



**AmCham Moldova**  
fighting for your business



**Către: Igor Grosu**  
**Președinte al Parlamentului Republicii Moldova**

**Copie: Radu Marian**  
**Președintele Comisiei parlamentare economie, buget și finanțe**

**Dumitru Alaiba**  
**Ministrul Dezvoltării Economice și Digitalizării**

**Alexei Gherțescu**  
**Președintele Consiliului Concurenței**

Nr. 52 din 30 mai 2023

**Ref: Proiectul de lege nr. 99/2023 pentru modificarea Legii concurenței nr. 183/2012**

**Stimate Domnule Președinte,**

Vă salutăm din numele Asociației Investitorilor Străini (FIA Moldova) și Asociației Patronale „Camera de Comerț Americană din Moldova” (AmCham Moldova).

Cu acest prilej, dorim să ne exprimăm gratitudinea că unele din propunerile comunității de afaceri în cadrul discuțiilor și consultărilor publice anterioare în cadrul platformelor guvernamentale au fost acceptate și reflectate în proiect. În același timp, ne exprimăm îngrijorarea în privința respingerii mai multor propuneri, fapt care va avea un impact negativ major asupra mediului de afaceri.

În speranța continuării consultărilor publice pe marginea proiectului de lege, transmitem atenției dvs. comentariile asociațiilor și subliniem necesitatea luării în considerare a unor propuneri, în special a celor care urmăresc să asigure transpunerea corectă a legislației și jurisprudenței comunitare în domeniu, după cum urmează:

#### **Dublarea amenzilor și a penalităților cu titlu cominatoriu**

Autorii propun majorarea substanțială a sancțiunilor sub formă de amenzi pentru încălcările normelor de procedură și a celor de drept material prevăzute de Legea concurenței și a penalităților cu titlu cominatoriu. Este îngrijorător faptul că se propune dublarea acestor amenzi și penalități.

Conform Analizei Impactului de Reglementării (AIR), obiectivul modificărilor date este de a face sancțiunile impuse a fi amenzi eficiente, proporționale și disuasive. Conform AIR, drept obiectiv general al acestor propuneri de modificare ar fi *„ridicarea nivelului culturii concurențiale, atât a agenților economici, cât și a persoanelor fizice, întrucât dezvoltarea mediului concurențial va determina și creșterea bunăstării consumatorilor, generând rezultate pozitive semnificative în tendința Consiliului Concurenței de a încuraja întreprinderile să își elaboreze și să implementeze programe eficiente de conformare. De asemenea, modificările propuse ar putea deschide calea pentru colaborarea efectivă a întreprinderilor și asociațiilor de întreprinderi cu Consiliul Concurenței, în cazul în care acestea sunt sau au fost parte al unui acord anticoncurențial și doresc să beneficieze de politica de clemență sub forma recompensei.”.*

Însă, realitatea juridică și economică a Republicii Moldova nu este pregătită pentru o asemenea reformă substanțială. Valoarea amenzilor date, ar fi, potențial, cele mai mari dintre toate amenzile aplicate de către autoritățile Moldovei. De la reforma Legii concurenței în 2012 și până în prezent, realitatea juridică demonstrează că multe din întreprinderile mici și mijlocii în continuare nu înțeleg pe

Document semnat electronic. Pentru verificarea semnăturii a se accesa: <https://msign.gov.md>.



deplin prevederile Legii concurenței și nu cunosc cum să își adapteze comportamentul în mod corespunzător, ceea ce denotă cultura concurențială joasă a societății. Mai mult decât atât, însăși autoritatea de concurență nu a reușit să contribuie suficient la dezvoltarea unei culturi concurențiale suficiente în Moldova: investigațiile efectuate de autoritate au fost deseori formale, superficiale și insuficient de transparente pentru a informa mediul de afaceri despre modul în care acesta urmează să se comporte.

Astfel, mărirea prematură a amenzilor la nivelul celor stabilite de statele membre creează riscuri serioase pentru mediul de afaceri local care ar putea încălca Legea concurenței, inclusiv din motivul necunoașterii suficiente a legii și ar urma să suporte consecințe financiare grave. Nivelul actual al amenzilor este deja unul înalt și disuasiv și deja atinge scopurile anunțate în nota informativă, nefiind adus nici un argument sau probă care să demonstreze precum că cuantumul existent nu ar fi suficient pentru a descuraja comportamentul anticoncurențial. Acest fapt denotă lipsa unui scop legitim urmărit și atribuie acestei inițiative un caracter pur represiv și profund ostil investitorilor și comunității de afaceri. Ridicarea nivelului amenzilor va pune o povară financiară disproporționată pe întreprinderi. Mai mult, acestea vor ezita să facă noi investiții și să își dezvolte afacerea de teama executării unor pași greșiți care ar duce la încălcarea legii.

Propunerea comunității de afaceri constă în excluderea majorărilor date și menținerea nivelului actual al amenzilor și a penalităților cu titlu cominatoriu. Spre regret, constatăm că autorii proiectului de lege au respins propunerile înaintate prin avizul comun AmCham și FIA de excludere a prevederilor care dublează amenzile. Argumentele înaintate de autorii Proiectului de lege sunt formale și fac trimitere la necesitatea transpunerii fidele a art. 15 din Directiva (UE) 1/2019, care prevede că statele membre UE urmează să se asigure că cuantumul maxim al amenziilor pe care autoritățile naționale de concurență o pot impune fiecărei întreprinderi sau asocieri de întreprinderi care participă la o încălcare a articolului 101 sau 102 din TFUE nu este mai mic de 10% din cuantumul cifrei de afaceri mondiale totale a întreprinderii sau a asocierii de întreprinderi realizate în cursul anului financiar care precedă decizia.

Armonizarea legislației cu Directiva (UE) 2019/1 nu înseamnă în mod obligatoriu preluarea cuantumului maxim al amenziilor stabilit prin Directiva dată – statele membre UE au în mod clar un nivel economic ridicat față de Moldova și implementează legislația concurențială relevantă de peste 30 ani. De asemenea, Directiva (UE) 2019/1 vine să rezolve anumite probleme identificate în decursul acestor ani de aplicare a legislației concurențiale în UE. Pentru Republica Moldova, însă, nu a fost făcută vreo evaluare a capacităților instituționale ale Consiliului Concurenței, pentru a determina în ce măsură problemele actuale ale autorității se vor rezolva odată cu majorarea pragurilor de amenzi și penalități cominatorii, calculate din cifrele mondiale de afaceri. Mai mult decât atât, rapoartele anuale ale Consiliului Concurenței emise până în prezent nu menționează faptul că nivelul actual al amenzilor și penalităților cu titlu cominatoriu este inadecvat și ineficient.

O altă problemă majoră ține de stabilirea pragurilor minime ale amenzilor, prevedere care nu se regăsește în legislația comunitară. Impunerea unor asemenea praguri, de asemenea, denotă lipsa unui scop legitim urmărit și atribuie acestei inițiative un caracter pur represiv și profund ostil investitorilor și comunității de afaceri. Or, lipsa unui asemenea prag nu împiedică Consiliul Concurenței să stabilească orice cuantum al amenziilor în limitele plafonului stabilit de lege. Aplicarea unor asemenea praguri (după modelul României) lipsește Consiliul Concurenței de o flexibilitate necesară la stabilirea cuantumului amenzilor, care ar ține cont de ponderea activității în cadrul căreia a fost comisă încălcarea în totalul veniturilor obținute de întreprindere, gravitatea faptei, durata ei, faptul dacă a produs careva consecințe, măsura în care a fost afectată piața, dacă încălcarea a fost remediată din proprie inițiativă, profitul obținut din încălcare, baza de calcul a amenziilor, etc. Ar putea să existe situații



în care încălcarea să nu justifice o amendă mare, ținând cont de toate circumstanțele relevante, chiar dacă conform criteriilor formale se califică drept de gravitate medie sau mare.

### **Introducerea răspunderii pentru succesorii legali și succesorii economici**

Deși în urma consultărilor publice, autorii proiectului de lege au exclus noțiunile de „succesor legal” și „succesor economic” din definițiile art. 4 din Legea concurenței, s-a menținut propunerea de a introduce un nou articol 72/2 cu privire la amenda aplicată succesurilor legali și economici: „Dacă în cadrul întreprinderii ce a participat la săvârșirea unei încălcări a legislației concurențiale au avut loc modificări juridice sau organizatorice, Consiliul Concurenței atrage la răspundere succesorii legali sau economici ai întreprinderii și aplică succesurilor amenzi pentru încălcarea legislației concurențiale.”.

Astfel, problemele identificate de mediul de afaceri se mențin. Directiva 2019/1, cât și jurisprudența Curții de Justiție Europene, recunoaște dreptul autorităților de concurență de a atrage la răspundere pentru încălcările normelor concurențiale a altor subiecți decât făptuitorul în cazul continuării activității economice, însă această răspundere apare doar în cazuri excepționale (criteriile fiind descrise precis) și nu este o regulă (cu criterii foarte vagi și largi), după cum se propune în proiectul de modificare a legii. În redacția actuală, această normă contravine jurisprudenței comunitare și va conduce la atragerea nejustificată la răspundere a persoanelor pentru încălcările comise de terți.

Introducerea noțiunilor de succesiune legală și economică lăsa loc de abuz la identificarea acestor succesori de către autoritatea de concurență și, ulterior, de către instanțele de judecată. Mai mult, aceasta ar constitui o novație pentru legislația Republicii Moldova. Art. 205 din Codul civil prevede succesiunea de drept în cazul reorganizării persoanelor juridice, o noțiunea mult mai îngustă.

Potențial, atragerea la răspundere a succesurilor legali și economici ar bloca orice potențiale achiziții pe viitor a acțiunilor/activelor în societăți din Moldova, deoarece investitori nu vor dori să preia riscul de a fi amendați pentru o încălcare comisă de societate înaintea achiziției.

### **Majorarea bazei de calcul a amenzilor prin introducerea noțiunii de *cifră mondială de afaceri***

Autorii propun modificarea art. 4 din Legea concurenței prin introducerea definiției de cifră mondială de afaceri, reprezentând valoarea totală a vânzărilor de produse realizată de o întreprindere în cursul perioadei de gestiune la nivel mondial. Se propune ca cifra de afaceri mondială să reprezinte baza de calcul care se va lua în considerare pentru determinarea nivelului de bază al amenzilor pentru încălcările normelor materiale ale legislației concurențiale și a nivelului maxim al amenzii pentru încălcările de procedură.

Considerăm că impactul propunerii date va fi unul dezastruos pentru societățile care activează în Moldova – propunându-se mărirea bazei de calcul al amenzii, cu luarea în considerare a cifrei de afaceri la nivel mondial al întregului grup de întreprinderi. Modificarea bazei de calcul pentru sancțiuni va avea consecințe negative extrem de înalte pentru investitori – societățile din Moldova care fac parte dintr-un grup de companii, deoarece amenzile aplicabile pe Legea concurenței ar fi calculate nu din cifra de afaceri a societății propriu-zise, ci a întregului grup de companii – cifră care poate ajunge la ordinea sutelor de milioane. Amendă propriu-zisă va fi aplicată tot societății care a săvârșit încălcarea, ceea ce poate duce în mod direct la insolvabilitatea acesteia și la blocarea activității sale din motivul aplicării amenzii exorbitante.

În mod cert, potențialii investitori străini interesați să investească în Moldova și care vor face o analiză a legislației Moldovei înainte de a investi nu vor accepta asemenea riscuri și vor evita piața Moldovei. Reiterăm că modificarea bazei de calcul a amenzilor va avea consecințe negative majore asupra economiei Moldovei. Aceste consecințe nu au fost analizate în modul corespunzător la elaborarea proiectului de lege, iar adoptarea acestuia în redacția actuală este cel puțin prematură.



### **Introducerea instituției răspunderii societății-mamă**

Proiectul de lege prevede modificarea art. 4 din Legea concurenței prin introducerea definiției de *unitate economică unică*, care reprezintă situația în care o societate-mamă și filialele acesteia, deși are o personalitate juridică separată, acea filială nu decide independent asupra propriei conduite pe piață, dar îndeplinește, sub toate aspectele materiale, instrucțiunile date de compania-mamă și, prin urmare, formează o singură întreprindere, astfel încât comportamentul anticoncurențial al filialei poate fi imputat și societății-mamă.

Se propune suplimentar introducerea unui nou articol 72/1 care să reglementeze amenda aplicată unităților economice unice, acordând Consiliului Concurenței dreptul de a atrage la răspundere solidară societatea-mamă pentru acțiunile fiicei.

Notăm că deși atât Directiva (UE) 2019/1, cât și practica judiciară, operează cu noțiunea dată, însă includerea directă în legislația națională a noțiunii date este prematură la etapa actuală – societățile din Moldova nu au o cultură concurențială adecvată, iar autoritatea de concurență, la rândul ei, nu are suficiente capacități pentru aplicarea corectă a instituției date și evitarea abuzurilor. Investitorii actuali ar putea deveni brusc răspunzători în mod solidar pentru încălcările efectuate de societatea locală, ceea ce crește considerabil expunerea acestora la amenzi. Similar, investitorii potențiali vor fi descurajați să investească, având în vedere riscul de a fi atras la răspundere solidar la nivel local împreună cu societatea care activează în Moldova și face parte din grup.

### **Modificarea componenței abuzului de poziție dominantă prin excluderea sintagmei „în măsura în care aceasta poate afecta concurența sau leza interesele colective ale consumatorilor finali”**

În articolul 11 alin. (1) al Legii concurenței, se propune excluderea din componența actuală a abuzului de poziție dominantă a elementului calificativ „*în măsura în care aceasta poate afecta concurența sau leza interesele colective ale consumatorilor finali*”.

În versiunea actuală a art. 11 alin. (1) din Legea concurenței, este interzisă folosirea unei poziții dominante pe piața relevantă în măsura în care aceasta poate afecta concurența sau leza interesele colective ale consumatorilor finali. Sintagma dată pune accent pe faptul că comportamentele anticoncurențiale unilaterale care pot fi calificate drept abuz de poziție dominantă sunt anticoncurențiale dacă există efectul real sau potențial de afectare a concurenței sau de lezare a intereselor colective ale consumatorilor. Conform AIR, TFUE, precum nici Directiva 2019/1, nu stabilește obligația Republicii Moldova de a exclude din legislația națională sintagma „în măsura în care aceasta poate afecta concurența sau leza interesele colective ale consumatorilor finali” din normele care definesc abuzul de poziție dominantă. Prin urmare, propunerea dată nu este dictată de armonizarea legislației naționale.

În sinteza obiecțiilor și propunerilor la proiectul de lege (pag. 33-34), autorii proiectului explică necesitatea excluderii date prin transpunerea fidelă a prevederilor art. 102 TFUE. Însă, nota informativă la proiectul de lege argumentează necesitatea elaborării acestuia prin transpunerea Directivei (UE) 2019/1, astfel încât pretinsa transpunere *fidelă* a prevederilor art. 102 nu are loc în conformitate cu scopul pentru care proiectul de lege a fost elaborat. Mai mult, Legea concurenței la data de astăzi deja transpune prevederile art. 101-106 TFUE, după cum este indicat expres în Preambulul acesteia, iar art. 11 alin. (1) al Legii concurenței în vigoare prevede expres calificativul „*în măsura în care aceasta poate afecta concurența sau leza interesele colective ale consumatorilor finali*”.

Prin urmare, argumentul de respingere al autorilor proiectului de lege nu este întemeiat.



**AmCham Moldova**  
fighting for your business



Efectele soluției date sunt negative pentru piață, deoarece excluderea criteriului de calificare care pune accent pe efectul practicii abuzive asupra concurenței efective sporește incertitudinea întreprinderilor cu privire la comportamentul pe care urmează să îl adopte pe o piață și poate duce la aplicarea formală a legislației concurențiale, în lipsa analizei efectelor comportamentelor anticoncurențiale. Astfel, apare riscul calificării drept abuz de poziție dominantă a unor comportamente aparent abuzive care, însă, nu afectează concurența.

Conform Orientărilor privind prioritățile Comisiei în aplicarea art. 82 (102) din Tratat, în activitatea sa Comisia pune accentul pe protejarea procesului concurențial pe piața internă. În acțiunea sa, Comisia este conștientă că este important să fie protejată concurența efectivă și nu doar concurenții.

Respectiv, propunerea asociațiilor este de a menține sintagma dată și de a nu limita analiza concurențială în domeniul abuzului de poziție dominantă la formalism prin care se exclude analiza efectului potențialului abuz asupra consumatorilor, în acord cu scopurile Comisiei Europene.

**Menționăm că au mai fost identificate și alte neconcordanțe cu legislația și jurisprudența comunitară, pe care suntem dispuși să le prezentăm suplimentar, inclusiv în cadrul unei întrevederi.**

Urmare a argumentelor relatate mai sus, mizăm pe un dialog deschis și organizarea unor consultări publice în format extins, cu luarea în considerare a îngrijorărilor mediului de afaceri.

Cu respect,

**Ana Groza**  
Director Executiv  
FIA Moldova

**Mila Malairău**  
Director Executiv  
AmCham Moldova