

## NOTA DE FUNDAMENTARE

### la proiectul de lege privind acțiunile în reprezentare pentru protecția intereselor colective ale consumatorilor

#### 1. Denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ

Proiectul de lege privind acțiunile în reprezentare pentru protecția intereselor colective ale consumatorilor este elaborat de Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării, cu suportul experților Delegației UE în cadrul proiectului „*EU-funded project “Support for structured policy dialogue, coordination of the implementation of the Association Agreement and enhancement of the legal approximation process” for the Republic of Moldova*”.

#### 2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ

##### 2.1. Temeiul legal sau, după caz, sursa proiectului actului normativ

În conformitate cu art. 38 și 39 lit. a), Capitolul V al Acordului de Asociere RM-UE, pentru a atinge un nivel înalt de protecție a consumatorilor se urmărește apropierea legislației naționale, care să aibă la bază prioritățile menționate în anexa IV la prezentul acord, evitând totodată barierele în calea comerțului pentru a garanta consumatorilor posibilitatea reală de a alege.

În scopul executării acțiunilor menționate supra, Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării a inițiat procesul de transpunere la nivel de cadru normativ național a Directivei (UE) 2020/1828 a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2020 privind acțiunile în reprezentare pentru protecția intereselor colective ale consumatorilor și de abrogare a Directivei 2009/22/CE<sup>1</sup>.

În context, transpunerea Directivei se impune prin acțiunea nr. 6, Capitolul 28. Protecția consumatorilor și a sănătății, Clusterul 2 din Planul național de acțiuni pentru aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană pe anii 2024-2027.

##### 2.2. Descrierea situației actuale și a problemelor care impun intervenția, inclusiv a cadrului normativ aplicabil și a deficiențelor/lacunelor normative

Globalizarea și digitalizarea au sporit riscul ca mulți consumatori să fie afectați de aceeași practică ilegală, care poate aduce prejudicii consumatorilor. Încrederea consumatorilor în piața internă scade în absența unor mijloace eficiente de a pune capăt practicilor ilegale și de a obține despăgubiri pentru prejudiciile aduse consumatorilor.

Absența unor mijloace eficiente de asigurare a respectării legislației privind protecția consumatorilor ar putea duce, de asemenea, la denaturări ale concurenței loiale între comercianții care nu respectă normele și cei care respectă normele la nivel național sau transfrontalier. Astfel de denaturări pot afecta buna funcționare a pieței interne.

Mecanismele procedurale aferente acțiunilor în reprezentare, atât pentru măsurile de încetare, cât și pentru cele reparatorii, variază în Uniune și oferă consumatorilor niveluri diferite de protecție.

În prezent, Republica Moldova dispune de o procedură generală de acțiune colectivă reglementată de Codul de procedură civilă<sup>2</sup>, dar nu dispune de un mecanism procedural eficient aplicabil acțiunilor de reprezentare colectivă în despăgubire pentru consumatori. Această situație slăbește încrederea consumatorilor și a întreprinderilor pe piața internă și în capacitatea acestora de a funcționa competitiv.

O acțiune de reprezentare ar trebui să constituie o modalitate eficientă și eficientă de protecție a intereselor colective ale consumatorilor. Aceasta ar trebui să permită entităților calificate să acționeze cu scopul de a asigura respectarea de către comercianți a dispozițiilor relevante în materie

<sup>1</sup> [CL2020L1828RO0020010.0001\\_cp 1..1 \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:32020L1828RO0020010.0001_cp_1..1)

<sup>2</sup> Codul de procedură civilă conține prevederi generale privind introducerea proceselor civile: procesul civil poate fi inițiat în numele persoanelor abilitate prin lege să apere drepturile, libertățile și interesele legitime ale altei persoane, ale unui număr nelimitat de persoane, ale intereselor Republicii Moldova și ale societății. (art. 7 alin. 2); Inițierea de acțiuni în justiție pentru apărarea drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale altor persoane (art. 73)

de protecție a consumatorilor și de a depăși obstacolele cu care se confruntă consumatorii în acțiunile individuale, cum ar fi:

- obstacolele legate de incertitudinea cu privire la drepturile lor și la mecanismele procedurale disponibile;
- reticența psihologică de a acționa și
- rezultatul negativ al punerii în balanță a costurilor și beneficiilor preconizate ale acțiunii individuale.

Din punct de vedere tehnic și juridic al sistemului de protecție a consumatorilor din Republica Moldova, în comparație cu cerințele impuse de Directiva UE 2020/1828, se evidențiază deficiențe semnificative.

În pofida existenței unor norme juridice menite să reprezinte interesele colective pentru protecția consumatorilor, aceste norme sunt fragmentate atât în cadrul legislației generale, cât și al celei de specialitate. În consecință, cadrul legal existent nu reușește să asigure armonizarea și specificitatea impuse de Directiva UE 2020/1828, în special în ceea ce privește înființarea/recunoașterea entităților calificate pentru reprezentarea colectivă a consumatorilor.

Chiar dacă, potrivit Strategiei privind protecția consumatorilor pentru anii 2013-2020, Directiva 2009/22/CE din 23 aprilie 2009 a fost unul dintre indicatorii privind transpunerea legislației UE privind protecția consumatorilor din Republica Moldova, se constată că aceasta nu a fost transpusă conform termenilor propuși<sup>3</sup>.

În plus, se constată o lipsă de implementare eficace a acțiunilor de reprezentare din lipsa unui cadru legal suficient pentru a acoperi reprezentarea colectivă, în special a celor care implică Inspectoratul Principal de Stat pentru Supravegherea Pieței și Protecția Consumatorilor (ISSNPC).<sup>4</sup> Pe de o parte, exista o prevedere legală în Legea nr. 105/2003, art. 41, privind acțiunile privind protecția drepturilor consumatorilor conform căreia *acțiunile privind protecția drepturilor consumatorilor pot fi depuse la instanța judecătorească de către consumatorii înșiși sau reprezentanții acestora, de către autoritățile administrației publice abilitate sau de către asociațiile obștești de consumatori acțiunile privind protecția drepturilor consumatorilor pot fi înaintate instanței de către consumatorii înșiși sau reprezentanții acestora, de către autoritățile administrației publice abilitate sau de către asociațiile publice de consumatori* (alin. 1) și *Organele abilitate cu funcții de protecție a consumatorilor pot reprezenta interesele consumatorilor în instanța de judecată în scopul protecției drepturilor consumatorilor Organismele împuternicite cu funcții de protecție a consumatorilor pot reprezenta interesele consumatorilor în instanță în scopul protejării drepturilor consumatorilor* (alin. 3).

Pe de altă parte, potrivit practicii judiciare<sup>5</sup>, conform datelor statistice disponibile, autoritățile responsabile de domeniul protecției consumatorilor nu au inițiat nicio acțiune care să reprezinte interesele colective ale consumatorilor. În plus, absența acțiunilor de reprezentare colective ale consumatorilor subliniază inadecvarea normelor și lipsa procedurii specifice, care reglementează acțiunile colective pentru protecția consumatorilor în cadrul legislației existente.

În plus, normele existente în Codul de procedură civilă (CPC) abordează aspecte procedurale legate de acțiunile de reprezentare, dar nu conțin orientări specifice pentru tratarea acțiunilor de reprezentare colectivă menite să protejeze interesele colective ale consumatorilor. Acest vid legislativ subminează eficacitatea mecanismelor de protecție a consumatorilor în Moldova și necesită reforme urgente pentru alinierea legislației naționale la standardele UE și asigurarea unei protecții cuprinzătoare a consumatorilor prin cadre juridice armonizate și specializate.

<sup>3</sup> Raportul anual (2018) al Ministerului Economiei și Infrastructurii privind evaluarea implementării Planului de acțiuni pentru perioada a II-a 2017-2020 privind Strategia privind protecția consumatorilor pentru anii 2013-2020, <https://mded.gov.md/domenii/infrastructura-calitatii/rapoarte/>

<sup>4</sup> Art. 31 alin. (3) din Legea nr. 105/2003 privind acțiunile în domeniul protecției drepturilor consumatorilor, „(3) *Organele abilitate cu funcții de protecție a consumatorilor pot reprezenta interesele consumatorilor în instanță în scopul protejării drepturilor consumatorilor*”.

<sup>5</sup> Raportului statistic despre activitatea judecătorilor din prima instanță pentru perioada 2021-2023 al Agenției de Administrare Instanțelor Judecătorești, din 21 martie 2024

Deși Republica Moldova are deja norme de protecție a consumatorilor care sunt împărțite atât în legislație de drept comun, cât și în legislație specială, cauzele soluționate cu participarea ISSPNPC și pendinte în instanța de judecată, demonstrează că este dificil să se asigure respectarea deplină a acestor reguli în practică, fără standardizarea și specializarea normelor privind acțiunile colective de protecție a consumatorilor în legislația specifică și în mod egal.

Luând în considerare analiza situației existente în domeniul protecției consumatorilor în Republica Moldova, întregul spectru de probleme (sociale, administrative, judiciare) ar putea fi evidențiate în următoarele constatări:

*a) Nivel ridicat de daune economice cauzate de tranzacțiile cu consumatorii*

Din analiza efectuată în Republica Moldova pentru perioada 2013-2020, se constată că principalul impediment cu care se confruntă consumatorii este riscul ridicat, estimat la circa 80%,<sup>6</sup> de a suferi prejudicii ca urmare a tranzacțiilor economice. Această situație conduce la obstacole semnificative în calea maximizării utilității pentru consumatori, cu un accent exclusiv pe maximizarea profitului de către profesioniști, inclusiv prin îmbogățirea nejustificată. În acest context, are loc o distribuție ineficientă a resurselor în cadrul societății, ceea ce duce la scăderea potențialului consumatorilor de a influența crearea unei piețe orientate spre o concurență perfectă, caracterizată prin diversificarea maximă a produselor și serviciilor și menținerea prețurilor scăzute.

Aproximativ, conform datelor reflectate în analiza opțiunilor, se poate constata că anual consumatorii înregistrează pierderi de cel puțin 3 miliarde de lei din cauza riscului ridicat de tranzacții prejudiciabile<sup>7</sup>. Aceste pierderi sunt cauzate de practici comerciale neloiale, clauze contractuale abuzive, publicitate înșelătoare și alte tipuri de comportament inadecvat al comercianților, care afectează în mod direct interesele și drepturile consumatorilor.

Într-un context judiciar cu privire la depunerea acțiunilor din partea consumatorilor, datele statistice recente oferă o imagine detaliată a activității judecătorești în privința dosarelor civile privind consumatorii. Conform Raportului statistic despre activitatea judecătoriilor din prima instanță pentru perioada 2021-2023<sup>8</sup>, se observă o medie anuală de 163 de acțiuni depuse în instanță de consumatori. În detaliu, în anul 2021 au fost înregistrate 142 de acțiuni, din care 91 au fost examinate, iar 51 au fost admise. În 2022, numărul acțiunilor a crescut la 177, iar din acestea, 70 au fost examinate și 46 au fost admise. În anul 2023, s-au depus 172 de acțiuni, din care 84 au fost examinate, iar 56 au fost admise.

În contrast, conform Raportului ISSPNPC pentru anul 2023, se stabilește că nu au fost înaintate acțiuni individuale sau colective în interesul consumatorilor. Participările în instanță au fost stabilite doar în calitate de părți terțe, la solicitarea consumatorului sau instanței. În plus, raportul ISSPNPC subliniază o lipsă de clasificare a reclamațiilor privind protecția datelor, serviciile financiare, călătoriile și turismul, precum și energia și telecomunicațiile. Această deficiență limitează capacitatea de evaluare a tipurilor de încălcări în conformitate cu legislația specifică de protecție a consumatorilor, care intră în domeniul de aplicare a proiectului de lege legii.

Adoptarea unui nou cadru juridic pentru acțiunile de reprezentare în domeniul protecției consumatorilor ar reprezenta un pas important în consolidarea drepturilor și protecției acestora în Republica Moldova, contribuind la sporirea eficienței pieței interne și asigurarea unei concurențe loiale și transparente.<sup>9</sup> - **Este nevoie de un cadru juridic specific care să permită reprezentarea colectivă a intereselor consumatorilor.**

*b) Recuperarea ineficientă a daunelor cauzate*

În Republica Moldova există o nevoie urgentă de a stabili o structură instituțională care să permită entităților calificate să reprezinte consumatorii în mod eficient. Această cerință rezultă din

<sup>6</sup> Raportul anual (2018) al Ministerului Economiei și Infrastructurii privind evaluarea implementării Planului de acțiuni pentru perioada a II-a 2017-2020 privind Strategia privind protecția consumatorilor pentru anii 2013-2020

<sup>7</sup> Ibidem

<sup>8</sup> Raportului statistic despre activitatea judecătoriilor din prima instanță pentru perioada 2021-2023 al Agenției de Administrare Instanțelor Judecătorești, din 21 martie 2024

<sup>9</sup> Ibidem

constatarea că, în prezent, consumatorii dispun de puține alternative eficiente pentru a recupera prejudiciul cauzat. Sistemul judiciar se dovedește adesea costisitor și extrem de lent, în special în cazul daunelor pecuniare relativ mici. În plus, procedurile alternative de recuperare a prejudiciilor, în afara sistemului judiciar (medierea judiciară introdusă în 2017 și abrogată în 2023), sunt fie inexistente, fie insuficient funcționale.

Această situație pune consumatorul într-o poziție de vulnerabilitate în raport cu profesionistul, care, în final, deține controlul asupra procesului de recuperare a prejudiciului. De multe ori, consumatorul este lăsat la discreția profesionistului, iar șansele de recuperare a prejudiciului sunt reduse, mai ales în contextul unui nivel scăzut și defectuos al concurenței pe multe piețe.

Pentru a remedia această situație și pentru a asigura o protecție mai eficientă a consumatorilor, este necesar să se instituie o structură instituțională care să faciliteze reprezentarea acestora în fața autorităților și instanțelor judecătorești competente. Această structură ar trebui să ofere consumatorilor acces la mijloacele necesare pentru a-și proteja interesele și pentru a recupera prejudiciile într-un mod eficient și echitabil.

Prin urmare, este esențial ca Republica Moldova să dezvolte un cadru instituțional solid care să permită entităților calificate să acționeze în numele consumatorilor și să le ofere sprijinul necesar pentru a realiza redresarea în cazul în care au suferit prejudicii din cauza practicilor comerciale neloiale sau abuzive. Acest lucru ar contribui la creșterea încrederii consumatorilor în piață și ar asigura un echilibru mai bun între drepturile lor și interesele operatorilor economici – **Este nevoie de un cadru instituțional care să permită entităților calificate să reprezinte consumatorii în mod eficiente.**

*c) Nivel nesatisfăcător de securitate (inofensivitate) a produselor și serviciilor furnizate*

În Republica Moldova, nivelul nesatisfăcător de securitate și siguranță a produselor și serviciilor reprezintă o preocupare majoră pentru protecția consumatorilor. În multe cazuri, autoritățile publice consideră că este dificil să garanteze acest aspect vital al calității vieții consumatorilor. Sistemul infrastructurii calității, care ar trebui să asigure standarde ridicate de calitate și siguranță a produselor și serviciilor, este adesea deficitar atât în cadrele de reglementare, cât și în cele instituționale.

În ceea ce privește reprezentarea colectivă a consumatorilor, este clar că există o nevoie urgentă de îmbunătățire a mecanismelor de protecție a consumatorilor pentru a depăși obstacolele cu care se confruntă consumatorii în acțiunile lor individuale. De exemplu, în unele situații, valoarea relativ scăzută a produsului defect (de exemplu, lapte cu un preț de 20 lei) vândut prin practici comerciale neloiale (cum ar fi oferta "cumpărați 2, al treilea gratuit" care se dovedește a fi expirat) poate să nu motiveze consumatorii să introducă acțiuni individuale în justiție pentru a obține despăgubiri pentru prejudiciul moral suferit.

Reformele legislative și instituționale sunt esențiale pentru a consolida capacitatea consumatorilor de a-și face auzită vocea și de a obține despăgubiri sau despăgubiri în cazul în care suferă prejudicii din cauza unor produse sau servicii necorespunzătoare care le afectează interesele colective.

Prin adoptarea unor astfel de măsuri și îmbunătățirea mecanismelor de protecție a consumatorilor, Republica Moldova poate contribui la creșterea încrederii pieței și la asigurarea unui mediu comercial mai sigur și mai echitabil pentru toți cetățenii săi. Aceste eforturi ar trebui să se bazeze pe o abordare integrată și coordonată între autoritățile publice, sectorul privat și societatea civilă, în conformitate cu principiile și valorile statului de drept și ale protecției consumatorilor – **Este necesar să se consolideze mecanismele de protecție a consumatorilor pentru a depăși obstacolele întâmpinate în acțiunile individuale.**

În contextul economic și juridic al Republicii Moldova, introducerea unui nou cadru legal pentru acțiunile de reprezentare în domeniul protecției consumatorilor ar putea aduce mai multe beneficii:

- Acest cadru juridic ar consolida drepturile consumatorilor și ar oferi entităților calificate mijloace eficiente de a introduce acțiuni de reprezentare în numele consumatorilor și ar conferi autorităților de protecție a consumatorilor competențe consolidate de a impune

sanțiuni pentru combaterea practicilor comerciale neloiale, contribuind astfel la creșterea încrederii în piața internă și la protejarea intereselor colective ale consumatorilor.

- Prin acțiuni de reprezentare, consumatorii ar putea obține măsuri reparatorii adecvate pentru prejudiciul suferit, inclusiv compensații financiare, repararea sau înlocuirea produselor defecte, reducerea prețului sau rezilierea contractului și vor aduce mai multă echitate pentru consumatori, nu mai multă muncă pentru firmele de avocatură. În același timp, sancțiunile mai dure legate de cifra de afaceri anuală a întreprinderilor vor oferi în cele din urmă autorităților de protecție a consumatorilor mijloacele de a pedepsi aspru trișorii.
- Reforma legislativă ar putea permite consumatorilor să acționeze în mod colectiv împotriva practicilor comerciale neloiale, facilitând astfel accesul la justiție și echilibrând echilibrul dintre consumatori și comercianți.
- Această modificare ar putea încuraja respectarea unor norme și standarde ridicate de protecție a consumatorilor și ar putea contribui la îmbunătățirea mediului de afaceri prin eliminarea comportamentelor neloiale și prin promovarea concurenței loiale și transparente prin crearea unei piețe unice mai echitabile, care să aducă beneficii consumatorilor și întreprinderilor.

### **3. Obiectivele urmărite și soluțiile propuse**

#### **3.1. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi**

Într-un efort de a proteja și de a promova drepturile consumatorilor, MDED promovează un proiect de lege care vizează aspecte cruciale ale acțiunilor în reprezentare pentru obținerea de măsuri reparatorii. Proiectul reprezintă un pas important în consolidarea sistemului juridic al țării în ceea ce privește protecția consumatorilor.

Adoptarea acestui act normativ ar consolida încrederea în sistemul juridic și ar reprezenta un pas important în direcția protejării intereselor consumatorilor în Republica Moldova. Principalul aspect al noului proiect de lege urmărește să contribuie la funcționarea pieței interne și la atingerea unui nivel ridicat de protecție a consumatorilor, permițând entităților calificate care reprezintă interesele colective ale consumatorilor să introducă, în cadrul unei proceduri judiciare, acțiuni în reprezentare atât pentru obținerea unor măsuri de încetare, cât și pentru obținerea unor măsuri reparatorii împotriva comercianților care încalcă dispozițiile prevederilor legale din anexă. Respectiv entități calificate pot solicita încetarea sau interzicerea unei astfel de conduite ilicite și pot solicita remedieri, precum despăgubirea, repararea, înlocuirea, reducerea prețului, încetarea contractului sau rambursarea prețului plătit, după caz.

Legea protejează interesele persoanelor fizice care au suferit prejudicii ca urmare a încălcării dispozițiilor legale care prejudiciază sau pot prejudicia interesele colective ale consumatorilor atât încălcările de la nivel național, cât și pe cele transfrontaliere.

Proiectul de lege începe cu definirea obiectivelor sale, stabilind că acesta are drept scop principal protejarea intereselor colective ale consumatorilor prin facilitarea accesului acestora la măsuri reparatorii în cazul încălcării drepturilor lor. Prin urmare, actul normativ este o noutate semnificativă, subliniind importanța garantării unui mecanism eficient de reparare a prejudiciilor suferite de consumatori.

Pe parcursul celor 20 de articole, proiectul de lege abordează diverse aspecte ale acțiunilor în reprezentare. Printre acestea, se evidențiază introducerea tranzacțiilor privind remediile, care oferă posibilitatea de a ajunge la acorduri între entitatea calificată și comerciant pentru remedierea prejudiciilor suferite de consumatori. Acest proiect aduce un cadru flexibil și alternativ pentru soluționarea litigiilor, evidențiind dorința de a promova un sistem de justiție mai eficient și mai accesibil pentru toți cei implicați.

De menționat că, atunci când o entitate calificată introduce o acțiune în reprezentare într-un stat altul decât cel în care este desemnată, acțiunea în reprezentare respectivă este considerată o acțiune în *reprezentare transfrontalieră*. Atunci când o entitate calificată introduce o acțiune de reprezentare în statul în care este desemnată, acțiunea în reprezentare respectivă este considerată o acțiune în *reprezentare internă (la nivel național)*.

Prin prezentul act normativ sunt acoperite și încălcările care au încetat înainte de inițierea sau de încheierea acțiunii în reprezentare, deoarece ar putea fi încă necesar să se prevină repetarea practicii prin interzicerea acesteia, să se constate că o anumită practică constituia o încălcare a legii sau să se faciliteze obținerea de remedieri de către consumatori.

În scopul acțiunilor în reprezentare entitățile calificate trebuie să fie persoane juridice care sunt constituite în mod adecvat în conformitate cu legislația în vigoare, să aibă un caracter nonprofit și un interes legitim, dat fiind obiectul lor de activitate statutar, de a proteja interesele consumatorilor. Entitățile calificate trebuie să nu facă obiectul unei proceduri de insolvență și nici să fie declarate insolabile. Acestea trebuie să fie independente și să nu fie influențate de persoane care nu sunt consumatori, care au un interes economic în introducerea unei acțiuni în reprezentare, în special de către comercianți.

Entitățile calificate trebuie să prezinte în mod public, într-un limbaj simplu și inteligibil, prin toate mijloacele adecvate, mai ales pe site-urile web proprii, informații care să demonstreze conformitatea cu criteriile de desemnare ca entitate calificată și informații generale cu privire la sursele lor de finanțare în general, structura lor organizatorică, de conducere și în rândul membrilor, precum și obiectul de activitate statutar.

Autoritățile publice cu atribuții de reglementare în domeniul protecției consumatorilor pot desemna, e pe domeniul de competență pe care are atribuții, entități calificate în scopul introducerii de acțiuni în reprezentare internă .

Entitatea calificată, atunci când introduce o acțiune în reprezentare, trebuie să furnizeze instanței suficiente informații despre consumatorii vizați de acțiunea în reprezentare. Informațiile respective trebuie să permită instanței să stabilească dacă este competentă și care este actul normativ aplicabil.

Entitățile calificate sunt în măsură să solicite măsuri de încetare și măsuri reparatorii în cadrul unei singure acțiuni în reprezentare. Acestea au drepturile și obligațiile unei părți reclamante în procedură. Instanța judecătorească poate să decidă să respingă cauzele vădit nefondate de îndată ce a primit informațiile necesare pentru a-și motiva decizia.

#### *Articolul 17. Celeritate procedurală*

Termenele scurte pentru obținerea măsurilor de încetare, respectiv 15 zile pentru măsurile de încetare în conformitate cu art. 8 și 3 zile pentru cele în conformitate cu articolul 8 alin. (1) lit. a), sunt fundamentate din mai multe perspective, inclusiv din perspectiva Codului de Procedură Civilă din Republica Moldova (pentru 15 zile: art. 69, 84, 190, 236, 268, 389, 425, 489 și pentru 5 zile: art. 278/13, 315, 348 alin. (3), 353) și a principiilor generale de justiție și eficiență în administrarea justiției: principiul celerității procesului; urgența situațiilor de încălcare a drepturilor consumatorilor; precum și dreptul la un proces echitabil.

Termenele scurte contribuie la eficiența sistemului judiciar, facilitând o administrare mai rapidă a justiției și reducând povara instanțelor cu dosarele care implică drepturile consumatorilor. Aceasta poate duce la economii semnificative de timp și resurse, atât pentru instanțe, cât și pentru părți.

Măsurile de încetare includ măsuri definitive și măsuri provizorii. Măsurile provizorii ar putea include măsuri temporare, măsuri asigurătorii și măsuri preventive pentru a pune capăt unei practici în desfășurare sau pentru a interzice o practică în cazul în care aceasta nu a avut loc, însă există riscul să aducă consumatorilor prejudicii grave sau ireversibile.

Ca element nou, proiectul de lege stabilește că pentru ca o entitate calificată să solicite o măsură de încetare, consumatorii la nivel individual **nu sunt obligați să își exprime consimțământul** de a fi reprezentați de entitatea calificată.

Entitățile calificate care introduc acțiuni în reprezentare pentru obținerea de măsuri reparatorii **trebuie să obțină, în scris, la nivel individual, de la consumatorii vizați de respectiva acțiune în reprezentare, în termen de 30 de zile de la introducerea acestei acțiuni**, consimțământul atât cu privire la posibilitatea de a fi sau nu reprezentați de entitatea calificată în cadrul acțiunii în reprezentare respective cât și la acceptarea sau nu ca rezultatul acțiunii de reprezentare să fie obligatoriu pentru ei.

Atunci când consumatorii își exprimă consimțământul de a fi reprezentați de o entitate calificată într-o acțiune în reprezentare pentru obținerea de măsuri reparatorii, aceștia nu mai pot fi

reprezentați în alte acțiuni în reprezentare având același obiect și împotriva aceluiași comerciant, și nici nu pot introduce acțiuni individuale având același obiect și împotriva aceluiași comerciant.

O măsură reparatorie dă dreptul consumatorilor să beneficieze de remedierile prevăzute în respectiva măsură reparatorie fără a fi nevoie să introducă o acțiune separată.

Atunci când o măsură reparatorie nu specifică consumatorii la nivel individual care au dreptul să beneficieze de remedierile prevăzute în măsura reparatorie, aceasta descrie cel puțin grupul de consumatori care are dreptul să beneficieze de respectivele remedieri.

De asemenea, proiectul de lege pune accent pe transparență și informare, impunând obligația entităților calificate și a comercianților de a furniza informații adecvate consumatorilor cu privire la acțiunile în reprezentare și stadiul acestora. Această abordare accentuează importanța comunicării eficiente și a accesului la informație pentru consumatori.

#### **Articolul 10. Finanțarea acțiunilor în reprezentare pentru obținerea de măsuri reparatorii**

Entitățile calificate trebuie să fie pe deplin **transparente** față de instanțele judecătorești **cu privire la sursa de finanțare** a activității lor în general și cu privire la sursa fondurilor care sprijină o anumită acțiune în reprezentare pentru obținerea de măsuri reparatorii. Această transparență este necesară pentru a permite instanțelor judecătorești să evalueze dacă finanțarea de către un terț îndeplinește condițiile prevăzute în prezenta lege, dacă ar putea exista un conflict de interese între finanțatorul terț și entitatea calificată care să prezinte un risc de abuz de procedură, și dacă finanțarea de către un terț care are un interes economic în introducerea sau în rezultatul acțiunii în reprezentare pentru obținerea de măsuri reparatorii ar îndepărta acțiunea de reprezentare de protejarea intereselor colective ale consumatorilor.

În cazul în care se confirmă un conflict de interese, instanța judecătorească poate lua măsuri adecvate, precum obligarea entității calificate să refuze sau să schimbe finanțarea respectivă și, dacă este necesar, să nu recunoască calitatea procesuală a entității calificate sau să declare inadmisibilă o anumită acțiune în reprezentare pentru obținerea de măsuri reparatorii.

#### **Articolul 11. Tranzacții privind remedierile**

Entitatea calificată și comerciantul pot propune împreună instanței judecătorești o tranzacție privind remedierile pentru consumatorii vizați.

De asemenea, instanța judecătorească poate invita comerciantul și entitatea calificată care a introdus acțiunea în reprezentare pentru obținerea de măsuri reparatorii să înceapă negocieri cu scopul de a încheia o tranzacție cu privire la remedieri de care urmează să beneficieze consumatorii vizați de acțiunea în reprezentare.

Instanța judecătorească poate să refuze aprobarea unei tranzacții atunci când consideră că tranzacția este inechitabilă.

Tranzacțiile aprobate sunt obligatorii pentru entitatea calificată și pentru comerciant. Fiecare consumator vizat are posibilitatea de a accepta o tranzacție sau de a refuza ca rezultatul tranzacției să fie obligatoriu pentru el.

#### **Articolul 13. Informații privind acțiunile în reprezentare**

Asigurarea informării consumatorilor cu privire la o acțiune în reprezentare este esențială pentru succesul acțiunii respective. Entitățile calificate trebuie să informeze, pe site-urile lor web, consumatorii cu privire la acțiunile în reprezentare pe care au decis să le introducă la instanța judecătorească, la stadiul acțiunilor în reprezentare deja introduse și la rezultatele respectivelor acțiuni în reprezentare, pentru a permite consumatorilor să ia o decizie în cunoștință de cauză cu privire la posibilitatea de a participa la o acțiune în reprezentare și de a întreprinde demersurile necesare în timp util.

De asemenea, consumatorii trebuie informați despre deciziile definitive care prevăd măsuri de încetare, măsuri reparatorii sau tranzacții aprobate, despre drepturile lor în urma constatării existenței unei încălcări, precum și despre orice demers ulterior care trebuie întreprins de consumatorii vizați de acțiunea în reprezentare, mai ales în legătură cu obținerea de remedieri.

#### **Articolul 15. Efectele deciziilor definitive**

Decizia definitivă a unei instanțe judecătorești sau a autorităților administrative privind existența unei încălcări ce aduce atingere intereselor colective ale consumatorilor poate fi folosită de către

toate părțile drept probă în contextul oricărei alte acțiuni în fața instanțelor lor judecătorești sau a autorităților lor administrative prin care se urmărește obținerea de măsuri reparatorii împotriva aceluiași comerciant și pentru aceeași practică.

O acțiune în reprezentare pendinte pentru obținerea de măsuri de încetare sau pentru obținerea unei măsuri reparatorii are ca efect suspendarea sau întreruperea termenelor de prescripție aplicabile consumatorilor vizați de acțiunea în reprezentare, astfel încât respectivii consumatori, indiferent dacă acționează în nume propriu sau dacă sunt reprezentați de o entitate calificată, să nu fie împiedicați să introducă ulterior o acțiune pentru obținerea de măsuri reparatorii privind presupusa încălcare din cauza expirării termenelor de prescripție în cursul acțiunii în reprezentare pentru obținerea de măsuri de încetare.

#### **Articolul 18. Înfrățirea elementelor de probă**

Elementele de probă sunt esențiale pentru a stabili dacă o acțiune în reprezentare pentru obținerea de măsuri de încetare sau de măsuri reparatorii este bine întemeiată. Entitățile calificate au dreptul de a solicita instanței judiciare să oblige comerciantul să înfrățeze elementele de probă care sunt relevante pentru cererea lor. Pe de altă parte, comerciantul are dreptul similar de a solicita elemente de probă care se află sub controlul entității calificate.

#### **Articolul 14. Baze de date electronice**

De remarcat este și instituirea unei baze de date electronice naționale, care ar fi accesibilă publicului și care ar furniza informații despre acțiunile în reprezentare și entitățile calificate. Această inițiativă reflectă eforturile de modernizare și digitalizare a sistemului juridic, facilitând accesul la informație și promovând transparența procesului.

Pe lângă aceste aspecte, proiectul de lege conține prevederi referitoare la sancțiuni pentru nerespectarea măsurilor dispuse de instanță și pentru alte contravenții, evidențiind dorința de a asigura respectarea legii și de a descuraja practicile comerciale injuste.

Conceptul propus prin prezentul proiect, vine să asigure societății accesul la apărarea colectivă a drepturilor consumatorului, ceea ce reprezintă un pas semnificativ în direcția consolidării protecției consumatorilor și a îmbunătățirii accesului acestora la remedierea prejudiciilor suferite. Prin abordarea comprehensivă și prin introducerea unor elemente noi și inovatoare, acesta își propune să asigure un cadru juridic robust și eficient pentru rezolvarea litigiilor în domeniul drepturilor consumatorilor.

### **3.2. Opțiunile alternative analizate și motivele pentru care acestea nu au fost luate în considerare**

Opțiuni alternative nu au fost identificate, or în lipsa unei intervenții în partea de protecție intereselor colective ale consumatorilor se va contura lipsa măsurilor de protecție a drepturilor și intereselor consumatorilor.

Subsecvent, amintim că față de un comerciant, consumatorul se găsește într-o poziție de inferioritate prin aceea că trebuie să se țină cont de faptul că un consumator este mai puțin informat, mai slab din punct de vedere economic și mai puțin experimentat din punct de vedere juridic decât cocontractantul său.

Astfel, se consideră imperativă adoptarea proiectului de lege propus, ceea ce ar completa cadrul normativ existent.

## **4. Analiza impactului de reglementare**

### **4.1. Impactul asupra sectorului public**

Proiectul de lege nu are impact structural și instituțional asupra sistemului administrației publice.

### **4.2. Impactul financiar și argumentarea costurilor estimative**

Implementarea proiectului de lege implică costuri financiare, pentru promovarea și aplicarea legii și alte nevoi operaționale, în special pentru sprijin financiar acordat entităților calificate (nonprofit) prin alocarea de buget special. Or în conformitate cu art. 40 alin. (3) din Legea nr. 105/2003 privind protecția consumatorilor, „*Programele, proiectele și activitățile de informare a consumatorilor propuse de asociațiile obștești de consumatori de utilitate publică pot fi finanțate de stat, conform legii, în cazul în care asociațiile respective:*

a) *acționează exclusiv în numele și în interesul consumatorilor;*



*b) sunt economic independente de producători, importatori, distribuitori și vânzători.”*

În subsidiar, alin. (4) al aceluiași articol „*Procedura finanțării prevăzută la alin. (3) se stabilește și se aprobă de Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării, care monitorizează utilizarea mijloacelor financiare alocate pentru scopuri de informare a consumatorilor. Criteriile pentru determinarea volumului de finanțare sunt:*

- a) volumul și numărul de publicații diseminate în scopul protecției consumatorilor;*
- b) periodicitatea campaniilor informaționale desfășurate pentru consumatori;*
- c) numărul de acțiuni înaintate în instanțele judecătorești în scopul protecției consumatorilor;*
- d) deținerea unui birou de consultanță sau a unei linii telefonice directe pentru consultarea consumatorilor din cel puțin o treime de unități administrative teritoriale.”*

Respectiv, chiar dacă la momentul de față MDDE nu deține programe de finanțare a asociațiilor de consumatori, nu exclus faptul că odată cu intrarea în vigoare a legii, va fi exprimat interesul/solicitări privind finanțarea activității acestor organizații.

Costul acestor finanțări va fi estimat în dependență de:

1. Numărul de entități calificate înregistrate;
2. Activitățile pentru care entitățile urmează să solicite finanțare;
3. Opinia Ministerului Finanțelor.

#### 4.3. Impactul asupra sectorului privat

Proiectul de lege nu are impact asupra sectorului privat

#### 4.4. Impactul social

Proiectul de lege nu are impact social

##### 4.4.1. Impactul asupra datelor cu caracter personal

Proiectul de lege nu are impact asupra datelor cu caracter personal

##### 4.4.2. Impactul asupra echității și egalității de gen

Proiectul de lege nu are impact asupra echității și egalității de gen

#### 4.5. Impactul asupra mediului

Proiectul de lege nu are impact asupra mediului

#### 4.6. Alte impacturi și informații relevante

Consumatorii vor resimți impacturile noilor reglementări odată cu punerea în aplicare a prevederilor proiectului de lege, drept urmare a ajustării cadrului normativ național și a creșterii nivelului general de protecție a acestora.

Prin organizarea în acțiuni colective, consumatorii devin mai puternici în fața entităților comerciale. Acest lucru poate conduce la îmbunătățirea condițiilor de contractare, la obținerea de despăgubiri pentru prejudiciile suferite și la implementarea de schimbări în practicile comerciale abuzive sau incorecte. Prin stabilirea unor reguli privind acțiunile colective, contribuim la descurajarea și sancționarea practicilor comerciale care încalcă drepturile consumatorilor sau care sunt dăunătoare pentru aceștia. Prin aceasta se promovează o piață mai echitabilă și mai transparentă, în care operatorii economici sunt motivați să respecte normele legale și etice.

### 5. Compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE

Proiectul de lege transpune Directiva (UE) 2020/1828 a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2020 privind acțiunile în reprezentare pentru protecția intereselor colective ale consumatorilor și de abrogare a Directivei 2009/22/CE.

#### 5.1. Măsuri normative necesare pentru transpunerea actelor juridice ale UE în legislația națională

##### a) obiectivele actului juridic al UE:

Potrivit art. 1 alin. (1) din Directivă, „Prezenta directivă stabilește norme menite să asigure faptul că în toate statele membre este disponibil un mecanism pentru acțiunile în reprezentare pentru protecția intereselor colective ale consumatorilor, oferind totodată garanții adecvate pentru evitarea abuzului de procedură. Scopul prezentei directive este acela ca, prin atingerea unui nivel ridicat de protecție a consumatorilor, să contribuie la buna funcționare a pieței interne prin apropierea anumitor aspecte ale actelor cu putere de lege și ale actelor administrative ale statelor membre

privind acțiunile în reprezentare. În acest scop, prezenta directivă urmărește, de asemenea, să îmbunătățească accesul consumatorilor la justiție”.

**b) gradul de transpunere a actului juridic al UE:**

Proiectul de lege asigură transpunerea primară parțială a Directivei (UE) nr. 2020/1828

Transpunerea totală a Directivei va fi asigurată pe măsură transpunerii actelor din Anexa nr. 1 la aceasta în legislația națională, inclusiv ulterior aderării RM la UE.

**c) argumentarea introducerii unor reglementări care nu sunt prevăzute expres în actul juridic al UE și/sau care depășesc cerințele minime stabilite de acesta:**

Prin proiectul de lege se include o normă suplimentară care prevede un mecanism de remunerare din partea consumatorilor parte a unei acțiuni de reprezentare colectivă. Astfel, art. 10 stipulează:

„(8) După caz, o entitate calificată poate solicita consumatorilor, care și-au exprimat în mod expres consimțământul dorința ca respectiva entitate să-i reprezinte într-o acțiune colectivă pentru obținerea de măsuri reparatorii individuale, o remunerare pentru includerea în grupul pentru acțiune colectivă respectivă, care nu poate depăși 10% din cuantumul prevăzut de hotărârea judecătorească.”

În context, pentru proiect a fost elaborat tabelul de concordanță.

**5.2. Măsuri normative care urmăresc crearea cadrului juridic intern necesar pentru implementarea legislației UE**

Se promovează proiectul de lege în vederea implementării legislației UE privind acțiunile în reprezentare pentru protecția intereselor colective ale consumatorilor

**6. Avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ**

În scopul respectării prevederilor Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, elaborarea prezentului proiect de lege a fost demarată odată cu publicarea pe pagina web-oficială a Ministerului Dezvoltării Economice și Digitalizării la compartimentul Transparență Decizională - Anunțuri privind consultări publice și pe platforma [www.particip.gov.md](http://www.particip.gov.md) a anunțului de inițiere prin care se solicită implicarea tuturor subiecților interesați prin prezentarea propunerilor de rigoare asupra proiectului de lege.

Totodată, în temeiul art. 29 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, proiectul și toate actele aferente au fost remise spre examinare preliminară autorităților publice interesate prin scrisoarea MDED nr. 16/2 – 2083 din 04.07.2024.

Așadar, Curtea Supremă de Justiție și Curtea de Apel Chișinău au exprimat susținerea proiectului actului normativ promovat , invocând că acesta ar reprezenta un pas important în consolidarea drepturilor și protecției consumatorilor în Republica Moldova, contribuind la sporirea eficienței pieței interne și asigurarea unei concurențe loiale și transparente.

Totodată, Inspectoratul de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare și Protecția Consumatorilor a prezentat recomandări asupra proiectului, acestea fiind incluse în versiunea definitivată.

Subsecvent, Ministerul Justiției a informat MDED despre faptul că „*își rezervă dreptul de a se expune asupra proiectului de lege privind acțiunile în reprezentare pentru protecția intereselor colective ale consumatorilor după definitivarea acestuia potrivit avizelor, expertizei de compatibilitate cu legislația UE și rezultatelor consultărilor publice*”.

**7. Concluziile expertizelor**

Proiectul de lege urmează a fi supus expertizei de compatibilitate cu legislația UE, în conformitate cu prevederile art. 35 al Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative.

Totodată, în conformitate cu prevederile art. 36 și 37 din Legea nr. 100/2017, proiectul de lege urmează a fi supus expertizei anticorupție și expertizei juridice la etapa finală, după definitivarea proiectului actului normativ potrivit avizelor, expertizei de compatibilitate cu legislația UE și rezultatelor consultărilor publice.

**8. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent**

Adoptarea și punerea în aplicare a prevederilor proiectului impune necesitatea modificării și completării Codului de procedură civilă, Codului Contravențional, Legii nr. 105/2003 privind protecția consumatorilor și Legii taxei de stat nr. 213/2023.

#### **9. Măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ**

Implementarea proiectului de lege se va iniția odată cu intrarea în vigoare a acesteia, răsfrângându-se asupra tuturor consumatorilor și asociațiilor de consumatori eligibile din Republicii Moldova.

Odată cu aprobarea proiectului, MDED va publica un comunicat pe pagina web oficială a ministerului, cât și va aduce la cunoștința părților interesate despre actul aprobat.

Actul normativ va fi publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

*Monitorizarea se va efectua în baza următorilor indicatori de performanță:*

1. numărul cererilor de reprezentare înaintate de către consumatori;
2. numărul de adresări în instanțele de judecată din partea entităților calificate;
3. numărul de hotărâri judecătorești privind protecția intereselor colective ale consumatorilor;
4. numărul entităților calificate înregistrate.

**Secretar de stat**

**Cristina CEBAN**