

III

(Acte pregătitoare)

COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN

A 468-A SESIUNE PLENARĂ DIN 19 ȘI 20 IANUARIE 2011

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Cartea verde a Comisiei privind opțiunile de politică în perspectiva unui drept european al contractelor pentru consumatori și întreprinderi

COM(2010) 348 final

(2011/C 84/01)

Raportor: **dl Antonello PEZZINI**

La 1 iulie 2010, în conformitate cu articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Comisia Europeană a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Cartea verde a Comisiei privind opțiunile de politică în perspectiva unui drept european al contractelor pentru consumatori și întreprinderi

COM(2010) 348 final.

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 17 decembrie 2010.

În cea de-a 468-a sesiune plenară, care a avut loc la 19 și 20 ianuarie 2011 (ședința din 19 ianuarie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 148 de voturi pentru, 5 voturi împotriva și 8 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Comitetul Economic și Social European (CESE) se declară de acord cu opinia Comisiei, conform căreia trebuie să se treacă la finalizarea pieței interne europene și sub aspectul dreptului european al contractelor, și recunoaște importanța lucrărilor efectuate de rețeaua academică în privința cadrului comun de referință, de care ar trebui să se profite pe plan practic.

1.2 În ceea ce privește diferitele opțiuni propuse de Comisie, CESE ar aprecia o soluție mixtă, care să ia în considerare reducerile costurilor și certitudinea juridică, prin intermediul:

— unui „set de instrumente” care să constituie un cadru comun de referință de care părțile să se poată folosi la elaborarea contractelor transnaționale, însoțit de

— un regim opțional de reglementare care să permită părților să plece de pe baze mai avantajoase, grație unui „nou regim opțional avansat”, la care să se poată recurge în cadrul relațiilor contractuale transnaționale, ca alternativă la legislațiile naționale, cu condiția ca atât „setul”, cât și regulamentul să fie disponibile în toate limbile comunitare și să asigure certitudinea juridică pe baza celor mai avansate formule de protecție pentru cetățeni și întreprinderi. Un astfel de regim de reglementare nu va împiedica statele membre să mențină sau să stabilească măsuri mai stricte de protecție a consumatorilor.

1.3 Comitetul consideră că astfel de obiective trebuie realizate treptat, începând cu contractele transnaționale de vânzare de bunuri (*Business to Business – B2B*), văzute ca acțiuni-pilot, necesare pentru verificarea coexistenței regimurilor și a punerii lor concrete în aplicare.

1.4 CESE consideră că setul de instrumente reprezentat de cadrul comun de referință poate contribui la asigurarea coerenței generale a dreptului european al contractelor, la reducerea obstacolelor din calea comerțului și la încurajarea concurenței pe piața internă.

1.5 Pe de altă parte, în opinia CESE, includerea în corpusul legislativ european și în legislațiile naționale a unui „nou regim opțional avansat”, printr-un regulament UE, ar urma să garanteze acoperire exhaustivă, aplicare clară și certitudine juridică părților contractante care fac apel la acesta în cadrul tranzacțiilor comerciale transnaționale.

1.6 Sferele de aplicare a celor două instrumente noi – „setul comun de instrumente” și „noul regim opțional de reglementare avansat” – ar trebui să acopere contractele comerciale transnaționale de vânzare de bunuri (B2B). Dreptul contractelor de muncă și cel al contractelor în domeniul protecției sociale sunt excluse din domeniul de aplicare a instrumentelor noi.

1.7 Comitetul susține libertatea contractuală și libera negociere a condițiilor contractuale. Pentru contractele dintre întreprinderi și consumatori (*Business to Consumer-B2C*), precum și pentru IMM-uri, trebuie asigurat cel mai ridicat nivel de protecție reală, pe lângă certitudinea juridică și cea a protecției consumatorilor.

1.8 Comitetul consideră că, înainte de a proceda la o eventuală extindere a celor două instrumente noi la alte tipuri de contracte transnaționale de vânzare de bunuri, Comisia ar trebui să efectueze, după funcționarea efectivă timp de mai mulți ani a celor două instrumente, un studiu de impact al acestora asupra pieței interne și să analizeze valoarea adăugată europeană dobândită, în termeni de costuri și avantaje pentru operatorii economici și consumatori.

1.9 CESE apreciază că este esențială identificarea imediată de către Comisie a obstacolelor reprezentate de costurile de tranzacționare și de incertitudinea juridică, deoarece ele împiedică în special întreprinderile mici și mijlocii, adică 99 % dintre întreprinderile din UE, precum și consumatorii să profite pe deplin de avantajele și oportunitățile pieței unice.

1.10 CESE solicită Comisiei să procedeze la o evaluare de impact a mijloacelor disponibile pe piața unică, precum și la o analiză a valorii adăugate europene a acestui nou sistem legislativ, în termeni de costuri și beneficii pentru operatorii economici și pentru consumatori.

1.11 Comitetul mai solicită Comisiei lansarea încă de pe acum a unor inițiative de formare și de informare în ceea ce privește noile instrumente juridice instituite, atât din punctul de vedere al doctrinei, cât și al practicii judiciare, destinate tuturor practicienilor în domeniul dreptului, mediului universitar și utilizatorilor finali ai noilor instrumente.

1.12 Comitetul solicită să fie implicat în mai mare măsură, în calitate de observator, la lucrările grupurilor de experți înființate de Comisie, așa cum se întâmplă cu Parlamentul European, pentru a putea analiza mai amănunțit evoluția inițiativelor, mai ales în ceea ce privește cadrul comun de referință pentru dreptul european al contractelor și concretizarea rezultatelor consultării publice în curs.

2. Introducere

2.1 Piața internă este construită pe o multitudine de contracte reglementate de legislații naționale diferite în materie. Însă diferențele dintre legislațiile naționale în materie contractuală pot:

- presupune costuri suplimentare de tranzacționare;
- genera incertitudine juridică pentru întreprinderi;
- submina încrederea consumatorilor în piața internă;
- crea bariere comerciale.

2.1.1 Tratatul de la Lisabona facilitează acțiunea la nivel european în domeniul cooperării judiciare și al protecției consumatorilor în materie civilă, datorită:

- articolelor 12, 38, 164 și 168 din Tratat, precum și articolului 169 alineatul (4), care garantează prevalența măsurilor naționale, dacă acestea sunt mai avantajoase pentru consumatori;
- generalizării aplicării metodei comunitare⁽¹⁾;
- adoptării cu majoritate calificată a propunerilor făcute de Comisie;
- consolidării rolului Parlamentului European;
- sporirii implicării democratice a parlamentelor naționale;
- unui control mai bun al legalității, exercitat de Curtea de Justiție.

2.1.2 Pentru a facilita recunoașterea reciprocă a hotărârilor judecătorești și a deciziilor judiciare și pentru a consolida cooperarea polițienească și judiciară în materie penală, Uniunea poate adopta norme minime comune, în conformitate cu Programul de la Stockholm, intitulat „O Europă deschisă și sigură în serviciul cetățenilor și pentru protecția acestora”.

⁽¹⁾ Metoda comunitară se bazează pe ideea că se apără mai bine interesul general al cetățenilor atunci când instituțiile comunitare își joacă pe deplin rolul în procesul decizional, respectând principiul subsidiarității.

2.1.3 Întreprinderile și cetățenii se confruntă zilnic cu blocajele care împiedică încă activitățile transnaționale, în ciuda existenței juridice a pieței unice, realizând că interconexiunea rețelelor nu este suficientă și că aplicarea regulilor pieței unice este în continuare neuniformă.

2.1.4 În opinia Comisiei, pentru eliminarea blocajelor existente pe piața unică este nevoie de ⁽²⁾:

- „continuarea lucrărilor în cadrul agendei pentru o reglementare inteligentă, examinând, printre altele, posibilitatea de a privilegia mai degrabă utilizarea de regulamente decât de directive;
- facilitarea și reducerea costurilor pe care trebuie să le suporte întreprinderile și consumatorii pentru a încheia contracte cu parteneri din celelalte țări ale UE, în special prin oferirea unor soluții armonizate pentru contractele încheiate cu consumatorii și a unui model UE de clauze contractuale;
- facilitarea și reducerea costurilor pe care trebuie să le suporte întreprinderile și consumatorii pentru a asigura respectarea contractelor și recunoașterea hotărârilor judecătorești și a documentelor în alte țări ale UE”.

2.1.5 Crearea unui instrument opțional de drept al contractelor reprezintă de altfel una dintre acțiunile esențiale ale Agendei digitale pentru Europa, prezentată de CE la 19 mai 2010.

2.1.6 Comisia lansase încă din 2001 o dezbatere privind dreptul european al contractelor, la care au participat Parlamentul European, Consiliul și diferitele părți interesate: întreprinderi, practicieni în domeniul dreptului, universitari și asociații ale consumatorilor.

2.1.7 Parlamentul European a adoptat o serie de rezoluții privind posibila armonizare a dreptului privat material. În 1989 și 1994, Parlamentul European a invitat la demararea lucrărilor privind o eventuală elaborare a unui Cod comun european de drept privat.

2.1.8 Parlamentul a subliniat deja faptul că armonizarea anumitor sectoare ale dreptului privat este esențială pentru finalizarea pieței interne și că unificarea ramurilor importante ale dreptului privat sub forma unui Cod civil european ar fi fost modalitatea cea mai eficientă de efectuare a armonizării.

2.1.9 În avizul său din 2002, CESE afirmase că „elaborarea unui drept european contractual uniform și general, de exemplu sub forma unui regulament, soluție pe care Comitetul o consideră preferabilă pentru a se evita divergențele, ar putea presupune studii complementare și termene mai îndelungate,

dar ar trebui să se bazeze pe lucrările deja efectuate de diversele comisii și instituții mai sus menționate, precum și pe regulile și practicile internaționale în vigoare” ⁽³⁾.

2.1.10 Într-un aviz ulterior, din 2010, CESE a subliniat că „rețeaua dedicată «Principiilor comune ale dreptului european al contractelor» (Rețeaua CoPECL – *Common Principles of European Contract Law*) a finalizat recent proiectul cadrului comun de referință, pe care l-a prezentat Comisiei Europene. Cu siguranță, aceste norme oferă legiuitorului european un model pe care l-ar putea utiliza la adoptarea unui instrument opțional, după cum a precizat comisarul Reding.” ⁽⁴⁾.

2.1.11 De asemenea, CESE a precizat că „proiectul de CCR, care acoperă dreptul general al contractelor, nu este redactat sub forma unui instrument opțional. Cu toate acestea, autorii proiectului de CCR subliniază în introducere că acesta poate fi utilizat ca «bază pentru unul sau mai multe instrumente opționale». În opinia Comitetului, „propunerea ar putea fi pusă în aplicare și într-o manieră restrictivă, prin introducerea dispozițiilor generale din cadrul proiectului de CCR într-un instrument opțional care să se aplice numai în unele domenii specifice ale dreptului contractelor. Acest lucru ar contribui la evitarea lacunelor legislative, care ar apărea cu siguranță dacă s-ar adopta doar dispoziții specifice anumitor tipuri de contracte”.

3. Noua Carte verde a CE

3.1 În Cartea verde, Comisia propune diferite abordări, în vederea sporirii coerenței dreptului contractelor. Printre opțiunile strategice se numără:

- publicarea pe internet a unor norme contractuale tip (neobligatorii) care ar putea fi folosite în interiorul pieței unice europene;
- un „set de instrumente” (obligatoriu sau neobligatoriu) de care legiuitorii din UE să poată dispune în momentul adoptării unor noi acte normative și care să garanteze o reglementare mai bună și mai coerentă;
- o recomandare privind dreptul contractelor prin care să se solicite statelor membre să încorporeze dreptul european al contractelor în sistemele juridice naționale respective, oarecum după modelul Statelor Unite, unde cele 50 de state, cu excepția unuia singur, au adoptat în mod voluntar Codul comercial uniform;

⁽²⁾ Europa 2020 – O strategie europeană pentru o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii. COM(2010) 2020 final.

⁽³⁾ JO C 241, 7.10.2002, p. 1.

⁽⁴⁾ JO C 21, 21.01.2011, p. 26.

- un drept european opțional al contractelor („un al 28-lea regim”) pe care consumatorii și întreprinderile l-ar putea alege liber în relațiile lor contractuale. Acest drept opțional ar constitui o alternativă la reglementările naționale existente și ar fi disponibil în toate limbile. El ar putea fi aplicabil doar în cazul contractelor transnaționale sau ar putea fi extins și la cele naționale și ar trebui să asigure un nivel ridicat de protecție a consumatorilor, precum și certitudine juridică, de-a lungul întregului ciclu de viață al contractului;
- armonizarea legislațiilor naționale în materie de contracte printr-o directivă a UE;
- armonizarea deplină a legislațiilor naționale în materie de contracte printr-un regulament al UE;
- crearea unui veritabil Cod civil european, care să înlocuiască toate reglementările naționale în materie de contracte.

3.2 Într-o rezoluție din 25 noiembrie 2009, Parlamentul European a susținut ideea unui drept european al contractelor. Și Mario Monti, fost comisar pentru piața internă și concurență, a identificat în raportul său privind piața unică, din 9 mai 2010, avantajele pe care le-ar aduce consumatorilor și întreprinderilor ⁽⁵⁾ un „al 28-lea regim” opțional.

3.3 La 7 septembrie 2010, s-a desfășurat prima reuniune a Comisiei pe tema dreptului european al contractelor, la care au participat grupuri de întreprinderi, de consumatori și de specialiști în domeniul dreptului.

3.4 Comisia a constituit și un grup de experți, la care participă și observatori din partea PE, pentru a lucra la așa-numitul „proiect de Cadru comun de referință” ⁽⁶⁾, un prim proiect de drept european al contractelor elaborat în cursul ultimilor ani, în cadrul celui de al 6-lea Program-cadru CDT al UE.

3.5 Comisia a lansat o consultare publică pe tema documentului strategic, aceasta urmând să se încheie la sfârșitul lunii ianuarie 2011.

⁽⁵⁾ JO C 21, 21.01.2011, p. 26.

⁽⁶⁾ Cadru comun de referință (CCR) reprezintă un proiect pe termen lung care urmărește să furnizeze organelor legislative ale UE (Comisia, Consiliul și Parlamentul European) un instrument sau un set de instrucțiuni în vederea revizuirii legislației existente și a elaborării celei viitoare în materie de drept al contractelor. Acest instrument ar putea conține principii fundamentale ale dreptului contractelor, definiții ale conceptelor-cheie și prevederi-tip. În cadrul celui de al 6-lea Program-cadru, DG Cercetare a înființat, în sectorul științelor sociale și umaniste, rețeaua de excelență COPECL (*Common Principles of European Contract Law* – Principiile comune ale dreptului european al contractelor), alcătuită din peste 150 de cercetători, precum și din numeroase instituții și organizații active în toate statele membre ale UE în domeniul dreptului privat european. Rezultatul final al activității rețelei, desfășurată între 2005 și 2009, este chiar textul intitulat „proiect de Cadru comun de referință”.

4. Observații generale

4.1 Piața unică a Uniunii Europene se bazează pe dreptul în materie de contracte. CESE este profund preocupat de faptul că, în ciuda eforturilor de finalizare a pieței interne, întreprinderile, în special cele mici și mijlocii, întâmpină dificultăți în vânzările la exterior, deoarece, în fiecare dintre cele 27 de state membre, trebuie să se conformeze unor prevederi diferite în materie de contracte. Doar 8 % dintre consumatori fac cumpărături online dintr-un alt stat membru.

4.2 În prezent, coexistența unor reglementări diverse determină costuri de tranzacționare mai ridicate pentru întreprinderi. Mai ales întreprinderile mici nu reușesc să profite de economiile de scară pe piața unică a UE. Prin urmare, consumatorii sunt afectați deoarece scăderea vânzărilor transnaționale determină reducerea ofertei și creșterea prețurilor.

4.3 De asemenea, 61 % dintre vânzările transnaționale nu se finalizează, deoarece comercianții refuză să facă livrări în țara în care se află consumatorul. Aceasta se datorează în principal barierelor normative și incertitudinii în privința regulilor aplicabile.

4.4 Pentru a rezolva unele dintre aceste probleme și a spori potențialul pieței unice europene, trebuie ca întreprinderilor, în special celor mai mici, să le fie asigurată o mai mare certitudine juridică, iar consumatorilor, reguli mai simple și o protecție mai bună.

4.5 CESE consideră că trebuie să existe eforturi mai mari din partea Comisiei, care trebuie să meargă dincolo de măsurile de cooperare judiciară în materie civilă necesare, dar nu suficiente pentru buna funcționare a pieței interne.

4.6 Dezbateră propusă de Comisie este relevantă, din perspectiva experienței dobândite pe piața unică europeană, caracterizată de o multitudine de contracte reglementate de legislații naționale diferite în materie, care generează costuri suplimentare de tranzacționare, evaluate în medie, conform unor studii recente, la circa 15 000 de euro ⁽⁷⁾.

4.7 Consumatorii și întreprinderile se confruntă cu dificultăți serioase în încercarea de a obține beneficii de pe urma pieței unice. Costurile de tranzacționare (pe care le presupun adaptarea clauzelor contractuale și a politicilor comerciale, precum și traducerea normelor) și incertitudinea juridică stânjesc serios expansiunea întreprinderilor mici și mijlocii pe piața unică, precum și consolidarea protecției consumatorilor.

⁽⁷⁾ <http://www.europe.org>.

4.8 Coerența dreptului contractelor, care ar putea fi conceput ca drept opțional (cunoscut și ca „al 28-lea regim”), s-ar putea dovedi extrem de utilă. Trimiteri la posibila utilizare a așa-numitului „al 28-lea regim” au început să apară în diferite documente ale Comisiei și ale PE, de cele mai multe ori în legătură cu domenii importante, în care era de așteptat ca armonizarea totală dorită să nu fie ușoară sau nici măcar realizabilă.

4.8.1 Cu excepția demersului inițiat de CESE odată cu avizul din proprie inițiativă privind contractul de asigurare european ⁽⁸⁾ și continuat de Grupul pentru reformularea dreptului european al asigurărilor prin publicarea recentă a documentului intitulat „Principiile dreptului european al asigurărilor” (*Principles of European Insurance Contract Law – PEICL*), legiuitorul european a urmat o abordare similară doar în câteva ocazii, în domeniul dreptului societăților comerciale, al dreptului proprietății intelectuale și al dreptului internațional.

4.9 Introducerea unor condiții contractuale standard ar putea prezenta avantaje pentru toate părțile contractante, cu condiția:

— să se instituie cele mai bune garanții pentru protejarea părților contractante mai vulnerabile și elaborarea condițiilor standard să plece de la nivelul de protecție cel mai ridicat posibil;

— să se asigure participarea activă a partenerilor sociali și a tuturor reprezentanților societății civile – în special ai organizațiilor de consumatori și ai IMM-urilor – la negocierile pentru elaborarea de condiții contractuale standard;

— aceste condiții contractuale să fie în conformitate cu directiva privind clauzele abuzive și cu directiva privind respectarea termenelor de plată în tranzacțiile comerciale, iar inițiativa *Small Business Act* (SBA) să fie pe deplin pusă în aplicare;

— să se garanteze în orice caz libertatea contractuală, de exemplu prin contacte standard recomandate;

— accesul la justiție să nu fie restrâns;

— condițiile contractuale standard să fie monitorizate și reanalizate la intervale regulate.

4.10 În opinia CESE, se impune o abordare treptată, începând de la contractele transnaționale de vânzare de bunuri cu caracter comercial, văzute ca tranzații-pilot, necesare testării coexistenței regimurilor și a modului în care acestea sunt aplicate efective de către părțile interesate, și care să permită evaluări de impact eficiente.

4.11 Deosebit de importantă este definirea următoarelor elemente de drept material:

— persoanele juridice;

— consumatorii și profesioniștii;

— clauzele abuzive;

— obligația furnizării în prealabil de informații contractuale privind bunurile și serviciile;

— obligația furnizării de informații în cazul încheierii unui contract cu o parte aflată într-o situație de dezavantaj;

— recursul în cazul nerespectării obligațiilor de informare;

— livrarea – termenul de livrare – legătura cu transferul riscului;

— termenul și modalitatea de evaluare a conformității, precum și ierarhia mijloacelor de recurs în caz de neconformitate;

— cazuri eventuale de desfacere a contractului;

— notificarea vânzătorului cu privire la defectele descoperite sau care ar fi trebuit descoperite de cumpărător;

— dreptul de denunțare a contractului: domeniul de aplicare; exercitarea dreptului de denunțare a contractului; perioada de reflecție și termenul de denunțare a contractului;

— noțiunea de răspundere obiectivă;

— includerea noțiunii de beneficiu nerealizat și de prejudiciu rezultat;

— răspunderea producătorilor și sarcina probei;

— comerțul electronic (*e-commerce*).

4.12 CESE ar putea propune o combinație de măsuri legislative și nelegislative:

— sporirea coerenței acquis-ului comunitar în domeniul dreptului contractelor;

— promovarea elaborării de clauze contractuale standard care să se aplice pretutindeni în Uniune;

— continuarea analizei cu privire la posibilitatea rezolvării problemelor legate de dreptul european al contractelor prin soluții specifice, nesectoriale.

⁽⁸⁾ JO C 157, 28.6.2005, p. 1.

4.13 În opinia CESE, dreptul european opțional al contractelor ar trebui să poată coexista în paralel cu legislațiile naționale în domeniul contractelor, garantând termeni și condiții standard și posibilitatea de a opta pentru al 28-lea regim.

4.14 În orice caz, aplicarea Convenției de la Roma⁽⁹⁾ se confruntă cu numeroase provocări, odată cu apariția de noi problematice (cum ar fi cea a contractantului electronic și a modului în care aceasta influențează dreptul contractelor) și de noi chestiuni juridice.

4.15 În ceea ce privește domeniul de aplicare a „setului comun de instrumente” în materie de drept european opțional

al contractelor, precum și a „noului regim opțional de reglementare avansat”, CESE consideră că ar trebui să se înceapă cu un proiect-pilot aplicabil în domeniul comercial și limitat la contractele transnaționale de vânzare de bunuri.

4.16 CESE este de părere că trebuie asigurată o coerență sporită între reglementările orizontale și cele verticale, acordându-se o atenție specială cerințelor de transparență, claritate și simplitate, nu numai în folosul practicienilor în domeniul dreptului și al capacității acestora de preluare a noilor linii directe, ci mai ales în folosul întreprinderilor mici și al consumatorului obișnuit, în cazul cărora complexitatea și opacitatea juridică se traduce în costuri mai mari și în pierdere de timp.

Bruxelles, 19 ianuarie 2011

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Staffan NILSSON

⁽⁹⁾ Convenția privind legea aplicabilă obligațiilor contractuale, Roma, 19 iunie 1980.