



CONSILIUL LEGISLATIV

AVIZ

**referitor la proiectul de Ordonanță de urgență pentru
modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996,
precum și a altor acte normative**

Analizând proiectul de Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996, precum și a altor acte normative, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr. 407 din 29.11.2023 și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr. D1217/29.11.2023,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, cu completările ulterioare, și al art. 33 alin. (3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ, cu modificările ulterioare,

Avizează favorabil proiectul de ordonanță de urgență, cu următoarele observații și propuneri:

1. Proiectul de ordonanță de urgență are ca obiect de reglementare modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și a altor acte normative, după cum urmează:

- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 23/2021 privind măsurile de punere în aplicare a Regulamentului (UE) 2019/1.150 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 iunie 2019 privind promovarea echității și a transparenței pentru întreprinderile utilizatoare de servicii de intermediere online, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996;

- **Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2014 privind procedurile naționale în domeniul ajutorului de stat, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 20/2015;**

- **Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 140/2022 privind licența industrială unică, aprobată cu modificări prin Legea nr. 98/2023.**

Potrivit **Notei de fundamentare**, proiectul de „act normativ are ca obiect **transpunerea** în legislația internă a *Directivei (UE) 1/2019 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018 privind oferirea de mijloace autorităților de concurență din statele membre astfel încât să fie mai eficace în aplicarea legii și privind garantarea funcționării corespunzătoare a pieței interne* (denumită, în continuare, «*Directiva*» sau «*Directiva nr. 1/2019*»), publicată în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr.11 L din 14.01.2019*”.

2. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

3. Semnalăm că prezentul proiect reprezintă **forma refăcută** a proiectului de *Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996, precum și a altor acte normative*, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr. 391 din 22.11.2023 și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr. D1178/22.11.2023, pentru care s-a emis avizul favorabil cu observații și propuneri nr. 1122/27.11.2023.

Observațiile și propunerile din avizul menționat *supra* au fost preluate **parțial**.

În continuare, reiterăm o parte din observațiile nepreluate și formulăm noi observații și propuneri la prezentul proiect de ordonanță de urgență.

4. Din punct de vedere al **dreptului european**, demersul normativ intră sub incidența reglementărilor europene subsumate **Politicii în domeniul concurenței**, integrate segmentului legislativ - **Principii de concurență**.

În raport de obiectul specific de reglementare, la nivelul dreptului **european derivat**, prezintă incidență directă dispozițiile *Directivei (UE) 2019/1 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018 privind oferirea de mijloace autorităților de concurență din statele membre astfel încât să fie mai eficace în*

aplicarea legii și privind garantarea funcționării corespunzătoare a pieței interne, transpusă integral prin prezentul proiect.

Precizăm că transpunerea actului european menționat *supra* este **urgentă și imperios necesară**, în condițiile în care termenul limită de transpunere, conform art. 34 din Directivă, respectiv data de 4 februarie 2021, este un termen evident depășit, această situație fiind susceptibilă de a genera declanșarea procedurii de infringement, în absența unui atare demers normativ.

De altfel, Comisia Europeană a transmis autorităților române, în data 22 martie 2021, *Scrisoarea cu privire la punerea în întârziere pentru necomunicarea măsurilor naționale de transpunere a Directivei (UE) 1/2019*, demers specific declanșării procedurii de infringement, proprii fazei necontencioase, care face, în prezent, obiectul **Cauzei 0128/2021**.

Ulterior, după cum arată inițiatorii, la solicitarea statului român, Comisia Europeană, prin **Avizul motivat nr. C (2023) 4164**, a prelungit cu două luni termenul pentru comunicarea măsurilor de transpunere a directivei sus-menționate, respectiv până la data de **14 noiembrie 2023**. Dată fiind depășirea și a acestui din urmă termen, potrivit dispozițiilor art. 260 din TFUE, este iminentă continuarea procedurii de infringement, **în faza contencioasă**, situație ce ar putea atrage sancționarea cu caracter pecuniar a României, de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE).

Din analiza **comparativă a proiectului**, raportat la prevederile *Directivei (UE) 2019/1*, rezultă că demersul de transpunere a fost realizat într-o manieră **corectă, riguroasă și adaptată**, **transpunerea completă** a normelor acestui act european fiind îndeplinită prin preluarea corespunzătoare a acestora în cadrul demersului **de modificare și completare a Legii concurenței nr. 21/1996**, în *principal*, dar și a altor acte normative conexe în domeniul concurenței.

5. Ca observație generală, remarcăm amploarea și consistența intervențiilor legislative propuse la **art. I** asupra Legii nr. 21/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Astfel, precizăm că ultimul articol din actul de bază este **art. 71**, iar prin prezentul proiect se propun un număr de **80** de intervenții legislative care vizează marea majoritate a articolelor, fiind introduse și numeroase norme noi.

Având în vedere că prin intervențiile legislative propuse prin prezentul proiect este afectată **concepția generală și caracterul unitar** al actului normativ de bază, apreciem că este necesară, conform prevederilor **art. 59 alin. (1)** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, abrogarea vechii reglementări și înlocuirea sa cu o nouă reglementare în domeniu.

De asemenea, subliniem că, în redactarea proiectului, în toate situațiile în care se menționează editorialul în care au fost publicate acte normative la care se face trimitere, sintagma „*data de*”, va fi eliminată.

6. La preambul, constatăm modul neunitar în care se face referire la Directiva (UE) 1/2019, în sensul în care abrevierea „*UE*” apare atât încadrată între paranteze, cât și fără acestea, inclusiv sub forma „*Directivei UE nr. 1/2019*”.

Ca urmare, se impune revederea tuturor normelor în care este menționată această Directivă, trimiterea la aceasta urmând a fi făcută, după cum urmează: „**Directiva (UE) 2019/1**”.

7. La art. I pct. 3 lit. a), pentru corectitudinea redactării, sintagma „*Regulamentul (CE) nr. 1/2003 al Consiliului din 16 decembrie 2002*” va fi înlocuită cu expresia „**Regulamentul (CE) nr. 1/2003 al Consiliului din 16 decembrie 2002 privind punerea în aplicare a normelor de concurență prevăzute la articolele 81 și 82 din tratat, denumit în cele ce urmează Regulamentul (CE) nr. 1/2003**”.

Pe cale de consecință, la **lit. b)**, sintagma „*al Consiliului din 16 decembrie 2002 privind punerea în aplicare a normelor de concurență prevăzute la articolele 81 și 82 din tratat, denumit în cele ce urmează Regulamentul (CE) nr. 1/2003*” va fi eliminată. Totodată, pentru unitate în redactare, substantivul „*articolelor*” din expresia „*articolelor 101 și 102 din TFUE*” va fi redat prin abrevierea „**art.**”.

Observația este valabilă pentru toate cazurile similare din proiect, cu excepția situațiilor în care acest termen apare în cuprinsul **titlurilor** actelor europene, caz în care se va respecta forma redată în titlurile acestora, așa cum sunt acestea publicate în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene.

La **lit. p)**, pentru rațiuni de redactare, sintagmele „*menționate la articolul 46 din lege*” și „*aplicarea articolului 8*” vor fi înlocuite cu expresiile „**la art. 46**”, respectiv „**aplicarea dispozițiilor art. 8**”.

În cuprinsul proiectului, în toate cazurile în care se face trimitere la un articol dintr-un act normativ intern, se va utiliza abrevierea „art.”, în locul substantivului „*articol*”.

Observația este valabilă, în mod corespunzător, în ceea ce privește substantivul „*alineat*”, ce va fi redat sub forma abreviată „alin.”.

Aceste reguli nu se aplică în redactarea **părților dispozitive** ale **punctelor** din cuprinsul **articolelor romane**, pentru situațiile în care uzanțele normative recomandă utilizarea formelor neabreviate.

8. La **art. I pct. 15**, cu privire la textul propus pentru **art. 25 alin. (1) lit. w)**, pentru corectitudine în reglementare, este necesară înlocuirea sintagmei finale „*abilitată să asigure respectarea prezentului regulament*” cu expresia „*abilitată să asigure respectarea respectivului regulament*”, întrucât norma amendată nu face parte din cadrul Regulamentului privind piețele digitale.

9. La **art. I pct. 18**, la norma propusă pentru **art. 31² alin. (4) partea introductivă**, pentru rațiuni normative, sintagma „*potrivit Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 46/2022*” va fi reformulată, astfel: „*potrivit dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 46/2022*”.

Această observație este valabilă, în mod corespunzător, pentru toate cazurile similare din proiect.

10. La **art. I pct. 27**, la **art. 34 alin. (7¹)**, având în vedere că la **art. I pct. 3 lit. a)** s-a stabilit că Regulamentul (CE) nr. 1/2003 al Consiliului din 16 decembrie 2002 privind punerea în aplicare a normelor de concurență prevăzute la articolele 81 și 82 din tratat, va fi denumit în cuprinsul proiectului „**Regulamentul (CE) nr. 1/2003**”, recomandăm eliminarea sintagmei „*al Consiliului din 16 decembrie 2002 privind punerea în aplicare a normelor de concurență prevăzute la articolele 81 și 82 din tratat*”.

11. La **art. I pct. 30**, la textul prevăzut pentru **art. 37¹ alin. (1) lit. a)**, referitor la sintagma „*potrivit legii*”, precizăm că potrivit prevederilor art. 50 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, dacă norma la care se face trimitere este cuprinsă în alt act normativ, este obligatorie indicarea titlului acestuia, a numărului și a celorlalte elemente de identificare.

12. La **art. I pct. 35**, referitor la textul preconizat pentru **art. 38 alin. (10) teza a cincea**, având în vedere că se propune ca instanțele să soluționeze cauza *de urgență și cu precădere*, este de analizat dacă

termenul de 60 de zile în care vor avea loc dezbaterile asupra fondului litigiului nu este prea mare.

Cu privire la textul propus pentru **alin. (11)**, semnalăm că expresia „în condițiile Legii nr. 554/2004” este generică, fiind necesară revederea și reformularea normei.

13. La **art. I pct. 42**, referitor la textul propus pentru **art. 44 alin. (1) teza întâi**, precizăm că, prin utilizarea formulării „*Consiliul Concurenței acordă întreprinderilor participante la înțelegere, decizia luată de asociații de întreprinderi, practica concertată, abuzul de poziție dominantă sau la concentrarea economică ce formează obiectul investigației, ocazia de a-și exprima în scris observațiile cu privire la conținutul raportului de investigație*”, norma este lipsită de claritate. Pe cale de consecință, se impune revederea și reformularea acesteia.

14. În ceea ce privește **pct. 56 – 59**, având în vedere că acestea vizează modificarea **art. 53**, pentru rigoare în redactare, propunem ca intervenția legislativă să privească modificarea integrală a articolului menționat *supra*.

Astfel, **partea dispozitivă** va avea următoarea formulare:

„**59. Articolul 53 se modifică și va avea următorul cuprins:**”.

În continuare, se vor reda textele modificate, nemodificate și cele nou introduse, care nu vor fi marcate cu indici.

Punctele subsecvente se vor renumera în mod corespunzător.

15. La **art. I**, la actualul **pct. 56**, semnalăm că textul propus pentru **partea introductivă a art. 53 alin. (1)** prevede că subiecții activi ai contravențiilor prevăzute în cuprinsul **lit. a) - e)** sunt întreprinderile ori asocierile de întreprinderi.

Cu toate acestea, contravenția prevăzută la **lit. d¹⁾**, astfel cum este propusă la **pct. 58**, nu poate fi săvârșită decât de reprezentantul sau un membru al personalului întreprinderii sau asocierii de întreprinderi, căruia îi incumbă obligația prevăzută la **art. 38 alin. (1) lit. c)**, propusă la **pct. 31**.

În plus, contravenția prevăzută la **lit. d²⁾** poate fi săvârșită de orice persoană fizică.

Se impune, prin urmare, reanalizarea și reformularea corespunzătoare a **părții introductive a art. 53 alin. (1)**, astfel încât să se asigure corelarea cu normele propuse pentru **lit. d¹⁾ și d²⁾** de la **pct. 58**.

16. La **art. I**, la actualul **pct. 68**, referitor la **art. 55¹ alin. (4) lit. b)**, propunem reanalizarea expresiei *„imediat după ce a depus cererea de clemență – cerere pentru acordarea numărului de ordine, solicitare simplificată sau solicitare formală”*, întrucât, în redactarea propusă, aceasta nu este suficient de clară.

17. La **art. I**, la actualul **pct. 69**, pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, norma din finalul **art. 57 alin. (1)** trebuie să facă obiectul unui alineat distinct, marcat ca **alin. (1¹)**.

Pe cale de consecință, în cuprinsul textului, expresia *„aplicării dispozițiilor prezentului alineat”* trebuie redată sub forma *„aplicării dispozițiilor alin. (1)”*.

18. La **art. I**, la actualul **pct. 70**, este necesară revizuirea textului propus pentru **art. 57¹**, întrucât formularea *„dispozițiile legale prin care se impun amenzi (...) nu aduc atingere legislației naționale care permite impunerea de sancțiuni în cadrul unei proceduri penale, cu condiția ca aplicarea acestei legislații să nu aducă atingere (...)”* nu este suficient de clară și nici nu este specifică reglementării raportului dintre răspunderea contravențională și răspunderea penală.

Cu privire la acest din urmă aspect, menționăm că respectivul raport este stabilit în legislație sub forma precizării exprese a faptului că anumite fapte constituie contravenții *„dacă nu sunt comise în astfel de condiții încât, potrivit legii penale, să fie considerate infracțiuni”*.

Așa cum a statuat Curtea Constituțională în jurisprudența sa (Deciziile nr. 874/2015 și nr. 126/2023), această precizare *„determină ceea ce doctrina denumeste calificare alternativă, practica judiciară fiind cea care stabilește dacă fapta săvârșită constituie infracțiune sau contravenție”*.

Pe de altă parte, subliniem că atât legislația **contravențională** (vizată de expresia *„dispozițiile legale prin care se impun amenzi”*), cât și legislația **penală** (vizată de expresia *„legislația națională care permite impunerea de sancțiuni în cadrul unei proceduri penale”*) sunt părți componente ale legislației naționale, astfel încât formularea propusă pentru **art. 57¹** este improprie în context.

În plus, este de analizat în ce măsură s-ar putea afirma că aplicarea legislației penale, atunci când s-a săvârșit o infracțiune, ar putea aduce atingere *„asigurării eficace și uniforme a respectării art. 101 și 102 din TFUE”*, așa cum rezultă din textul propus.

Este necesară, prin urmare, reanalizarea **art. 57¹** sub toate aceste aspecte.

19. La **art. I**, la actualul **pct. 79**, pentru o reglementare completă, referitor la **art. 73**, este de analizat dacă nu ar trebui ca textul preconizat să cuprindă și norme care să vizeze de cine este condus Centrul, prin ce tip de act este numit conducătorul Centrului, precum și faptul că acesta reprezintă structura respectivă în relațiile cu conducerea Consiliului Concurenței, precum și în relația cu alte entități.

De asemenea, recomandăm să se analizeze dacă reglementarea atribuțiilor conducătorului Centrului se va face prin regulamentul de organizare și funcționare a Centrului, precum și tipul de act prin care acesta va fi aprobat.

Totodată, pentru unitate în reglementare cu alte acte normative cu obiect similar, la textul propus pentru **art. 73**, sugerăm să se analizeze prin ce tip de act se va stabili organizarea și funcționarea Centrului.

În plus, având în vedere că Centrul este o structură fără personalitate juridică în cadrul Consiliului Concurenței, este de analizat dacă norma propusă la **art. 74 alin. (2)**, referitoare la faptul că *„Atribuțiile și activitățile prevăzute la alin. (1) se realizează de către Centru, prin Consiliul Concurenței”* nu este superflua.

20. La **art. II**, precizăm că stabilirea momentului intrării în vigoare a respectivelor dispoziții trebuie să se raporteze la elementele structurale ale proiectului prin care se operează intervenții legislative asupra actului normativ de bază.

Pentru acest motiv, având în vedere normele indicate de textul propus, trimiterea trebuie făcută la **art. I pct. 57, 58, 60 și 62**.

Pe de altă parte, în măsura în care s-a avut în vedere intrarea în vigoare a dispozițiilor referitoare la contravenții, ar trebui ca **art. II** să facă trimitere și la **art. I pct. 63**, prin care se modifică **art. 55 alin. (1) lit. e)** din Legea nr. 21/1996, precum și la **art. I pct. 73**, prin care se modifică **art. 60 alin. (2) și (3)** din Legea nr. 21/1996, și care nu poate intra în vigoare anterior normelor la care face trimitere.

21. La **art. III**, precizăm că, în formularea actuală, norma nu este suficient de clară, fiind necesar a fi reformulată.

În acest sens, menționăm că nu se justifică sintagma *„capitolului VI Asistență reciprocă de la punctul 80”*, fiind necesar a se menționa articolele introduse prin **pct. 78 al art. I** avute în vedere.

22. La **art. IV**, pentru o informare corectă asupra actului normativ avut în vedere, sintagma „*Monitorul Oficial*” se va scrie sub forma „**Monitorul Oficial al României**”, iar numeralul „02” se va scrie „2”.

La **pct. 5**, textul propus pentru **art. 28 alin. (1)** este neclar, întrucât nu se înțelege care sunt criteriile potrivit cărora se poate lua decizia sancționării respectivelor fapte cu amendă contravențională, cine are competența de a lua o astfel de decizie și nici care este limita minimă a amenzii în această situație.

În consecință, este necesară reanalizarea textului și reformularea acestuia, în funcție de intenția de reglementare, astfel încât să fie îndeplinite cerințele de claritate, precizie și accesibilitate specifice unei norme prin care se stabilesc sancțiuni contravenționale.

23. La **art. V pct. 5**, textul propus pentru **art. 29 alin. (5)** trebuie să deuteze cu majusculă, sub forma „(5) În mod excepțional (...)”.

24. La **art. VI**, pentru rigoarea exprimării, sintagma „*se va republica*” va fi înlocuită cu expresia „**va fi republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, după aprobarea acesteia prin lege**”.

25. La **art. VIII**, potrivit uzanțelor normative, la textul propus pentru **alin. (2)**, temeiul de republicare al Legii nr. 21/1996 se va marca ca articol distinct, cu precizarea că expresia „*în Monitorul Oficial al României, Partea I*” va fi redată după sintagma „*va fi republicată*”.

26. Ca **observație generală**, precizăm că normele preconizate la **art. IX**, referitoare la modificarea **art. 8 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 140/2022 privind licența industrială unică**, aprobată cu modificări prin Legea nr. 98/2023, nu prezintă conexiune directă cu restul măsurilor preconizate prin proiect.

Astfel cum subliniam și în avizul favorabil cu observații și propuneri nr. 1122/27.11.2023, cu privire la **pct. VIII** din cuprinsul proiectului de *Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996, precum și a altor acte normative*, referitor la **obiectul de reglementare**, la elaborarea oricărui act normativ trebuie respectate dispozițiile **art. 14** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ.

Un act normativ poate cuprinde reglementări și din alte materii **conexe**, numai în măsura în care sunt indispensabile realizării scopului urmărit prin acest act. În acest sens, Curtea Constituțională a statuat în Decizia nr. 61/2020 că „o lege nu poate viza decât **un singur domeniu de reglementare, precum și domenii aflate în conexitate directă cu acesta**”.

În consecință, este de analizat dacă este oportună adoptarea măsurilor propuse pentru **art. IX** prin intermediul unui **act normativ distinct**.

În plus, pentru o exprimare adecvată, propunem reformularea **părții dispozitive**, astfel:

„**Art. IX. – La articolul 8 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 140/2022 privind licența industrială unică, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1023 din 20 octombrie 2022, aprobată cu modificări prin Legea nr. 98/2023, după alineatul (1) se introduce un nou alineat, alin. (1¹), cu următorul cuprins:**”.

Referitor la textul propus pentru **art. 8 alin. (1¹)** din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 140/2022, semnalăm că, prin utilizarea expresiei „**preia personal cu atribuții în domeniu de la autoritățile competente în acordarea licențelor, autorizațiilor, acordurilor, avizelor, permiselor sau altor acte administrative**”, norma este lipsită de previzibilitate și predictibilitate, motiv pentru care este necesară revederea și reformularea textului.

De asemenea, ținând seama de obiectul de reglementare al normei preconizate, în acord cu rigorile de tehnică legislativă, semnalăm că aceasta nu se poate încorpora în actul normativ de bază, motiv pentru care este necesară reformularea textului.

Totodată, este de analizat dacă termenul de preluare a respectivului personal, **până la data de 31 ianuarie 2024** este suficient.

[REDACTED]
PREȘEDINTE
[REDACTED]
Florin IORDACHE
[REDACTED]

București
Nr. 1140/04.12.2023