



Comisia pentru petiții

18.1.2022

COMUNICARE CĂTRE MEMBRI

Subiect: Petiția nr. 0221/2021, adresată de Argyro Papatryfonos, de cetățenie cipriotă, privind încălcarea de către legislația cipriotă a directivelor europene

1. Rezumatul petiției

Petiționara consideră că legislația cipriotă încalcă directivele UE, directivele Băncii Centrale Europene și drepturile fundamentale ale omului, omițând punerea în aplicare efectivă a dreptului UE. În special, petiționara denunță Legea privind transferul și ipotecarea bunurilor imobile din 1965 și modificările sale din 2014, 2018 și 2019. Petiționara explică faptul că această lege stabilește o procedură conform căreia instituțiile financiare utilizează clauze abuzive și rate ale dobânzii necontractuale în contractele de împrumut pentru a achiziționa proprietăți ipotecate și a trece la licitații fără proceduri judiciare sau necesitatea unui ordin judecătoresc. Ea reclamă faptul că această procedură privează cetățenii ciprioți de dreptul la un proces echitabil pentru a-și proteja proprietatea, întrucât legea exclude posibilitatea de a sesiza instanța pentru a obține un ordin provizoriu de înghețare a achiziției bancare până când instanțele decid cu privire la caracterul abuziv al contractului sau la cererile instituțiilor financiare. Petiționara denunță, de asemenea, procedurile parlamentare ale Comisiei parlamentare pentru finanțe ca fiind obscure și abuzive. Petiționara relatează că, de mai bine de doi ani, Comisia parlamentară pentru finanțe a avut proiecte de lege de armonizare în așteptare, în ciuda faptului că, în 2013, Comisia a inițiat proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva Ciprului pe motiv că autoritățile cipriote nu aplică efectiv Directiva 93/13/CEE (1) și Directiva 2005/19/CE (2). Comisia Europeană a reluat procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în iulie 2019.

2. Admisibilitate

Declarată admisibilă la 7 iunie 2021. Comisia a fost invitată să furnizeze informații [articolul 227 alineatul (6) din Regulamentul de procedură].

3. Răspunsul Comisiei, primit la 18 ianuarie 2022

Conform Directivei 93/13/CEE a Consiliului privind clauzele abuzive în contractele încheiate cu consumatorii¹, o clauză a contractului care nu s-a negociat individual se consideră ca fiind abuzivă în cazul în care, în contradicție cu cerința de bună credință, provoacă un dezechilibru semnificativ între drepturile și obligațiile părților care decurg din contract, în detrimentul consumatorului și, ca atare, nu va fi obligatorie. De asemenea, directiva prevede că consumatorii trebuie să aibă la dispoziție căi de atac eficace împotriva acestor clauze². Acest lucru include posibilitatea ca instanțele naționale să acorde măsuri provizorii pentru a opri sau a suspenda procedurile de executare până la evaluarea eventualului caracter abuziv al clauzelor contractuale pe care se bazează procedurile respective.

Cu privire la standardul de protecție în procedurile naționale, Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) a precizat că, în absența armonizării procedurilor naționale, normele procedurale detaliate de punere în aplicare a dreptului Uniunii privind consumatorii, cum ar fi Directiva 93/13/CEE a Consiliului, sunt chestiuni care se încadrează în ordinea juridică a fiecărui stat membru, în conformitate cu principiul autonomiei procedurale. Cu toate acestea, CJUE³ a subliniat faptul că respectivele norme procedurale trebuie să respecte două condiții: 1) nu ar trebui să fie mai puțin favorabile decât cele care reglementează situații interne similare (*principiul echivalenței*) și 2) ar trebui, în practică, să nu facă imposibilă sau extrem de dificilă exercitarea drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii (*principiul eficacității*)⁴.

CJUE a concluzionat că, din moment ce dezechilibrul dintre consumatori și comercianți poate fi corectat doar printr-o acțiune pozitivă întreprinsă la inițiativa unei părți terțe, instanțele naționale sunt cele care au obligația de a garanta eficacitatea drepturilor conferite consumatorilor prin Directiva 93/13/CEE a Consiliului. Din acest motiv, instanțele naționale au obligația de a evalua, din oficiu, dacă o dispoziție contractuală ce face obiectul directivei în cauză este abuzivă⁵. În special, CJUE a statuat că principiul eficacității se opune normelor de procedură naționale care fac imposibilă sau excesiv de dificilă invocarea de către consumatori a caracterului neobligatoriu al clauzelor contractuale abuzive⁶, inclusiv în cadrul procedurilor de executare.

¹Directiva 93/13/CEE a Consiliului din 5 aprilie 1993 privind clauzele abuzive în contractele încheiate cu consumatorii, JO L 95, 21.4.1993, pp. 29-34.

²A se vedea secțiunea 5 din Comunicarea Comisiei – Orientări privind interpretarea și aplicarea Directivei 93/13/CEE a Consiliului din 5 aprilie 1993 privind clauzele abuzive în contractele încheiate cu consumatorii, JO C 323, 27.9.2019, pp. 4-92, COM(2019) 5325 final.

³Pentru mai multe informații, a se vedea Comunicarea Comisiei – Orientări privind interpretarea și aplicarea Directivei 93/13/CEE a Consiliului privind clauzele abuzive în contractele încheiate cu consumatorii, JO C 323, 27.9.2019, p. 4: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2019.323.01.0004.01.ENG&toc=OJ:C:2019:323:TOC, în special secțiunea 5 privind căile de atac și garanțiile prevăzute la articolele 6 și 7 din directivă.

⁴a se consulta, în acest sens, hotărârile C-168/05 *Mostaza Claro*, punctul 24; C-40/08, *Asturcom Telecomunicaciones*, punctul 38; și cauza C-415/11, *Aziz*, punctul 50.

⁵A se vedea hotărârea pronunțată la 14 iunie 2012, *Banco Español de Crédito* (C-618/10, punctele 41-43 și jurisprudența citată). A se consulta și hotărârea pronunțată la 14 martie 2013, *Aziz* (C-415/11, punctul 46 și jurisprudența citată) și hotărârea din 18 februarie 2016, *Finanmadrid* (C-49/14, punctul 55).

⁶Principiul eficacității a fost aplicat în special în cauza C-618/10, *Banco Español de Crédito*, hotărârea din 14 iunie 2012, punctele 49-57 și punctul 1 din partea dispozitivă. A se vedea, de asemenea, cauza C-49/14, *Finanmadrid*.

În plus, CJUE⁷ a subliniat în repetate rânduri cât de important este să se poată recurge la măsuri provizorii, în special pentru a opri sau a suspenda executarea împotriva unui consumator, în timp ce Curtea evaluează caracterul abuziv al clauzelor contractuale relevante. Măsurile provizorii sunt deosebit de importante în cazul executării silite a locuinței consumatorului⁸, în special dacă implică evicțiuni, dar sunt relevante și pentru alte măsuri de executare. Ele pot fi esențiale nu doar pentru a suspenda procedura de executare împotriva consumatorilor, ci și în cazurile în care consumatorii introduc acțiuni în instanță pentru a solicita declararea nulității anumitor clauze contractuale⁹. În sfârșit, eficacitatea căilor de atac poate fi afectată nu numai de lipsa totală a măsurilor provizorii, ci și de faptul că este dificil pentru consumatori să aibă acces la aceste măsuri, având în vedere, de exemplu, termenele scurte, documentele care trebuie trimise sau garanțiile ori dovezile care trebuie furnizate. Directiva 2005/29/CE¹⁰ protejează consumatorii împotriva practicilor comerciale neloiale ale întreprinderilor care dăunează intereselor economice ale consumatorilor. Directiva se aplică unei „practici a întreprinderilor față de consumatori” în sensul articolului 2 litera (d) din Directiva 2005/29/CE. Ea conține dispoziții generale care interzic practicile înșelătoare și agresive ce afectează deciziile comerciale ale consumatorilor, sub rezerva unei evaluări de la caz la caz de către instanțele sau autoritățile naționale, completată de o listă de practici comerciale considerate neloiale în toate circumstanțele. Directiva nu stabilește nicio derogare privind prestarea de servicii juridice pentru consumatori¹¹.

În cazul Ciprului, Comisia a inițiat în 2013 o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva Ciprului pentru că autoritățile cipriote nu au pus în aplicare în mod eficient Directiva 93/13/CEE a Consiliului și Directiva 2005/29/CE.

De atunci, Comisia a ținut legătura cu Cipru, care a răspuns pozitiv la mai multe preocupări. Totuși, întrucât anumite plângeri au rămas nesoluționate, Comisia a trimis o scrisoare suplimentară de punere în întârziere la 25 iulie 2019¹², urmată de un aviz motivat la 18 februarie 2021¹³, în conformitate cu articolul 258 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. Principala preocupare a fost că deciziile referitoare la clauzele abuzive luate de Serviciul cipriot de protecție a consumatorilor nu sunt obligatorii și nici nu sunt asigurate în practică de către Oficiul Juridic al Republicii. În plus, doar câteva cazuri au fost înaintate instanțelor competente pentru a pronunța ordine judecătorești. Prin urmare, Comisia și-a

⁷De exemplu, cauza C-415/11 *Aziz*; cauza C-34/13 *Kušionová*; cauza C-280/13 *Barclays Bank* și cauza C-32/14 *ERSTE Bank Hungary*.

⁸De exemplu, hotărârea Curții în cauza C-34/13, *Kušionová*, punctele 63-66, cu trimiteri suplimentare, printre altele, la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și la articolul 7 din Carta drepturilor fundamentale a UE, care prevede dreptul la domiciliu.

⁹Cauzele conexe C-568/14 și C-570/14 *Ismael Fernández Oliva*. În acest caz era vorba despre posibilitatea de a obține măsuri provizorii în cadrul unei proceduri individuale în timp ce există o procedură colectivă pendinte.

¹⁰Directiva 2005/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 mai 2005 privind practicile comerciale neloiale ale întreprinderilor de pe piața internă față de consumatori și de modificare a Directivei 84/450/CEE a Consiliului, a Directivelor 97/7/CE, 98/27/CE și 2002/65/CE ale Parlamentului European și ale Consiliului și a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 al Parlamentului European și al Consiliului („Directiva privind practicile comerciale neloiale”), JO L 149, 11.6.2005, pp. 22-39.

¹¹A se vedea, de asemenea, prin analogie, cauza C-537/13 *Šiba* privind aplicarea Directivei 93/13/CEE la contractele de servicii juridice și la legislația legată de protecția consumatorilor, în general.

¹²https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ro/INF_19_4251

¹³https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ro/inf_21_441

exprimat îngrijorarea că Cipru nu oferă mijloace potrivite și eficiente pentru a preveni utilizarea în continuare a clauzelor abuzive în contractele încheiate cu consumatorii. În plus, Comisia este preocupată că legile cipriote privind practicile comerciale neloiale nu se aplică avocaților în relațiile lor cu clienții. Cipru a oferit un răspuns la avizul motivat la 16 aprilie 2021.

În ceea ce privește Directiva (UE) 2019/1023 privind restructurarea și insolvența¹⁴, Comisia observă că reclamațiile invocate de petiționară nu sunt suficient justificate. Într-adevăr, directiva stabilește măsuri pentru a crește eficiența procedurilor de restructurare, de insolvență și de remitere de datorie. Totuși, directiva menționată nu include norme obligatorii privind îndatorarea excesivă a consumatorilor, ci doar recomandă statelor membre să le pună în aplicare și în cazul consumatorilor, în cel mai scurt timp posibil. În orice caz, în urma notificării făcute de Cipru privind prelungirea perioadei de transpunere a directivei, noul termen pentru adoptarea dispozițiilor naționale de punere în aplicare este stabilit pentru 17 iulie 2022.

Concluzii

Comisia monitorizează punerea în aplicare a dreptului UE în statele membre. În prezent, ea evaluează răspunsul autorităților cipriote din 16 aprilie 2021 la avizul motivat emis de Comisie la 18 februarie 2021 pentru a decide cu privire la etapele următoare. Evaluarea se desfășoară luând în considerare orice alte informații despre conformitatea legislației cipriote cu Directiva 93/13/CEE a Consiliului, inclusiv noi plângeri primite de Comisie legate de aplicarea în Cipru a Directivei 93/13/CEE a Consiliului. În evaluarea sa finală, Comisia va lua în considerare și jurisprudența recentă a Curții de Justiție a Uniunii Europene în ceea ce privește protecția consumatorilor împotriva clauzelor contractuale abuzive în procedurile judiciare, precum și articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a UE. În cazul în care Comisia va conchide că Cipru încalcă obligațiile suplimentare ce decurg din articolele 6 și 7 din Directiva 93/13/CEE a Consiliului de a oferi consumatorilor căi de atac și garanții procedurale adecvate, ea va avea în vedere adoptarea măsurilor necesare.

¹⁴Directiva (UE) 2019/1023 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 iunie 2019 privind cadrele de restructurare preventivă, remiterea de datorie și decăderile, precum și măsurile de sporire a eficienței procedurilor de restructurare, de insolvență și de remitere de datorie și de modificare a Directivei (UE) 2017/1132 (Directiva privind restructurarea și insolvența), *JO L 172, 26.6.2019, pp. 18-55.*