



ROMANIA

PARLAMENTUL ROMÂNIEI

CAMERA DEPUTAȚILOR

EXPUNERE DE MOTIVE

la Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 21/1992 privind protecția consumatorilor și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 111/2011 privind comunicațiile electronice, în vederea asigurării stabilității și predictibilității prețului contractual

1. MOTIVUL EMITERII ACTULUI NORMATIV

1.1. Cerințele care reclamă intervenția normativă

Într-un număr relevant de raporturi de consum, prețul este prezentat sau menținut în euro ori într-o altă monedă străină, deși obligația consumatorului este executată în lei. În aceste situații, suma efectiv datorată poate fi determinată abia la facturare sau la plată, prin aplicarea unui curs valutar stabilit potrivit contractului. Consumatorul cunoaște valoarea nominală în valută, dar nu cunoaște cu exactitate valoarea în lei a obligației sale în momentul în care ia decizia economică și se obligă contractual.

Practica nu este limitată la un singur sector. Documentația comercială publică relevă mecanisme diferite: în comunicațiile electronice se utilizează tarife și abonamente exprimate în euro, cu facturare în lei la cursuri comerciale ale unor bănci sau la cursul Băncii Naționale a României; unele tarife unitare pentru SMS, MMS, minute ori servicii cu valoare adăugată sunt prezentate în euro; în vânzarea de autoturisme către persoane fizice există situații în care prețul este exprimat în euro și plătit în lei la cursul BNR majorat cu o marjă; iar în tranzacțiile imobiliare cu profesioniștii se utilizează frecvent prețuri, avansuri sau diferențe de preț raportate la valută. Aceste modele au în comun faptul că riscul dintre momentul asumării obligației și momentul plății poate fi transferat consumatorului.

Ordonanța Guvernului nr. 21/1992 consacră deja, la art. 10 lit. f), dreptul consumatorului de a plăti sume stabilite cu exactitate, în prealabil, majorarea prețului stabilit inițial fiind posibilă numai cu acordul consumatorului. Norma nu reglementează însă în mod expres situația în care prețul rămâne denominat în valută, deși plata este cerută în lei, și nici efectele juridice ale recalculării periodice a unui asemenea preț exclusiv în funcție de cursul de schimb.

În domeniul comunicațiilor electronice există, suplimentar, o particularitate legislativă. Art. 50 alin. (5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011 exclude de la aplicare, pentru contractele cu consumatorii reglementate de secțiunea respectivă, art. 10 lit. f) și i) din Ordonanța Guvernului nr. 21/1992. În același timp, art. 59¹¹ reglementează modificarea unilaterală a condițiilor contractuale și dreptul utilizatorului final de a denunța contractul. Prin urmare, pentru ca noua regulă privind stabilitatea prețului să fie efectivă în sectorul telecom, este necesară o corelare expresă cu actul normativ special.

1.2. Finalitatea reglementării

Inițiativa urmărește ca, atunci când operatorul economic solicită plata în lei, consumatorul să cunoască în lei prețul de bază pe care și-l asumă. Legea nu stabilește nivelul comercial al prețului și nu plafonează marja operatorului economic. Acesta rămâne liber să își includă în preț costurile, riscul valutar, costul finanțării, marja comercială și celelalte elemente economice pe care le consideră necesare. Intervenția legislativă privește unitatea de cont opozabilă consumatorului și momentul la care obligația devine determinată.

În cazul în care oferta a fost formulată exclusiv în valută, iar plata urmează să se facă în lei, proiectul folosește cursul de schimb de referință comunicat de Banca Națională a României exclusiv ca regulă reziduală de conversie, o singură dată, înainte ca obligația să devină obligatorie pentru consumator. BNR nu stabilește prețul comercial; oferă doar un reper public, unic, independent și verificabil pentru transformarea în lei a unui preț stabilit de operatorul economic.

Ulterior, variația cursului unei monede străine nu poate modifica automat prețul astfel stabilit. Ajustarea rămâne posibilă printr-un mecanism obiectiv, convenit de la început și bazat pe un indice oficial, public și independent, ori prin acordul expres al consumatorului. Astfel, proiectul urmărește predictibilitatea contractuală fără a institui control administrativ al prețurilor.

1.3. Tarife unitare, servicii suplimentare și servicii premium

În contractele în care totalul facturii depinde de consum, stabilitatea nu poate privi suma finală, ci tariful unitar. Un abonament poate include, de exemplu, tarife pentru SMS, minute sau trafic suplimentar. Dacă aceste tarife sunt prezentate în valută, proiectul impune determinarea lor în lei înainte ca oferta să devină obligatorie. Totalul facturii poate varia în funcție de consum, însă prețul unei unități de consum nu mai variază automat cu cursul valutar.

O situație distinctă o reprezintă serviciile cu valoare adăugată, microplățile, conținutul digital sau alte bunuri și servicii achiziționate punctual și facturate prin intermediul operatorului de comunicații electronice. ANCOM arată că asemenea servicii pot include, între altele, acces la conținut premium, bilete, parcare sau alte microplăți. Pentru aceste operațiuni, obligația economică se naște la momentul autorizării serviciului, nu la semnarea contractului-cadru de telefonie. Proiectul prevede, în consecință, comunicarea și stabilirea în lei a sumei datorate înainte de autorizarea operațiunii. Dacă prețul furnizorului terț este stabilit exclusiv în valută, conversia se face o singură dată la ultimul curs BNR disponibil, iar suma în lei comunicată consumatorului rămâne suma facturabilă pentru operațiunea respectivă.

Pentru a evita eludarea regulii prin denumiri comerciale, proiectul asimilează exprimării în valută și utilizarea unei unități de cont, a unui credit comercial sau a unei alte valori convenționale a cărei valoare în lei este determinată direct ori indirect prin raportare la o monedă străină. Această regulă este relevantă inclusiv pentru mecanisme comerciale de tip „credit” a căror valoare este legată de euro.

1.4. Domeniul de aplicare și limitele intervenției

Proiectul se aplică raporturilor dintre operatori economici și consumatori supuse Ordonanței Guvernului nr. 21/1992, atunci când operatorul economic solicită executarea obligației de plată în lei. Prin această formulă sunt acoperite, fără enumerarea exhaustivă a sectoarelor, bunurile și serviciile oferite consumatorilor pe piața internă, inclusiv comunicații electronice, autoturisme, locuințe sau alte bunuri vândute de dezvoltatori ori comercianți profesioniști, abonamente și servicii recurente.

Nu sunt incluse raporturile dintre două persoane fizice care nu acționează profesional, precum închirierea ocazională a unei locuințe de către proprietar către chiriaș. Nu sunt incluse

raporturile între profesioniști. De asemenea, sunt exceptate serviciile financiare și operațiunile valutare propriu-zise, obligațiile convenite și executate efectiv în valută atunci când regimul valutar le permite, precum și domeniile în care o normă specială ori dreptul Uniunii Europene prevede expres un mecanism distinct de stabilire sau ajustare a prețului. Excepția privind serviciile de plată privește serviciul de plată ca atare și nu prețul bunului, conținutului digital ori serviciului achiziționat prin acel mecanism.

În materia pachetelor de servicii de călătorie, de exemplu, Ordonanța Guvernului nr. 2/2018 cuprinde reguli speciale privind modificarea prețului, inclusiv în anumite situații legate de cursul de schimb. Norma specială rămâne aplicabilă în propriul său domeniu. Această delimitare evită suprapunerile și contradicțiile cu regimurile sectoriale.

1.5. Raportul cu PL-x nr. 562/2026 (L341/2026) și evitarea paralelismului legislativ

La data elaborării prezentei expuneri de motive se află în procedură parlamentară PL-x nr. 562/2026, provenit din L341/2026, având ca obiect completarea Ordonanței Guvernului nr. 21/1992 în materia facturării contractelor al căror preț este exprimat în euro sau în alte monede străine. Inițiativa respectivă urmărește utilizarea unui curs BNR pentru conversia periodică în lei la emiterea facturii și eliminarea marjelor, adaosurilor ori costurilor suplimentare aplicate cursului de schimb.

Prezenta propunere are un obiect normativ distinct. Ea nu instituie un standard general de conversie la fiecare factură și nu menține prețul contractual în valută. Regula propusă mută momentul conversiei înainte de asumarea obligației de către consumator, stabilește prețul de bază în lei și elimină pentru viitor recalcularea automată exclusiv în funcție de cursul valutar. Pentru tarifele dependente de consum, stabilește în lei tariful unitar; pentru serviciile premium și microplățile facturate prin operatorii telecom, stabilește suma în lei înainte de autorizarea fiecărei operațiuni.

Avizul Consiliului Legislativ nr. 466/15.05.2026, emis asupra L341/2026, a formulat observații privind fundamentarea, poziționarea normei după art. 18 din Ordonanța Guvernului nr. 21/1992, utilizarea terminologiei „profesionist” într-un act care operează cu noțiunea de „operator economic”, raportarea la Regulamentul BNR nr. 4/2005, existența unor regimuri speciale și plasarea dispozițiilor tranzitorii în actul de bază. Prezenta inițiativă a fost structurată ținând seama de aceste observații: norma materială este introdusă după art. 10, în capitolul privind protecția intereselor economice; utilizează terminologia actului de bază; nu fixează prin lege o anumită oră de publicare a cursului BNR; păstrează expres regimurile speciale; iar dispozițiile tranzitorii sunt cuprinse în articole distincte ale legii modificatoare.

În cazul în care PL-x nr. 562/2026 ar fi adoptat înaintea finalizării procedurii prezentei propuneri, corelarea tehnică a celor două texte va trebui realizată în comisiile sesizate în fond, pentru eliminarea oricărei suprapuneri. Diferența de obiect trebuie însă păstrată: conversia facturii și stabilitatea prețului contractual reprezintă mecanisme juridice distincte.

2. IMPACTUL SOCIOECONOMIC

Pentru consumatori, principalul efect este creșterea previzibilității obligației bănești. Consumatorul poate compara ofertele și poate evalua costul real în moneda în care își execută obligația. În cazul contractelor recurente, variația cursului nu mai produce, prin ea însăși, o modificare lunară a prețului. În cazul serviciilor premium, suma autorizată în lei este aceeași cu suma facturată, fără o conversie ulterioară la un curs necunoscut în momentul deciziei.

Pentru mediul de afaceri, proiectul transferă asupra operatorului economic riscul valutar dintre momentul asumării obligației de către consumator și momentul încasării, atunci când acesta alege să formuleze oferta în valută dar solicită plata în lei. Acest risc nu dispare economic.

Operatorii îl pot reflecta în prețul inițial, îl pot acoperi prin mecanisme de hedging, pot scurta perioada de valabilitate a ofertelor, pot solicita avansuri mai mari sau își pot revizui mai frecvent ofertele pentru contractele noi. Aceste posibile reacții sunt consecințe economice previzibile ale trecerii de la un preț variabil prin curs la un preț determinat în lei.

Măsura nu plafonează prețurile și nu împiedică operatorul economic să formuleze o ofertă nouă la un nivel diferit pentru contractele viitoare. De asemenea, nu împiedică modificarea unui contract prin acord expres și nici mecanismele obiective de indexare convenite de la început. Prin urmare, proiectul urmărește redistribuirea transparentă a riscului contractual, nu suprimarea posibilității de adaptare economică.

În sectorul comunicațiilor electronice, amploarea potențială este ridicată, având în vedere numărul mare de abonamente mobile, conexiuni fixe și servicii de televiziune. Pentru a evita costurile administrative ale modificării în bloc a contractelor existente, proiectul adoptă o soluție tranzitorie prudentă: nu impune conversia retroactivă sau actele adiționale obligatorii pentru toate contractele în curs. Noile reguli se aplică contractelor noi și, pentru contractele existente, la prelungire, reînnoire, recontractare sau la stabilirea unui nou preț. Achizițiile punctuale realizate după intrarea în vigoare, inclusiv serviciile premium, sunt tratate ca operațiuni noi și intră imediat sub regula comunicării în lei.

3. IMPACTUL FINANCIAR ASUPRA BUGETULUI GENERAL CONSOLIDAT

Propunerea legislativă nu instituie drepturi bănești finanțate din fonduri publice, nu reduce venituri fiscale, nu creează instituții și nu stabilește scheme de sprijin. Aplicarea și controlul se realizează prin autoritățile deja competente în materia protecției consumatorilor și a comunicațiilor electronice. Pot exista costuri administrative marginale de actualizare a procedurilor de control și a documentației de informare, care se încadrează în atribuțiile curente ale instituțiilor.

În aceste condiții, inițiativa nu implică modificarea bugetului de stat ori a bugetului asigurărilor sociale de stat în sensul art. 111 alin. (1) din Constituție și al art. 92 alin. (6) din Regulamentul Senatului, nefiind necesară o solicitare distinctă de fișă financiară pentru instituirea unor cheltuieli noi.

4. IMPACTUL ASUPRA SISTEMULUI JURIDIC

4.1. Integrarea în legislația națională

Soluția este integrată în Ordonanța Guvernului nr. 21/1992 imediat după art. 10, deoarece obiectul său privește protecția intereselor economice ale consumatorilor și determinarea prețului contractual. Această poziționare corespunde structurii actului de bază și evită introducerea unei reguli de facturare în capitolul privind informarea și educarea consumatorilor.

Legea nr. 193/2000 privind clauzele abuzive nu este modificată. Anexa acesteia permite clauzele de indexare a prețurilor în măsura în care acestea sunt legale și metoda de variație este descrisă explicit. Noua normă din Ordonanța Guvernului nr. 21/1992 stabilește, pentru propriul domeniu, când o indexare este legală: sunt permise mecanismele obiective bazate pe indici oficiali și sunt excluse mecanismele care mențin riscul valutar asupra unei obligații executate în lei. În acest fel se evită dublarea aceleiași soluții în două acte normative.

Regulamentul BNR nr. 4/2005 reglementează moneda în care se efectuează plățile, încasările și transferurile între rezidenți și prevede excepțiile în care plata se poate realiza în valută. Prezenta inițiativă nu modifică regimul valutar și nu interzice operațiunile în valută permise de acesta. Ea reglementează numai raportul de consum în care operatorul economic solicită plata în lei.

4.2. Comunicațiile electronice și dreptul Uniunii Europene

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011 transpune, între altele, Directiva (UE) 2018/1772 de instituire a Codului european al comunicațiilor electronice. Art. 59¹¹ reglementează dreptul utilizatorului final de a denunța contractul atunci când furnizorul modifică anumite condiții contractuale. Curtea de Justiție a Uniunii Europene, prin Hotărârea din 10 septembrie 2026 în cauza C-669/24, Verbraucherzentrale Bundesverband împotriva Vodafone GmbH, a stabilit că art. 105 alin. (4) din Directiva (UE) 2018/1772 nu conferă furnizorilor, prin el însuși, un drept de modificare unilaterală a contractului; norma presupune existența unui asemenea drept în temeiul altor norme și reglementează dreptul de încetare al utilizatorului final. Curtea a subliniat că exercitarea puterii de modificare rămâne supusă dreptului Uniunii și dreptului național de protecție a consumatorilor.

În consecință, instituirea prin dreptul național a unei cerințe de consimțământ expres pentru majorarea prețului, precum și interzicerea indexării valutare automate a unei obligații plătibile în lei, nu rezultă a fi exclusă de art. 105 alin. (4) al directivei. Proiectul menține drepturile de denunțare și celelalte garanții ale utilizatorului final prevăzute de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011.

Pentru serviciile premium, art. 50¹¹ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011 permite deja ANCOM să stabilească obligații de informare privind tarifele imediat înaintea conectării. Propunerea transformă, pentru consumatori și pentru operațiunile facturate în lei prin furnizorul de comunicații electronice, regula de exprimare în lei într-o cerință legală minimă și o corelează cu mecanismul general din Ordonanța Guvernului nr. 21/1992.

4.3. Securitatea juridică, neretroactivitatea și contractele în curs

Proiectul nu recalculează sumele scadente anterior și nu transformă retroactiv prețurile achitate. Contractele pe durată determinată aflate în curs rămân sub regimul economic existent până la un eveniment juridic ulterior, precum prelungirea, reînnoirea, recontractarea ori convenirea unui nou preț. Această soluție protejează stabilitatea raporturilor juridice deja constituite și reduce riscul unei ingerințe disproporționate în contracte în curs.

În cazul contractelor care, la data intrării în vigoare, se află deja în perioada de prelungire automată de după termenul inițial, noua regulă se aplică la prima recontractare sau la prima modificare de preț intervenită după intrarea în vigoare. Pentru bunurile și serviciile distincte contractate punctual după intrarea în vigoare, inclusiv serviciile premium sau microplățile, regula se aplică indiferent de data contractului-cadru, deoarece fiecare operațiune constituie o nouă decizie economică a consumatorului.

Această abordare este compatibilă cu principiul neretroactivității prevăzut de art. 15 alin. (2) din Constituție și cu jurisprudența constituțională privind reglementarea pentru viitor a efectelor raporturilor juridice în curs, fără afectarea prestațiilor deja executate.

4.4. Repere comparative europene

În dreptul comparat există exemple de consolidare a rolului monedei naționale în informarea și stabilirea prețurilor de consum. În Ungaria, legislația privind protecția consumatorilor impune, ca regulă, indicarea prețului și a taxei pentru servicii în moneda legală a statului, cu excepțiile prevăzute pentru servicii transfrontaliere. În Republica Cehă, modificările legislației prețurilor aplicabile de la 1 ianuarie 2025 impun indicarea prețului pentru consumator în moneda cehă, fiind posibilă afișarea suplimentară într-o altă monedă.

Aceste repere nu sunt identice cu soluția propusă și nu sunt invocate ca modele obligatorii. Ele confirmă însă că protecția consumatorului prin utilizarea monedei naționale ca reper principal

al prețului este compatibilă cu funcționarea unei economii de piață și poate coexista cu libertatea comerciantului de a-și stabili nivelul comercial al prețului.

5. CONSULTĂRILE DERULATE ÎN VEDEREA ELABORĂRII PROIECTULUI

Anterior depunerii nu au fost derulate consultări instituționale formale distincte. În procedura parlamentară, propunerea urmează circuitul legal de solicitare a avizului Consiliului Legislativ, a avizului Consiliului Economic și Social și a punctului de vedere al Guvernului. Având în vedere obiectul reglementării, sunt relevante, în cadrul lucrărilor comisiilor parlamentare, punctele de vedere tehnice ale Autorității Naționale pentru Protecția Consumatorilor, Băncii Naționale a României și Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații.

6. ACTIVITĂȚI DE INFORMARE PUBLICĂ

Informarea publică se realizează prin publicarea propunerii legislative și a documentelor aferente în cadrul procedurii parlamentare, potrivit Regulamentului Senatului și regulilor de transparență aplicabile procesului legislativ. Nu sunt necesare campanii publice finanțate de la buget pentru implementarea măsurii.

7. MĂSURI DE IMPLEMENTARE

Aplicarea noilor reguli nu necesită înființarea unor structuri noi. ANPC își exercită atribuțiile de control în temeiul Ordonanței Guvernului nr. 21/1992, iar ANCOM își păstrează competențele prevăzute de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011. Operatorii economici vor trebui să își adapteze documentația contractuală, sistemele de ofertare și, după caz, sistemele de facturare, astfel încât prețurile și tarifele relevante să fie stabilite și comunicate în lei la momentul prevăzut de lege.

Se propune o perioadă de 90 de zile între publicarea legii și intrarea sa în vigoare, pentru adaptarea contractelor-tip, a sistemelor informatice și a fluxurilor comerciale. Nu se impune modificarea în bloc a contractelor existente și nici semnarea unor acte adiționale generale.

8. CONCLUZII

Inițiativa consolidează un principiu deja prezent în legislația de protecție a consumatorilor: obligația bănească trebuie să fie determinată și cunoscută înainte ca persoana să se angajeze. Atunci când plata este cerută în lei, prețul de bază trebuie să devină un preț în lei, iar cursul valutar nu trebuie să funcționeze ulterior ca un mecanism automat de modificare a obligației.

Proiectul nu stabilește prețuri, nu interzice utilizarea valutei în operațiunile în care plata în valută este legală, nu modifică raporturile dintre particulari și nu intervine asupra contractelor B2B. El reglementează punctual raportul profesionist-consumator în care operatorul economic solicită plata în moneda națională și asigură o corelare specială pentru comunicațiile electronice, inclusiv tarifele unitare și serviciile premium.

Pentru aceste considerente, supunem Parlamentului spre dezbateră și adoptare prezenta propunere legislativă.

Repere normative și factuale avute în vedere

- Constituția României, republicată: art. 15 alin. (2), art. 45, art. 74, art. 75, art. 76 alin. (2) și art. 135.
- Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă, în special art. 6, 13, 14, 16, 20-26 și art. 30-32.
- Ordonanța Guvernului nr. 21/1992 privind protecția consumatorilor, în special art. 10 și art. 50.

- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011 privind comunicațiile electronice, în special art. 50 alin. (5), art. 50¹⁰, art. 50¹¹, art. 51, art. 59¹⁰, art. 59¹¹ și art. 142.
- Legea nr. 193/2000 privind clauzele abuzive din contractele încheiate între profesioniști și consumatori, în special anexa pct. 1 lit. p).
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2014 privind drepturile consumatorilor și Regulamentul BNR nr. 4/2005 privind regimul valutar.
- Ordonanța Guvernului nr. 2/2018 privind pachetele de servicii de călătorie și serviciile de călătorie asociate.
- Legea nr. 209/2019 privind serviciile de plată și pentru modificarea unor acte normative, pentru regimul operațiunilor de plată prin furnizorii de comunicații electronice.
- Directiva 93/13/CEE privind clauzele abuzive; Directiva 2011/83/UE privind drepturile consumatorilor; Directiva (UE) 2018/1972 de instituire a Codului european al comunicațiilor electronice.
- CJUE, Hotărârea din 10 septembrie 2026, C-669/24, Verbraucherzentrale Bundesverband împotriva Vodafone GmbH, ECLI:EU:C:2026:736.
- PL-x nr. 562/2026 (L341/2026) și Avizul Consiliului Legislativ nr. 466/15.05.2026.
- ANCOM, materialul public „Numerele cu suprataxă explicate”, 19 februarie 2025.
- ANPC, Ghidul cumpărătorului pentru achiziția unei locuințe, 2026, precum și recomandările publice privind indicarea monedei și a cursului valutar.
- Documentația comercială publică a operatorilor de comunicații electronice referitoare la cursurile de facturare și tarifele SMS/MMS și anunțul DIGI din 26 mai 2026 privind exprimarea tarifelor în euro și facturarea în lei la cursul BNR.
- Termenii și condițiile publice pentru vânzarea online către persoane fizice ale Dacia/Renault, referitoare la prețuri exprimate în euro și plătibile în lei la curs BNR majorat cu 0,5%.
- Act CLV of 1997 on Consumer Protection (Ungaria), secțiunea 14 alin. (4), și Act No. 526/1990 Coll. on Prices (Republica Cehă), în forma aplicabilă de la 1 ianuarie 2025.

Inițiator,
Deputat Robert Alecu



TABELUL ÎNȚIATORILOR

Propunere legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 21/1992 privind protecția consumatorilor și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 111/2011 privind comunicațiile electronice, în vederea asigurării stabilității și predictibilității prețului contractual

Nr. crt.	Nume și prenume	Calitatea	Grup / statut	Semnătura
1	Alecu Robert	deputat	Nezfelist	
2				
3				
4				
5				
6				
7				
8				
9				
10				
11				
12				
13				
14				
15				
16				
17				
18				
19				
20				
21				
22				
23				