

III

(Acte pregătitoare)

COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN

A 455-A SESIUNE PLENARĂ, DIN 15 ȘI 16 IULIE 2009

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind drepturile consumatorilor

COM(2008) 614 – 2008/0196 (COD)

(2009/C 317/09)

Raportor: **dl Hernández BATALER**Coraportor: **dl MULEWICZ**

La 6 noiembrie 2008, în conformitate cu articolului 95 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Consiliul a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind drepturile consumatorilor

COM(2008) 614 final – 2008/0196 (COD).

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 22 iunie. Raportor: dl HERNÁNDEZ BATALER; coraportor: dl MULEWICZ.

În cea de-a 455-a sesiune plenară, care a avut loc la 15 și 16 iulie 2009 (ședința din 16 iulie 2009), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 68 voturi pentru și 1 abținere.

1. Concluzii

1.1. CESE recomandă ca propunerea privind drepturile consumatorilor prezentată de Comisie să fie reformulată luând în considerare propunerile prezentului aviz. În consecință, aceasta nu ar trebui să urmărească o armonizare deplină, ci să se limiteze la o armonizare orizontală în ceea ce privește vânzările negociate în afara spațiilor comerciale și vânzările la distanță, acestea fiind domeniile cele mai afectate de comerțul transfrontalier.

1.2. Ar trebui eliminate din propunerea de directivă alineatele referitoare la clauzele abuzive, precum și la vânzarea de bunuri și la garanțiile conexe, deoarece acestea abordează aspecte care, în contextul evoluției dreptului comunitar actual, nu pot face obiectul unei armonizări depline.

1.2.1. Propunerea nu aduce contribuții inovatoare în ceea ce privește unele aspecte relevante, precum serviciile postvânzare și piesele de schimb sau responsabilitatea directă a producătorului și a rețelilor de distribuție

1.3. CESE consideră că existența unor definiții „comune” le poate oferi comercianților și consumatorilor mai multă certitudine și siguranță juridică. În opinia sa, Comisia va trebui să elimine din propunere contradicțiile care există în prezent în această privință.

1.3.1. Din motive de siguranță juridică, CESE solicită Comisiei să precizeze în textul propunerii dacă definițiile incluse sunt armonizate integral sau, după caz, dacă statele membre dispun de o marjă de apreciere pentru completarea acestor concepte.

1.3.2. Consumatorul european nu poate fi văzut doar în lumina pieței interne și nici considerat ca un agent rațional pe piață, în cunoștință de cauză și informat, ale cărui hotărâri se conformează unei logici a concurenței și a cărei protecție se limitează doar la a i se furniza informații mai ample și superioare din punct de vedere calitativ.

1.4. CESE constată faptul că deficiențele grave care s-au manifestat în ceea ce privește soluționarea conflictelor și acordarea despăgubirilor constituie un factor hotărâtor, „chiar factorul cel mai important”, căruia i se datorează insuficienta dezvoltare a comerțului transfrontalier. Cu toate acestea, propunerea Comisiei ignoră aceste motive de îngrijorare reflectate de Eurobarometru.

2. Introducere

2.1. Propunerea este rezultatul unui proces de discuții ample, derulat la nivel comunitar, cu privire la posibilitatea unei unificări a regulilor din domeniul contractelor, pe baza unui „cadru comun de referință” în acest domeniu, referitor la care Comisia a adoptat o comunicare privind legislația europeană a contractelor⁽¹⁾. Au avut loc discuții și în domeniul politicii privind protecția consumatorilor. Acestea au abordat tema revizuirii acquis-ului comunitar în domeniul consumului, cu trimitere la aspecte orizontale⁽²⁾ și verticale⁽³⁾ deopotrivă, și vizând directivele existente privind protecția consumatorilor în materie de contracte.

2.2. În Avizul privind revizuirea acquis-ului comunitar în domeniul consumului⁽⁴⁾, CESE afirmă că „politica de protecție a consumatorilor este [...] nu numai o componentă integrantă a strategiei UE privind piața internă, ci și un element important care afirmă cetățenia”. În ceea ce privește armonizarea la scară comunitară, Comitetul consideră că aceasta trebuie să aibă drept principiu călăuzitor adoptarea celui mai bun și mai ridicat nivel de protecție dintre cele existente în diferitele state membre.

(1) JO C 241, 7.10.2002.

(2) JO C 256, 27.10.2007.

(3) JO C 175, 27.7.2007 și JO C 44, 16.2.2008.

(4) A se vedea nota de subsol nr. 2.

3. Rezumatul propunerii

3.1. Propunerea prezentată de Comisie este precedată direct de Cartea verde privind revizuirea acquis-ului în domeniul protecției consumatorilor – COM(2006) 744 final, adoptată de Comisie la 8 februarie 2007, ale cărei motivație și obiectiv erau simplificarea și completarea cadrului juridic existent și care acoperea opt directive privind protecția consumatorilor⁽⁵⁾. Răspunsurile referitoare la Cartea verde sunt analizate într-un raport amănunțit comandat de Comisia Europeană, referitor la care trebuie semnalat că jumătate din contribuțiile primite provin din sectorul comercial (150), cealaltă jumătate fiind împărțită între organizații care activează în domeniul protecției consumatorilor (53), specialiști din domeniul juridic și din alte domenii (33), autorități publice (39) și cadre universitare (32)⁽⁶⁾.

3.2. Propunerea cuprinde cincizeci de articole, împărțite în șapte capitole: I) Obiect, definiții și domeniu de aplicare (articolele 1-4); II) Informațiile destinate consumatorilor (articolele 5-7); III) Informații destinate consumatorilor și dreptul de retragere din contractele la distanță și cele negociate în afara spațiilor comerciale (articolele 8-20); IV) Alte drepturi ale consumatorilor specifice contractelor de vânzare (articolele 21-29); V) Drepturile consumatorilor privind clauzele contractuale generale (articolele 30-39); VI) Dispoziții generale (articolele 40-46); VII) Dispoziții finale (articolele 47-50). Propunerea are și cinci anexe, din care două referitoare la clauze.

3.3. Comisia dorește să se treacă la abrogarea integrală (a se vedea art. 47) a următoarelor directive comunitare: (i) Directiva 85/577/CEE a Consiliului, din 20 decembrie 1985 privind protecția consumatorilor în cazul contractelor negociate în afara spațiilor comerciale; (ii) Directiva 93/13/CEE privind clauzele abuzive în contractele încheiate cu consumatorii; Directiva 1997/7/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 mai 1997 privind protecția consumatorilor cu privire la contractele la distanță, precum și (iv) Directiva 99/44/CE, privind anumite aspecte ale vânzării de bunuri de consum și garanțiile conexe.

4. Observații generale

4.1. *Armonizare deplină.* Diferenții actori ai societății civile organizate au întâmpinat propunerea Comisiei în diverse moduri:

4.1.1. *Asociațiile de întreprinderi* susțin propunerea pentru că, în opinia lor, aceasta ar putea să contribuie la o mai bună funcționare a pieței interne și la o competitivitate sporită, prin atenuarea reticențelor cu privire la tranzacțiile transfrontaliere, precum și prin reducerea poverilor administrative și a costurilor de conformitate pentru comercianți. Aceste aspecte sunt relevante în special pentru IMM-uri.

(5) Procesul de revizuire a fost descris în Comunicarea „Dreptul contractual european și revizuirea acquis-ului: calea de urmat”, COM (2004) 651 final, JO C 14, 20.1.2005.

(6) Lucrare pregătitoare de evaluare a impactului revizuirii acquis-ului comunitar în domeniul consumului/Raport analitic GP din 6 noiembrie 2007, elaborată de GHK/CIVIC Consulting/Bureau Van Dijk, disponibilă pe site-ul internet al Comisiei Europene.

4.1.2. *Asociațiile de consumatori* consideră că propunerea aduce atingere unor drepturi dobândite anterior, care fac parte din *acquis-ul comunitar*, și că orice limitare a drepturilor consumatorilor este inadmisibilă. Se consideră că propunerea va determina o limitare a drepturilor consumatorilor, efectele armonizării depline dovedindu-se excesive și disproporționate în raport cu obiectivele propunerii și împiedicând o evoluție viitoare.

4.1.3. Pentru a depăși divergențele, Comitetul propune:

- a) Limitarea domeniului de aplicare a propunerii exclusiv la vânzările din afara spațiilor comerciale și la vânzările la distanță, pentru că este vorba despre domenii de aplicare a tranzacțiilor transfrontaliere din calea cărora propunerea încearcă să înlăture piedicile și în care armonizarea deplină pare a fi mai coerentă. În materie de clauze abuzive și de garanții ale vânzărilor, armonizarea totală ar fi exclusă.
- b) Introducerea definițiilor comune și, totodată, eliminarea contradicțiilor din propunere.
- c) Introducerea altor modificări, așa cum se propune în prezentul aviz.

4.2. Lipsa de coerență internă a propunerii

4.2.1. Ținând seama de așteptările generate de numeroasele debateri, lucrări și studii asupra dreptului european al contractelor, realizate în ultimele două decenii, cu mult înainte de publicarea Cărții verzi sau odată cu aceasta și, totodată, în contextul proiectului paralel de Cadru comun de referință (CCR) ⁽⁷⁾, CESE consideră că propunerea prezentată de Comisie nu corespunde speranțelor și așteptărilor.

4.2.2. Pe de o parte, obiectivul de revizuire a *acquis-ului comunitar* identifică opt directive, în vreme ce propunerea de revizuire și de integrare prezentată de Comisie se limitează la patru dintre acestea. Pe de altă parte, lucrările efectuate în cadrul CCR urmăreau înlăturarea neconcordanțelor și consolidarea regulilor din *ansamblul drept european al contractelor*, pentru ca acesta să devină un instrument opțional, la îndemâna specialiștilor, a consumatorilor, a celor care aplică legea și a legiuitorului.

4.2.3. În acest context, în pofida unor aspecte pozitive, conținutul concret propus în prezent se limitează la reunirea dispozițiilor celor patru directive într-un singur text, precedat de un ansamblu de definiții comune, și se dovedește așadar prea puțin novator și structurat, neținând seama de consolidarea, clarificarea și perfecționarea pe care le reclamă nivelul ridicat de protecție a consumatorului de care Uniunea este răspunzătoare. CESE menționează, de asemenea, că propunerea, prin faptul că lasă anumite

aspecte esențiale ale regimului juridic al directivelor modificate în seama legislației statelor membre și că preferă recursul la o directivă, în loc de un regulament, nici măcar nu este coerentă cu obiectivul propus, și anume o armonizare deplină, obiectiv pe care nu îl îndeplinește în mod adecvat, creând în schimb noi surse de incertitudine și noi diferențe de regim juridic între statele membre.

4.2.4. CESE joacă un rol activ în domeniul protecției consumatorului, elaborând frecvent avize din proprie inițiativă, în care își exprimă opiniile. Pe baza acestor texte, care reprezintă *acquis-ul propriu* în domeniul protecției consumatorilor, CESE analizează în prezent propunerea prezentată de Comisie.

4.2.5. Realizarea pieței unice pentru întreprinderi și pentru consumatori constituie și obiectivul CESE, care recunoaște existența unor costuri ale tranzacțiilor rezultate din aplicarea dispozițiilor din domeniul protecției consumatorilor în fiecare stat membru, fapt ce poate împiedica diversificarea ofertei de bunuri și produse de care beneficiază consumatorii pe piața internă, deși, potrivit Eurobarometrelor ⁽⁸⁾, experiența demonstrează existența altor obstacole mai mari, cum ar fi lipsa de încredere în comerțul electronic.

4.3. Obstacole transfrontaliere

4.3.1. Comisia lasă impresia că obstacolele principale în calea realizării pieței interne, în special în cazul tranzacțiilor transfrontaliere, sunt, din perspectiva ofertei, costurile și reticența, iar din cea a cererii, lipsa de încredere a consumatorilor. Ea consideră că fragmentarea și diferențele legislative, ca rezultat al unei armonizări minime, sunt cauza problemelor semnalate.

4.3.1.1. Chiar dacă instrumentele cele mai utilizate în domeniul legislației comunitare a consumului erau directivele de armonizare minimă, exemplul Directivei 2005/29/CE privind practicile comerciale neloiale arată că o armonizare deplină este o opțiune absolut dezastruoasă în ceea ce privește drepturile dobândite de consumatori, pe care, astfel, nu le respectă, încălcând în mod evident dispozițiile articolului 153 din Tratat ⁽⁹⁾.

⁽⁷⁾ A se vedea COM(2007) 447 final din 25.7.2007, Al doilea raport de activitate privind cadrul comun de referință, precum și Rezoluția Parlamentului European din 3 septembrie 2008 referitoare la cadrul comun de referință pentru dreptul european al contractelor. Rezoluția Consiliului 2863 din 18 aprilie 2008, p. 18.

⁽⁸⁾ A se vedea Special EB nr. 298 (*Consumer Protection in internal Market – 2008*); Flash EB nr. 224 (*Business attitudes towards cross-border sales and consumer protection – 2008*); Flash EB nr. 250 – *Confidence in Information Society*, din mai 2009, precum și *Report on cross-border e-commerce in the EU* SEC (2009)283 final din 5.3.2009

⁽⁹⁾ Cum s-a demonstrat prin hotărârea CJCE din 23 aprilie 2009 (cazurile acumulate C-261/07 și C-299/07).

4.4. Competențe la nivel comunitar

4.4.1. CESE amintește că politicile comunitare în domeniul protecției consumatorilor și al protecției concurenței au origini complet diferite.

4.4.2. Tratatul de la Roma acorda Comunității competență exclusivă în domeniul *politicii de concurență*, dar nu făcea din protecția consumatorilor un obiectiv politic de sine stătător. De fapt, cu toate că s-au luat anumite măsuri ⁽¹⁰⁾, cadrul acestei politici comunitare a fost o rezoluție a Consiliului, și anume Programul preliminar al Comunității Economice Europene pentru o politică de protecție și de informare a consumatorilor, care datează doar din 14 aprilie 1975.

4.4.3. Adoptarea unei politici comunitare de protecție a consumatorilor este deci rezultatul unor intervenții multiple și sistematice din partea asociațiilor de consumatori, care au impus propriilor state adoptarea acestui tip de politică de protecție, pe care și UE a sfârșit prin a o recunoaște.

4.4.4. Din această cauză, în domeniul protecției consumatorilor, Comunitatea este împărțită între datoria de a asigura un **nivel ridicat de protecție** a consumatorilor și respectarea competenței *partajate și subsidiare a statelor membre* ⁽¹¹⁾.

4.4.5. Politicile privind protecția consumatorului au fost urmate de statele membre, prin garantarea unor niveluri de protecție mai ridicate și prin menținerea măsurilor existente, având în vedere promovarea intervenției și, totodată, a consensului social.

4.4.6. Prin urmare, consumatorul nu poate fi văzut doar în lumina pieței interne și nici considerat ca un agent rațional pe piață, în cunoștință de cauză și informat, ale cărui hotărâri se conformează unei logici a concurenței și a cărei protecție se limitează doar la a i se furniza informații mai ample și superioare din punct de vedere calitativ.

4.4.7. Potrivit afirmațiilor anterioare ale CESE, orice propunere care vizează o armonizare maximă în domeniul protecției consumatorilor trebuie să se axeze pe aspecte foarte concrete și să fie însoțită de măsuri de precauție speciale, astfel încât să se respecte nivelul ridicat de protecție a consumatorilor garantat de tratat, ca și principiul subsidiarității, în caz contrar existând riscul de a întârzia și de a frâna evoluția drepturilor consumatorilor în fiecare stat membru.

4.5. Temei juridic

4.5.1. De asemenea, CESE își pune întrebări și cu privire la temeiul juridic propus pentru directivă: articolul 95, și nu articolul 153.

⁽¹⁰⁾ Exemplu: înființarea unui serviciu de protecție a consumatorilor, care abia în 1989 se separă de alte domenii, sau a unui comitet consultativ al consumatorilor.

⁽¹¹⁾ Competență partajată în Constituția europeană, conform articolului 169 din Tratatul de la Lisabona. A se vedea JO C 115/51, 9.5.2008.

4.5.2. CESE s-a pronunțat în repetate rânduri în favoarea utilizării articolului 153 din tratat ca temei juridic al propunerilor legislative privind protecția consumatorilor, în loc să se recurgă la articolul 95 din tratat, care se raportează la piața internă. Cu toate acestea, Comisia utilizează articolul 95 din tratat în toate propunerile sale recente, considerându-l potrivit din punct de vedere al tipului propunerii de directivă, care se referă la piața internă.

5. Observații specifice

5.1. În ansamblu, textul se dovedește a fi complex, încărcat cu exagerat de multe referințe [a se vedea, de exemplu, art. 3 alineatele (2) și (4); art. 6, art. 9 litera (a); art. 10; art. 21 alineatele (1) și (3); art. 28; art. 32 alineatul (2) și art. 35] care îl fac greu de citit și de înțeles, deoarece se folosesc frecvent expresii vagi sau nesigure, ceea ce va genera dificultăți în momentul transpunerii. În plus, clasificarea nu poate fi întotdeauna înțeleasă cu ușurință (a se vedea, de exemplu, articolul 45 referitor la furnizarea nesolicitată, în capitolul VI – Dispoziții generale). În cazul în care se păstrează în textul directivei neclaritățile menționate, este necesară includerea în directivă, precum și în actele legislative naționale a unei dispoziții conform căreia, în caz de litigii cauzate de ambiguitatea textului, acesta se interpretează în favoarea consumatorului, care se află într-o poziție defavorabilă.

5.2. Mai mult, practic **se omite chestiunea normelor procedurale și de aplicare a sancțiunilor**, ca urmare logică a unei armonizări maxime, acestea fiind lăsate în continuare în seama statelor membre (a se vedea considerentul 58 și articolul 42). Acest aspect poate genera neconcordanțe considerabile în materie de armonizare. A se vedea, cu titlu de exemplu, situațiile următoare: (i) cerințe de informare (art. 5) – stabilirea regimului privind sancțiunile, în situația nerespectării acestei cerințe, este lăsată pe seama statelor membre, dar printr-o formulă stranie, „în legislația contractelor”, fără a se preciza dacă stabilirea de sancțiuni de natură administrativă sau penală va fi considerată sau nu încălcarea a directivei; (ii) consecințele calificării unei clauze contractuale drept „abuzivă”, căci propunerea se limitează la a menționa că aceste clauze nu sunt obligatorii pentru consumator, lăsând statelor membre libertatea de a utiliza orice concept al legislației interne a contractelor care corespunde obiectivului urmărit (a se vedea considerentul 54 și art. 37), regimul dreptului de retragere.

5.3. Dreptul de retragere diferă de la o legislație națională la alta. Natura juridică a acestui drept, care pare a exclude conceptul de *pacta sunt servanda* din dreptul obligațiilor, diferă de la un stat membru la altul: acesta merge de la retragerea unilaterală la acord și reziliere, care au efecte juridice diferite. Comisia ar trebui să analizeze problema și să includă în propunere un regim coerent în ceea ce privește aspectul contractual.

5.4. Definiții și domeniul de aplicare

În opinia CESE, Comisia ar trebui să precizeze în textul propunerii dacă definițiile incluse pot fi sau nu completate ulterior de statele membre.

5.4.1. **Consumator** [art. 2 alineatul (1)]. Definiția propusă, care concordă, în această privință, cu majoritatea textelor comunitare, nu ia în considerare o eventuală extindere a conceptului în cazul în care persoana fizică acționează în **scopuri mixte** ⁽¹²⁾, eventualitate recunoscută în multe state membre ⁽¹³⁾ sau pentru anumite persoane juridice. Această definiție strictă a consumatorului, interpretată în conformitate cu jurisprudența CEJ și cu Directiva 2005/29/CE privind practicile comerciale neloiale, alături de regula stabilită la articolul 4 – care interzice dispozițiile mai stricte, ce vizează asigurarea unui nivel diferit de protecție a consumatorilor – împiedică protecția consumatorilor vulnerabili, o categorie care poate avea de suferit de pe urma contractelor ce intră sub incidența propunerii. Trebuie semnalat că și Directiva 2005/29/CE recunoaște [articolul 5 alineatul (3)] existența consumatorilor vulnerabili: ar fi așadar esențial ca și aici aceștia să reprezinte o excepție.

5.4.2. **Comerciant** [art. 2 alineatul (2)]. Propunerea prezentată nu lămurește situația organizațiilor fără scop lucrativ și nici a organismelor publice când acționează în afara exercitării prerogativelor acestora de autoritate publică (*iure imperium*).

5.4.3. **Bun și produs** [art. 2 alineatul (4), (12)]. Adoptarea a două definiții diferite pentru bun și produs (aceasta din urmă fiind identică celei din Directiva 2005/29/CE) generează confuzie și este greu de înțeles. Este, în special, cazul energiei electrice, considerată fie bun, fie serviciu, în funcție de responsabilitatea – extra-contractuală sau contractuală – pe care o generează, fapt ce nu este de natură să contribuie la coerența legislației comunitare. Excluderea energiei electrice din directivă intră în contradicție cu faptul că aceasta se aplică unor obiecte care servesc ca acumulatori de energie, precum pilele sau bateriile electrice, așa cum se întâmplă în multe state membre.

5.4.4. **Contract la distanță** [articolul 2 alineatul (6)]. Această definiție este mai cuprinzătoare decât cea formulată în Directiva privind vânzarea la distanță, ceea ce creează probleme. Definiția nouă impune utilizarea exclusivă a comunicării la distanță, „în vederea încheierii [contractului]”. În acest fel, multe contracte care anterior nu se încadrau în această categorie devin contracte la distanță. Iată două exemple: în primul, consumatorul X intră într-un magazin și vorbește despre posibilitatea de a cumpăra ceva, se întoarce acasă și de acolo sună la magazin pentru a-și confirma intenția. Nu este limpede motivul pentru care trebuie extinsă definiția pentru a include acest exemplu. În al doilea exemplu, consumatorul Y primește un vânzător în vizită și, în cursul vizitei, îi face acestuia o ofertă de cumpărare a produselor sale. Este vorba despre o ofertă verbală sau prin completarea unui bon de comandă. Ulterior, vânzătorul îi comunică prin telefon sau prin e-mail consumatorului Y că acceptă oferta acestuia. În cel de-al doilea exemplu, pare a fi vorba despre un contract la distanță și negociat în afara spațiului comercial deopotrivă. În care din cele

două categorii trebuie încadrat? Termenul de retragere este de 14 zile de la data încheierii contractului (în afara spațiului comercial) sau de 14 zile de la data executării (contract la distanță)? Definiția „contractului la distanță” și cea a „contractului în afara spațiului comercial” nu ar trebui să se suprapună.

5.4.5. **Spațiul comercial** [art. 2 alineatul (9)]. Iată o altă definiție a cărei sferă reală de acoperire pare greu de stabilit. Interpretând această definiție potrivit considerentului 15, se pune următoarea întrebare: vânzările la bordul unui avion sau vas sunt considerate vânzări în sau în afara spațiilor comerciale?

5.4.6. **Garanția comercială**. Propunerea preia din Cartea verde privind garanțiile și serviciile postvânzare terminologia de „garanție comercială” [a se vedea art. 2 alineatul (18)] fără a o distinge însă, de această dată, de garanția legală, care intră sub incidența Directivei 99/44/CE [a se vedea art. 1 alineatul (2) litera (e)]. Această înlocuire riscă să stârnească confuzie în rândurile consumatorilor cu privire la sfera reală de acoperire a unui tip de garanție sau a celuilalt. Ar trebui precizat că, în orice caz, garanția comercială se bazează pe criteriul de voluntariat al comerciantului, în timp ce „garanția legală” are un caracter imperativ.

5.4.7. **Intermediarul**. Nu numai definiția intermediarului, [art. 2 alineatul (19)], ci și cea a obligațiilor de informare specifice care i se aplică (art. 7) sunt greu de înțeles. Într-adevăr, fie este vorba despre o activitate profesională, care este, așadar, reglementată de directivă, fie nu aceasta este situația, și atunci nu este nevoie de reglementare. CESE sugerează așadar clarificarea acestui punct.

5.4.8. **Informațiile destinate consumatorilor** (art. 5). Textul privind obligațiile generale de informare înaintea încheierii contractului oferă, în mod evident, posibilitatea de a evita furnizarea informațiilor: „1. Înaintea încheierii oricărui contract de vânzare sau de prestări servicii, comerciantul trebuie să îi furnizeze consumatorului următoarele informații, în cazul în care acestea nu reies în mod evident din context”. CESE nu este de acord cu această formulare, deoarece consideră că suscită multe îndoieli și generează o mare nesiguranță.

5.4.9. În termeni de drept internațional privat, nu este clar nici dacă ar trebui aplicat Regulamentul „Roma I” (cum propune articolul 5 alineatul 3) sau, ca încălcare a obligației de informare, trebuie aplicat articolul 12 din Regulamentul „Roma II” (considerentul 30 din Regulamentul „Roma II”).

5.4.10. Articolul 6 alineatul (2) al propunerii, care prevede determinarea consecințelor obligației de informare în funcție de legislația națională aplicabilă, nu este rezonabil și ar conduce la soluții divergente. Este, așadar, necesară armonizarea acestuia.

⁽¹²⁾ Un consumator este orice persoană care acționează în principal în scopuri care nu au legătură cu activitățile sale comerciale, antreprenoriale sau profesionale. În Proiectul de Cadru Comun de Referință (PCCR), ediția din decembrie 2008.

⁽¹³⁾ Austria, Belgia, Danemarca, Grecia, Finlanda, Suedia, Spania și Portugalia, de exemplu, au extins noțiunea de consumator.

5.4.11. Licitatii. Ar trebui precizat că licitațiile obligatorii organizate de autoritățile publice vor fi în orice caz excluse din sfera de aplicare a propunerii, care include conceptele de „licitație” și „licitație publică”, dar doar atunci când este vorba de licitații organizate în mod voluntar de către comerciant.

5.5. *Contracte negociate în afara spațiilor comerciale și contracte la distanță*

5.5.1. În ceea ce privește Directiva 85/577/CEE, una din primele inițiative legislative europene în domeniul protecției consumatorilor, se constată un nivel redus al denaturărilor în cadrul transpunerilor naționale, denaturări care se referă în primul rând la utilizarea unor opțiuni de excludere a anumitor tipuri de contracte (sub o anumită valoare sau în funcție de tipul bunului respectiv) sau la extinderea protecției consumatorilor, care este posibilă datorită clauzei de armonizare minimă (a se vedea art. 8). Din acest motiv, armonizarea maximă prevăzută în general nu pare să ridice probleme și se dovedește a fi echilibrată și pozitivă. Directiva 85/577/CEE se aplică doar atunci când nu s-a solicitat vizita comerciantului la domiciliul sau la locul de muncă al consumatorului. Propunerea de extindere a domeniului de aplicare, în vederea includerii vizitelor solicitate, poate fi acceptată, cu condiția să crească și numărul de excepții prevăzute la articolul 19 alineatul (2). Printre contractele la care nu se aplică dreptul de retragere (ca în cazul contractelor la distanță) ar trebui să se numere și:

- a) serviciile a căror executare a început deja, cu acordul prealabil expres al consumatorului, înainte de expirarea perioadei de retragere;
- b) furnizarea de bunuri confecționate după specificațiile prezențate de consumator sau personalizate în mod clar sau care sunt susceptibile a se deteriora sau a se perima rapid.

5.5.1.1. Dacă prima dintre aceste excepții nu este inclusă la articolul 19 alineatul (2), prestatorii de servicii le-ar putea cere consumatorilor care doresc realizarea unor lucrări urgente (lucrări de amenajare în bucătărie sau un tuns la domiciliu, de exemplu) să aștepte cel puțin 14 zile. Dacă nu se include cea de-a doua excepție, un comerciant care produce bunuri la comandă (piese de mobilier pentru bucătărie sau un costum, de exemplu) ar putea refuza să înceapă lucrările înainte de expirarea termenului minim de 14 zile. În caz contrar, consumatorul s-ar putea retrage din contract, lăsându-l pe comerciant cu bunuri pe care nu le-ar mai putea vinde.

5.5.2. Când privește contractele la distanță, deși, în urma analizei comparative ⁽¹⁴⁾, nu au fost depistate mari divergențe în transpunerea Directivei 1997/7/CE, se constată și faptul că statele membre au utilizat opțiunile și clauza minimă pentru a institui un

regim mai favorabil consumatorilor. Este oportună prevederea unor posibilități de protecție a consumatorilor în cazul vânzărilor la distanță care implică țări terțe.

5.5.3. Cu toate acestea, se pot identifica barierele posibile pentru piața internă, datorate diverselor liste de derogări sau diferitele obligații de informare impuse comercianților.

5.5.4. CESE este de acord că **evantaiul de excepții** în materie de aplicare, cum ar fi includerea **bunurilor cu valoare redusă** ⁽¹⁵⁾ **ori a bunurilor care pot fi incluse din motive de sănătate, de igienă sau de securitate**, suportă îmbunătățiri. Este, mai ales, cazul siguranței alimentare [a se vedea art. 20 alineatul (1) litera (d)], unde ar trebui făcută în special o trimitere la articolul 2 din Regulamentul (CE) nr. 178/2002 ⁽¹⁶⁾. Când privește excepția referitoare la bunurile (și serviciile) cu preț redus, există o marjă de mărire semnificativă a sumei de 60 de euro (în Directiva 85/577/CEE).

5.5.5. În ceea ce privește **dreptul de retragere** din aceste contracte, pentru care propunerea prevede în prezent un termen unic uniformizat de 14 zile, CESE consideră că este bine-venită clarificarea adusă modului de calculare a termenelor. Cu toate acestea, așa cum s-a indicat, ar trebui armonizate conceptul și efectele acestor drepturi.

5.5.6. CESE își pune întrebări și cu privire la relevanța instituirii unei reguli privind **responsabilitatea consumatorului**, prevăzută la articolul 17 alineatul (2) („Consumatorul este responsabil doar în ceea ce privește diminuarea valorii bunurilor care rezultă din manipulări altele decât cele necesare pentru garantarea naturii și funcționării bunurilor”). CESE consideră că regula aceasta va genera nesiguranță și că s-ar putea ivi probleme legate de dovezi cerute consumatorului.

5.5.7. Fără a aduce atingere îmbunătățirii necesare a regulilor, propuse în prezent, în opinia CESE ⁽¹⁷⁾ ar fi interesant ca armonizarea maximă propusă să se limiteze doar la cele două directive menționate, prin reglementarea metodelor de vânzare astfel încât potențialul lor transfrontalier să crească.

⁽¹⁵⁾ A se vedea art. 3 alineatul (1) din Directiva 85/577/CE, opțiune utilizată de 18 state membre.

⁽¹⁶⁾ Regulamentul (CE) nr. 178/2002 al Parlamentului European și al Consiliului din 28 ianuarie 2002 de stabilire a principiilor și a cerințelor generale ale legislației alimentare, de instituire a Autorității Europene pentru Siguranța Alimentară și de stabilire a procedurilor în domeniul siguranței produselor alimentare (JO L 31, 1.2.2002, p. 1).

⁽¹⁷⁾ JO C 175, 27.7.2007 și JO C 162, 25.6.2008

⁽¹⁴⁾ A se vedea „Compendiul CE al drepturilor consumatorilor” – Analiză comparativă publicat de Hans Schulte-Nölke în colaborare cu Christian Twigg-Flesner și Martin Ebers, în februarie 2008, și elaborat pentru Comisia Europeană în cadrul contractului de prestări de servicii nr. 17.020100/04/389299: „Compendiu cu adnotări – analiza comparativă a acquis-ului comunitar privind consumul”.

6. Clauze abuzive în contractele încheiate cu consumatorii

6.1. Această chestiune, reglementată în prezent de Directiva 1993/13/CEE, este concentrată în capitolul V și în anexele II și III, deși CESE consideră – la fel ca și studiile Comisiei – că nu ar trebui abordată în prezenta propunere, ci retrasă, deoarece armonizarea totală în acest domeniu, în stadiul actual de evoluție a dreptului comunitar, va provoca în mod cert disfuncționalități în cadrul sistemelor juridice naționale ale diferitelor state membre.

6.1.1. Cu toate acestea, în situația în care Comisia nu retrage toate dispozițiile privind clauzele abuzive din contractele încheiate cu consumatorii, CESE dorește să formuleze următoarele observații:

6.1.1.1. După cum se știe, este vorba despre dispoziții fundamentale din dreptul contractelor care, înaintea adoptării directivei, erau parțial reglementat de statele membre.

6.1.1.2. Analiza comparativă a transpunerii acesteia arată că, în marea lor majoritate, statele membre s-au folosit de clauza armonizării minime (art. 8) și dispun deci în prezent de regimuri mai favorabile consumatorilor decât cele instituite de directivă. Ținând seama de stadiul actual de evoluție în acest domeniu nu este recomandabilă aplicarea unei armonizări depline ⁽¹⁸⁾.

6.1.1.3. Ar fi de dorit așadar ca propunerea prezentată, care are ca obiect revocarea directivei în vigoare, să nu se limiteze la atingerea celor mai înalte niveluri ale transpunerii, ci să clarifice și diferitele aspecte echivoce care au divizat doctrina și jurisprudența.

6.1.1.4. Evident, aceasta se referă la relația **dintre principiul bunei-credințe și criteriul dezechilibrului** prestațiilor, care este clar prezentat la articolul 3 alineatul (1) din directiva actuală și se reia, aproape identic, la articolul 32 alineatul (1) din propunere, cu privire la consecințele încălcării obligației de transparență, prevăzută în prezent la articolul 31.

6.1.1.5. În ceea ce privește domeniul de aplicare, trebuie semnalată introducerea unei restricții bizare în detrimentul consumatorilor. Într-adevăr, prezenta propunere reglementează în exclusivitate clauzele din contractele scrise [„redactate în prealabil”, potrivit formulării de la articolul 30 alineatul (1)], obligând statele membre să se abțină de la impunerea oricăror exigențe formale în ceea ce privește modul în care clauzele contractuale sunt exprimate sau puse la dispoziția consumatorului, în vreme ce directiva actuală se aplică și contractelor verbale (cf. efectul articolului 5 din Directiva 93/13/CEE), cum se întâmplă de altfel în unele state membre.

6.1.1.6. De fapt, CESE consideră că menținerea regimului actual, precum și instituirea unui comitet și a unui sistem de repertoriizare a clauzelor declarate abuzive de către autoritățile naționale constituie un progres suficient în domeniul informării cu privire la clauzele abuzive și se dovedesc foarte utile, nu doar pentru comercianți – datorită reducerii costurilor de conformitate –, ci și pentru cei care pun în aplicare legislația și pentru consumatori.

6.1.1.7. Chestiunea privind clauzele abuzive din contracte se poate aplica orizontal tuturor contractelor încheiate cu consumatorii și, în multe cazuri, și contractelor încheiate între comercianți. CESE consideră că propunerea Comisiei va avea urmări însemnate și foarte negative în această privință, la nivelul dreptului contractelor în general și al protecției consumatorilor în special, în toate statele membre.

7. Unele aspecte privind vânzarea bunurilor de consum și garanțiile conexe

7.1. CESE nu consideră bine-venită includerea acestor aspecte în directivă și solicită retragerea lor din propunere, deoarece o astfel de intervenție comunitară nu ar aduce nici o valoare adăugată, și nici nu ar asigura un nivel ridicat de protecție a consumatorului.

7.2. Directiva 1999/44/CE a permis statelor membre adoptarea sau menținerea unor măsuri de protecție a consumatorilor mai riguroase, ceea ce a condus la norme naționale diferite.

7.3. Se poate constata, în această privință, că nu există niciun fel de tendință semnificativă ⁽¹⁸⁾ în materie de transpunere, pentru că toate statele membre, fără excepție, dispuneau deja de o reglementare prealabilă aplicabilă aspectelor referitoare la contractele de cumpărare și de vânzare de bunuri de consum reglementate de directivă.

7.4. În ceea ce privește **transferarea riscului** (articolul 23), propunerea încearcă să găsească o soluție pentru divergențele legate de conceptul de „livrare” și stipulează, în consecință, răspunderea comerciantului față de consumator începând cu momentul în care are loc transferarea riscului către consumator (art. 25), ceea ce ar putea reprezenta o îmbunătățire apreciabilă și un progres în materie de clarificare.

7.5. Stabilirea unui termen general de livrare a bunurilor este considerată incoerentă, cu excepția unor tipuri de vânzări (vânzări în afara spațiului comercial sau vânzări la distanță), întrucât este disproporționat ca articolul 22 al propunerii să prevadă obligația comerciantului de a livra bunurile în 30 de zile de la data încheierii contractului.

7.6. Cu toate acestea, prin eliminarea opțiunii de care dispuneau statele membre privind stabilirea unui termen pentru prezumția de conformitate cu dispozițiile directivei actuale și prin stabilirea unui termen unic, de 6 luni, propunerea restrânge drepturile consumatorilor, în măsura în care acestora le revine obligația de a dovedi existența unor defecte apărute ulterior.

⁽¹⁸⁾ A se vedea „Compendiul CE al drepturilor consumatorilor” – Analiză comparativă publicat de Hans Schulte-Nölke în colaborare cu Christian Twigg-Flesner și Martin Ebers, în februarie 2008, și elaborat pentru Comisia Europeană în cadrul contractului de prestări de servicii nr. 17.020100/04/389299: „Compendiu cu adnotări – analiza comparativă a acquis-ului comunitar privind consumul”.

7.7. De asemenea, în ceea ce privește termenul și sarcina probei în caz de neconformitate, adoptarea ca normă a caracterului obligatoriu al reclamației în cadrul propunerii de directivă va însemna, practic, reducerea termenului în care se poate depune o reclamație în toate statele membre care nu vor fi optat pentru acest mecanism, în conformitate cu articolul 28 alineatele (4) și (5).

8. Carențe procedurale

8.1. Textul propunerii cuprinde o serie de indicații de natură procedurală, precum sarcina probei sau legitimarea activă, care ar

trebui definite mai exact, pentru a se dispune de măsuri procedurale coerente. Se resimte nevoia unei reglementări cu privire la posibilitatea de a se lua măsuri de prevedere care să stabilească o condiție suspensivă și, totodată, măsuri reparatorii sau publicarea hotărârilor.

8.2. În materie de acțiuni colective, CESE face trimitere la afirmațiile făcute recent pe această temă ⁽¹⁹⁾.

Bruxelles, 16 iulie 2009

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

⁽¹⁹⁾ JO C 162, 25.6.2008.