



Siroul permanent al Senatului  
Bp 213 27.6.2019

SENATUL ROMÂNIEI  
403/29.2019

## AVIZ

**referitor la propunerea legislativă privind sancționarea dublului standard de calitate a produselor și serviciilor pentru consumatori**

Analizând propunerea legislativă privind sancționarea dublului standard de calitate a produselor și serviciilor pentru consumatori (nr.b213 din 14.05.2019), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/3134/29.05.2019 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D471/30.05.2019

## **CONSILIUL LEGISLATIV**

În temeiul art.2 alin.(1) lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

**Avizează favorabil propunerea legislativă**, cu următoarele observații și propuneri:

1. Propunerea legislativă are ca obiect adoptarea unor măsuri privind sancționarea dublului standard de calitate a produselor și serviciilor pentru consumatori, în vederea informării acestora din urmă cu privire la diferențierea mărfurilor datorită unor factori obiectivi.

Astfel, în *Expunerea de motive* se argumentează că „potrivit unor studii prezentate de Parlamentul European – Comisia pentru Piața Internă și Protecția Consumatorului, problema diferențelor de calitate (dublu standard), între produse în funcție de statul membru sau de regiunea ori localitatea în care sunt comercializate poate fi constatată în următoarele situații: producătorul introduce pe piață produse cu aromă diferită (...) și compoziție diferită (...); produse / servicii de o calitate diferită (...); produse de o greutate diferită (...), care au însă un ambalaj cu aspect identic sau similar sau cu diferențe imposibil de depistat pentru consumatori; un produs nou sau un serviciu nou, folosind (...) ingrediente de o calitate mai bună (...), însă după o perioadă de timp are loc o modificare a rețetei, fără nicio modificare

*evidentă a ambalajului produsului, cu excepția compoziției produsului, care este indicată cu litere mici pe partea din spate a etichetei”.*

Prin obiectul de reglementare, propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea prevederilor art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

**2. Din punct de vedere al dreptului Uniunii Europene,** propunerea legislativă nu constituie transpunerea unui act european și nu are drept finalitate crearea cadrului juridic necesar punerii directe în aplicare a unui regulament european.

Prezentul demers normativ intră sub incidența reglementărilor subsumate ***Politicii mediului, consumatorilor și protecției sănătății***, sectorul – ***Consumatori***, subsectorul – ***Protecția intereselor economice***.

Semnalăm că **protecția consumatorilor** este o *competență partajată între Uniunea Europeană și statele membre*. Astfel cum prevede **art.169 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE)**, Uniunea trebuie să contribuie la protejarea intereselor economice ale consumatorilor și la promovarea dreptului acestora la informare și educație.

În acest sens, Comisia Europeană a adoptat, la data de 14 iunie 2018, *o nouă metodologie comună pentru compararea calității produselor alimentare pe teritoriul Uniunii Europene*. **Centrul Comun de Cercetare (JRC)** - serviciul pentru știință și cunoaștere din cadrul Comisiei Europene - a dezvoltat o metodologie comună care le va permite autorităților naționale pentru protecția consumatorilor să efectueze teste cu scopul de a compara compoziția și caracteristicile produselor alimentare vândute în ambalaje similare în Uniunea Europeană și va ajuta aceste autorități să stabilească dacă produsele alimentare sunt comercializate în conformitate cu legislația europeană.

Metodologia se bazează pe principii-cheie, precum: transparența, comparabilitatea, selecția de eșantioane similare și testarea produselor. Astfel, sub coordonarea Centrului Comun de Cercetare, laboratoare din mai multe state membre vor aplica această metodologie într-o campanie de testare pan-europeană pentru a colecta date cu privire la amploarea problemei reprezentate de dublul standard de calitate a produselor.

Această metodologie completează acțiunile anunțate în **Comunicarea Comisiei COM (2018) 183 final**, intitulată „*Noi*

*avantaje pentru consumatori*”<sup>1</sup>, care își propune: să clarifice și să consolideze drepturile consumatorilor, interzicând inclusiv practicile de aplicare a unor duble standarde în materie de calitate, care sunt înșelătoare pentru consumatori; să capaciteze entitățile calificate să lanseze acțiuni reprezentative în numele consumatorilor; precum și să introducă competențe de sancționare mai puternice pentru autoritățile din statele membre responsabile cu protecția consumatorilor.

Pe lângă această metodologie, au mai fost adoptate și alte măsuri, printre care amintim: *un set de orientări privind aplicarea legislației Uniunii în domeniul alimentelor și protecției consumatorilor la produsele cu dublu standard de calitate și o propunere de Directivă de modificare a unor directive, pe baza inițiativei „Noi avantaje pentru consumatori”*, care a fost adoptată de Comisie la data de 11 aprilie 2018, în vederea asigurării clarității în ceea ce privește evaluarea potențialelor cazuri de standarde duble de calitate în comercializarea produselor și serviciilor pentru consumatorii europeni din statele membre.

*Propunerea de Directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 93/13/CEE a Consiliului din 5 aprilie 1993, Directiva 98/6/CE a Parlamentului European și a Consiliului, a Directivei 2005/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului și a Directivei 2011/83/UE a Parlamentului European și a Consiliului în ceea ce privește o mai bună aplicare și modernizarea normelor din Uniunea Europeană de protecție a consumatorilor (Directiva Omnibus)* vizează modificarea a patru directive europene care privesc protejarea intereselor economice ale consumatorilor. Cele mai multe dintre amendamente se referă la *Directiva privind practicile comerciale neloiale 2005/29/CE* și la *Directiva privind drepturile consumatorilor 2011/83/UE*, iar *Directiva 93/13/CEE* și *Directiva 98/6/CE* modifică numai normele referitoare la sancțiuni.

Astfel, **art.1** din *propunerea de Directivă* modifică *Directiva 2005/29/CE* prin introducerea dreptului la despăgubiri individuale pentru consumatori și consolidează normele privind sancțiunile. Propunerea clarifică, de asemenea, aplicarea normelor în vigoare

---

<sup>1</sup> „Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Consiliul Economic Social European. Noile avantaje pentru consumatori”, adoptată la data de 11 aprilie 2008, se bazează pe politica existentă în domeniul protecției consumatorilor și propune norme moderne, adecvate piețelor și practicilor comerciale actuale, aflate în permanentă schimbare, instrumente publice și private mai puternice, care să asigure respectarea legislației, cu posibilitatea de despăgubire a consumatorilor.

privind publicitatea înșelătoare și publicitatea ascunsă de produsele cu „dublă calitate”.

În ceea ce privește „dubla calitate” a produselor, amendamentul adus **art.6 alin.(2)** din **Directiva 2005/29/CE** prevede în mod expres că: *„o practică comercială care implică introducerea pe piață a unui produs ca fiind identic cu același produs comercializat în mai multe state membre, în cazul în care aceste produse au în mod semnificativ o compoziție diferită sau caracteristici care cauzează sau pot determina consumatorului mediu să ia o decizie comercială pe care nu ar fi luat-o în caz contrar, este o practică comercială înșelătoare pe care autoritățile competente ar trebui să o evalueze și să o sancționeze de la caz la caz, în conformitate cu prevederile directivei”*.

**Art.2** din **propunerea de Directivă** modifică **Directiva 2011/83/UE** și asigură definițiile suplimentare ale conținutului digital și a serviciilor digitale, precum și contractele pentru furnizarea acestor produse. Aceste definiții aduc în sfera de aplicare a Directivei 2011/83/UE contractele pentru furnizarea de servicii digitale în care consumatorul nu plătește cu bani, ci oferă date cu caracter personal. Definițiile *„contract de furnizare de conținut digital”* și *„contract de servicii digitale”* clarifică faptul că, în lipsa plății, drepturile și obligațiile care decurg din Directiva 2011/83/UE nu se vor aplica în cazul în care datele cu caracter personal ce sunt furnizate de către consumator comerciantului, exclusiv pentru furnizarea conținutului sau a serviciului digital, respectă cerințele legale, iar comerciantul nu procesează aceste date pentru orice alt scop.

**3.** Semnalăm că textul propunerii legislative este redactat într-o manieră succintă (6 articole) și generală, care nu respectă prevederile art.8 alin.(2) și art.36 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, conform căroră *„prin modul de exprimare actul normativ trebuie să asigure dispozițiilor sale un caracter obligatoriu”*, iar *„actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic normativ, concis, sobru și clar, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie”*.

**4.** Luând în considerare **obiectul de reglementare** al prezentei propuneri, precum și legătura tematică dintre ipotezele juridice ale acesteia cu textele *de lege lata* din Ordonanța Guvernului nr.21/1992 privind protecția consumatorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare, cu Legea nr.296/2004 privind Codul

consumului, republicată, cu modificările ulterioare, cu Ordonanța Guvernului nr.99/2000 privind comercializarea produselor și serviciilor de piață, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și cu Legea nr.363/2007 privind combaterea practicilor incorecte ale comercianților în relația cu consumatorii și armonizarea reglementărilor cu legislația europeană privind protecția consumatorilor, cu modificările și completările ulterioare, apreciem că, în vederea sistematizării și corelării legislației, precum și în scopul evitării unor soluții contradictorii, prezenta propunere ar putea să vizeze operarea unor intervenții legislative asupra textelor din actele normative mai sus menționate.

**5. La art.1,** pentru unitate în redactare cu titlul propunerii și pentru evitarea repetiției, propunem ca norma să debuteze, astfel:

„**Art.1.** – Prezenta lege are ca obiect stabilirea cadrului juridic de constatare a dublului standard **de calitate a produselor și serviciilor pentru** consumatori, în vederea protejării intereselor acestora, în conformitate cu prevederile (...)”.

Semnalăm, totodată, că s-a prevăzut că obiectul de reglementare îl reprezintă *„stabilirea cadrului juridic de constatare a dublului standard la produsele și serviciile către consumatori în vederea protejării intereselor consumatorilor în conformitate cu prevederile **Regulamentului (UE) nr.1169/2011** al Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2011 privind informarea consumatorilor cu privire la produsele alimentare, de modificare a Regulamentelor (CE) nr.1924/2006 și (CE) nr.1925/2006 ale Parlamentului European și ale Consiliului și de abrogare a Directivei 87/250/CEE a Comisiei, a Directivei 90/496/CEE a Consiliului, a Directivei 1999/10/CE a Comisiei, a Directivei 2000/13/CE a Parlamentului European și a Consiliului, a Directivelor 2002/67/CE și 2008/5/CE ale Comisiei și a Regulamentului (CE) nr.608/2004 al Comisiei, a **Directivei 2005/29/CE** privind practicile comerciale neloiale, **Directiva 2011/83/UE** privind drepturile consumatorilor”*.

Precizăm că **Regulamentul (UE) nr.1169/2011**, invocat de inițiatori, *definiște principiile, cerințele și responsabilitățile generale care reglementează informațiile referitoare la produsele alimentare, în special etichetarea produselor alimentare și, respectiv, se aplică operatorilor din sectorul alimentar în toate etapele lanțului alimentar, în cazul în care activitățile acestora privesc informarea consumatorilor cu privire la produsele alimentare, iar dispozițiile acestuia sunt*

**obligatorii și direct aplicabile în ordinea juridică a statelor membre**, conform dispozițiilor art.288 din TFUE.

Totodată, menționăm că prevederile **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”)** au fost transpuse în dreptul intern prin **Legea nr.363/2007 privind combaterea practicilor incorecte ale comercianților în relația cu consumatorii și armonizarea reglementărilor cu legislația europeană privind protecția consumatorilor**, cu modificările și completările ulterioare, iar **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** a fost transpusă prin **Ordonanța de urgență a Guvernului nr.34/2014 privind drepturile consumatorilor în cadrul contractelor încheiate cu profesioniștii, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative**, aprobată cu modificări prin **Legea nr.157/2015, cu modificările și completările ulterioare**.

Prin urmare, în considerarea observațiilor de mai sus, întrucât aceste acte europene au constituit deja obiectul transpunerii lor în legislația internă, este necesar ca respectivele trimiteri să se facă la actele normative interne, prin care acestea au fost preluate.

Pe de altă parte, având în vedere că **obiectul de reglementare** al prezentei propuneri va constitui **obiectul propunerii de directivă mai sus menționată**, care se află în curs de adoptare și prin care se vor introduce modificări și completări ale celor două directive transpuse deja în dreptul intern, sugerăm ca aceste prevederi să facă obiectul unor intervenții legislative ulterioare, în sensul modificării și completării Legii nr.363/2007 și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.34/2014, atât **pentru evitarea paralelismelor legislative**, cât și **pentru o eficientă și corectă transpunere a directivelor care vor fi adoptate în acest domeniu**.

În concluzie, în considerarea observațiilor de mai sus, semnalăm, că în cazul adoptării propunerii legislative în actuala redactare, aceasta ar avea o aplicare limitată în timp.

6. La **art.3**, pentru terminologie unitară cu **titlul** propunerii, recomandăm ca sintagma „dublu standard de calitate a produselor sau serviciilor pentru consumatori” să fie înlocuită cu expresia „dublu standard de calitate a produselor și serviciilor pentru consumatori”.

7. Semnalăm că la **art.4** se prevede angajarea răspunderii penale în cazul comercializării produselor și a serviciilor prezentând un dublu standard de calitate, fără ca propunerea legislativă să reglementeze și faptele care constituie infracțiuni.

În acest sens, apreciem că nu sunt respectate dispozițiile art.6 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, privitoare la conținutul propunerii, întrucât aceasta trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă.

8. La **art.5 alin.(1) teza întâi**, precizăm că se utilizează o nouă expresie, respectiv produse și servicii pentru consumatori „*falsificate supuse dublului standard*”, fără a se prevedea ce înseamnă acestea; prin urmare, pentru claritatea și predictibilitatea normei, recomandăm revederea expresiei respective și, eventual, completarea proiectului cu norme care să detalieze această sintagmă.

9. La **art.6**, precizăm că norma de la **alin.(2)** reglementează o ipoteză juridică distinctă față de cea prevăzută la alin.(1), fiind necesar ca alin.(2) să constituie un articol de sine-stătător, marcat ca **art.7**.

PREȘEDINTE

dr. Dragoș 

București

Nr. 537/26.06.2019.

**O.G. nr. 21/1992**

M. Of. nr. 212/28 aug. 1992

**Ordonanță privind protecția consumatorilor**

aprobată cu modificări și completări L. nr. 11/1994  
prin

M. Of. nr. 65/14 mar. 1994

1 republicare cu  
renumerotare

M. Of. nr. 208/28 mar. 2007

Ordonanță privind protecția consumatorilor

2 modificări prin

L. nr. 363/2007

M. Of. nr. 899/28 dec. 2007

Lege privind combaterea practicilor incorecte ale comercianților în relația cu consumatorii și armonizarea reglementărilor cu legislația europeană privind protecția consumatorilor

*modifică art.2 pct.2 și 23, art.3 lit. e), art.7 lit. c) liniuța a 4-a, art.10 lit. g), art.20 alin.(1), titlul cap. VI, art.30, art.31, art.32 partea introductivă, art.33, art.34, art.35, art.36 partea introductivă, art.37 partea introductivă, art.37 lit. c), art.38, art.39 alin.(1) partea introductivă, art.41, art.42, art.43, art.45 lit. c), art.47, art.50 alin.(1) lit. c), art.55 pct.2 lit. d), art.60 alin.(1), art.66 lit. f), art.68;  
introduce art.39\_1;  
abrogă art.7 lit. a) prima liniuță, art.7 lit. c) liniuța a 5-a, art.37 lit. f) și j), art.66 lit. h)*

3 modificări prin

O.U.G. nr. 174/2008

M. Of. nr. 795/27 nov. 2008

Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea unor acte normative privind protecția consumatorilor

*modifică art. 1 alin. (1), art. 2 pct. 18, art. 5, art. 7 lit. a) liniuța a 4-a, art. 7 lit. c) liniuța a 4-a, art. 10 lit. a), b), c), f) și h), art. 12, art. 13, art. 14, art. 15, art. 17, art. 19, art. 20 alin. (1), (2) și (4), art. 36 lit. c), art. 50 alin. (1) lit. a), c) și d), art. 51 alin. (1), art. 53, art. 55 pct. 1 lit. b), art. 56 alin. (2) lit. b), art. 56 alin. (4) lit. d);  
introduce pct. 18\_1 și pct. 24-30 la art. 2, liniuța a 6-a la art.7 lit. a), art. 9\_1 - 9\_11, lit. i) la art. 10, alin. (6) și (7) la art. 20, lit. e) și f) la art. 50 alin. (1), alin. (6) și (7) la art. 51, lit. d) - k) la art. 55 pct. 1, lit. g) și h) la art. 56 alin. (2);  
abrogă art. 56 alin. (3) lit. c)*

4 modificări prin

O.U.G. nr. 71/2011

M. Of. nr. 637/6 sep. 2011

Ordonanță de urgență pentru modificarea unor acte normative în vederea eliminării prevederilor referitoare la acordarea de stimulente pentru personalul din sectorul bugetar

aprobată prin L. nr. 17/2012

M. Of. nr. 20/10 ian. 2012

*modifică art. 28 alin. (3)*

5 modificări prin

O.U.G. nr. 34/2014

M. Of. nr. 427/11 iun. 2014

Ordonanță de urgență privind drepturile consumatorilor în cadrul contractelor încheiate cu profesioniștii, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative

aprobată cu modificări prin L. nr. 157/2015

M. Of. nr. 449/23 iun. 2015

*abrogă art. 2 pct. 8*

- 6 modificări prin O.G. nr. 37/2015 M. Of. nr. 654/28 aug. 2015 *modifică art. 2 pct. 15, art. 9, art. 56 alin. (3) lit. a);*  
Ordonanță pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul protecției consumatorilor  
aprobată cu modificări și L. nr. 51/2016 M. Of. nr. 257/6 apr. 2016 *abrogă art. 2 pct. 22*  
completări prin
- 7 modificări prin L. nr. 51/2016 M. Of. nr. 257/6 apr. 2016 *modifică art. 56 alin. (3) lit. a)*  
Lege privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 37/2015 pentru modificarea unor acte normative din domeniul protecției consumatorilor