

NOTA DE FUNDAMENTARE
la proiectul hotărârii Plenului Consiliului Concurenței cu privire la
aprobarea Instrucțiunii privind noțiunea de ajutor de stat

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 noțiunea de ajutor de stat (în continuare – Instrucțiune) este Consiliul Concurenței ca autoritate ce deține atribuții de elaborare a actelor normative necesare pentru punerea în aplicare a legislației privind ajutorul de stat.

2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ

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

În conformitate cu art. 341 alin. (1) din 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. 112/2014 (în continuare – Acordul de Asociere), părțile adoptă sau mențin, după caz, legislația privind controlul ajutoarelor de stat.

În contextul obținerii de către Republica Moldova a statutului de țară candidat pentru aderare la Uniunea Europeană și Programul Național de Aderare a Republicii Moldova la UE 2025-2029, în vederea realizării angajamentelor internaționale asumate de Republica Moldova, și anume, de a menține și armoniza cadrul normativ secundar național, a fost inițiat procesul de transpunere la nivel de cadru normativ național a cadrului UE relevant în domeniul ajutorului de stat.

Astfel, elaborarea Instrucțiunii este determinată de necesitatea transunerii Comunicării Comisiei privind noțiunea de ajutor de stat astfel cum este menționată la articolul 107 alin.(1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (2016/C 262/01), CELEX: 52016XC0719(05), publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene C 262/1 din 19.07.2016, pentru realizarea acțiunii nr.55 din Programul național de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană pentru anii 2025-2029, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.306/2025.

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

La moment procedura de examinare și evaluare a notificărilor și adoptare

a deciziilor cu privire la ajutorul de stat este reglementat de Hotărârea Plenului Consiliului Concurenței nr. 1/2025 cu privire la aprobarea Regulamentului privind forma de notificare, procedura de examinare și adoptare a deciziilor cu privire la ajutorul de stat (publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2025, nr. 62-65 art. 127). Actul normativ respectiv conține doar unele norme din Comunicarea Comisiei privind noțiunea de ajutor de stat astfel cum este menționată la articolul 107 alin. (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

În context, pentru furnizarea mai multe clarificări cu privire la principalele concepte referitoare la noțiunea de ajutor de stat, astfel cum este definită de art. 3 alin. (1) din Legea nr. 139/2012 cu privire la ajutorul de stat și tratatele internaționale care reglementează domeniul ajutorului de stat, și pentru a contribui la o punere în aplicare mai ușoară, mai transparentă și mai coerentă a acestei noțiuni este elaborat și promovat proiectului hotărârii Plenului Consiliului Concurenței cu privire la aprobarea Instrucțiunii privind noțiunea de ajutor de stat.

Legea nr. 139/2012 cu privire la ajutorul de stat definește în prezent ajutoarele de stat ca fiind ajutoarele acordate de stat sau prin intermediul resurselor de stat, sub orice formă, care denaturează sau amenință să denatureze concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi sau a producerii anumitor bunuri, în măsura în care acestea afectează concurența. Instrucțiunea va clarifica diferitele elemente constitutive ale noțiunii de ajutor de stat: existența unei întreprinderi, imputabilitatea măsurii în seama statului, finanțarea prin intermediul resurselor de stat, acordarea unui avantaj, selectivitatea măsurii și efectul acesteia asupra concurenței și/sau asupra schimburilor comerciale dintre Republica Moldova și statele membre ale Uniunii Europene. În plus, prezenta Instrucțiune oferă clarificări specifice în ceea ce privește finanțarea infrastructurilor din fonduri publice.

Respectiv, finalitatea urmărită prin elaborarea proiectului de Instrucțiune este, pe de o parte în contextul obținerii de către Republica Moldova a statutului de țară candidat pentru aderare la Uniunea Europeană și a Programului Național de Aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană 2025-2029, asigurarea realizării angajamentelor internaționale asumate de Republica Moldova și anume de a menține și armoniza cadrul normativ național ce ține de domeniul ajutorului de stat, iar, din altă parte, Instrucțiunea asigură cadrul normativ secundar pentru punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 139/2012 cu privire la ajutorul de stat.

3. Obiectivele urmărite și soluțiile propuse

3.1. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

În proiectul Instrucțiunii sunt stabilite criteriile de identificare a ajutorului de stat cu mediul concurențial normal, oferind o structură clară și cuprinzătoare privind etapele, condițiile și obligațiile implicate atât pentru furnizorul de ajutor, cât și pentru beneficiari, clarificări privind constatarea ajutorului de stat în cazul infrastructurilor și definirea noțiunii de întreprindere și de activitate economică.

Principalele prevederi ale proiectului care se conțin în cuprinsul acestuia:

Capitolul I – Dispoziții generale

Capitolul II al Instrucțiunii descrie noțiunea de întreprindere și de activitate economică dacă entitatea în cauză desfășoară o activitate economică, și conține:

- ✓ clarificări privind beneficiarul unei măsuri poate fi considerat întreprindere, în sensul normelor privind ajutorul de stat;
- ✓ diferența dintre activitățile economice și cele neeconomice ale unei întreprinderi;
- ✓ cazurile când o activitate desfășurată de o entitate poate fi considerată ca o exercitare a prerogativelor de autoritate publică.

Capitolele III-VI al Instrucțiunii descriu procesul de identificare a ajutorului de stat prin prisma celor 5 condiții ale ajutorului de stat, și anume:

- ✓ este acordat de furnizor din resurse de stat sau din resursele unităților administrativ-teritoriale sub orice formă;
- ✓ conferă beneficiarului un avantaj economic care nu ar fi fost obținut în condiții normale de piață;
- ✓ este acordată în mod selectiv;
- ✓ denaturează sau riscă să denatureze concurența;
- ✓ efectul asupra schimburilor comerciale și asupra concurenței dintre Republica Moldova și statele membre ale Uniunii Europene.

Astfel, Instrucțiunea oferă explicații cu privire **la toate aspectele definiției ajutorului de stat** și anume:

- Noțiunea de **întreprindere** - entitate care desfășoară o activitate economică, indiferent de forma juridică și de modul de finanțare a acestora, și noțiunea de **activitate economică** - orice activitate care constă în furnizarea de bunuri și servicii pe o piață.
- **Acordarea de către stat** - ajutorul de stat are origine publică. Sprijinul acordat direct sau indirect din resurse de stat și care poate fi atribuit statului poate constitui ajutor de stat. Se consideră că, resursele de stat includ toate resursele din sectorul public, inclusiv resursele altor organisme din cadrul statului (descentralizate, federale, regionale sau de

altă natură) și, în anumite circumstanțe, resursele organismelor private.

- **Avantaj** – dacă s-a obținut un beneficiu economic. Există un avantaj ori de câte ori situația financiară a unei întreprinderi este îmbunătățită ca rezultat al intervenției statului în condiții care diferă de condițiile normale de piață.
- **Selectivitate** – dacă ajutorul public acordă un avantaj în mod selectiv anumitor întreprinderi sau categorii de întreprinderi sau anumitor sectoare economice.

Măsurile generale care sunt deschise efectiv tuturor întreprinderilor care desfășoară activitatea economică în condiții de egalitate nu sunt selective. Cu toate acestea, pentru ca măsurile să aibă cu adevărat un caracter general, domeniul de aplicare al acestora nu trebuie să fie redus de factori care să le restrângă efectul practic.

- **Efectul asupra schimburilor comerciale și asupra concurenței** – dacă activitatea economică denaturează sau amenință să denatureze concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi sau a producerii anumitor bunuri. Se consideră că o măsură acordată de stat denaturează sau amenință să denatureze concurența în cazul în care aceasta este susceptibilă să amelioreze poziția concurențială a beneficiarului în comparație cu celelalte întreprinderi cu care acesta concurează.

Instrucțiunea clarifică mai multe aspecte ale investițiilor publice în infrastructură, cu privire la situațiile în care finanțarea publică a infrastructurilor favorizează o întreprindere, acordă un avantaj și are un efect asupra concurenței.

Proiectele de infrastructură implică adesea mai multe categorii de actori și orice ajutor de stat implicat poate eventual să fie în folosul construcției (inclusiv extinderile sau îmbunătățirile) și al exploatării sau utilizării infrastructurilor. Prin urmare, Instrucțiunea oferă explicații privind distincția dintre:

- ajutorul pentru dezvoltatorul și/sau primul proprietar al infrastructurii;
- ajutorul pentru operatorul infrastructurii (întreprinderile care utilizează în mod direct infrastructura pentru a oferi servicii utilizatorilor finali, inclusiv întreprinderile care achiziționează infrastructura de la dezvoltator/proprietar pentru a o exploata în scopuri economice sau care obțin o concesiune sau un contract de închiriere pentru utilizarea și exploatarea infrastructurii); și
- ajutorul pentru utilizatorii finali ai infrastructurii.

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. 306/2023, Hotărârea Plenului Consiliului Concurenței cu privire la aprobarea Instrucțiunii privind noțiunea de ajutor de stat în temeiul art. 56 alin. (3) din Legea cu privire la actele normative nr. 100/2017, 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. Secțiunea 3 din Capitolul VI și Capitolul VII (în parte ce ține de criteriul de evaluare a ajutorului de stat - afectarea schimburilor comerciale dintre Republica Moldova și statele membre ale Uniunii Europene) se aplică din data intrării în vigoare a noii Legi cu privire la ajutorul de stat.
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 furnizorilor/inițiatorilor ajutorului de stat, beneficiarilor de ajutor de stat cât și persoanelor interesate. Prezentul act normativ aduce claritate cu referire la elemente constitutive ale noțiunii de ajutor de stat care sunt examinate în cadrul procedurii de notificare.
4. Analiza impactului de reglementare
4.1. Impactul asupra sectorului public
Proiectul Instrucțiunii prevede un efort administrativ și financiar pentru instituțiile statului responsabile de respectarea și aplicarea legislației din domeniul ajutorului de stat. Acest lucru presupune analiza și evaluarea cererilor de ajutor de stat, notificarea și monitorizarea ajutorului, precum și calificarea primară a corespunderii condițiilor în sensul noțiunii de ajutor de stat. Impactul general asupra sectorului public este unul semnificativ din perspectiva resurselor umane și financiare implicate în acordarea și autorizarea ajutorului de stat.
4.2. Impactul financiar și argumentarea costurilor estimative
Prezentul proiect nu prevede alocarea de resurse financiare suplimentare din bugetul de stat prevăzute pentru Consiliul Concurenței.
4.3. Impactul asupra sectorului privat
Proiectul Instrucțiunii va crea un cadru juridic normativ secundar clar,

previzibil și uniform pentru examinarea și autorizarea ajutoarelor de stat. Instrucțiunea va genera efecte pozitive asupra sectorului privat, în special asupra întreprinderilor care vor beneficia de ajutor de stat.
4.4. Impactul social
Proiectul Instrucțiunii va avea impact social semnificativ, contribuind la dezvoltarea economică a țării și atragerea investițiilor străine, care în consecință vor duce la crearea și menținerea locurilor de muncă.
4.4.1. Impactul asupra datelor cu caracter personal
Instrucțiunea nu stabilește prevederi care ar putea avea impact direct asupra datelor cu caracter personal, Instrucțiunea oferă explicații cu privire la toate aspectele definiției ajutorului de stat care este acordat întreprinderilor.
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
Proiectul 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.
Proiectul Instrucțiunii va avea un impact semnificativ asupra concurenței, contribuind la echilibrarea și remedierea diverselor probleme economice. Interpretarea coerentă a noțiunii de ajutor de stat va contribui la o aplicare uniformă a normelor din domeniul ajutorului de stat și la reducerea riscul ca anumite întreprinderi să beneficieze de tratament preferențial în detrimentul concurenților.
Alte impacturi și informații relevante nu au fost identificate și analizate.
5. Compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE
Proiectul Instrucțiunea face parte din categoria actelor normative elaborate și aprobate cu scop de armonizare a legislației naționale cu legislația Uniunii Europene.
Proiectul transpune Comunicarea Comisiei privind noțiunea de ajutor de stat astfel cum este menționată la articolul 107 alin.(1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (2016/C 262/01), CELEX: 52016XC0719(05),

publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene C 262/1 din 19 iulie 2016.

În acest sens, a fost elaborat Tabelul de concordanță pentru actul normativ UE transpus, conform art. 35 din Legea 100/2017 cu privire la actele normative, precum și a Hotărârii 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

Consiliul Concurenței, în scopul respectării prevederilor 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, a plasat la data de 20 august 2025 pe pagina web oficială a autorității, la compartimentul „Transparență”, directoriul „Transparență decizională” anunțul cu privire la inițierea procesului de elaborare a proiectului Instrucțiunii privind noțiunea de ajutorul de stat, ce va fi aprobată prin Hotărârea Plenului Consiliului Concurenței astfel încât orice persoană interesată să poată prezenta propuneri în acest sens. La proiectul dat, din partea subiecților interesați, propuneri sau obiecții nu au fost prezentate.

În conformitate cu prevederile art. 11 din Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional și art. 32 din Legea nr. 100/2017 privind actele normative, proiectul va fi supus consultărilor publice și remis spre avizare părților interesate: Ministerul Sănătății, Ministerul Mediului, Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, Ministerul Finanțelor, Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării, Ministerul Energiei, Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, Ministerul Culturii, Ministerul Apărării, Ministerul Educației și Cercetării, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Muncii și Protecției Sociale, Banca Națională a Moldovei, Agenția Proprietăți Publice, Organizația pentru Dezvoltarea Antreprenorialului, Agenția de Intervenție și Plăți pentru Agricultură, Congresul Autorităților Locale din Moldova.

7. Concluziile expertizelor

Proiectul Instrucțiunii urmează a fi supus expertizei anticorupție de către autorul proiectului în conformitate cu prevederile art. 36 alin.(5) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, iar rezultatele acesteia vor fi incluse în sinteza obiecțiilor și propunerilor la proiect.

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.

Conform art. 37 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative,

proiectul Instrucțiunii urmează a fi transmis, în procesul de avizare, către Ministerul Justiției pentru a fi supus expertizei juridice.

Ulterior, informația privind rezultatele avizării și consultării publice va fi inclusă în Sinteză după recepționarea avizelor.

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 obiectivele, nu necesită implicarea unor instituții, înființarea de structuri noi sau capacități de competență, resurse umane suplimentare.

Președinte

Alexei GHERȚESCU