

CONCURENȚA

REVISTĂ
ANALITICO-INFORMATIVĂ

ISSN 1857-2952

Nr. 4/2016



CONSILIUL ADMINISTRATIV

Președinte

Viorica CĂRARE, Profesor, Dr. hab., Președintele Consiliul Concurenței

Membri

Ridha TEKAIA, Președintele Mobiasbancă – Groupe Société Générale

Nicolas VALDINOCI, Director General, Lafarge (Moldova Ciment) S.A.

Iacov TIHMAN, Dr., expert internațional în marketing

CONSILIUL REDACȚIONAL

Președinte

Anatolie CARAGANCIU, Profesor, Dr. hab.

Membri

Ion MAXIM, Dr. hab., Membru al Plenului Consiliului Concurenței

Iurie SEDLEȚCHI, Profesor, Dr. hab., Rector al Universității de Studii Europene din Moldova

Larisa ȘAVGA, Profesor, Dr. hab., Rector al Universității Cooperatist-Comerciale din Moldova

Galina ULIAN, Profesor, Dr. hab., Decan al Facultății Științe Economice, Universitatea de Stat din Moldova

GRUPUL TEHNICO-REDACȚIONAL

Luminița ARAMĂ

Mirela CHIRIAC

Veronica COJOCARU

Această publicație este finanțată de către Ministerul Afacerilor Externe al Norvegiei

CUPRINS

1. Cuvânt introductiv.....	3
2. Implementarea legislației concurențiale, Viorica CĂRARE	4
3. ONG Institutul Allerhand, Piotr PŁONKA	6
4. Ajutorul existent în Republica Moldova, Ion MAXIM, Olesea GROSU	7
5. E timpul să schimbăm legile concurențiale?, Heinrich HÖLZLER.....	10
6. Cele doua fațete ale concurenței, Georgiana POP.....	12
7. Ce este concurența neloială?, Cornelia GORINCIOI	14
8. Concurența – unul dintre capitoarele cheie ale Acordului de Asociere RM–UE, Luminița ARAMĂ	16
9. Creșterea competitivității achizițiilor publice în Polonia prin prisma directivelor UE, Magdalena CZAJKOWSKA, Edyta PASIERB.....	18
10. Obligația de suspendare - compromis greu între interesul național și cel comunitar, Grzegorz PIZOŃ.....	19
11. Către un control mai eficient al concentrărilor economice în UE – este oare controlul participațiilor minoritare într-adevăr necesar?, Szymon SYP	20
12. Promovarea culturii concurențiale de către societatea civilă	21-23
<i>Asociația de Reformare a Economiei și Sectorului Social „ICRET”</i>	
<i>Fundația pentru Dezvoltarea Concurenței</i>	
<i>Competition Advocacy Network</i>	



CONSILIUL CONCURENȚEI



INSTYTUT ALLERHANDA



Norwegian Ministry
of Foreign Affairs

Competition Advocacy Network

CUVÂNT INTRODUCATIV



Viorica Cărare

Președintele Consiliului Concurenței

În anul 2016, Consiliul Concurenței sărbătorește cea de-a IX-a aniversare în calitate de autoritate ce asigură aplicarea și respectarea legislației din domeniul concurenței, ajutorului de stat și al publicității în limitele competenței sale. Multe s-au reușit, dar sunt mult mai multe lucruri de făcut în continuare. În economia Republicii Moldova sunt multiple probleme concurențiale care, doar cu efortul autorității de concurență nu vor putea fi depășite. Este foarte important ca autoritățile statului să contribuie la favorizarea mediului concurențial, prin intermediul unor activități bine structurate la nivel național. În acest sens, am lucrat

la elaborarea Programului Național în domeniul concurenței și ajutorului de stat cu scopul implementării prevederilor Legii concurenței nr.183 din 11.07.2012, Legii nr.139 din 15.06.2012 cu privire la ajutorul de stat și Legii nr.166 din 11.07.2012, în care sunt incluse acțiuni specifice pentru fiecare autoritate. Programul prevede o abordare complexă și strategică a problemelor, obiectivelor și acțiunilor ce se impun de a fi realizate în perioada 2016-2020, pentru dezvoltarea mediului concurențial și stimularea concurenței, în vederea promovării intereselor legitime ale consumatorilor, creșterii competitivității economiei pe plan internațional și a integrării Republicii Moldova în spațiul economic european.

La capitolul promovarea culturii concurențiale, am lansat platforma de dialog cu societatea civilă și mediul de afaceri, intitulată Competition CaFÉ. Au fost organizate trei ediții Competition CaFÉ în parteneriat cu experții din diferite țări ale Uniunii Europene, care au avut drept scop informarea și lansarea unui dialog deschis cu reprezentanții autorităților publice, societății civile, precum și cu reprezentanții mediului de afaceri. Tematica primei ediții Competition CaFÉ a fost informarea reprezentanților autorităților publice cu referire la contracararea acțiunilor anticoncurențiale în cadrul achizițiilor publice. A doua ediție a fost dedicată lansării oficiale a Proiectului Uniunii Europene „Suport pentru Consiliul Concurenței”. Cea de-a treia ediție a constituit lansarea unui dialog deschis cu reprezentanții mediului de afaceri privind problemele concurențiale cu care se confruntă.

Consolidarea capacității instituționale a Consiliului Concurenței, precum și preluarea experienței Uniunii Europene au o importanță deosebită în implementarea cadrului legislativ concurențial. Consiliul Concurenței pledează pentru colaborarea cu autoritățile de concurență din UE, în vederea implementării angajamentelor din Acordul de Asociere RM-UE, astfel promovând vectorul european. Pentru mai multă informație cu referire la implementarea cadrului normativ în domeniul concurenței și ajutorului de stat de către Consiliul Concurenței, propunem spre atenția Dumneavoastră o nouă ediție a revistei Concurența.

IMPLEMENTAREA LEGISLAȚIEI CONCURENȚIALE

Viorica Cărare,

Doctor habilitat în științe economice

Profesor universitar în relații economice internaționale

Președintele Consiliului Concurenței

După aprobarea Legii concurenței nr.183 din 11.07.2012 a fost elaborat un set de regulamente pentru implementarea acesteia. Totuși, acest cadru normativ adițional poate fi îmbunătățit prin elaborarea procedurilor care ar algoritmiza acțiunile de implementare a Legii concurenței, adică **elaborarea matricei diviziunii procedurale**.

Procesul aplicării legislației concurențiale procesuale poate fi împărțit în: faze, etape, stadii, momente.

Faza procesuală are următoarele particularități: scop distinct ce rezultă din scopul general; anumite organe și persoane care participă în această activitate; caracteristicile activităților efectuate de către subiecți; caracterul raporturilor juridice apărute între subiecți; act procesual (decizia) ce marchează finalizarea unei activități și determină mișcarea cauzei spre o nouă treaptă calitativă.

Procesul de implementare a legislației concurențiale poate fi împărțit în trei faze:

➤ **Prima fază** este examinarea încălcării legislației concurențiale.

Ea începe din momentul sesizării Consiliului Concurenței despre faptul existenței unei informații privind presupusul caz de încălcare a legislației concurențiale și se finalizează odată cu adoptarea Deciziei Plenului Consiliului Concurenței asupra cazului dat.

În prima fază, care este examinarea încălcării legislației concurențiale, se disting 3 etape:

1. Examinarea preliminară a cazului (la plângere sau din oficiu);
2. Investigația de către subdiviziunile specializate ale aparatului executiv al Consiliului Concurenței;
3. Investigația sub egida Plenului Consiliului Concurenței.

La prima etapă, denumită examinare preliminară, Consiliul Concurenței determină dacă există temeiuri rezonabile pentru a suspecta încălcarea legislației concurențiale. Examinarea preliminară poate fi inițiată la plângere sau din oficiu și poate fi divizată în două stadii:

- i. examinarea preliminară fără participarea Plenului Consiliului Concurenței;
- ii. examinarea preliminară cu participarea Plenului Consiliului Concurenței.

Examinarea preliminară fără participarea Plenului Consiliului Concurenței, este efectuată de către subdiviziunile specializate ale aparatului executiv al Consiliului Concurenței. În baza informațiilor prezentate de autorul plângerii și a celor acumulate pe parcursul examinării preliminare, se întocmește o notă privind examinarea preliminară.

Etapă a doua – investigația de către subdiviziunile specializate ale aparatului executiv al Consiliului Concurenței, începe după adoptarea de Plenul Consiliului Concurenței a dispoziției privind efectuarea investigației și se finalizează odată cu transmiterea Raportului de investigație, a observațiilor părților și a materialelor acumulate pe parcursul investigației Plenului Consiliului Concurenței. Această etapă, în dependență de transparența activității, poate fi divizată în două stadii:

- i. stadiul închis al investigației cazului de către subdiviziunile specializate ale aparatului executiv al Consiliului Concurenței;
- ii. stadiul deschis al investigației cazului de către subdiviziunile specializate ale aparatului executiv al Consiliului Concurenței.

În primul stadiu, raportorul desemnat de Plen, în comun cu echipa de investigație, stabilită de Președintele Consiliului Concurenței, efectuează multiple acte procesuale, în vederea probării comiterii încălcării legislației concurențiale. În procesul activității sale, membrii echipei de investigație, pe lângă solicitările de informații, au dreptul de a solicita interviuri, de a efectua inspecții la întreprinderi, iar cu mandatul judecătoresc pot efectua inspecții și în locuințele private ale persoanelor din organele de conducere ale întreprinderilor și asociațiilor de întreprinderi. În rezultatul stadiului închis a investigației cazului de către subdiviziunile specializate ale aparatului executiv al Consiliului Concurenței, raportorul împreună cu echipa de investigație întocmește Raportul de investigație, versiunea neconfidențială a căruia se transmite părților și altor persoane interesate la solicitare.

Stadiul deschis începe după remiterea Raportului de investigație părților și se finalizează odată cu transmiterea Raportului respectiv, a observațiilor părților și a materialelor acumulate pe parcursul investigației Plenului Consiliului Concurenței. Astfel, după primirea Raportului de investigație, părțile au dreptul să solicite accesul la dosar, pentru a lua cunoștință de probele care stau la baza întocmirii raportului de investigație.

Etapa a treia – investigația sub egida Plenului Consiliului Concurenței, începe odată cu transmiterea raportului de investigație și a tuturor materialelor acumulate Plenului Consiliului Concurenței și se finalizează odată cu adoptarea Deciziei Plenului Consiliului Concurenței.

În cadrul acestei etape, în vederea creării opiniei membrilor Plenului Consiliului Concurenței cu privire la circumstanțele cauzei, probele acumulate, vinovăția părților și sancțiunea aplicabilă, se pot organiza audieri ale părților sau ale persoanelor terțe. Totodată, poate fi solicitată opinia organelor de specialitate asupra cazului investigat și orice altă informație suplimentară ce ar contribui la examinarea sub toate aspectele a cazului aflat în investigație.

➤ **Faza a doua** este judecarea cauzei.

Judecarea cauzei de încălcare a legislației concurențiale este o fază instituită în baza principiului accesului liber la justiție. Este necesar de menționat că această fază nu este obligatorie, și este evitată dacă Decizia Plenului Consiliului Concurenței nu este atacată.

În cazul în care întreprinderile sau asociațiile de întreprinderi nu sunt de acord cu Decizia Plenului Consiliului Concurenței, prin care s-a stabilit o amendă sau o penalitate, cazul va fi examinat în procedură de contencios administrativ de Curtea de Apel Chișinău. Intentarea acțiunii în justiție nu suspendă executarea deciziei sau prescripției Consiliului Concurenței până la soluționarea cauzei în fond de instanța de judecată, dacă instanța nu dispune altfel.

➤ **Faza a treia** este executarea deciziei.

Deciziile și prescripțiile adoptate de Plenul Consiliului Concurenței se execută în termenul stabilit în acestea, de către întreprinderile, asociațiile de întreprinderi, autoritățile administrației publice cărora le sunt adresate. Persoanele vizate sunt obligate să informeze Consiliul Concurenței despre măsurile întreprinse în vederea executării deciziei în termenul stabilit.

În cazul neexecutării în termen de către întreprinderi și asociații de întreprinderi a deciziilor Plenului Consiliului Concurenței, executarea silită a acestora se efectuează în conformitate cu prevederile legii și ale Codului de executare.

În cazul în care autoritățile și instituțiile administrației publice centrale sau locale nu execută sau nu se conformează, în termenul stabilit, măsurilor dispuse prin decizie de către Consiliul Concurenței, în scopul restabilirii mediului concurențial, acesta în termen de 6 luni de la data expirării perioadei prevăzute în decizie înaintează acțiune în contencios administrativ, solicitând instanței, după caz, anularea în tot sau în parte a actului care a condus la restrângerea, împiedicarea sau denaturarea concurenței, obligarea autorității sau instituției în cauză să emită un act administrativ sau să efectueze o măsură ce se impune.

Concluzii: În acest articol am propus structurarea procesului de implementare a legislației concurențiale în mai multe proceduri strict determinate, inclusiv prin elaborarea matricei diviziunii procedurale.

ONG INSTITUTUL ALLERHAND



Piotr Plonka

Director Executiv al ONG Institutul Allerhand

Proiectul „Instruire juridică pentru a sprijini integrarea europeană a Republicii Moldova” este finanțat de Ministerul Afacerilor Externe al Norvegiei și a fost implementat de Institutul Allerhand în cooperare cu Consiliul Concurenței din Moldova. Proiectul a început în decembrie 2015 și se va finaliza în mai 2016.

Acest proiect este continuarea cooperării dintre Institutul Allerhand și Consiliul Concurenței al Republicii Moldova, care a început în 2014, când Institutul Allerhand în parteneriat cu Consiliul Concurenței au solicitat fonduri de sprijinire a Republicii Moldova în vederea aplicării efective a Legii nr.139 din 15.06.2012 cu privire la ajutorul de stat și Legii concurenței nr.183 din 11.07.2012. Actele menționate mai sus au fost adoptate în 2012, în cadrul proiectului Twinning „Suport pentru implementarea și aplicarea politicii în domeniul concurenței și ajutorului de stat”, finanțat de Uniunea Europeană.

În noiembrie 2014, Institutul Allerhand și Consiliul Concurenței al Republicii Moldova au declarat intenția de a coopera în domeniul implementării și promovării, în Republica Moldova, a reglementărilor cu privire la Legea concurenței și a ajutorului de stat și în domeniul aplicării la fonduri și subvenții pentru finanțarea proiectului.

În februarie 2015, Institutul Allerhand în parteneriat cu Consiliul Concurenței au depus o cerere la Ministerul Afacerilor Externe al Norvegiei pentru a derula proiectul intitulat „Implementarea și aplicarea legislației în domeniul concurenței și a cadrului de reglementare privind ajutoarele de stat în Republica Moldova”. Ca urmare a sprijinului financiar, Institutul Allerhand a organizat în Polonia, un atelier de lucru de două zile pentru reprezentanții Consiliului Concurenței. Succesul atelierelor de lucru a încurajat ambele părți să solicite finanțare pentru continuarea proiectului și să organizeze o Conferința Internațională în Moldova. Continuarea proiectului implică un număr de activități, inclusiv: Conferința internațională privind concurența, ajutoarele de stat și politica în domeniul achizițiilor publice, publicarea revistei în domeniul concurenței și organizarea Competition Café – o dezbatere informală cu reprezentanții ONG-urilor și mediului academic. Toate activitățile din cadrul proiectelor au fost finanțate de către Ministerul Norvegian al Afacerilor Externe.

Institutul Allerhand este un Centru independent de studii juridice avansate, axate pe aspectele legislației poloneze și europene, care au un impact direct asupra creșterii economice, inclusiv, Dreptul corporativ, Dreptul proprietății intelectuale, Legea energiei și procedurile de mediere. Experții din cadrul Institutului Allerhand sunt reprezentanți ai mediului academic, ai guvernului, ai mediului de afaceri și de drept.

Ministerul Norvegian al Afacerilor Externe distribuie mai mult de 30 de miliarde de coroane norvegiene anual pentru a sprijini solicitanții străini. O pondere semnificativă din această sumă se acordă pentru proiectele de asistență pentru dezvoltare, dar există, de asemenea, suport pentru principalele domenii ale politicii externe, cum ar fi spre exemplu Politica de securitate, cooperare culturală, diplomație publică.

AJUTORUL EXISTENT ÎN REPUBLICA MOLDOVA



Ion Maxim

Doctor habilitat în economie

Membru al Plenului Consiliului Concurenței,



Grosu Olesea

Șef Direcție Evidență și Raportare a Ajutorului de Stat

Consiliul Concurenței al Republicii Moldova

Ajutorul de stat este o componentă importantă a politicii economice și în special a politicii de concurență, datorită impactului acestuia asupra mediului concurențial. Politica în domeniul ajutorului de stat urmărește corectarea eșecurilor pieței și consolidarea economiei.

Domeniul ajutorului de stat reprezintă un domeniu nou pentru Republica Moldova. Astfel, întru crearea și dezvoltarea unui sistem **eficient de notificare, autorizare, monitorizare și raportare a ajutorului de stat**, a fost adoptată *Legea nr.139 din 15.06.2012 cu privire la ajutorul de stat*.

În anul 2014, a avut loc inventarierea ajutoarelor de stat existente, acordate în perioada 01.01.2011-16.08.2013, această perioadă fiind determinată de intrarea în vigoare a Legii nr.139 din 15.06.2012 cu privire la ajutorul de stat.

În conformitate cu prevederile art.23 din Legea nr.139 din 15.06.2012 cu privire la ajutorul de stat, toți furnizorii de ajutor de stat urmau să prezinte Consiliului Concurenței informația privind ajutoarele de stat acordate până la intrarea în vigoare a legii nominalizate. Totodată, întreprinderile care au beneficiat de ajutor de stat au avut dreptul să informeze Consiliul Concurenței privind ajutoarele de stat primite în perioada dată.

Merită să fie menționat faptul că ajutoarele de stat raportate pentru perioada analizată, fiind acordate până la intrarea în vigoare a Legii cu privire la ajutorul de stat, nu au fost examinate prin prisma prevederilor legii specificate, fiind considerate ajutoare existente.

În anul 2011, valoarea ajutorului de stat raportat a constituit 4 256,96 mln. lei, iar în anul 2012 – 4 824,72 mln. lei. Acest fapt s-a datorat creșterii pronunțate a ajutorului de stat pentru dezvoltare regională. În anul 2013, valoarea ajutorului de stat raportat a constituit 3 965,37 mln. lei, fiind determinată inclusiv de perioada incompletă de raportare a ajutorului de stat (până la 16.08.2013).

Tabelul nr. 1 Ajutorul de stat raportat în perioada 2011-2013

Nr.	Indicatorii	2011	2012	2013
1.	Ajutorul de stat, <i>mln. lei</i>	4 256, 96	4 824, 72	3 965, 37
2.	Ponderea în PIB, %	5,17	5,47	3,95
3.	Ajutorul pe cap de locuitor, <i>lei</i>	1 196	1 355	1 114

Sursa: Raportul privind ajutoarele de stat acordate în Republica Moldova în perioada 2011-2013 (publicat în Monitorul Oficial nr.44-48/356 din 26.02.2016)

Valoarea ajutorului de stat reflectat în Tabelul nr.1 cuprinde totalitatea măsurilor raportate pentru perioada 01.01.2011-16.08.2013, inclusiv măsurile de ajutor de stat a căror valoare s-a situat sub pragul de minimis, prevăzut de legislația în domeniul ajutorului de stat (2 mln. lei).

Potrivit calculelor preliminare, valoarea ajutorului de stat raportat în anul 2014 a constituit 3438,89 mln. lei. Cu referire la experiența Uniunii Europene, ce ține de prezentarea și analiza ajutoarelor de stat, valoarea ajutorului de stat nu include ajutorul de minimis și ajutorul acordat în contextul crizei economice și financiare, care au constituit 74,8 mln. lei și 6 450 mln. lei, corespunzător.

Ponderea ajutorului de stat în PIB, la etapa inventarierii, a constituit circa 5%. Indicatorul dat este mult mai mare față de cel înregistrat în țările membre ale Uniunii Europene, care în conformitate cu recomandarea Consiliului European prin Strategia de la Lisabona, trebuie să acționeze ca parte a unei politici active de concurență, pentru reducerea nivelului general al ajutoarelor de stat, astfel încât acesta să constituie mai puțin de 1% din PIB fără a compromite scopul măsurilor de sprijin și anume corectarea eșecurilor pieței.

În anul 2014, calculele preliminare arată că ponderea ajutorului de stat în PIB a constituit circa 3%. Acest fapt a fost determinat inclusiv de micșorarea valorii ajutorului de stat raportat de către furnizori și de implementarea Legii nr.139 din 15.06.2012 cu privire la ajutorul de stat, prin notificarea Consiliului Concurenței a măsurilor de sprijin acordate de către autoritățile publice.

Potrivit Inventarului ajutoarelor de stat, pentru perioada 01.01.2011-16.08.2013, au fost raportate 362 de măsuri ca ajutoare individuale și 169 de scheme de ajutor de stat. În acest sens, merită să fie menționată experiența Uniunii Europene, potrivit căreia, ajutoarele de stat acordate prin intermediul unor scheme sunt mai puțin nocive pentru mediul concurențial.

Cea mai mare pondere a ajutoarelor de stat incluse în inventar a fost de natura renunțărilor la veniturile bugetare, alcătuind mai mult de 80% din valoarea totală. Acest fapt s-a datorat valorii mari a ajutoarelor de stat, acordate sub forma scutirilor, reducerilor, amânărilor și eşalonărilor la plata impozitelor și taxelor. Experiența internațională atestă faptul că ajutorul de stat acordat sub formă de renunțări la venituri este mai nociv pentru economia de piață decât cel sub forma cheltuielilor bugetare. În acest sens, se conturează necesitatea de a majora ponderea ajutoarelor de stat acordate sub formă de cheltuieli bugetare (subvenții, subsidii, etc.), care sunt considerate mai puțin nocive pentru mediul concurențial și, totodată, mai transparente și mai ușor de cuantificat în cazul schemelor de ajutor de stat sau ajutoarelor individuale.

Cea mai mare pondere a ajutorului de stat (mai mult de 60% din valoarea totală), în perioada analizată, a fost acordată pentru dezvoltare regională și pentru prestarea serviciilor de interes economic

general (captarea, epurarea și distribuția apei; colectarea, tratarea și eliminarea deșeurilor, activități de poșta etc.). Această tendință de acordare a ajutorului de stat, conform aceluiași obiective, s-a păstrat și în anul 2014. Este de remarcat faptul că ajutoarele de stat pentru prestarea serviciilor de interes economic general și cele regionale au, în cele mai multe cazuri, un impact nesemnificativ asupra mediului concurențial.

În conformitate cu Acordul 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, ratificat prin Legea nr.112 din 02.07.2014 (în continuare - Acordul de Asociere), Republica Moldova și-a asumat anumite angajamente, inclusiv în domeniul ajutorului de stat.

Este necesar de menționat că Compartimentul Concurență din Acordul de Asociere, inclusiv cel ce ține de ajutorul de stat, a început a fi aplicat cu titlul provizoriu de la 1 septembrie 2014, fapt care impune ca sistemul de acordare a ajutorului de stat în Republica Moldova să fie adus în concordanță cu prevederile legislației Uniunii Europene în domeniu dat.

Având în vedere prevederile Acordului de Asociere și experiența Uniunii Europene, pentru optimizarea mecanismului ajutoarelor de stat în Republica Moldova, este necesară realizarea anumitor sarcini:

- 1) reducerea ponderii ajutorului de stat în PIB pentru încadrarea treptată în limitele acceptate la nivel comunitar (până la 1% din PIB). Aceasta presupune mai puține ajutoare de stat și o mai bună direcționare a acestora întru corectarea eșecurilor pieței;
- 2) politica statului în domeniul acordării ajutorului de stat trebuie să fie orientată în continuare spre direcționarea ajutorului de stat către obiective orizontale și regionale, care au un impact nesemnificativ asupra mediului concurențial și din aceste considerente sunt mai tolerate în comparație cu ajutoarele de stat sectoriale;
- 3) redistribuirea modalităților de acordare a ajutorului de stat, prin micșorarea treptată a valorii ajutoarelor de stat acordate sub formă de renunțări la venituri bugetare și majorarea celor acordate sub formă de cheltuieli bugetare, considerate mai transparente și mai ușor de cuantificat;
- 4) alinierea tuturor schemelor de ajutor de stat instituite înainte de 16 august 2013 la acquis-ul comunitar în materie de ajutor de stat, în termen de 8 ani de la data intrării în vigoare a Acordului de Asociere. Excepție constituie schemele de ajutoare de stat instituite în temeiul Legii Republicii Moldova cu privire la zonele economice libere nr.440 XV din 27.07.2001, pentru care, perioada a fost prelungită până la 10 ani de la data intrării în vigoare a Acordului de Asociere.
- 5) întărirea capacităților instituționale ale Consiliului Concurenței, ale furnizorilor de ajutor de stat și ale instanțelor de judecată în domeniul legislației ajutorului de stat. Astfel, o adevărată provocare pentru Republica Moldova este prevederea art.340 din Acordul de Asociere, conform căruia de la 1 septembrie 2019, jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene va deveni izvor de drept în Republica Moldova.

Pentru realizarea acestor sarcini este necesară implicarea întregii societăți și în special a organului legislativ, a autorităților administrației publice centrale și locale, a întreprinderilor beneficiare de ajutor de stat, precum și a magistraților care trebuie să asigure instituirea unui mecanism de control judiciar eficient în domeniul ajutorului de stat.

E TIMPUL SĂ SCHIMBĂM LEGILE CONCURENȚIALE?



Dr. Heinrich Hölzler

Cele mai provocatoare aspecte ale politicilor și legilor concurențiale din lume le constituie schimbările în modul de gândire despre acestea. O comparație potrivită ar fi comportamentul unor unde care-și schimbă forma, dimensiunea și viteza în timp, într-un mod imprevizibil. Scopul acestui scurt articol este de a demonstra că direcția de gândire despre conceptele concurențiale a atins un nou nivel intelectual care nu mai este într-un totuș compatibil cu prevederile scrise ale legilor concurențiale din aproape întreaga lume. Cu alte cuvinte, viteza de adaptare a legilor concurențiale la noile metode de gândire conceptuală este prea mică. Această idee nu se aplică doar câtorva concepte antitrust, mai degrabă sunt afectate aspectele substanțiale legate de restricțiile verticale și orizontale, abuzul de poziție dominantă, precum fuziunile și preluarea controlului prin achiziționare.

Un motiv al eșecului de adaptare mai rapidă a legilor la noul mod de gândire este refuzul celor care fac legile de a interveni în esența deciziilor de reper ale Curții Supreme și Curții Europene de Justiție sau altor curți de profil din lume, care arată pas cu pas cum trebuie aplicate corect legile concurențiale așa cum sunt ele. Atâta timp cât contradicțiile cu privire la textele scrise mai pot fi soluționate prin deciziile curții, nu este o problemă. Dar sunt momente în care discrepanțele devin foarte puternice și, în final, comunitatea de afaceri, în calitate de grup țintă a legilor concurențiale, s-ar dezvolta mai bine în condițiile unor legi formulate clar, care corespund noilor standarde adoptate de către curți.

Thomas A. Piraino Jr. a scris un articol, publicat în 2007¹, despre o nouă abordare a concurenței, pe care o numește „continuumul analizei antitrust”². El arată într-o diagramă pe axa orizontală gradul de prezumție a legalității și ilegalității și pe axa verticală gradul necesar de analiză. Continuumul analizei arată cerințele necesare pentru curți și agențiile concurențiale de a analiza fără limite consecințele economice și legale ale anumitor comportamente ale companiilor cu diferite rezultate. Urmează câteva exemple, care arată cum s-au schimbat lucrurile în filozofiile cu privire la concurență.

1. Scopul protecționist al legilor concurențiale

Viziunea tradițională propagată în SUA de către Școala de la Harvard susține că scopul protecționist al legilor concurențiale este de a proteja concurența pe piețe ca proces. Dacă concurența funcționează în așa mod, consumatorii sunt indirect protejați de un proces concurențial funcțional. Când Școala din Chicago în anii 70 a atacat Școala de la Harvard pe motivul viziunilor structurale statice, scopul protecționist s-a schimbat spre bunăstarea consumatorilor. Noile principii erau eficiența, prețurile mai mici, calitatea mai bună, posibilitatea mai mare de alegere pentru consumatori și un proces de inovare mai rapid. Cu timpul, Uniunea Europeană s-a reorientat de asemenea în direcția bunăstării consumatorilor, iar ce ține de scopul protecționist, uneori, totuși, vechiul principiu de protecție a procesului concurențial este readus în discuție. Consecințele acestor schimbări sunt esențiale.

¹ Thomas A. Piraino Jr.: Reconcilierea Școlilor de la Harvard și Chicago: o nouă abordare antitrust pentru secolul 21, *Indiana Law Journal*, Vol. 82 (2007), p. 345ff.

² Ibid, p. 371.

2. Restricțiile orizontale și verticale ale concurenței

Cele mai multe legi concurențiale reglementează restricțiile orizontale și verticale ale concurenței într-un singur articol, cu toate că cele mai multe restricții orizontale sunt cel mai probabil ilegale (în afară de excepții), iar majoritatea restricțiilor verticale sunt cel mai probabil legale (cu câteva excepții). Cazurile de menținere a prețurilor de revânzare sunt în majoritatea legilor concurențiale ilegale ca atare, chiar dacă actualmente cad, cel puțin în SUA, sub incidența analizei după regula rațiunii. UE de asemenea începe câte puțin să recunoască că menținerea prețului de revânzare poate fi rezonabil și chiar poate contribui la creșterea bunăstării consumatorului.

3. Abuzul de poziție dominantă

Majoritatea legilor concurențiale încep cu determinarea poziției dominante și includ ipoteze ale dominanței pentru întreprinderile singulare și pentru grupuri mici de întreprinderi care exercită dominanță colectivă. Odată ce poziția dominantă a fost stabilită exclusiv în baza criteriului cotelor de piață, analiza ulterioară deja se extinde asupra aspectelor de fond ca argumente care ar confirma sau infirma abuzul de poziție dominantă. În acest sens, prețurile de ruinare încă sunt interzise peste tot, cu toate că în practică, așa comportament are sens pentru întreprinderi doar în cazuri extrem de rare. În cazul prețurilor de ruinare, consumatorii obțin produse și servicii uneori mai ieftine decât costurile de producție (bunăstarea consumatorului), în timp ce după înlăturarea concurenților, în cele din urmă creșterea exagerată a prețurilor, de obicei nu poate fi menținută, deoarece alți concurenți nu întârzie să apară. Din aceste considerente, politica de stabilire a prețurilor de ruinare nu are sens în majoritatea cazurilor. Același lucru este valabil în cazul exploatării abuzului față de consumatori prin intermediul prețurilor mai înalte decât nivelul competitiv. Aproape toate cazurile arată că concurența pe piețele deschise este un mijloc mai bun de a corecta situația decât încercările autorităților de concurență de a demonstra un abuz, întrucât e dificil de stabilit un preț ipotetic care ar corespunde regulilor concurențiale. Dar legile, în majoritatea cazurilor, mențin aceste exemple drept cazuri tipice de abuz.

4. Fuziunile și preluarea controlului prin achiziționare

De la școala structurală de la Harvard, evaluarea fuziunilor începe cu estimarea cotelor de piață (Indexul Herfindahl-Hirschmann), cu viziunea că cotele de piață mari, în rezultat fuziunilor, pot stabili o poziție dominantă și, prin urmare, trebuie interzise. Dar realitatea arată că cotele înalte de piață, în general, nu sunt suficiente pentru a demonstra puterea excesivă de piață în contextul unei structuri de piață proaste. Sunt un șir de teste, inclusiv unele noi, pentru a demonstra că concentrările, chiar și cele cu cote mari de piață, nu cresc puterea de piață, mai degrabă consumatorul poate beneficia de pe urma prețurilor mici, calitate mai înaltă și grad de inovare crescut. Analiza substituibilității cererii și ofertei este mai importantă decât cotele de piață. Și testul de substituibilitate a ofertei este uneori uitat, așa cum teoria este dominată de viziunea substituibilității de pe poziția cumpărătorului. Dar legile de bază în domeniul concurenței, în majoritatea cazurilor nu au fost modificate.

Sunt mult mai multe exemple privind prevederile legale învechite grație unei analize economice în evaluarea cazurilor de concurență în ultimii 10 ani. Probabil este timpul pentru a schimba principalele reguli și reglementările în domeniul antitrust.

CELE DOUĂ FAȚETE ALE CONCURENȚEI³



Georgiana Pop
Economist Superior, Politicile privind concurența
Unitatea de Comerț și Concurență
Practica Globală de Comerț și Competitivitate
Grupul Băncii Mondiale

Faptul că piețele concurențiale contribuie la o productivitate mai mare și un PIB4 mai înalt, ajutând și la crearea unor locuri de muncă mai bune, este un concept deja bine-știut⁵. Concurența direcționează forța de muncă spre locuri de muncă mai productive și mai bine plătite, prin îmbunătățirea productivității la nivel de companie și prin alocarea brațelor de muncă spre companiile mai productive din cadrul unei industrii. La rândul lor, locurile de muncă mai productive creează salarii mai mari⁶ și generează o creștere economică.

O economie bazată pe concurență și acordarea ajutorului de stat în mod transparent și strategic pot contribui la dezvoltarea economică și sporirea competitivității țării. În general, ajutorul de stat are drept scop corectarea eșecurilor pieței, susținând politici care aduc beneficii cetățenilor, cum ar fi inițiativele pentru susținerea educației sau stimularea inovațiilor. De exemplu, studii recente realizate în cadrul Uniunii Europene (UE) pe baza statisticilor privind ajutorul de stat pentru perioada anilor 1995-2011, sugerează ca o creștere de 10% a asistenței alocate sectorului manufacturier a contribuit la o creștere a exporturilor în mediu cu 0,67%⁷. Însă, dacă ajutoarele de stat sunt oferite într-un mod opac și selectiv, acestea distorsionează piețele, reduc atractivitatea și oportunitățile privind investițiile, sporesc riscul afacerilor, cresc costurile elementelor componente ale serviciilor și diminuează participarea sectorului privat la dezvoltarea economică generală și reducerea sărăciei.

Cu toate acestea, multe economii în curs de dezvoltare nu se bucură încă pe deplin de beneficiile piețelor competitive. În Moldova un număr limitat de companii încă mai controlează sectoarele cheie ale economiei. Controlul prețurilor, reglementările anticoncurențiale și prezența semnificativă a statului pe piețe împiedică perspectivele companiilor de a investi. 15% din piețele bunurilor fabricate sunt dominate de monopoluri, comparativ cu media din Europa de Est și Asia Centrală de 4% și 20% din acestea sunt într-o situație de duopol sau monopol⁸. Unele prețuri încă mai sunt reglementate, în special pentru produsele locale de “importanță socială”, inclusiv produsele alimentare și cele non-alimentare, pe când marja pentru unele din aceste bunuri care sunt produse local nu poate depăși 20%⁹. Întreprinderile de Stat (ÎS) reprezintă circa 10% din activele sectorului corporativ și 19% din PIB (cota în 2012). Acestea sunt active în domeniul bunurilor imobiliare, serviciilor, transportului, comunicațiilor precum și în alte domenii în care sectorul privat ar putea juca un rol mai important¹⁰. Pe câteva piețe, reglementările anticoncurențiale pot impune anumite limite cantitative estimate pe baza volumului care ar putea fi absorbit de piață, pe când alte bariere de facto, privind accesul pe piață, există și sunt legate de licențierea discreționară pentru dreptul de a opera pe o piață (de exemplu, contabilitate și audit, soft, activitate de design)¹¹. În același timp, practicile anticoncurențiale ale companiilor (abuzul de poziție dominantă, practicile de cartel) afectează dinamica pieței, inducând efecte negative asupra productivității, dezvoltării și bunăstării consumatorului.

³ Opiniile exprimate în acest articol sunt cele ale autorului și nu reprezintă neapărat și opinii grupului Băncii Mondiale.

⁴ Schwab și Verker, 2014.

⁵ Guttman și Voigt, 2014.

⁶ Raportul Global al Dezvoltării 2013.

⁷ Stöllinger R. și M. Holzner (2013), Ajutorul de stat și competitivitatea exporturilor în UE.

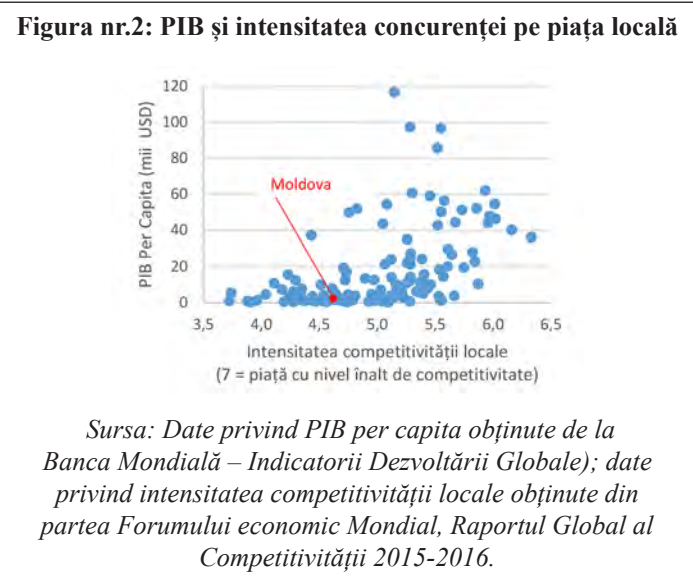
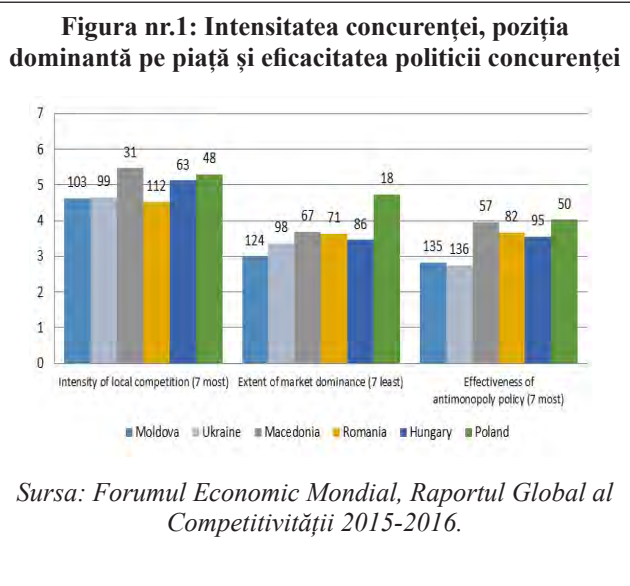
⁸ Banca Mondială, 2013.

⁹ A se vedea Hotărârea Guvernului nr. 547 din 1995 și Anexa 4 a Programului Național în domeniul concurenței și al ajutorului de stat, 2015-2020”, Consiliul Concurenței, 2015.

¹⁰ World Bank, 2013.

¹¹ UNCTAD, 2013.

Raportul Global al Competitivității din 2015-2016 al Forumului Economic Mondial, care clasifică țările în baza diferitor indicatori de concurență, plasează Moldova printre țările cu cele mai slabe performanțe (o clasificare mai înaltă indică o performanță mai slabă) (Figura nr.1). În același timp, există și o strânsă corelare între intensitatea concurenței pe plan local și nivelul veniturilor (Figura nr.2).



Guvernul Republicii Moldova direcționează ajutorul de stat pentru a susține dezvoltarea regională, serviciile de interes economic general, întreprinderile mici și mijlocii, cercetarea și dezvoltarea, precum și alte obiective de politici. Ajutorul de stat s-a redus în Moldova până la circa 4% din PIB în 2013 de la 5,2% din PIB în 2011, conform datelor din inventarul ajutorului de stat compilat pentru perioada anilor 2011-2013. Deși majoritatea schemelor ajutorului de stat în Moldova își propun să vizeze un număr mare de beneficiari, lipsa transparenței în procesul de acordare a ajutoarelor de stat ar putea favoriza doar câțiva operatori economici. 82% din ajutorul de stat acordat este sub forma unor scutiri sau reduceri de impozite – aceste instrumente, fiind combinate cu lipsa de transparență, ar putea oferi beneficii selective și ar genera distorsiuni importante în cadrul piețelor unde acei operatori economici își desfășoară activitatea.¹²

Politica privind controlul ajutorului de stat și politica concurenței au căpătat un nou aspect odată cu adoptarea noilor legi privind concurența și ajutorul de stat în 2012, care în general se conformează standardelor internaționale, în special regulilor Uniunii Europene (UE).

Cu toate acestea, Consiliul Concurenței urmează să facă față unei sarcini dificile: prevenirea și contracararea celor mai dăunătoare practici anticoncurențiale (cum ar fi înțelegerile de cartel), revizuirea reglementărilor anticoncurențiale în domeniile cheie (cum ar fi cele în domeniul transporturilor, energiei, distribuției cu amănuntul), promovarea principiilor concurențiale în cadrul regulamentelor și a politicilor sectoriale, colaborarea efectivă cu autoritățile de reglementare sectoriale, edificarea reputației sale în domeniul concurenței și vis-à-vis de sectorul judiciar, sectorul privat și societatea civilă, precum și revizuirea activă a ajutorului de stat pentru a reduce efectele distorsionare ale acestuia și a contribui la eficientizarea cheltuielilor publice.

Echipa Politicii Concurenței (Practica Globală de Comerț și Competitivitate) a Grupului Băncii Mondiale (GBM) a susținut din 2012¹³ eforturile întreprinse de Consiliul Concurenței pentru a-și spori profilul său de organ competent în domeniul concurenței. Serviciile de asistență oferite de către GBM pentru implementarea politicilor cu privire la ajutorul de stat și în domeniul concurenței în Moldova au promovat o abordare netradițională. Aceasta combină ingrediente care facilitează stabilirea unor priorități clare, promovează schimbarea în cultura concurenței, impulsionează soluțiile inovative utilizând

¹² Consiliul Concurenței, Inventarierea ajutorului de stat 2011-2013.
¹³ Proiectul Grupului Băncii Mondiale privind Climatul Investițional Global în domeniul concurenței– Proiect Pilot de Asistență Tehnică pentru consolidarea cadrului de control al ajutorului de stat în Moldova (2013-2016); Al doilea Proiect pentru Ameliorarea Competitivității (CEPII) (2014-2017); Proiectul Reformei Climatului Investițional în Moldova (2014-2017).

tehnologii informaționale și încurajează dezvoltarea unor cunoștințe solide în domeniul politicilor ce țin de concurență și ajutor de stat. Ca urmare, Consiliul Concurenței a adoptat instrumente inovative de control al ajutorului de stat. În acest sens, a fost lansat un portal online al ajutorului de stat – în ultimele 3 luni, noi scheme de ajutor de stat propuse de către diverse autorități publice au fost notificate Consiliul Concurenței prin intermediul portalului ajutorului de stat. Peste 170 de funcționari publici din autoritățile centrale și cele locale au fost instruiți privind modalitățile de notificare și raportare ale ajutorului de stat. În același timp, cetățenii și beneficiarii ajutorului de stat pot urmări măsurile de suport disponibile online. Legislația secundară actualizată cu privire la ajutorul de stat și concurență corespunde celor mai recente reguli UE privind domeniile respective. Iar schemele ajutorului de stat în domeniile cheie, precum ar fi serviciile aeriene, parteneriatele publice-private, zonele economice speciale au fost analizate.

Și aceștia sunt doar primii pași...

CE ESTE CONCURENȚA NELOIALĂ?



Cornelia Gorincioi

Șef al Direcției Concurență Neloială

Consiliul Concurenței

Concurența este considerată unul din elementele principale ale economiei de piață. Conceptul concurenței a apărut încă la înființarea economiei politice ca știință. Adam Smith (1723-1790), în lucrarea sa „Avuția națiunilor. Cercetare asupra naturii și cauzelor ei” (1776), care se mai numește „Biblia liberalismului clasic”, a pus temelia conceptului de concurență. El a formulat celebra metaforă „mâna invizibilă”, prin care afirmă că „Fiecare individ urmărește numai avantajul său, astfel, în acest caz, ca și în multe altele, el este condus de o mână invizibilă, ca să promoveze un scop ce nu face parte din intenția lui”¹⁴. Adam Smith

consideră că indivizii, urmărindu-și propriul interes, promovează mai efectiv interesul societății, deși cursul acțiunilor lor nu are în vedere interesul public, decât cei care în mod intenționat doresc acest lucru.

Noțiunea de concurență, ca urmare a nivelului diferit de dezvoltare al economiei, apartenenței la diferite sisteme de drept, a diferențelor de regim politic, a diversității culturale, este percepută în mod diferit, atât de juriști, economiști, cât și de întreprinzători și organele statului.

Spre exemplu, definițiile doctrinale ale concurenței în literatura economică și cea juridică deseori se află în confruntare directă. Astfel, juriștii percep concurența ca „*stare a pieței*”¹⁵, pe când economiștii, precum Ullrich Meyer-Corfin, criticând percepția juriștilor, propun definirea acesteia ca „*un comportament prin care mai mulți rivali caută să atingă același scop, pentru a-și promova randamentul orientat către profit*.”¹⁶

Îmbinând ambele concepte, Organizația de Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) a adoptat următoarea definiție a concurenței: „*situația de pe o piață, în care firme sau vânzători se luptă în mod independent pentru a câștiga clientela cumpărătorilor, cu scopul de a atinge un obiectiv economic*”¹⁷.

¹⁴ Adam Smith, *Avuția națiunilor. Cercetare asupra naturii și cauzelor ei*, vol. I, Editura Academiei, București, 1962, pag. 13.

¹⁵ Emilia Mihai, *Dreptul concurenței*, Editura All Beck, București, 2004, pag. 17 apud F. Bohm, *Wettbewerb und Monopolkampf*, 1933, p. 12-20.

¹⁶ Emilia Mihai, *Dreptul concurenței*, Editura All Beck, București, 2004, pag. 17 apud Die Grundbegriffe des Wettbewerbsrechts, *Wirtschaft und Wettbewerb*, 1962, p. 462.

¹⁷ Organizația de Cooperare și Dezvoltare Economică, grupare a celor mai bogate state din lume, realizată în 1961, Paris.

La rândul său, jurisprudența Curții Europene de Justiție a încercat să definească concurența, construind acest înțeles în jurul ideii de comportament independent pe piață, fără contacte directe sau indirecte între operatorii economici, care să conducă la coordonarea comportamentului acestora.

În Republica Moldova Legea concurenței nr.183 din 11.07.2012 definește concurența ca „*rivalitate economică, existentă sau potențială, între două sau mai multe întreprinderi independente pe o piață relevantă, când acțiunile lor limitează efectiv posibilitățile fiecăreia dintre ele de a influența unilateral condițiile generale de circulație a produselor de pe piața respectivă, stimulează progresul tehnico-științific și creșterea bunăstării consumatorilor*”¹⁸.

Actualmente, comportamentul rivalilor economici este regulat de anumite imperative legislative, care se referă la practicile anticoncurențiale („antitrust”) și acțiunile de concurență neloială. Faptul că normele referitoare la practicile anticoncurențiale și normele de concurență neloială sunt diferite, are la bază motive istorice. Regulile de concurență neloială au apărut încă la începutul sec. XIX, în baza principiilor răspunderii civile delictuale din Codul civil al lui Napoleon (1804), pe când normele, ce țin de practicile anticoncurențiale, prima dată au fost reflectate în Legea lui Sherman (1890) din SUA – prin care au fost interzise înțelegerile anticoncurențiale, această lege fiind urmată de Legea Clayton (1914), cu accent pe sancționarea abuzurilor de poziție dominantă și controlul concentrărilor economice.¹⁹ Prin urmare, normele antitrust protejează concurența, pe când normele de concurență neloială îi protejează pe concurenți (întreprinzătorii). Având conținut diferit, totodată, obiectivele acestor reglementări sunt asemănătoare – de asigurare a echilibrului concurențial, prin combaterea exceselor de manifestare a libertății comerțului.²⁰

În prima parte a sec. XX normele de concurență neloială au fost încorporate în majoritatea jurisdicțiilor lumii.

Perioada 1945-1989, pentru țările supuse regimului sovietic, a fost una în care neexistând concurența, nici reglementările nu aveau sens. De altfel, chiar și dreptul comercial a fost umbrat de sistemul monopolului de stat și al economiei planificate.

În Republica Moldova sistemul reglementării juridice a concurenței neloiale își are originea în Legea Republicii Moldova nr.906-XII din 29.01.1992 cu privire la limitarea activității monopoliste și dezvoltarea concurenței, care în art.7 enumeră acțiuni nelegitime interzise ale agentului economic pe piață, cum ar fi: răspândirea unor informații false sau denaturate, în stare să prejudicieze averea și (sau) reputația altui agent economic; inducerea în eroare a cumpărătorilor în ceea ce privește modul și locul fabricării, însușirile de consum și calitatea mărfurilor; compararea incorectă de către agentul economic, în scop de reclamă, a mărfurilor produse sau desfăcute de el cu mărfurile altor agenți economici; folosirea neautorizată a emblemei comerciale, a firmei sau a marcajului mărfii, precum și copierea ambalajului, aspectului exterior al mărfii altui agent economic; folosirea sau divulgarea informațiilor de ordin tehnico-științific, de producție și comerciale, inclusiv a secretelor comerciale, fără acordul posesorilor acestor informații.²¹ Reieșind din faptul că legea menționată mai sus avea mai mult un caracter declarativ, la 30 iunie 2000 a fost aprobată Legea cu privire la protecția concurenței nr.1103, mai amplă, care definește concurența neloială drept ca acțiunile agentului economic de a obține avantaje neîntemeiate în activitatea de întreprinzător, ceea ce aduce sau poate aduce prejudicii altor agenți economici sau poate prejudicia reputația lor în afaceri²².

Actualmente, conform art.4 al Legii concurenței nr.183 din 11.07.2012, concurența neloială este „*orice acțiune, realizată de întreprinderi în procesul concurenței, care este contrară uzanțelor oneste în activitatea economică*”.²³

¹⁸ Legea concurenței nr. 183 din 11.07.2012, M.O. nr. 193-197 din 14.09.2012.

¹⁹ Valentin Mircea, *Legislația concurenței, Comentarii și explicații*, Editura C.H. Beck, București, 2012, pag. 8

²⁰ Valentin Mircea, *Legislația concurenței, Comentarii și explicații*, Editura C.H. Beck, București, 2012, pag. 9-10

²¹ Legea nr. 906-XII din 29.01.1992 cu privire la limitarea activității monopoliste și dezvoltarea concurenței, Monitorul Parlamentului nr. 2 din 01.03.1992

²² Legea nr.1103 din 30.06.2000 cu privire la protecția concurenței, M. O. nr. 166-168 din 31.12.2000

²³ Legea concurenței nr. 183 din 11.07.2012, M.O. nr. 193-197 din 14.09.2012.

Prin urmare, ca o concurență să fie percepută ca una loială, ea trebuie să respecte regulile morale în afaceri. Aici apare întrebarea – ce este morala în afaceri? Morala în afaceri este o formă particulară, o specie a moralei universale, care completează domeniul practicii afacerilor²⁴.

Drept acțiuni de concurență neloială, în Republica Moldova sunt recunoscute: discreditarea concurenților, instigarea la rezilierea contractului cu concurentul, obținerea și/sau folosirea ilegală a secretului comercial al concurentului, deturnarea clientelei concurentului și confuzia. Alte acțiuni nu pot fi considerate ca fiind de concurență neloială, or legiuitorul a enumerat exhaustiv acțiunile care sunt contrare uzanțelor oneste în activitatea economică. Orice alte acțiuni care denaturează concurența urmează a fi calificate drept practici anticoncurențiale sau concentrări economice incompatibile cu mediul concurențial.

CONCURENȚA - UNUL DINTRE CAPITOLELE - CHEIE ALE ACORDULUI DE ASOCIERE RM-UE



Luminița Aramă

Șef al Secției Relații Externe și Integrare Europeană

Consiliul Concurenței

Începând cu anul 2004, Republica Moldova dar și alte state din Parteneriatul Estic aspiră la integrarea în cadrul UE. Unul din instrumentele UE oferite țărilor din Parteneriatul Estic pentru aderare la comunitatea europeană este implementarea Acordului de Asociere care legiferează angajamentul reciproc dintre state în promovarea valorilor europene și a unei piețe comunitare între statele UE. Acordul de Asociere RM-UE se referă practic la toate aspectele vieții sociale economice ale Republicii Moldova. Unul din capitolele-cheie ale acestui acord este Capitolul 10, care este intitulat **Concurența**. Cuvinte cheie din acest capitol, precum: revizuirea cadrului normativ, recunoașterea importanței unei concurențe libere, practicile anticoncurențiale, avantajele liberalizării schimburilor comerciale, demonstrează că legislația comunitară și economia de piață bazată pe principii de concurență sunt de fapt ceea ce reprezintă azi comunitatea europeană și este tema de acasă a Consiliului Concurenței și a altor instituții de stat vizate în Planul Național de Acțiuni pentru Implementarea Acordului de Asociere RM-UE 2014-2016 (PNAA), aprobat prin Hotărârea de Guvern nr.808 din 7 octombrie 2014. Marea provocare pentru Republica Moldova este de fapt, implementarea propriu-zisă a PNAA cu măsuri concrete pe diferite domenii, inclusiv domeniul concurenței. Capitolul Concurența, precum și alte capitole nu sunt și nu au fost o temă de acasă ușor de realizat atât pentru Republica Moldova, cât și pentru alte țări care au deja statut de țară candidat la comunitatea europeană. Evoluția comunității europene și a economiei au favorizat complexitatea Acordului de Asociere cu diverse cerințe ca precondiții pentru aderare, care necesită mult mai mult timp și mult mai mult efort pentru implementare din partea țărilor din Parteneriatul Estic. Acest acord poate fi clasat ca unul de ultimă generație²⁵, deoarece este primul acord care include și crearea Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător (DCFTA) în conformitate cu acquis-ul comunitar.

²⁴ Emilia Mihai, *Dreptul concurenței*, Editura All Beck, București, 2004, pag. 229, apud Ph. Le Tourneau, *Le parasitisme. Notion. Prevention Protections*, 1938, Paris, p. 17.

²⁵ Enforcement of Competition Rules in the Association Agreement between the EU & Ukraine by Kseniya Smyrnova

Cu toate că implementarea Capitolului 10 din Acordul de Asociere pentru Consiliul Concurenței este un obiectiv greu de realizat, totuși munca depusă a fost apreciată la cea de-a doua ședință a Comitetului de Asociere în configurația comerț Republica Moldova - Uniunea Europeană, din 22 octombrie 2015 de către experții UE pentru îmbunătățirea climatului de afaceri și atractivității investiționale în Republica Moldova. Printre realizări la capitolul reforme/armonizare pot fi menționate: elaborarea cadrului normativ secundar în domeniul concurenței și ajutorului de stat, elaborarea Programului național în domeniul concurenței și ajutorului de stat 2016-2020, organizarea conferințelor internaționale, colaborarea și instruirea autorităților publice cât și a mediului de afaceri în domeniul concurenței.

Cu referire la implementarea eficientă a cadrului normativ concurențial din ultimii 2 ani, avem următoarea statistică: au fost examinate 141 de cazuri de încălcare a legislației concurențiale, dintre care, 50 de investigații au fost inițiate în această perioadă, iar în 53 de cazuri a fost finalizată investigația și au fost aplicate sancțiuni în valoare de 39 380 306,82 lei.

Tabelul nr.2. Numărul de cazuri investigate de Consiliul Concurenței în perioada 2014-2015

Anii	Inițiate	Finalizate	În derulare pe parcursul anului	Valoarea sancțiunilor aplicate (lei)
2014	15	17	62	1 337 336,42
2015	35	36	79	38 042 970,4
Total	50	53	141	39 380 306,82

Diferența mare dintre indicatorii pentru anul 2015 versus cei din anul precedent se datorează implementării calitative a legislației concurențiale.

Un rol important în implementarea corectă a legislației concurențiale l-a avut colaborarea cu partenerii externi în cadrul proiectelor de asistență tehnică pentru Consiliul Concurenței. Este de menționat faptul că politica concurențială în UE, precum și la nivel global este dinamică. Modelul UE este ghidul numărul unu pentru Consiliul Concurenței, dar poate fi clasat și ca cel mai bun exemplu regional în promovarea și dezvoltarea politicilor în domeniul concurenței cu impact direct asupra țărilor membre cât și asupra țărilor care se angajează să facă parte din această comunitate. În acest format, colaborarea Consiliului Concurenței cu organizațiile internaționale precum OCDE, ICN, UNCTAD are ca scop preluarea diverselor politici, recomandări, tendințe în domeniul concurenței care sunt actuale aici și acum pe piața comunitară și cea internațională. Adicional la proiectele europene, Consiliul Concurenței, pentru anul 2016 își propune să implementeze proiecte cu suportul Băncii Mondiale și FTC (Federal Trade Commission) în care se regăsesc astfel de acțiuni ca: efectuarea studiilor utile de piață în diverse sectoare economice, elaborarea recomandărilor pentru liberalizarea piețelor și eradicarea barierelor anticoncurențiale în diverse sectoare economice. La tema de acasă privind transpunerea Acordului de Asociere, Consiliul Concurenței își propune să revizuiască constrângerile sectoriale specifice, care afectează concurența de pe piață în conformitate cu recomandările OCDE, să identifice proiectele legislative care ar putea avea impact anticoncurențial, să revizuiască cadrul normativ de reglementare a mediului de afaceri privind compatibilitatea cu cadrul normativ concurențial și desigur să promoveze cultura concurențială.

În concluzie, aș putea spune că participarea activă a Consiliului Concurenței în cadrul platformelor internaționale și colaborarea cu țările membre UE prin intermediul proiectelor de asistență tehnică asigură implementarea cadrului normativ concurențial în conformitate cu tendințele statelor membre UE și transpunerea acțiunilor stabilite în PNAA.

CREȘTEREA COMPETITIVITĂȚII ACHIZIȚIILOR PUBLICE ÎN POLONIA PRIN PRISMA DIRECTIVELOR UE



Magdalena Czajkowska,
Doctor în drept

Edyta Pasierb

Licențiat în drept, avocat

Achizițiile publice în Polonia, cât și în întreaga Uniune Europeană au devenit, an de an, o parte tot mai importantă a pieței și constituie un segment semnificativ al consumului de bunuri și servicii. Principiul concurenței loiale stă la baza nu doar a sistemului polonez de achiziții publice ci și a celui European. O astfel de concluzie poate fi făcută în baza articolului 2 din Directivele 2004/17 / CE și 2004/18 / CE, care au fost în vigoare timp de peste 10 ani. Acest principiu, într-o formulare similară, este preluat de noile Directive 2014/24 / UE și 2014/25 / UE din 26 februarie 2014, care abrogă Directivele 2004/18 / CE și 2004/17 / CE. Legea poloneză privind achizițiile publice din 29 ianuarie 2004 prevede principiile și metodele de atribuire a contractelor publice, stabilind principiul de concurență loială ca fundament al întregului sistem de achiziții publice.

În conformitate cu prevederile de mai sus, autoritățile contractante asigură un tratament egal și nediscriminatoriu al operatorilor economici și acționează într-un mod transparent. Ceea ce rezultă din principiul concurenței loiale este convingerea că există o piață liberă a operatorilor economici care concurează între ei pentru a obține un contract care să asigure maximă eficiență de gestionare a banilor publici, prevenirea abuzului, precum și promovarea operatorilor economici de încredere și echitabili.

Achizițiile publice sunt și vor fi o parte tot mai importantă a economiei tuturor statelor membre ale Uniunii Europene. Este, de asemenea, de o importanță semnificativă faptul că numărul și valoarea contractelor publice din Polonia, a arătat o tendință ascendentă. Date ale Oficiului Achiziții Publice arată că, în perioada 2004-2014 valoarea acestei piețe a crescut de aproape trei ori: de la 48 până la 133,2 miliarde PLN. Din datele publicate în Buletinul Achizițiilor Publice și în TED se vede că doar în 2015 au fost atribuite în total 140,557 contracte publice²⁶.

În literatura de specialitate este arătată o legătură clară dintre nivelul concurenței pe piața achizițiilor publice și reducerea cheltuielilor pentru achiziționarea de bunuri sau servicii. De exemplu, în unele țări în curs de dezvoltare, s-au observat economii de 17-43%, ca urmare a introducerii unor sisteme mai transparente și competitive ale achizițiilor publice²⁷. Astfel, concurența joacă un rol cheie în asigurarea bunei eficiențe în cadrul achizițiilor publice, atât la nivel internațional cât și național. Achizițiile publice sunt strict legate de politica financiară a unui stat iar un stat intenționează să achiziționeze bunuri sau servicii în vederea implementării unei funcții publice, adică implementarea economiei raționale. Un sistem eficient de achiziții publice este considerat un element important al bunei guvernări.

²⁶ Database from the Polish Public Procurement Office

https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0014/30362/BIUZPnr122015.pdf

²⁷ OECD, *Transparency in Government Procurement: The Benefits of Efficient Governance* (TD/TC/WP/(2002)31/ Rev2/14 April 2003).

OBLIGAȚIA DE SUSPENDARE - COMPROMIS GREU ÎNTRE INTERESUL NAȚIONAL ȘI CEL COMUNITAR



Grzegorz Pizoń

Licențiat în drept, doctorand, avocat

Ernst & Young Law Talasiewicz & Partners (Polonia)

România deja implementează, iar Moldova urmează să aplice normele UE privind ajutoarele de stat, care impun obligația de a suspenda acordarea oricăror măsuri fără deciziile pozitive emise în acest sens de către Comisie. Această obligație nu este întotdeauna respectată de către statele interesate, în special în cazul în care există îndoieli dacă măsura de sprijin constituie ajutor de stat, (de exemplu, garanțiile de stat, investițiile de capital efectuate de către societățile de stat sau schemele care nu s-au dovedit a fi un ajutor de stat în conformitate cu practica actuală a Comisiei) sau atunci când interesul național impune o acțiune promptă din partea statului. Prin urmare, este necesar să fie cunoscute riscurile, atunci când se decide să fie solicitată aprobarea, sau să fie introdusă măsura fără a ține cont de normele privind ajutoarele de stat, întrucât argumentele pro pot depăși în mod semnificativ aceste riscuri.

Riscul legat de nenotificarea ajutorului de stat diferă, în dependență de faptul dacă măsura de sprijin poate fi considerată incompatibilă cu piața internă. În acest caz, statul ar fi obligat să recupereze ajutorul acordat împreună cu dobânda aferentă.

Cu toate acestea, după cum a menționat Curtea de Justiție în cazul Boussac (C-301/87, Franța vs Comisia) și în cazul Tubemeuse (C-142/87, Belgia vs. Comisia), doar nenotificarea nu poate duce la decizia negativă a Comisiei, deoarece o astfel de decizie poate fi emisă numai în cazul incompatibilității cu piața internă. Uneori, o astfel de compatibilitate poate fi determinată ex ante, cu un grad înalt de certitudine. Acele situații presupun scheme bazate pe acte legislative fără caracter obligatoriu, emise de Comisie (aceste acte nu sunt, în general, cu caracter obligatoriu, cu toate că autoritățile care au emis astfel de acte trebuie să le aplice în practica lor), precum și cazuri care implică testul investitorului privat prudent, realizat atât din perspectivă juridică cât și economică, chiar și în cazul celor mai mici îndoieli în ceea ce privește existența ajutorului de stat.

Singura măsură care poate fi utilizată de către Comisie în astfel de cazuri, se limitează la dispoziția de recuperare temporară, a cărei aplicare este restricționată de lege. Dispoziția prevede recuperarea temporară a ajutorului până la decizia finală, cu condiția să fie îndeplinite următoarele criterii: (i) măsura de sprijin constituie ajutor de stat, (ii) necesitatea unei acțiuni prompte, (iii) riscul material de prejudiciu grav și ireparabil adus concurentului. Din cauza unor probleme metodologice asociate cu constatarea îndeplinirii criteriilor menționate mai sus, măsura nu a fost utilizată de Comisie până în prezent, ceea ce întărește teza privind neajutorarea autorității într-o astfel de situație.

Mai mult decât atât, în baza jurisprudenței stabilite, articolul 108 alineatul (2) este *lex specialis* față de 258 din TFUE (acțiune pentru încălcare), ceea ce obligă Comisia să urmeze procedura de ajutor de stat, care practic exclude revendicarea în fața Curții a încălcării legislației UE în acest sens, prin intermediul unei acțiuni pentru încălcare ce ar putea duce la impunerea unei amenzi unui stat (cu excepția lipsei de punere în aplicare a deciziei finale a Comisiei).

În pofida punctelor slabe a sistemului de aplicare a legislației, menționate mai sus, trebuie să se țină cont de faptul că încălcarea reglementărilor privind ajutoarele de stat poate fi revendicată atât în fața instanțelor naționale, cât și în fața Curții de Justiție, printr-o acțiune de despăgubire. O condiție

indispensabilă, care trebuie să fie îndeplinită în această privință este prejudiciul material, care trebuie să fie determinat cu precizie, ceea ce nu este întotdeauna posibil, sau, la fel ca în majoritatea cazurilor, este greu de estimat și demonstrat. Mai mult decât atât, instanțele naționale de multe ori, implicit sau explicit, nu respectă obligația menționată, întrucât importanța politicii naționale și încrederea în raționalitatea factorilor de decizie prevalează în asemenea cazuri. Totodată, beneficiarii unui astfel de ajutor ar putea să nu fie chemați la Curtea de Justiție (a se vedea ex. Hotărârea în cazul C-39/94, SFEI).

CĂTRE UN CONTROL MAI EFICACE AL CONCENTRĂRILOR ECONOMICE ÎN UE – ESTE OARE CONTROLUL PARTICIPAȚIILOR MINORITARE ÎNTR-ADEVĂR NECESAR?



Szymon Syp,

Doctor în drept, Master în drept (Indiana University)

La 9 iulie 2014, Comisia Europeană (“CE”) a publicat Cartea Albă intitulată: „Către un control mai eficace al concentrărilor economice în UE” și a lansat consultări publice care s-au încheiat în octombrie 2014. Una din principalele propuneri discutate de CE și părțile interesate se referea la extinderea propusă în Regulamentul UE privind Controlul Concentrărilor Economice (Regulamentul (CE)

nr.139/2004 din 20 ianuarie 2004 privind controlul concentrărilor economice între întreprinderi (OJL 24, 29.01.2004, p.1) la un număr limitat de preluări de participații minoritare fără putere de control care au un potențial efect anticoncurențial (creează o așa-numită „legătură semnificativă din punct de vedere al concurenței”). În cazul preluării unei participații minoritare fără putere de control va fi necesară o scurtă notă informativă.

La prima vedere s-ar putea spune că efectele anticoncurențiale ale preluării de participații minoritare ridică probleme concurențiale. Mai mult ca atât, în prezent există trei sisteme naționale, care examinează participațiile minoritare (Austria, Marea Britanie și Germania). Prin urmare, ar putea fi tentant pentru noile autorități de concurență (de exemplu, cea din Republica Moldova), să implementeze sistemul de examinare a participațiilor minoritare în legislațiile lor în domeniul concurenței (deoarece ar duce la identificarea mai multor cazuri de practici anticoncurențiale, și în rezultat, la mai multe taxe de autorizare a concentrărilor economice pentru autoritățile de concurență sau bugetul de stat). În orice caz, ar trebui să ne întrebăm: **este oare controlul concentrărilor economice în ceea ce privește participațiile minoritare într-adevăr necesar?**

În opinia multor, nu există nicio justificare pentru a aborda această problemă la nivelul UE (deoarece nu există un decalaj de aplicare a legislației). Ce spuneti de legile la nivel național? De exemplu, în Polonia a existat controlul concentrărilor economice prin prisma participațiilor minoritare, această prevedere fiind abrogată în Legea privind concurența și protecția consumatorilor din 2007 (deoarece s-a dovedit a fi disproporționată). Să nu uităm că controlul concentrărilor economice în ceea ce privește participațiile minoritare ar putea avea un efect inhibitor asupra investițiilor. De asemenea, mai multe instituții financiare, în activitățile lor de afaceri achiziționează pachete minoritare în cadrul întreprinderilor. Impunerea unor reguli stricte de control al concentrărilor în economiile țărilor în curs de dezvoltare ar putea avea, de asemenea, un efect negativ asupra tuturor tipurilor de concentrări economice (crearea societăților mixte).

Chiar dacă implementarea sistemului de examinare a participațiilor minoritare fără putere de control, la nivel național, ar putea fi justificată din considerente de politică concurențială, încă există unele dubii dacă acest control este eficient în cazul jurisdicțiilor autorităților de concurență tinere din economiile în curs de dezvoltare.

În această situație, Moldova ar putea urma sistemul juridic polonez, care în cele din urmă a renunțat la controlul concentrărilor economice în ceea ce privește participațiile minoritare.

PROMOVAREA CULTURII CONCURENȚIALE DE CĂTRE SOCIETATEA CIVILĂ COMPETITION ADVOCACY BY CIVIL SOCIETY

Asociația de Reformare a Economiei și Sectorului Social „ICRET”

Asociația de reformare a economiei și sectorului social „ICRET” are ca scop crearea unei platforme de comunicare în domeniul concurenței, pentru a discuta probleme stringente și pentru a elabora propuneri de îmbunătățire a sistemului de protecție a concurenței economice în Republica Moldova. Asociația de reformare a economiei și sectorului social „ICRET” intenționează să reunească experți din domeniul concurenței din Republica Moldova cât și din afară pentru a crea instrumente eficiente care ar ajuta la descoperirea problemelor de funcționare a pieței și ar găsi soluții optime pentru crearea unui mediu concurențial adecvat.

Asociația de reformare a economiei și sectorului social „ICRET” contribuie la:

- Îmbunătățirea mediului de afaceri competitiv în Republica Moldova;
- Propunerea unor reguli de etică profesională în domeniul concurențial pentru agenții economici;
- Promovarea celor mai bune practici internaționale și aplicarea acestora pentru îmbunătățirea mediului concurențial;
- Promovarea deschiderii și transparenței activității autorităților de stat și a cooperării acestora cu participanții pe piață.

Obiectivele Asociației de reformare a economiei și sectorului social „ICRET” sunt:

- Analiza aprofundată a problemelor de concurență pe piețele Republicii Moldova prin implicarea experților moldoveni și internaționali din diferite domenii profesionale (drept, economie, guvernare etc.);
- Crearea grupurilor de lucru pentru a discuta probleme ce diminuează concurența loială și pentru a găsi soluții în vederea creării condițiilor favorabile pentru dezvoltarea antreprenoriatului;
- Elaborarea unor recomandări pentru îmbunătățirea diferitor componente ale sistemului de protecție și dezvoltarea concurenței în Republica Moldova;
- Promovarea politicii și culturii concurențiale;
- Efectuarea unor cercetări în domeniul politicii concurențiale, ajutorului de stat și al publicității neloiale.

Asociația de reformare a economiei și sectorului social „ICRET” a încheiat un acord de colaborare în anul 2015, luna mai, cu Fundația de Dezvoltare a Concurenței din orașul Kiev, Ucraina. De asemenea, Asociația de reformare a economiei și sectorului social „ICRET” a participat în cadrul seminarului organizat de către Consiliul Concurenței din Moldova.

Fundația pentru Dezvoltarea Concurenței

Fundația pentru Dezvoltarea Concurenței (FDC) este o organizație independentă care reunește experți ucraineni și internaționali de frunte (avocați, economiști, experți din industrie), pentru a găsi soluții la problemele care restricționează concurența pe piețele strategice importante din Ucraina. Activitatea FDC acoperă toate componentele dreptului concurențial și îmbunătățirea politicilor în Ucraina.

FDC cooperează cu o serie de autorități publice, inclusiv Comitetul Antimonopol din Ucraina (AMCU); organizații internaționale (inclusiv Rețeaua Internațională de Concurență (ICN), Conferința Națiunilor Unite pentru Comerț și Dezvoltare (UNCTAD); întreprinderi de stat și companii private; platforme de experți și instituții educaționale. Experții noștri publică în mod regulat articole pe teme de concurență în mass-media ucraineană și internațională de frunte. Conducerea FDC participă la activitatea Grupului de Lucru ICN în domeniul promovării culturii concurențiale.

Având în vedere faptul că unul dintre obiectivele principale ale FDC este promovarea culturii concurențiale în Ucraina și încurajarea respectării legii concurenței, CDF a elaborat textul unui acord de cooperare, care a fost semnat la începutul anului 2015 cu AMCU. Cooperarea presupune un Memorandum de Înțelegere, care prevede cooperarea părților în următoarele domenii: consultanță de specialitate cu privire la îmbunătățirea legislației în domeniul concurenței, politici și aplicării legii concurenței (cu accent special pe dispozițiile privind concurența stipulate în Acordul de Asociere UE-Ucraina); promovarea culturii concurenței; programe de formare profesională pentru personalul AMCU; cooperarea în domeniul cercetării științifice; promovarea internațională a Ucrainei în calitate de jurisdicție cu un mediu concurențial favorabil etc. Memorandumul de Înțelegere nu acoperă prevederi contractuale, financiare sau politice.

Experții FDC au participat direct la elaborarea legislației în domeniul concurenței din Ucraina (Prevederile referitoare la concurență din Constituția Ucrainei, Legea Ucrainei privind Comitetul Antimonopol al Ucrainei, Legea Ucrainei privind protecția concurenței economice, precum și Legea Ucrainei privind protecția împotriva concurenței neloiale). Ei au condus grupuri de lucru privind dezvoltarea legislației menționate. Experții FDC au participat activ la furnizarea de analize economico-juridice în cadrul investigațiilor AMCU în calitate de consultanți externi.

Cu toate că FDC este relativ tânără, ea s-a afirmat repede în calitate de membru respectabil și bine cunoscut în cadrul comunității de experți din Ucraina. Activitatea sa este înalt apreciată și recomandată de către experții de frunte în domeniul concurenței și organizațiile relevante. Pregătirea profesională a experților FDC și experiența îndelungată în domeniul organizării și implementării legislației concurențiale și a proiectelor de dezvoltare ucrainene, regionale și internaționale poate fortifica capacitățile AMCU în vederea îmbunătățirii aplicării legislației concurențiale în Ucraina.

Competition Advocacy Network

Competition Advocacy Network este o asociație obștească, constituită cu scopul de a promova cultura concurențială în Republica Moldova și a contribui la perfecționarea profesională a specialiștilor din domeniu.

Obiectivele asociației:

- Ridicarea nivelului culturii concurențiale în Republica Moldova;
- Aplicarea principiilor liberei concurențe la elaborarea strategiilor de dezvoltare a economiei;
- Editarea publicațiilor periodice și a materialelor informative în domeniul concurenței cu scopul de informare și educare a societății civile și mediului de afaceri;
- Asistență în formarea profesională a consultanților în domeniul concurenței.

Competition Advocacy Network contribuie la :

- Îmbunătățirea mediului concurențial în Republica Moldova;
- Implementarea regulilor de etică profesională în concurență pentru participanții la piață ;
- Identificarea căilor de îmbunătățire a dreptului concurențial și de aplicare a acestuia, în conformitate cu cele mai bune practici internaționale;
- Creșterea deschiderii și transparenței activității autorităților de reglementare de stat și a cooperării acestora cu participanții la piață;
- Promovarea culturii concurențiale în cadrul autorităților publice.

Poziția A.O. Competition Advocacy Network este de a stimula crearea unui dialog între business și autoritățile statului pentru a aplica cadrul normativ concurențial în conformitate cu prevederile Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană. În acest context, instrumentul nostru va fi multiplicarea și implementarea bunelor practici în domeniul concurenței deja asimilate de noile State Membre ale Uniunii Europene.

Pentru anii 2016-2017 ne propunem crearea unei platforme regionale de dialog și cooperare în cadrul proiectelor europene transfrontaliere Republica Moldova – Ucraina - Romania.