

NOTA DE FUNDAMENTARE

la proiectul Hotărârii Plenului Consiliului Concurenței cu privire la aprobarea Instrucțiunii privind definirea pieței relevante în domeniul concurenței

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 definirea pieței relevante în domeniul concurenței este Consiliul Concurenței, în temeiul atribuției legale de reglementare prevăzute la art. 32 din Legea concurenței nr. 183/2012.

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.

Concomitent, în contextul obținerii de către Republica Moldova a statutului de țară candidat pentru aderare la Uniunea Europeană și a Programului de Asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova 2021-2027, în vederea realizării angajamentelor internaționale asumate de Republica Moldova, și anume de a menține și armoniza cadrul normativ național din domeniul concurenței, a fost inițiat procesul de transpunere a cadrului normativ al Uniunii Europene la nivel de cadru normativ secundar național, ce vizează definirea pieței relevante în domeniul concurenței.

Astfel, elaborarea Instrucțiunii este determinată de necesitatea transpunerii a Comunicării Comisiei privind definirea pieței relevante în sensul dreptului Uniunii în domeniul concurenței (C/2024/1645), CELEX: 52024XC01645, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene C/2024/1645 din 22/02/2024 pentru realizarea acțiunii nr. 21 din 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 cu privire la aprobarea Programului național de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană pentru anii 2025 – 2029 (PNA), Clusterul 2, Anexa A.

În vederea asigurării cadrului normativ secundar național necesar pentru aplicarea prevederilor art. 5, art. 11 și art. 12 din Legea concurenței nr. 183/2012 privind practicile anticoncurențiale, precum și pentru evaluarea concentrărilor economice realizate în temeiul Legii concurenței nr. 183/2012 și a Regulamentului privind concentrările economice, aprobat prin Hotărârea Plenului Consiliului Concurenței nr. 2/2025, a fost elaborată Instrucțiunea privind definirea pieței relevante.

Totodată, această instrucțiune contribuie la realizarea angajamentului Republicii Moldova de armonizare a cadrului normativ național cu legislația Uniunii Europene în domeniul concurenței. Aceasta urmează să fie aprobată prin Hotărârea Plenului Consiliului Concurenței, în temeiul competenței prevăzute de prevederile art. 41 alin. (1) lit. c) și art. 46 alin. (6) lit. i) din Legea concurenței nr. 183/2012, în vederea sporirii transparenței procesului decizional al Consiliului Concurenței în aplicarea normelor de concurență referitoare la definirea pieței relevante.

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

Prevederile Legii concurenței nr. 183/2012 stabilesc cadrul general pentru definirea pieței relevante în aplicarea normelor privind practicile anticoncurențiale interzise de art. 5, art. 11 și art. 12 din Legea nr.183/2012 și la evaluarea concentrărilor economice notificabile Consiliului Concurenței. Cu toate acestea, în legislația națională nu este un act normativ secundar care să ofere o metodologie detaliată pentru definirea pieței relevante a produsului și a pieței geografice relevante, în conformitate cu noua Comunicare a Comisiei Europene C/2024/1645 din 22.02.2024, care a înlocuit vechea Comunicare a Comisiei din 09.12.1997.

În lipsa unui cadru normativ secundar mai dezvoltat și corelat cu evoluțiile și specificul piețelor digitale, aplicarea conceptului de piață relevantă s-ar putea confrunta, în practică, cu incertitudini metodologice.

În acest context, elaborarea și adoptarea unei Instrucțiuni privind definirea pieței relevante în domeniul concurenței este esențială pentru crearea unui cadru metodologic clar și uniform corelat cu evoluțiile piețelor digitale. Instrucțiunea va contribui la sporirea securității juridice pentru întreprinderi și asocieri de întreprinderi, permițându-le să anticipeze riscurile concurențiale și să evalueze cu acuratețe dimensiunile piețelor relevante. Aceasta le va sprijini în procesul decizional atunci când intenționează, de exemplu, să achiziționeze alte întreprinderi, să creeze societăți în comun, să încheie anumite acorduri sau să adopte în mod unilateral un anumit comportament, prin oferirea unor repere metodologice clare privind analiza concurențială.

Totodată, instrucțiunea va facilita înțelegerea criteriilor de analiză aplicate de Consiliul Concurenței și va permite să anticipeze tipul de informații relevante solicitate de autoritate, în concordanță cu practicile consacrate la nivelul Uniunii Europene.

3. Obiectivele urmărite și soluțiile propuse

3.1. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Proiectul Instrucțiunii privind definirea pieței relevante în domeniul concurenței are ca obiectiv principal stabilirea unui cadru metodologic unitar, clar și actualizat pentru aplicarea conceptului de piață relevantă a produsului și pieței geografice relevante, în conformitate cu prevederile Legii concurenței nr. 183/2012. Prin aceasta, se urmărește consolidarea securității juridice și creșterea predictibilității în aplicarea normelor concurențiale, atât pentru autoritatea de concurență, cât și pentru operatorii economici.

Principalele prevederi ale proiectului sunt detaliate după cum urmează:

- *Definirea etapelor metodologice de delimitare a pieței relevante*
Proiectul detaliază în mod explicit criteriile și metodele utilizate pentru delimitarea pieței relevante a produsului și a pieței geografice relevante. Se subliniază importanța analizării substituibilității cererii și ofertei, care constituie elemente fundamentale în aprecierea conturului pieței relevante. În acest context, se specifică aplicarea testului SSNIP („Small but Significant and Non-transitory Increase in Price”), recunoscut pe plan internațional ca un standard de referință, și se introduce, pentru cazurile în care modificările prețurilor nu sunt relevante, testul SSNDQ („Small but Significant and Non-transitory Decrease in Quality”), care oferă o alternativă eficientă în analiza impactului asupra pieței.
- *Adaptarea metodei la particularitățile piețelor digitale și ale platformelor multilaterale*
În contextul accelerării transformărilor tehnologice și al apariției modelelor economice digitale, proiectul integrează elemente esențiale precum efectele indirecte de rețea, comportamentul utilizatorilor (single-homing vs. multi-homing), interoperabilitatea sistemelor și costurile de reorientare ale consumatorilor. Aceste aspecte sunt fundamentale pentru o evaluare a piețelor digitale și a platformelor multilaterale, unde structura pieței și interacțiunile dintre participanți diferă semnificativ de modelele tradiționale. Proiectul clarifică, de asemenea, modul în care ecosistemele digitale, piețele post-vânzare și pachetele comerciale pot constitui piețe relevante distincte, o problemă deosebit de importantă în economia modernă.
- *Actualizarea criteriilor și indicatorilor pentru calculul cotelor de piață*
Proiectul introduce noi criterii și indicatori adaptați la specificul piețelor digitale și al celor cu preț monetar zero, unde măsurarea tradițională a cotei de piață bazată exclusiv pe volum sau valoare financiară poate fi insuficientă. Astfel, sunt avute în vedere indicatori precum numărul de utilizatori activi, traficul web, valoarea tranzacțiilor sau gradul de utilizare a serviciilor, pentru a reflecta mai fidel dimensiunea și puterea economică a operatorilor pe piață.
- *Creșterea securității juridice și predictibilității în aplicarea legislației concurențiale*
Instrucțiunea este concepută ca un instrument de referință pentru autoritatea de concurență și întreprinderi. Aceasta oferă clarificări care facilitează anticiparea poziției autorității în cadrul analizelor de concurență, reducând riscul interpretărilor divergente și asigurând o mai bună conformare voluntară la normele legale. Astfel, întreprinderile pot să-și evalueze în mod mai precis riscurile asociate practicilor anticoncurențiale și concentrărilor economice, contribuind la stabilitatea și predictibilitatea mediului concurențial.

Elementele de noutate introduse de proiect sunt:

- Consiliul Concurenței nu este obligat să aplice definițiile pieței relevante utilizate în decizii anterioare;
- Definirea pieței trebuie să țină cont atât de constrângerile competitive imediate, cât și de cele efective, existente în interiorul și în afara pieței;
- Posibilitatea lăsării deschise a definirii exacte a pieței relevante, chiar și în cazurile în care există îngrijorări concurențiale;
- Integrarea explicită a metodologiilor și factorilor specifici piețelor digitale și platformelor multilaterale, abordare care răspunde unor nevoi până acum insuficient tratate în legislația națională;
- Nu există obligația de a aplica testul SSNIP „empiric”; alte tipuri de probe și metode pot fi utilizate pentru fundamentarea definiției pieței;
- Introducerea testului SSNDQ ca instrument complementar testului clasic SSNIP, reflectând nevoia de adaptare la piețele unde prețul nu este principalul factor de diferențiere;
- Clarificarea și sistematizarea criteriilor pentru piețele post-vânzare, pachetele comerciale și ecosistemele digitale, aspect esențial pentru evaluarea în contextul noilor modele de afaceri;
- Utilizarea unor indicatori suplimentari pentru determinarea cotei de piață, care să permită o evaluare mai corectă și adaptată la realitățile economice actuale.

Implementarea prevederilor din Instrucțiune urmărește consolidarea securității juridice și a transparenței în procesul de definire a pieței relevante și a pieței geografice relevante, contribuind astfel la o analiză detaliată a impactului economic și a eventualelor riscuri concurențiale. Prin aceste măsuri, se sprijină dezvoltarea unui cadru concurențial solid și adaptabil, capabil să răspundă în mod eficient transformărilor generate de progresul tehnologic și de apariția unor noi modele de afaceri.

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

În procesul de elaborare a prezentei Instrucțiuni, nu au fost identificate opțiuni alternative viabile care să asigure același nivel de claritate și previzibilitate în aplicarea normelor de concurență. Opțiunea de a nu interveni și de a nu aproba Instrucțiunea ar fi defavorabilă întreprinderilor sau asocierilor de întreprinderi supuse examinării în cadrul procedurilor de constatare a încălcării normelor privind practicile anticoncurențiale sau evaluare a operațiunilor de concentrare economică, în conformitate cu dispozițiile prevăzute la art. 5, art. 11 și art. 12 și Capitolul IV din Legea concurenței 183/2012, întrucât ar menține un grad ridicat de incertitudine cu privire la modul în care Consiliul Concurenței definește piața relevantă.

4. Analiza impactului de reglementare

4.1. Impactul asupra sectorului public

Nu s-a identificat.

4.2. Impactul financiar și argumentarea costurilor estimative

Prezentul proiect nu necesită implicarea de resurse financiare suplimentare din bugetul de stat prevăzute pentru Consiliul Concurenței.
4.3 Impactul asupra sectorului privat
Aprobarea Instrucțiunii privind definirea pieței relevante va contribui la crearea unui cadru normativ secundar clar și previzibil, care oferă prevederi practice privind modul în care Consiliul Concurenței stabilește piețele relevante în contextul aplicării prevederilor Legii concurenței nr. 183/2012, în special în cazurile ce vizează practicile anticoncurențiale și concentrările economice. Impactul asupra sectorului privat este semnificativ, în special pentru întreprinderile sau asocierile de întreprinderi implicate în proceduri de investigație sau notificare a concentrărilor economice. Instrucțiunea va permite acestor întreprinderi sau asocieri de întreprinderi să înțeleagă mai bine metodologia utilizată de Consiliului Concurenței pentru definirea pieței relevante, oferindu-le astfel posibilitatea să își evalueze poziția pe piață și să își adapteze comportamentul în conformitate cu normele de concurență.
4.4. Impactul social
Prezentul proiect nu stabilește prevederi care ar putea avea impact direct social.
4.4.1. Impactul asupra datelor cu caracter personal
Prezentul proiect nu stabilește prevederi care ar putea avea impact direct asupra datelor cu caracter personal. Instrucțiunea stabilește cadrul general aplicabil de definire a pieței relevante de Consiliul Concurenței, în scopul aplicării prevederilor Legii concurenței nr. 183/2012 în domeniul practicilor anticoncurențiale și ale concentrărilor economice.
4.4.2. Impactul asupra echității și egalității de gen
Nu au fost identificate efecte negative asupra echității sau egalității de gen. Instrucțiunea se aplică uniform tuturor întreprinderilor sau asocierilor de întreprinderi și nu implică măsuri care să influențeze echilibrul de gen sau accesul egal la servicii.
4.5. Impactul asupra mediului
Prezentul proiect nu stabilește prevederi care ar putea avea impact direct asupra mediului înconjurător.
4.6. Alte impacturi și informații relevante
4.6.1 Impactul asupra concurenței
Aprobarea și aplicarea coerentă a Instrucțiunii privind definirea pieței relevante în domeniul concurenței va avea un impact pozitiv asupra mediului concurențial, întrucât contribuie la asigurarea transparenței și previzibilității în procesul de definire a pieței relevante. Prin stabilirea unui cadru transparent și previzibil, instrucțiunea contribuie la diminuarea incertitudinilor de natură procedurală și la promovarea unei culturi concurențiale solide. Alte impacturi nu au fost identificate.
5. Compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE

5.1. Măsuri normative necesare pentru transpunerea actelor juridice ale UE în legislația națională

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

Elaborarea proiectului rezultă din angajamentele asumate de Republica Moldova, de transpunere a Comunicării Comisiei privind definirea pieței relevante în sensul dreptului Uniunii în domeniul concurenței (C/2024/1645), CELEX: 52024XC01645, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene C/2024/1645 din 22/02/2024 pentru realizarea acțiunii nr. 21 din 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 cu privire la aprobarea Programului național de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană pentru anii 2025 – 2029 (PNA), Clusterul 2, Anexa A.

În acest scop, a fost elaborat Tabelul de concordanță pentru actul normativ UE transpus, conform art. 31 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, precum și a Hotărârii Guvernului pentru aprobarea Regulamentului privind armonizarea legislației Republicii Moldova cu legislația Uniunii Europene nr. 1171/2018.

5.2. Măsuri normative care urmăresc crearea cadrului juridic intern necesar pentru implementarea legislației UE

Proiectul Instrucțiunii privind definirea pieței relevante în domeniul concurenței face parte din categoria actelor normative cu scop de armonizare a legislației naționale cu legislația Uniunii Europene. Proiectul transpune Comunicarea Comisiei privind definirea pieței relevante în sensul dreptului Uniunii în domeniul concurenței (C/2024/1645), CELEX: 52024XC01645, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene C/2024/1645 din 22/02/2024.

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, Consiliului Concurenței a publicat pe pagina web oficială (www.competition.md), anunțul cu privire la inițierea procesului de elaborare a proiectului Instrucțiunii privind definirea pieței relevante în domeniul concurenței, link: <https://www.competition.md/anunturi/transparenaa-decizionala/initierea-procesului-de-elaborare-a-ghidului-privind-definirea-piete-relevante/>.

Totodată, în conformitate cu prevederile 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, proiectul va fi supus consultărilor publice și remis spre avizare părților interesate: Ministerului Finanțelor, Ministerului Dezvoltării Economice și Digitalizării, Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, Ministerului Energiei, Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, ANRE, ANRCETI.

Informația privind rezultatele avizării și consultării publice va fi inclusă în Sinteza obiecțiilor și propunerilor după recepționarea avizelor.

7. Concluziile expertizelor	
Proiectul 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 nr. 100/2017 cu privire la actele normative. Consiliul Concurenței în temeiul art. 36 alin. (5) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, va efectua expertiza anticorupție a proiectului, în conformitate cu Metodologia de efectuare a expertizei anticorupție aprobată de Centrul Național Anticorupție. Ulterior, proiectul va fi transmis Ministerului Justiției pentru a fi supus expertizei juridice conform art. 37 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative.	
8. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent	
Elaborarea și adoptarea Hotărârii Plenului Consiliului Concurenței cu privire la aprobarea Instrucțiunii privind definirea pieței relevante în domeniul concurenței 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. Proiectul actului normativ nu necesită o măsurare periodică a performanțelor.	

Președinte

Alexei GHERȚESCU

Contrasemnat

Șef Direcția Juridică

Gabriela CORCIMARI

DI Gheorghe Timciuc

Șef Direcția Abuz de Poziție Dominantă

DI Petru Bărdan

Șef-adjunct Direcția Concentrări Economice

Dna Mariana Samoil

**Controlor de stat principal Direcția Abuz
de Poziție Dominantă**
