

ROMÂNIA
AVOCATUL POPORULUI

RAPORT SPECIAL

**privind dreptul consumatorului de a fi informat asupra
sursei de proveniență a apei de masă**

București, aprilie 2014

I. SCOPUL RAPORTULUI SPECIAL

În temeiul art. 26 alin. (2) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, cu modificările și completările ulterioare, Avocatul Poporului, în calitate sa de garant al respectării drepturilor și libertăților fundamentale, atunci când constată, cu prilejul cercetărilor întreprinse, lacune în legislație sau cazuri grave de corupție ori de nerespectare a legilor țării, prezintă un raport, conținând cele constatate, președinților celor două Camere ale Parlamentului sau, după caz, primului – ministru.

În acest context se înscrie și prezentul Raport special care își propune să evidențieze problemele cu care se confruntă consumatorii în situația în care de pe eticheta unui produs vital cum este apa lipsesc informațiile absolut necesare privind sursa de proveniență.

II. CADRUL LEGISLATIV

1. La nivel național

Acte normative:

- ▶ Legea nr. 458/2002 privind calitatea apei potabile, republicată;
- ▶ Ordinul Ministrului Sănătății nr. 341/2007 pentru aprobarea normelor de igienă și a procedurii de notificare a apelor potabile îmbuteliate altele decât apele minerale naturale sau decât apele de izvor, comercializate sub denumirea de apă de masă;
- ▶ Normele tehnice din 1 septembrie 2005 de exploatare și comercializare a apelor minerale naturale, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 1020/2005;
- ▶ Normele metodologice din 7 februarie 2002 privind etichetarea alimentelor, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 106/2002 privind etichetarea alimentelor.

Apa potabilă, este definită de art. 2 pct. 1 din Legea nr. 458/2002 privind calitatea apei potabile, republicată, ca fiind apa destinată consumului uman, după cum urmează:

"a) orice tip de apă în stare naturală sau după tratare, folosită pentru băut, la prepararea hranei ori pentru alte scopuri casnice, indiferent de originea ei și indiferent dacă este furnizată prin rețea de distribuție, din rezervor sau este distribuită în sticle ori în alte recipiente; (...)."

La nivel național, apa potabilă îmbuteliată trebuie să îndeplinească cerințele Ordinului Ministrului Sănătății nr. 341/2007 pentru aprobarea normelor de igienă și a procedurii de notificare a apelor potabile îmbuteliate altele decât apele minerale naturale sau decât apele de izvor, comercializate sub denumirea de apă de masă.

Potrivit art. 27 din Normele tehnice din 1 septembrie 2005 de exploatare și comercializare a apelor minerale naturale, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 1020/2005, "Orice apă îmbuteliată destinată consumului alimentar, alta decât "apa minerală naturală" sau "apa de izvor", se comercializează sub denumirea de "apă de masă". Aceleași norme prevăd la art. 19 alin. (1) lit. b) obligativitatea înscrierii pe eticheta apei minerale naturale a locului unde este exploatată sursa și numele acesteia.

Conform art. 14 alin. (1) pct. 1 din Normele de igienă din 20 februarie 2007 privind apele potabile îmbuteliate, altele decât apele minerale naturale sau decât apele de izvor, comercializate sub denumirea de apă de masă, aprobate prin Ordinul Ministrului Sănătății nr. 341/2007, etichetarea se supune condițiilor din Hotărârea Guvernului nr. 106/2002 privind etichetarea alimentelor, cu modificările și completările ulterioare, ș.a.

Pct. 21 alin. final, din Anexa 1^a) la Normele metodologice din 7 februarie 2002 privind etichetarea alimentelor, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 106/2002 privind etichetarea alimentelor, prevede:

"Ape îmbuteliate, altele decât apa minerală și apa de izvor

a) se inscripționează cu denumirea "apă de masă gazoasă" sau apă de masă carbogazoasă" apa potabilă la care s-a adăugat dioxid de carbon alimentar;

b) se inscripționează cu denumirea "apă de masă mineralizată artificial" apa potabilă la care s-au adăugat săruri minerale. Acestea se înscriu în lista cuprinzând ingredientele în ordinea descrescătoare a importanței lor cantitative în momentul introducerii în fabricație.

În cazul în care produsul conține dioxid de carbon alimentar, denumirea sub care se vinde produsul se completează cu mențiunea "carbogazoasă".

Cele trei cuvinte "apă mineralizată artificial" se înscriu unele lângă altele, cu caractere de aceeași mărime și cu aceeași culoare.

În cazurile menționate la lit. a) și b) eticheta nu va conține referiri, semne sau figuri care să creeze confuzii de orice fel cu apa minerală naturală, să inducă în eroare consumatorul asupra localizării geografice a apei, să îi atribuie apei efecte sau recomandări terapeutice ori să facă precizări asupra compoziției chimice a acesteia. "

Observăm că pct. 21 alin. final, din Anexa 1^a) la Normele metodologice din 7 februarie 2002 privind etichetarea alimentelor, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 106/2002, se referă la "apă de masă gazoasă", "apă de masă carbogazoasă" sau "apă de masă mineralizată artificial", **și nu la apă de masă, necarbogazoasă**, cum este cea din cazul în speță.

Punctele 3 și 4 ale art. 15 din Normele de igienă din 20 februarie 2007 privind apele potabile îmbuteliate, altele decât apele minerale naturale sau decât apele de izvor, comercializate sub denumirea de apă de masă, aprobate prin Ordinul Ministrului Sănătății nr. 341/2007 prevăd expres că eticheta nu va conține:

- numele localității sau un loc anume specificat, care nu trebuie să facă parte din numele definitiv al produsului decât dacă se referă la o apă clasificată după origine, captată de la locul al cărui nume este menționat pe etichetă;

- folosirea oricăror precizări sau a oricăror pictoriale care pot crea confuzii ori pot induce în eroare consumatorii în legătură cu natura, originea, compoziția sau proprietățile apelor potabile îmbuteliate este interzisă la punerea acestora în vânzare.

Astfel, observăm că:

- legislația în materie supune etichetarea apei de masă la regulile aplicabile etichetării alimentelor;

- dă posibilitatea comerciantului să nu indice pe eticheta apei de masă sursa de proveniență;

- normele legale în materie nu permit înscrierea pe eticheta apei de masă a unor elemente, precum denumirea sursei de exploatare, prin care se creează confuzii cu apa minerală naturală.

În consecință, pe eticheta apei de masă este trecut un anumit nume de distribuitor, care nu are obligația de a informa cumpărătorul de unde a luat și a îmbuteliat acea apă.

2. La nivel european

► Directiva nr. 2000/13/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 martie 2000 privind apropierea legislațiilor statelor membre referitoare la etichetarea și prezentarea produselor alimentare, precum și la publicitatea acestora, cu modificările și completările ulterioare;

► Regulamentul (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.

La nivel european, în ceea ce privește etichetarea acestor produse, sunt aplicabile dispozițiile Directivei nr. 2000/13/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 martie 2000 privind apropierea legislațiilor statelor membre referitoare la etichetarea și prezentarea produselor alimentare, precum și la publicitatea acestora, cu modificările și completările ulterioare, **transpusă în legislația națională prin Hotărârea Guvernului nr. 106/2002 privind etichetarea alimentelor, cu modificările și completările ulterioare.**

Două din principiile enunțate în Directiva nr. 2000/13/CE sunt următoarele:

- orice reglementare cu privire la etichetarea produselor alimentare trebuie să se întemeieze, în primul rând, **pe imperativul informării și protecției consumatorului;**
- o etichetare detaliată privind natura exactă și caracteristicile produselor, care permite consumatorului **să aleagă în cunoștință de cauză**, este cea mai adecvată în măsura în care acesta creează cele mai puține obstacole în calea libertății schimburilor.

Art. 3 alin. (1) pct. 8 din Directiva nr. 2000/13/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 martie 2000 privind apropierea legislațiilor statelor membre referitoare la etichetarea și prezentarea produselor alimentare, precum și la publicitatea acestora, reglementând etichetarea produselor alimentare prevede ca **mențiune obligatorie:**

"Locul de origine sau de proveniență în cazurile în care omiterea acestei mențiuni ar putea induce consumatorul în eroare cu privire la originea sau proveniența reală a produsului alimentar".

La 25 octombrie 2011, Parlamentul European și Consiliul au adoptat Regulamentul (UE) nr. 1169/2011 privind informarea consumatorilor cu privire la produsele alimentare (denumit „regulamentul ICPA”). Regulamentul ICPA modifică dispozițiile existente privind etichetarea produselor alimentare în Uniune **pentru a permite consumatorilor să facă alegeri în cunoștință de cauză** și să utilizeze în mod sigur produsele alimentare, asigurând în același timp libera circulație a produselor alimentare fabricate și comercializate în mod legal.

Regulamentul a intrat în vigoare la 12 decembrie 2011. Se aplică de la **13 decembrie 2014**, cu excepția dispozițiilor referitoare la declarația nutrițională care se aplică începând cu 13 decembrie 2016.

Uniunea Europeană își îmbunătățește reglementările referitoare la etichetarea produselor alimentare, astfel încât consumatorul să dispună de informații esențiale, lizibile și ușor de înțeles pentru a cumpăra produse în cunoștință de cauză.

Art. 26 alin. (2) din acest Regulament prevede că "mențiunile privind țara de origine sau locul de proveniență sunt obligatorii: (a) în cazul în care lipsa acestor informații ar putea induce consumatorul în eroare în ceea ce privește adevărata țară de origine sau adevăratul loc de proveniență a produsului alimentar, în special dacă informațiile care însoțesc produsul alimentar sau eticheta în ansamblul ei ar sugera în alt fel că produsul are o altă țară de origine sau un alt loc de proveniență".

Acest Regulament prevede reguli mai stricte de etichetare a alimentelor. Cu titlu de exemplu, dacă în prezent, este obligatorie indicarea originii/provenienței doar pentru carnea de vită și mânzat, precum și pentru câteva alte produse (cum ar fi: mierea de albine, fructe și ulei de măsline), în urma intrării în vigoare a noului regulament, această obligație va fi extinsă și la carnea de animale din specia porcină, ovină, caprină și carnea de păsări.

Mai mult, începând de la 13 decembrie 2016, Regulamentul (UE) nr. 1169/2011 impune obligativitatea etichetării nutriționale, indiferent dacă produsul alimentar poartă sau nu mențiuni nutriționale sau de sănătate.

Prin urmare, se confirmă încă o dată principiul conform căruia specificația originii sau provenienței unui produs este obligatorie, în momentul în care omiterea acestuia ar putea induce în eroare consumatorul.

Politica europeană de protecție a consumatorilor constituie un element vital pentru buna funcționare a pieței interne.

Articolul 169 din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene (TFUE) a introdus un temei juridic pentru o gamă completă de acțiuni la nivel european. Acest articol prevede că „pentru a promova interesele consumatorilor și pentru a asigura un nivel ridicat de protecție a consumatorilor, Uniunea contribuie la protecția sănătății, a siguranței și a intereselor economice ale consumatorilor, precum **și la promovarea dreptului acestora la informare**, educare și organizare în vederea apărării intereselor lor.” Acesta precizează, de asemenea, că acțiunile UE nu pot împiedica un stat membru să mențină sau să introducă măsuri mai stricte, atât timp cât acestea sunt compatibile cu tratatele.

În consecință, politica de protecție a consumatorilor constituie în prezent o parte integrantă a obiectivului strategic al Uniunii de ameliorare a calității vieții pentru toți cetățenii săi.

În concluzie, reglementările europene în materie pun în prim plan interesul consumatorului, protecția și informarea acestuia, astfel încât **consumatorul să nu fie indus în eroare**. Orice informație/afirmație trebuie să fie clară, exactă și justificată, permițând consumatorilor **să aleagă în cunoștință de cauză**.

III. CAZUISTICĂ

Prin petiția înregistrată la Biroul Teritorial Brașov al instituției Avocatul Poporului cu nr. 180 din 13 mai 2013, doamna D.C., domiciliată în municipiul Brașov, ne-a sesizat în legătură cu o posibilă încălcare a dreptului la ocrotirea sănătății și a dreptului persoanei vătămate de o autoritate publică, drepturi prevăzute de art. 34 și art. 52 din Constituția României.

Petenta s-a adresat Comisariatului Județean pentru Protecția Consumatorilor Brașov, cu o reclamație prin care a expus nemulțumirile sale legate de lipsa indicării sursei de exploatare pe eticheta apei de masă necarbogazoase "TIP", apă comercializată în Hipermarketul Real Brașov.

Doamna D.C. era nemulțumită de răspunsul primit la reclamația înregistrată cu nr. 2051/27.11.2012, având în vedere că nu a fost dispusă nicio măsură pentru îndreptarea situației reclamate, dimpotrivă și în prezent, se comercializează aceeași apă, de către același comerciant, fără a fi trecută pe etichetă sursa de exploatare. Petenta susținea următoarele: "*consumatorul nu este informat corect, de unde provine acea apă necarbogazoasă, poate fi îmbuteliată apa de la robinet și vândută consumatorilor sub denumirea de apă de masă.*"

Biroul Teritorial Brașov al instituției Avocatul Poporului s-a adresat Comisariatului Județean pentru Protecția Consumatorilor Brașov, iar prin adresa nr. 1387/31.05.2013 ni s-a comunicat că *etichetarea acestei ape de masă este corectă, conform Hotărârii Guvernului nr. 106/2002 privind etichetarea alimentelor.*

Potrivit răspunsului Comisariatului Județean pentru Protecția Consumatorilor Brașov "eticheta nu va conține referiri, semne sau figuri care să creeze confuzii de orice fel cu apa minerală naturală, să inducă în eroare consumatorul asupra localizării geografice a apei, să îi atribuie apei efecte sau recomandări terapeutice ori să facă precizări asupra compoziției chimice a acesteia".

Or, în situația prezentată, consumatorul nu este corect informat și poate fi indus în eroare tocmai prin faptul că eticheta apei de masă necarbogazoase "TIP" nu conține o informație esențială și anume sursa unde este exploatată această apă.

Biroul Teritorial Brașov al instituției Avocatul Poporului a continuat demersurile și la Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorului, iar prin adresa nr. 3090 din 25 iunie 2013 instituția noastră a fost informată că înscrierea pe etichetă a sursei de exploatare este obligatorie doar pentru apele de izvor și apele minerale naturale. Mai mult, **"pentru a răspunde nedumeririlor formulate de petentă, apa de la robinet poate fi îmbuteliată și comercializată sub denumirea de apă de masă", dacă îndeplinește condițiile de potabilitate prevăzute de lege.**

Față de răspunsurile primite, s-a apreciat ca fiind necesară expunerea situației **Serviciului Corp Control** din cadrul **Ministerul Economiei**, sub autoritatea căruia își desfășoară activitatea Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorului, iar în urma demersului întreprins, Biroul Teritorial Brașov al instituției Avocatul Poporului a primit adresa nr. 231238 din 9 octombrie 2013, în care se menționează:

- "*(...) în urma discuțiilor purtate cu specialiști în domeniu din cadrul Ministerului Economiei și de la Companii cu atribuții în domeniu, Corpul de Control*

al Ministrului susține punctul de vedere al Autorității Naționale pentru Protecția Consumatorului transmis dumneavoastră (Biroul Teritorial Brașov al instituției Avocatul Poporului n.n.) cu nr. 3090/25.06.2013.

Legislația actuală nu reglementează obligativitatea indicării sursei de proveniență pe eticheta apei de masă.

Cu toate acestea, considerăm necesar inițierea unui demers similar la Administrația Națională "Apele Române", autoritate care gestionează problematica privind resursele de apă de la suprafață (care pot fi comercializate și sub denumirea de "apă de masă"), în scopul elaborării unui cadru legal care să instituie obligația indicării sursei de proveniență pe eticheta recipientului în care se comercializează apa de masă."

Față de acest ultim aspect, menționăm că Administrația Națională "Apele Române" este o instituție publică de interes național cu personalitate juridică, finanțată din venituri proprii, aflată în coordonarea autorității publice centrale din domeniul apelor, respectiv Ministerul Mediului și Schimbărilor Climatice, fără a avea atribuții de reglementare a cadrului legal aplicabil etichetării apelor comercializate.

IV. CONCLUZII

Sursa de proveniență a apei îmbuteliate este cu certitudine un criteriu după care apele ce se comercializează sunt selecționate, alese de către consumatori.

De asemenea, sursa de proveniență este criteriul care face deosebirea între cele trei categorii de apă: apă de izvor, apă minerală naturală și apă de masă.

Evitarea unor confuzii între cele trei categorii nu ar trebui să se facă prin omisiunea înscrierii unor informații esențiale, cum este sursa de proveniență, ci prin informarea consumatorului în mod corect.

Art. 3 alin. (1) lit. a) și b) din Normele de igienă din 20 februarie 2007 privind apele potabile îmbuteliate, altele decât apele minerale naturale sau decât apele de izvor, comercializate sub denumirea de apă de masă, aprobate prin Ordinul Ministrului Sănătății nr. 341/2007, clasifică după origine, apele potabile îmbuteliate astfel:

a) apa de fântână este apa care provine dintr-un acvifer în urma forării stratului/stratelor permeabile sau prin altă metodă;

b) apa arteziană este apa care provine dintr-un izvor sau dintr-un acvifer sub presiune, deschis prin foraje (o apă subterană cu extindere locală/regională situată din punct de vedere litologic în roci permeabile sau semipermeabile), iar nivelul apei de izvor este deasupra nivelului superior al acviferului.

Indiferent de unde provine această apă de masă, că este vorba de apă de fântână sau ce provine dintr-un acvifer (acumulare de apă în subteran la mică adâncime), apreciem că **este necesar a fi înscrisă sursa de proveniență**.

Faptul că legislația trimite etichetarea acestei ape de masă la Hotărârea Guvernului nr. 106/2002 privind etichetarea alimentelor, nu răspunde cerințelor consumatorilor de a fi informați cu privire la proveniența unui produs vital. Mai mult, faptul că legea permite ca pe eticheta apei de masă să nu fie înscrisă sursa de proveniență, dă posibilitatea comerciantului de a nu înscrie pe etichetă informații esențiale.

Conform răspunsului Autorității Naționale pentru Protecția Consumatorului, **"apa de la robinet poate fi îmbuteliată și comercializată sub denumirea de apă de masă", dacă îndeplinește condițiile de potabilitate prevăzute de lege**. Înseamnă că aceste companii de îmbuteliere au posibilitatea de a îmbutelia apa din orice sursă, fără a exista obligația de a informa cumpărătorul asupra sursei de proveniență.

Or, potrivit art. 3 alin. (2) lit. a) din Normele de igienă din 20 februarie 2007 privind apele potabile îmbuteliate, altele decât apele minerale naturale sau decât apele de izvor, comercializate sub denumirea de apă de masă, aprobate prin Ordinul Ministrului Sănătății nr. 341/2007, apele potabile îmbuteliate clasificate după origine provin din resurse din mediu specifice, fără a trece printr-un sistem de alimentare cu apă a unei regiuni.

Potrivit Normelor metodologice din 7 februarie 2002 privind etichetarea alimentelor, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 106/2002, în cazul apelor îmbuteliate, altele decât apa minerală și apa de izvor, eticheta nu va conține referiri, semne sau figuri care să creeze confuzii de orice fel cu apa minerală naturală, să inducă în eroare consumatorul asupra localizării geografice a apei, să îi atribuie apei efecte sau recomandări terapeutice ori să facă precizări asupra compoziției chimice a acesteia.

În cazul etichetei apei de masă este suficient dacă pe aceasta este înscris doar distribuitorul, fără a fi obligat acel distribuitor sau comerciant să indice pe etichetă și sursa de unde a luat și a îmbuteliat acea apă.

Or, tocmai această permisiune a legii de a nu înscrie pe eticheta apei de masă sursa de proveniență este de natură a induce în eroare cumpărătorul.

Orice consumator care dorește să cumpere un anumit tip de apă potabilă, nu trebuie să fie indus în eroare, important este ca el să cumpere un produs în cunoștință de cauză, informat.

V. PROPUNERI

Apreciem că se impune modificarea cadrului legislativ privind etichetarea apei potabile îmbuteliate, alta decât apa minerală naturală sau decât apa de izvor, comercializată sub denumirea de apă de masă, prin înlăturarea prevederilor contradictorii și completarea normelor legale, astfel:

Se impune completarea Normelor metodologice din 7 februarie 2002 privind etichetarea alimentelor, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 106/2002, cu prevederi exprese în sensul că eticheta recipientului în care este comercializată "**apa de masă**" va conține: **sursa de proveniență** a respectivei ape, fără ca aceasta să facă parte din numele definitiv al produsului decât dacă se referă la o apă clasificată după origine, captată de la locul al cărui nume este menționat pe etichetă, pentru evitarea oricărui confuzii în legătură cu natura, originea, compoziția sau proprietățile apei.

De asemenea, se impune completarea Normelor de igienă din 20 februarie 2007 privind apele potabile îmbuteliate, altele decât apele minerale naturale sau decât apele de izvor, comercializate sub denumirea de apă de masă, aprobate prin Ordinul Ministrului Sănătății nr. 341/2007, cu prevederi exprese privind obligativitatea indicării pe eticheta apelor potabile **îmbuteliate, altele decât apele minerale naturale sau decât apele de izvor, comercializate sub denumirea de apă de masă, a sursei de proveniență.**

Apreciem ca fiind necesară **indicarea pe eticheta apelor de masă a sursei de unde provine respectiva apă**, fără a crea confuzii cu apa minerală naturală și fără a induce în eroare consumatorul asupra localizării geografice a apei. Mai exact, de unde

distribuitorul sau comerciantul procură apa potabilă ce o îmbuteliază și o oferă spre vânzare publicului consumator.

Etichetele recipientelor de plastic în care se comercializează apa de masă trebuie să conțină informații corecte și nu să se omită voit înscrierea unor informații esențiale. Aceasta cu atât mai mult cu cât legea prevede evitarea unor confuzii cu apa minerală naturală sau cu apa de izvor, trebuie să se menționeze pe etichetă sursa de unde provine acea apă, întrucât este o informație esențială în alegerea de către consumator a unui anumit tip de apă potabilă din comerț.

Consumatorul nu trebuie să fie indus în eroare. Este ceea ce ne propunem să subliniem prin acest Raport special, dreptul consumatorului de a fi informat, de a alege un produs, în cazul nostru apa de masă, în cunoștință de cauză.