

## Avizul Comitetului Economic și Social European privind „Cartea verde privind revizuirea acquis-ului în domeniul protecției consumatorilor”

COM(2006) 744 final

(2007/C 256/05)

La 8 februarie 2007, în conformitate cu articolul 262 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Comisia Europeană a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la *Cartea verde privind revizuirea acquis-ului în domeniul protecției consumatorilor*.

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 4 iunie 2007. Raportor: dl Adams.

În cea de-a 437-a sesiune plenară, care a avut loc la 11 și 12 iulie 2007 (ședința din 12 iulie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 55 voturi pentru și 2 abțineri.

### 1. Concluzii și recomandări

1.1 CESE ia notă de Cartea verde, dar are îndoieli cu privire la faptul că abordarea propusă poate atinge un nivel ridicat și uniform de protecție a consumatorilor în întreaga UE. Asigurarea unei astfel de protecții printr-un acquis comunitar simplificat, coerent și corect aplicat reprezintă o temă recurentă în avizele CESE privind protecția consumatorilor, dar actualul proces de revizuire pare să indice că acest obiectiv ar putea fi dificil de atins. Revizuirea acquis-ului constituie așadar un adevărat exercițiu de punere în aplicare a inițiativei „O mai bună legiferare”. Baza și obiectivele unui astfel de exercițiu trebuie să fie clare și convenite în prealabil de părțile interesate.

1.2 Este necesară o legitimare democratică reală a acquis-ului comunitar revizuit în materie de protecție a consumatorilor, cu un temei juridic și conceptual clar.

1.3 CESE ar saluta aplicarea principiilor acquis-ului în special mediului digital, care se află într-o rapidă creștere și care este puțin reglementat.

1.4 Politica de protecție a consumatorilor este considerată de CESE nu numai o componentă integrantă a strategiei UE privind piața internă, ci și un element important care afirmă cetățenia. CESE sprijină aplicarea principiilor unei mai bune reglementări în materia protecției consumatorilor. Orice propunere de armonizare a normelor în acest domeniu ar trebui susținută de o evaluare adecvată a impactului și ar trebui să aibă în vedere simplificarea și clarificarea normelor existente.

1.5 Măsurile de îmbunătățire a punerii în aplicare și consolidarea sau introducerea unor proceduri clare și simple pentru obținerea de compensații sunt tot atâtea elemente asupra cărora ar trebui să se insiste cu prioritate.

1.6 Comitetul încurajează Comisia să țină seama de Avizul său din 26 aprilie 2006 privind *cadrul juridic pentru politica de protecție a consumatorilor* <sup>(1)</sup>, care a propus autorizarea adoptării

unor măsuri de protecție a consumatorilor ca atare și nu numai ca un produs secundar al realizării pieței interne.

1.7 Armonizarea legislației în materia protecției consumatorilor în întreaga UE trebuie să aibă ca principiu director adoptarea celui mai bun și mai ridicat nivel de protecție a consumatorilor care poate fi întâlnit în statele membre. Orice „instrument orizontal” ar trebui să se bazeze pe cele mai înalte standarde, în timp ce „integrarea pe verticală” necesară ar trebui să se concentreze asupra clarificării unor chestiuni tehnice. Cu toate acestea, un instrument orizontal ar putea conține norme pe deplin armonizate în domenii specifice, cum ar fi dreptul de retractare și definiția consumatorului, precum și clauzele abuzive, livrarea sau dreptul consumatorului la compensații, în timp ce în alte domenii s-ar aplica o armonizare minimă. Se speră că atât Comisia, cât și toate statele membre vor prefera această abordare.

### 2. Introducere

2.1 Comisia a adoptat la începutul lui februarie 2007, după o lungă așteptare, **Cartea verde privind revizuirea acquis-ului în domeniul protecției consumatorilor** (legislație privind drepturile consumatorilor). Adoptarea acesteia a permis finalizarea a ceea ce Comisia numește „etapa de diagnostic” a revizuirii. Comisia dorește să obțină puncte de vedere cu privire la opțiunile de simplificare, modernizare și armonizare a legislației comunitare existente în materia protecției a consumatorilor. Se argumentează că de analizarea punctelor forte și a punctelor slabe ale legislației existente și de revizuirile corespunzătoare pot beneficia atât consumatorii, cât și întreprinderile. De asemenea, Comisia consideră revizuirea ca o ocazie de a obține uniformitate între statele membre și, în general, de a îmbunătăți legislația UE în materia protecției consumatorilor, o parte a acesteia datând de acum 20 de ani, în special prin identificarea punctelor în care există diferențe de reglementare și dacă acestea produc obstacole pe piața internă pentru consumatori și întreprinderi, cu respectarea principiului subsidiarității. Prin urmare, prezentul aviz se concentrează asupra modului în care sunt prezentate și percepute aspectele care stau la baza acquis-ului în domeniul protecției consumatorilor. Până în prezent, au fost prezentate doar opțiuni de modificare.

<sup>(1)</sup> JO C 185, 8.8.2006.

2.2 Cheltuielile de consum reprezintă 58 % din PIB-ul UE, dar rămân încă foarte fragmentate între cele 27 de piețe naționale. Piața internă ar putea fi cea mai mare din lume, iar Comisia și-a descris strategia ca fiind destinată trezirii „unui uriaș adormit, și anume comerțul cu amănuntul din cadrul pieței unice”<sup>(2)</sup>. În prezent, Comisia își definește politica de protecție a consumatorilor ca „asigurând tuturor consumatorilor din UE, indiferent în ce loc din Uniunea Europeană trăiesc, călătorească sau își fac cumpărăturile, un nivel ridicat comun de protecție împotriva riscurilor și amenințărilor pentru securitatea și interesele lor economice și mărinđ capacitatea consumatorilor de a-și promova interesele”<sup>(3)</sup>.

2.3 Obiectivul garantării aplicării uniforme a unui cadru comun pentru drepturile consumatorilor în UE se bucură de un sprijin larg. Un astfel de cadru ar permite tuturor consumatorilor să beneficieze de o protecție și de drepturi clar definite și echitabile, creând în același timp condiții de concurență loială pentru furnizorii de bunuri și prestatorii de servicii. Cartea verde privind drepturile consumatorilor recunoaște explicit că progresele în vederea atingerii unui astfel de obiectiv au fost lente, lipsite de consecvență și obstrucționate de o întregă serie de priorități și de excepții naționale care au variat de la un stat la altul. Integrarea unor noi state membre a complicat și mai mult înțelegerea comună a protecției consumatorilor. Revizuirea acquis-ului în domeniul protecției consumatorilor prezintă punctul de vedere al Comisiei cu privire la un proces care poate duce la îmbunătățirea clarității, consecvenței și aplicării directivelor existente. Cu toate acestea, numeroase organizații ale consumatorilor consideră că aceasta ridică, de asemenea, probleme cu privire la orientarea globală a politicii de protecție a consumatorilor.

2.4 Directivele care fac obiectul acestei revizuirii se referă la o serie de aspecte legate de dreptul contractelor de credit pentru consum, inclusiv vânzările din ușă în ușă, multiproprietatea, pachetele de servicii turistice, vânzarea la distanță, vânzarea de bunuri și clauzele abuzive ale contractelor. Cu toate acestea, nu toate directivele care se referă la protecția consumatorilor fac obiectul revizuirii, deoarece unele sunt considerate prea recente pentru a fi incluse sau sunt examinate de Comisie într-un alt context. Directiva privind multiproprietatea a fost evidențiată în Cartea verde ca necesitând o revizuire urgentă și se așteaptă în curând o directivă revizuită. Mediul digital, caracterizat de provocările globale ale comerțului electronic, reprezintă un domeniu nou și important care ar trebui încorporat în principiile acquis-ului.

2.5 Comisia a revizuit directivele prin intermediul:

- unei analize comparative a aplicării lor în dreptul intern;
- unei cercetări pe tema percepției consumatorilor și a întreprinderilor;
- unor ateliere cu experți din statele membre și părți interesate în materie de drept al contractelor de credit pentru consum.

<sup>(2)</sup> <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/320&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

<sup>(3)</sup> [http://ec.europa.eu/consumers/overview/cons\\_policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/overview/cons_policy/index_en.htm).

2.6 Terminologia precisă utilizată de cei care se ocupă de aspecte legate de protecția consumatorilor poate crea confuzie, de aceea este util să se includă aici, în această etapă timpurie, o explicație a unora dintre conceptele-cheie. Se vorbește despre „armonizare minimă” atunci când o directivă impune un set de cerințe minime pe care statele membre trebuie să le respecte. Acest lucru lasă statelor membre posibilitatea de a impune cerințe mai stricte decât cele specificate în directivă. „Armonizarea maximă (sau deplină)” înseamnă că statele membre trebuie să aplice normele prevăzute de directivă și nu pot merge mai departe („limită minimă și maximă”). Astfel, multe organizații ale consumatorilor au ajuns să considere armonizarea deplină ca fiind sinonimă cu un nivel minim de protecție a consumatorilor, iar armonizarea minimă ca oferind posibilitatea unui nivel de protecție mai ridicat.

2.7 Publicarea Cărții verzi marchează încheierea etapei exploratorii a revizuirii întreprinse de Comisie. Comisia a solicitat puncte de vedere privind Cartea verde până la 15 mai 2007. Comisia analizează în prezent răspunsurile primite ca urmare a consultării, va elabora o sinteză a punctelor de vedere și va tranșa chestiunea necesității unui instrument legislativ, deși acest lucru va dura câteva luni. Orice astfel de propunere va fi însoțită de o evaluare a impactului. „La sfârșitul exercițiului, ideal ar fi să putem spune consumatorilor UE: oriunde te găsești pe teritoriul UE și orice ai cumpăra, drepturile tale esențiale sunt aceleași”<sup>(4)</sup>.

### 3. Rezumatul Cărții verzi

3.1 Obiectivul Cărții verzi este de a furniza un context care să permită colectarea punctelor de vedere ale părților interesate cu privire la opțiunile strategice pentru acquis-ul în domeniul protecției consumatorilor și alte probleme specifice. Acesta definește principalele aspecte ale problemei, și anume:

- noi evoluții ale pieței: majoritatea directivelor care fac parte din acquis-ul în domeniul protecției consumatorilor nu îndeplinesc „cerințele impuse de piețele actuale caracterizate de o evoluție rapidă”. Descărcarea de muzică și licitațiile on-line sunt citate ca exemple, la fel ca și excluderea software-ului și a datelor din directiva privind vânzările către consumatori;
- fragmentarea normelor: actualele directive permit statelor membre să adopte un nivel mai ridicat de protecție a consumatorilor în dreptul intern. În multe privințe, cum ar fi durata perioadei de gândire în cadrul unui contract, există o lipsă de coerență între legislațiile naționale;
- lipsa de încredere: majoritatea consumatorilor consideră că întreprinderile dintr-un alt stat membru nu respectă întotdeauna legile de protecție a consumatorilor.

<sup>(4)</sup> [http://ec.europa.eu/consumers/cons\\_int/safe\\_shop/acquis/green-paper\\_cons\\_acquis\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/acquis/green-paper_cons_acquis_en.pdf).

3.2 Pe baza unor lucrări anterioare, Comisia prezintă apoi două strategii pozitive pentru revizuirea acquis-ului în domeniul protecției consumatorilor:

— opțiunea I: abordarea verticală, care ar presupune modificarea separată a directivelor existente și, în timp, realizarea conformității între acestea;

— opțiunea II: abordarea combinată, care ar presupune identificarea și extragerea aspectelor comune tuturor directivelor și reglementarea acestora în mod coerent în cadrul unui „instrument orizontal”. În anumite cazuri, ar fi, de asemenea, necesară o ajustare „verticală” a directivelor individuale.

3.3 Este menționată pe scurt și o a treia strategie, cea a „nici unei acțiuni legislative”, deși se arată că problemele existente nu ar fi rezolvate și că neconcordanțele între statele membre s-ar putea multiplica.

3.4 Cartea verde examinează apoi posibilul domeniu de aplicare a unui instrument orizontal. Sunt sugerate trei opțiuni:

I. un instrument-cadru aplicabil atât tranzacțiilor interne, cât și celor transfrontaliere, dar care nu înlocuiește normele specifice existente în sectorul respectiv, care ar rămâne astfel în vigoare. Sunt date ca exemple serviciile financiare și asigurările;

II. un instrument aplicabil numai contractelor transfrontaliere. Această soluție ar oferi un grad mai mare de securitate și încredere consumatorilor care cumpără bunuri și servicii din afara propriei țări, dar ar putea duce la standarde diferite între protecția internă și cea transfrontalieră;

III. un instrument orizontal aplicat numai tranzacțiilor la distanță, indiferent dacă acestea sunt interne sau transfrontaliere. Acest instrument ar înlocui directiva privind vânzarea la distanță, dar ar putea duce și la fragmentare între protecția acordată în ceea ce privește tranzacțiile la distanță și cea oferită în cazul tranzacțiilor efectuate în prezența ambelor părți.

3.5 Următoarea temă a Cărții verzi va fi considerată de mulți ca fiind aspectul cel mai important al procesului de revizuire a acquis-ului în domeniul protecției consumatorilor — **gradul de armonizare**. În prezent, statele membre pot oferi niveluri mai ridicate de protecție a consumatorilor decât cele permise de directive. Acest fenomen este cunoscut sub numele de „armonizare minimă”. Obiectivele și prioritățile protecției consumatorilor variază considerabil de la un stat membru la altul, ceea ce produce adesea confuzii pentru consumatori și descurajează întreprinderile să se angajeze în comerțul transfrontalier. Sunt prezentate spre examinare două opțiuni posibile:

1. o legislație pe deplin armonizată și revizuită. În situațiile în care nu ar fi posibilă o armonizare deplină, s-ar aplica o clauză de recunoaștere reciprocă „pentru anumite aspecte reglementate de legislația propusă, dar care nu fac obiectul unei armonizări depline”;

2. legislația revizuită care s-a baza pe armonizarea minimă combinată cu o clauză de recunoaștere reciprocă sau cu principiul țării de origine <sup>(5)</sup>.

### 3.6 Anexa I — Consultarea

Cea mai mare parte a Cărții verzi conține exercițiul detaliat și foarte structurat de consultare prin care respondenții sunt invitați să-și expună punctele de vedere cu privire la o întreagă serie de aspecte: chestiuni de politică generală, definiții, aspecte legate de dreptul contractelor de credit pentru consum, chestiuni de principiu, precum și chestiuni legate de domeniul de aplicare și de detaliu. Consultarea începe cu trei aspecte „politice” descrise anterior:

— abordarea legislativă generală;

— domeniul de aplicare a instrumentului orizontal;

— gradul de armonizare.

Pentru fiecare aspect, Comisia pune o întrebare-cheie și sugerează trei sau patru variante de răspuns. Urmează apoi 27 de întrebări specifice referitoare la directivele examinate. Comisia utilizează și aici aceeași schemă, și anume o scurtă introducere la întrebare și apoi întrebarea principală, de exemplu: „În ce măsură normele privind clauzele contractuale abuzive ar trebui să se aplice clauzelor care au făcut obiectul unei negocieri individuale?” sau „Ar trebui armonizată durata perioadelor de gândire în întregul acquis din domeniul protecției consumatorilor?”, și sugerează trei sau patru variante de răspuns.

## 4. Observații generale

4.1 De mulți ani, CESE sprijină, prin intermediul activității și al avizelor sale, obiectivul principal al politicii UE de protecție a consumatorilor, și anume un nivel de protecție ridicat, uniform și coerent pentru toți. Comitetul sprijină, de asemenea, obiectivul secundar care constă în a permite consumatorilor să fie informați și să facă alegeri în cunoștință de cauză pe o piață fără frontiere. Dată fiind structura Cărții verzi, este inevitabil ca tensiunile subiacente să nu iasă la suprafață în încercarea de a realiza pe deplin aceste două obiective.

<sup>(5)</sup> Recunoașterea reciprocă ar însemna că statele membre ar avea posibilitatea de a introduce norme mai stricte de protecție a consumatorilor în dreptul intern, dar nu ar avea dreptul de a le impune întreprinderilor stabilite în alte state membre cerințele lor mai stricte într-un mod care ar crea restricții nejustificate în calea liberei circulații a mărfurilor sau a libertății de a presta servicii. Aplicarea principiului țării de origine ar însemna că un stat membru ar avea posibilitatea de a introduce norme mai stricte de protecție a consumatorilor în dreptul intern, dar întreprinderile stabilite în alte state membre ar trebui să respecte doar normele aplicabile în țara lor de proveniență.

4.2 Este deja limpede că păstrarea acquis-ului în domeniul protecției consumatorilor în forma sa actuală nu ar trebui considerată o opțiune pe termen lung. Diferențele între legislațiile statelor membre, neconcordanțele între definiții, discrepanța în modul în care este aplicată și respectată legislația existentă în domeniul protecției consumatorilor și lipsa de claritate a — sau chiar inexistența — procedurilor de reclamație și de recurs au toate același efect în crearea de bariere în calea pieței unice.

4.3 Reiese, de asemenea, că, în opinia Comisiei, revizuirea este o ocazie de a examina anumite aspecte ale politicii de protecție a consumatorilor, considerate până în prezent esențiale, și de a vedea dacă acestea sunt compatibile cu o piață unică dinamică și, în special, competitivă în contextul globalizării. În această privință, există similități cu alte revizurii stimulate de punerea în aplicare a Agendei Lisabona. Un nivel ridicat și uniform de protecție a consumatorilor este considerat de unii ca făcând parte integrantă din modelul social european și mutarea accentului de pe „redefinirea politicii europene a protecției consumatorilor, pentru ca aceasta să contribuie mai eficient la cele două obiective esențiale ale UE: creșterea economică și ocuparea forței de muncă, precum și reînnoirea legăturilor între Europa și cetățeni” poate fi considerată ca o repunere în discuție a acestui concept <sup>(6)</sup>.

4.4 Deși sarcina va fi dificilă, CESE salută revizuirea acquis-ului în domeniul protecției consumatorilor și sprijină Comisia în obiectivul declarat de reducere a obstacolelor din calea pieței interne, menținând în același timp un nivel ridicat de protecție a consumatorilor. Cu toate acestea, CESE consideră că eforturile în acest sens nu trebuie să se limiteze la cele 8 directive care fac obiectul examinării, ci trebuie să includă în viitor cel puțin cele 22 de directive care figurează pe lista elaborată de Comisie în mai 2003.

4.5 CESE dorește să participe activ la această dezbateră, în scopul consolidării pieței interne în beneficiul tuturor părților implicate — consumatori, profesioniști, întreprinderi și cetățeni.

## 5. Observații specifice

5.1 În Cartea verde sunt ridicate aspecte complexe de politică, principiu și drept. Statele membre și-au dezvoltat corpusuri legislative în materia protecției consumatorilor, care, deși sunt coerente între țări în ceea ce privește principiile generale, diferă în detaliu și în ceea ce privește aplicarea. Procesul de consultare sistematică și extinsă anexat documentului reflectă această

complexitate. Acest cadru detaliat necesită răspunsuri din partea sutelor de organizații interesate care doresc să-și facă cunoscute punctele de vedere. Cu toate acestea, în prezentul aviz, CESE își va limita observațiile la principalele chestiuni politice, deoarece consideră că va trebui să se pronunțe cu privire la fiecare dintre directivele examinate separat, astfel cum a procedat în avizul privind directiva privind vânzările la distanță (Avizul INT/334 privind Comunicarea Comisiei COM(2006) 514 final din 21 septembrie 2006).

5.2 Principala prioritate ar trebui să fie remedierea lacunelor directivelor existente și coordonarea acestor directive.

5.3 „Armonizarea minimă”, combinată cu o abordare pozitivă a statelor membre de adoptare coerentă a standardelor mai înalte în materie de protecție a consumatorilor poate constitui baza unei mari părți a acquis-ului în materie de protecție a consumatorilor în viitorul apropiat. Din diverse (și variabile) motive economice și sociale, statele membre vor dori fie să păstreze nivelul de protecție a consumatorilor de care beneficiază deja, fie să evolueze către un nivel de protecție diferit într-un mod echilibrat și în ritmul pe care îl doresc. Această poziție respectă și este mult mai ușor de conciliat cu principiul subsidiarității. Cu toate acestea, recunoaște și punctul de vedere conform căruia diferite categorii de consumatori din întreaga UE sunt dezavantajați în ceea ce privește nivelul de protecție actual sau capacitatea acestora de a solicita compensații și sunt necesare acțiuni atât la nivel UE, cât și la nivelul statelor membre.

5.3.1 Aceasta nu înseamnă că, în cadrul examinării fiecărui caz în parte, în anumite domenii precise în care predomină interesul realizării pieței interne, nu trebuie luată în considerare posibilitatea unei armonizări maxime, cu condiția să se asigure un nivel înalt de protecție a consumatorilor, eventual chiar prin recurgerea la regulamente.

5.4 Obiectivul declarat de a permite consumatorului să țină frâiele în mână — prin cunoașterea drepturilor sale, capacitatea sa de a introduce acțiuni împotriva furnizorilor și de a obține compensații — nu ar trebui considerată o alternativă la o protecție clară și proactivă care se bazează pe o combinație între dreptul european și cel național. Informarea este total diferită de protecție. În realitate, în majoritatea tranzacțiilor comerciale, furnizorul se află în mod normal în poziție de forță, iar majoritatea legislației în materia protecției consumatorilor are drept scop garantarea drepturilor cumpărătorului.

Bruxelles, 12 iulie 2007.

Președintele

Comitetului Economic și Social European

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(6)</sup> Dna Meglena Kuneva, comisar pentru politica de protecție a consumatorilor.  
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/256&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.