislativă definesc **părțile constitutive ale**

¹ „Fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate, întrucât previne arbitrarul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale”.

actului normativ, structura, forma și modul de sistematizare a conținutului acestuia, procedeele tehnice privind modificarea, completarea, abrogarea, publicarea și republicarea actelor normative, precum și **limbajul și stilul actului normativ**, fiind **obligatorii** la elaborarea proiectelor de acte normative.

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. Referitor la acest aspect, menționăm că, potrivit art. 6 alin. (1) teza I 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. [...]”*.

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 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, aceasta 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 legii**⁴.

În acest sens, precizăm următoarele:

5.1. Referitor la modalitatea de reglementare, menționăm că demersul normativ propus trebuie raportat la actualele realități legislative 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

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.

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.

art. 13, 14 și 16 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Semnalăm că, în ceea ce privește „**cerințele suplimentare de informare a consumatorilor privind originea și tratamentele aplicate apei de izvor și apei de masă îmbuteliate**” preconizate a fi reglementate prin prezenta propunere legislativă, există în vigoare mai multe acte normative interne și europene cu caracter general și special care reglementează aceste obligații.

5.1.1. Astfel, obiectul propunerii legislative este reglementat generic în mai multe acte normative, dintre care menționăm **Hotărârea Guvernului nr. 1020/2005 pentru aprobarea Normelor tehnice de exploatare și comercializare a apelor minerale naturale, cu modificările și completările ulterioare**⁵, care la art. 19 alin. (1) enumeră printre informațiile obligatorii pe care etichetarea apelor minerale naturale trebuie să le conțină „**locul unde este exploatată sursa și numele acesteia**” [lit. b)] și „**indicarea eventualelor tratări prevăzute la art. 8 lit. b) și c)**”⁶ [lit. c)].

Totodată, dispozițiile art. 26 stabilesc pentru „**apa de izvor**” **definiția și cerințele aplicabile, inclusiv sub aspectul etichetării, prin instituirea obligației menționării locului de exploatare a sursei și a denumirii acesteia**⁷.

De asemenea, sunt incidente și dispozițiile **Ordonanței Guvernului nr. 7/2023 privind calitatea apei destinate consumului**

⁵ Hotărârea Guvernului nr. 1020/2005 a transpus prevederile Directivei 2009/54/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 18 iunie 2009 privind exploatarea și comercializarea apelor minerale naturale, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. L 164 din 26 iunie 2009, precum și ale Directivei 2003/40/CE a Comisiei din 16 mai 2003 de stabilire a listei, limitelor de concentrație și cerințelor de etichetare pentru constituenții apelor minerale naturale, precum și a condițiilor de utilizare a aerului îmbogățit cu ozon pentru apele minerale naturale și apele de izvor, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. L 126 din 22 mai 2003.

⁶ „Art. 8. - Apa minerală naturală, așa cum se prezintă la sursă, nu poate face obiectul nici unei tratări sau adăugări, cu excepția următoarelor proceduri:

b) separarea compușilor din fier, mangan, sulf și arsen din anumite ape minerale naturale, prin tratamentul cu aer îmbogățit cu ozon, în măsura în care acest tratament nu afectează compoziția apei în ceea ce privește constituenții caracteristici care îi conferă proprietățile și cu condiția ca:

(i) tratamentul să respecte condițiile de utilizare care urmează să fie stabilite de către Comisia Europeană, după consultarea Autorității Europene pentru Siguranța Alimentară, instituită prin Regulamentul (CE) nr. 178/2002 al Parlamentului European și al Consiliului din 28 ianuarie 2002 de stabilire a principiilor și a cerințelor generale ale legislației alimentare, de instituire a Autorității Europene pentru Siguranța Alimentară și de stabilire a procedurilor în domeniul siguranței produselor alimentare;

(ii) tratamentul să fie notificat Ministerului Sănătății și să facă obiectul unui control specific din partea acestuia;

c) separarea constituenților indezirabili, alții decât cei prevăzuți la lit. a) sau b), în măsura în care acest tratament nu modifică compoziția apei în ceea ce privește constituenții caracteristici care îi conferă proprietățile și cu condiția ca:

(i) tratamentul să respecte condițiile de utilizare care urmează să fie stabilite de către Comisia Europeană, după consultarea Autorității Europene pentru Siguranța Alimentară;

(ii) tratamentul să fie notificat Ministerului Sănătății și să facă obiectul unui control specific din partea acestuia.”

⁷ „Termenul **«apă de izvor»** este rezervat unei ape destinate consumului uman, în stare naturală și îmbuteliată la sursă, care:

a) **satisface condițiile microbiologice prevăzute la art. 12 și 13;**

b) **satisface condițiile de exploatare prevăzute la pct. 2 și 3 din anexa nr. 2, care vor fi respectate în totalitate pentru apa de izvor;**

c) **satisface cerințele în materie de etichetare prevăzute la art. 19 alin. (1) lit. b) și c) și la art. 20 - 22 alin. (1);**

d) **nu a suferit altă tratare decât cele prevăzute la art. 8 - 11;**

d¹) **alte tratări pot fi autorizate de către Comisia Europeană;**

e) **îndeplinește criteriile de potabilitate prevăzute în legislația românească, referitoare la apele potabile”.**

uman, aprobată cu modificări prin Legea nr. 321/2003, cu modificările și completările ulterioare, act normativ care dezvoltă condițiile de calitate și tratamentele admise pentru apa destinată consumului uman (în special prin dispozițiile **art. 3, 5, 6, 8 și 9**, coroborate cu cele din **anexele nr. 1 și 2**).

În plus, în legătură cu produsul „apă de masă”, semnalăm că în **anexa nr. 2 la Normele de supraveghere, monitorizare și inspecție sanitară a calității apei potabile**, aprobate prin **Hotărârea Guvernului nr. 971/2023**, la lit. **B** este reglementată **Procedura de notificare a apelor potabile îmbuteliate comercializate sub denumirea de apă de masă, altele decât apele minerale naturale, sau decât apele de izvor**, potrivit căreia „*Producătorul, importatorul sau responsabilul cu punerea pe piață pentru prima dată a apei potabile îmbuteliate comercializată sub denumirea de apă de masă va depune la secretariatul INSP cererea de notificare a produsului, însoțită de dosarul de produs*”, **dosar** care trebuie să cuprindă, printre alte documente, și „*eticheta produsului în conformitate cu legislația în vigoare, în format electronic și tipărit. În situația în care apa de masă îmbuteliată a fost supusă unui procedeu de tratare care îi modifică compoziția originală sau în care a fost adăugat dioxid de carbon, trebuie să apară pe etichetă sintagma «tratată» lângă numele produsului de pe eticheta principală; modificarea rezultată în urma tratamentului trebuie să fie declarată pe etichetă*”.

5.1.2. Din punct de vedere al dreptului Uniunii Europene sunt incidente dispozițiile **Regulamentului (UE) nr. 1169/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2011 privind informarea consumatorilor cu privire la produsele alimentare, de modificare a Regulamentelor (CE) nr. 1924/2006 și (CE) nr. 1925/2006 ale Parlamentului European și ale Consiliului și de abrogare a Directivei 87/250/CEE a Comisiei, a Directivei 90/496/CEE a Consiliului, a Directivei 1999/10/CE a Comisiei, a Directivei 2000/13/CE a Parlamentului European și a Consiliului, a Directivelor 2002/67/CE și 2008/5/CE ale Comisiei și a Regulamentului (CE) nr. 608/2004 al Comisiei.**

Acest act juridic european instituie principiile generale privind informarea corectă a consumatorilor și mențiunile obligatorii aplicabile produselor alimentare, inclusiv ale apei îmbuteliate, stabilind că informațiile de pe etichetă trebuie să fie clare, precise și să nu inducă în eroare, în special sub aspectul naturii, identității și caracteristicilor produsului, **fiind, totodată, obligatoriu în toate elementele sale și**

direct aplicabil în statele membre, potrivit art. 288 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene⁸.

În acest sens, semnalăm că **prevederile preconizate prin prezentul proiect exced sau se suprapun cadrului normativ european** instituit de prevederile art. 7 și art. 9 alin. (1) din regulamentul menționat *supra*.

De asemenea, potrivit dispozițiilor art. 39 din același regulament european, „statele membre pot adopta dispoziții privind mențiuni obligatorii suplimentare pentru anumite tipuri sau categorii de produse alimentare” numai dacă aceste măsuri pot fi justificate, iar „statele membre oferă dovezi conform cărora majoritatea consumatorilor consideră că furnizarea acestor informații prezintă o importantă deosebită”.

Prin urmare, soluția legislativă propusă la art. 5 alin. (1) din proiect, respectiv „Eticheta produsului *cuprinde obligatoriu denumirea localității și a județului în care este situată sursa de captare* utilizată pentru fabricarea produsului”, nu apare ca fiind aplicabilă în cazul produselor importate, cu atât mai mult cu cât este insuficient fundamentată în cuprinsul *Expunerii de motive*.

În aceste condiții, se impune o justificare concretă a necesității instituirii acestor noi obligații în sarcina operatorilor economici, pentru a evita crearea unor potențiale bariere comerciale în cadrul pieței interne a Uniunii Europene, cu impact asupra liberei circulații a mărfurilor

Totodată, pentru *apele minerale naturale* și *apele de izvor* sunt incidente dispozițiile Directivei 2009/54/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 18 iunie 2009 privind exploatarea și comercializarea apelor minerale naturale⁹, în special prevederile art. 7 - 9, care stabilesc cerințe specifice de etichetare, precum indicarea denumirii categoriei de apă, a sursei și a locului de exploatare, precum și, după caz, a compoziției analitice.

Față de aceste aspecte, relevăm că art. 16 alin. (1) din legea menționată *supra* prevede: „În procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative.

⁸ Menționăm cu titlu general că, regulamentele europene sunt acte juridice obligatorii ale Uniunii Europene, cu aplicabilitate directă și generală, care devin acte cu putere de lege în toate statele membre simultan, creând drepturi și obligații ce pot fi invocate direct de cetățeni, fără a necesita transpunere în legislația națională, asigurând astfel uniformitatea aplicării legislației europene.

⁹ Transpusă în legislația națională prin Hotărârea Guvernului nr. 1020/2005 pentru aprobarea Normelor tehnice de exploatare și comercializare a apelor minerale naturale, cu modificările și completările ulterioare.

Pentru sublinierea unor conexiuni legislative se utilizează norma de trimitere”.

Cu privire la **art. 16** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, Curtea Constituțională, reiterând jurisprudența anterioară, a statuat că **„ori de câte ori există o dublare sau o suprapunere între diverse soluții sau ipoteze normative cuprinse în două sau mai multe articole ori legi, se constată existența unui paralelism legislativ contrar art. 1 alin. (5) din Constituție”¹⁰.**

Totodată, precizăm 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”.**

Pe cale de consecință, având în vedere că obiectul de reglementare al prezentei propuneri legislative este prevăzut generic în actele normative enunțate mai sus, ar fi fost mai indicată o intervenție legislativă asupra unuia sau unora dintre acestea, iar nu elaborarea unui nou act, ceea ce ar fi în concordanță și cu prevederile art. 15 alin. (3) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la norma derogatorie, în cazul în care soluțiile legislative cuprind dispoziții diferite în raport cu reglementarea cadru.

5.2. Pe de altă parte, analizând conținutul prezentului proiect, semnalăm că textul propunerii legislative este redactat într-o manieră succintă (**11 articole**) și generală, care nu este specifică normelor de tehnică legislativă.

Subliniem, în acest sens, că dispozițiile propuse nu au caracter normativ și obligatoriu, neavând capacitatea de a constitui adevărate norme juridice. Totodată, normele preconizate nu asigură predictibilitate și claritate, specifice limbajului normativ.

Exemplificăm, în cele ce urmează, câteva aspecte referitoare la **redactarea necorespunzătoare din punct de vedere al tehnicii legislative** a prezentei propuneri legislative:

a) astfel, chiar din **titlul** propunerii legislative, se constată că intenția de reglementare este exprimată ambiguu, prin folosirea expresiei **„cerințe de informare prin etichetare”**, fapt ce va genera confuzii în aplicarea actului normativ;

b) menționăm că, în formularea propusă, textul preconizat pentru **alin. (2) al art. 1** este declarativ și nu reprezintă o veritabilă normă juridică;

¹⁰ Decizia Curții Constituționale nr. 242/2020, publicată în Monitorul Oficial al României. Partea I, nr. 578 din 1 iulie 2020.

c) referitor la textul preconizat pentru **art. 2 alin. (3)**, semnalăm că acesta reia soluția legislativă prevăzută la **art. 1**, fapt ce contravine dispozițiilor art. 16 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare;

De asemenea, la **alin. (4)**, semnalăm că formularea „stabilit prin legislația Uniunii Europene și prin legislația națională” este generală și nu conferă claritate și precizie normei.

Ca urmare, pentru rigoare normativă, se impunea menționarea dispozițiilor incidente în cauză, asigurându-se astfel respectarea prevederilor art. 50 alin. (2) și (3) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Această observație este valabilă, în mod corespunzător, și pentru textul preconizat pentru **art. 6 alin. (1)**, cu referire la sintagma „tratamente care, potrivit legislației aplicabile, trebuie declarate”.

d) la **art. 4 alin. (1) și (2)**, soluțiile propuse dublează reglementările interne existente în materia etichetării, fără a rezulta în mod clar elementul de noutate, iar la **alin. (3)** textul reia interdicția generală de inducere în eroare a consumatorilor, deja reglementată, ceea ce conduce la o **dublă reglementare**, aspect contrar normelor de tehnică legislativă;

e) la **art. 6 alin. (2)**, norma are caracter facultativ, fără a stabili condițiile de aplicare, ceea ce poate genera practici neunitare;

f) la **art. 7**, precizăm că, în actuala formulare, norma propusă este lipsită de claritate, întrucât nu se face distincție între atribuțiile de **control** și cele de **constatare și sancționare a contravențiilor** și, în plus, nu este **corelată** cu dispozițiile preconizate la **art. 9 alin. (3)**;

g) semnalăm, totodată, că proiectul este deficitar și în ceea ce privește **reglementarea răspunderii contravenționale**, astfel încât aplicarea în practică a respectivelor norme ar fi imposibilă;

Astfel, pentru respectarea normelor de tehnică legislativă și pentru corelare cu dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, textele propuse pentru **art. 8 și 9** ar fi trebuit comasate într-un singur articol, redactat potrivit următorului model:

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

a) nerespectarea dispozițiilor art. ... alin. (...) cu amendă de la ... lei la ... lei;

b) nerespectarea dispozițiilor art. ... cu amendă de la ... lei la ... lei”.

De asemenea, menționăm că textul propus pentru **art. 9 alin. (2)** este superfluu, întrucât criteriile de individualizare a sancțiunilor contravenționale sunt prevăzute în cuprinsul art. 21 alin. (3) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare.

În plus, precizăm că norma privind aplicarea, în ceea ce privește contravențiile, a dispozițiilor Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 de la **alin. (4) al art. 9** este improprie stilului normativ și ar fi trebuit să fie redată, astfel:

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

h) semnalăm, totodată, că nici formularea „se aplică **după** expirarea unui termen a 12 luni de la data intrării în vigoare a prezentei legi” din textul preconizat pentru **art. 10 alin. (1)** nu corespunde rigorilor de tehnică legislativă impuse de Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

*

* *

Față de cele mai sus menționate, apreciem că soluția legislativă preconizată trebuie reconsiderată în totalitate, în vederea respectării dispozițiilor legale, întrucât, în forma prezentată, aceasta nu poate fi promovată.

PRESEDINTE

Florin IORDACHE

București

Nr. 650/09.07.2026