

NOTA DE FUNDAMENTARE
la proiectul Hotărârii Plenului Consiliului Concurenței cu privire la
aprobarea Instrucțiunii privind evaluarea concentrărilor economice

1. Denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ

Autoritatea publică responsabilă de elaborarea și promovarea proiectului Hotărârii Plenului Consiliului Concurenței cu privire la aprobarea Instrucțiunii privind evaluarea concentrărilor economice (în continuare – Instrucțiune) este Consiliul Concurenței.

2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ

2.1. Temeiul legal sau, după caz, sursa proiectului actului normativ

În conformitate cu Art. 335 alin. (1) 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, ratificat prin Legea nr. 112/2014, fiecare parte menține pe teritoriul său o legislație cuprinzătoare în materie de concurență care abordează în mod eficace acordurile anticoncurențiale, practicile concertate și comportamentul anticoncurențial unilateral al întreprinderilor cu putere dominantă pe piață și asigură un control eficace al concentrărilor între întreprinderi.

Respectiv, în contextul obținerii de către Republica Moldova a statutului de țară candidat pentru aderare la Uniunea Europeană și al implementării angajamentelor asumate prin Acordul de Asociere, ratificat prin Legea nr. 112/2014, precum și în conformitate cu Programul național de aderare a Republica Moldova la Uniunea Europeană pentru anii 2025–2029, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 306/2025, a fost inițiat procesul de armonizare a cadrului normativ național în domeniul concurenței cu acquis-ul Uniunii Europene.

Astfel, elaborarea Instrucțiunii este determinată de necesitatea transpunerii Orientărilor privind evaluarea concentrărilor neorizontale în conformitate cu regulamentul Consiliului privind controlul concentrărilor economice între întreprinderi, CELEX: 52008XC1018(03), publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene C 265, din 18 octombrie 2008 și transpunerii Orientărilor privind evaluarea concentrărilor orizontale în temeiul Regulamentului Consiliului privind controlul concentrărilor economice între întreprinderi (2004/C 31/03), CELEX: 52004XC0205(02) publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene C 31, din 05 februarie 2004 pentru realizarea acțiunii nr. 36 și nr.37 din clusterul 2, anexa A, Capitolul 8: Politica din domeniul concurenței din Programul național de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană pentru anii 2025 – 2029 aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 306/2025.

Prin urmare, în vederea asigurării cadrului normativ secundar național necesar

aplicării art.22 și art.23 din Legea concurenței nr. 183/2012 este elaborată Instrucțiunea ce urmează a fi aprobată prin hotărârea Plenului Consiliului Concurenței în acord cu competența atribuită de art. 41 alin. (1) lit. c) din Legea concurenței nr.183/2012, pentru a asigura evaluarea compatibilității concentrărilor economice cu mediul concurențial.

2.2. Descrierea situației actuale și a problemelor care impun intervenția, inclusiv a cadrului normativ aplicabil și a deficiențelor/lacunelor normative

În prezent, cadrul normativ național privind controlul concentrărilor economice este reglementat prin Legea concurenței nr. 183/2012 și Regulamentul privind concentrările economice nr. 2/2025, care stabilesc obligația notificării concentrărilor economice și procedura de examinare a acestora de către Consiliul Concurenței.

Legea concurenței nr. 183/2012 stabilește principiile generale privind evaluarea concentrărilor economice, inclusiv criteriul compatibilității acestora cu mediul concurențial și interdicția concentrărilor care ar conduce la restrângerea, împiedicarea sau denaturarea semnificativă a concurenței pe piața relevantă sau la crearea ori consolidarea unei poziții dominante.

Cu toate acestea, cadrul normativ secundar existent nu conține prevederi detaliate privind metodologia analitică aplicată în evaluarea concentrărilor economice, inclusiv criteriile economice și juridice utilizate pentru evaluarea efectelor anticoncurențiale ale concentrărilor orizontale și neorizontale.

Această situație generează anumite deficiențe, precum:

- lipsa unor criterii metodologice detaliate și transparente privind evaluarea efectelor concentrărilor economice;
- absența unui cadru analitic formalizat pentru evaluarea efectelor orizontale, verticale și conglomerate;
- riscul aplicării neuniforme a principiilor de evaluare;
- reducerea gradului de previzibilitate pentru întreprinderile implicate în operațiuni de concentrare economică;
- necesitatea alinierii practicii Consiliului Concurenței la standardele și metodologia aplicate la nivelul Uniunii Europene.

În lipsa unui act normativ secundar care să reglementeze în mod detaliat metodologia de evaluare, există riscul apariției unor incertitudini juridice și economice pentru mediul de afaceri, precum și limitarea eficienței activității autorității de concurență.

Prin urmare, adoptarea prezentului proiect este necesară pentru instituirea unui cadru metodologic clar, transparent și aliniat la standardele Uniunii Europene.

3. Obiectivele urmărite și soluțiile propuse

3.1. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Obiectivul principal al proiectului este instituirea unui cadru normativ

metodologic detaliat privind evaluarea concentrărilor economice, în conformitate cu standardele Uniunii Europene.

Proiectul propune aprobarea a două Instrucțiuni distincte:

1. Instrucțiunea privind evaluarea concentrărilor economice orizontale.

Instrucțiunea privind evaluarea concentrărilor economice orizontale stabilește domeniul de aplicare, criteriile economico-juridice pentru evaluarea concentrărilor economice orizontale, inclusiv definirea pieței relevante, analiza cotelor de piață și a gradului de concentrare, evaluarea efectelor unilaterale și coordonate, examinarea barierelor la intrare și a puterii de cumpărare, precum și condițiile în care eficiențele pot fi luate în considerare, în conformitate cu Legea concurenței nr. 183/2012.

Proiectul Instrucțiunii oferă întreprinderilor implicate și altor părți interesate orientări în ceea ce privește modalitatea de evaluare de către Consiliul Concurenței a compatibilității cu mediul concurențial al operațiunilor de concentrare economică orizontale.

Totodată, Instrucțiunea stabilește:

- abordarea cotelor de piață și a pragurilor de concentrare;
- probabilitatea efectelor anticoncurențiale ale unei concentrări pe piețele relevante, în absența factorilor compensatorii;
- probabilitatea ca, în urma concentrării, puterea de cumpărare să acționeze ca un factor compensatoriu al unei creșteri a puterii de piață;
- probabilitatea ca intrarea noilor concurenți să mențină concurența efectivă pe piețele relevante;
- probabilitatea ca anumite creșteri în eficiență să acționeze ca factor de contracarare a efectelor negative asupra concurenței care ar rezulta altfel în urma concentrării;
- condițiile de aplicare ale excepției întreprinderii aflate în criză

2. Instrucțiunea privind evaluarea concentrărilor economice neorizontale.

Instrucțiunea privind evaluarea concentrărilor economice neorizontale stabilește domeniul de aplicare, criteriile și metodologia aplicată de către Consiliul Concurenței la evaluarea concentrărilor economice neorizontale, în vederea stabilirii dacă acestea creează obstacole semnificative în calea concurenței efective, în special ca urmare a efectelor necoordonate sau coordonate.

Subsecvent, Instrucțiunea stabilește modul de evaluare a concentrărilor economice verticale și conglomerate, inclusiv potențialele efecte de blocare a accesului la piață și posibilele efecte generate de concentrarea economică, în conformitate cu Legea concurenței nr. 183/2012.

Concentrările economice neorizontale se împart în două categorii: concentrări economice verticale și concentrări economice conglomerate.

Instrucțiunea prevede modurile principale în care concentrările neorizontale pot ridica obstacole semnificative în calea concurenței efective, prin efecte necoordonate și efecte coordonate. Totodată, Instrucțiunea analizează posibilele efecte necoordonate (creșteri de preț, reducerea calității sau inovației) și, în anumite condiții, efectele coordonate.

Având în vedere că, elaborarea proiectului este prevăzută în Planul Național de Acțiuni pentru Aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană pe anii 2025 – 2029 aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 306/2025, Hotărârea Plenului Consiliului Concurenței cu privire la aprobarea Instrucțiunii privind evaluarea concentrărilor economice, va intra în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, pentru a se asigura respectarea angajamentelor internaționale ale Republicii Moldova față de Uniunea Europeană asumate în baza Acordului de asociere RM – UE ratificat prin Legea nr. 112/2014.

3.2. Opțiunile alternative analizate și motivele pentru care acestea nu au fost luate în considerare

Opțiuni alternative nu au fost identificate, întrucât opțiunea de a nu interveni și a nu a aproba Instrucțiunea este în defavoarea părților implicate în operațiunea de concentrare economică (întreprinderi înregistrate în Republica Moldova sau înregistrate în alte state, persoane fizice, autorități și instituții ale administrației publice centrale sau locale), părților la concentrare care nu sunt părți notificatoare și altor părți terțe.

Or, în absența Instrucțiunii privind evaluarea concentrărilor economice, nu ar fi reglementate în mod expres aspecte esențiale privind metodologia de evaluare, inclusiv criteriile de analiză a structurii pieței, evaluarea efectelor anticoncurențiale potențiale ale concentrărilor orizontale și neorizontale, analiza poziției dominante, evaluarea barierelor la intrare, a puterii de piață a întreprinderilor implicate și a eventualelor eficiențe economice generate de operațiunea de concentrare.

Lipsa unei Instrucțiuni ar putea conduce la incertitudine juridică pentru întreprinderile implicate în operațiuni de concentrare economică, ar reduce gradul de previzibilitate al procesului decizional și ar putea genera percepții privind lipsa de transparență și uniformitate în aplicarea normelor de concurență. Totodată, această situație ar putea afecta capacitatea Consiliului Concurenței de a asigura aplicarea eficientă și coerentă a legislației în domeniul controlului concentrărilor economice.

4. Analiza impactului de reglementare

4.1. Impactul asupra sectorului public

Proiectul Instrucțiunii privind evaluarea concentrărilor economice prevede un efort administrativ și financiar din partea Consiliului Concurenței.

Acest lucru va presupune costuri administrative și va implica efort din partea angajaților autorității de concurență la evaluarea concentrărilor economice. Instrucțiunea contribuie la consolidarea capacității administrative a autorității de concurență și la eficientizarea activității sectorului public în domeniul concurenței.

Totodată, implementarea Instrucțiunii nu implică alocarea de resurse financiare suplimentare din bugetul de stat, întrucât aplicarea acesteia se va realiza în limitele resurselor umane, financiare și instituționale existente ale Consiliului Concurenței.

4.2. Impactul financiar și argumentarea costurilor estimative

Adoptarea și implementarea proiectului Instrucțiunii nu prevede alocarea de resurse financiare suplimentare din bugetul de stat prevăzute pentru Consiliul Concurenței.

4.3 Impactul asupra sectorului privat

Instrucțiunea privind evaluarea concentrărilor economice va institui un cadru normativ secundar clar, coerent și previzibil privind criteriile aplicate de Consiliul Concurenței în procesul de evaluare a concentrărilor economice, în exercitarea atribuțiilor prevăzute de Legea concurenței nr. 183/2012.

Impactul general asupra sectorului privat este unul pozitiv și semnificativ, în special pentru întreprinderile implicate în operațiuni de concentrare economică, întrucât acestea vor beneficia de un cadru metodologic transparent și previzibil privind modul de evaluare a compatibilității concentrărilor economice cu mediul concurențial. În mod specific, întreprinderile vor avea o înțelegere clară a criteriilor utilizate de autoritatea de concurență în evaluarea concentrărilor economice, inclusiv analiza pieței relevante, evaluarea efectelor anticoncurențiale potențiale, analiza cotelor de piață, a poziției dominante, a barierelor la intrare și a eventualelor eficiențe economice generate de operațiunea de concentrare.

Totodată, Instrucțiunea va contribui la creșterea gradului de transparență și previzibilitate a procesului decizional, oferind întreprinderilor posibilitatea de a evalua în mod anticipat impactul potențial al operațiunilor de concentrare asupra mediului concurențial și de a adapta comportamentul economic în conformitate cu cerințele legislației în domeniul concurenței.

În același timp, Instrucțiunea va contribui la crearea unui mediu concurențial echitabil și previzibil, favorabil dezvoltării activității economice și investițiilor, prin asigurarea aplicării uniforme și transparente a normelor privind controlul concentrărilor economice, în conformitate cu principiile și standardele aplicate la nivelul Comisia Europeană.

4.3.1 Impactul asupra concurenței

Aprobarea și aplicarea coerentă a Instrucțiunii privind evaluarea concentrărilor economice va genera efecte pozitive asupra mediului concurențial, prin instituirea unui cadru normativ clar, transparent și previzibil pentru evaluarea

impactului concentrărilor economice asupra structurii și funcționării piețelor relevante.

Instrucțiunea va contribui la asigurarea unei evaluări obiective, uniforme și fundamentate din punct de vedere economic și juridic a operațiunilor de concentrare economică, inclusiv prin stabilirea criteriilor privind analiza cotelor de piață, evaluarea puterii de piață a întreprinderilor implicate, identificarea eventualelor efecte anticoncurențiale și analiza condițiilor de concurență existente pe piață. Aceasta va permite identificarea și prevenirea situațiilor în care o concentrare economică ar putea conduce la restrângerea, împiedicarea sau denaturarea semnificativă a concurenței.

De asemenea, aplicarea Instrucțiunii va contribui la promovarea culturii concurențiale și la creșterea nivelului de încredere al mediului de afaceri în activitatea Consiliului Concurenței, prin asigurarea transparenței și previzibilității procesului decizional. În același timp, aceasta va contribui la alinierea practicii naționale la standardele și metodologia aplicate la nivelul Uniunii Europene, inclusiv la orientările relevante adoptate de Comisia Europeană, consolidând astfel eficiența mecanismului de control al concentrărilor economice și funcționarea eficientă a mediului concurențial.

4.4. Impactul social

Instrucțiunea privind evaluarea concentrărilor economice nu instituie măsuri care să producă un impact social direct asupra populației, neconținând prevederi referitoare la drepturi sau obligații individuale ale cetățenilor.

Instrucțiunea vizează cadrul normativ de aplicare a normelor de concurență din domeniul concentrărilor economice în raport cu întreprinderile. Prin urmare, nu sunt anticipate efecte directe asupra ocupării forței de muncă, nivelului veniturilor, protecției sociale sau altor indicatori sociali. Indirect, prin contribuția sa la menținerea unui mediu concurențial normal, proiectul poate susține dezvoltarea unui climat economic stabil, cu efecte benefice generale asupra societății. Totuși, aceste efecte sunt de natură mediată și nu constituie un impact social direct în sensul prezentei analize.

4.4.1. Impactul asupra datelor cu caracter personal

Prezentul proiect de Instrucțiune nu stabilește prevederi care ar putea avea impact direct asupra datelor cu caracter personal.

4.4.2. Impactul asupra echității și egalității de gen

Proiectul nu stabilește prevederi care ar putea avea impact direct asupra egalității de gen.

4.5. Impactul asupra mediului

Prezentul proiect nu stabilește prevederi care ar putea avea impact direct asupra mediului înconjurător.

5. Compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE

Instrucțiunea privind evaluarea concentrărilor economice face parte din categoria actelor normative elaborate și aprobate în scopul armonizării legislației naționale cu legislația Uniunii Europene în domeniul politicii concurenței.

Obligația de aliniere la Orientările privind evaluarea concentrărilor orizontale în temeiul Regulamentului Consiliului privind controlul concentrărilor economice între întreprinderi (2004/C 31/03) și la Orientărilor privind evaluarea concentrărilor neorizontale în conformitate cu regulamentul Consiliului privind controlul concentrărilor economice între întreprinderi este prevăzută ca acțiune nr.37 și nr.37 din Clusterul 2, Anexa A, Capitolul 8 „Politica în domeniul concurenței” din Programul național de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană pentru anii 2025–2029, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 306/2025.

În acest scop, a fost elaborat tabelele de concordanță pentru actele normative UE transpuse, în conformitate cu prevederile art. 31 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative și cu Hotărârea Guvernului nr. 1171/2018 pentru aprobarea Regulamentului privind armonizarea legislației Republicii Moldova cu legislația Uniunii Europene.

6. Avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ

În conformitate cu prevederile art. 9 din Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional și art. 20 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, Consiliul Concurenței a publicat, la data de 12 septembrie 2025, pe pagina web oficială, la compartimentul „Transparență”, directoriul „Transparență decizională”, anunțul privind inițierea procesului de elaborare a proiectului de Hotărâre a Plenului Consiliului Concurenței cu privire la aprobarea Instrucțiunii privind evaluarea concentrărilor economice, pentru a permite persoanelor interesate să prezinte propuneri și recomandări.

Link: <https://www.competition.md/anunturi/transparenaa-decizionala/anuntiere-procesului-de-elaborare-a-instructiunii-privind-evaluarea-concentrarilor-economice/>

Opinii, propuneri sau recomandări aferente inițiativei nu au parvenit.

Totodată, proiectul va fi supus procedurii de avizare și consultare publică, în conformitate cu art. 32 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative și art. 11 din Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, prin transmiterea acestuia către autoritățile și instituțiile publice relevante. Informația privind rezultatele avizării și consultării publice va fi inclusă în sinteză după recepționarea avizelor.

De asemenea, proiectul va fi plasat pe pagina web oficială a Consiliului Concurenței pentru consultarea opiniei publice și a mediului de afaceri.

7. Concluziile expertizelor

Proiectul Instrucțiunii urmează a fi remis la Centrul de Armonizare a

Legislației pentru a fi supus expertizei de compatibilitate cu legislația Uniunii Europene, în conformitate cu prevederile art. 35 din Legea cu privire la actele normative nr. 100/2017. Declarația de compatibilitate va fi inclusă în Sinteză și luată în calcul la definitivarea proiectului.

Consiliul Concurenței în temeiul art. 36 alin. (5) din Legea cu privire la actele normative nr. 100/2017, va efectua expertiza anticorupție a proiectului Instrucțiunii în conformitate cu Metodologia de efectuare a expertizei anticorupție aprobată de Centrul Național Anticorupție.

Proiectul Instrucțiunii va fi supus expertizei juridice a Ministerului Justiției conform art. 37 din Legea cu privire la actele normative nr. 100/2017.

8. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent

Proiectul este corelat cu prevederile actelor normative primare în vigoare, care se află în conexiune.

9. Măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ

Proiectul de act normativ nu necesită suport în implementare pentru a atinge obiective, nu necesită implicarea unor instituții, înființarea de structuri noi sau capacități de competență, resurse umane/financiare suplimentare.

Președinte

Alexei GHERȚESCU

Contrasemnat

Șef-adjunct Direcția Juridică

Elena Sedletchi

Lilia Oglindă

Șef Direcția Concentrări Economice

Petru Bărdan

Șef-adjunct Direcția Concentrări Economice

Olga Grosu

Controlor de stat Direcția Juridică

Dina Floarea

Controlor de stat Direcția Juridică