



AVIZ
referitor la propunerea legislativă
privind economia de acces

Analizând **propunerea legislativă privind economia de acces**, transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.B335 din 22.06.2016,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.(1) lita) 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 reglementarea serviciilor prestate pe piețele online, bazate pe resursele sau bunurile pe care o societate le oferă, și pe care le pune la dispoziția unui solicitant, pentru o perioadă limitată de timp. Potrivit Expunerii de motive, *„această propunere legislativă vine să acopere lacuna de reglementare din domeniul economiei de acces, definind acest tip de economie, clarificând noțiuni elementare din economia de acces și reglementând drepturile și obligațiile actorilor principali ai economiei de acces, dar și regulile de impozitare a profitului”*.

Propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar, în aplicarea art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

2. Menționăm că, potrivit prevederilor art.6 alin.(4) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *„Actele normative cu impact asupra domeniilor social, economic și de mediu, asupra bugetului general consolidat sau asupra legislației în vigoare sunt elaborate pe baza unor documente de politici publice aprobate de Parlament sau de Guvern. Guvernul definește tipurile și structura documentelor de politică publică.”* Semnalăm că propunerea legislativă și Expunerea de motive a acesteia nu conțin informații cu privire la respectarea acestei dispoziții.

Totodată, menționăm că nu sunt respectate normele de tehnică legislativă deoarece, din analiza normelor propuse, nu se înțelege

raportul cu legislația *de lege lata* în domeniu, precum 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 și completări prin Legea nr.157/2015. Semnalăm că respectivul act normativ a transpus în legislația din România prevederile Directivei 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, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria L, nr.304 din 22 noiembrie 2011.

În astfel de situații, Curtea Constituțională¹ a constatat că **„reglementarea criticată, prin nerespectarea normelor de tehnică legislativă, determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii”**. Totodată, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a stabilit că **trăsătura esențială a statului de drept o constituie supremația Constituției și obligativitatea respectării legii** (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.232 din 5 iulie 2001, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.727 din 15 noiembrie 2001, Decizia nr.53 din 25 ianuarie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.90 din 3 februarie 2011, sau Decizia nr.732 din 16 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.69 din 27 ianuarie 2015) și că **„statul de drept asigură supremația Constituției, corelarea tuturor legilor și tuturor actelor normative cu aceasta”** (Decizia nr.22 din 27 ianuarie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.233 din 17 martie 2004). În acest sens, Curtea a reținut că **una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative** și că, de principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se **claritatea, precizia și previzibilitatea** pe care un text de lege trebuie să le îndeplinească. Curtea a mai constatat că

¹ A se vedea Decizia Curții Constituționale nr.30/2016 asupra sesizării de neconstituționalitate a dispozițiilor art.137 alin.(3), (4) și (5) din Regulamentul Camerei Deputaților, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.117 din 16.02.2016.

autoritatea legiuitoare, Parlamentul sau Guvernul, după caz, are obligația de a edicta norme care să respecte trăsăturile mai sus arătate. Referitor la aceste cerințe, Curtea Europeană a Drepturilor Omului s-a pronunțat în mod constant, statuând că o normă este previzibilă numai atunci când este redactată cu suficientă precizie, în așa fel încât să permită oricărei persoane - care, la nevoie, poate apela la consultanță de specialitate - să își corecteze conduita (Hotărârea din 29 martie 2000, pronunțată în Cauza *Rotaru împotriva României*, Hotărârea din 23 septembrie 1998, pronunțată în Cauza *Petra împotriva României*), iar cetățeanul trebuie să dispună de informații suficiente asupra normelor juridice aplicabile într-un caz dat și să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, consecințele care pot apărea dintr-un act determinat. Pe scurt, legea trebuie să fie, în același timp, accesibilă și previzibilă (Hotărârea din 26 aprilie 1979, pronunțată în Cauza *Sunday Times împotriva Regatului Unit*).

3. Semnalăm că sintagma „economia de acces”, utilizată în **titlu**, este inexistentă în limbajul și stilul normativ, deoarece nu este definită în cuprinsul propunerii legislative, ceea ce afectează claritatea și predictibilitatea normelor.

În acest sens, menționăm că, recent, Curtea Constituțională a reținut în Decizia nr.405/2016 că, potrivit art.8 alin.(4) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, *„forma și estetica exprimării nu trebuie să prejudicieze stilul juridic, precizia și claritatea dispozițiilor”*, iar, potrivit art.36 alin.(1) din același act normativ, *„actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie”*. Curtea apreciază că, **în elaborarea actelor normative, organul legislativ trebuie să se asigure că folosirea termenilor se realizează într-un mod riguros, într-un limbaj și stil juridic, care este prin excelență un limbaj specializat și instituționalizat**. În doctrină s-a arătat că precizia și claritatea limbajului folosit în domeniul juridic se obțin din analizarea și utilizarea cât mai adecvată a termenilor și expresiilor, ținând seama de semnificația lor în mod curent, precum și de respectarea cerințelor gramaticale și de ortografie, realizându-se asigurarea unității terminologice a stilului juridic. Astfel, Curtea reține că, deși legiuitorul în cadrul procedurii de legiferare poate opera cu termeni de drept comun, aceștia trebuie folosiți adecvat domeniului

respectiv, numai în acest mod putându-se ajunge la respectarea unei unități terminologice a stilului juridic.

4. Referitor la conturarea figurii juridice a sintagmei „economia de acces”, menționăm că, la nivelul Uniunii Europene, se utilizează sintagma „**economie colaborativă**”.

Precizăm că, în data de 2 iunie 2016, Comisia Europeană a publicat Comunicarea intitulată „O agendă europeană pentru economia colaborativă”², document care conține orientări cu privire la modul în care legislația în vigoare a Uniunii Europene ar trebui aplicată în acest sector dinamic și cu o evoluție rapidă, clarificând aspectele-cheie cu care se confruntă operatorii de pe piață și autoritățile publice au prezentat orientări menite să sprijine consumatorii, întreprinderile și autoritățile publice să se implice cu încredere în economia colaborativă.

Potrivit acestui document, expresia „economie colaborativă” se referă la modele de afaceri în care activitățile sunt facilitate de platforme colaborative care creează o piață deschisă pentru utilizarea temporară a bunurilor sau a serviciilor prestate adesea de persoane fizice. Economia colaborativă implică trei categorii de actori:

(i) prestatori de servicii care partajează activele, resursele, timpul și/sau competențele – aceștia pot fi persoane fizice care oferă servicii în mod ocazional („indivizi”) sau prestatori de servicii care acționează în cadrul exercitării profesiei („prestatori de servicii profesionale”);

(ii) utilizatorii acestora; și

(iii) intermediari care pun în legătură - prin intermediul unei platforme online – prestatorii cu utilizatorii și care facilitează tranzacțiile dintre cele două părți („platforme colaborative”). Tranzacțiile din economia colaborativă nu implică în general un transfer al dreptului de proprietate și pot fi realizate cu sau fără scop lucrativ.

Se menționează că, întrucât acest tip de economie începe să prindă rădăcini în Uniunea Europeană, autoritățile naționale și locale răspund printr-un mozaic de măsuri de reglementare. Această abordare fragmentară a noilor modele de afaceri creează incertitudine pentru operatorii tradiționali, pentru noii prestatori de servicii, precum și pentru consumatori și ar putea obstrucționa inovarea, crearea de locuri de muncă și creșterea economică.

Astfel, prestatorii de servicii ar trebui să fie obligați să obțină autorizații sau licențe de funcționare doar în cazul în care este strict

² COM(2016) 356 final.

necesar pentru îndeplinirea unor obiective de interes public relevante. Totodată, ar trebui ca interdicțiile absolute ale unei activități să fie o măsură doar de ultimă instanță. În cazul în care platformele acționează doar ca intermediari între consumatori și cei care prestează efectiv serviciul (de exemplu, serviciu de cazare sau de transport), ar trebui ca ele să nu necesite autorizații sau licențe. De asemenea, statele membre ar trebui să facă diferența între persoane fizice care prestează servicii în mod ocazional și prestatori care acționează în cadrul profesiei lor, de exemplu, prin stabilirea unor praguri în funcție de nivelul de activitate. Platformele colaborative pot fi exonerate de obligația de a răspunde pentru informațiile pe care le stochează în numele celor care oferă un serviciu. Totuși, ele nu ar trebui să fie exonerate de răspundere pentru orice servicii pe care le oferă, precum serviciile de plată. Comisia încurajează platformele colaborative să continue luarea voluntară de măsuri pentru a combate conținutul online ilegal și pentru a spori încrederea.

Comunicarea invită statele membre ale Uniunii Europene să reexamineze și, la nevoie, să revizuiască legislația existentă în conformitate cu aceste orientări. Comisia va monitoriza mediul de reglementare aflat într-o evoluție rapidă, precum și progresele în domeniul economic și al afacerilor. Ea va urmări tendințele prețurilor și ale calității serviciilor și va identifica eventualele obstacole și probleme generate de reglementările naționale divergente sau de lacunele în materie de reglementare.

Ca urmare a celor ce preced, apreciem că reglementarea propusă de inițiator ar trebui să țină cont și de orientările propuse în documentul de mai sus.

5. Pentru respectarea prevederilor alin.(2) al art.42 din Legea nr.24/2000 privind normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, sugerăm introducerea, după titlul propunerii legislative, a formulei introductive, în următoarea redactare:

„Parlamentul României adoptă prezenta lege.”

6. La art.1, pentru unitate terminologică cu titlul propunerii, sintagma „domeniul economiei acces” va fi înlocuită cu sintagma „domeniul economiei de acces”.

Totodată, semnalăm că în cuprinsul propunerii legislative nu sunt stabilite norme prin care să se reglementeze măsurile de promovare și de sprijinire a domeniului economiei de acces. Ca urmare, este necesară revederea normei.

7. La **art.2**, semnalăm o *contradictio in terminis* cu norma propusă pentru **art.1**, deoarece se prevede că normele se aplică **oricărei activități economice din economia națională**, or la **art.1** se prevede că „prezenta lege are ca obiect de reglementare **economia de acces**”. Propunem corelarea normelor.

8. La partea introductivă a **art.3**, întrucât sunt definiți și termeni, nu doar expresii, pentru rigoarea redactării, sintagma „expresiile de mai jos” trebuie înlocuită cu sintagma „**termenii** și expresiile de mai jos”.

9. La **art.5**, semnalăm că norma nu se corelează cu **art.4**, care precizează expres că bunurile **nu sunt proprietatea furnizorului**.

10. La **art.6**, recomandăm reformularea normei, deoarece este insuficient de clară. Formulăm prezenta observație și pentru **art.9**.

11. La **art.7**, pentru rigoarea exprimării, este necesară înlocuirea sintagmei „Serviciile furnizate” prin sintagma „**Serviciile tranzacționate**”.

12. La **art.8**, pentru o exprimare specifică stilului normativ, este necesară înlocuirea termenului „Relațiile” prin sintagma „**Raporturile juridice**”.

13. La **art.10**, întrucât textul conține enumerări prezentate distinct, acestea se identifică prin literele alfabetului și nu prin alineate.

Ca urmare, cifrele „(1)”, „(2)” și „(3)” vor fi înlocuite prin literele „a)”, „b)” și „c)”, urmând totodată ca textele să debuteze cu inițială mică, astfel:

„a) să se identifice...”.

Reiterăm observațiile și pentru **art.11 alin.(1)**.

14. La **art.11**, întrucât cuprinde și enumerări și dispoziții distincte prezentate în alineate, pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, sugerăm ca enumerările „(1)-(7)” să fie marcate prin „lit.a)-g)” și cuprinse în alin. (1), iar actualele alineate „(8)” și „(9)” să devină „alin.(2)” și „alin.(3)”, astfel:

„Art.11. - (1) Furnizorul platformei tehnologice are următoarele obligații:

- a) să asigure securitatea informatică a platformei;”
- b) să asigure securitatea datelor personale ...
- c) să verifice autenticitatea ...
- g) să elimine de pe platformă orice furnizor care nu se mai conformează ...”.

„(2) În cazul în care furnizorul de platformă ...”.

”(3) Platformele tehnologice”

La fostul **alin.(8)**, devenit **alin.(2)** ca urmare a însușirii observației de mai sus, pentru rigoarea redactării, sintagma „alineatele (3), (4) și (5)” va fi redată sub forma „alin.(3)-(5)”.

15. Sugerăm revederea părții introductive a **art.13**, întrucât este imprecis formulată.

De asemenea, având în vedere că textele marcate prin cifrele „(1)” și „(2)” reprezintă, de fapt enumerări, acestea vor fi înlocuite prin „lit.a)” și respectiv „lit.b)”

La actualul **alin.(1)**, pentru precizia normei este necesară menționarea actului normativ care reglementează Codul fiscal, respectiv **Legea nr.227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare**.

La actualul **alin.(2)**, pentru rigoarea exprimării, sintagma „unei societăți comerciale” va fi înlocuită cu expresia „unei **societăți reglementate de Legea nr.31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare**”.

16. Pentru rigoare normativă, este necesară reformularea actualelor **art.15 și 16**, astfel:

„Art.15. - Încălcarea prevederilor **art.9** constituie contravenție și se **sanctionează** cu amendă de la 500 lei la 3000 lei”.

„Art.16. - Încălcarea prevederilor **art.10 și 11** constituie contravenție și se **sanctionează** cu amendă de la 50.000 lei la 300.000 lei și interzicerea funcționării platformei tehnologice sau, după caz, a suportului local”.

17. La **art.17**, semnalăm că norma de trimitere la „Art.10 alin.(5)” este incorectă, fiind necesară revederea acesteia.

18. Menționăm că, pentru rigoare normativă, este necesară introducerea în finalul propunerii legislative a normei de complinire, sub forma unui articol distinct, cu următoarea redactare:

„Art... - Dispozițiile referitoare la contravențiile prevăzute la art.... se completează cu prevederile Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.180/2002, cu modificările și completările ulterioare”.

PREȘEDINTE

dr. **Dragoș ILESCU**

București

Nr. 728 / 21.09.2016