

3 noiembrie 2025

**Către: Comisia economică, industriei, servicii, turism și antreprenariat
Sorin Vlașin, Președinte**

**Ref: Propunere legislativă privind stabilirea prețului maxim de vânzare pentru apa potabilă
îmbuteliată comercializată în spații cu opțiuni limitate pentru consumatori (L455/2025)**

Stimate domnule Președinte,

În numele Camerei de Comerț Americane în România (AmCham România), prin Comitetul pentru Legislație comercială, dorim să vă transmitem **solicitarea de a susține respingerea Propunerii legislative privind stabilirea prețului maxim de vânzare pentru apa potabilă îmbuteliată comercializată în spații cu opțiuni limitate pentru consumatori (L455/2025)**, aflată la raport la Comisia economică, industriei, servicii, turism și antreprenariat din Senat.

Pe scurt, prevederile propunerii contravin cadrului constituțional și legal, ar produce distorsiuni puternice pe piață și riscă să producă efecte negative pentru consumatori, în pofida scopului laudabil al inițiatorilor.

Inițiativa reglementează introducerea unui preț maxim de vânzare cu amănuntul de 3 lei a apei potabile îmbuteliate – apă de masă, apă de izvor, apă minerală naturală plată sau carbogazoasă – ambalată în recipiente de 500 de ml, și comercializată în spații definite ca având opțiuni limitate pentru consumatori: 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 și orice alt spațiu comercial care, prin natura amplasamentului și a condițiilor de acces, consumatorul nu dispune de alternative rezonabile pentru achiziționarea apei potabile.

Considerente privind legislația concurenței

Pe de altă parte, Legea concurenței nr. 21/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare („**Legea concurenței**”) consacră **principiul fundamental al formării prețurilor prin liberă concurență, pe baza cererii și a ofertei** [art. 4 alin. (1)]. Conform art. 4 din Legea concurenței, există doar anumite împrejurări și situații excepționale în care **Guvernul** poate interveni asupra prețurilor, exclusiv cu caracter temporar și cu avizul Consiliului Concurenței:

1. atunci când concurența este „exclusă sau substanțial restrânsă prin **efectul legii** sau datorită **existenței unei poziții de monopol**” – în cazul de față, aplicarea art. 4 alin. (2) din Legea concurenței este nejustificată, atâta vreme cât operatorii economici din spațiile comerciale vizate de Proiectul de lege **nu dețin o poziție de monopol și nici nu există situație de restrângere a concurenței ca efect al unei legi**;
2. pentru sectoare economice determinate și în împrejurări excepționale, precum: situații de criză, dezechilibru major între cerere și ofertă și disfuncționalitate **evidentă** a pieței – în cazul de față, aplicarea art. 4 alin. (3) din Legea concurenței este nejustificată, în expunerea de motive fiind invocate aspecte precum „poziția dominantă *de facto*”, „prețuri excesive și nejustificate”, „concurență care nu funcționează în mod real”, concepte de drept substanțial asupra cărora (i) nu există o evidență și (ii) Consiliul Concurenței deține prerogativele legale pentru investigare și constatare.

Rezultă din cele de mai sus faptul că legislația în materia concurenței nu permite adoptarea unei legi, prin procedura legislativă în Parlament, prin care să se consacre o plafonare generală și perpetuă a prețurilor, la un nivel stabilit în mod arbitrar. Fără a contesta prerogativa Parlamentului de a adopta legi indiferent de domeniul de reglementare, aducem în atenție și următoarele aspecte esențiale legiferării în materia concurenței:

- **stabilirea și modificarea regulilor în materia concurenței reprezintă competența exclusivă a Uniunii Europene („UE”), acestea sunt reglementate la nivel UE și au fost armonizate în România ca parte a procesului de aderare la UE, dinainte de anul 2007** – așadar, orice act normativ care reglementează aspecte de concurență sau derogă de la principiile de concurență deja reglementate prezintă un risc major ca România să încalce competența exclusivă a UE în materia concurenței;
- conform Raportului Consiliului Concurenței privind evoluția concurenței în sectoare cheie (2023):
 - este esențial ca măsurile intervenționiste asupra prețurilor să fie stabilite **după ce au fost realizate analize amănunțite, pentru a evita riscurile de destabilizare a pieței;**
 - este recomandat ca aceste măsuri să fie adoptate **doar în ultimă instanță, ca reacție pe termen scurt într-o situație de criză** – un exemplu în acest sens este Germania, care a folosit alte pârghii pentru detensionarea situației problematice generate de criza energetică, adoptând măsura de plafonare a prețului la energie numai după ce, în urma unei analize ample realizată de experți, s-a constatat că măsurile aplicate nu au efecte îndeajuns de puternice, iar intervenția la nivelul prețului este imperioasă. Într-un final, măsura de plafonare aplicată în Germania a fost stabilită strategic, având o componentă de stimulare a economisirii de energie în rândul tuturor consumatorilor;
 - este important ca plafonarea să aibă loc pentru o **perioadă scurtă**, cu precădere atunci când nu sunt aplicate compensări, iar **nivelul plafonului să fie stabilit în urma unor analize amănunțite ale pieței**, pentru a se afla sub prețul de echilibru, dar în același timp pentru a nu determina o scădere drastică a ofertei.

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 maghiar 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 aprovizionare¹.

Considerente ce țin de funcționarea pieței

Spre deosebire de intervenții 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 din cauza nivelului ridicat de taxe care intră în componența prețului final al apei minerale naturale plate/carbogazoase îmbuteliate, odată cu creșterea cotei de TVA aplicabile la 11% *s-a ajuns deja pe piața liberă la valori superioare pragului de 3 lei propus în inițiativă* chiar și în retailul modern pentru apa minerală

¹ <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=290015&pageIndex=0&doclang=ro&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=9545294>

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 retailul modern și la fel cu cel de producție, respectiv, 2,32 lei+ TVA pentru 500 ml. Trebuie avut în vedere inclusiv că prin O.G. nr. 99/2000 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”*.

Intervenția care ar fi realizată de legiuitor 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 (spre exemplu în aeroporturi).

În ceea ce privește accesul consumatorului la apa potabilă, dorim a preciza că 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 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 că [art. 16 alin. (3)] *„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 că [alin. (4)] „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 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 acest proiect 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.

Considerente privind impactul asupra consumatorilor

Deși în textul motivării inițiativei se face referire la o *„clientelă captivă”*, **marea majoritate a spațiilor pentru care ar urma să se aplice măsura prețului reglementat se află în mediul urban și în locuri unde nu restricționează accesul cu lichide/ieșirea și achiziția din proximitate** (ex. gări, benzinării, stațiile 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, dorim să 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 2l*. Aeroportul Internațional „Avram Iancu” din Cluj-Napoca a implementat această decizie din 3 septembrie. În lunile următoare sunt anunțate evoluții similare pe alte aeroporturi din România, inclusiv pe Aeroportul Internațional „Henri Coandă” 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.*

De altfel, în *cvasi-majoritatea 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 potabile 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.

Considerente privind tehnica legislativă

Nu în ultimul rând, subliniem faptul că atât Proiectul, cât și expunerea de motive ce îl însoțește, încalcă flagrant normele obligatorii de tehnică legislativă, prin utilizarea unor concepte improprii, nedefinite în cuprinsul Propunerii legislative și prin reglementarea de o manieră neclară și neexhaustivă a (i) obligației legale și a (ii) condițiilor de existență a unei eventuale încălcări, deși Proiectul include în sfera de reglementare fapte de natură contravențională pentru care sunt prevăzute sancțiuni semnificative în caz de neconformare.

Din această perspectivă, nu este clar care sunt operatorii economici supuși obligației de a practica un preț reglementat și nici care este modalitatea de a stabili aplicabilitatea viitoarei legi. În plus, expunerea de motive este nefondată și superficial întocmită. Fără a detalia toate aspectele deficitare în materia tehnicii legislative, facem trimitere la Avizul nr. 812/28.10.2025, emis de Consiliul Legislativ, care, deși este favorabil propunerii, enumeră toate observațiile de ordin legislativ, pe baza cărora Proiectul ar trebui, de fapt, respins.

Concluzie

Având în vedere toate argumentele furnizate în cadrul prezentului material, încheiem prin a reitera solicitarea pe care v-o adresăm de a nu susține adoptarea Propunerii legislative privind stabilirea prețului maxim de vânzare pentru apa potabilă îmbuteliată comercializată în spații cu opțiuni limitate pentru consumatori (B434/2025).

Vă mulțumim și vă stăm la dispoziție pentru informații suplimentare pe marginea prezentului demers.

Cu stimă,

Mihaela Stancu

Președinte, Comitetul pentru Legislație Comercială
AmCham România