

Bruxelles, 14.3.2013
COM(2013) 139 final

**RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU ȘI
COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN**

**Primul raport privind aplicarea directivei 2005/29/CE a Parlamentului European și a
Consiliului din 11 mai 2005 privind practicile comerciale neloiale ale întreprinderilor de
pe piața internă față de consumatori și de modificare a Directivei 84/450/CEE a
Consiliului, a Directivelor 97/7/CE, 98/27/CE și 2002/65/CE ale Parlamentului European
și ale Consiliului și a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 al Parlamentului European și
al Consiliului
(„Directiva privind practicile comerciale neloiale”)**

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU ȘI COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN

Primul raport privind aplicarea directivei 2005/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 mai 2005 privind practicile comerciale neloiale ale întreprinderilor de pe piața internă față de consumatori și de modificare a Directivei 84/450/CEE a Consiliului, a Directivelor 97/7/CE, 98/27/CE și 2002/65/CE ale Parlamentului European și ale Consiliului și a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 al Parlamentului European și al Consiliului („Directiva privind practicile comerciale neloiale”)

1. INTRODUCERE

Prezentul raport¹ oferă o primă evaluare a aplicării Directivei 2005/29/CE privind practicile comerciale neloiale² („Directiva” sau „DPCN”) în statele membre și analizează consecințele aplicării acesteia. Raportul reprezintă una din inițiativele majore întreprinse pentru punerea în aplicare a Agendei consumatorului european³.

În sensul prezentului raport, în cursul anului 2011⁴ au fost adresate chestionare specifice statelor membre și unui număr mare de părți interesate. În ceea ce privește aplicarea Directivei în domeniul serviciilor financiare și cel al bunurilor imobile⁵, prezentul raport se bazează pe informațiile culese în numele Comisiei în cadrul unui studiu elaborat în 2011/2012⁶.

¹ Acest raport însoțește Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu și Comitetul Economic și Social European privind aplicarea Directivei privind practicile comerciale neloiale „Atingerea unui nivel înalt de protecție a consumatorilor – Consolidarea încrederii în piața unică”. În temeiul articolului 18 din DPCN, Comisia are obligația de a întocmi un raport privind aplicarea directivei în legătură cu aspecte specifice, cum ar fi serviciile financiare și bunurile imobile, și lista neagră a practicilor interzise în orice situație, precum și cu privire la amploarea acțiunilor de armonizare și simplificare suplimentare. După cum prevede considerentul 24 din DPCN, se va realiza o evaluare a punerii în aplicare a directivei, pentru a garanta luarea în discuție a barierelor de pe piața internă și realizarea unui nivel ridicat de protecție a consumatorilor.

² Directiva 2005/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 mai 2005 privind practicile comerciale neloiale ale întreprinderilor de pe piața internă față de consumatori și de modificare a Directivei 84/450/CEE a Consiliului, a Directivelor 97/7/CE, 98/27/CE și 2002/65/CE ale Parlamentului European și ale Consiliului și a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 al Parlamentului European și al Consiliului.

³ A se vedea Agenda consumatorului european, Acțiunea 3 (Modernizarea acquis-ului în domeniul protecției consumatorilor)

⁴ În urma consultării au fost obținute 25 de răspunsuri din partea statelor membre (Luxemburg și Malta nu au trimis răspunsuri), două răspunsuri din partea Islandei și Norvegiei și 76 de răspunsuri de la părțile interesate, inclusiv de la 20 de Centre europene ale consumatorilor (CEC), nouă asociații ale consumatorilor și 47 de actori economici (incluzând camere de comerț, organizații-umbrelă din mediul de afaceri/federații și organisme de autoreglementare)

⁵ În baza articolului 18 din directivă, prezentul raport conține o evaluare cu privire la funcționarea articolului 3 alineatul (9) cu privire la aplicarea DPCN în domeniul serviciilor financiare și al bunurilor imobile.

⁶ A se vedea Studiul privind aplicarea Directivei în domeniul serviciilor financiare și cel al bunurilor imobile efectuat de către organizația *Civic Consulting* în numele Comisiei Europene, DG Justice 2012, disponibil la următoarea adresă: <http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/document>.

DPCN a fost adoptată la 11 mai 2005. Scopul acesteia este de a se asigura că consumatorii nu sunt induși în eroare sau expuși unor tehnici de marketing agresive și că orice afirmație făcută de comercianții din UE este clară, exactă și fundamentată, permițând consumatorilor să aleagă în cunoștință de cauză și pertinente. Dispozițiile sale sunt fondate pe principii și vizează garantarea unui cadru legislativ suficient de flexibil pentru a-i permite să facă față noilor metode, produse și tehnici de marketing.

Directiva are un caracter orizontal și acoperă totalitatea tranzacțiilor dintre întreprinderi și consumatori („B2C”), fie că acestea sunt offline sau online, și se referă atât la bunuri, cât și la servicii.

Obiectivele generale ale directivei urmăresc să contribuie la realizarea pieței interne prin eliminarea obstacolelor create de diferențele existente între legislațiile naționale privind practicile comerciale neloiale și să asigure un nivel ridicat de protecție a consumatorilor.

2. TRANSPUNEREA DIRECTIVEI

2.1. Calendar

Statele membre trebuiau să publice și să adopte propriile reglementări privind transpunerea directivei până la 12 iunie 2007, astfel încât acestea să intre în vigoare la nivel național cel mai târziu la data de 12 decembrie a aceluiași an.

Cu toate acestea, s-au înregistrat întârzieri importante în transpunerea directivei, datorate în principal domeniului său foarte larg de aplicare. Conform principiului armonizării depline a directivei, consfințit de clauza privind piața internă,⁷ statele membre aveau de asemenea obligația de a efectua o analiză aprofundată a legislațiilor lor interne, în scopul alinierii acestora cu directiva în cauză.

Doar câteva state membre⁸ au transpus aceasta directivă la timp. Ultima transpunere a avut loc la sfârșitul anului 2009⁹ în timp ce majoritatea reglementărilor naționale au fost puse în aplicare în cursul anilor 2008 și 2009¹⁰. În urma sesizării Curții Europene de Justiție (CEJ) de către Comisie, au fost pronunțate hotărâri împotriva a două state membre¹¹, în timp ce alte proceduri au fost încheiate ca rezultat al notificării ulterioare a reglementărilor¹².

2.2. Modalități de punere în aplicare în statele membre și caracteristici ale procesului de transpunere

Modalitățile tehnice de punere în aplicare a DPCN alese de statele membre pot fi grupate în două categorii principale, în funcție de existența sau absența unei legislații interne privind practicile comerciale neloiale. Unele state membre au integrat directiva în legile deja

⁷ A se vedea articolul 4 din directivă.

⁸ Belgia, Irlanda, Malta, Polonia, Slovacia, Slovenia au transpus directiva până la 12 iunie 2007.

⁹ Spania.

¹⁰ Și cele trei țări ale SEE, Islanda, Liechtenstein și Norvegia, au adoptat acte legislative pentru punerea în aplicare a directivei.

¹¹ A se vedea cauzele: C-321/08 – Comisia Comunităților Europene/Regatul Spaniei, 23 aprilie 2009 și C-282/08, Comisia Comunităților Europene/Marele Ducat al Luxemburgului, 5 februarie 2009.

¹² Pentru a accesa lista reglementărilor naționale de transpunere a directivei, vă rugăm să consultați baza de date privind practicile comerciale neloiale: <https://webgate.ec.europa.eu/ucp/> sau să accesați link-ul: http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/unfair-trade/unfair-practices/index_en.htm.

existente: în actele legislative privind combaterea concurenței neloiale (Austria, Danemarca, Germania, Spania), în codurile de conduită adresate consumatorilor (Bulgaria, Franța, Italia, Republica Cehă, Malta), în codurile civile (Țările de Jos) sau în acte legislative specifice deja existente (Belgia, Finlanda și Suedia). Alte state membre au adoptat legi *ad hoc* care au transpus aproape textual DPCN (Cipru, Estonia, Grecia, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburg, Polonia, Portugalia, Regatul Unit, România, Slovacia, Slovenia, Ungaria).

2.3. Articolul 4 – Clauza privind piața internă

Articolul 4 din DPCN, cunoscut sub denumirea „clauza privind piața internă”, descrie principiului armonizării depline a directivei și descurajează statele membre să se abată de la respectarea prevederilor ei. Această caracteristică a fost confirmată și de către CEJ în cauza „Total Belgium” și în contextul altor hotărâri preliminare¹³, în care Curtea a statuat în mod constant că „directiva realizează o armonizare completă a normelor respective la nivel comunitar. Prin urmare, „[...] statele membre nu pot să adopte măsuri mai restrictive decât cele prevăzute de directivă, nici chiar pentru a asigura un nivel mai ridicat de protecție a consumatorilor.”

În contextul punerii în aplicare a directivei, realizarea unei armonizări complete s-a dovedit a fi cel mai dificil aspect. Una dintre cerințele clauzei privind piața internă a fost adaptarea substanțială a sistemelor juridice naționale la dispozițiile directivei. În special, statele membre au trebuit să efectueze o verificare aprofundată a legislațiilor lor interne și să abroge orice dispoziții care contraveneau prevederilor directivei. Aceste dispoziții se refereau mai ales la interdicțiile anumitor practici comerciale care nu au fost incluse în anexa I la directivă („lista neagră” a practicilor interzise în toate situațiile), mai ales în domeniul promovării vânzărilor.

Clauza privind piața internă a avut drept rezultat o simplificare majoră a reglementărilor privind publicitatea înșelătoare și practicile comerciale neloiale în cadrul tranzacțiilor dintre întreprinderi și consumatori în întreaga UE, datorită faptului că a dus la înlocuirea celor 27 de regimuri naționale cu un singur set de norme, reușind să păstreze în același timp un grad ridicat de protecție a consumatorilor. Era esențial să se elimine obstacolele specifice de natură juridică create de reglementarea fragmentată a practicilor comerciale neloiale, care presupunea costuri suplimentare, complexitate și nesiguranță atât pentru întreprinderi, cât și pentru consumatori.

2.4. Derogări

Articolul 3 alineatul (9) din directivă conține o limitare importantă privind principiul armonizării complete a DPCN, conform căreia „în legătură cu serviciile financiare [...] și bunurile imobile, statele membre pot impune cerințe mai restrictive sau mai riguroase decât cele prevăzute de prezenta directivă în domeniul în care aceasta din urmă are ca obiect apropierea dispozițiilor în vigoare”. Astfel, în aceste două sectoare se aplică o armonizare minimă. După cum se explică la considerentul (9), „serviciile financiare și bunurile imobile, date fiind complexitatea și riscurile serioase care le caracterizează, trebuie să facă obiectul unor cerințe detaliate, inclusiv al unor obligații pozitive pe care comercianții trebuie să le

¹³ Cauzele conexate C-261/07 și C-299/07 VTB-VAB NV/Total Belgium și Galatea BVBA/Sanoma Magazines Belgium NV, 23 aprilie 2009; C-304/08 Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV/Plus Warenhandels-gesellschaft mbH, 14 ianuarie 2010. C-288/10 Wamo BVBA v JBC NV și Modemakers Fashion NV, ordonanța din 30 iunie 2011; C-126/11 Inno NV/Unizo și alții, ordonanța din 15 decembrie 2011.

respecte”. În consecință, în aceste sectoare, statele membre pot impune norme mai restrictive decât dispozițiile directivei, cu condiția ca acestea să fie conforme cu legislația UE.

Așa cum este explicat mai jos, consultarea a demonstrat că nu existau motive pentru a elimina această limitare, nici în raport cu serviciile financiare, nici cu privire la bunurile imobile.

O a doua derogare temporară de la principiul armonizării depline se aplică dispozițiilor de drept intern care pun în aplicare directive ce conțin clauze de armonizare minimă. În conformitate cu articolul 3 alineatul (5), pentru o perioadă de șase ani până la data de 12 iunie 2013, statele membre pot aplica în continuare dispozițiile de drept intern¹⁴ care sunt mai restrictive sau mai riguroase decât dispozițiile directivei și pot pune în aplicare clauzele de armonizare minimă existente în alte acte legislative ale UE¹⁵.

Articolul 3 alineatul (6) indică faptul că statele membre trebuie să informeze fără întârziere Comisia cu privire la orice dispoziții de drept intern aplicate în temeiul articolului 3 alineatul (5).

¹⁴ În domeniul în care directiva are ca obiect apropierea dispozițiilor în vigoare.

¹⁵ Exemple de directive care conțin clauze de armonizare minimă în domeniul în care directiva 2005/29/CE are ca obiect apropierea dispozițiilor în vigoare sunt: Directiva 98/6/CE privind protecția consumatorului prin indicarea prețurilor produselor oferite consumatorilor, Directiva 97/7/CE privind protecția consumatorilor cu privire la contractele la distanță, Directiva 85/577/CEE privind protecția consumatorilor în cazul contractelor negociate în afara spațiilor comerciale, Directiva 94/47/CE privind protecția dobânditorilor în ceea ce privește anumite aspecte ale contractelor privind dobândirea dreptului de folosință pe durată limitată a bunurilor imobile și Directiva 90/314/CEE privind pachetele de servicii pentru călătorii, vacanțe și circuite.

Doar cinci state membre afirmă că au păstrat normele prevăzute la articolul 3 alineatul (5)¹⁶. Un stat membru¹⁷, de exemplu, a informat Comisia cu privire la adoptarea de dispoziții privind publicitatea televizată în scopul asigurării protecției minorilor, prin care s-a pus în aplicare Directiva serviciilor mass-media audiovizuale¹⁸. Un alt stat membru nu și-a îndeplinit obligația de a informa Comisia cu privire la o măsură restrictivă privind vânzările la domiciliu¹⁹. Faptul că până în prezent puține state membre au utilizat dispozițiile articolului 3 alineatul (5) poate fi explicat printr-o oarecare reticență din partea acestora de a abroga anumite măsuri naționale (până la data de 12 iunie 2013).

Comisia consideră că nu ar trebui să fie prelungită derogarea. Deși câteva state membre au semnalat necesitatea unei asemenea prelungiri, nevoia de aplica anumite norme la nivel național poate fi satisfăcută recurgându-se la alte acte legislative ale UE.

2.5. Relația dintre Directiva PCN și legislația sectorială a UE

Directiva este actul legislativ cu caracter general care reglementează practicile comerciale neloiale din cadrul tranzacțiilor dintre întreprinderi și consumatori. Aceasta acoperă toate practicile comerciale B2C, cu excepția cazului în care directiva prevede în mod expres altfel, cum ar fi în cazul condițiilor de stabilire sau al măsurilor de autorizare [a se vedea articolul 3 alineatul (8)]. În cazul în care legislația sectorială contravine dispozițiilor generale ale directivei în cauză, vor prevala dispozițiile corespunzătoare ale *lex specialis*²⁰. Conflicte de acest gen survin deseori din cauza faptului că *lex specialis* conține cerințe precontractuale mai detaliate în materie de informare sau norme mai stricte cu privire la modul în care informațiile sunt prezentate consumatorilor [a se vedea considerentul (10) din directivă]. Cu toate acestea, existența unor norme UE specifice într-un anumit sector nu exclude aplicarea directivei în cauză: în aceste cazuri și în ceea ce privește toate aspectele neacoperite de *lex specialis*, DPCN completează aceste dispoziții sectoriale și umple orice lacune rămase în materie de protecție a consumatorilor împotriva practicilor comerciale neloiale²¹.

¹⁶ Danemarca, Finlanda, Irlanda, Letonia și Suedia.

¹⁷ La 10 martie 2008, Danemarca a informat Comisia cu privire la dispozițiile legate de publicitatea televizată din secțiunea 21 a Ordonanței nr. 1368 din 15 decembrie 2005 privind publicitatea și sponsorizarea prin radio și televiziune. Aceste dispoziții, referitoare, printre altele la caracteristicile produsului cărui i se face publicitate, la prețul său, la nivelul de competențe necesare pentru a utiliza produsul respectiv, sunt consacrate în legislația daneză, acordă o atenție deosebită protecției minorilor și au pus în aplicare Directiva „Televiziunea fără frontiere” (Directiva Consiliului 89/552/CEE, actuala Directivă 2010/13/UE privind serviciile mass-media audiovizuale).

¹⁸ Directiva 2010/13/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 10 martie 2010 privind coordonarea anumitor dispoziții stabilite prin acte cu putere de lege sau acte administrative în cadrul statelor membre cu privire la furnizarea de servicii mass-media audiovizuale (Directiva serviciilor mass-media audiovizuale).

¹⁹ Belgia nu a notificat Comisiei normele sale naționale privind interzicerea vânzărilor la domiciliu pentru produsele cu o valoare mai mare de 250 EUR. Compatibilitatea acestor măsuri va fi analizată de către CEJ în contextul unei cauze pendinte împotriva Belgiei.

²⁰ Articolul 3 alineatul (4) din directivă stipulează că „în cazul în care dispozițiile prezentei directive și alte norme comunitare care reglementează aspecte specifice ale practicilor comerciale neloiale sunt în conflict, normele comunitare prevalează și se aplică respectivelor aspecte specifice.”

²¹ A se vedea documentul orientativ p. 18-19. De exemplu, Regulamentul privind serviciile aeriene [Regulamentul (CE) nr. 1008/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 septembrie 2008 privind normele comune pentru operarea serviciilor aeriene în Comunitate] conține dispoziții specifice privind informațiile legate de preț care trebuie puse la dispoziția publicului larg. În temeiul articolului 23 din regulament, în plus față de prețul final, care trebuie să includă toate tarifele, impunerile, tarifele suplimentare și alte comisioane aplicabile, transportatorii aerieni ar trebui să ofere, de asemenea, o defalcare a prețului final. Prin urmare, în privința informațiilor precontractuale legate de tarifele pentru

2.6. Monitorizarea transpunerii directivei

Analiza de față evidențiază prezența unor inexactități în câteva state membre, care privesc, într-un număr mic de cazuri, concepte-cheie ale directivei. În acest context, serviciile Comisiei au efectuat o verificare aprofundată a transpunerii directivei și poartă în prezent un dialog structurat cu statele membre în cauză.

3. APLICAREA DIRECTIVEI

3.1. Aplicarea uniformă a directivei

3.1.1. Rolul și jurisprudența Curții Europene de Justiție

CEJ a avut un rol crucial în ceea ce privește aplicarea DPCN, prin faptul că garantează că legislația UE este interpretată și aplicată uniform în toate statele membre. Hotărârile Curții s-au dovedit a fi foarte importante pentru clarificarea unor aspecte generale privind relația dintre directiva în cauză și legislațiile naționale, precum și a unor aspecte mai specifice privind interpretarea unor dispoziții de fond ale directivei. În ceea ce o privește, Comisia acționează în calitate de intervenient (*amicus curiae*) în cadrul acțiunilor introduse pe lângă CEJ.

Începând cu 2009, CEJ s-a pronunțat cu privire la câteva cereri de pronunțare a unei hotărâri preliminare, confirmând mai ales principiul armonizării complete a directivei și faptul că statele membre nu au dreptul să mențină norme naționale care sunt mai stricte decât dispozițiile directivei.

În acest context, Curtea a hotărât că următoarele dispoziții de drept intern sunt incompatibile cu dispozițiile directive:

- Dispoziția care interzice ofertele comune către consumatori:

- Cauzele conexe C-261/07 și C-299/07 (*Total Belgium*, 23 aprilie 2009) priveau o societate de distribuție de carburanți care oferea servicii gratuite de asistență la depanare clienților de fiecare dată când cumpărau carburanți și o societate care a editat o revistă vândută împreună cu un cupon valoric ce le dădea cumpărătorilor dreptul la o reducere de preț pentru produsele cumpărate într-un magazin de lenjerie;
- Cauza C-522/08 (*Telekomunikacja Polska*, 11 martie 2010) privea o societate de telecomunicații care a condiționat încheierea unui contract prin care se ofereau servicii de acces la internet în bandă largă de încheierea unui contract de servicii de telefonie.

- Dispoziția care prevede o interdicție generală a practicilor comerciale prin care participarea consumatorilor la jocuri promoționale sau de noroc este condiționată de achiziționarea unui bun sau a unui serviciu.

transportul aerian de pasageri se vor aplica aceste dispoziții mai specifice. Dispozițiile directivei vizează interdicția practicilor comerciale care pot induce în eroare consumatorul mediu (cum ar fi „publicitatea-capcană” și marketingul tarifelor pentru transportul aerian de pasageri), precum și a practicilor care constituie un comportament agresiv (cum ar fi barierele necontractuale oneroase și disproporționate impuse consumatorilor care doresc să își exercite dreptul contractual de a rezilia un contract).

- Cauza C-304/08 (*Plus Warenhandelsgesellschaft*, 14 ianuarie 2010) se referea la o campanie promoțională lansată de o societate, prin care consumatorii erau invitați să cumpere mărfuri pentru a obține un anumit număr de puncte bonus care le dădeau dreptul să participe la extragerile loteriei naționale.

Dispoziția care prevede o interdicție generală a vânzărilor cu premii, interdicție care pe lângă protecția consumatorilor vizează și alte obiective:

- Cauza C-540/08 (*Mediaprint*, 9 noiembrie 2010) se referea la un ziar cotidian care a organizat un concurs la care consumatorii aveau dreptul să participe folosind bonul valoric care se vindea împreună cu ziarul. În această cauză, guvernul austriac a argumentat că dispoziția de drept intern nu cădea sub incidența directivei, deoarece scopul principal al dispoziției era menținerea pluralismului mass-mediei în Austria.

- Dispoziția națională care prevede o interdicție generală a anunțurilor de reducere a prețurilor mai devreme de perioada de soldare, cu condiția ca această dispoziție să urmărească obiective legate de protejarea intereselor economice ale consumatorilor.

- Cauza C-288/10 (*Wamo*, 30 iunie 2011) se referea la o societate care a trimis unora dintre clienții săi o invitație la o vânzare privată organizată cu două săptămâni înainte de perioada de soldare.
- Cauza C-126/11 (*Inno*, 15 decembrie 2011) se referea la o societate care le-a oferit clienților săi un card de fidelitate ce le permitea acestora să beneficieze de câteva acțiuni promoționale, inclusiv de reduceri de prețuri în perioada premergătoare soldurilor. E demn de reținut faptul că în această cauză CEJ a considerat că o normă națională nu intră sub incidența prezentei directive dacă singurul ei obiectiv, așa cum consideră instanța de trimitere, este protecția concurenței²².

- Dispoziția națională care prevede o interdicție a „vânzărilor de lichidare” fără obținerea unei autorizații prealabile din partea autorităților administrative locale competente:

- Cauza C-206/11 (*Köck*, 17 ianuarie 2013) se referea la un comerciant din Austria care a anunțat într-un ziar „lichidarea totală a stocului” de produse din magazinul său fără să solicite de la autoritatea administrativă locală autorizația necesară în acest sens, așa cum prevedea legislația națională. CEJ a hotărât că o practică comercială nereglementată de anexa I la directivă nu poate fi interzisă pentru simplul motiv că practica respectivă nu a făcut obiectul unei autorizări prealabile din partea administrației competente, fără să se fi efectuat totuși o apreciere a caracterului neloial al practicii respective în raport cu criteriile prevăzute la articolele 5-9 din DPCN.

²² „[...] une disposition nationale telle que celle en cause au principal n'est pas susceptible de relever du champ d'application de la directive sur les pratiques commerciales déloyales si elle se limite seulement, comme le considère la juridiction de renvoi, à réglementer les relations concurrentielles entre commerçants et ne poursuit pas des finalités tenant à la protection des consommateurs.” (cauza C-126/11, *Inno*, punctul 29).

În cauza C-122/10 (*Ving Sverige*, 12 mai 2011), CEJ a clarificat noțiunea de „invitație de a cumpăra”, așa cum a fost definită la articolul 2 litera (i) din directivă. Curtea a considerat, de exemplu, că există o invitație de a cumpăra din momentul în care există o referire verbală sau vizuală la produs sau la prețul acestuia, fără a fi necesar ca în comunicarea comercială să se regăsească de asemenea o posibilitate concretă de a cumpăra produsul. CEJ a hotărât, de asemenea, că prevederile directivei nu exclud folosirea prețurilor de bază, atâta timp cât informațiile puse la dispoziție respectă cerințele directivei, ținând cont de împrejurările cazului real. Cauza privea o agenție de voiaj care vindea produse de vacanță și care a publicat un anunț comercial într-un ziar cotidian în care oferea doar informații limitate despre oferta de călătorii care făcea obiectul anunțului. În această cauză CEJ a susținut punctul de vedere al serviciilor Comisiei din documentul orientativ, care pleda în favoarea unei interpretări largi a noțiunii de invitație de a cumpăra.²³

În cauza C-559/11 (*Pelckmans Turnhout NV*, 4 octombrie 2012), CEJ a clarificat că o dispoziție de drept intern care nu are ca obiectiv protecția consumatorilor nu intră în domeniul de aplicare a directivei. Cauza privea conformitatea cu prezenta directivă a unei dispoziții belgiene care le interzicea comercianților să țină deschisă o unitate comercială șapte zile din șapte, cerându-le acestora să aleagă o zi din săptămână în care unitatea comercială să fie închisă. CEJ a considerat că o asemenea dispoziție urmărește să protejeze doar interesele lucrătorilor și angajaților din sectorul de distribuție, dar nu și pe cele ale consumatorilor.

În cauza C-428/11 (*Purely Creative* și alții, 18 octombrie 2012), pentru prima oară i s-a cerut CEJ interpretarea unei dispoziții din anexa I la directivă, în special a punctului 31 din anexă, conform căruia li se interzice comercianților să le dea consumatorilor impresia falsă că au câștigat deja un premiu, atunci când întreprinderea unei acțiuni pentru a câștiga acest premiu este condiționată de obligația consumatorului de a plăti o sumă de bani sau de a suporta un cost de orice fel. Câteva societăți comerciale din Anglia au distribuit publicitate prin corespondență și alte reclame tipărite, inclusiv cupoane de răzuit, inserate în ziare și în reviste, prin care destinatarii erau informați că au câștigat un premiu. Pentru a intra în posesia premiului, câștigătorul putea să aleagă să sune la un număr de telefon cu taxare specială, să folosească un serviciu de mesaje scrise SMS sau să obțină informații printr-o scrisoare simplă. CEJ a considerat că asemenea practici sunt interzise chiar și în condițiile în care costul pe care consumatorul trebuie să îl suporte este neglijabil (de exemplu prețul unui timbru poștal) în comparație cu valoarea premiului și indiferent dacă plata unor asemenea costuri de către consumator îi aduce beneficii comerciantului.

În prezent alte trei cereri de pronunțare a unei hotărâri preliminare se află în curs de soluționare la CEJ:

- Cauza C-435/11 (*CHS Tour Services*) privind interpretarea articolului 5 din directivă, și anume dacă atunci când se analizează cazuri reale care implică acțiuni sau omisiuni înșelătoare e necesară efectuarea unei analize distincte a cerințelor privind diligența profesională [așa cum sunt prevăzute la articolul 5 alineatul (2) litera (a) din directivă];

²³

A se vedea de asemenea secțiunea 3.3.4 privind Invitația de a cumpăra și cerințele de informare cu privire la preț.

- Cauza C-265/12 (*Citroën Belux NV*) privind conformitatea cu directiva [în special cu articolul 3 alineatul (9) al acesteia] a unei dispoziții belgiene care le interzice comercianților să le propună consumatorilor oferte comune, dacă cel puțin unul dintre serviciile oferite este de natură financiară;
- Cauza C-281/12 (*Trento Sviluppo Centrale Adriatica*) în care instanța de trimitere se întreba dacă dispozițiile DPCN impun obligația ca, pentru a determina dacă au fost încălcate prevederile directivei, este necesar ca, pe lângă existența unui comportament care induce în eroare, să se analizeze și capacitatea unui astfel de comportament de a denatura în mod semnificativ comportamentul economic al consumatorului.

3.1.2. Inițiativele luate de Comisie

Comisia a luat măsuri, încă de la începutul procesului de transpunere a directivei, pentru a sprijini autoritățile și instanțele naționale în vederea punerii în aplicare uniforme a directivei și a asigurării respectării acesteia în mod coerent. Acest lucru este un obiectiv deosebit de dificil de atins într-un domeniu caracterizat prin diferențe considerabile, la un stat la altul, între politicile, stilurile și tehnicile de asigurare a respectării legislației existente.

3.1.3. Documentul orientativ privind aplicarea DPCN

În decembrie 2009, serviciile Comisiei au publicat un document orientativ privind punerea în aplicare a directivei²⁴, cu scopul de a dezvolta o înțelegere comună a normelor acesteia și de a asigura convergența practicilor utilizate. Acest document, disponibil în 22 de limbi oficiale ale UE, a contribuit la clarificarea unor concepte-cheie și a unor dispoziții percepute ca fiind problematice. Documentul conține exemple practice prin care se arată cum se aplică această directivă. În ciuda faptului că acest document nu are statut juridic oficial (nu are un caracter obligatoriu), a fost folosit pe scară largă în contextul procedurilor inițiate la CEJ²⁵, precum și de către instanțele și autoritățile naționale, pentru evaluarea unor cazuri individuale. Documentul orientativ a fost conceput ca un document evolutiv, care să fie actualizat periodic, pe măsură ce se va dezvolta baza de cunoștințe în materie de practici comerciale neloiale.

3.1.4. Baza de date juridică a DPCN

În iulie 2011, Comisia a lansat o bază de date juridică on-line („Baza de date a DPCN”)²⁶. Elaborarea acestei baze de date a început în 2008, în același timp cu cea a documentului

²⁴ Document de orientare/orientativ privind punerea în aplicare a directivei 2005/29/EC privind practicile comerciale neloiale [SEC(2009) 1666, document de lucru al serviciilor Comisiei] 3 decembrie 2009 - http://wcmcom-ec-europa-eu-wip.wcm3vue.cec.eu.int:8080/justice/consumer-marketing/unfair-trade/unfair-practices/index_en.htm.

²⁵ A se vedea concluziile Avocatului General în cauza C-122/10 *Konsumentombudsmannen KO / Ving Sverige AB*, punctele 30, 40 și nota de subsol nr. 13.

²⁶ A se vedea <https://webgate.ec.europa.eu/ucp/public/>. Această bază de date a fost creată în temeiul Deciziei nr. 1926/2006 /CE a Parlamentului European și a Consiliului din 18 decembrie 2006 de stabilire a unui program de acțiune comunitară în domeniul politicii de protecție a consumatorilor (2007-2013), acțiunea 9: Expertiza juridică și tehnică, inclusiv studiile, pentru monitorizarea și evaluarea transpunerii, a punerii în aplicare și asigurarea respectării legislației în materie de protecție a consumatorilor de către statele membre, în special Directiva 2005/29/CE. Aceasta cuprinde, de asemenea, elaborarea și gestionarea unor baze de date publice și ușor accesibile privind punerea în aplicare a legislației comunitare referitoare la protecția consumatorilor.

orientativ, pentru a asigura punerea în aplicare uniformă a directivei și asigurarea adecvată / eficientă a respectării ei.

Baza de date juridică este foarte cuprinzătoare și ușor accesibilă publicului, permițând consultarea legislațiilor și a jurisprudenței statelor membre referitoare la directivă, precum și a oricăror altor documente utile, cum ar fi lucrări științifice pertinente. Aceasta conține aproximativ 330 de articole juridice, 400 de cauze²⁷ și 25 de alte documente (cum ar fi studii sau documente orientative adoptate de autoritățile naționale de respectare a legislației). Informațiile incluse în baza de date sunt structurate pe secțiuni și pot fi filtrate în funcție de trimiterile la articole specifice din directivă, după cuvinte-cheie, jurisprudență și literatură juridică. Toate secțiunile sunt corelate și permit comparații între statele membre. Secțiunile privind o anumită țară conțin o descriere generală a sistemului național de asigurare a respectării a legislației.

Comisia continuă să actualizeze baza de date a DPCN, în vederea completării periodice a acesteia cu noi exemple de jurisprudență, articole juridice și alte documente. Scopul final este elaborarea unei noi baze de date juridice în domeniul dreptului consumatorului prin fuzionarea bazei de date a DPCN cu baza de date a Compendiului de drept al UE în materie de protecție a consumatorilor²⁸. În prezent, serviciile Comisiei analizează opțiunile posibile pentru a asigura o corelație efectivă între baza de date a DPCN și portalul european e-justiție.²⁹

3.2. Domeniul de aplicare a directivei

Directiva are un domeniu de aplicare foarte larg, conform definiției date practicilor comerciale (ale întreprinderilor față de consumatori) la articolul 2 litera (d): „orice acțiune, omisiune, comportament, demers sau comunicare comercială, inclusiv publicitatea și comercializarea, efectuată de un comerciant, în directă legătură cu promovarea, vânzarea sau furnizarea unui produs către consumatori”. Produs înseamnă „orice bunuri sau servicii, inclusiv bunuri imobile, drepturi și obligații”³⁰. Directiva se aplică practic tuturor tranzacțiilor dintre întreprinderi și consumatori (B2C) și în toate sectoarele de activitate. În plus, aceasta se aplică nu numai în etapa de publicitate/marketing a unei tranzacții, dar și „...în timpul și după o tranzacție comercială cu un produs”³¹. Cu toate acestea, directiva privește doar protecția intereselor economice ale consumatorilor din perspectiva măsurilor care vizează sau au ca rezultat considerarea unei practici comerciale ca fiind neloială, excluzând alte interese, cum ar fi cele privind sănătatea și protecția mediului. Statele membre dispun de libertatea de a extinde domeniul de aplicare a DPCN sau de a reglementa, în conformitate cu alte acte legislative ale UE, alte tipuri de relații. Statele membre au, de asemenea, dreptul să stabilească efectele practicilor neloiale asupra valabilității, formării sau efectelor contractelor, având în vedere faptul că DPCN nu armonizează dreptul contractelor³².

²⁷ Baza de date conține în prezent (începând cu luna mai 2012) rezumatele a 158 de decizii administrative și a 202 de hotărâri judecătorești (inclusiv a 63 de hotărâri ale curților supreme naționale).

²⁸ <http://www.eu-consumer-law.org/indexempluhtml>.

²⁹ <https://e-justice.europa.eu/home.do?action=home&plang=ro&init=true>

³⁰ A se vedea articolul 2 litera (c) din directivă.

³¹ A se vedea articolul 3 alineatul (1) din directivă.

³² A se vedea articolul 3 alineatul (2) din directivă.

3.2.1. Necesitatea de extindere a domeniului de aplicare la alte domenii decât cel al tranzacțiilor dintre întreprinderi și consumatori

Necesitatea de extindere a domeniului de aplicare la alte domenii decât cel al tranzacțiilor dintre întreprinderi și consumatori a fost discutată mai ales în legătură cu trei tipuri de situații. Din domeniul de aplicare a directivei sunt excluse tranzacțiile dintre întreprinderi („B2B”), tranzacțiile dintre consumatori („C2C”) sau cele în cadrul cărora consumatorii vând sau furnizează produse unui comerciant („C2B”). Cu toate că statele membre dispun de libertatea de a reglementa aceste relații, majoritatea au ales să pună în aplicare DPCN păstrând domeniul de aplicare inițial a acesteia.

Tranzacțiile dintre întreprinderi

În prezent doar patru state membre aplică, cu mici modificări, DPCN și în domeniul relațiilor B2B³³. Extinderea, la nivel UE, a domeniului de aplicare al DPCN la domeniul pentru a include relațiilor B2B a fost propusă în trecut de către unele părți interesate, în special cu scopul de a soluționa problema practicilor societăților editoare de anuare înșelătoare, care a afectat mai ales întreprinderile mici și lucrătorii independenți. Asemenea practici sunt interzise în prezent conform Directivei 2006/114/CE privind publicitatea înșelătoare și comparativă („DPIC”). În recenta sa comunicare privind modul general de aplicare a DPIC, Comisia a concluzionat că ar trebui întărite mijloacele transfrontaliere disponibile de asigurare a respectării legislației și ar trebui revizuit cadrul juridic actual, pentru a putea combate mai eficient aceste practici³⁴.

Relațiile dintre consumatori și întreprinderi

Autoritățile naționale responsabile cu asigurarea respectării legislației³⁵ au semnalat situații în care consumatorii au fost victimele unor practici comerciale neloiale în timp ce își vindeau produsele comercianților. Au fost înregistrate cazuri în care, de exemplu, consumatorii au vândut antichități sau bijuterii (în special din aur) comercianților și au fost induși în eroare de declarațiile comercianților privind caracteristicile și/sau valoarea obiectelor respective. Doar câteva state membre³⁶ ar dori să extindă domeniul de aplicare a directivei, în timp ce restul statelor membre nu susțin această idee. Un stat membru³⁷, care pune în aplicare directiva păstrând domeniul inițial de aplicare a acesteia, a sugerat să se adopte o interpretare cuprinzătoare a directivei³⁸, în loc să se treacă la o modificare normativă la nivelul UE.

Relațiile dintre consumatori

Dezvoltarea rapidă a platformelor internet a ridicat problema întăririi protecției în cadrul tranzacțiilor dintre consumatori. Experiențele privind aplicarea directivei au demonstrat faptul că, în realitate, principala problemă o constituie comercianții care pretind că sunt consumatori,

³³ Acestea sunt Austria, Franța, Germania și Suedia. Cu toate acestea, în Germania doar anexa I la directivă („Lista neagră”), iar în Franța doar articolul 6 și anexa I (limitate la partea privind practicile înșelătoare), se aplică tranzacțiilor B2B.

³⁴ A se vedea Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor „Protejarea întreprinderilor împotriva practicilor de comercializare înșelătoare și asigurarea unei respectări efective a normelor”, Revizuirea Directivei 2006/114/CE privind publicitatea înșelătoare și comparativă din 27 noiembrie 2012 [COM (2012) 702 final].

³⁵ A se vedea Biroul pentru Comerț Echitabil (*Office of Fair Trading*) în Regatul Unit.

³⁶ Estonia, Irlanda, Letonia și România.

³⁷ Regatul Unit.

³⁸ De exemplu prin introducerea de clarificări în documentul orientativ al Comisiei.

ascunzându-și statutul real/intențiile comerciale. Asemenea practici sunt deja interzise conform punctului 22 din anexa I la directivă, în care se interzice „A face afirmații false sau a crea impresia că un comerciant nu acționează în scopuri ce se încadrează în activitatea sa comercială, industrială, artizanală sau liberală sau a se prezenta comerciantului ca și consumator”³⁹. Prevenirea acestor practici este, prin urmare, mai mult o chestiune de asigurare a respectării normelor decât o lacună a DPCN.

În concluzie, rezultatele consultării au demonstrat că marea majoritate a statelor membre și a părților interesate⁴⁰ nu susțin extinderea domeniului de aplicare a directivei, fie ca aceasta se referă la tranzacțiile B2B, C2B sau C2C. Comisia consideră că în prezent nu se pune problema unei extinderi a domeniului de aplicare. Dacă problema specifică pentru relațiile B2B a societăților editoare de anuare înșelătoare va fi abordată cu ocazia revizuirii în curs a DPIC, pentru alt tip de relații statele membre sunt libere să elaboreze norme în domeniul vizat de aceste relații, pentru a răspunde specificităților și necesităților fiecărui stat.

3.2.2. *Promovarea vânzărilor*

Subiectul promovării vânzărilor a început să fie discutat⁴¹ după retragerea în 2006 a propunerii Comisiei privind adoptarea unui regulament referitor la promovarea vânzărilor⁴², ca urmare a eșecului statelor membre de a ajunge la un acord. Propunerea conținea o serie de cerințe privind informațiile, menite să asigure transparența comunicărilor comerciale privind promovarea vânzărilor și să garanteze că beneficiarii interesați pot obține toate informațiile pertinente anunțate în comunicările respective.

Prevederile DPCN oferă protecție împotriva practicilor neloiale în domeniul promovării vânzărilor. Dispozițiile articolului 6 alineatul (1) litera (d) interzic comercianților să inducă în eroare consumatorul cu privire la „preț sau modalitatea de calcul a prețului sau existența unui avantaj specific în ceea ce privește prețul”. Interdicțiile prevăzute în anexa I vizează practici promoționale specifice, cum ar fi publicitatea-capcană (punctul 5), ofertele speciale (punctul 7), anunțurile promoționale prin care se oferă premii (punctul 19), concursuri cu premii (punctul 31) și folosirea termenului „gratuit” (punctul 20).

În cauza „Total Belgium”⁴³ CEJ a confirmat mai ales faptul că, în temeiul principiului armonizării complete a directivei, statele membre nu au dreptul să mențină norme de drept intern privind promovarea vânzărilor care sunt mai stricte decât dispozițiile directivei.

Câteva state membre și părți interesate au argumentat că abrogarea bruscă a anumitor norme de drept intern privind promovarea vânzărilor ar putea avea un efect negativ asupra protecției

³⁹ A se vedea de asemenea articolul 6 alineatul (1) literele (c) și (f) din directivă:

⁴⁰ Unele state membre (de exemplu Franța și Italia) și părți interesate au afirmat că ar fi de acord cu o extindere a domeniului de aplicare doar în scopul soluționării unor probleme foarte specifice, cum ar fi anuarele profesionale înșelătoare. România consideră că extinderea domeniului de aplicare a DPCN la relațiile B2B ar duce la o abordare mai coerentă privind practicile comerciale care vizează atât întreprinderile, cât și consumatorii. Țările de Jos ar dori să extindă domeniul de aplicare a DPCN atât cât este necesar pentru a proteja întreprinderile de problema „facturilor false”. Austria, Germania și Suedia, care aplică deja în totalitate dispozițiile directivei și în domeniul tranzacțiilor B2B, ar dori ca întreprinderile să beneficieze de același nivel de protecție ca și consumatorii din țările UE.

⁴¹ A se vedea de exemplu întrebările din partea PE E-5539/08, E-010017/2010, E-1704/2011.

⁴² COM(2001) 546 final, 2.10.2001, propunerea modificată COM(2002) 585 final, 25.10.2002.

⁴³ A se vedea, de asemenea, C-304/08 „Plus Warenhandels-gesellschaft” (hotărâre preliminară - Germania), 14 ianuarie 2010. C-540/08 „Mediaprint Zeitungs” (hotărâre preliminară - Austria), 9 noiembrie 2010. C-522/08 „Telekomunikacja Polska” (hotărâre preliminară - Polonia), 11 martie 2010.

consumatorilor împotriva vânzărilor promoționale înșelătoare la nivel național⁴⁴. Acestea sunt de părere că unele dintre normele de drept intern mai stricte, deja existente, (cum ar fi cele privind „prețul de referință” luat în considerare pentru a calcula dacă un anunț referitor o anumită reducere de preț anunțată este reală sau nu) ar fi foarte benefice pentru consumatori și autoritățile însărcinate cu asigurarea respectării dispozițiilor legale, cu toate că în momentul de față aceste norme sunt incompatibile din punct de vedere juridic cu directiva.⁴⁵

Feedback-ul obținut în urma consultării a evidențiat faptul că unele state membre și părți interesate ar fi de acord cu introducerea de modificări legislative în acest domeniu, fie sub forma unei reglementări suplimentare⁴⁶, fie prin excluderea vânzărilor promoționale din domeniul de aplicare al DPCN⁴⁷. Restul statelor membre resping explicit posibilitatea oricărei reglementări suplimentare în acest domeniu, în timp ce unele⁴⁸ consideră că ar fi binevenite mai multe orientări din partea Comisiei privind acest aspect. Dintre celelalte părți interesate, doar doi actori economici⁴⁹, Organizația Europeană a Consumatorilor (BEUC), o organizație națională a consumatorilor⁵⁰ și un centru european al consumatorilor⁵¹ sunt în favoarea unor reglementări suplimentare și atrag atenția asupra faptului că absența unor norme detaliate creează incertitudine juridică, în timp ce camera de comerț daneză susține excluderea vânzărilor promoționale din domeniul de aplicare a directivei, pentru a le oferi statelor membre mai multă libertate de acțiune la nivel național.

Comisia consideră că cele mai multe preocupări exprimate de statele membre și de părțile interesate pot fi abordate prin măsuri care să vizeze consolidarea securității juridice și punerea în aplicare uniformă a directivei în acest domeniu. Completarea periodică a documentului orientativ poate fi un mijloc de realizare a acestui obiectiv.

Cu toate acestea, Comisia va continua să monitorizeze îndeaproape punerea în aplicare a directivei în acest domeniu și va avea în vedere adoptarea unor măsuri legislative în viitor, dacă va fi necesar.

3.3. Dispozițiile de fond ale directivei

Această parte a raportului conține o descriere generală a dispozițiilor de fond ale directivei (mai ales a articolelor 5-9 și a anexei I) și a principalelor aspecte care au fost puse în lumină în contextul aplicării acestor dispoziții în statele membre.

⁴⁴ Unele autorități naționale însărcinate cu asigurarea respectării legislației consideră că absența unor astfel de norme detaliate va crea incertitudine juridică și va face ca procesul de asigurare a respectării legislației să devină prea împovărat/ineficient (conform cerințelor DPCN, este necesar să se demonstreze de la caz la caz că o vânzare promoțională este înșelătoare).

⁴⁵ Șase state membre (Belgia, Danemarca, Finlanda, Franța, Irlanda, Letonia) și-au modificat deja (parțial) legislația privind vânzările promoționale, în scopul asigurării conformității cu directiva în cauză și cu jurisprudența Curții de Justiție. În prezent, treisprezece state membre continuă să aplice norme mai restrictive decât cele prevăzute în DPCN, referitoare fie la reducerile de preț (Belgia, Bulgaria, Estonia, Finlanda, Franța, Letonia, Polonia, Portugalia și Spania) fie la loteriile comerciale (Austria, Danemarca, Finlanda, Franța, Germania și Luxemburg). Norme similare există și în Islanda și Norvegia.

⁴⁶ Franța, Germania, Irlanda, Letonia și Spania.

⁴⁷ Belgia, Danemarca, Spania (și Norvegia).

⁴⁸ Bulgaria, Polonia, Regatul Unit, Slovacia, Țările de Jos.

⁴⁹ Asociația europeană a producătorilor de marcă și Camera Federală a Muncii din Austria.

⁵⁰ CLCV: Consommation Logement Cadre de Vie, Franța.

⁵¹ Centrul european al consumatorilor din Irlanda.

3.3.1. Conceptul de diligență profesională

Articolul 5 alineatul (2) este „clauza generală” a DPCN, deoarece interzice în general practicile comerciale neloiale. Acest articol prevede două criterii cumulative pentru a stabili dacă o practică comercială ar trebui să fie considerată neloială, și anume:

- dacă se stabilește că este contrară cerințelor privind „diligența profesională” și
- denaturează sau poate denatura semnificativ comportamentul economic al consumatorului mediu.

„Diligența profesională” este definită ca „nivelul de competență specializată și de considerație pe care comerciantul poate să îl exercite în mod rezonabil față de consumatori, în conformitate cu practica comercială loială și/sau principiul general al bunei credințe în domeniul de activitate al comerciantului”. Acest concept cuprinde principii care sunt deja consacrate în legislațiile statelor membre, cum ar fi „practica comercială loială” și „buna credință”, în care o pondere deosebită a fost acordată valorile normative specifice care se aplică unui anumit domeniu de activitate comercială.

Conceptul de diligență profesională a fost transpus corect în majoritatea statelor membre. Se pare că un număr mic de state membre au preferat să păstreze termenii de „bune practici” sau „bune practici de piață”⁵². În acest context, Comisia poartă discuții cu statele membre implicate pentru a garanta că aceste concepte nu duc la o interpretare mai restrictivă decât cea prevăzută în DPCN.

Una dintre problemele semnalate de către autoritățile naționale însărcinate cu asigurarea respectării legislației a fost dacă, pentru a sancționa un comerciant pe motivul încălcării articolelor 6-9 din DPCN, era nevoie să se demonstreze că acesta nu a respectat principiul „diligenței profesionale”. Comisia consideră că nu e nevoie să se demonstreze acest lucru și că principiul „diligenței profesionale” este încălcat automat în cazul unei acțiuni sau omisiuni înșelătoare sau al unei practici agresive. În schimb, articolul 5 poate fi aplicat ca dispoziție de sine-stătătoare, ca „măsură de siguranță”, pentru a garanta că orice practică neloială care nu e reglementată de celelalte dispoziții ale directivei poate fi sancționată⁵³.

În urma unei cereri recente de pronunțare a unei hotărâri preliminare⁵⁴, se așteaptă avizul CEJ cu privire la întrebarea dacă e necesară efectuarea unei analize distincte a cerinței privind diligența profesională pentru evaluarea practicilor comerciale neloiale (articolele 6-9 din DPCN).

3.3.2. Protecția consumatorilor vulnerabili

Articolul 5 alineatul (3) prevede măsuri speciale de protecție a consumatorilor deosebit de vulnerabili datorită unei infirmități mintale sau fizice, vârstei sau credulității lor, dacă practica

⁵² De exemplu Danemarca, Polonia și Suedia.

⁵³ Un exemplu de acest gen poate fi situația în care o autoritate națională însărcinată cu asigurarea respectării legislației a considerat că practica întreruperii aprovizionării cu apă fără o comunicare prealabilă în acest sens contravenea cerinței privind diligența profesională. Autoritatea respectivă a fost de părere că, ținând cont de importanța serviciilor de aprovizionare cu apă, se aștepta ca agentul economic să atingă un înalt nivel de diligență profesională și ar fi trebuit ca acesta să adopte măsuri speciale înainte de întreruperea aprovizionării cu apă. Autoritatea de Concurență din Italia (AGCM), decizia din 12 martie 2009 PS 166 – *Acea Distacco fornitura d'acqua*.

⁵⁴ C 435/11 CHS Tour Services.

comercială în cauză influențează (negativ) comportamentul acestora, într-o situație pe care comerciantul o poate anticipa cu ușurință.

O categorie specială de consumatori vulnerabili, copiii, beneficiază de măsuri suplimentare de protecție prevăzute în anexa I, în care la punctul 28 se interzice în mod explicit „a include în reclamă îndemnul direct adresat copiilor de a cumpăra produsele promovate sau de a convinge părinții sau alți adulți să le cumpere produsele promovate.”

Feedback-ul obținut în urma consultării nu a evidențiat probleme deosebite cu privire la consumatorii vulnerabili. Regatul Unit nu solicită o revizuire, dar susține că, în cazul în care directiva ar fi revizuită, ar putea fi util să se adauge niște dispoziții care să protejeze în mod explicit și persoanele în vârstă împotriva anumitor practici agresive. Danemarca atrage atenția asupra faptului că în domeniul jocurilor on-line sunt utilizate frecvent practici agresive care îi vizează pe copii. Doar două state membre susțin introducerea unei reglementări suplimentare în scopul ameliorării protecției contractuale a copiilor, aspect care nu poate fi abordat în cadrul DPCN⁵⁵.

Experiența și datele culese evidențiază faptul că ar trebui depuse eforturi suplimentare în vederea consolidării respectării DPCN în ceea ce privește consumatorii vulnerabili, cum ar fi persoanele în vârstă, copiii/adolescenții și alte categorii de cetățeni care se află într-o situație de slăbiciune⁵⁶.

Acțiunea de verificare⁵⁷ efectuată în 2008 de către autoritățile naționale însărcinate cu asigurarea respectării legislației în temeiul Regulamentului CPC au arătat, de exemplu, că mai mult de jumătate din site-urile web analizate li se adresau în mod explicit adolescenților și copiilor. După 18 luni de investigații efectuate la nivel național, 70 % din aceste site-uri web au fost modificate sau închise. Rezultatele primei etape a acțiunii de verificare din 2012 au evidențiat faptul că minorii continuă să rămână ținta unor site-uri web care nu par să respecte normele privind protecția consumatorilor și sunt adesea ademeniți să cumpere produse legate de jocuri presupuse a fi gratuite⁵⁸.

3.3.3. *Articolul 6 privind acțiunile înșelătoare*

În temeiul articolului 6 din directivă, o acțiune înșelătoare apare atunci când o practică induce în eroare prin informațiile pe care le conține sau prin prezentarea incorectă a acestor informații și determină sau este de natură să determine consumatorul mediu să ia o decizie

⁵⁵ Danemarca și Țările de Jos menționează consolidarea protecției consumatorilor vulnerabili prin reglementare, însă fără să sugereze soluții / opțiuni specifice.

⁵⁶ După cum s-a subliniat în cadrul Agendei consumatorului european, trebuie să se garanteze protecția consumatorilor vulnerabili împotriva riscurilor care decurg din efectele crizei economice, ale îmbătrânirii populației și ale complexității tot mai mari a piețelor digitale, asociate cu dificultatea de a se descurca în mediul digital pe care o întâmpină unii consumatori.

⁵⁷ A se vedea secțiunea 4 a prezentului raport cu privire la asigurarea respectării legislației.

⁵⁸ Acțiunea de verificare întreprinsă în 2008 a vizat comercializarea de tonuri de apel, fonduri de ecran și alte servicii de telefonie mobilă pe site-uri internet. S-a constatat că 301 site-uri web din cele peste 500 de site-uri verificate în cadrul acestui exercițiu au încălcat grav legislația UE în materie de protecție a consumatorilor. Mai mult de jumătate din aceste 301 site-uri li se adresau în mod explicit adolescenților și copiilor. Cele trei probleme majore evidențiate au fost: lipsa de transparență a prețurilor, lipsa de informații complete și publicitatea înșelătoare (în special anunțurile înșelătoare privind ofertele „gratuite” de tonuri de apel, când de fapt în realitate consumatorul trebuia să plătească un abonament.) A se vedea http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweep/digital_content/index_en.htm pentru rezultatele primei etape a acțiunii de verificare din 2012 privind conținutul digital.

comercială diferită de cea pe care ar fi luat-o în alte condiții. Această dispoziție, precum și articolul 7 privind omisiunile înșelătoare, este de departe dispoziția cel mai frecvent utilizată în scopul asigurării respectării directivei la nivel național.

Feedback-ul obținut în urma consultării nu a evidențiat probleme deosebite cu privire la aplicarea articolului 6. Practicile cel mai des menționate de către participanții la consultare includ informațiile mincinoase cu privire la principalele caracteristici și/sau prețul produsului sau serviciului oferit spre vânzare în domeniul serviciilor de internet și telecomunicații (de ex. serviciile în bandă largă), al serviciilor financiare (de ex. creditul de consum, asigurarea de viață), al turismului (de ex. serviciile de cazare care includ comisioane pentru folosirea cardurilor de credit în domeniul hotelier, al produselor cu drept de folosință pe durată limitată și al produselor conexe), al transportului aerian și al comerțului electronic.

Un exemplu recent privind aplicarea articolului 6 alineatul (1) litera (g) (care le interzice agenților economici să îi inducă în eroare pe consumatori cu privire la drepturilor acestora stipulate de o altă legislație) prezintă un interes deosebit, deoarece se referea la o practică cu impact la nivelul UE. O companie lider pe piața dispozitivelor electronice a fost amendată de către o autoritate națională însărcinată cu asigurarea respectării legislației pentru faptul că a oferit consumatorilor o garanție comercială cu plată pentru servicii la care aceștia, în temeiul legii, aveau dreptul gratuit⁵⁹.

Protecția oferită de articolul 6 este foarte cuprinzătoare și a fost invocată de exemplu chiar și pentru aspectele comerciale sensibile din punct de vedere politic, cum ar fi cazul produselor importate din țări a căror suveranitate națională este controversată și în care există riscul de a induce în eroare consumatorii în ceea ce privește originea comercială sau geografică reală a produselor și de a încălca deci articolul (6) alineatul (1) litera (b)

Un aspect ridicat cu insistență de către o asociație a întreprinderilor dintr-un sector economic⁶⁰ privea conformitatea sancționării practicii copierii ambalajului („copycat packaging”) cu dispozițiile articolului 6 alineatul (2) și alineatul (2) litera (a) din directivă. Copierea ambalajului („copycat packaging”) se referă la practica de a proiecta ambalajul unui produs (sau caracteristicile vizuale ale acestuia), pentru a-i da aparența generală a unei mărci concurente bine-cunoscute. Această practică este distinctă de contrafacere, întrucât în mod normal aceasta nu presupune copierea mărcii. Această problemă a afectat țări în care soluțiile împotriva concurenței neloiale par a fi nesatisfăcătoare și concurenții consideră DPCN ca un posibil instrument de introducere de acțiuni în justiție. Serviciile Comisiei au abordat deja acest aspect în documentul orientativ din 2009. Comisia va susține acțiuni mai ferme de asigurare a respectării normelor privind acest aspect ori de câte ori practicile în cauză îi induc în eroare pe consumatori.

3.3.4. *Articolul 7 alineatul (4) - Oferte comerciale și cerințe în materie de informare privind prețurile*

Comercianții pot hotărî dacă să includă sau nu informații despre preț în materialele lor publicitare. Toate comunicările comerciale în care este menționat prețul se încadrează însă, conform DPCN⁶¹, în categoria „invitație de a cumpăra”, prin urmare, în cazul acestora, prevederile directivei obligă comercianții, în temeiul articolului 7 alineatul (4), să respecte o serie de cerințe specifice în materie de informare.

⁵⁹ Decizia Autorității italiene antitrust (AGCM) PS7256 – *Comet-Apple Prodotti in Garanzia* Provvedimento n. 23193, din 27 decembrie 2011 – Compania investigată a oferit o garanție comercială pentru servicii la care consumatorii au deja dreptul gratuit, în temeiul Directivei 1999/44/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 mai 1999 privind anumite aspecte ale vânzării de bunuri de consum și garanțiile conexe (de exemplu 2 ani de garanție legală față de vânzător pentru neconformitatea bunurilor cu contractul). Comisia a sprijinit eforturilor organizațiilor de protecție a consumatorilor, ridicând această problemă în contextul rețelei CPC a organismelor naționale responsabile cu asigurarea respectării normelor și adresându-se în scris (printr-o scrisoare a vicepreședintelui Reding din data de 21 septembrie 2012) tuturor miniștrilor UE responsabili cu protecția consumatorilor, în vederea unei acțiuni coordonate de asigurare a respectării dispozițiilor directivei în situațiile în care o anumită problemă intervine sistematic în diferite state membre.

⁶⁰ AIM (Asociația europeană a producătorilor de marcă).

⁶¹ A se vedea articolul 2 litera (i) din DPCN.

Invitația de a cumpăra constituie într-adevăr un moment crucial în procesul de luare a deciziei de către consumator și reprezintă o modalitate obișnuită de a face publicitate și de a pune produse și servicii la dispoziția consumatorilor, inclusiv în mediul online. Prin însăși natura sa, invitația de a cumpăra este o formă directă și imediată de promovare a produselor, care declanșează o reacție mai impulsivă din partea consumatorilor și îi expune, astfel, unor riscuri mai mari. Prin urmare, dispozițiile articolului 7 alineatul (4) sunt menite să garanteze faptul că, ori de câte ori fac oferte comerciale consumatorilor, comercianții pun concomitent la dispoziția acestora, într-un mod inteligibil și lipsit de ambiguitate, o cantitate suficientă de date și că nu îi înșeală pe aceștia omițând informații importante. Aceste cerințe se referă la: principalele caracteristici ale produselor, adresa geografică a comerciantului, prețul total, modalitățile de plată și livrare, de executare și soluționare a reclamațiilor, precum și la existența dreptului de retragere sau de anulare, dacă este cazul. Aceste cerințe ar trebui citite coroborat cu cerințele în materie de informare din Directiva privind drepturile consumatorilor⁶² și de la articolul 5 din Directiva privind comerțul electronic⁶³.

Serviciile Comisiei pledează, în documentul orientativ, în favoarea unei definiții largi a invitației de a cumpăra, în cadrul căreia cerințele în materie de informare să se aplice în mod flexibil și proporțional. Aceste servicii consideră, totuși, că nu este necesar să existe un „mecanism” de cumpărare (de exemplu posibilitatea de a efectua o rezervare online) pentru a determina aplicarea cerințelor în materie de informare⁶⁴.

Într-o hotărâre preliminară⁶⁵, CEJ a adoptat acest punct de vedere și a confirmat faptul că „există o invitație de a cumpăra [...] fără a fi necesar ca în comunicarea comercială să se regăsească de asemenea o posibilitate concretă de a cumpăra produsul ori ca această comunicare să prezinte o legătură cu o astfel de posibilitate.” Părțile în litigiu erau organismul de mediere în domeniul protecției consumatorilor din Suedia și o agenție de voiaj (Ving) care vindea produse de vacanță pe tot teritoriul Suediei, inclusiv pe internet. Ca răspuns la întrebarea dacă Ving indicase principalele caracteristici ale produsului în mod adecvat în raport cu mediul de comunicare utilizat și cu produsul în cauză, CEJ a hotărât că, deși era de competența instanței naționale să efectueze o evaluare în termeni concreți, „o referire verbală sau vizuală la produs permite îndeplinirea cerinței privind indicarea caracteristicilor produsului” și că o trimitere către site-ul comerciantului poate fi folosită în anumite cazuri pentru a furniza anumite informații privind caracteristicile principale ale produsului.

⁶² Directiva 2011/83/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 octombrie 2011 privind drepturile consumatorilor, de modificare a Directivei 93/13/CEE a Consiliului și a Directivei 1999/44/CE a Parlamentului European și a Consiliului și de abrogare a Directivei 85/577/CEE a Consiliului și a Directivei 97/7/CE a Parlamentului European și a Consiliului.

⁶³ Directiva 2000/31/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 8 iunie 2000 privind anumite aspecte juridice ale serviciilor societății informaționale, în special ale comerțului electronic, pe piața internă (Directiva privind comerțul electronic).

⁶⁴ Principalul motiv de îngrijorare menționat de părțile interesate în timpul etapei de transpunere a directivei a fost faptul că aplicarea unei abordări rigide (de tipul „listă de verificare”) cu privire la aceste cerințe ar conduce la impunerea unei sarcini disproporționate asupra comercianților și asupra agențiilor de publicitate. Întrucât invitația de a cumpăra reprezintă un concept nou, nu a fost clar, de exemplu, în ce măsură afișarea „caracteristicilor principale” ar fi considerată adecvată în raport cu mediul de comunicare folosit în scopuri publicitare și cu produsul în cauză [a se vedea articolul 7 alineatul (4) litera (a)] Federația Mondială a Agențiilor de Publicitate s-a arătat, prin urmare, dornică să restrângă aplicarea cerințelor în materie de informare exclusiv la situațiile în care, împreună cu invitația de a cumpăra, se pune la dispoziția consumatorilor un „mecanism” de cumpărare.

⁶⁵ În cauza C-122/10, Konsumentombudsmannen/Ving Sverige AB, 12 mai 2011.

Articolul 7 alineatul (4) litera (c) din DPCN cere în mod specific comercianților să afișeze prețul (final) cu toate taxele aplicabile incluse sau, în cazul în care prețul nu poate fi calculat în avans în mod satisfăcător, să indice modalitatea de calcul al prețului. În cauza *Ving Sverige*, CEJ a hotărât că menționarea unui „preț de bază” într-o invitație de a cumpăra nu constituie în sine o încălcare a dispozițiilor DPCN cu condiția ca, având în vedere toate faptele și circumstanțele cauzei respective, inclusiv natura și caracteristicile produsului și mediul de comunicare comercială utilizat, un astfel de preț „de bază”⁶⁶ să permită consumatorului să ia o decizie în cunoștință de cauză.

Regulamentul din 2008 privind serviciile aeriene⁶⁷ a completat DPCN adăugându-i o serie de dispoziții menite să garanteze faptul că prețul biletelor de avion este transparent în timpul procesului de rezervare și în materialele publicitare. În special, acest regulament specifică faptul că „prețul final care urmează să fie plătit trebuie să fie indicat în orice moment și să cuprindă tariful aplicabil, precum și toate tarifele, impunerile, tarifele suplimentare și alte comisioane aplicabile care nu pot fi evitate și sunt previzibile în momentul publicării”. Recent adoptata Directivă privind drepturile consumatorilor⁶⁸ cuprinde dispoziții privind prețurile și taxele care se aplică și în sectorul transporturilor aeriene.

Cu toate că există un consens general cu privire la faptul că prețul de vânzare afișat ar trebui să includă, de la început⁶⁹, toate taxele și comisioanele aplicabile, feedback-ul primit din partea părților interesate⁷⁰ indică faptul că adesea invitațiile de a cumpăra țin prea puțin seama de cerințele de informare în materie de prețuri.

În 2007, prima acțiune de verificare (*sweep*), derulată în temeiul Regulamentului privind cooperarea în materie de protecție a consumatorului (Regulamentul CPC), a vizat site-urile internet care vindeau bilete de avion. Autoritățile din 15 state membre și din Norvegia au investigat 386 de site-uri, fiind semnalate nereguli cu privire la 145 dintre acestea. Principalele trei probleme constatate au fost indicarea înșelătoare a prețului, lipsa de informații cu privire la disponibilitatea ofertelor și neregulile legate de prezentarea termenilor contractuali.

⁶⁶ Prețul cel mai mic la care poate fi cumpărat produsul sau categoria de produse care face obiectul publicității, chiar dacă produsul sau categoria de produse respective este, de asemenea, disponibil(ă) la prețuri care nu sunt indicate (de exemplu bilete de călătorie pentru Paris, disponibile la prețuri „începând de la 100 EUR”).

⁶⁷ A se vedea în special articolul 23 din Regulamentul (CE) nr. 1008/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 septembrie 2008 privind normele comune pentru operarea serviciilor aeriene în Comunitate (reformare).

⁶⁸ A se vedea în special articolul 5 alineatul (1) litera (c), articolul 19 și articolul 22 din Directiva privind drepturile consumatorilor.

⁶⁹ Din momentul în care un comerciant lansează o „invitație de a cumpăra” în sensul articolului 7 alineatul (4) din directivă.

⁷⁰ 8 asociații de protecție a consumatorilor, 11 centre europene ale consumatorilor (CEC) și 10 organizații patronale au semnalat probleme legate de preț.

Un studiu recent privind „Transparența prețurilor în sectorul transporturilor aeriene”⁷¹ a relevat faptul că mulți transportatori aerieni afișează prețul fără taxe, comisioane și alte impuneri, în timp ce mulți alții adaugă taxe care sunt, *de facto*, inevitabile (de exemplu mijloacele de plată sunt gratuite doar dacă se utilizează cardul de credit al transportatorului aerian respectiv), prezentându-le ca fiind „opționale”. Problema are consecințe deosebit de nefaste în etapa în care clienții compară prețurile pentru a lua o decizie în cunoștință de cauză⁷².

Autoritățile din cel puțin două state membre au luat recent măsuri de asigurare a respectării legislației împotriva unui număr mare de companii aeriene, pentru a le împiedica să prezinte consumatorilor prețuri divizate în componente (practica fracționării prețurilor - *price partitioning*) sau să dezvăluie prețul final abia la sfârșitul procesului de rezervare (practica afișării unor prețuri parțiale - *drip pricing*). Investigațiile s-au concentrat asupra suprataxelor aplicate la folosirea cardurilor de credit și de debit: astfel, în Regatul Unit⁷³, 12 transportatori aerieni au fost de acord să includă în prețul anunțat suprataxele aplicate pentru folosirea cardurilor de debit și să se asigure că suprataxele facturate pentru plățile cu cardul de credit sunt ușor de identificat în momentul efectuării de rezervări online; În Italia, șase companii aeriene au fost sancționate și au fost de acord să includă, până la sfârșitul anului 2012, astfel de taxe în prețul de vânzare anunțat⁷⁴.

⁷¹ Studiul Steer Davies Gleave (2011) comandat de Comisia Europeană privind „Transparența prețurilor în sectorul transporturilor aeriene” a analizat respectarea de către site-urile web a cerințelor în materie de informare impuse de cinci acte legislative ale UE, inclusiv de Directiva 2005/29 privind practicile comerciale neloiale. În concluziile studiului se recomandă depunerea de eforturi mai degrabă în sensul asigurării respectării legislației decât al modificării legislației existente.

⁷² Un studiu al Biroului pentru Comerț echitabil (*Office for Fair Trading* OFT) intitulat *Advertising of prices* („Publicitatea în materie de prețuri”) a analizat dacă modul în care sunt prezentate prețurile clienților afectează sau nu deciziile și nivelul de trai al acestora. Rezultatele sale au arătat că practica afișării unui preț incomplet („*drip pricing*”) (cunoscută și ca practica afișării unui preț fracționat), respectiv situația în care consumatorii văd într-o primă etapă doar o parte din prețul final, care este majorat progresiv pe parcursul procesului de cumpărare, a contribuit cel mai mult la scăderea nivelului mediu de trai, care a ajuns să reprezinte până la 15 % din sumele în cauză. OFT(2010), *Advertising of prices* (Publicitatea în materie de prețuri), <http://www.oft.gov.uk/OFTwork/markets-work/advertising-prices/>.

⁷³ Numărul de referință al dosarului: *Airline payment surcharges* (Suprataxe la plățile pentru biletele de avion) - CRE-E/27017 (iulie 2012) - <http://www.oft.gov.uk/OFTwork/consumer-enforcement/consumer-enforcement-completed/card-surcharges/>.

⁷⁴ A se vedea Provvedimenti Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato, (anii 2011-2012) PS/4261, PS/5530, PS/3773, PS/892, PS/6147, PS/5667, PS/7430, PS/3771, PS/7505, PS/7493 și PS/7383 - <http://www.agcm.it/consumatore.html>.

Informațiile disponibile demonstrează că utilizarea recurentă, în invitațiile de a cumpăra, a unor informații inadecvate privind prețurile nu este legată de o lacună a cadrului legislativ actual al UE⁷⁵, care va deveni în curând și mai constrângător: a reieșit, de asemenea, că autoritățile naționale se confruntă cu dificultăți legate de sancționarea unor astfel de încălcări atunci când comerciantul se află într-o altă jurisdicție, așa cum se întâmplă în cazul altor practici neloiale. Ar putea fi aduse îmbunătățiri în această privință în cazul în care Comisia și-ar asuma un rol mai proeminent în susținerea intensificării acțiunilor autorităților de asigurare a respectării legii și în promovarea unei cooperări consolidate în contextul asigurării aplicării transfrontaliere a legii⁷⁶. Rezultatele consultării confirmă faptul că nu este nevoie să se aibă în vedere măsuri de reglementare în acest stadiu⁷⁷.

3.3.5. Articolele 8 și 9 – Practici agresive

Ca o inovație la nivelul UE, directiva armonizează conceptul de practici comerciale agresive. Aceste practici fac obiectul articolelor 8 și 9 din DPCN și îi împiedică pe comercianți să aplice tehnici de vânzare care restrâng libertatea de alegere a consumatorului, perturbându-i astfel comportamentul economic.

În sensul directivei, practicile agresive sunt acelea care recurg la hărțuire, constrângere, forță fizică sau influență nejustificată. Ele se pot referi la un comportament manifestat în etapa de comercializare, dar și la practici folosite în timpul unei tranzacții sau după încheierea acesteia.

Practicile agresive se referă la comportamente care au fost deja reglementate de alte acte legislative în statele membre, inclusiv în dreptul contractelor și în dreptul penal. În această privință, directiva a prevăzut un nivel suplimentar de protecție care poate fi activat prin mijloace publice de asigurare a respectării legislației, fără însă să trebuiască neapărat să se demareze acțiuni penale sau civile.

⁷⁵ În concluziile comunicării referitoare la punerea în aplicare a Directivei privind protecția consumatorului prin indicarea prețurilor, adoptată de Comisie în 2006, se afirma că directiva nu a dat naștere nici unei probleme importante de transpunere în niciunul din statele membre și că, în general, directiva a contribuit la asigurarea unei protecții sporite a consumatorilor. O consultare mai recentă a fost organizată în primăvara anului 2012 în rândul statele membre, cu scopul de a permite Comisiei să evalueze eficacitatea globală a acestei directive în prezent. Rezultatele consultării au arătat că statele membre: (i) nu consideră că ar exista vreo problemă transfrontalieră legată de punerea în aplicare a directivei (care nu are o dimensiune transfrontalieră importantă); (ii) recurg pe scară largă la derogările prevăzute de directivă (respectiv excepțiile prevăzute în cazul serviciilor, al vânzărilor prin licitație și al vânzărilor de opere de artă și de antichități, precum și derogarea temporară de la aplicarea directivei acordată întreprinderilor de dimensiuni mici); (iii) sunt adeptele unei armonizări minime în acest domeniu (peste 10 state membre au introdus sau au menținut norme naționale care prevăd un nivel superior de protecție a consumatorilor în ceea ce privește indicarea prețului). Marea majoritate a statelor membre au răspuns că efectuează verificări periodice și sistematice ale pieței și că aplică sancțiuni eficiente (sub formă de amenzi) la nivel național în cazul încălcării acestei directive. Este posibil să fie necesară derularea unor investigații suplimentare în această privință.

⁷⁶ Franța și Italia, de exemplu, au indicat, în contextul dialogurilor lor de lucru cu Comisia, că cererile de cooperare privind chestiuni legate de prețuri au fost, cel puțin o dată, refuzate de statele membre (de exemplu de Irlanda în sectorul transporturilor aeriene), care au considerat că practicile respective nu ar fi în măsură să aducă prejudicii „interesului colectiv al consumatorilor”, așa cum prevede Regulamentul CPC.

⁷⁷ Doar șase state membre (Belgia, Finlanda, Irlanda, Lituania, România, Țările de Jos), în afară de Islanda și Norvegia, s-au exprimat în favoarea unei reglementări sporite cu privire la cerințele în materie de preț, dar din motive diferite (de exemplu pentru a clarifica în ce situații informațiile legate de preț sunt importante și pentru a se asigura că prețul unitar este menționat în publicitate).

Comportamentul care face obiectul articolului 9 literele (c), (d) și (e) este deosebit de relevant în acest context. Conform articolului 9 litera (c), sunt scoase în afara legii practicile prin care se exercită o influență necuvenită asupra consumatorilor, cum ar fi exploatarea de către comerciant, în cunoștință de cauză, a oricărui eveniment nefast sau a oricărei situații specifice, pentru a influența decizia consumatorului cu privire la produs. Articolul 9 litera (d) nu le permite comercianților să impună bariere necontractuale disproporționate, care sunt dezavantajoase pentru consumatorii care doresc să își exercite drepturile contractuale, inclusiv dreptul de a rezilia un contract sau de a se îndrepta spre un alt produs sau comerciant. Articolul 9 litera (e) privește orice amenințare de intentare a unei acțiuni care nu este posibilă din punct de vedere legal.

Articolul 9 litera (d) a fost extrem de util, în special în domeniul telecomunicațiilor și al energiei, în ceea ce privește barierele necontractuale în calea alegerii unui alt produs sau comerciant. Au fost semnalate cazuri în care, de exemplu, operatorii de telecomunicații au amânat în mod nepermis migrarea consumatorilor către alți furnizori⁷⁸ sau în care furnizorii de energie au făcut mai dificilă exercitarea de către consumatori a dreptului lor de retragere⁷⁹.

Practicile agresive semnalate de statele membre și de părțile interesate în cadrul consultării se manifestă în principal în contextul vânzărilor la domiciliu sau al altor tipuri de vânzări realizate în afara spațiilor comerciale. Centrele europene ale consumatorilor (CEC), care tratează numeroase plângeri venite de la persoane fizice, constată practici agresive frecvente în ceea ce privește dreptul de folosință pe o perioadă limitată (cluburi de vacanțe și alte practici conexe⁸⁰) și, într-o măsură mai mică, în contextul vânzărilor de bunuri de consum (de exemplu articole de mobilier, dispozitive electronice, produse alimentare sau de îngrijire a sănătății) în afara spațiilor comerciale.

Normele generale de la articolele 8 și 9 referitoare la practicile agresive sunt completate de opt practici agresive specifice, descrise în „Lista neagră” și care sunt interzise în orice situație⁸¹.

3.3.6. Anexa I – „Lista neagră” a practicilor interzise

Anexa I la DPCN cuprinde o listă de practici comerciale care trebuie considerate neloiale în toate situațiile și care sunt, prin urmare, interzise. Lista a fost întocmită din dorința de a descuraja practici care, în lumina experienței, sunt considerate neloiale, și de a permite autorităților de asigurare a respectării legislației, comercianților, experților în domeniul marketingului și consumatorilor să identifice astfel de practici, sporindu-se astfel securitatea juridică.

După cum se menționează la considerentul (17) din directivă, acestea sunt singurele practici comerciale care pot fi considerate neloiale fără să se efectueze o evaluare de la caz la caz, astfel cum se prevede la articolele 5-9. Cu alte cuvinte, dacă se poate dovedi cu certitudine folosirea efectivă a practicii de către comerciant, nu este nevoie ca autoritățile naționale de asigurare a respectării legislației să aplice testul denaturării semnificative (adică să examineze

⁷⁸ Italia, AGCM, 2008, PS91 – Enel Energia – *Richiesta cambio fornitore*, Provvedimento n. 18829.

⁷⁹ Italia, AGCM, 2009, PS1270 - Vodafone – *Ostacoli alla migrazione e retention ingannevole*, Provvedimento n. 19756.

⁸⁰ Conform informațiilor de care dispun serviciile Comisiei, consumatorii sunt expuși unei varietăți de forme de presiune pentru a încheia un contract.

⁸¹ DPCN, Anexa I, n. 24-31.

impactul practicii asupra comportamentului economic al consumatorului mediu) pentru a lua măsuri în sensul interzicerii sau sancționării practicii respective.

Punerea în aplicare a directivei arată că Lista neagră s-a dovedit a fi un instrument util pentru autoritățile de asigurare a respectării legislației.

Dispozițiile din Lista neagră cel mai frecvent invocate sunt:

punctul 5 privind „publicitatea-capcană” și punctul 6 privind practica numită „capcană și deturnare”, care îi împiedică pe comercianți să propună oferte deosebit de atractive la produse și servicii pentru a-i atrage pe clienți pe site-ul lor sau în magazinul lor sau cu intenția de a le vinde un alt produs. Această dispoziție a fost invocată, de exemplu, în sectorul transporturilor aeriene pentru a împiedica societățile să facă publicitate unor condiții pe care nu le-ar putea garanta decât pentru un număr nerezonabil de scăzut de consumatori, având în vedere amploarea publicității.

Punctul 10, conform căruia drepturile de care consumatorii beneficiază prin lege nu pot fi prezentate ca o caracteristică distinctivă a ofertei comerciantului. Această interdicție a fost deosebit de utilă pentru situațiile în care comercianții prezintă garanția legală pentru neconformitate ca fiind o valoare adăugată a produsului lor.

Punctul 20, care îi împiedică pe comercianți să descrie un produs ca fiind „gratuit” atunci când acest lucru nu corespunde realității. Această dispoziție a fost invocată în raport cu o practică semnalată în mod frecvent, care îi vizează în principal pe consumatorii vulnerabili (pe adolescenți), pe site-uri care oferă tonuri de apel „gratuite” pentru telefonul mobil, când de fapt în realitate consumatorii trebuie să plătească un abonament⁸². Serviciile Comisiei au clarificat în documentul orientativ aplicarea acestei dispoziții în cazul ofertelor comune (de exemplu „cumperi un produs, primești unul gratis”).

Punctul 17, „a face afirmația neîntemeiată că un produs tratează boli, disfuncții sau malformații”, care a fost invocat, împreună cu articolul 6 din DPCN, pentru a pune capăt practicilor neloiale în sectorul produselor cosmetice.

Punctul 31, care interzice practica ce constă în a „crea consumatorilor falsa impresie că au câștigat sau vor câștiga [...] un premiu sau un alt avantaj similar, în condițiile în care [...] nu există nici un premiu sau [...] acțiunea pe care ar trebui să o întreprindă pentru a câștiga premiul [...] este condiționată de plata unei sume de bani sau de suportarea unui cost”. Această dispoziție a fost invocată pentru a scoate în afara legii practici, inclusiv fraude flagrante, prin care consumatorii au fost ademiniți să plătească sume considerabile pentru a primi un premiu care fie nu exista, fie avea o valoare mai mică decât sumele plătite. A existat o dezbatere în rândul autorităților de asigurare a respectării legislației cu privire la maniera de interpretare a sintagmei „plata unei sume de bani sau suportarea unui cost de către consumator” și, în special, cu privire la măsura în care a cere consumatorului să dea un telefon la tariful standard local sau să cumpere un timbru poștal pentru a intra în posesia premiului ar constitui încălcări ale directivei. CEJ a clarificat aceste aspecte, excluzând

⁸² În cadrul acțiunii de verificare („sweep”) din 2008, care a vizat site-urile de vânzare de tonuri de apel, fonduri de ecran și alte servicii pentru telefoanele mobile, s-a constatat că 301 din peste 500 de site-uri verificate cu această ocazie se aflau într-o situație de încălcare gravă a legislației UE în materie de protecție a consumatorilor, inclusiv a anexei I, punctul 20. A se vedea paragraful 3.3.2. privind consumatorii vulnerabili.

posibilitatea de a impune chiar și costuri minime consumatorilor (cum ar fi în cazul cumpărării unui timbru)⁸³.

O federație patronală⁸⁴ care reprezintă mai mulți operatori de sisteme de vânzări multi-nivel consideră că armonizarea normelor referitoare la sistemele piramidale, menționate în anexa I la punctul 14, este adecvată și s-a dovedit benefică pe scară largă, permițându-le să creeze un model unic de afaceri care ar putea fi valabil oriunde în Europa, ca un fel de „ghișeu unic”. Cealaltă asociație importantă de societăți de vânzare directă⁸⁵ are un punct de vedere similar și consideră că actualul cadru juridic este complet. O societate care desfășoară activități de vânzare directă a sugerat, cu ocazia contactelor sale cu serviciile Comisiei, că, în contextul sistemelor piramidale, nu ar trebui să se facă nicio distincție între consumatori și experții din domeniu și că statele membre ar trebui încurajate să aplice legile naționale care transpun anexa I (punctul 14) din DPCN *mutatis mutandis* sistemelor de împrumut piramidale între societățile comerciale. Punctul de vedere al Comisiei este că în prezent nu este necesară o armonizare mai profundă a sistemelor piramidale⁸⁶.

În lumina experienței în domeniu a autorităților de asigurare a respectării legislației și având în vedere punctele de vedere exprimate în cadrul consultării, în acest stadiu nu este necesară modificarea Listei negre. Nu au fost identificate practici noi care să nu fie reglementate de directivă. Este însă important să se ia măsurile necesare pentru a asigura interpretarea uniformă a criteriilor și conceptelor cuprinse în anexa I, ceea ce se poate realiza prin îmbunătățirea documentului orientativ și a bazei de date a DPCN.

3.4. APLICAREA DIRECTIVEI ÎN CAZUL UNOR SECTOARE ȘI PRACTICI COMERCIALE SPECIFICE

3.4.1. Afirmații legate de mediu

Expresia „afirmații legate de mediu” sau „afirmații legate de ecologie” se referă la practica de a sugera sau de a crea impresia (în contextul unei comunicări comerciale, al marketingului sau al publicității), că un produs sau un serviciu este ecologic (adică are un impact pozitiv asupra mediului) sau este mai puțin dăunător pentru mediu decât bunurile sau serviciile concurente.

Folosirea pe scară tot mai largă a afirmațiilor legate de mediu ca un instrument de marketing și de publicitate reflectă ponderea crescândă a preocupărilor pentru mediu în rândul populației. Astfel de afirmații se pot referi la modul în care sunt produse, împachetate, distribuite, utilizate, consumate și/sau eliminate produsele.

⁸³ C-428/11 *Purely Creative* și alții.- a se vedea secțiunea 3.1.1. din prezentul raport.

⁸⁴ SELDIA, *The European Direct Selling Association* (asociația europeană a vânzărilor directe).

⁸⁵ DSE, *Direct Selling Europe*.

⁸⁶ Asociațiile consumatorilor sau alte părți interesate nu au formulat niciun fel de preocupări legate de punctul 14 din anexa I.

În afara aspectelor reglementate de legislația specifică a UE (de exemplu etichetele „bio” sau „ecologice”)⁸⁷, DPCN este principalul instrument legislativ orizontal care analizează afirmațiile referitoare la mediu și stabilește dacă o afirmație este înșelătoare fie prin conținutul său, fie prin modul în care este prezentată consumatorilor⁸⁸.

Conform articolului 6 alineatul (1) literele (a) și (b) din directivă, autoritățile naționale realizează o evaluare de la caz la caz a practicii respective, a conținutului afirmației legate de mediu și a impactului acesteia asupra deciziei de cumpărare a consumatorului mediu. Așa cum au explicat serviciile Comisiei în documentul orientativ⁸⁹, aplicarea dispozițiilor directivei în cazul afirmațiilor legate de mediu poate fi rezumată în raport cu două principii esențiale:

- conform dispozițiilor generale ale directivei, comercianții trebuie, mai presus de toate, să își formuleze afirmațiile ecologice într-un mod specific, precis și lipsit de ambiguitate;
- comercianții trebuie să își poată sprijini afirmațiile pe dovezi științifice și să fie dispuși să furnizeze astfel de dovezi într-un mod ușor de înțeles în cazul contestării afirmației respective.

Anexa I la directivă se referă în plus la o serie de practici care sunt deosebit de relevante pentru afirmațiile legate de mediu și care sunt interzise, indiferent de impactul pe care îl au asupra comportamentului consumatorului. Aceste practici includ utilizarea fără autorizare a unor logouri (punctul 2), falsa aprobare sau agreare a unui produs de către organisme publice sau private (punctul 4), afirmația falsă a comerciantului că a semnat un cod de conduită (punctul 1) sau că un cod de conduită a fost autorizat de un organism public sau privat (punctul 3).

O reglementare mai aprofundată a afirmațiilor legate de mediu nu poate fi realizată decât prin revizuirea DPCN sau prin adoptarea altor acte legislative (specifice) ale UE. În ciuda faptului că unele state membre⁹⁰ ar putea fi interesate să adopte la nivel național norme mai specifice privind afirmațiile legate de mediu, este un lucru general acceptat faptul că fragmentarea legislativă nu ar trebui să afecteze modul în care este abordat la nivelul UE acest aspect tot mai important al publicității. Rezultatele consultării arată că statele membre și părțile interesate sunt în general mulțumite de cadrul juridic în vigoare și consideră că instrumentele puse la dispoziție de directivă și de documentul orientativ al serviciilor Comisiei sunt suficiente pentru a evalua afirmațiile legate de mediu. Doar un număr restrâns de state

⁸⁷ Regulamentul (CE) nr. 843/2007 al Consiliului din 28 iunie 2007 privind producția ecologică și etichetarea produselor ecologice, precum și de abrogare a Regulamentului (CEE) nr. 2092/91, JO L 189, 20.7.2007, p. 1-23. Alte exemple de legislație specifică sunt Directiva 2010/30/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 mai 2010 privind indicarea, prin etichetare și informații standard despre produs, a consumului de energie și de alte resurse al produselor cu impact energetic și Regulamentul (CE) nr. 1222/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 noiembrie 2009 privind etichetarea pneurilor în ceea ce privește eficiența consumului de combustibil și alți parametri esențiali.

⁸⁸ După cum se menționează la considerentul (10) din directivă, aceasta „asigură protecția consumatorilor în cazul în care nu există nicio legislație sectorială specială la nivel comunitar și interzice comercianților să creeze o impresie falsă cu privire la natura produselor”.

⁸⁹ Document orientativ privind aplicarea/transpunerea Directivei 2005/29/CE privind practicile comerciale neloiale [SEC(2009) 1666, document de lucru al serviciilor Comisiei], 3 decembrie 2009.

⁹⁰ De exemplu Franța.

membre⁹¹ ar fi interesate de o reglementare mai aprofundată a acestui sector prin intermediul DPCN.

Cu toate acestea, mai multe părți interesate au sugerat că, în ciuda protecției juridice existente, afirmațiile legate de ecologie continuă să nu fie folosite în mod responsabil și sunt adesea foarte generale, vagi și nu foarte bine definite⁹². Conform asociațiilor consumatorilor⁹³, o dificultate suplimentară este legată de verificarea veridicității afirmațiilor făcute de comercianți, în special în sectoarele energiei, produselor cosmetice, automobilelor și detergenților.

Este extrem de important ca afirmațiile legate de ecologie să fie utilizate în mod credibil și responsabil în publicitate, întrucât pot influența preferințele consumatorilor și pot astfel contribui la dezvoltarea unei economii mai durabile, coerentă cu obiectivele Strategiei Europa 2020 și ale Agendei consumatorului european.

Comisia consideră că problemele identificate în legătură cu utilizarea afirmațiilor legate de ecologie pot fi remediate mai degrabă prin măsuri legate de asigurarea respectării legislației și de dezvoltarea de bune practici decât prin aducerea unor modificări legislative DPCN. Comisia va sprijini, prin urmare, luarea de măsuri adecvate și coerente de asigurare a respectării legislației, de exemplu prin elaborarea unor recomandări în acest domeniu, astfel cum s-a anunțat în Agenda consumatorului european⁹⁴.

Comisia, în contextul activității în curs legate de Planul de acțiune privind consumul și producția durabile⁹⁵, evaluează, cu toate acestea, modul în care dezvoltarea în continuare a standardelor științifice în vigoare poate contribui la asigurarea caracterului verificabil al afirmațiilor legate de ecologie. În special, sunt examinate opțiunile care ar putea permite crearea unei „amprente ecologice” a produselor (formate/standarde comune care ar putea permite compararea produselor care îndeplinesc aceleași funcții). Pe baza acestui exercițiu, vor fi avute în vedere măsuri adecvate.

La Summitul european dedicat consumatorilor, organizat la 29 mai 2012, afirmațiile legate de mediu au fost discutate pe larg și au fost culese puncte de vedere privind situația de pe diferitele piețe ale UE și privind calea de urmat în acest domeniu⁹⁶.

⁹¹ Belgia, Franța, Lituania, Portugalia, Slovenia.

⁹² De exemplu printre expresiile utilizate frecvent se numără: „ecologic, biodegradabil, neutru din punctul de vedere al emisiilor de carbon, verde, durabil, natural, eficient din punct de vedere energetic, netoxic, cu emisii scăzute de carbon, nepoluant, curat, cu emisii zero, etic și echitabil”.

⁹³ De exemplu BEUC.

⁹⁴ *Advertising Standard Authority* („ASA”) din Regatul Unit, de exemplu, a primit și a evaluat în detaliu un mare număr de reclamații, inclusiv referitoare la afirmații legate de mediu. A se vedea și secțiunea 4 privind asigurarea respectării legislației.

⁹⁵ La 16 iulie 2008, Comisia Europeană a prezentat Planul de acțiune privind consumul și producția durabile și politica industrială durabilă. La 11 ianuarie 2012, Comisia a lansat o consultare publică privind „asigurarea unui consum și a unei producții mai durabile”. Pentru mai multe informații, a se vedea: http://ec.europa.eu/environment/eussd/escp_en.htm

⁹⁶ La Summitul european dedicat consumatorilor, care a avut loc la 29 mai 2012, Comisia Europeană a organizat un atelier privind fenomenul de „greenwashing” și afirmațiile înșelătoare legate de mediu. Atelierul a constituit un prim pas în cadrul unui proces care va contribui la formularea de reflecții pe marginea afirmațiilor legate de mediu la nivelul UE. Pentru mai multe informații, a se vedea <http://www.european-consumer-summit.eu/>

3.4.2. Recenziile realizate de consumatori și site-urile de comparare a prețurilor

Printre beneficiile pe care dezvoltarea pieței online în UE le poate oferi consumatorilor se numără economiile rezultate din achiziționarea unui produs/serviciu la un preț mai mic și libertatea de alegere. Motoarele de căutare, site-urile de comparare a prețurilor și a produselor, recenziile consumatorilor și platformele sociale sunt instrumente care sunt înrădăcinate tot mai mult în comportamentul consumatorilor și în modelele de afaceri⁹⁷. Patru din cinci consumatori online din UE (81 %) au utilizat un site de comparare a prețurilor în 2010⁹⁸. Cu toate acestea, astfel de instrumente pot contribui la sporirea încrederii consumatorilor doar dacă furnizează informații într-un mod clar, transparent și precis.

Directiva cuprinde mai multe dispoziții care se pot aplica site-urilor de comparare a prețurilor și recenziilor realizate de consumatori.

- Articolele 6 și 7 interzic comercianților să utilizeze site-urile de comparare a prețurilor pentru a face afirmații înșelătoare, omițând informații importante, printre altele legate de preț și/sau de disponibilitatea produselor și serviciilor.
- Punctul 18 din anexa I interzice în toate situațiile practica de a: „Disemina informații *de facto* inexacte privind condițiile pieței sau posibilitatea de a găsi un produs, incitând astfel consumatorul să achiziționeze produsul respectiv în condiții mai puțin favorabile decât condițiile normale ale pieței.”
- Directiva impune, de asemenea, o obligație de claritate cu privire la măsura în care site-ul de comparare a prețurilor este independent, este operat sau sponsorizat (direct sau indirect) de un comerciant [a se vedea articolul 6 alineatul (1) literele (c), (f) și articolul 7]. În acest sens, „a face afirmații false sau a crea impresia că un comerciant nu acționează în scopuri ce se încadrează în activitatea sa comercială, industrială, artizanală sau liberală, sau a se prezenta ca și consumator” constituie o practică interzisă în orice situație, conform punctului 22 din anexa I la directivă.

Dovezile de care dispune Comisia arată că, în ciuda acestui cadru juridic cuprinzător, consumatorilor le este greu să compare prețurile și calitatea diferitelor bunuri puse în vânzare, iar problemele întâmpinate le subminează încrederea în site-urile de comparare a prețurilor.

⁹⁷

A se vedea documentul de lucru al serviciilor Comisiei, „Beneficiile aduse consumatorilor de comerțul electronic”, document care însoțește Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor, „Un cadru coerent pentru creșterea încrederii în piața unică digitală a comerțului electronic și a serviciilor online”, Bruxelles 11.1.2012 [SEC(2011) 1640 final], p. 19. Cumpărătorii aplică o varietate de metode de cercetare pentru a lua decizii de cumpărare în cunoștință de cauză înainte de a cumpăra bunuri online. În cursul primelor trei etape ale căutării lor, 31 % vizitează site-urile vânzătorilor, 30 % utilizează un motor de căutare, 27% utilizează un site de comparare a prețurilor, 24 % vizitează un magazin online, iar 24 % consultă recenziile consumatorilor.

⁹⁸

A se vedea documentul de lucru al serviciilor Comisiei, „Beneficiile aduse consumatorilor de comerțul electronic”, 11.1.2012 [SEC(2011) 1640 final], p. 20. Contrar dispozițiilor articolului 5 din Directiva privind comerțul electronic, multe site-uri de comparare a prețurilor (53 %) nu furnizează adresa completă de afaceri, a se vedea p. 22.

Mai multe părți interesate⁹⁹ au semnalat probleme legate de site-urile de comparare a prețurilor, în special legate de transparența și caracterul incomplet al informațiilor oferite. BEUC subliniază faptul că această problemă este deosebit de gravă în sectorul transporturilor aeriene. Un stat membru¹⁰⁰ recunoaște faptul că site-urile de comparare a prețurilor afișează adesea informații incomplete privind prețurile, ceea ce face ca orice comparare să fie incorectă.

Documentul de lucru al serviciilor Comisiei privind „Beneficiile aduse consumatorilor de comerțul electronic” a arătat că informațiile oferite consumatorilor prin intermediarii de informații, cum ar fi site-urile de comparare a prețurilor, sunt adesea parțiale și uneori înșelătoare și incorecte, în special în raport cu prețul, fie pentru că respectivul comerciant cu amănuntul a plătit pentru ca produsul lui să fie selectat, fie din cauza criteriilor folosite pentru ierarhizarea ofertelor sau din cauza costurilor de livrare.

Experiența legată de asigurarea respectării legislației confirmă faptul că una dintre problemele principale decurge din faptul că site-urile de comparare a prețurilor nu divulgă explicit identitatea comerciantului care operează site-ul și/sau dacă comercianții cu amănuntul plătesc sau nu pentru ca produsele și serviciile lor să fie afișate (respectiv dacă site-ul este sponsorizat sau nu). Publicitatea ascunsă pare să afecteze nu numai site-urile de comparare a prețurilor, ci și recenziile consumatorilor în general. Site-urile care găzduiesc recenzii generate de utilizatori au fost criticate în mai multe rânduri cu privire la unele recenzii care par să se bazeze pe opiniile imparțiale ale unui consumator, dar care constituie de fapt publicitate ascunsă¹⁰¹.

Într-un stat membru, de exemplu, în urma unei investigații referitoare la modul în care consumatorii compară prețurile pe piața cu amănuntul a energiei, s-a constatat că o serie de site-uri le lăsa consumatorilor impresia că sunt site-uri de comparare a prețurilor, în condițiile în care acest lucru nu era conform cu realitatea¹⁰². Într-un alt caz, instanțele dintr-un stat membru au amendat o companie care opera site-uri de rezervare de hoteluri și pe șapte dintre filialele acesteia pentru încălcarea normelor privind practicile comerciale neloiale. Site-urile pretindeau că ar permite compararea celor mai bune oferte și disponibilități existente, când, de fapt, direcționau rezervările către „hoteluri partenere”, în dezavantajul „hotelurilor nepartenere”¹⁰³.

Problemele identificate legate de site-urile de comparare a prețurilor și de instrumentele de efectuare de recenzii de către consumatori trebuie remediate prin măsuri ferme de asigurare a respectării legislației. Comisia va analiza modul în care, în conformitate cu tratatele, poate juca un rol mai activ în a încuraja aplicarea coerentă a directivei, în special în ceea ce privește practicile neloiale cu o dimensiune transfrontalieră, precum cele care au loc în mediul online și care ridică probleme comune pentru autoritățile care asigură respectarea legislației. Așa cum a anunțat în ianuarie 2012 în Comunicarea privind comerțul electronic, Comisia va aborda de asemenea problema transparenței și a fiabilității instrumentelor de comparare

⁹⁹ 5 asociații ale consumatorilor, 7 organizații patronale și 4 centre europene ale consumatorilor.

¹⁰⁰ Țările de Jos.

¹⁰¹ A se vedea documentul de lucru al serviciilor Comisiei - *Knowledge Enhancing Aspects of Consumer Empowerment 2012-2014*, 19.7.2012, SWD (2012) 235 final.

¹⁰² *Office of Fair Trading*, Regatul Unit, numărul de referință al cazului: CRE-E-26547, 26555, 26759, 26760, 26761, ianuarie 2011, <http://www.oft.gov.uk/OFTwork/consumer-enforcement/consumer-enforcement-completed/heating-oil/>.

¹⁰³ *Tribunal de Commerce*, 4 octombrie 2011, Synhorcat ș.a./ Expedia ș.a.

putând un dialog direct cu părțile interesate, care ar putea eventual conduce la elaborarea unor coduri de bună conduită și /sau a unor orientări la nivelul UE¹⁰⁴.

Astfel cum s-a constatat în documentul de lucru al serviciilor Comisiei privind „Beneficiile aduse consumatorilor de comerțul electronic”, factorul dominant în cazul efectuării de cumpărături online pare să fie prețul, urmat de sentimentul că se economisește timp, de posibilitatea de a compara ușor prețurile, de flexibilitatea de a comanda în orice moment al zilei/săptămânii și de accesul la o gamă mai largă de produse online. Informațiile privind prețul și alte informații-cheie ar trebui furnizate de la bun început, într-un mod clar și simplu, astfel încât să nu inducă în eroare consumatorii. Faptul că astfel de site-uri sunt utilizate într-o măsură atât de mare de consumatorii care doresc să ia o decizie în cunoștință de cauză amplifică prejudiciile globale care li se aduc acestora.

În contextul aplicării directivei în statele UE, o atenție specifică ar trebui să se acorde în viitor implicării tot mai mari a rețelelor sociale în publicitatea online. Bazate pe a treia generație de modele de publicitate pe internet („comerțul electronic 3.0”), rețelele sociale devin tot mai mult platforme în care companiile investesc pentru a atrage consumatorii. Pe lângă avantajele care pot fi așteptate din partea formelor mai tradiționale de publicitate online (de exemplu site-urile companiilor), platformele sociale, pe care consumatorii își împărtășesc preferințele cu prietenii și familia, pot oferi comercianților un „efect de rețea” la publicitatea lor online și un acces privilegiat la comportamentul/preferințele consumatorilor. Acțiunile de asigurare a respectării legislației ar trebui să se concentreze, prin urmare, asupra garantării faptului că noile modele de publicitate continuă să fie conforme cu dispozițiile directivei, în special în ceea ce privește „publicitatea ascunsă” și informațiile despre produs.

3.4.3. *Articolul 3 alineatul (9) – Aplicarea directivei în domeniul serviciilor financiare și al bunurilor imobile*

Astfel cum se menționează în secțiunea 2.4 a prezentului raport, în temeiul articolului 3 alineatul (9)¹⁰⁵ din DPCN, în domeniul serviciilor financiare și al bunurilor imobile¹⁰⁶ se aplică o armonizare minimă. Conform articolului 18 din DPCN, Comisia trebuie să prezinte rapoarte privind aplicarea directivei în aceste sectoare și trebuie să examineze, în special, în ce măsură ar trebui menținută derogarea de la armonizarea completă prevăzută la articolul 3 alineatul (9). În acest sens, Comisia a lansat un studiu privind aplicarea DPCN în domeniul serviciilor financiare și al bunurilor imobile¹⁰⁷. Studiul a fost realizat în cursul anului 2011 până la începutul anului 2012 și se bazează pe o consultare largă a statelor membre și a părților interesate¹⁰⁸.

¹⁰⁴ A se vedea Comunicarea privind comerțul electronic (pagina 10).

¹⁰⁵ Articolul 3 alineatul (9) din DPCN: „În legătură cu «serviciile financiare» în sensul Directivei 2002/65/CE și bunurile imobile, statele membre pot impune cerințe mai restrictive sau mai riguroase decât cele prevăzute de prezenta directivă în domeniul în care aceasta din urmă are ca obiect apropierea dispozițiilor în vigoare.”

¹⁰⁶ De exemplu, Directiva 2007/64/CE în domeniul serviciilor de plată și Directiva 2008/48/CE în domeniul creditului de consum stabilesc norme pe deplin armonizate.

¹⁰⁷ A se vedea Studiul privind aplicarea Directivei în domeniul serviciilor financiare și cel al bunurilor imobile efectuat de către organizația Civic Consulting în numele Comisiei Europene, DG Justice 2012, disponibil la următoarea adresă: <http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/document>

¹⁰⁸ Organizații precum autoritățile naționale de asigurare a respectării legislației, organizațiile naționale și organismele de mediere în materie de protecție a consumatorilor, precum și o serie de cadre universitare și de părți interesate de la nivelul UE, cum ar fi Federația Bancară Europeană (EBF), Federația Europeană de Asigurări și Reasigurări (CEA) și Organizația Europeană a Consumatorilor (BEUC).

Dovezile strânse în urma studiului indică faptul că derogarea prevăzută la articolul 3 alineatul (9) a fost utilizată pe scară largă. Cu alte cuvinte, majoritatea statelor membre au păstrat norme sau au adoptat acte legislative în domeniul serviciilor financiare și al bunurilor imobile care prevăd condiții mai stricte decât standardele stabilite de DPCN.

Majoritatea acestor norme suplimentare constau în obligații de informare¹⁰⁹ precontractuală și contractuală specifice sectorului respectiv. În plus, un număr important de interdicții privesc în special vânzările directe și practicile promoționale¹¹⁰, practicile care exploatează vulnerabilități specifice¹¹¹ sau prevenirea conflictelor de interese¹¹². De exemplu, în Austria, vânzările la domiciliu de credite ipotecare sunt interzise, în timp ce în Italia este interzis să legi contractele de răspundere auto obligatorie de alte servicii de asigurare. În Danemarca este interzisă vânzarea legată a mai multor servicii imobiliare.

În acest context, trebuie remarcat faptul că CEJ nu s-a pronunțat încă asupra întrebării care i-a fost adresată – respectiv dacă statele membre pot interzice vânzările legate atunci când cel puțin unul dintre produsele/serviciile implicate este de natură financiară (cauza C-265/12 - *Citroën Belux NV*). În cauza respectivă, CEJ va trebui să clarifice în special sfera de aplicare a derogării prevăzute la articolul 3 alineatul (9).

¹⁰⁹ De exemplu, în ceea ce privește serviciile financiare, au fost prevăzute obligații specifice de informare în sectorul bancar (de exemplu pentru cesiunea de credite garantate către un terț, în Germania, sau un material publicitar pentru servicii de transfer de bani, în Spania), în domeniul serviciilor de investiții, al asigurărilor, pentru intermediarii financiari. În ceea ce privește bunurile imobile, au fost prevăzute cerințe în materie de informare legate de achiziționarea unui bun imobil, cu privire la tranzacția în sine, la agentul imobiliar și la contractele de construcție.

¹¹⁰ De exemplu, interzicerea ofertelor telefonice nesolicitate, a mesajelor electronice nesolicitate, a vânzării la domiciliu de credite ipotecare și a practicii prin care, în Austria, un agent imobiliar reține o sumă de bani, fără un motiv legitim, interzicerea vânzării de credite la domiciliu în Țările de Jos, precum și a ofertelor comune în Belgia și Franța.

¹¹¹ De exemplu interzicerea, în majoritatea statelor membre, a aplicării unor dobânzi exorbitante la credite, interzicerea, în Franța, a publicității la credite care pot fi acordate fără aducerea de acte justificative scrise cu privire la situația financiară a consumatorului sau interzicerea, în Austria, a eliberării de carduri bancare minorilor, fără consimțământul prealabil al reprezentantului legal.

¹¹² De exemplu, în Danemarca, interzicerea practicii prin care băncile finanțează cumpărarea de către proprii clienți a acțiunilor emise de banca respectivă; în Franța, interzicerea practicii prin care băncile îi împiedică pe proprii lor clienți să apeleze la un alt furnizor de asigurări de credite (decât cel pus la dispoziție de banca respectivă) atunci când nivelul garanției oferite este comparabil.

În ceea ce privește serviciile financiare și bunurile imobile, practicile neloiale cel mai frecvent semnalate (în sensul DPCN) privesc faptul că nu au fost furnizate informații esențiale în etapa de publicitate și furnizarea unei descrieri înșelătoare a produsului.

În ceea ce privește serviciile financiare, lipsa de informații în publicitate privind rata anuală și costul creditului, oferirea în mod înșelător de condiții avantajoase la contractele de credit cu o dobândă scăzută și absența unor informații adecvate cu privire la obligațiile juridice care decurg din semnarea contractelor s-au numărat printre practicile semnalate¹¹³. În ceea ce privește bunurile imobile, printre exemplele de practici întâlnite s-au numărat: descrierea incorectă a caracteristicilor bunului în cauză, lipsa de transparență cu privire la costul proprietății și la taxele aferente, publicitatea-capcană, practicile agresive ale agenților imobiliari, de exemplu intimidarea consumatorilor astfel încât aceștia să semneze un contract exclusiv cu un agent atunci când încearcă să își vândă bunurile.

Comisia a primit un număr mare de reclamații, de scrisori din partea cetățenilor, de întrebări parlamentare și de petiții referitoare la probleme legate de cumpărarea de bunuri imobiliare în Cipru, Bulgaria și Spania. În Cipru și în Bulgaria, dezvoltatorii imobiliari utilizează publicitatea înșelătoare sub forma unor declarații mincinoase legate de caracteristicile unui bun imobiliar și, în special, prin omiterea informației că proprietăților vândute vor fi grevate în continuare de ipotecile anterioare care garantează împrumuturile bancare prezente și viitoare contractate de acești dezvoltatori. Comisia tratează în prezent cu autoritățile cipriote și bulgare cu privire la aceste chestiuni, pentru a găsi o soluție la problemele ridicate. În Spania, problemele sunt doar într-o măsură limitată legate de publicitatea înșelătoare/practicile neloiale în sensul directivei și privesc în principal relațiile dintre consumatori și autoritățile locale, cum ar fi neregulile semnalate cu privire la acordarea permiselor de construcție sau aplicarea de taxe pentru eliberarea certificatelor de urbanism pentru dezvoltarea de proiecte noi în cazul rezidenților străini.

În ciuda numărului mare de norme naționale, este interesant de remarcat că, în cel puțin jumătate din cazurile examinate în statele membre referitoare la practici neloiale în domeniul serviciilor financiare și al bunurilor imobile, au fost invocate ca temei juridic dispozițiile directivei (pentru acțiuni înșelătoare, omisiuni, practici agresive, uneori în combinație cu practici incluse pe lista neagră). În restul cazurilor, s-au aplicat norme naționale mai prescriptive¹¹⁴.

În sectorul asigurărilor, de exemplu, punctul 27 din anexa I s-a aplicat în situațiile în care asiguratorii au refuzat să plătească daune, constrângându-i pe consumatori, care voiau să ceară despăgubiri pe baza unei polițe de asigurare, să prezinte documente care nu puteau fi considerate, în mod rezonabil, relevante pentru a stabili valabilitatea cererii de plată a daunelor. În aceste cazuri, furnizorii au ignorat în mod sistematic corespondența pertinentă pentru a-i descuraja pe consumatori să-și exercite drepturile contractuale¹¹⁵.

¹¹³ Ar trebui remarcat faptul că Directiva 2008/48/CE privind creditul de consum nu reglementează creditele pentru bunuri imobile și că la 31 martie 2011 Comisia a adoptat o propunere de Directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind contractele de credit pentru proprietăți rezidențiale.

¹¹⁴ A se vedea Studiul privind aplicarea Directivei în domeniul serviciilor financiare și cel al bunurilor imobile efectuat de către organizația Civic Consulting în numele Comisiei Europene, DG Justice 2012, disponibil la următoarea adresă: <http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/document>.

¹¹⁵ Caz semnalat în Portugalia, a se vedea studiul privind aplicarea dispozițiilor DPCN serviciilor financiare și bunurilor imobile în UE, 2012.

Rezultatele investigației efectuate în domeniul serviciilor financiare și al bunurilor imobile indică faptul că nu ar fi oportun să se renunțe la derogarea prevăzută la articolul 3 alineatul (9) din directivă¹¹⁶.

Principalele motive sunt: riscul financiar mai ridicat asociat serviciilor financiare și bunurilor imobile (în comparație cu alte bunuri și servicii); lipsa specifică de experiență a consumatorilor în aceste domenii (combinată cu o lipsă de transparentă, în special a operațiunilor financiare); vulnerabilitățile specifice din ambele sectoare, care îi fac pe consumatori vulnerabili atât la practicile promoționale, cât și la presiune; experiența organismelor competente de asigurare a respectării legislației financiare în ceea ce privește un sistem dezvoltat la nivel național; și, în cele din urmă, funcționarea și stabilitatea piețelor financiare în sine.

Autoritățile de asigurare a respectării legislației și alte părți interesate care au participat la consultare¹¹⁷ au ajuns la o concluzie similară. O mare parte a organizațiilor din sectorul serviciilor financiare și din sectorul imobiliar care au participat la consultare consideră că este foarte important sau destul de important să se mențină derogarea prevăzută la articolul 3 alineatul (9) din DPCN.

4. ASIGURAREA RESPECTĂRII LEGISLAȚIEI

4.1. Asigurarea respectării legislației în statele membre

Directiva nu armonizează sistemele de asigurare a respectării legislației. Conform articolului 11 din DPCN, statele membre au libertatea să aleagă mecanismele de asigurare a respectării legislației care se potrivesc cel mai bine tradiției lor legislative, în măsura în care se asigură că există mijloace adecvate și eficace de a preveni practicile comerciale neloiale. În temeiul articolului 13 din DPCN, statele membre sunt de asemenea cele care hotărăsc ce tip de penalități ar trebui aplicate, cu condiția ca acestea să fie „eficace, proporționale și disuasive”.

Comisia are un rol crucial în ceea ce privește asigurarea respectării generale a dispozițiilor directivei pentru că trebuie să se asigure că directiva este transpusă în mod adecvat și eficace în toate statele membre.

Statele membre au instituit o mare varietate de regimuri de asigurare a respectării legislației. În unele țări, asigurarea respectării legislației este în principal sarcina autorităților publice, cum ar fi organismele de mediere în materie de protecție a consumatorilor (de exemplu în

¹¹⁶ Conform studiului, „faptul că statele membre au posibilitatea să adopte sau să mențină dispoziții mai stricte decât cele prevăzute de directivă le oferă acestora flexibilitatea de care au nevoie pentru a descuraja practicile comerciale (neloiale) recent apărute, adoptate ca reacție la specificitățile legislației naționale în domeniul serviciilor financiare și al bunurilor imobile, iar eliminarea articolului 3 alineatul (9) ar aduce prejudicii sistemelor de asigurare a respectării legislației care funcționează bine și, prin urmare, ar coborî nivelul de protecție a consumatorilor...”.

¹¹⁷ Printre respondenți s-a numărat Organizația Europeană a Consumatorilor (BEUC), precum și câteva asociații naționale ale consumatorilor. Una dintre concluziile studiului este că anumite obligații de informare naționale se aplică de obicei indiferent dacă sunt sau nu susceptibile să îi înșele pe consumatori și, prin urmare, sunt mai ușor de gestionat de către autorități, instanțe, întreprinderi și consumatori. Adesea, acestea intră și sub incidența unui sistem de asigurare a respectării legislației diferit. Prin urmare, sondajul a indicat o preferință pentru normele preexistente în acele state membre care au impus deja obligații de informare. Acest lucru este valabil atât pentru sectorul serviciilor financiare, cât și pentru sectorul imobiliar.

Danemarca, Suedia și Finlanda), autoritățile pentru protecția consumatorilor/de concurență (de exemplu în Italia, Irlanda, Țările de Jos, România și Regatul Unit) și departamentele competente din ministere (în Portugalia și Belgia). În alte state membre există un sistem privat de asigurare a respectării legislației gestionat de concurenți (de exemplu în Austria și Germania). Majoritatea sistemelor combină însă elementele publice și private de asigurare a respectării legislației. Printre penalitățile aplicate se pot număra hotărâri judecătorești privind acțiunea în încetare, daune-interese, amenzi administrative și sancțiuni penale, iar în majoritatea statelor membre există o combinație a tuturor acestor componente¹¹⁸.

Statele membre și părțile interesate consideră că, la nivel național, asigurarea respectării dispozițiilor directivei în statele membre este, în general, adecvată și eficace. Cu toate acestea, există păreri conform cărora asigurarea adecvată a respectării legislației la nivel național poate fi stânjenită de lipsa de resurse a autorităților naționale competente, de complexitatea/durata procedurilor de asigurare a respectării legislației și de efectul disuasiv insuficient al penalităților. Un stat membru¹¹⁹ și mai multe asociații ale consumatorilor¹²⁰ ar dori să se aplice penalități¹²¹ mai severe și, în unele cazuri, posibilitatea de a introduce acțiuni colective în despăgubire.

Mai multe state membre și părți interesate confirmă faptul că această situație are un impact și asupra asigurării eficace a respectării legislației la nivel transfrontalier. Consultarea a revelat faptul că, în cazul practicilor comerciale neloiale cu caracter transfrontalier, este o adevărată provocare pentru autoritățile de asigurare a respectării legislației să dea un răspuns rapid și eficient, având în vedere constrângerile legate de frontierele jurisdicționale. În plus, resursele disponibile sunt limitate.

Statisticile din Raportul 2012 privind aplicarea Regulamentului CPC¹²² arată că DPCN este, de departe, temeiul juridic invocat pentru cel mai mare număr de cereri de asistență reciprocă depuse în baza unui singur set de dispoziții legislative. În perioada 2007-2010, dintr-un număr de 1 343 de acțiuni CPC, 654 (48,7 %) erau legate de încălcări ale DPCN. Restul cererilor erau legate de încălcări ale altor 14 directive (de exemplu Directiva 1999/44/CE privind anumite aspecte ale vânzării de bunuri de consum și garanțiile conexe) și ale unui regulament.

¹¹⁸ Pentru detalii suplimentare și pentru exemple de regimuri de asigurare a respectării legislației și exemple de penalități aplicate în statele membre, vă rugăm să consultați secțiunile pentru fiecare țară ale „fișei de asigurare a respectării legislației” din baza de date a DPCN, la adresa <https://webgate.ec.europa.eu/ucp/public/>.

¹¹⁹ Belgia.

¹²⁰ BEUC, Citizens Advice (Regatul Unit), CLCV (Consommation, Logement, Cadre de Vie – Franța), Which (Regatul Unit).

¹²¹ Pentru a îmbunătăți acest aspect, Italia, de exemplu, a mărit recent de zece ori penalitatea maximă aplicată pentru încălcările directivei, de la 500 000 de euro la 5 milioane de euro.

¹²² Regulamentul CPC instituie un cadru de cooperare care pune în legătură autoritățile de asigurare a respectării legislației din statele membre în cadrul unei rețele la nivelul UE (rețeaua CPC). Acest cadru permite autorităților de asigurare a respectării legislației să coopereze îndeaproape pentru a contracara prompt și eficace practicile comerciale care încalcă legislația privind drepturile consumatorilor în situația în care comercianții și consumatorii sunt stabiliți în țări diferite. Rețeaua reunește autoritățile de asigurare a respectării legislației în materie de protecție a consumatorilor din toate statele membre (precum și din Norvegia și Islanda). A se vedea Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu cu privire la aplicarea Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 octombrie 2004 privind cooperarea dintre autoritățile naționale însărcinate să asigure aplicarea legislației în materie de protecție a consumatorului („Regulamentul privind cooperarea în materie de protecție a consumatorului”), COM(2012) 100 final, 12.3.2012, disponibil la adresa: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0336:FIN:RO:PDF>

De la crearea sa, rețeaua a întreprins, sub coordonarea Comisiei, în afară de acțiuni de cooperare bilaterală în materie de asigurare a respectării legislației, acțiuni anuale de asigurare a respectării legislației numite acțiuni de verificare (*sweep*). În cadrul unei astfel de acțiuni de verificare, autoritățile de asigurare a respectării legislației verifică simultan un eșantion de site-uri dintr-un sector dat, din punctul de vedere ale respectării legislației UE în materie de protecție a drepturilor consumatorilor, iar, într-o a doua etapă, iau măsurile adecvate de asigurare a respectării legislației, după caz. Cele cinci investigații desfășurate până acum au contribuit la îmbunătățirea respectării legislației în sectoarele vizate (site-uri care vând bilete de avion, tonuri de apel pentru telefoanele mobile, produse electronice, bilete pentru evenimente sportive și culturale și credite de consum). Autoritățile au verificat aproximativ 2 200 de site-uri din diferite sectoare. În medie, 80 % din site-urile care s-a constatat că nu respectau legislația în materie de protecție a consumatorilor au fost puse în conformitate în urma acțiunii de asigurare a respectării legislației desfășurate de autoritățile naționale. Rezultatele primei etape a acțiunii de verificare din 2012 privind conținutul digital confirmă un coeficient de nerespectare similar celui constatat în cursul acțiunilor de verificare anterioare. În prezent, autoritățile naționale întreprind acțiuni de asigurare a respectării legislației pentru a permite societăților respective să își clarifice poziția sau să ia măsuri de punere în conformitate a site-urilor în cauză¹²³.

Cu toate că nu sunt disponibile date consolidate cu privire la multe decizii adoptate și penalități aplicate de autoritățile naționale de asigurare a respectării legislației, pot fi date următoarele exemple reprezentative: în intervalul cuprins între data de intrare în vigoare a directivei și jumătatea anului 2011, autoritatea de concurență din Italia a publicat peste 700 de decizii și a aplicat amenzi administrative cu o valoare totală de 91 de milioane de euro; Direcția Generală pentru Concurență, Aspecte legate de Consumatori și Control al Fraudei din Franța (DGCCRF) a publicat 1251 de rapoarte¹²⁴ și a aplicat amenzi cu o valoare de aproximativ 1,7 milioane de euro¹²⁵; Centrul pentru protecția drepturilor consumatorilor din Letonia a adoptat 154 de decizii obligatorii și a aplicat amenzi în valoare de 159 400 de euro; organismul de mediere în materie de protecție a consumatorilor din Finlanda a inițiat 8 acțiuni în instanță; Agenția irlandeză pentru protecția consumatorilor a emis 14 angajamente, 116 de note de conformitate, 2 ordine de interdicție și a demarat acțiuni de urmărire penală în două cazuri; Inspectoratul comercial din Slovacia a publicat 46 de decizii administrative și a aplicat amenzi cu o valoare totală de 151 800 de euro; și, în cele din urmă, în Suedia s-au pronunțat 18 hotărâri judecătorești și 52 de hotărâri judecătorești în acțiuni de încetare.

Ar trebui depuse eforturi suplimentare de asigurare a respectării legislației pentru a garanta un nivel ridicat de protecție a consumatorilor, în special la nivel transfrontalier, dar și în context național. Această concluzie se bazează pe experiența Comisiei în ceea ce privește cooperarea cu autoritățile naționale, pe feedback-ul primit de la Centrele europene ale consumatorilor (CEC)¹²⁶ și de la alte părți interesate și pe alte surse disponibile (în special rapoartele privind aplicarea Regulamentului CPC)¹²⁷.

¹²³ A se vedea http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweep/digital_content/index_en.htm pentru rezultatele primei etape a acțiunii de verificare desfășurate în 2012 cu privire la conținutul digital.

¹²⁴ „Procès verbaux”.

¹²⁵ În Franța, DGCCRF a publicat 1 195 de rapoarte privind practicile înșelătoare care corespundea unor penalități financiare în valoare de 73 828 de euro aplicate de instanțe și de 1 649 451 de euro aplicate direct de DGCCRF, precum și 56 de rapoarte privind practicile agresive pentru care au fost aplicate de către instanțe penalități financiare în valoare de 15 000 de euro.

¹²⁶ Centrele europene ale consumatorilor din Belgia, Republica Cehă, Portugalia și Regatul Unit au semnalat probleme de asigurare a respectării legislației în cazuri transfrontaliere (fie sugerând că ar trebui îmbunătățită cooperarea dintre autoritățile naționale, fie indicând faptul că acțiunile

4.2. Autoreglementare

DPCN apără principiul conform căruia autoreglementarea poate contribui la asigurarea respectării legislației din punct de vedere judiciar și administrativ și clarifică rolul pe care îl au responsabilii de coduri de conduită în asigurarea respectării legislației¹²⁸.

Așa cum arată experiența avută cu anumite sisteme juridice¹²⁹, organismele de autoreglementare pot contribui la sporirea conformității cu standardele juridice și pot atenua sarcina care le revine organismelor publice de asigurare a respectării legislației. Statelor membre li se permite să se bazeze pe mecanisme de soluționare a diferendelor prin autoreglementare pentru a spori nivelul de protecție a consumatorilor și pentru a asigura o conformitate cât mai mare cu legislația și cu cele mai bune practici de piață.

Cu toate acestea, directiva confirmă faptul că autoreglementarea nu poate înlocui mijloacele judiciare sau administrative de asigurare a respectării normelor. În plus, directiva sporește eficacitatea codurilor de conduită prin faptul că impune statelor membre să oblige comercianții care s-au angajat să respecte obligațiile impuse de codurile în vigoare să se conformeze normelor de autoreglementare¹³⁰.

5. PREZENTARE GENERALĂ A EFECTELOR BENFICE ALE DIRECTIVEI

Experiența acumulată în urma primilor ani de punere în aplicare demonstrează faptul că directiva a contribuit la consolidarea protecției consumatorilor în statele membre, protejând totodată întreprinderile legitime de întreprinderile concurente care nu respectă regulile.

Directiva a fost invocată de autoritățile naționale de protecție a consumatorilor pentru a descuraja și penaliza o gamă largă de practici comerciale neloiale¹³¹. DPCN este singurul instrument legislativ general al UE în vigoare care evaluează afirmațiile legate de mediu și practicile agresive.

transfrontaliere nu sunt gestionate în mod adecvat de instanțele naționale). Centrele europene ale consumatorilor din Estonia, Finlanda, Irlanda, Letonia, Polonia și Suedia consideră că competențele naționale de aplicare a legislației, penalitățile în materie și acțiunile de remediere existente nu sunt adecvate.

¹²⁷ A se vedea de exemplu al doilea raport bienal al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu cu privire la aplicarea Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 octombrie 2004 privind cooperarea dintre autoritățile naționale însărcinate să asigure aplicarea legislației în materie de protecție a consumatorului („Regulamentul privind cooperarea în materie de protecție a consumatorului”). A se vedea la p. 9 din raport „Numărul de autorități care nu utilizează în mod activ mecanismele de cooperare stabilite prin regulamentul CPC rămâne semnificativ”. Nu se poate fi nega faptul că, deși DPCN este de departe temeiul juridic cel mai utilizat pentru acțiunile CPC, numărul de cereri de asistență reciprocă DPCN rămâne scăzut pentru un astfel de tip de legislație orizontală și acoperitoare.

¹²⁸ A se vedea articolul 10 din DPCN.

¹²⁹ *Advertising Standard Authority* („ASA”) din Regatul Unit, de exemplu, a primit și a evaluat în detaliu 14 596 de reclamații, care s-au materializat în 6542 de acțiuni în prima jumătate a anului 2010. Numărul plângerilor este în scădere (cu aproximativ 10 %) față de anii anteriori, ceea ce se poate explica printr-o conformitate sporită ca urmare a eforturilor ASA. Pentru a vedea cifrele, hotărârile și cauzele respective, a se vedea rapoartele anuale de activitate ale ASA la adresa: <http://www.asa.org.uk/About-ASA/Annual-Report.aspx>.

¹³⁰ A se vedea articolul 6 alineatul (2) litera (b) din DPCN.

¹³¹ A se vedea secțiunea 4 a prezentului Raport privind asigurarea respectării directivei.

Normele sale bazate pe principii s-au dovedit deosebit de eficace în a permite autorităților naționale să-și adapteze evaluările în funcție de evoluția rapidă a produselor, serviciilor și metodelor de vânzare. „Lista neagră” a pus la dispoziția autorităților naționale un instrument eficace de gestionare a practicilor neloiale comune, precum publicitatea-capcană¹³², falsele oferte gratuite, publicitatea ascunsă și îndemnurile directe adresate copiilor. Dispozițiile Listei negre au fost utilizate, de asemenea, pentru a gestiona practicile neloiale în domeniul serviciilor financiare și al bunurilor imobile.

¹³²

A se vedea punctul 5 din Anexa I la directivă. Această practică interzisă constă în a face oferte atractive consumatorilor atunci când comerciantul nu este în măsură să furnizeze produsul în cantitățile anticipate având în vedere (printre altele) amplexarea publicității.

Acest cadru juridic este, de asemenea, adecvat pentru evaluarea corectitudinii noilor practici online care apar în paralel cu evoluția tehnicilor publicitare. Acesta permite un răspuns prompt în cazul abuzurilor săvârșite prin intermediul noilor instrumente utilizate pe scară largă, cum ar fi site-urile de comparare a prețurilor și de rezervări colective sau, de exemplu, în raport cu implicarea crescândă a publicității în rețelele sociale.

La nivel transfrontalier, aproximativ jumătate din acțiunile întreprinse în cadrul rețelei CPC (cereri de informații, alerte și cereri de asigurare a respectării legislației) priveau încălcări ale DPCN¹³³. În plus, rețeaua CPC a derulat mai multe acțiuni comune de supraveghere a pieței (*sweep*) în temeiul dispozițiilor DPCN (site-uri care vând bilete de avion, servicii de telefonie mobilă online, bunuri electronice de consum)¹³⁴.

Cooperarea cu autoritățile naționale de asigurare a respectării legislației și elementele de punere în aplicare strânse în baza de date a DPCN relevă faptul că normele sunt cel mai adesea interpretate în mod uniform. Clarificările oferite de CEJ și de Comisie au contribuit într-adevăr la acest proces.

Prin înlocuirea reglementărilor fragmentate ale statelor membre referitoare la practicile comerciale neloiale cu un singur set de norme, directiva a contribuit la eliminarea obstacolelor în calea comerțului transfrontalier și a simplificat cadrul normativ.

Conform Strategiei Europa 2020, „trebuie să li se acorde cetățenilor mijloacele necesare pentru a participa pe deplin la piața unică”, ceea ce înseamnă că „trebuie consolidată capacitatea cetățenilor de a achiziționa bunuri și servicii transfrontaliere, precum și încrederea lor în efectuarea unor astfel de achiziții”. Nivelul ridicat de protecție a consumatorilor stabilit de directivă pare să contribuie la întărirea încrederii consumatorilor. Datele recente indică faptul că un număr mai mare de consumatori sunt în prezent interesați să facă cumpărături transfrontaliere (52 %, +19) și sunt dispuși să cheltuiască mai mulți bani în aceste tranzacții (18 %, +5) decât în 2006, când directiva nu fusese încă transpusă în statele membre¹³⁵. Cu toate acestea, trebuie să se recunoască faptul că avântul comerțului transfrontalier online este mult în urma creșterii comerțului intern, ceea ce arată clar că mai sunt multe de făcut în această privință¹³⁶. De aceea, trebuie să se pună acum accentul asupra aplicării corecte și

¹³³ În perioada 2007-2010, dintr-un număr de 1343 de acțiuni CPC, 654 (48,7 %) erau legate de încălcări ale DPCN. A se vedea raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu cu privire la aplicarea Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 octombrie 2004 privind cooperarea dintre autoritățile naționale însărcinate să asigure aplicarea legislației în materie de protecție a consumatorului („Regulamentul privind cooperarea în materie de protecție a consumatorului”), 12.3.2012 COM(2012) 100 final, disponibil la adresa: http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/comm_biennial_report_2011_en.pdf

¹³⁴ http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/index_en.htm

¹³⁵ A se vedea Flash Eurobarometru nr. 332, „Atitudinile consumatorilor față de comerțul transfrontalier și protecția consumatorului”, mai 2012, p.8. Mai mulți consumatori sunt în prezent interesați să facă cumpărături transfrontaliere (52 %, +19) și sunt dispuși să cheltuiască mai mulți bani în aceste tranzacții (18 %, +5) decât au cheltuit în 2006. Un procent tot mai mare de consumatori, 50 %, sunt dispuși să achiziționeze bunuri sau servicii folosind o altă limbă europeană (+ 17 puncte față de 2006). Procentajul consumatorilor care nu ar fi absolut deloc dispuși să facă cumpărături într-o limbă diferită a scăzut de la 42 % în 2008 la 30 % în 2011. Procentajul europenilor care afirmă că știu de unde să obțină informații și sfaturi privind comerțul transfrontalier a crescut, de asemenea, în mod semnificativ, de la 24 % în 2006 la 39 % în 2011.

¹³⁶ În perioada 2008-2010, comerțul electronic intern dintre întreprinderi și consumatori a crescut de la 28 % la 36 % din populația care cumpără bunuri online pe plan intern, în timp ce numărul cumpărătorilor transfrontalieri online a crescut abia de la 6 % la 9 %. Doar 9 % din consumatorii

coerente a directivei ca o condiție preliminară care trebuie îndeplinită de cetățenii și întreprinderile din UE pentru a profita din plin de oportunitățile oferite de piața unică.

Comisia a identificat comerțul cu amănuntul (inclusiv comerțul electronic), sectorul transporturilor, economia digitală și energia/durabilitatea ca domenii-cheie în care potențialul de creștere a pieței unice este cel mai mare¹³⁷. Directiva are de jucat un rol crucial în acest context.

Prin urmare, ar trebui depuse eforturi suplimentare în ceea ce privește consolidarea acțiunilor de asigurare a respectării dispozițiilor DPCN. Resursele statelor membre sunt limitate și valoarea disuasivă a penalităților ar trebui îmbunătățită. Ar trebui intensificată și cooperarea în cazurile transfrontaliere care intră sub incidența Regulamentului CPC.

Dorința de a intensifica activitatea de asigurare a respectării legislației atât la nivel transfrontalier, cât și la nivel național impune asumarea **unui rol mai important** de către Comisie, care ar trebui să își unească forțele cu statele membre și să le acorde sprijin în ceea ce privește aplicarea directivei în întreaga UE. În această privință, Comisia va analiza modul în care, în conformitate cu tratatele, poate juca un rol mai activ în încurajarea aplicării coerente a directivei, în special în ceea ce privește practicile neloiale cu o dimensiune transfrontalieră, precum cele care au loc în mediul online și care pun probleme comune pentru autoritățile care asigură respectarea legislației.

6. CONCLUZII

Așa cum se anunța în Comunicarea privind aplicarea Directivei privind practicile comerciale neloiale care însoțește prezentul raport, nu pare oportun să se modifice directiva în acest stadiu. Această concluzie reflectă rezultatele consultării și concluziile preliminare desprinse în urma experienței de asigurare a respectării legislației a statelor membre, care este importantă, însă în continuare prea limitată temporal pentru un corp legislativ atât de acoperitor.

Îngrijorările exprimate de unele părți interesate referitor la aplicarea DPCN în cazul anumitor practici comerciale neloiale specifice pot fi abordate prin inițiative de îmbunătățire a asigurării respectării legislației în statele membre. În acest context, astfel cum se menționează în comunicare, eforturile viitoare vor trebui să se concentreze asupra unor domenii tematice cheie, în care prejudiciile aduse consumatorilor și oportunitățile ratate de aceștia par să fie cele mai recurente și în care potențialul de creștere a pieței unice este cel mai mare.

europeni au afirmat că au făcut cumpărături online transfrontaliere în 2010, pe baza datelor Eurostat, Statisticile privind societatea informațională, 2010.

¹³⁷ A se vedea Agenda consumatorului european și Comunicarea Comisiei Europene „Un nou pact de guvernare pentru o mai bună funcționare a pieței unice”.