

Expunere de motive la
Propunerea legislativă privind atribuțiile Băncii Naționale a României în domeniul
protecției consumatorilor de servicii financiar-bancare și pentru modificarea unor acte
normative

Cadrul instituțional național

Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorului (ANPC) – autoritate cu atribuții de control în materia protecției consumatorului

În prezent ANPC exercită mandatul privind protecția consumatorului, atât în temeiul legislației privind funcționarea și organizarea ANPC, care statuează atribuțiile generale ale instituției, cât și în temeiul actelor normative cu aplicabilitate în domeniu, care vizează o gamă largă de bunuri și servicii oferite consumatorilor (bunuri alimentare și nealimentare, servicii de furnizare de utilități, servicii financiare și alte servicii etc.).

Atribuțiile generale ale ANPC, prevăzute de *Hotărârea Guvernului nr.700/2012 privind organizarea și funcționarea Autorității Naționale pentru Protecția Consumatorilor* constau în: (a) crearea unui cadru legislativ național în domeniul protecției consumatorilor compatibil cu cel din Uniunea Europeană; (b) desfășurarea activității de informare și educare a cetățenilor privind drepturile pe care le au în calitate de consumatori; (c) desfășurarea activităților de supraveghere a pieței serviciilor financiare destinate consumatorilor; (d) constatarea și sancționarea contravențiilor, precum și dispunerea de măsuri de limitare a consecințelor prestării unor servicii financiare care nu sunt în concordanță cu dispozițiile legale, sesizarea organelor de urmărire penală cu privire la posibile încălcări ale legii penale; (e) protejarea consumatorilor împotriva practicilor comerciale incorecte; (f) colaborarea pe plan intern și internațional cu alte entități în domeniul protecției consumatorilor; (g) efectuarea de studii, teste comparative și cercetări în domeniu, pe care le aduce la cunoștința publicului; (h) susținerea unor organisme de mediere în domeniul protecției consumatorilor; (i) asigurarea înregistrării intermediarilor de credite, a reprezentanților desemnați, funcționarea punctului unic de informare, precum și cooperarea și efectuarea schimbului de informații cu statele membre conform prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr.52/2016 privind contractele de credit.

În ceea ce privește serviciile financiare, actele normative aplicabile, în baza cărora ANPC exercită atribuții de protecție a consumatorilor, se grupează în două categorii:

- acte normative cu aplicabilitate generală, ale căror prevederi nu disting în funcție de natura bunurilor/serviciilor oferite, și care reglementează cadrul general în materie¹ sau vizează

¹ Ordonanța Guvernului nr.21/1992 privind protecția consumatorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare, Legea nr.296/2004 privind Codul consumului, Legea prevenirii nr.270/2017

aspecte cum sunt (i) clauzele abuzive din contractele încheiate între profesioniști și consumatori², (ii) combaterea practicilor incorecte ale comercianților în relația cu consumatorii³, (iii) publicitatea, publicitatea înșelătoare și publicitatea comparativă⁴;

- acte normative speciale, aplicabile serviciilor financiare, având ca obiect: (i) protecția consumatorilor la încheierea și executarea contractelor la distanță privind serviciile financiare⁵, (ii) contractele de credit pentru consumatori⁶, (iii) contractele de credit oferite consumatorilor pentru bunuri imobile⁷, (iv) serviciile de plată⁸, (v) comisioanele aferente conturilor de plăți, schimbarea conturilor de plăți și accesul la conturile de plăți cu servicii de bază⁹.

De asemenea, în domeniul protecției consumatorilor de servicii financiar-bancare sunt incidente și următoarele acte legislative ale Uniunii, de directă aplicare în ordinea internă, ANPC fiind în prezent responsabilă cu asigurarea respectării lor:

- *Regulamentul (UE) 2015/751 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2015 privind comisioanele interbancare pentru tranzacțiile de plată cu cardul* (pus în aplicare prin Legea nr. 44/2019 și prin Hotărârea Guvernului nr.677/2016);
- *Regulamentul (UE) 2017/2.394 privind cooperarea dintre autoritățile naționale însărcinate să asigure respectarea legislației în materie de protecție a consumatorului și de abrogare a Regulamentului (CE) nr.2.006/2004* (pus în aplicare prin Hotărârea Guvernului nr.444/2020);
- *Regulamentul (UE) 2021/1230 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 iulie 2021 privind plățile transfrontaliere în Uniune* (pus în aplicare prin Hotărârea Guvernului nr. 936/2022).

Întrucât, în prezent, ANPC exercită atribuții generale în legătură cu protecția consumatorilor în toate domeniile de activitate, pentru asigurarea respectării dispozițiilor legale în materie, această

² Legea nr.193/2000 privind clauzele abuzive din contractele încheiate între profesioniști și consumatori

³ Legea nr.363/2007 privind combaterea practicilor incorecte ale comercianților în relația cu consumatorii și armonizarea reglementărilor cu legislația europeană privind protecția consumatorilor

⁴ Legea nr.148/2000 privind publicitatea și Legea nr. 158/2008 privind publicitatea înșelătoare și publicitatea comparativă

⁵ Ordonanța Guvernului nr.85/2004 privind protecția consumatorilor la încheierea și executarea contractelor la distanță privind serviciile financiare

⁶ Ordonanța de urgență a Guvernului nr.50/2010 privind contractele de credit pentru consumatori

⁷ 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

⁸ Legea nr.209/2019 privind serviciile de plată și pentru modificarea unor acte normative și Legea nr.210/2019 privind activitatea de emitere de monedă electronică

⁹ Legea nr.258/2017 privind comparabilitatea comisioanelor aferente conturilor de plăți, schimbarea conturilor de plăți și accesul la conturile de plăți cu servicii de bază

autoritate este abilitată să dispună o serie de măsuri și să aplice sancțiuni de natură contravențională, așa cum sunt prevăzute de actele normative incidente, dispozițiile privind regimul sancționator din legislația actuală făcând trimitere, în acest sens, la prevederile Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor.

Astfel, ca regulă, constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunilor și, după caz, a sancțiunilor complementare, se fac de către agentul constatator, prin procesul-verbal de constatare și sancționare a contravenției. În unele cazuri, suplimentar sancțiunilor contravenționale principale/complementare aplicate prin procesul verbal de constatare, ANPC poate aplica măsuri prin ordin emis de conducătorul ANPC sau prin decizie emisă de conducătorii unităților cu personalitate juridică din subordinea ANPC, în ambele cazuri, actul putând fi contestat la instanța de contencios administrativ, în condițiile Legii contenciosului administrativ nr.554/2004, cu modificările și completările ulterioare ¹⁰.

Implicarea actuală a Băncii Naționale a României (BNR) în domeniul protecției consumatorilor de servicii financiar-bancare

Potrivit art.173⁴ lit.c) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.99/2006 privind instituțiile de credit și adecvarea capitalului, adoptată cu modificări și completări prin Legea nr.227/2007, cu modificările și completările ulterioare: „Banca Națională a României depune toate eforturile pentru a se conforma ghidurilor și recomandărilor emise de Autoritatea Bancară Europeană, potrivit art.16 din Regulamentul (UE) nr.1093/2010 (...)”.

În cadrul politicii de reglementare la nivel microprudențial, față de subiectele principale de discuție în domeniul protecției consumatorului, BNR, ca autoritate de reglementare și supraveghere prudențială, a intervenit în materia:

- a) cadrului de guvernanță a produselor de retail și a reclamațiilor în sectorul financiar-bancar. În scopul conformării instituțiilor de credit cu orientările stabilite prin *Ghidul ABE privind mecanismele de supraveghere și de guvernanță a produselor pentru produsele de tip retail bancar (ABE/GL/2015/18)*, BNR a emis *Instrucțiunea BNR din 29.12.2016 privind cadrul de guvernanță a produselor de retail și a reclamațiilor în sectorul financiar bancar*;
- b) cerințelor de evaluare a bonității. Alinierea cadrului național de reglementare cu cerințele europene în materie s-a realizat prin modificarea *Regulamentului nr.17/2012 privind unele condiții de creditare*;

¹⁰ Art.57 din OG nr.21/1992 privind protecția consumatorilor; art.12 din Legea nr.363/2007 privind combaterea practicilor incorecte ale comercianților în relația cu consumatorii și armonizarea reglementărilor cu legislația europeană privind protecția consumatorilor, art.16 din Legea nr.158/2008 privind publicitatea înșelătoare și publicitatea comparativă, art.123-124 din OUG nr.52/2016; art.77 din Legea nr.258/2017 privind comparabilitatea comisioanelor aferente conturilor de plăți, schimbarea conturilor de plăți și accesul la conturile de plăți cu servicii de bază; art.89 din OUG nr.50/2010 etc.

c) politicilor și practicilor de remunerare privind vânzarea și furnizarea de produse și servicii bancare pe segmentul de retail. În scopul conformării instituțiilor de credit cu orientările stabilite prin *Ghidul ABE privind politicile și practicile de remunerare privind vânzarea și furnizarea de produse și servicii bancare pe segmentul de retail (ABE/GL/2016/06)*, BNR a emis *Instrucțiunile din 18.10.2017 privind politicile și practicile de remunerare privind vânzarea și furnizarea de produse și servicii bancare pe segmentul de retail*.

Suplimentar, acțiunile BNR au vizat:

a) facilitarea unei platforme de negociere a contractelor și a unor clauze contractuale în domeniul soluționării alternative a litigiilor, prin înființarea *Centrului de Soluționare Alternativă a Litigiilor în domeniul bancar (CSALB)*;

b) promovarea unor acțiuni din sfera educației financiare la nivel național, cu scopul de a disemina la nivelul publicului larg informații de natură a evidenția drepturile și obligațiile principalilor participanți la piața financiară, respectiv consumatori și instituții de credit/IFN-uri, precum și rolul băncii centrale în raport de aceștia.

În ceea ce privește litigiile în materie de consum, la nivel național, regula conform căreia statele membre trebuie să asigure proceduri extrajudiciare de soluționare a litigiilor – conform art.75 din MiFID II, a fost transpusă prin intermediul art.263 din Legea nr.126/2018 privind piețele de instrumente financiare, entitățile competente fiind *Entitatea de soluționare alternativă a litigiilor în domeniul financiar*, înființată în cadrul ASF, și *Centrul de soluționare alternativă a litigiilor în domeniul bancar*.

Compatibilitatea atribuțiilor de protecție a consumatorului în relație cu atribuțiile de supraveghere prudentială a instituțiilor de credit

În Raportul de convergență¹¹, Banca Centrală Europeană (BCE) a reținut că atribuțiile specifice unei bănci centrale pot fi, printre altele, atribuții de supraveghere sau atribuții legate de cele de supraveghere, precum cele asociate protecției consumatorilor în domeniul serviciilor financiare, supravegherii societăților care achiziționează credite sau a furnizorilor și a intermediarilor de credite de consum.

BCE și-a exprimat în mod consecvent¹² punctul de vedere conform căruia atribuțiile asumate de către o bancă centrală națională în materia protecției consumatorilor nu sunt atribuții „atipice” pentru o bancă centrală și, prin urmare, nu există îngrijorări privind respectarea interdicției de finanțare monetară, în măsura în care aceste atribuții „completează competențele de supraveghere existente și, astfel, contribuie la soliditatea pieței financiare și păstrarea încrederii în piață”. Potrivit

¹¹ Raportul de Convergență al Băncii Centrale Europene, iunie 2016, varianta în limba română, pag.33.

¹² Avizele BCE CON/2015/21, CON/2007/29, CON/2007/8, CON/2006/47, CON/2006/38.

BCE, trebuie adoptate suficiente măsuri de atenuare a riscurilor **pentru a se asigura că, în cazul unui conflict de interese, prevalează considerentele de supraveghere.**

Protecția consumatorilor, ca atribuție complementară supravegherii, poate fi considerată ca fiind legată de sarcinile menționate la art.127 alin.(5) din *Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene*, potrivit căruia „SEBC contribuie la buna desfășurare a politicilor promovate de autoritățile competente în ceea ce privește supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și stabilitatea sistemului financiar”, în special în cazul în care o bancă centrală națională are deja un mandat de supraveghere pe piețele financiare.

În ceea ce privește riscurile potențiale care derivă din asumarea de către o bancă centrală națională a unor atribuții privind protecția consumatorilor, BCE a apreciat că, în contextul în care se poate considera că aceste atribuții sunt complementare celor de supraveghere, aceste riscuri sunt similare celor legate de supraveghere și nu ar trebui considerate substanțiale sau disproporționate față de sarcinile de supraveghere deja asumate de către o bancă centrală națională.

Comitetul de la Basel, prin documentul *Core Principles for Effective Banking Supervision* (2012), a arătat că jurisdicțiile naționale pot conferi autorităților de supraveghere și alte responsabilități, în condițiile în care acestea nu contravin obiectivului primar de supraveghere, enumerând, în acest sens, stabilitatea financiară, protecția consumatorului și incluziunea financiară.

Banca Mondială a arătat, în documentul *Good Practices for Financial Consumer Protection Financial Service*, că, deși legislațiile naționale ce stabilesc atribuțiile băncilor centrale sau ale autorităților de supraveghere naționale nu se referă expres la „protecția consumatorului”, acest domeniu nu ar trebui ignorat, având în vedere prejudiciile de imagine și lipsa de încredere a consumatorilor în bănci, generate de practici incorecte sau abuzive. Aceste practici ar putea, de asemenea, să indice slăbiciuni ale sistemului de control intern și ale cadrului de guvernare, ceea ce expune instituția de credit la pierderi.

Cadrul instituțional la nivel european. Băncile centrale din Sistemul European al Băncilor Centrale (SEBC) - atribuții privind protecția consumatorilor

Analiza cadrului instituțional la nivel european a relevat că dintr-un număr de 27 de bănci centrale, 18 bănci centrale au ca obiectiv supravegherea prudențială, iar, dintre acestea, 10 bănci centrale au inclusiv atribuții referitoare la protecția consumatorului, și anume: Banca Națională a Croației, Banca Republicii Cehe, Banca Italiei, Banca Centrală a Irlandei, Banca Centrală a Lituaniei, Banca Spaniei, Banca Portugaliei, Banca Slovaciei, Banca Sloveniei și Banca Ungariei. În aceste cazuri, de menționat este că, în ceea ce privește aspectele de guvernare, există o segregare clară între supravegherea prudențială și protecția consumatorului.

Astfel, atribuțiile băncilor centrale din SEBC, în materia protecției consumatorului, vizează următoarele:

- a) dezvoltarea cadrului legislativ privind protecția consumatorilor;
- b) exercitarea supravegherii instituțiilor de credit din perspectiva asigurării respectării cadrului legal al protecției consumatorilor;
- c) interzicerea practicilor comerciale neloiale și discriminării consumatorilor, prețurile serviciilor și stabilirea acestor prețuri, contractele la distanță din perspectiva cerințelor Codului civil, cadrul general al contractelor încheiate cu consumatorii, cerințele cu privire la obligația de informare ce incumbă instituțiilor de plată;
- d) evaluarea legitimității unei plângeri și impunerea unor penalități sau altor măsuri împotriva entităților supravegheate;
- e) promovarea transparenței și a corectitudinii în relațiile dintre intermediari și clienții acestora și în oferirea de servicii de plată;
- f) implementarea și coordonarea activității de educație financiară;
- g) transparența informațiilor oferite consumatorilor și respectarea cadrului de reglementare pentru produsele și serviciile bancare (contribuție la eficiența și stabilitatea sistemului financiar);
- h) soluționarea plângerilor consumatorilor cu privire la produse și servicii financiare, în calitatea de entitate responsabilă cu soluționarea alternativă a disputelor.

Prin prezenta inițiativă legislativă se propune preluarea de către Banca Națională a României a atribuțiilor ANPC ca autoritate națională competentă cu protecția consumatorilor de produse și servicii financiar-bancare furnizate de entitățile din aria de competență a BNR, potrivit cadrului legal în vigoare, fără a modifica pe fond conținutul sau modul de exercitare ale acestor competențe . Considerentele care justifică această soluție legislativă au în vedere următoarele:

- a) tendința continuă de creștere a nivelului și complexității reglementărilor și cerințelor, în special a celor armonizate la nivelul Uniunii Europene, în materie de protecție a consumatorilor de produse și servicii financiar-bancare, aspect ce necesită cunoștințe de specialitate și capacitate operațională adecvată pentru urmărirea respectării acestora;
- b) exercitarea unor atribuții în domeniul protecției consumatorilor de către banca centrală este complementară supravegherii prudențiale realizate în prezent în BNR și se circumscrie obiectivelor băncii centrale de asigurare a stabilității financiare. Supravegherea conduitei instituțiilor financiar-bancare din perspectiva protecției consumatorilor contribuie la consolidarea supravegherii care se realizează în prezent. De exemplu, este mai probabil ca standardele de conduită mai ridicate să fie adoptate de către o autoritate sau instituție care are o cultură solidă de gestionare a riscurilor corporative;

- c) tehnicile tipice aferente supravegherii prudențiale sunt în mare măsură aplicabile și protecției consumatorilor. Trei instrumente de supraveghere cuprind cele trei abordări principale atât pentru protecția consumatorilor, cât și pentru supravegherea prudențială: (i) *monitorizarea pieței*, (ii) *inspecții on-site și off-site* și (iii) *dispunerea de măsuri*;
- d) așa cum semnalează și Autoritatea Bancară Europeană¹³, practicile de *de-risking* din domeniul prevenirii și combaterii spălării banilor, domeniu în care Banca Națională este autoritate competentă pentru entitățile supravegheate, pot avea ca impact excluderea financiară a unor persoane fizice atunci când acestea sunt împiedicate să acceseze serviciile financiare, afectând astfel integritatea pieței și protecția consumatorului.

Structura teritorială a băncii centrale asigură prezența la nivel național, iar personalul din cadrul sucursalelor și agențiilor ar putea fi implicat în activitățile de supraveghere *on-site* la nivel local. Supravegherea instituțiilor din perspectiva protecției consumatorilor s-ar realiza prompt și specializat, putându-se, astfel, înlocui comisariatele regionale/județene ale ANPC.

Potrivit inițiativei legislative, în aria de aplicare a legii vor intra următoarele categorii de entități:

- a) instituțiile de credit, potrivit *OUG nr.99/2006 privind instituțiile de credit și adecvarea capitalului, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.227/2007, cu modificările și completările ulterioare*;
- b) instituțiile de plată și furnizorii specializați în servicii de informare cu privire la conturi, în sensul *Legii nr.209/2019 privind serviciile de plată și pentru modificarea unor acte normative*;
- c) instituțiile emitente de monedă electronică, în sensul *Legii nr.210/2019 privind activitatea de emitere de monedă electronică*;
- d) instituțiile financiare nebancare, în sensul *Legii nr.93/2009 privind instituțiile financiare nebancare, cu modificările și completările ulterioare*, aflate în monitorizarea/supravegherea prudențială a Băncii Naționale a României;
- e) sucursalele din România ale entităților prevăzute la lit.a) - d) cu sediul în alte state membre sau în state terțe, care acționează pe teritoriul României;
- f) agenții entităților de la lit.b) și c), înregistrate în alte state membre, care acționează în conformitate cu dreptul de stabilire și prestează servicii de plată pe teritoriul României, astfel cum sunt prevăzuți de art.5 alin.(1) pct.2 din Legea nr.209/2019, respectiv art.4 alin.(1) lit.a) din Legea nr.210/2019.

¹³ Opinia EBA/Op/2022/01 din 5 ianuarie 2022

Prin urmare, nu vor intra în domeniul de competență al BNR, din perspectiva protecției consumatorilor, intermediarii de credite, recuperatorii de creanțe și furnizorii de servicii poștale giro care prestează servicii de plată potrivit cadrului legislativ național aplicabil. Aceste categorii vor rămâne în competența ANPC.

De asemenea, BNR nu va prelua atribuțiile ANPC legate de aplicarea legislației privind falimentul persoanei fizice.

Pentru certitudine juridică, în anexa la proiectul de lege sunt enumerate actele normative aplicabile produselor și serviciilor financiar-bancare oferite de entitățile care intră în sfera de aplicare a propunerii legislative, în baza cărora BNR urmează să exercite atribuții de protecție a consumatorilor prin preluarea acestora de la ANPC.

Atribuțiile Băncii Naționale a României

Potrivit propunerii legislative, Banca Națională a României stabilește și realizează politica în domeniul protecției consumatorilor de produse și servicii financiar-bancare aflate în aria sa de competență, având ca principale obiective:

- a) desfășurarea activităților de supraveghere a pieței produselor și serviciilor financiar-bancare destinate consumatorilor;
- b) desfășurarea de activități de educație financiară și de informare a consumatorilor;
- c) protecția consumatorilor de produse și servicii financiar-bancare împotriva practicilor comerciale incorecte;
- d) armonizarea cadrului legislativ național relevant cu cel din Uniunea Europeană.

De asemenea, în cadrul Capitolului II din propunerea legislativă sunt sintetizate principalele atribuții care rezultă din actele normative prevăzute în anexa la lege, și care urmează să fie exercitate de BNR potrivit acestora. Aceste atribuții principale se referă la :

- a) supravegherea respectării legislației în domeniul protecției consumatorilor, inclusiv a actelor normative UE de directă aplicare;
- b) desfășurarea de activități de supraveghere a pieței produselor și serviciilor financiar-bancare prin verificări, pe baza raportărilor primite și prin verificări efectuate la fața locului;
- c) emiterea de reglementări pentru punerea în aplicare a prevederilor legale în domeniul protecției consumatorilor de produse și servicii financiar-bancare;
- d) primirea și soluționarea sesizărilor și reclamațiilor sau, după caz, transmiterea spre soluționare celor în drept;

Având în vedere că desemnarea ANPC, în calitate de autoritate competentă în aplicarea acestor regulamente UE s-a realizat prin hotărâri ale Guvernului, iar potrivit Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene (art.130) băncii centrale nu îi este permis să accepte instrucțiuni din partea executivului, prin proiectul de lege BNR este desemnată autoritate națională

responsabilă cu supravegherea respectării Regulamentelor UE invocate, cadrul de reglementare secundar urmând să fie modificat în consecință.

În ceea ce privește atribuția privind emiterea de reglementări pentru punerea în aplicare a legislației incidente în domeniul protecției consumatorilor, aceasta este detaliată în cuprinsul inițiativei legislative. În acest sens, este prevăzut că BNR emite:

- a) reglementări în aria sa de competență, în aplicarea dispozițiilor actelor normative prevăzute în Anexa la Proiectul de lege, în măsura în care acestea se aplică produselor sau serviciilor financiar-bancare oferite de entitățile prevăzute la art.3 din propunerea legislativă. Reglementările se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, precum și pe pagina de internet a Băncii Naționale a României;
- b) instrucțiuni și precizări, în scopul aplicării unitare a legislației din domeniul protecției consumatorilor de produse și servicii financiar-bancare oferite de entitățile prevăzute la art. 3 din propunerea legislativă și a reglementărilor menționate la lit. a). Instrucțiunile și precizările se publică pe pagina de internet a BNR.

La elaborarea reglementărilor, instrucțiunilor și precizărilor, BNR asigură transpunerea și punerea în aplicare a legislației UE relevante și urmărește implementarea celor mai bune practici internaționale în domeniul protecției consumatorilor de produse și servicii financiar-bancare. În acest sens, BNR are în vedere ghidurile și recomandările emise de Autoritatea Bancară Europeană, în conformitate cu art.16 din Regulamentul (UE) nr.1093/2010, și emite, după caz, reglementări, instrucțiuni și/sau precizări, prin care stabilește regimul aplicării respectivelor ghiduri și recomandări și le adaptează, dacă este cazul, condițiilor specifice la nivel național.

Distinct, BNR poate face recomandări de bună practică în sectoarele de activitate aflate în aria sa de competență și poate da îndrumări privind aspecte generale ale aplicării legislației în domeniul protecției consumatorilor de produse și servicii financiar-bancare.

Dispoziții privind regimul sancționator

Prin proiectul de lege sunt stabilite, în cadrul Capitolului V, dispoziții speciale privind aplicarea de către BNR a regimului sancționator în domeniul protecției consumatorilor de produse și servicii financiar bancare, în cazul încălcării de către entitățile prevăzute la art.3 din proiectul de lege a dispozițiilor prevăzute de legislația în domeniu.

Dispozițiile acestui capitol reglementează aplicarea măsurilor și/sau sancțiunilor așa cum sunt prevăzute de actele normative indicate în Anexa la proiectul de lege.

Inițiativa își propune să reglementeze regimul juridic al constatării faptelor, al aplicării măsurilor și/sau sancțiunilor și al contestării/căilor de atac în domeniul protecției consumatorilor de produse și servicii financiar-bancare aflate în aria de competență a BNR, care să fie aplicabil în cazul faptelor de încălcare a legii sancționate de oricare dintre actele normative prevăzute în anexă. Trimiterea generală la aplicarea dispozițiilor Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul

juridic al contravențiilor, nu este adecvată și/sau nici eficientă din punct de vedere juridic (ex. sancțiunea de la art.5 alin.(2) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, respectiv prestarea activității în folosul comunității, este aplicabilă numai persoanelor fizice, potrivit art.6 din același act normativ; dispozițiile art.5 alin.(3) privind confiscarea bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenții și desființarea lucrărilor și aducerea terenului în starea inițială, precum și cazurile de înlăturare a caracterului contravențional al faptei de la art.11, respectiv legitima apărare, starea de necesitate, constrângerea fizică sau morală, cazul fortuit, iresponsabilitatea, beția involuntară completă, eroarea de fapt, infirmitatea nu sunt compatibile cu natura faptelor de încălcare din domeniul financiar-bancar).

Astfel, în acord cu modelul regimului sancționator aplicat de BNR în alte domenii de competență, prin propunerea legislativă sunt stabilite dispoziții speciale, derogatorii de la dreptul comun prevăzut de Ordonanța Guvernului nr.2/2001, potrivit căruia, dacă nu se prevede altfel, agentul constatatator aplică și sancțiunea. Dispozițiile speciale cuprinse în proiect urmăresc segregarea competenței de constatare a faptei, care se realizează de persoanele împuternicite în acest sens (agent constatatator), de competența privind aplicarea de măsuri/sancțiuni, care se va face prin act emis de către guvernatorul, prim-viceguvernatorul sau viceguvernatorii BNR. Se urmărește, în acest fel, implementarea unui mecanism de control, care să asigure o evaluare și o fundamentare corespunzătoare a aplicării unor măsuri/sancțiuni, cu luarea în considerare a tuturor cerințelor legale și evitarea conflictelor de interese.

De asemenea, pentru certitudine juridică și pentru instituirea unor garanții corespunzătoare ale drepturilor fundamentale, proiectul cuprinde o serie de dispoziții menite să asigure evitarea arbitrariului în adoptarea de măsuri/sancțiuni, exercitarea corespunzătoare a dreptului la apărare și accesul liber la justiție.

În acest sens, în proiectul de lege sunt cuprinse dispoziții care prevăd că:

- măsurile, măsurile sancționatorii și sancțiunile dispuse trebuie să fie eficiente, proporționale cu faptele și deficiențele constatate și de natură a avea un efect de descurajare;
- la stabilirea măsurii și/sau sancțiunii, precum și, după caz, a cuantumului sancțiunii pecuniare, autoritatea competentă are în vedere toate circumstanțele relevante, inclusiv, după caz:
 - a) natura, gravitatea, amploarea și durata încălcării;
 - b) orice acțiune întreprinsă de entitățile menționate la art.3 din proiectul de lege pentru a atenua sau a repara prejudiciul suferit de consumatori;
 - c) orice încălcare anterioară săvârșită;
 - d) beneficiile financiare dobândite sau pierderile evitate de vânzător sau furnizor ca urmare a încălcării, dacă sunt disponibile datele relevante;

- actul prin care se dispune măsura/sanctiunea trebuie să cuprindă cel puțin elementele de identificare a persoanei în culpă, descrierea faptei și a circumstanțelor acesteia și temeiul de drept al dispunerii măsurii sau, după caz, al aplicării sancțiunii;
- actele prin care sunt dispuse măsuri sau sunt aplicate sancțiuni pot fi contestate, în condițiile Legii nr.554/2004 privind contenciosul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, în termen de 15 zile de la comunicare, la Consiliul de administrație al BNR, care se pronunță prin hotărâre motivată în termen de 30 de zile de la data sesizării. Hotărârea Consiliului de administrație al BNR poate fi atacată la Curtea de Apel, în termen de 15 zile de la comunicare, care se pronunță asupra legalității actului supus judecării;
- pentru asigurarea eficienței măsurilor adoptate, contestarea actelor BNR nu suspendă executarea acestora.

BNR poate face publică orice sancțiune aplicată, cu precizări privind contestarea acesteia, în afara cazurilor în care această publicare riscă să perturbe în mod grav piețele financiare sau să aducă un prejudiciu disproporționat părților implicate.

Dispoziții tranzitorii și finale

Potrivit proiectului, legea urmează să intre în vigoare în termen de 18 luni de la data publicării sale în Monitorul Oficial al României, Partea I.

De la aceste dispoziții fac excepție o serie de prevederi care vor intra în vigoare în termen de 3 zile de la data publicării, respectiv:

- a) art.6 alin.(1) și alin.(2) referitoare la competența BNR de a emite reglementări și precizări/instrucțiuni în aplicarea legislației incidente, astfel încât pe perioada de tranziție până la preluarea atribuțiilor de către BNR aceste reglementări să poată fi adoptate și publicate;
- b) art.35 alin.(1) privind adoptarea de către Guvern a măsurilor necesare pentru modificarea hotărârilor de Guvern și, dacă este cazul, a altor acte emise în aplicarea legislației în domeniul protecției consumatorilor de produse și servicii financiar-bancare, astfel încât să se asigure corelarea cu prevederile proiectului de lege;
- c) art.35 alin.(2) privind obligația ANPC de a abroga sau, după caz, modifica actele emise pentru punerea în aplicare a legislației în domeniul protecției consumatorilor de produse și servicii financiar-bancare care privesc aria de competență a BNR, potrivit legii;
- d) art.36 privind obligația ANPC de a transmite BNR, la cererea acesteia, toate datele și informațiile necesare pentru preluarea de către BNR a atribuțiilor potrivit legii.

De asemenea, în perioada de tranziție de 18 luni de la data publicării legii, până la intrarea sa în vigoare, BNR își va organiza activitatea, astfel încât la expirarea termenului menționat să preia exercitarea competențelor conferite prin lege și să adopte și să publice reglementările,

instrucțiunile și/sau, după caz, precizările prevăzute la art.6, care vor fi aplicabile după expirarea termenului de 18 luni.

Tot cu caracter tranzitoriu, proiectul prevede că:

- până la data expirării termenului de 18 luni de la publicarea legii în Monitorul Oficial al României, Partea I, ANPC își continuă activitatea potrivit legislației în vigoare;
- plângerile, reclamațiile și sesizările aflate în curs de soluționare la nivelul ANPC la data intrării în vigoare a legii se soluționează de către ANPC potrivit competențelor avute la data înregistrării acestora;
- ANPC are competența de a continua inspecțiile începute până la data intrării în vigoare a legii, conform înscrierii în Registrul Unic de Control. După finalizarea inspecțiilor, ANPC transmite BNR, după caz, concluziile rapoartelor de inspecție;
- pentru a asigura continuitatea soluționării litigiilor în materie de protecție a consumatorilor de produse și servicii financiar-bancare aflate pe rolul instanțelor de judecată la data intrării în vigoare a legii, ANPC își menține calitatea procesuală în litigiile pendinte, până la soluționarea definitivă a acestora.

Apreciem că noul cadru legal va avea un impact social pozitiv din următoarele considerente:

- nivelul de cunoștințe și experiență a personalului BNR, în ceea ce privește produsele și serviciile financiare, facilitează înțelegerea modului de desfășurare a acestora și a informațiilor necesar a fi furnizate pentru a fi accesibile publicului neavizat;
- capacitatea de creștere a incluziunii financiare, extrem de reduse la nivel național, prin creșterea încrederii consumatorilor în serviciile prestate de profesioniștii din domeniul financiar-bancar în situația în care, pe un orizont de timp mediu, banca centrală implementează un mecanism eficient de protecție a consumatorilor.

Totodată, inițiativa cuprinde o secțiune specială dedicată modificării actelor normative de nivel primar incidente, pentru asigurarea corelării acestora cu prevederile cuprinse în proiect și adaptarea corespunzătoare la preluarea de către BNR a atribuțiilor ANPC. Principalele modificări vizează înlocuirea ANPC cu BNR în textele relevante, introducerea unei dispoziții speciale în cuprinsul fiecărui act normativ potrivit căreia constatarea contravențiilor, aplicarea sancțiunilor și dispunerea măsurilor prevăzute de către BNR, precum și contestarea actelor BNR se efectuează potrivit dispozițiilor Capitolului V din proiectul de lege, abrogarea prevederilor devenite caduce.

Actele normative asupra cărora se propun intervenții legislative de modificare/completare/abrogare a unor prevederi sunt:

1. Ordonanța Guvernului nr.21/1992 privind protecția consumatorilor, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.208 din 28 martie 2007, cu modificările și completările ulterioare,
2. Legea nr.148/2000 privind publicitatea, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.359 din 2 august 2000, cu modificările și completările ulterioare,
3. Legea nr.193/2000 privind clauzele abuzive din contractele încheiate între profesioniști și consumatori, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.543 din 3 martie 2012, cu modificările și completările ulterioare,
4. Legea nr.252/2003 privind registrul unic de control, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.429 din 16 iunie 2003,
5. Ordonanța Guvernului nr.85/2004 privind protecția consumatorilor la încheierea și executarea contractelor la distanță privind serviciile financiare, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.363 din 13 mai 2008, cu modificările și completările ulterioare,
6. Legea nr.296/2004 privind Codul consumului, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.224 din 24 martie 2008,
7. Legea nr.363/2007 privind combaterea practicilor incorecte ale comercianților în relația cu consumatorii și armonizarea reglementărilor cu legislația europeană privind protecția consumatorilor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.899 din 28 decembrie 2007, cu modificările și completările ulterioare,
8. Legea nr.158/2008 privind publicitatea înșelătoare și publicitatea comparativă, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.454 din 24 iulie 2013,
9. Ordonanța de urgență a Guvernului nr.50/2010 privind contractele de credit pentru consumatori, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.389 din 11 iunie 2010, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.288/2010, cu modificările și completările ulterioare,
10. Ordonanța Guvernului nr.38/2015 privind soluționarea alternativă a litigiilor dintre consumatori și comercianți, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.654 din 28 august 2015, cu modificările ulterioare,
11. 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, cu modificările și completările ulterioare,
12. Legea nr.258/2017 privind comparabilitatea comisioanelor aferente conturilor de plăți, schimbarea conturilor de plăți și accesul la conturile de plăți cu servicii de bază, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1032 din 28 decembrie 2017,

13. Legea nr.44/2019 privind stabilirea unor măsuri de punere în aplicare a Regulamentului (UE) 2015/751 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2015 privind comisioanele interbancare pentru tranzacțiile de plată cu cardul, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.191 din 11 martie 2019,
14. Legea nr.209/2019 privind serviciile de plată și pentru modificarea unor acte normative, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.913 din 13 noiembrie 2019,
15. Legea nr.210/2019 privind activitatea de emitere de monedă electronică, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.914 din 13 noiembrie 2019,
16. Legea nr.232/2022 privind cerințele de accesibilitate aplicabile produselor și serviciilor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.743 din 25 iulie 2022.

În ceea ce privește actele normative de nivel secundar, prin propunerea legislativă s-a prevăzut ca modificarea/adaptarea acestora să se realizeze de către emitentul actului normativ.

În acest sens, se prevede ca până la intrarea în vigoare a legii și începând cu acea dată:

- Guvernul urmează să adopte măsurile necesare pentru modificarea corespunzătoare a următoarelor Hotărâri de Guvern și, dacă este cazul, a altor acte emise în aplicarea legislației în domeniul protecției consumatorilor astfel încât să se asigure corelarea cu prevederile prezentei legi:

a) Hotărârea Guvernului nr.1553/2004 privind unele modalități de încetare a practicilor ilicite în domeniul protecției intereselor colective ale consumatorilor;

b) Hotărârea Guvernului nr.444/2020 privind stabilirea cadrului instituțional și a unor măsuri pentru punerea în aplicare a prevederilor art.5 alin.(1) din Regulamentul (UE) 2017/2394 al Parlamentului European și al Consiliului din 12 decembrie 2017 privind cooperarea dintre autoritățile naționale însărcinate să asigure respectarea legislației în materie de protecție a consumatorului și de abrogare a Regulamentului (CE) nr.2006/2004;

c) Hotărârea Guvernului nr.677/2016 privind stabilirea unor măsuri pentru aplicarea Regulamentului (UE) 2015/751 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2015 privind comisioanele interbancare pentru tranzacțiile de plată cu cardul;

d) Hotărârea nr. 936/2022 privind stabilirea unor măsuri pentru aplicarea Regulamentului (UE) 2021/1.230 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 iulie 2021 privind plățile transfrontaliere în Uniune.

De asemenea, până la data intrării în vigoare a prezentei legi, ANPC trebuie să procedeze la abrogarea sau, după caz, la modificarea corespunzătoare a actelor emise pentru punerea în aplicare a legislației în domeniul protecției consumatorilor care privesc aria de competență a Băncii Naționale a României, potrivit prezentei legi.

În elaborarea propunerii legislative au avut loc consultări cu Banca Națională a României, Autoritatea de Supraveghere Financiară, ANPC, în plan intern, iar în plan extern a fost consultată Banca Centrală Europeană.

Intrarea în vigoare a actului normativ urmează să aibă loc în termen de 18 luni de la data publicării actului normativ în Monitorul Oficial al României, Partea I, cu excepția dispozițiilor privind emiterea de reglementări sau, după caz, de instrucțiuni/precizări de către BNR și a celor privind adoptarea de către Guvern și de către ANPC a măsurilor normative necesare pentru adaptarea legislației secundare emise de aceste autorități, astfel încât să fie pusă în acord cu dispozițiile prezentului proiect de lege, dispoziții care vor intra în vigoare în termen de 3 zile de la data publicării legii.

Față de cele prezentate, am elaborat *Propunerea legislativă privind atribuțiile Băncii Naționale a României în domeniul protecției consumatorilor de produse și servicii financiar-bancare și pentru modificarea unor acte normative*, pe care v-o supunem atenției spre dezbateră și adoptare.

Inițiator:

PÎLCĂȘĂ Iulius Marian
STOICA BOGDAN ALIN