



Către: Eugeniu OSMOCHESCU, Viceprim-ministru, Ministru al Dezvoltării Economice și Digitalizării

Nr. 111 din 5 august 2026

Ref.: Avizul final al AmCham Moldova la proiectul de lege cu privire la modificarea Legii comunicațiilor poștale nr.36/2016

Stimate Domnule viceprim-ministru,

Vă salutăm din numele Asociației Patronale „Camera de Comerț Americană din Moldova” (în continuare „AmCham Moldova”). Printre membrii Comunității se numără și operatori notorii care deservește o cotă semnificativă a sectorului de servicii poștale, astfel încât această scrisoare reprezintă o poziție comună a operatorilor membri ai AmCham, precum UPS, FedEx, DHL, NovaPost, BayShop și alții.

Urmare a examinării proiectului de lege pentru modificarea Legii comunicațiilor poștale nr.36/2016 (număr unic 50/MDED/2026), intervenim cu următoarele.

În primul rând, vă mulțumim pentru deschiderea de care ați dat dovadă la discutarea îngrijorărilor industriei, realizată atât intern, cât și pentru facilitarea înțelegerii poziției Comisiei Europene cu privire la unul dintre subiectele-cheie, despre care vom face referire mai jos. Apreciam și faptul că, în urma dialogului purtat, unele dintre observațiile formulate anterior de AmCham Moldova au fost valorificate, inclusiv precizarea expresă că determinarea costului net al obligației de serviciu universal urmează să fie realizată în baza metodologiei aprobate de Guvern.

Totodată, în urma examinării versiunii finale a proiectului și a argumentelor comunicate de Direcția Generală Piață Internă, Industrie, Antreprenoriat și IMM-uri (DG GROW) a Comisiei Europene, considerăm că două aspecte esențiale continuă să ridice preocupări serioase din perspectiva implementării practice și a respectării principiilor consacrate de acquis-ul Uniunii Europene:

- modificarea definiției noțiunii de „colet poștal” prin introducerea limitei de 31,5 kg;
- mecanismul de compensare a costului net al serviciului poștal universal.

Atragem atenția că prezentele observații nu contestă obiectivul armonizării legislației Republicii Moldova cu acquis-ul european și nici necesitatea modernizării pieței serviciilor poștale. Dimpotrivă, ele urmăresc identificarea unei soluții care să asigure, simultan, conformitatea cu dreptul Uniunii Europene și funcționarea eficientă a pieței poștale naționale.

I. Introducerea limitei de 31,5 kg

Am luat act de poziția exprimată de DG GROW, potrivit căreia limita de 31,5 kg reprezintă un criteriu consacrat în practica Uniunii Europene și a Uniunii Poștale Universale pentru delimitarea trimitărilor poștale și că aceasta este avută în vedere inclusiv în viitorul cadru european privind serviciile de livrare.

Comunitatea operatorilor poștali nu contestă nici existența acestui prag și nici oportunitatea utilizării lui în contextul implementării acquis-ului european.

În continuare însă, preocuparea noastră nu privește limita de greutate în sine, ci modalitatea de transpunere în legislația Republicii Moldova și efectele juridice și operaționale pe care aceasta le produce asupra altor domenii de reglementare.

În opinia noastră, răspunsul DG GROW clarifică rolul limitei de 31,5 kg în dreptul Uniunii Europene, însă nu abordează pe deplin implicațiile pe care modalitatea de transpunere le poate genera în cadrul normativ și instituțional existent în Republica Moldova.

1. Particularitățile serviciilor expres și ale transportului internațional

Una dintre preocupările constante exprimate de operatorii poștali internaționali vizează modul în care sunt organizate transporturile expres.

Spre deosebire de modelul tradițional al serviciilor poștale universale, operatorii expres utilizează frecvent **expedieri comerciale (shipments)** alcătuite din mai multe colete individuale transportate în baza aceluiași Air Waybill (AWB). În practică, fiecare colet poate avea o greutate sub limita de 31,5 kg, în timp ce expedierea, în ansamblu, depășește această limită.

În răspunsul DG GROW se precizează că limita de 31,5 kg urmează să fie aplicată fiecărui colet individual și nu unei expedieri consolidate. Considerăm această precizare utilă. Cu toate acestea, proiectul de lege nu conține o prevedere expresă care să reflecte această interpretare și să elimine orice posibilitate de aplicare divergentă la nivel operațional. În lipsa unei asemenea clarificări, există riscul apariției unor interpretări diferite privind aplicarea limitei în cazul transporturilor expres internaționale, ceea ce ar putea conduce la:

- fragmentarea artificială a fluxurilor logistice;
- instituirea unor proceduri vamale diferite pentru expedieri similare;
- majorarea costurilor operaționale pentru operatori;
- întârzieri în procesarea și livrarea trimiterilor.

Considerăm că aceste aspecte justifică includerea unei clarificări exprese în textul proiectului sau, cel puțin, în documentele de implementare.

2. Particularitățile cadrului juridic național

În egală măsură, apreciem că impactul asupra cadrului normativ național necesită o analiză suplimentară. În cadrul consultărilor publice, reprezentanții Serviciului Vamal au confirmat că introducerea limitei de 31,5 kg în definiția generală a coletului poștal ar conduce, în aplicarea legislației naționale, la procesarea trimiterilor care depășesc această greutate în regimul cargo și nu în regimul specific trimiterilor poștale internaționale.

Această consecință nu derivă din Regulamentul (UE) 2018/644, ci din modul în care noțiunea de „colet poștal” este utilizată transversal în legislația Republicii Moldova. Prin urmare, problema ridicată de operatorii poștali nu este una de compatibilitate cu dreptul Uniunii Europene, ci una privind efectele pe care tehnica legislativă aleasă le produce asupra altor acte normative interne.

În acest context, considerăm oportună continuarea dialogului tehnic cu Delegația Uniunii Europene și cu autoritățile competente, pornind inclusiv de la explicațiile și anexele remise anterior de comunitatea operatorilor poștali, astfel încât soluția legislativă finală să reflecte atât obiectivele acquis-ului european, cât și particularitățile implementării acestuia în Republica Moldova.

3. Soluția propusă de AmCham rămâne aplicabilă

În continuare, considerăm că soluția propusă anterior de comunitatea operatorilor poștali rămâne cea mai echilibrată. Aceasta permite implementarea deplină a Regulamentului (UE) 2018/644, fără a modifica definiția generală a noțiunii de colet poștal și fără a produce efecte juridice colaterale asupra altor domenii reglementate.

Din acest motiv, reiterăm propunerea de completare a Legii cu o prevedere distinctă care să stabilească expres că limita de 31,5 kg este aplicabilă exclusiv în scopul obligațiilor de transparență, raportare și supraveghere prevăzute de Regulamentul (UE) 2018/644, fără a modifica definiția generală a coletului poștal.

II. Mecanismul de compensare a costului net al serviciului poștal universal

Apreciem faptul că, în urma consultărilor publice, proiectul a fost completat cu prevederea potrivit căreia costul net al obligației de serviciu universal urmează să fie determinat în baza metodologiei aprobate de Guvern. Această modificare răspunde uneia dintre observațiile formulate anterior de comunitatea operatorilor poștali și reprezintă un pas înainte față de versiunile precedente ale proiectului.

Cu toate acestea, considerăm că modificările operate nu soluționează preocupările fundamentale privind arhitectura mecanismului de compensare și garanțiile necesare pentru instituirea unei obligații financiare în sarcina altor participanți la piață.

În forma actuală, proiectul continuă să ridice probleme din perspectiva principiilor prevăzute de Directiva 97/67/CE, precum și a practicilor dezvoltate în statele membre ale Uniunii Europene.

1. Instituirea fondului nu reprezintă o obligație de armonizare

Reiterăm faptul că Directiva 97/67/CE nu obligă statele membre să instituie un fond de compensare. Dimpotrivă, articolul 7 al Directivei oferă statelor membre mai multe opțiuni pentru finanțarea serviciului universal, inclusiv:

- finanțarea directă din fonduri publice;
- mecanisme de împărțire a costurilor între furnizorii de servicii și/sau utilizatori;
- alte instrumente compatibile cu dreptul Uniunii Europene.

Mai mult, mecanismul de compensare poate fi analizat numai după demonstrarea cumulativă a două elemente esențiale:

- existența unui cost net al obligației de serviciu universal;
- faptul că acest cost reprezintă o **sarcină financiară inechitabilă** pentru operatorul desemnat, care în contextul raporturilor financiare profitabile ale ÎS "Poșta Moldovei" din ultimii ani, sună drept o sarcină ce necesită atenție deosebită la argumentare.

Prin urmare, instituirea fondului nu constituie o cerință de transpunere a acquis-ului european, ci o opțiune de politică publică aflată la discreția statului. Din această perspectivă, considerăm că simpla invocare a procesului de armonizare europeană nu poate constitui, prin ea însăși, fundament suficient pentru instituirea unei noi obligații financiare asupra întregii piețe.

2. Lipsa unei verificări independente a costului net

În opinia noastră, cea mai importantă problemă a proiectului rămâne lipsa unui mecanism independent de verificare a existenței costului net și a caracterului său de sarcină financiară inechitabilă.

În forma actuală, mecanismul se bazează, în esență, pe:

- raportarea efectuată de furnizorul serviciului universal;
- validarea acesteia de către autoritatea de reglementare.

Considerăm că o asemenea abordare nu poate înlocui un **audit independent**, realizat de o entitate imparțială, în conformitate cu standarde recunoscute. Această verificare este esențială deoarece presupune aspecte mult mai complexe decât confirmarea unor date financiare.

Auditul trebuie să stabilească inclusiv:

- separarea contabilă între activitățile comerciale și obligațiile de serviciu universal;
- identificarea costurilor atribuibile exclusiv obligațiilor de serviciu universal;
- determinarea beneficiilor comerciale indirecte generate de statutul de furnizor desemnat;
- demonstrarea existenței unei sarcini financiare efectiv inechitabile;
- excluderea oricărei forme de supracompensare.

În lipsa unei asemenea verificări independente, operatorii concurenți sunt puși în situația de a finanța costuri pe care nu au posibilitatea reală să le verifice sau să le conteste în mod obiectiv.

În opinia noastră, această garanție este indispensabilă dacă se urmărește instituirea unui mecanism compatibil cu principiile transparenței și concurenței loiale.

3. Caracterul discriminatoriu al mecanismului propus

Totodată, observăm că proiectul introduce obligația de contribuție numai pentru operatorii care depășesc un anumit prag de venituri.

O asemenea diferențiere creează categorii distincte de operatori pe aceeași piață și transferă obligația finanțării exclusiv asupra unei părți dintre participanți. Considerăm că această abordare ridică semne serioase de întrebare din perspectiva principiilor transparenței, proporționalității și nediscriminării consacrate de articolul 7 din Directiva 97/67/CE.

În lipsa unei justificări economice obiective și a unei analize de impact care să explice alegerea acestui prag, mecanismul riscă să creeze distorsiuni concurențiale și tratamente diferențiate între operatori aflați în situații comparabile.

Mai mult, operatorii care investesc cel mai mult în dezvoltarea infrastructurii logistice și în extinderea serviciilor vor suporta, în mod inevitabil, cea mai mare parte a contribuțiilor, ceea ce poate afecta capacitatea lor investițională și dezvoltarea concurenței pe piață.

4. Practica Uniunii Europene

Experiența statelor membre demonstrează că mecanismele de compensare sunt utilizate cu prudență maximă și numai după parcurgerea unor etape riguroase de analiză.

- Directiva **nu obligă** statele să creeze un fond de compensare. Ea oferă mai multe opțiuni: finanțare din bugetul public, mecanism de compensare între operatori și/sau utilizatori sau alte mecanisme compatibile cu tratatele.
- În ultimii ani, tendința europeană este **mai degrabă de finanțare din bugetul public**, nu din contribuțiile concurenților. Raportul USPS OIG privind experiența europeană arată că Italia și Polonia au experimentat fonduri de compensare, dar ulterior s-au orientat spre alte soluții, inclusiv deoarece acestea produceau rezultate limitate.
- Franța compensează costul serviciului universal prin mecanisme aprobate ca ajutor de stat (SGEI), nu prin transferul costurilor către concurenți.
- Italia are în legislație un fond de compensare, însă activarea lui presupune verificarea costului net și a caracterului inechitabil al sarcinii de către autoritatea independentă (AGCOM), inclusiv verificarea separării contabile.

O prezentare mai detaliată a practicii internaționale e expusă în Anexă.

În majoritatea statelor membre, compensarea obligațiilor de serviciu universal este realizată prin instrumente bugetare sau prin mecanisme specifice serviciilor de interes economic general (SGEI), aprobate în conformitate cu normele privind ajutorul de stat. În același timp, mecanismele sectoriale de compensare, finanțate exclusiv de concurenței operatorului desemnat, reprezintă excepția, nu regula.

Indiferent de modelul ales, elementele comune identificate în practica europeană sunt:

- demonstrarea existenței costului net;
- demonstrarea caracterului inechitabil al sarcinii;
- separarea contabilă între activitățile comerciale și serviciul universal;
- verificarea independentă a calculelor;
- respectarea principiilor transparenței, proporționalității și nediscriminării.

În opinia noastră, aceste garanții ar trebui să fie consacrate expres și în legislația Republicii Moldova înainte de instituirea oricărei obligații financiare în sarcina operatorilor poștali.

5. Necesitatea unei abordări etapizate

Având în vedere cele expuse, considerăm că o abordare conformă practicilor europene ar presupune parcurgerea succesivă a următoarelor etape:

1. determinarea costului net al obligației de serviciu universal în baza unei metodologii conforme standardelor europene;
2. verificarea independentă a calculelor și a separării contabile;
3. demonstrarea existenței unei sarcini financiare inechitabile;
4. evaluarea tuturor opțiunilor de finanțare prevăzute de Directiva 97/67/CE, inclusiv finanțarea din fonduri publice;
5. doar în cazul în care toate aceste condiții sunt întrunite, analizarea oportunității instituirii unui mecanism sectorial de compensare.

În opinia noastră, această succesiune reflectă atât logica Directivei 97/67/CE, cât și practica majorității statelor membre ale Uniunii Europene și ar asigura un echilibru adecvat între protejarea serviciului universal și menținerea unui mediu concurențial echitabil.

III. Concluzii și propuneri

AmCham Moldova apreciază eforturile Ministerului Dezvoltării Economice și Digitalizării de armonizare a legislației naționale cu acquis-ul Uniunii Europene și recunoaște deschiderea manifestată pe parcursul consultărilor publice cu comunitatea operatorilor poștali. În același timp, considerăm că armonizarea nu presupune doar preluarea unor concepte juridice consacrate la nivel european, ci și integrarea lor într-un mod compatibil cu arhitectura instituțională și legislativă națională, astfel încât să fie evitate consecințele neintenționate asupra funcționării pieței.

În opinia noastră, atât modificarea definiției noțiunii de „colet poștal”, cât și instituirea mecanismului de compensare necesită ajustări suplimentare pentru a asigura:

- coerența cadrului normativ;
- respectarea principiilor concurenței loiale;
- predictibilitatea reglementării;
- menținerea unui climat investițional competitiv;
- implementarea fidelă a principiilor consacrate de dreptul Uniunii Europene.

Pornind de la cele expuse, reiterăm respectuos următoarele propuneri.



1. Limita de 31,5 kg

Propunem menținerea definiției actuale a noțiunii de „colet poștal” (fără specificarea a 31,5 kg), concomitent cu completarea Legii comunicațiilor poștale cu o prevedere distinctă care să stabilească expres că limita de 31,5 kg este aplicabilă exclusiv în scopul implementării obligațiilor de transparență, raportare și supraveghere prevăzute de Regulamentul (UE) nr. 2018/644.

Totodată, considerăm oportună continuarea dialogului tehnic cu Delegația Uniunii Europene și cu serviciile relevante ale Comisiei Europene asupra implicațiilor practice pe care modalitatea de transpunere le poate produce asupra cadrului juridic și operațional existent în Republica Moldova, inclusiv în raport cu specificul transporturilor expres internaționale și al interacțiunii dintre legislația poștală și cea vamală.

2. Mecanismul de compensare

În ceea ce privește mecanismul de compensare a costului net al obligației de serviciu universal, considerăm necesară revizuirea proiectului prin:

- instituirea obligației efectuării unui audit independent privind determinarea costului net și existența unei sarcini financiare inechitabile;
- consacrarea expresă a obligației de separare contabilă între activitățile comerciale și obligațiile de serviciu universal;
- eliminarea oricăror prevederi susceptibile să creeze tratamente discriminatorii între operatorii activi pe aceeași piață;
- evaluarea tuturor mecanismelor de finanțare prevăzute de articolul 7 al Directivei 97/67/CE înainte de instituirea unui mecanism sectorial de compensare;
- asigurarea unei metodologii transparente, verificabile și conforme practicilor europene privind evitarea supracompensării.

Reiterăm disponibilitatea deplină a AmCham Moldova și a comunității operatorilor poștali de a participa la continuarea dialogului tehnic asupra acestor subiecte și ne exprimăm convingerea că soluția finală poate fi identificată prin valorificarea atât a experienței europene, cât și a particularităților pieței naționale.

Suntem convinși că o asemenea abordare va contribui la atingerea obiectivelor Programului de dezvoltare a serviciilor poștale moderne și competitive, asigurând în același timp un cadru concurențial echilibrat și predictibil pentru toți participanții la piață.

Vă rog să o considerați pe Veronica Sirețeanu, director adjunct, în calitate de persoană de contact din partea AmCham Moldova (veronicasireteanu@amcham.md), pentru interacțiunea ulterioară la acest subiect.

Cu această ocazie, AmCham Moldova apreciază deschiderea Ministerului dezvoltării economice și digitalizării, exprimându-ne disponibilitatea pentru detalierea suplimentară a comentariilor și propunerilor adresate în cazul unei ședințe dedicate.

Cu respect,

Mila Malairău

Director Executiv

A.P. „Camera de Comerț Americană din Moldova”



Anexă

Țara	Categorie	Detalii
Austria (AT)	A	Fond prevăzut în lege (contribuții operatori), dar pragul de venituri e atât de ridicat (1 mil. EUR) încât practic doar USP-ul ar plăti — fondul e "obsolet"; nicio compensație acordată din 2018
Belgia (BE)	A	Provizii legale pentru finanțare din fonduri publice, dar nicio compensație pentru costul net USO acordată din 2018 (doar compensații separate pentru alte SGEI)
Bulgaria (BG)	B	Fonduri publice; compensație solicitată și acordată integral din bugetul de stat
Cipru (CY)	A	Fond de compensare prevăzut legal (contribuții operatori; dacă nu există operator pe piață, statul acoperă direct în fond), dar neînstituit practic — nicio compensație din 2018
Cehia (CZ)	B	Fonduri publice, cu plafon legal (1,5 mld. CZK/an, crescut la 2 mld. CZK din 2026)
Germania (DE)	Caz special	Nu există fond de compensare tip Art. 9(4)/Art. 7 — costurile nete sunt recuperate prin procedura de plafonare tarifară (price cap), suportate de plătitorii de tarife poștale, nu de stat sau de un fond
Danemarca (DK)	B (istoric)	Compensație de stat pentru Post Danmark, în declin accentuat odată cu restrângerea USO din 2024 și retragerea completă din livrarea de scrisori fizice din 2026
Estonia (EE)	D	Mecanism sectorial, contribuții teoretic proporționale cu volumele de corespondență ale operatorilor
Grecia (EL)	B	Fonduri publice; compensație acordată (parțial) din buget
Spania (ES)	C	Model hibrid: finanțare majoritar din fonduri publice, cu contribuții mici de la operatori (inclusiv USP)
Finlanda (FI)	—	Fără principii legale definite pentru calculul costului net (excepție, alături de NL/SE); nicio compensație din 2018
Franța (FR)	B	Fonduri publice; suma e stabilită de guvern, ANR nu e implicată în procedură
Croația (HR)	B	Fonduri publice, compensație acordată parțial
Ungaria (HU)	B	Fonduri publice, compensație acordată integral
Irlanda (IE)	A	Fond reglementat legal (contribuții operatori), dar neînstituit — nicio cerere de compensație din 2018
Italia (IT)	C	Model hibrid: fond activat abia din 2020-2021 (până atunci nefinanțat), plafon stabilit de minister (89 mil. EUR), alimentat de contribuții operatori (max. 10% din venituri brute) dacă subvențiile directe sunt insuficiente
Lituania (LT)	B	Fonduri publice; costurile din 2021 compensate integral din bugetul de stat
Luxemburg (LU)	A	Fond reglementat (contribuții operatori), dar neînstituit — nicio cerere de compensație din 2018
Letonia (LV)	B	Fonduri publice, compensație acordată (parțial)
Malta (MT)	—	Fără mecanism clar de compensare stabilit; ANR doar analizează conturile reglementate ale USP, fără cadru legal explicit privind "sarcina financiară inechitabilă"
Țările de Jos (NL)	— (nereglementat)	Explicit: "NL currently has no legal provision for net cost compensation" — nu există deloc cadru legal. USP a solicitat

		compensație în 2025, cererea a fost respinsă de guvern, litigiu în curs
Polonia (PL)	B (din 2022) / D (2015-2022, istoric)	A fost primul stat UE cu fond de compensare instituit (nov. 2015, contribuții operatori, plafonate la 2% din venituri) — dar puternic contestat juridic (litigiu încă pendinte pentru 2013-2015) și abolit în 2022, înlocuit cu finanțare directă din bugetul de stat
Portugalia (PT)	A	Fond reglementat legal (contribuții operatori), dar neinstituit — nicio cerere de compensație din 2018
România (RO)	B (practic) / C (pe hârtie)	Legal permite model hibrid, dar componenta sectorială "nu a fost niciodată aplicată" — în practică doar bugetul de stat a compensat costurile
Slovacia (SK)	D	Contribuția la fond stabilită de ANR, proporțional cu cota de piață, plafonată la 3% din cifra de afaceri din servicii poștale interschimbabile
Slovenia (SI)	A	Fond reglementat, dar criteriile de "sarcină inechitabilă" încă în curs de stabilire; nicio compensație acordată încă (cerere din 2020, în verificare)
Suedia (SE)	— (nereglementat)	Nicio răspundere legală pentru calculul costului net; un studiu guvernamental a propus un model, dar nu a fost implementat; compensație solicitată dar refuzată

Legendă categorii

- **A** — doar reglementat (prevăzut în lege), dar fondul/mecanismul nu a fost efectiv instituit/utilizat
- **B** — instituit, cu contribuție de la stat (buget de stat)
- **C** — instituit, cu contribuție mixtă (stat + operatori)
- **D** — instituit, cu contribuție doar de la alți operatori poștali

Sursa: Raportul **ERGP (25) 13 – Report on the financing of the USO** (adoptat 27.11.2025), bazat pe un chestionar transmis autorităților naționale de reglementare (ANR) din toate statele UE.

Observații importante

- **NL și SE** nu au deloc bază legală pentru compensare (nici măcar categoria A); **FI** e similar, fără principii legale definite.
- **Germania** e un caz atipic — finanțare prin tarife reglementate, nu prin fond/subvenție clasică.
- Multe fonduri "institute pe hârtie" (categoria A) nu au fost niciodată activate pentru că USP-ul nu a solicitat compensație (AT, LU, PT) sau pentru că nu există un cadru operațional funcțional.
- Cazul **Poloniei** e relevant ca precedent juridic — fondul cu contribuții exclusiv de la operatori a generat un litigiu de peste un deceniu (încă pendinte) și a fost, în final, abandonat în favoarea finanțării de stat.