



Biroul permanent al Senatului

L 647 / 2.11.2022.

BANCA NAȚIONALĂ A ROMÂNIEI

MUGUR ISĂRESCU
Guvernator

Nr. G/ 290 / 31.10.2022

Domnului Mario-Ovidiu OPREA
Secretar General
Senat
Parlamentul României

Domnule Secretar General,

L 647 / 2022.
Urmare scrisorii dvs. nr. XXXV/4243/19.09.2022, în cadrul Băncii Naționale a României a fost evaluat proiectul de Lege privind protecția drepturilor consumatorilor și instrumentul de prezentare și motivare aferent.

Din analiza derulată, a rezultat că propunerea legislativă stabilește unele măsuri ce vizează protecția consumatorilor cu aplicabilitate generală, fiind adresat tuturor operatorilor economici, producători, distribuitori, vânzători, prestatori, pentru toate tipurile de produse și servicii existente pe piață.

În legătură cu demersul legislativ, dorim să vă semnalăm că specificul serviciilor financiare prestate de instituțiile aflate în monitorizarea și supravegherea Băncii Naționale a României,

riscurile și impactul semnificativ al activității acestora inclusiv asupra utilizatorilor de astfel de servicii, se află în atenția legiuitorului european și național, cadrul legislativ și de reglementare stabilind condiții specifice de acces, desfășurare și supraveghere a activității care, în opinia noastră, asigură suficiența legislației pe palierele propus a fi reglementate prin proiect.

În acest sens menționăm Ordonanța de urgență a Guvernului nr.50/2010 privind contractele de credit pentru consumatori, cu modificările și completările ulterioare (OUG nr.50/2010), Ordonanța de urgență a Guvernului nr.52/2016 privind contractele de credit oferite consumatorilor pentru bunuri imobile, precum și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.50/2010 privind contractele de credit pentru consumatori (OUG nr.52/2016), Ordonanța de urgență a Guvernului nr.99/2006 privind instituțiile de credit și adecvarea capitalului, cu modificările și completările ulterioare, Legea nr.209/2019 privind serviciile de plată și pentru modificarea unor acte normative, cu modificările și completările ulterioare, Legea nr.210/2019 privind activitatea de emisie de monedă electronică, Legea nr.93/2009 privind instituțiile financiare nebancare, cu completările și modificările ulterioare, Legea nr.363/2007 privind combaterea practicilor incorecte ale comercianților în relația cu consumatorii și armonizarea reglementărilor cu legislația europeană privind protecția consumatorilor, Legea nr.193/2000 privind clauzele abuzive din contractele încheiate între profesioniști și consumatori, Legea nr.296/2004 privind Codul consumului, republicată.

Propunerea legislativă reia o serie de prevederi existente în actele normative invocate. Astfel, definițiile expresiilor „*costul total al creditului pentru consumator*”, „*valoarea totală plătită de consumator*” și „*valoarea totală a creditului*” se regăsesc la art.7 pct.4, 13 și 14 din OUG nr.50/2010, respectiv la art.3 pct.11-13 din OUG nr.52/2016, semnificația celor 3 expresii fiind identică celei din Propunerea legislativă.

De asemenea, aspectele privind informațiile și practicile preliminare încheierii contractului de credit, precum și informațiile și drepturile privind contractele de credit sunt legiferați în prezent prin OUG nr.50/2010 (art. 9, art.33, art.35, art.37, art.39, art.41, art.43, art.46, art. 66-67), respectiv prin OUG nr.52/2016 (art.7, art.14, art.16, art.19, art.20, art.22, art.26, art.38, art.41).

Având în vedere acest aspect, prin prevederile de la art.2 pct.23-25, respectiv de la art.10-12 din cuprinsul propunerii legislative se creează un paralelism de reglementare, fapt ce contravine

prevederilor art.16 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative¹.

Semnalăm și faptul că prin propunerea legislativă (art.7 alin.(5)) se instituie obligația operatorilor economici de a deține un sediu pe teritoriul României, aspect ce reprezintă o barieră în exercitarea dreptului la liberă prestare de servicii, instituit prin Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene.

În cazul particular al instituțiilor de credit, o astfel de cerință contravine regimului instituit la nivelul Uniunii Europene pentru această categorie de operatori economici². Avem în vedere faptul că în domeniul financiar-bancar prestarea de servicii financiar-bancare la nivel Uniunii nu este condiționată de deschiderea unui sediu pe teritoriul statului gazdă, fiind recunoscută libertatea de a presta servicii în mod direct pe teritoriul unui alt stat membru.

De un regim similar beneficiază și instituțiile de plată, precum și instituțiile emitente de monedă electronică.

În ceea ce privește regimul sancționator, conform propunerii legislative, încălcarea dispozițiilor art.10, art.11 și art.12 constituie contravenție și se sancționează cu amenda contravențională, al cărei quantum variază în funcție de subiectul încălcării. În același timp, potrivit art.86 alin.(1) și alin.(2) din OUG nr.50/2010, respectiv art.121 alin.(1) lit.b) și c) din OUG nr.52/2016, încălcarea prevederilor ordonanțelor, inclusiv cele care reglementează aspectele prevăzute la art.10-12 din Propunerea legislativă, constituie contravenție și se sancționează cu amendă.

Astfel, atragem atenția că, potrivit art.5 alin.(7) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, cu modificările și completările ulterioare, pentru una și aceeași contravenție se poate aplica numai o sancțiune contravențională și una sau mai multe sancțiuni

¹ Art.16 din Legea nr.24/2000: (1) În procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative. Pentru sublinierea unor conexiuni legislative se utilizează norma de trimitere. (2) În cazul existenței unor paralelisme acestea vor fi înlăturate fie prin abrogare, fie prin concentrarea materiei în reglementări unice. (3) Se supun procesului de concentrare în reglementări unice și reglementările din aceeași materie dispersate în legislația în vigoare. (4) Într-un act normativ emis pe baza și în executarea altui act normativ de nivel superior nu se utilizează reproducerea unor dispoziții din actul superior, fiind recomandabilă numai indicarea textelor de referință. În asemenea cazuri preluarea unor norme în actul inferior poate fi făcută numai pentru dezvoltarea ori detalierea soluțiilor din actul de bază.

² Directiva 2013/36/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 cu privire la accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și a firmelor de investiții, de modificare a Directivei 2002/87/CE și de abrogare a Directivelor 2006/48/CE și 2006/49/CE Text cu relevanță pentru SEE și Regulamentul (UE) nr.575/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 privind cerințele prudențiale pentru instituțiile de credit și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012

complementare. Astfel cum a reținut Curtea Constituțională a României³, principiul unicității sancțiunii contravenționale sau principiul *ne bis in idem* presupune că un subiect de drept nu poate fi sancționat decât o singură dată pentru aceeași faptă contravențională, putându-se aplica doar o singură sancțiune contravențională principală și una sau mai multe sancțiuni complementare, iar acest lucru se datorează naturii sancțiunilor contravenționale complementare⁴.

Observăm că aceleași fapte, și anume nerespectarea prevederilor care reglementează informațiile și practicile preliminare încheierii contractului de credit, precum și a celor care reglementează informațiile și drepturile privind contractele de credit, pot fi calificate și sancționate atât în conformitate cu OUG nr.50/2010 și OUG nr.52/2016, cât și din perspectiva propunerii legislative. Astfel, prin stipularea posibilității ca aceeași faptă să fie sancționată atât potrivit unui act normativ (care cuprinde propriul sistem sancționator), cât și în temeiul unui alt act normativ, fiecare dintre sancțiuni reprezentând sancțiuni principale, **considerăm că se încalcă în mod flagrant principiul *ne bis in idem*.**

Semnalăm faptul că acest paralelism legislativ este prezent și în contextul actualei Ordonanțe a Guvernului nr.21/1992, ce ar urma să fie abrogată prin propunerea legislativă.

Existența unui dublu regim sancționator aplicabil pentru nerespectarea aceluiași cerințe legale este de natură să genereze un arbitrar în aplicarea legii (fapta putând fi încadrată în drept fie pe un act normativ, fie pe altul), ceea ce duce la incertitudine și lipsa de predictibilitate a cadrului legal, atât pentru operatorii economici, cât și pentru autoritățile abilitate să urmărească respectarea prevederilor legale.

Un alt aspect pe care dorim să-l semnalăm este acela că, potrivit art.73 alin.(2) lit.d) din propunerea legislativă, agentul constator poate dispune oprirea temporară a prestării serviciilor, importului, fabricației, comercializării produselor sau a utilizării acestora la prestarea serviciilor, în cazul în care se prestează servicii care pot pune în pericol viața, sănătatea, securitatea sau interesele economice ale consumatorilor.

De asemenea, potrivit art.74 alin.(1) agentul constator poate dispune aplicarea unor sancțiuni complementare, respectiv a) închiderea temporară a unității pe o durată de la 0 la 6 luni, b) închiderea temporară a spațiului sau a prestării serviciului până la remediarea deficiențelor, c) închiderea definitivă a unității și d) suspendarea sau retragerea definitivă, după caz, a avizului, acordului sau a autorizației de exercitare a unei activități și informarea autorităților emitente, iar la alin.(2)-(4) sunt prevăzute situațiile în care pot fi aplicate aceste sancțiuni complementare.

³ Decizia nr.197 din 9 aprilie 2019 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.19 alin.(13) și (14) din Legea nr.171/2010 privind stabilirea și sancționarea contravențiilor silvice și ale art.41 alin.(1) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor

⁴ Decizia nr.732 din 20 noiembrie 2018 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 5 alin. (5), (6) și (7) și art. 34 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor

Ca atare, sancțiunile complementare de la art.74 și art.76 din propunerea legislativă sunt aplicabile și instituțiilor de credit și altor prestatori de servicii financiare. Cu toate acestea, subzistă neclarități în ceea ce privește subiectul sancțiunii prevăzute la art.74 lit.b) și c). Astfel, în timp ce sancțiunea privind interzicerea desfășurării activității prevăzută la art.76 vizează în toate cazurile operatorul economic, inclusiv o instituție de credit/prestator de servicii financiare, nu este clar dacă sancțiunile prevăzute la art.74 alin.(1) lit.b) și c) (închiderea spațiului și închiderea activității) se aplică doar unității, astfel cum aceasta este definită la art.2 pct.34), sau, în cazul expus, întregii instituții de credit.

De asemenea, atragem atenția cu privire la necesitatea respectării principiului proporționalității regimului sancționator, principiu care stabilește faptul că sancțiunile aplicate de autoritatea competentă trebuie să fie proporționale, ținându-se cont, după caz, de natura, gravitatea și durata respectivei încălcări. Așadar, considerăm esențial ca decizia aplicării sancțiunilor de natura celor avute în vedere prin propunerea legislativă să fie în competența autorității naționale care dispune de resursele necesare să deruleze analiza în ceea ce privește efectele potențiale pe care le poate avea asupra pieței bancare și a stabilității financiare suspendarea temporară a activității unei instituții de credit, închiderea definitivă sau retragerea definitivă a autorizației unei instituții de credit, luând în considerare criteriile precum (i) dimensiunea, (ii) importanța pentru economie și (iii) importanța activității transfrontaliere.

Totodată, din perspectiva serviciilor bancare, aplicarea sancțiunii complementare prevăzute în propunerea legislativă presupune retragerea autorizației emise de către BNR, măsură care ar fi de natură să interfereze cu atribuțiile băncii centrale conferite de legislația specifică în domeniul instituțiilor de credit.

Retragerea autorizației emise de către BNR (în baza prevederilor de natură prudențială stabilite la nivel național și european) trebuie să fie întemeiată pe baza unei analize a efectelor acesteia asupra pieței bancare, a sistemelor de plăți și a celor de compensare și decontare din România, și cu luarea în considerare a cadrului unic de reglementare european în sectorul financiar-bancar.

Distinct de acestea, subliniem că respectarea principiului proporționalității sancțiunilor trebuie să fie asigurat și din perspectiva specifică a naturii activității bancare. În acest sens, este important de precizat faptul că, prin raportare la clientela instituțiilor de credit, segmentul de retail reprezintă doar o componentă a activității bancare, aceasta din urmă fiind adresată deopotrivă consumatorilor, persoanelor fizice care acționează în cadrul activității lor profesionale, precum și persoanelor juridice. Prin urmare, sancțiunea închiderii definitive a activității sau sancțiunea retragerii autorizației, precum și cea a interzicerii desfășurării activității pentru o perioadă de până la 3 ani,

nu poate fi fundamentată corespunzător exclusiv pe baza unei încălcări aferente unui anumit segment de activitate al instituției respective.

Considerentele arătate sunt valabile și pentru alți prestatori de servicii financiare aflați în sfera de competență a Băncii Naționale a României, cum sunt instituțiile de plată, instituțiile emitente de monedă electronică, dar și pentru alte servicii financiare, pentru care există un cadru legislativ specific, ce implică autorizarea și supravegherea acestora de către autorități competente.

Distinct de cele de mai sus, propunerea legislativă are în vedere introducerea unei platforme de educare financiară care să fie obligatorie pentru accesarea unui credit, fără să se specifice clar dacă va fi o platformă de consultare, informare sau testare. În ultimul caz, nu este evident ce impact ar avea un test asupra consumatorilor sau dacă aceasta ar putea limita/restricționa accesul la credit. O asemenea variantă ar avea însă un impact negativ direct asupra intermedierei financiare. În plus, ar exista riscul ca un segment de consumatori, care se estimează că vor face parte din grupuri vulnerabile, să se îndrepte spre o piață nereglementată.

Mai utilă ar fi desfășurarea de campanii ample de conștientizare și programe extinse de educație financiară pentru segmente de public țintă sau grupuri vulnerabile.

Din considerentele exprimate anterior, Banca Națională a României nu avizează proiectul de Lege privind protecția drepturilor consumatorilor și propune excluderea serviciilor financiare prestate de instituțiile monitorizate/supravegheate de BNR din sfera de aplicare a proiectului.

Distinct, întrucât propunerea legislativă acoperă întreaga gamă a serviciilor financiare, vă supunem atenției oportunitatea consultării și Autorității de Supraveghere Financiară.

Totodată, în acest context, semnalăm faptul că la nivelul Băncii Naționale a României au fost elaborate propuneri de ordin legislativ în vederea stabilirii unui cadru legal prin care să fie alocate Băncii Naționale a României competențe de protecție a consumatorilor de produse și servicii financiar-bancare.

Prin acest demers se urmărește preluarea de către banca centrală a atribuțiilor Autorității Naționale pentru Protecția Consumatorilor în ceea ce privește produsele și serviciile financiar-bancare furnizate de entitățile aflate în aria de competență a Băncii Naționale a României, potrivit cadrului legal în vigoare, fără a modifica pe fond conținutul sau modul de exercitare a acestor competențe. Propunerile legislative, astfel formulate, urmează să fie comunicate inițiatorului legislativ, în vederea promovării proiectului de act normativ pentru a fi supus dezbaterii parlamentare.

În încheiere, dorim să vă asigurăm de întreaga noastră disponibilitate de colaborare pentru soluționarea aspectelor ce fac obiectul protecției consumatorilor în domeniul serviciilor financiare, atât din perspectiva propunerii legislative transmise Băncii Naționale a României spre avizare, cât și din perspectiva demersurilor inițiate la nivelul Băncii Naționale a României, astfel cum au fost descrise anterior.

Cu considerație,

