



IPRE

Institutul de Politici și Reforme Europene

ANALIZĂ TEMATICĂ

privind angajamentele Republicii Moldova în raport cu Uniunea Europeană în domeniul Concurenței

Autor: Iulian Rusu,

Expert în domeniul dreptului Uniunii Europene,

Institutul de Politici și Reforme Europene (IPRE)

**Acest raport a fost elaborat cu suportul Slovak Aid – Asistența Oficială pentru Dezvoltare a Republicii Slovace în cadrul Proiectului „Monitorizarea Implementării Acordului de Asociere RM-UE”. Opiniile reflectate de autori nu reprezintă în mod neapărat opinia oficială a Slovak Aid sau a Ambasadei Slovaciei în Republica Moldova.*

IPRE, 25 august 2015



IPRE

Institutul de Politici și Reforme Europene

Summary of the analysis (ENG)

The Association Agreement has started to be applied provisionally since 1 September 2014, the terms set out in the chapters which have already entered into force began to run from this date.

The Association Agreement provides the possibility for dispute settlement including by addressing to the Court of Justice of the European Union concerning the interpretation and application of the Agreement. Thus for a number of chapters, including Chapter 10 - Competition (for the state aid section) enterprises from the EU in the Republic of Moldova will have the opportunity to act to defend their rights arising from the Association Agreement.

The Association Agreement in the part related to competition, establishes Moldova's commitment to implement legislation effectively addressing anti-competitive agreements, abuse of dominance, mergers and acquisitions, effectively monitor the issuance of state aid, including the recovery of unlawful aid and creation of a functional independent authority with adequate human and financial resources.

The legislation in the competition field mostly implement key provisions of the competition field and state aid available at EU level. However, the **Law on competition has no penalty measures in the form of fines as strict as in the EU**, and the manner of recovery of state aid is not subject of a stringent recovery prescription, the authority, which authorized or issued the state aid is obliged to recover it. **The Competition Council doesn't issue directly enforceable acts on the recovery of state aid.**

The Competition Council does not have a harmonized set of rules of procedure to clarify how the Council would act and which rights would ensure for enterprises when exercising powers: anti-competitive agreements, abuse of dominance, mergers acquisitions, licensing and state aid recovery. These rules of procedure are necessary to ensure clarity, among others, the right of defense that the enterprises have, including the case of inspections (dawn raids).

The Competition Council is expected to prioritize areas of intervention to protect competition and not just rely on complaints and notifications from businesses. A key area of priority for the Competition Council, including to measure the effectiveness of institutional efficiency is implementing policies to deter anti-competitive agreements in the toughest forms (cartels). In this regard, the Competition Council should review the maximum levels of fines that they may apply to the business involved, including the use of significant coefficients for cases of recidivism from businesses. In those circumstances, the leniency policy the Competition Council will promote shall have much stronger attractiveness of enterprises.

This prioritization will have at least two essential positive effects: protection of consumer interests by less anti-competitive agreements and less abuses of dominant position, as well as strengthen the option of initiating collective actions to recover damages caused by businesses, part of anticompetitive conduct sanctioned by Competition Council's through its final decisions.



IPRE

Institutul de Politici și Reforme Europene

Sumar al analizei tematice (RO)

Acordul de Asociere a început să fie aplicat provizoriu din 1 septembrie 2014, termenii stabiliți în capitolele ce au intrat deja în vigoare începând să curgă de la această dată.

Acordul de Asociere prevede posibilitatea soluționării diferendelor prin adresarea inclusiv și la Curtea de Justiție a Uniunii Europene privind interpretarea și aplicarea prevederilor Acordului. Astfel pentru o serie de capitole, inclusiv pentru capitolul 10 – Concurența (în partea ce ține de ajutorul de stat) întreprinderile din cadrul UE și din Republica Moldova vor dispune de posibilitatea să acționeze pentru a-și apăra drepturile ce reies din Acordul de Asociere.

Acordul de Asociere în partea ce ține de concurență, stabilește angajamentul Republicii Moldova să implementeze legislația care să abordeze eficient acordurile anticoncurențiale, abuzul de poziție dominantă, concentrările economice, să controleze eficient modul de acordare a ajutoarelor de stat, inclusiv să recupereze ajutorul de stat ilegal, precum și să creeze o autoritate independentă funcțional, cu resurse umane și financiare adecvate.

Legislația din domeniul concurenței în mare parte implementează prevederile cheie din domeniul concurenței și ajutorului de stat disponibile la nivelul UE. Cu toate acestea, **Legea Concurenței nu dispune de măsuri de penalizare sub formă de amenzi la fel de dure cum este cazul UE**, iar modul de recuperare a ajutoarelor de stat nu este supus unor prescripții stricte de recuperare, autoritatea care a autorizat sau a eliberat ajutor de stat fiind cea obligată să-l recupereze. **Consiliul Concurenței nu emite direct acte executorii privind recuperarea ajutorului de stat.**

Consiliul Concurenței nu dispune de un set armonizat de norme de procedură care să clarifice modul în care Consiliul va acționa, precum și ce drepturi va garanta întreprinderilor în cazul exercitării competențelor: acorduri anticoncurențiale, abuz de poziție dominantă, concentrări economice, autorizarea și recuperarea ajutorului de stat. Aceste norme de procedură sunt necesare pentru a asigura o claritate, printre altele, a dreptului la apărare pe care îl dețin întreprinderile, inclusiv pentru cazul inspecțiilor inopinate.

Consiliul Concurenței urmează să-și prioritizeze domeniile de intervenție pentru protecția concurenței și să nu se bazeze doar pe plângeri și notificări din partea întreprinderilor. Un domeniu esențial de prioritarizare pentru Consiliul Concurenței, inclusiv pentru a putea măsura eficiența instituțională, este implementarea politicilor de clemență pentru a descuraja încheierea acordurilor anticoncurențiale în formele cele mai dure (cartelurile). În acest sens, Consiliul Concurenței ar urma să revizuiască și limitele maxime ale amenzilor pe care le poate aplica față de întreprinderile implicate, inclusiv utilizarea unor coeficienți simțitori pentru cazuri de recidivă din partea întreprinderilor. În aceste condiții politica de clemență pe care o va promova Consiliul Concurenței va avea efecte mult mai simțitoare.



IPRE

Institutul de Politici și Reforme Europene

Această prioritizare va avea cel puțin două efecte pozitive esențiale: protecția intereselor consumatorilor prin mai puține acorduri anticoncurențiale încheiate și mai puține abuzuri de poziție dominantă, precum și consolidarea opțiunii de inițiere a acțiunilor colective de recuperare a prejudiciului cauzat de întreprinderi parte a comportamentului anticoncurențial sancționat prin decizii rămase definitive ale Consiliului Concurenței.

Aspecte generale legate de data intrării în vigoare a prevederilor Acordului de Asociere

Acordul de Asociere stabilește data intrării în vigoare a prevederilor acestuia în prima zi a celei de-a doua luni care urmează datei de depunere a ultimului instrument de ratificate sau de aprobare.¹ La momentul actual 26 din 28 State Membre ale UE a ratificat Acordul de Asociere, rămânând ca Grecia și Italia să mai ratifice acest Acord și să depună instrumentele de ratificare la Secretariatul Consiliului Uniunii Europene.

În același timp, pentru a putea beneficia de unele dintre prevederile Acordului, care nu necesită, datorită structurii de competențe, ratificarea din partea Statelor Membre ale UE, este posibilă intrarea în vigoare provizorie a unor prevederi din Acord.

Astfel, aplicarea cu titlu provizoriu devine efectivă din prima zi a celei de-a doua luni care urmează datei la care depozitarul prezentului Acord (Secretariatul Consiliului Uniunii Europene) primește: a) notificarea Uniunii cu privire la finalizarea procedurilor necesare cu indicarea părților din Acord care se aplică cu titlu provizoriu și b) notificarea Republicii Moldova cu privire la finalizarea procedurilor necesare pentru aplicarea cu titlu provizoriu a prezentului Acord.²

În acest sens, urmând procedurile legale menționate mai sus, din 1 septembrie 2014 Acordul de Asociere a intrat în vigoare provizoriu, iar printre prevederile ce au intrat în vigoare provizoriu se numără și Titlul V al Acordului³, unde se regăsește și capitolul 10 – Concurența.

Termenii care sunt stabiliți pentru UE și Republica Moldova în Acordul de Asociere ce țin de obligații specifice de implementare, transpunere, inclusiv cele ce reies din Anexele Acordului intră în vigoare **NU din data intrării în vigoare, ci din data intrării în vigoare provizorie pentru respectivele prevederi.**⁴ Prin urmare, data de la care încep să fie calculate termenii de implementare a obligațiilor ce reies din Acord pentru Titlul V, inclusiv pentru capitolul 10 – Concurența sunt **1 septembrie 2014**. În analiza noastră vom

¹ Articolul 464 (2) din Acordul de Asociere

² Articolul 464 (4) din Acordul de Asociere

³ Articolul 3 (1) lit. (e) din Decizia Consiliului Uniunii Europene nr. 2014/492/UE privind semnarea, în numele Uniunii Europene, și aplicarea cu titlu provizoriu a Acordului de Asociere între Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte

⁴ Articolul 464 (5) din Acordul de Asociere



IPRE

Institutul de Politici și Reforme Europene

utiliza acest termen pentru a stabili care este cadrul temporal pentru Republica Moldova în implementarea angajamentelor asumate în baza Acordului de Asociere.

Prevederi cheie în domeniul Concurenței⁵

Reglementările din domeniul Concurenței se regăsesc în capitolul 10 titlul V al Acordului de Asociere între Republica Moldova pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora pe de altă parte (în continuare Acordul de Asociere).

Capitolul 10 reglementează următoarele aspecte ale concurenței:

I. Legislație care:

- a) Abordează în mod eficace acordurile anticoncurențiale, practicile concertate, comportamentul unilateral al întreprinderilor cu putere de dominanță pe piață⁶
- b) Asigură controlul eficace al concentrărilor între întreprinderi⁷
- c) Asigură controlul eficace al ajutoarelor de stat, inclusiv autorizarea și recuperarea ajutoarelor de stat⁸

II. Autoritate care:

- a) Este independentă din punct de vedere funcțional
- b) Dispune de resurse umane și financiare adecvate⁹

Termenii de implementare a angajamentelor

Mai sus am stabilit deja că data de la care urmează să fie calculate termenii de îndeplinire a angajamentelor ce reies din Acord sunt 1 septembrie 2014. Capitolul 10 stabilește câțiva termeni pentru implementarea angajamentelor.

Pentru reglementările ce țin de concurență în sens îngust nu sunt stabiliți careva termeni de tranziție. Astfel, toate prevederile ce țin de asigurarea unei concurențe eficiente urmează a fi implementate începând cu 1 septembrie 2014.

Pentru reglementările ce țin de ajutorul de stat sunt stabiliți următorii termeni pentru:

⁵ Include și angajamente ale Republicii Moldova în domeniul ajutorului de stat

⁶ Articolul 335 (1) din Acordul de Asociere

⁷ Articolul 335 (1) din Acordul de Asociere

⁸ Articolul 341 (1) din Acordul de Asociere

⁹ Articolul 335 (2) din Acordul de Asociere



IPRE

Institutul de Politici și Reforme Europene

- a) Evaluarea ajutoarelor de stat după criteriile ce decurg din aplicarea normelor ce țin de articolul 107 din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene, instrumentelor interpretative adoptate de instituțiile UE, inclusiv jurisprudența relevantă a Curții de Justiție a Uniunii Europene – în termen de 5 ani de la intrarea în vigoare¹⁰ (adică începând cu **1 septembrie 2019**)
- b) Adoptarea unei legislații în domeniul ajutorului de stat, inclusiv împuternicirea unei autorități independente din punct de vedere funcțional, investită cu competența de a autoriza scheme de ajutor de stat și măsuri individuale de ajutoare de stat, inclusiv competența de a recupera ajutoare de stat acordate ilegal – în termen de doi ani de la intrarea în vigoare (adică începând cu **1 septembrie 2016**)
- c) Prezentarea unui raport odată la doi ani privind ajutoarele de stat urmărind metodologia și modul de prezentare ale analizei anuale al UE privind ajutoarele de stat – începând cu **1 ianuarie 2016**

Soluționarea diferendelor

Acordul de Asociere stabilește posibilitatea inițierii procedurilor de soluționare a diferendelor între părți atunci când prevederile acestuia nu sunt respectate. În acest sens există posibilitatea de inițierea a medierii sau formarea unei Comisii de Arbitraj. Adicional, pentru unele capitole, inclusiv capitolul 10 – Concurența, Acordul prevede posibilitatea adresării la Curtea de Justiție a Uniunii Europene pentru a interpreta sau a stabili aplicarea prevederilor Acordului.¹¹ Totuși în cazul capitolului 10 – Concurență, aspectele ce țin nemijlocit de concurență în sens strict (fără aspectele legate de ajutorul de stat), prevederile ce țin de soluționarea diferendelor nu sunt aplicabile.¹² Pentru prevederile rămase – Ajutoarele de Stat, opțiunea de adresare la Curtea de Justiție a Uniunii Europene sunt valabile. Astfel, beneficiarii Acordului de Asociere – întreprinderile, alți subiect de drept privat – pot înainta acțiuni contra Republicii Moldova privind neimplementarea sau implementarea neadecvată a prevederilor ce țin de ajutoarele de stat, inclusiv contestarea mecanismelor de autorizare și recuperare a ajutoarelor de stat.

Inclusiv și din acest considerent este esențială implementarea adecvată și în termenii stabiliți de Acord a prevederilor din Capitolul 10 – Concurența, din titlul V al Acordului de Asociere (prevederile ce țin de ajutorul de stat).

În cele ce urmează vom analiza aspectele sus-menționate pe care Republica Moldova urmează să le implementeze în baza prevederilor Acordului de Asociere. Pentru comoditate, vom analiza inițial prevederile legislației concurențiale în sens îngust, după care vom analiza prevederile ce țin de ajutorul de stat.

¹⁰ Articolul 340 din Acordul de Asociere

¹¹ Articolul 403 din Acordul de Asociere

¹² Articolul 388 din Acordul de Asociere



IPRE

Institutul de Politici și Reforme Europene

Legislație națională în domeniul concurenței

Cu titlu preliminar menționăm că legislația Republicii Moldova este în mare parte armonizată prevederilor legislației UE în domeniul concurenței, fiind deja preluate o serie de reglementări, inclusiv de ordin tehnic disponibile în UE. În cele ce urmează vom descrie pe scurt cadrul legislativ și normativ actual în domeniul concurenței din Republica Moldova.

Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea Concurenței nr. 183 din 11.07.2012, care a intrat în vigoare la 14.09.2014¹³, cu excepția prevederilor ce țin de acceptarea angajamentelor propuse de întreprinderi, care au intrat în vigoare la 1 ianuarie 2015.¹⁴ Consiliul Concurenței este desemnată drept autoritate competentă de implementarea prevederilor Legii Concurenței.¹⁵

Interdicția acordurilor anticoncurențiale

Legea Concurenței stabilește o interdicție față de acordurile între întreprinderi sau asociații de întreprinderi, orice decizii ale asociațiilor de întreprinderi și orice practici concertate, care au ca obiect sau efect împiedicarea, restrângerea sau denaturarea concurenței pe piața Republicii Moldova sau pe o parte a acesteia.¹⁶

Pentru a putea fi sancționate întreprinderile, acordul anticoncurențial:

- a) Nu necesită respectarea condițiilor de valabilitate a actului juridic¹⁷
- b) Dacă are drept "obiect" împiedicarea, restrângerea sau denaturarea concurenței, Consiliul Concurenței nu este obligat să demonstreze existența unor efecte anticoncurențiale¹⁸
- c) Trebuie să includă întreprinderi care nu sunt dependente una de cealaltă¹⁹

Acordurile pro-competitive dintre întreprinderi

Acordurile dintre întreprinderi care cumulativ:

¹³ A se vedea Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 193-197, articolul 667 din 14.09.2014

¹⁴ Articolul 93 (1) din Legea Concurenței nr. 183 din 11.07.2014

¹⁵ Articolul 32 (1) din Legea Concurenței nr. 183 din 11.07.2014

¹⁶ Articolul 5 (1) din Legea Concurenței nr. 183 din 11.07.2014

¹⁷ Articolul 5 (1) din Legea Concurenței – "fără a fi necesară o decizie prealabilă în acest sens"

¹⁸ Articolul 5 (5) din Legea Concurenței; articolul 5 (3) din Legea Concurenței stabilește care sunt unele dintre acorduri care au drept "obiect" împiedicarea, restrângerea sau denaturarea concurenței

¹⁹ Articolul 5 (4) din Legea Concurenței



IPRE

Institutul de Politici și Reforme Europene

- a) Contribuie la îmbunătățirea producerii sau distribuției de produse ori la promovarea progresului tehnic sau economic
- b) Asigură consumatorilor o parte echitabilă din beneficiul obținut
- c) Nu impun întreprinderilor în cauză restricții care nu sunt indispensabile pentru atingerea obiectivelor menționate la a) și b)
- d) Nu oferă întreprinderilor posibilitatea de a elimina concurența în ceea ce privește o parte semnificativă a produselor în cauză

nu se consideră anticoncurențiale.

Consiliul Concurenței a aprobat deja 3 Regulamente privind evaluarea acordurilor orizontale²⁰, verticale²¹ și de transfer de tehnologie²², care transpun în mare parte prevederi UE relevante.

Acordurile de importanță minoră

Legea Concurenței stabilește că acordurile anticoncurențiale care sunt de importanță minoră, adică,

- a) care nu au drept obiect fixarea de prețuri, limitarea producției sau a vânzărilor, împărțirea piețelor sau clienților, participarea cu oferte trucate la licitații sau alte forme de concurs de oferte; și²³
- b) care în comun dețin nu mai mult de 10% din cota pe piață, dacă este acord orizontal, sau 15% din oricare din piețele relevante dacă este acord vertical²⁴

nu se consideră că restrânge semnificativ concurența.

Interdicția abuzului de poziție dominantă

Legea Concurenței stabilește o interdicție pentru folosirea poziției dominante pe piața relevantă în măsura în care aceasta poate afecta concurența sau leza interesele colective ale consumatorilor finali.²⁵ În contextul implementării prevederilor Legii Concurenței ce țin de interdicția abuzului de poziție dominantă Consiliul

²⁰ Hotărîrea Consiliului Concurenței nr. 14 din 30.08.2013 cu privire la aprobarea Regulamentului privind evaluarea acordurilor orizontale anticoncurențiale, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 198-204 din 13.09.2013

²¹ Hotărîrea Consiliului Concurenței nr. 13 din 30.08.2013 cu privire la aprobarea Regulamentului privind evaluarea acordurilor verticale anticoncurențiale, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 206-211 din 20.09.2013

²² Hotărîrea Consiliului Concurenței nr. 15 din 30.08.2013 cu privire la aprobarea Regulamentului privind evaluarea acordurilor anticoncurențiale de transfer de tehnologie, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 213-215 din 27.09.2013

²³ Articolul 8 (1) din Legea Concurenței

²⁴ Articolul 9 (1) din Legea Concurenței

²⁵ Articolul 11 (1) din Legea Concurenței



IPRE

Institutul de Politici și Reforme Europene

Concurenței a aprobat Regulamentul privind stabilirea poziției dominante pe piață și evaluarea abuzului de poziție dominantă. Acest Regulament transpune în mare majoritate prevederile UE în materie.

Controlul concentrărilor economice

Legea Concurenței stabilește un mecanism de control al concentrărilor economice care ar putea afecta concurența dacă au loc. Consiliul Concurenței este investit cu competența de verificare a notificărilor privind concentrările economice și este obligată să revină cu o decizie privind autorizarea sau respingerea concentrărilor economice. Spre deosebire de cazul acordurilor anticoncurențiale, concentrările economice se notifică către Consiliul Concurenței atunci când sunt întrunite condițiile de cifră de afaceri de peste 25 milioane lei ale întreprinderilor implicate, iar cel puțin 2 din ele au realizat pe teritoriul Republicii Moldova o cifră de afaceri mai mare de 10 milioane lei în anul anterior anului de concentrare economică. Prevederile Legii Concurenței sunt susținute și de Regulamentul Consiliului Concurenței privind controlul concentrărilor economice. Și aici în mare parte prevederile UE în domeniu au fost transpuse de Consiliul Concurenței.

Aplicarea penalităților

Penalitățile pe care le poate aplica la moment Consiliul Concurenței sunt pentru încălcări de ordin procedural și pentru încălcarea interdicțiilor menționate mai sus pe încheierea acordurilor anticoncurențiale și abuzul de poziția dominantă. Astfel, amenziile pentru încălcarea normelor de procedură pot varia de la 0,15% pînă la 0,63% din "cifra totală de afaceri". Similar pentru încălcarea normelor materiale amenziile variază de la 1% la 5,6% din "cifra totală de afaceri." Trebuie să menționăm că Legea Concurenței definește cifra totală de afaceri drept totalitatea vânzărilor pe care le-a operat o întreprindere.

În contrast, Regulamentul 1/2003 al Consiliului stabilește o limită maximă de 10% din "cifra de afaceri" (turnover), care este diferită de termenul utilizat în Legea Concurenței, presupunînd nu doar totalul vânzărilor, ceea ce constituie intrările pe conturile întreprinderii, dar și totalul cheltuielilor pe care le-au suportat întreprinderile. Comisia Europeană a utilizat în același timp termenul de "valoarea a vânzărilor" (value of sales) în calitate de instrument de calculare a penalităților²⁶, inclusiv după cum o stabilește și Legea concurenței, aplicarea circumstanțelor atenuante și agravante, inclusiv gravitatea încălcării, durata încălcării

²⁶ Orientările Comisiei Europene privind calcularea amenzilor aplicate în temeiul articolului 23 alin. (2) litera (a) din Regulamentul (CE) nr. 1/2003, Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. C 210/2 din 01.09.2006



IPRE

Institutul de Politici și Reforme Europene

și alte criterii. Cu toate acestea, spre deosebire de Consiliul Concurenței, Comisia Europeană poate aplica un coeficient de 100% la amenzi atunci când încălcarea legislației concurențiale are loc în mod repetat.²⁷

Pentru a asigura un grad de eficiență al politicilor concurențiale, legislația națională urmează, inclusiv din considerentul asigurării unei legislații naționale efective de protecție a concurenței menționată în capitolul 10 titlul V al Acordului de Asociere, să dispună de mecanisme punitive efective, care să prevină încălcarea legii concurențiale și să descurajeze încălcarea acestor prevederi. Or limitele maxime enunțate mai sus ar putea fi insuficiente pentru a descuraja întreprinderile să încheie acorduri anticoncurențiale sau să facă abuz de poziție dominantă.

Politica de clemență

Un instrument eficient utilizat pe larg de Comisia Europeană este descurajarea acordurilor anticoncurențiale dure (cartelurilor) prin intermediul politicii de clemență, care constă în oferirea imunității de la amenzi în cazul în care întreprinderea cooperează cu autoritatea de concurență. Legea Concurenței conține prevederi legate de politica de clemență. Consiliul Concurenței însă ar putea fi afectat de neaplicarea eficientă a acestui instrument din două considerente: mărimea mică a amenzilor analizată mai sus, care nu este suficientă pentru a convinge întreprinderile să solicite scutirea lor în schimbul cooperării, și lipsa unor garanții procesuale stabilite printr-un set de norme de procedură pe care Consiliul Concurenței le va face publice și va lua acțiuni de îndemnare de a utiliza această opțiune.

Regulile de procedură ale Consiliului Concurenței

Deși Legea Concurenței nu stabilește în mod expres un act prin care Consiliul Concurenței să își stabilească regulile de procedură pe care le va aplica, detaliind prevederile Legii Concurenței, acest act este absolut necesar în interacțiunea cu toate întreprinderile pe subiectele analizate mai sus, începând cu procedura pe cazurile de acorduri anticoncurențiale dure (carteluri) și terminând cu politica de clemență. Aceste reguli sunt un instrument adițional de transparență a instituției și de planificare și de stabilire de priorități. În acest sens o bună practică în domeniu sunt Regulile de Procedură al Comisiei Europene, ce includ prevederi detaliate privind modul de organizare și desfășurare a activităților de către Comisie.²⁸ Preluarea acestor reguli ar asigura transferul de bune practici și ar codifica reglementările de procedură pe care le va aplica Consiliul Concurenței față de întreprinderi pe subiecte legate de concurență.

²⁷ Articolul 28 al Orientărilor Comisiei Europene privind calcularea amenzilor aplicate în temeiul articolului 23 alin. (2) litera (a) din Regulamentul (CE) nr. 1/2003 al Consiliului

²⁸ Pentru detalii a se vedea Manualul de Procedură al Comisiei Europene în domeniul Concurenței:

http://ec.europa.eu/competition/antitrust/antitrust_manproc_3_2012_en.pdf



Controlul eficace al ajutoarelor de stat

Capitolul 10 al titlului V din Acordul de Asociere prevede:

- a) asigurarea unui control eficace al ajutoarelor de stat, inclusiv autorizarea și recuperarea ajutorului de stat ilegal
- b) implementarea standardelor UE de ajutor de stat, inclusiv cele ce reies din articolul 107 din TFUE, reglementări UE de implementare a articolului 107 din TFUE, inclusiv jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene în această materie – **într-un termen de 5 ani de la intrarea în vigoare (adică la 1 septembrie 2019)**
- c) stabilirea unei autorități independente care să controleze eficient acordarea ajutoarelor de stat, inclusiv să autorizeze ajutoare de stat și să recupereze ajutoare de stat acordate ilegal – **într-un termen de 2 ani de la intrarea în vigoare (adică la 1 septembrie 2016)**
- d) raportarea odată la doi ani privind ajutorul de stat acordat în baza metodologiei de raportare UE – **începând cu 1 ianuarie 2016**

Legea cu privire la ajutorul de stat nr. 139 din 15.06.2012 a intrat în vigoare la 16.08.2013, la un an de la publicare. Autoritatea competentă de autorizarea, monitorizarea și raportarea ajutorului de stat este Consiliul Concurenței. În același timp, cu referire la recuperare, Consiliul Concurenței dispune de competențe reduse, întrucât în baza legii responsabil de recuperarea ajutorului de stat ilegal este furnizorul și/sau inițiatorul ajutorului de stat. Doar în urma inacțiunii acestuia din urmă după ce Consiliul Concurenței a emis o decizie cu privire la recuperarea ajutorului de stat ilegal, Consiliul Concurenței se poate adresa în instanța de judecată.²⁹ Consiliul nu dispune de competențe de a emite acte executorii privind ajutorul de stat, inclusiv suspendarea alocării ajutorului de stat, precum și recuperarea lui nemijlocită.

Nu sunt stabilit nici termene maxime pentru furnizorul și/sau inițiatorul ajutorului de stat să se conformeze prescripțiilor Consiliului Concurenței atât pentru cazul de suspendare, cât și pentru cazul de recuperare. Consiliul Concurenței dispune doar de instrumentul de adresa în instanța de judecată.

Luând în calcul prevederile capitolului 10 din titlul V al Acordului de Asociere, considerăm că procedura de recuperare nu este una eficace, fapt ce poate duce la încălcarea de către Republica Moldova a angajamentelor ce țin de ajutorul de stat, în special angajamentele de implementare a unui mecanism de recuperare a ajutorului de stat acordat ilicit, dacă pînă la 1 septembrie 2016 nu vor fi operate modificări și ajustări la cadrul legislativ actual ce ține de monitorizare și recuperarea ajutorului de stat ilegal.

²⁹ Articolul 14 (2) din Legea cu privire la ajutorul de stat



IPRE

Institutul de Politici și Reforme Europene

În al doilea rând, Consiliul Concurenței va fi obligat să prezinte începând cu 1 ianuarie 2016 rapoarte bianuale privind modul de monitorizare, acordare și recuperare a ajutoarelor de stat. Acest mecanism necesită să fie ajustat la metodologia de monitorizare, evaluare și raportare utilizat de UE.

Una din obligațiile cu un termen mai lung de implementare este transpunerea standardelor UE în materie de ajutor de stat, inclusiv din jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene. Deși termenul limită stabilit este de **1 septembrie 2019**, angajamentele analizate mai sus sunt strâns legate de exercițiul de armonizare și transpunere. În acest sens, pentru a putea asigura implementarea adecvată și în termeni utili a acestor trei angajamente menționate mai sus Consiliul Concurenței ar urma să aprobe un plan intern de armonizare și transpunere, care să corespundă angajamentului general cu termen limită de **1 septembrie 2019**.

Autoritatea națională în domeniul concurenței

Capitolul 10 din titlul V al Acordului de Asociere menționează cerința unei autorități independente funcțional, cu resurse umane și financiare adecvate pentru a putea exercita eficient funcțiile. Pentru domeniul concurenței în sens îngust nu sunt stabiliți termeni de tranziție, prin urmare angajamentul din partea Republicii Moldova este valabil din prima zi a intrării în vigoare a Acordului de Asociere, iar pentru sectorul ajutorului de stat – în termen de doi ani de la data intrării în vigoare – adică **1 septembrie 2016**. În cele ce urmează vom analiza două aspecte menționate în Capitolul 10 al Acordului de Asociere cu referire la autoritatea competentă de domeniul concurenței și ajutorului de stat.

a) Independență funcțional

Legea Concurenței stabilește că autoritatea competentă în domeniul concurenței este Consiliul Concurenței. Această instituție este autonomă, responsabilă în fața Parlamentului, responsabilă de domeniul concurenței, ajutorului de stat și publicității (unele aspecte).³⁰

Din punct de vedere funcțional Consiliul Concurenței dispune de independență în luarea deciziilor privind încălcarea legislației concurențiale (acorduri, abuz de poziție dominantă și concentrări economice).

b) Resurse umane și financiare adecvate

Consiliul Concurenței dispune de un buget propriu care se aprobă prin Hotărâre de Parlament și ulterior se remite Guvernului pentru a fi inclus în proiectul Legii bugetului pentru anul următor.³¹ Pentru anii 2013, 2014 și 2015 Consiliul Concurenței au fost rezervate fonduri din bugetul de stat în mărime de 5,14 mln. lei³²,

³⁰ Articolul 32 (1) din Legea Concurenței

³¹ Articolul 36 din Legea Concurenței

³² Legea bugetului pentru anul 2013 nr. 249 din 02.11.2012



IPRE

Institutul de Politici și Reforme Europene

14,99 mln. lei³³ și, respectiv, 13,36 mln. lei³⁴. În același timp Parlamentul a aprobat un număr-limită de personal de 132 unități, cu condiția că pentru anul 2014 numărul mediu de personal nu va depăși 80 unități.³⁵ Deși Hotărârea Parlamentului a considerat la finele anului 2013 necesitatea creșterii graduale a personalului pentru Consiliului Concurenței, stabilind în sarcina Guvernului finanțarea suplimentară a Consiliului Concurenței în vederea îndeplinirii funcțiilor și sarcinilor noi stabilite prin lege³⁶, Legea bugetului pentru anul 2015 a prevăzut un volum de finanțare mai redus decât pentru anul 2014, deși personalul urma să fie suplinit la 132 unități pentru anul 2015. O astfel de practică este contraproductivă în sensul limitării resurselor financiare și de personal pentru Consiliul Concurenței.

Un alt element ce ține de structura statelor de personal aprobate de Consiliul Concurenței este modul în care posturile sunt distribuite pe funcții. Astfel pentru direcțiile anticartel, abuz de poziție dominantă și concentrări economice sunt stabilite un număr de maximum 8 persoane. În același timp direcțiile politici și relații cu publicul și direcția resurse umane și secretariat dispun de 6 și respectiv 12 persoane (dintre care 5 șoferi). În raportul său de activitate pentru anul 2014 Consiliul Concurenței a raportat, printre altele, 5 cazuri de acorduri anticoncurențiale, 24 cazuri de abuz de poziție dominantă și un caz de concentrări economice, dintre care au fost finalizate 2 cazuri de acorduri anticoncurențiale, 5 cazuri de abuz de poziție dominantă, cauza pe concentrări economice fiind în proces. Consiliul Concurenței a examinat de asemenea și cazuri privind acțiunile anticoncurențiale ale autorităților publice (din 13 a fost finalizat un dosar), 15 acțiuni de concurență neloială (din 15 au fost finalizate 6), precum și cazuri cu privire la publicitate (din 4, 3 au fost finalizate). În contextul legii privind ajutorul de stat, Consiliul Concurenței a înregistrat mai multe notificări prin ajutorul de stat, le-a autorizat în condițiile legii, precum și inițiat implementarea Sistemului Informațional Registrul Ajutorului de Stat din Moldova (SIRASM).

În contextul auditului efectuat de Curtea de Conturi privind activitatea Consiliului Concurenței (au fost incluse și perioade pînă la intrarea în vigoare a Legii Concurenței), au fost formulate o serie de concluzii și recomandări, printre care și următoarele:

”...deși Consiliul Concurenței este abilitat să stabilească diferite grade de prioritate în investigarea cazurilor, pînă în prezent nu a fost implementat un sistem de prioritizare a investigațiilor... ..în vederea obținerii unei performanțe mai bune din activitatea realizată, Consiliul Concurenței trebuie să-și modifice abordarea de sistem în selectarea cazurilor, care să asigure un impact semnificativ pentru performanța piețelor și societate.”³⁷

³³ Legea bugetului pentru anul 2014 nr. 339 din 23.12.2013

³⁴ Legea bugetului pentru anul 2015 nr. 72 din 12.04.2015

³⁵ Articolul 1 din Hotărârea Parlamentului nr. 278 din 21.11.2013

³⁶ Articolul 3 din Hotărârea Parlamentului nr. 278 din 21.11.2013

³⁷ Punctul 1.2. din Hotărârea Curții de Conturi nr.11 din 31.03.2015 cu privire la Raportul auditului performanței „Își îndeplinește adecvat Consiliul Concurenței funcțiile atribuite, cu utilizarea economă a fondurilor alocate în condițiile măsurării și raportării obiective a rezultatelor obținute?” //Monitorul Oficial 110-114/13, 08.05.2015



IPRE

Institutul de Politici și Reforme Europene

Într-adevăr, de eficiența Consiliului Concurenței depinde bunăstarea societății și a consumatorilor la general. Întâi de toate, prin acțiuni de stopare a acordurilor anticoncurențiale, abuzului de poziție dominantă și refuzul concentrărilor economice care pot crea poziții dominante, Consiliul Concurenței oferă o perspectivă pozitivă consumatorilor, întrucât prețurile sunt păstrate mici, iar calitatea produselor înaltă.

În al doilea rând, un efect extrem de important, promovat la nivelul UE, ține de acțiunile colective contra întreprinderilor care au acționat contrar legii și au contribuit la restrângerea, împiedicarea sau denaturarea concurenței. Cu toate acestea, acțiunile colective sunt posibile atunci când Consiliul Concurenței investighează eficient și emite decizii de sancționare a întreprinderilor ce încalcă legislația concurențială.³⁸ Eficiența este absolut necesară și din considerentul că acțiunile consumatorilor sunt limitate termenilor de prescripție generali de 3 ani.

³⁸ Articolul 79 din Legea Concurenței