



CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

Str. Dimitrie D. Gerota nr. 7-9, sector 2, București, cod poștal: 020027

Telefoane: 021.310.23.56, 021.316.31.34 Fax: 021.316.31.31

021.310.23.57, 021.316.31.33

Cod fiscal: 10464660

E-mail: ces@ces.ro

www.ces.ro

Membru fondator al Asociației Internaționale a Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare (AICESIS)
Membru al Uniunii Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare Francofone (UCESIF)

„Consiliul Economic și Social este organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare.” (Art. 141 din Constituția României revizuită)

Nr. 4520/01.07.2026

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru compensarea financiară a consumatorilor de credit prejudiciați ca urmare a unor practici anticoncurențiale (b399/17.06.2026)

În temeiul art. 2 alin. (1) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și art. 11 lit. a) din Regulamentul de organizare și funcționare, Consiliul Economic și Social a fost sesizat cu privire la avizarea *propunerii legislative pentru compensarea financiară a consumatorilor de credit prejudiciați ca urmare a unor practici anticoncurențiale (b399/17.06.2026)*.

CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

În temeiul art. 5 lit. a) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în ședința din data de 1.07.2026, desfășurată online, conform prevederilor Hotărârii Plenului nr.86/17.05.2022, avizează **NEFAVORABIL** prezentul proiect de act normativ, cu următoarea **motivare**:

- propunerea legislativă prezintă deficiențe structurale majore de claritate, proporționalitate și coerență juridică, cu impact direct asupra securității juridice și a aplicării uniforme a legii;
- inițiativa își propune să implementeze un mecanism de compensare a consumatorilor în cazul existenței unei decizii administrative care să constate existența unor presupuse practici anticoncurențiale sau a unor erori de calcul al dobânzilor aplicate. Însă, în lipsa impunerii unui caracter definitiv al actului

administrativ, propunerea creează incertitudine juridică, în condițiile în care actul administrativ ar fi desființat de instanță, iar consumatorii ar trebui să returneze banii solicitați. Existența unei practici anticoncurențiale nu echivalează în mod automat, pentru fiecare contract individual, cu existența, întinderea și certitudinea unui prejudiciu concret. Aceste elemente trebuie determinate printr-o analiză individualizată, pe baza contractului, perioadei, indicelui aplicabil, sumelor achitate, conduitei creditorului și legăturii de cauzalitate;

- propunerea prezintă numeroase vicii de constituționalitate, precum:
 - nerespectarea principiilor predictibilității și securității raporturilor juridice, în temeiul prevederilor art. 1 alin. 5 din Constituție coroborat cu prevederile Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată;
 - potrivit art. 1 alin. 5 din Constituție, principiul respectării legii a fost interpretat în sensul că include și exigența privind calitatea actelor normative, respectiv obligația ca acestea să fie clare, precise și previzibile, astfel încât destinatarii lor să le poată aplica în mod coerent și unitar;
 - în aplicarea acestui principiu constituțional, normele de tehnică legislativă impun fundamentarea temeinică a soluțiilor legislative, coerența și corelarea cu legislația existentă (art. 6 alin. 1 și alin. 3, art. 13, art. 16), precum și claritatea și inteligibilitatea normelor (art. 8 alin. 4 și art. 36 alin. 1), iar nerespectarea acestora conduce la instabilitate legislativă și afectează securitatea raporturilor juridice;
- lipsa motivării reale a proiectului și lipsa unui studiu de impact:
 - motivarea adecvată a unui proiect de lege constituie un element esențial pentru asigurarea calității reglementării, pentru evaluarea necesității și proporționalității soluțiilor legislative propuse, precum și pentru exercitarea controlului de constituționalitate;
 - în cazul de față, deși expunerea de motive invocă existența unor practici anticoncurențiale constatate în urma unei investigații a Consiliului Concurenței și subliniază faptul că utilitatea și oportunitatea intervenției legislative ar deriva din „celeritatea cu care trebuie corijată nedreptatea dovedită oficial” suferită de consumatori, motivarea se limitează, în esență, la prezentarea unui context factual și la afirmații generale privind prejudicierea consumatorilor și necesitatea intervenției;
 - astfel, expunerea de motive nu explică modul în care mecanismul propus se corelează cu cadrul existent în materia dreptului concurenței și al protecției

consumatorilor și nu justifică de ce mecanismele deja disponibile ar fi insuficiente pentru repararea prejudiciilor. De asemenea, aceasta nu conține o evaluare concretă a impactului economic al măsurilor propuse asupra instituțiilor de credit, deși inițiativa presupune obligații generalizate de recalculare și restituire;

- totodată, expunerea de motive nu prezintă o evaluare a proporționalității măsurilor propuse, limitându-se la afirmații generice (ex. propunerea reprezintă un „act de dreptate”, „un mecanism just pentru ambele părți”), fără o fundamentare tehnică adecvată;
 - în plus, argumentația pornește de la premisa că prejudiciul consumatorilor este deja stabilit în mod cert, reținând că aceștia ar avea „toate dovezile și argumentele legale necesare” pentru a constata prejudiciul, deși sancțiunile aplicate de Consiliul Concurenței nu beneficiază, anterior rămânerii definitive, de o prezumție absolută de temeinicie. Mai mult, la acest moment nu există disponibilă public decizia motivată a Consiliului Concurenței pentru a înțelege care sunt faptele, normele încălcate și eventualul mod în care consumatorii ar fi fost prejudiciați. O asemenea abordare ignoră exigențele privind prezumția de nevinovăție și caracterul nefinal al actelor administrative susceptibile de contestare, amplificând riscul unor intervenții legislative care operează anterior stabilirii definitive a răspunderii;
 - în consecință, expunerea de motive nu îndeplinește exigențele de fundamentare impuse de Legea nr. 24/2000, întrucât nu oferă o analiză suficientă, completă și obiectivă a necesității, oportunității și impactului reglementării. Această deficiență afectează calitatea legii, în componenta referitoare la cerințele de claritate, previzibilitate și fundamentare a normelor juridice;
- probleme structurale ale mecanismului de compensare:
 - propunerea legislativă prezintă o serie de deficiențe structurale de natură să afecteze previzibilitatea și aplicabilitatea unitară a mecanismului de compensare, între care:
 - lipsa caracterului definitiv al actului administrativ (art. 3, art. 4):
 - propunerea nu condiționează declanșarea mecanismului de compensare de existența unui „act administrativ” care a rămas definitiv (prin necontestare sau prin confirmare de către instanță). Astfel, există riscul activării mecanismului de compensare în baza unor acte administrative care nu au caracter

- definitiv, respectiv care sunt susceptibile de contestare sau se află în curs de verificare judiciară. Mai mult, în cazul în care actul administrativ este anulat de instanță, se poate ajunge în situații dificil de corectat sau ireversibile (ex. returnarea unor sume de către consumatori, alte litigii cu privire la creanță, etc.);
- utilizarea unor concepte insuficient determinate
 - propunerea utilizează concepte insuficient determinate, precum „indicele de referință ajustat” (art. 2 lit. h) sau „erori de calcul al dobânzii aplicate în derularea contractului de credit” (art. 1);
 - indicele de referință ajustat este definit generic, fără a preciza autoritatea competentă să îl determine și nici criteriile obiective de calcul care urmează a fi avute în vedere, ceea ce face dificilă anticiparea modului concret de aplicare a normei și a impactului acesteia asupra raporturilor contractuale, cu consecința potențială a multiplicării litigiilor, inclusiv pe aspecte tehnice complexe;
 - în lipsa unei definiții a noțiunii de „eroare de calcul al dobânzii”, există riscul unei interpretări și aplicări neunitare a prevederilor legii, cu posibilitatea extinderii nejustificate a mecanismului de compensare și a regimului sancționator sever asupra unor situații care nu au caracter sistemic (erori minore/punctuale);
 - inadecvarea mecanismului de compensare pentru toate ipotezele reglementate:
 - deși propunerea pleacă de la premisa că prejudiciul poate rezulta atât din practici anticoncurențiale, cât și din erori de calcul al dobânzii, mecanismul de compensare este construit exclusiv în jurul corectării indicelui de referință (recalcularea obligațiilor contractuale prin aplicarea indicelui de referință ajustat), dar introduce și posibilitatea unor decizii ale ANPC. Această neclaritate legislativă, cu atât mai mult cu cât ANPC nu are atribuții în materia legislației concurenței, generează lipsă de securitate și predictibilitate a cadrului juridic;
 - suspendarea efectelor dobânzii variabile (art. 4 alin. 2)

- norma este neclară în ceea ce privește modul de aplicare, respectiv elementele asupra cărora operează suspendarea. Această lipsă de claritate generează incertitudine cu privire la obligațiile de plată ale consumatorilor, cu consecința potențială a multiplicării litigiilor;
- incoerențe procedurale (art. 5):
 - mecanismul de compensare prezintă incoerențe, inclusiv în ceea ce privește termenele aplicabile și succesiunea etapelor procedurale, care creează dificultăți de aplicare și un risc sporit de interpretare divergentă și aplicare neuniformă a legii, cu impact direct asupra securității raporturilor juridice;
 - totodată, procedura creează o tensiune între obligația instituției de credit de a recalcula obligațiile și de a repara prejudiciul și faptul că eficacitatea mecanismului depinde de acceptarea individuală a consumatorului. Această situație poate conduce la întâzieri în remedierea prejudiciului, la creșterea numărului de litigii, precum și la aplicarea neuniformă a legii, în funcție de conduita individuală a consumatorilor aflați în situații comparabile;
 - în aceste condiții, mecanismul propus nu respectă exigențele de claritate, precizie și previzibilitate care decurg din art. 1 alin. (5) din Constituție, astfel cum acestea au fost dezvoltate în jurisprudența Curții Constituționale, aspect de natură să atragă neconstituționalitatea dispozițiilor analizate;
- necorelare cu restul actelor normative în vigoare:
 - potrivit art. 13–17 din Legea nr. 24/2000, orice act normativ trebuie să se integreze coerent în ansamblul legislației, să fie corelat cu reglementările existente, să evite paralelismele și să respecte principiul unicității reglementării în materie;
 - în forma actuală, propunerea legislativă ridică serioase probleme de compatibilitate cu aceste exigențe, întrucât instituie un mecanism de compensare și de determinare a prejudiciului, fără o corelare explicită și adecvată cu cadrul legal deja existent, în principal în materia dreptului concurenței (OUG nr. 170/2020);
 - astfel, potrivit prevederilor OUG nr. 170/2020:

- existența unei încălcări a legislației în materie de concurență este stabilită în mod irefragabil numai în baza unei decizii definitive a autorității de concurență sau a unei hotărâri judecătorești definitive (art. 9);
- instanța judecătorească are competența de a evalua în concret prejudiciul, inclusiv prin utilizarea a două prezumții relative care pot fi răsturnate de autorul încălcării (art. 16);
- prin contrast, propunerea legislativă analizată:
 - condiționează acordarea compensării de existența unui act administrativ emis de o autoritate;
 - instituie un mecanism de acoperire a prejudiciului standardizat pentru consumatori;
 - predetermină în mod substanțial atât existența, cât și cuantumul prejudiciului, prin raportare la un mecanism administrativ, ceea ce conduce la diminuarea rolului instanței de a evalua în concret fiecare situație.
- în plus, propunerea legislativă creează un mecanism paralel de reparare a prejudiciului, coexistând cu acțiunile în despăgubire reglementate de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 170/2020 privind acțiunile în despăgubire în cazurile de încălcare a dispozițiilor legislației în materie de concurență, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996, fără a clarifica raportul dintre aceste instrumente;
- în aceste condiții, proiectul nu respectă cerințele de integrare, coerență și sistematizare a legislației prevăzute de art. 13–17 din Legea nr. 24/2000, afectând claritatea și previzibilitatea cadrului normativ și ridicând, în mod corelativ, probleme din perspectiva art. 1 alin. (5) din Constituție;
- nerespectarea principiului proporționalității prevăzut de art. 53 din Constituție:
 - principiul proporționalității presupune ca orice măsură adoptată de legiuitor să fie adecvată, necesară și proporțională în raport cu scopul urmărit;
 - în cazul de față, deși obiectivul declarat al reglementării este unul legitim, respectiv protecția consumatorilor prejudiciați, modul de configurare a mecanismului de compensare ridică probleme din perspectiva proporționalității, în condițiile în care proiectul tratează în mod unitar situații fundamental diferite, respectiv:
 - practici anticoncurențiale, care au, de regulă, natură sistemică;

- erori de calcul ale dobânzii aplicate în derularea contractului de credit, care pot avea caracter punctual și operațional;
 - prin aplicarea aceluiași mecanism juridic unor situații diferite ca natură și gravitate, propunerea legislativă nu asigură o diferențiere adecvată a tratamentului juridic și nu permite adaptarea măsurilor la specificul fiecărei situații;
 - în consecință, măsurile instituite depășesc ceea ce este necesar pentru atingerea scopului urmărit și nu asigură un just echilibru între interesul de protecție a consumatorilor și drepturile și interesele legitime ale instituțiilor de credit, contravenind cerinței de proporționalitate prevăzute de art. 53 din Constituție. În măsura în care este instituit un mecanism de compensare cu caracter generalizat, fără diferențieri adecvate și fără o corelare suficientă între situația de fapt și intensitatea măsurilor, ingerința în libertatea economică și în dreptul de proprietate este disproporționată;
 - de asemenea, regimul sancționator prevăzut la art. 6 nu este corelat în mod adecvat cu natura încălcării, gravitatea faptei și prejudiciul efectiv produs. În lipsa unei diferențieri între tipurile de încălcări, de la erori punctuale până la practici anticoncurențiale, nivelul sancțiunilor poate conduce la sancționarea excesivă, inclusiv în cazul unor erori minore sau non-sistemice;
- afectarea dreptului de proprietate și a libertății economice (art. 44 și art. 45 din Constituție):
- mecanismul de compensare instituit de proiect generează o ingerință semnificativă atât în libertatea economică, cât și în dreptul de proprietate al instituțiilor de credit. Această ingerință rezultă, în primul rând, din lipsa unei mențiuni exprese privind caracterul definitiv al actului administrativ în baza căruia se declanșează mecanismul de compensare, ceea ce introduce un nivel ridicat de incertitudine juridică și poate conduce la obligarea instituțiilor de credit de a recalcula obligațiile de plată, anterior stabilirii definitive a existenței unei încălcări a prevederilor legale și a unui prejudiciu;
 - lipsa unei metodologii de calcul pentru „indicele de referință ajustat”, utilizat ca soluție de compensare, generează imprevizibilitate și poate afecta în mod semnificativ substanța raporturilor contractuale, dezechilibrând poziția juridică a părților. În aceste condiții, reglementarea afectează libertatea economică, prin limitarea posibilității instituțiilor de credit de a-și organiza activitatea și de a-și

valorifica în mod previzibil creanțele, fiind disproporționată în raport cu scopul urmărit;

- de asemenea, lipsa de claritate a dispoziției privind suspendarea efectelor dobânzii variabile de la momentul declanșării mecanismului și până la soluționarea cererii, pe cale amiabilă sau judecătorească (art. 4 alin. 2), generează incertitudine cu privire la întinderea obligațiilor contractuale și afectează dreptul instituțiilor de credit de a valorifica creanțele rezultate din contractele de credit;
- regimul sancționator instituie, la rândul său, o presiune suplimentară asupra exercitării activității economice, în condițiile în care nu este calibrat în funcție de natura încălcării, gravitatea faptei și prejudiciul efectiv, putând conduce la afectarea semnificativă a patrimoniului operatorilor economici;
- în concluzie:
 - propunerea legislativă afectează securitatea raporturilor juridice, întrucât intervine asupra unor contracte de credit aflate în derulare sau chiar asupra unor raporturi contractuale deja executate, prin recalcularea obligațiilor și modificarea efectelor economice ale unor clauze contractuale. Intervenția legiuitorului în contracte poate fi justificată numai în condiții stricte, cu respectarea principiului proporționalității, a previzibilității legii și a dreptului părților la un proces echitabil. În forma propusă, mecanismul riscă să transforme o constatare administrativă generală într-un temei direct de revizuire contractuală, fără suficiente garanții procedurale;
 - în legătură cu suspendarea efectelor clauzei referitoare la dobânda variabilă de la data depunerii solicitării de către debitor sau pe perioada desfășurării procesului, o asemenea suspendare, operată prin efectul legii, poate afecta grav echilibrul contractual și dreptul de proprietate al creditorului asupra creanței. Creanța este un bun protejat, iar lipsirea temporară a creditorului de posibilitatea de a aplica o clauză contractuală nu poate fi dispusă automat, fără o verificare prealabilă a temeiniciei cererii și fără intervenția unei autorități competente sau a instanței;
 - din perspectiva accesului la justiție, propunerea creează un dezechilibru procedural. Consumatorul are posibilitatea de a solicita recalcularea, iar în lipsa acordului poate sesiza instanța, însă efectele asupra contractului se produc anterior unei hotărâri judecătorești definitive. În același timp,

instituția de credit este obligată să formuleze o propunere de revizuire, să efectueze recalculări și să suporte consecințe economice semnificative, fără ca legea să stabilească suficient de clar cadrul contestării, standardul probator, modalitatea de determinare a prejudiciului și efectele unei eventuale anulări a actului administrativ care a stat la baza solicitării;

- noțiunea de „indice de referință ajustat” este insuficient determinată. Textul nu stabilește cine calculează acest indice, ce metodologie se aplică, ce autoritate validează formula, cum se asigură neutralitatea calculului, care este perioada vizată și cum se tratează situațiile în care nu se poate reconstitui cu certitudine un indice alternativ. Fără aceste clarificări, recalcularea obligațiilor contractuale poate deveni arbitrară, litigioasă și neunitară;
- de asemenea, definiția prejudiciului este problematică. Diferența dintre costul total al creditului suportat de debitor și costul recalculat prin aplicarea unui indice ajustat presupune o operațiune tehnică complexă, care nu poate fi redusă la o formulă generală. Este necesar să se determine dacă prejudiciul este cert, dacă a fost cauzat direct de practica anticoncurențială, dacă există alte elemente contractuale relevante, dacă au intervenit refinanțări, rambursări anticipate, conversii, restructurări sau modificări ale contractului și dacă debitorul a beneficiat deja de alte remedii;
- mecanismul propus riscă să dubleze sau să interfereze cu procedurile existente în materia concurenței, protecției consumatorilor și răspunderii civile. Constatarea unei practici anticoncurențiale poate fundamenta acțiuni în despăgubire, însă acestea trebuie exercitate în condițiile dreptului comun și ale legislației speciale aplicabile, cu respectarea dreptului la apărare al tuturor părților. O lege specială care instituie o procedură automată de compensare poate genera suprapuneri, contradicții și riscul unor despăgubiri multiple pentru același pretins prejudiciu;
- propunerea legislativă nu clarifică suficient raportul dintre actul administrativ de constatare, eventualele căi de atac împotriva acestuia și obligația de compensare. Dacă actul administrativ este contestat sau ulterior anulat, trebuie stabilite efectele asupra solicitărilor de recalculare deja formulate, asupra plăților efectuate și asupra

contractelor revizuite. În lipsa unor asemenea reguli, propunerea poate produce insecuritate juridică atât pentru consumatori, cât și pentru instituțiile de credit;

- protecția consumatorului nu poate fi desprinsă de necesitatea menținerii unui cadru predictibil pentru creditare, în care obligațiile contractuale, indicatorii de referință, supravegherea prudențială și competențele Băncii Naționale a României să fie corelate. O intervenție legislativă insuficient calibrată poate produce efecte sistemice, inclusiv creșterea incertitudinii contractuale și a costurilor viitoare ale creditării;
- termenele propuse sunt discutabile. Obligația de recalculare și formulare a unei propuneri într-un termen scurt poate părea favorabilă consumatorului, însă poate fi nerealistă în cazul unui număr mare de contracte, al unor perioade lungi de analiză și al unor calcule tehnice complexe. O procedură formal rapidă, dar insuficient fundamentată, poate genera noi litigii și poate întârzia, în fapt, repararea prejudiciilor reale;
- din perspectiva egalității de tratament, propunerea nu distinge suficient între debitori aflați în situații diferite. Sunt tratați similar consumatorii cu contracte în derulare, cei cu contracte stinse, cei care au refinanțat, cei care au rambursat anticipat, cei care au contestat deja anumite clauze și cei care au beneficiat de alte mecanisme de remediere. O astfel de abordare poate conduce la soluții inechitabile și la compensări care nu reflectă prejudiciul efectiv;
- protecția consumatorilor prejudiciați poate fi realizată prin mijloace mai adecvate și mai puțin intruzive: reglementarea unei proceduri speciale de informare a consumatorilor, facilitarea accesului la documente, instituirea unor mecanisme colective de reparare, clarificarea termenelor de prescripție, asigurarea cooperării între Consiliul Concurenței, ANPC și instanțe, precum și stabilirea unor reguli probatorii clare pentru acțiunile în despăgubire. Aceste soluții ar proteja consumatorii fără a afecta disproporționat securitatea contractelor și drepturile creditorilor.

Președinte,
Sterică FUDULEA