

## EXPUNERE DE MOTIVE

Principiile generale pe care le stabilește Ordonanța de Guvern 99/2000 privesc desfășurarea activității comerciale și dezvoltarea rețelei de distribuție a produselor și serviciilor de piață, cu respectarea principiilor liberei concurențe, protecției vieții, sănătății, securității și intereselor economice ale consumatorilor, precum și a mediului. Prevederile ordonanței au în vedere, printre altele, realizarea următoarelor obiective: stimularea dezvoltării activității de comercializare a produselor și serviciilor de piață; încurajarea liberei inițiative, asigurarea concurenței loiale și a liberei circulații a produselor și serviciilor de piață; informarea corectă și protejarea intereselor consumatorilor, precum și posibilitatea asigurării produselor și serviciilor de piață în zonele de vecinătate ale acestora; modernizarea și dezvoltarea formelor de distribuție; promovarea diverselor tipuri de rețele de distribuție și forme de vânzare; stimularea dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii cu activitate de comercializare a produselor și serviciilor de piață.

Ultimii 10-15 ani au fost marcați în România în domeniul comerțului de dezvoltarea rețelelor de supermagazine și hipermagazine, ceea ce a condus, pe de o parte, la modernizarea activităților de comerț cu amănuntul și cu ridicata, în prezent ponderea comerțului cu produse alimentare fiind de 50-60% la nivel național, iar pe de alta parte, aceasta extindere a creat o serie de dezechilibre în mai multe sectoare.

Dezvoltarea de structuri mari și de parcuri comerciale generează dificultăți urbanistice majore cel puțin în următoarele direcții: traficul autovehiculelor este perturbat puternic în zone intravilane, închiderea magazinelor mici generează o ofertă de spații comerciale pentru care nu există cerere, inclusiv în zonele centrale și turistice. În urma planurilor gresite de dezvoltare urbană din anii 1950-1989, orașele din România au în prezent anumite probleme structurale printre care densitatea mare a populației (nr. loc/kmp), deficitul enorm al locurilor de parcare, rețeaua de străzi și proiectele de infrastructură rutieră care nu au putut prelua decât o parte din traficul generat de creșterea exponențială a numărului de autovehicule.

În domeniul comerțului, disfuncționalități severe sunt generate în mod „natural” de supermarketuri și hipermarketuri în relația cu furnizorii/producătorii dar și în relația cu consumatorii, așa cum este semnalat la nivelul UE cât și în alte regiuni dezvoltate și în curs de dezvoltare. În acest context, în anul 2008 Parlamentul European a emis Declarația 0054 privind investigarea și soluționarea abuzurilor de putere exercitate de supermarketurile care își desfășoară activitatea în Uniunea Europeană. Prin acest document, a solicitat DG Concurență să efectueze o anchetă privind efectele pe care concentrarea sectorului de supermarketuri din UE le are asupra micilor întreprinderi, furnizori, lucrători și consumatori și, în special, să evalueze abuzurile legate de puterea de cumpărare care ar putea fi generate de o astfel de concentrare și a solicitat Comisiei să propună măsuri adecvate, inclusiv reglementări, pentru a proteja consumatorii, lucrătorii și producătorii de orice abuz de poziție dominantă sau de orice alte efecte negative identificate în cursul acestei anchete. Aceasta solicitare a venit în urma constatării următoarelor elemente: sectorul de vânzări cu amănuntul este dominat din ce în ce mai mult de un număr mic de lanțuri de supermarketuri; întrucât acești distribuitori cu amănuntul devin în mod rapid „gardienii sectorului”, exercitându-și controlul asupra unicului acces veritabil pe care îl au agricultorii și alți furnizori la consumatorii din UE; întrucât informațiile colectate în întreaga UE sugerează că marile supermarketuri abuzează de puterea lor de cumpărare pentru a-i obliga pe furnizori (atât cei stabiliți în UE, cât și în afara UE) să își reducă prețurile la niveluri imposibil de susținut și pentru a le impune condiții inechitabile; întrucât astfel

de presiuni exercitate asupra furnizorilor au efecte negative atât asupra calității ocupării forței de muncă, cât și asupra protecției mediului; întrucât consumatorii s-ar putea confrunta cu o scădere a diversității produselor, a patrimoniului cultural și a numărului de puncte de vânzare cu amănuntul; întrucât anumite state membre au introdus dispoziții legale prin care se încearcă limitarea unor astfel de abuzuri, însă marile supermarketuri își desfășoară activitatea din ce în ce mai mult la nivel transfrontalier, motiv pentru care este de dorit o legislație la nivelul UE.

În cazul României, există un număr mare de producători agricoli care își găsesc cu greu oportunități de desfacere a produselor, iar prin extinderea rețelelor de supermagazine și hipermagazine și închiderea simultană a unui număr mare de magazine mici, șansele de a își putea oferi produsele clienților finali se reduce permanent. Prin limitarea ofertei, sunt afectați și consumatorii care pot, astfel, să aleagă dintr-un număr foarte mic de producători (de exemplu în sectorul produselor de panificație, lactate și branzeturi, bere, vinuri etc.) în situația în care în țara noastră sunt mii de mici producători practic care nu pot intra pe piață, dar și mediul de afaceri la nivel local și regional este afectat deoarece producătorii care dau specificitatea locală nu mai au posibilități reale să-și vândă produsele.

Guvernele României au exprimat preocuparea privind încurajarea IMM și sprijinirea sectorului agro-alimentar, constituind priorități ale legislativului și executivului României, recunoscând rolul local social și economic. De asemenea, în majoritatea lor, aceste întreprinderi nu au vocație de creștere și dezvoltare a afacerii, rămânând pe întreaga durată de viață în aceeași clasă de mărime în care au fost create (în general, aceea de microîntreprindere). Privite în context local, IMM constituie într-adevăr, "coloana vertebrală a unei economii" (naționale sau europene), prin "însurubarea" multor economii locale în care funcționează "nenumărate" întreprinderi private micro, mici sau mijlocii. Multe studii derulate la nivelul UE arată impactul social și economic al extinderii marilor rețele asupra comunităților locale, rolul la nivel local al magazinelor independente, fiind determinate mai multe avantaje pentru comunitate oferite de magazinele independente.

Prin modificările propuse, comunitățile locale vor avea mai multe avantaje din punct de vedere al menținerii și încurajării IMM – micilor producători și afacerilor locale, prin ocuparea mai judicioasă a spațiilor comerciale cu suprafețe mici, precum și pentru interesele consumatorilor prin varietatea mai mare de produse, prin încurajarea specificității locale și a serviciilor turistice, cât și din punct de vedere al dezvoltării urbane durabile a localităților.

Argumentele pentru necesitatea introducerii în legislația specială a definiției conceptelor de "distribuție" și "distribuitor":

- Termenul de distribuție desemnează ansamblul mijloacelor și operațiunilor care asigură punerea la dispoziția utilizatorilor sau a consumatorilor finali a bunurilor și serviciilor realizate de către întreprinderile producătoare, sau, altfel spus, distribuția reprezintă procesul prin care bunurile și serviciile sunt puse la dispoziția consumatorilor intermediari sau finali, asigurându-li-se acestora facilități de timp, loc, mărime etc.

- În viziunea marketingului modern, distribuția este un concept complex ce reflectă: procesul circuitului fizic al mărfurilor, relațiile ce apar pe piață și ansamblul activităților ce marchează trecerea produselor de la producător la consumator.

Prin urmare, nu putem reduce distribuția la mișcarea fizică, deoarece aceasta este însoțită, precedată și urmată de fluxurile ce apar între participanți și anume: fluxul produsului, negocierilor, titlului de proprietate, informațional și promoțional (B. Rosebloom – "Marketing channels" – A Management View, The Dryden Press, Chicago 1983 p.10).

În România termenii de Distribuție/Distribuitor nu sunt definiți sau sunt definiți "schematic" în legislația în vigoare, de multe ori distribuția fiind asimilată unei simple intermediari în actul de comerț, lucru neadevărat dacă avem în vedere funcțiile principale ale distribuției:

1. **funcția de schimbare a proprietății asupra produsului** – se realizează prin operațiuni comerciale care constau în: repartizare, vânzare, cumpărare, prezentare și servicii etc.;

2. **funcția de transport** – asigură scurgerea produselor de la producător la distribuitor și de la acesta la consumator, după ce, de regulă suportă și operațiuni de depozitare. Cum situațiile în care consumatorul își cumpără direct produsul de la producător, sunt rare, activitatea de transport devine inevitabilă și înseamnă cheltuieli, ce sporesc valoarea produsului;

3. **funcția de stocare** – permite ajustarea în timp a producției la evoluția cererii. De obicei distribuitorul cumpără (se aprovizionează) de la producător (în partidă mare – engros) la anumite intervale de timp și pune la dispoziție permanent consumatorului, care va găsi produsul atunci când îl dorește. Depozitarea trebuie să asigure condiții bune pentru a nu se altera caracteristicile produsului;

4. **funcția de sortare și ambalare** – face posibilă oferirea unei varietăți de produse sub aspect calitativ, structural, de marcă. Distribuitorul transformă lotul de producție în lot de vânzare, oferindu-i produsul consumatorului, individual sau în loturi mici;

5. **funcția de promovare** – oferă informații consumatorului despre produse, iar prin formele de vânzare utilizate, publicitate, etc. contribuie la creșterea volumului vânzării;

6. **funcția financiară** – se realizează prin faptul că distribuitorul cumpără de la producător în partidă mare, oferindu-i contravaloarea produselor, ceea ce-i permite continuitatea activității, chiar dacă produsele nu au ajuns la consumator. În acest fel, distribuitorul este cel care finanțează continuitatea producției, asumându-și riscul;

7. **funcția socială** – constă în asigurarea protecției intereselor consumatorului și educarea sa, prin numeroase mijloace pe care comerțul le are la dispoziție.

Subliniem **diferența specifică între activitatea de comerț și cea de distribuție**: distribuției îi revine rolul hotărâtor în asigurarea cursivității proceselor economice, întrucât ea finalizează activitatea unui producător, încheind ciclul de producție și asigurând resursele bănești pentru reluarea activității economice.

Referitor la abuzul de putere dominată incriminat de Declarația 88/2007 a Parlamentului European, subliniem faptul că Parlamentul a concluzionat astfel:

1. **solicită DG Concurență să efectueze o anchetă privind efectele pe care concentrarea sectorului european de supermagazine le are asupra micilor întreprinderi, furnizori, lucrători și consumatori și, în special, să evalueze abuzurile legate de puterea de cumpărare care ar putea fi generate de o astfel de concentrare;**

2. **solicită Comisiei să propună măsuri adecvate, inclusiv reglementări, pentru a proteja consumatorii, lucrătorii și producătorii de orice abuz de poziție dominantă sau de efectele negative identificate în cursul acestei anchete;**

3. **încredințează Președintelui sarcina de a transmite prezenta declarație, însoțită de numele semnatarilor, Comisiei, Consiliului și parlamentelor statelor membre.**

Consiliul Concurenței, printr-un Comunicat dat publicității în octombrie 2017 anunța "modificarea modului de analiză a fuziunilor și achizițiilor pe piața de retail alimentar din perspectiva dimensiunii geografice, ca urmare a

schimbărilor apărute în comportamentul companiilor de pe această piață, dar și al consumatorilor.”

Mai jos prezentăm extras din acest Comunicat al Consiliului Concurenței, prin care se relevă preocuparea Consiliului referitor strict la domeniul propriu de activitate:

- **analiza a fuziunilor și achizițiilor** pe piața de retail alimentar
- **piața relevantă**
- magazin/suprafață comercială mai mică de 400 mp – reperul ales va fi de **10 minute de mers pe jos** față de magazinul analizat
- magazin/suprafață comercială mai mare de 400 mp – reperul ales va fi de **10 minute de mers cu autoturismul** față de magazinul analizat.

Trebuie subliniat că în analiza efectuată de **Consiliul Concurenței referirile sunt exclusiv la “fuziuni și achiziții”, nu și la “dimensionarea pieței relevante de retail alimentar”,** deoarece atunci când definește conceptul de „concentrare economică” legiuitorul distinge în Legea concurenței nr. 21/1996 astfel:

“Art. 9. - (1) **Se realizează o concentrare** în cazul în care modificarea de durată a controlului rezultă în urma:

a) **fuzionării a două sau mai multe întreprinderi independente** anterior sau părți ale unor întreprinderi; sau

b) **dobândirii, de către una sau mai multe persoane** care controlează deja cel puțin o întreprindere ori de către una sau mai multe întreprinderi, fie prin achiziționarea de valori mobiliare sau de active, fie prin contract ori prin orice alte mijloace, **a controlului direct sau indirect asupra uneia ori mai multor întreprinderi sau părți ale acestora.”**

În acest context juridic, prin **dispozițiile exprese ale OG nr. 99/2000, CAPITOLUL IV - Obligațiile și răspunderile autorităților administrației publice centrale și locale**, art. 11 - 16, se instituie în sarcina autorităților publice locale **obligația de a asigura “ dezvoltarea armonioasă a rețelei și tipurilor de distribuție și promovarea întreprinderilor mici și mijlocii cu activitate de comercializare a produselor și serviciilor de piață. ”**

#### **EXTRAS DIN COMUNICATUL CONSILIULUI CONCURENȚEI:**

*“Astfel, când va analiza **piața relevantă a unui magazin de peste 400 mp**, se vor avea în vedere toate magazinele existente (mici și mari) **în aria de 10 minute de mers cu autoturismul față de magazinul analizat**. Dacă se va analiza un magazin de proximitate, se vor avea în vedere alte magazine de proximitate (cu suprafața mai mică de 400 mp) care se află în aria de 10 minute de mers pe jos față de magazinul analizat, dar și magazinele de dimensiuni medii și mari (comerț modern), într-o arie de 10 minute de mers cu mașina față de magazinul analizat.*

*Ca urmare, odată cu aplicarea noului mod de analiză, **vor fi mai greu de îndeplinit condițiile pentru ca autoritatea de concurență să autorizeze tranzacțiile care implică magazine ce se află la distanță mai mică de 10 minute.***

*Autoritatea de concurență a comandat un sondaj în sectorul de retail alimentar pentru a constata schimbările apărute în comportamentul consumatorului atunci când achiziționează bunuri de consum curent. Pe baza datelor și informațiilor obținute în cadrul sondajului, Consiliul Concurenței a derulat o analiză suplimentară care a indicat o orientare a consumatorului român către formatele de comerț modern – denumite generic „supermarket”, în timp ce magazinele mici de cartier și piața agroalimentară reprezintă alternative puțin exploatate de consumatori.*

*Având în vedere proximitatea magazinelor cu suprafețe mici și specificul acestora, gama restrânsă de produse care acoperă o nevoie urgentă și ocazională și localizarea acestora la parterul blocurilor, de cele mai multe ori fără posibilitate de*

parcare, consumatorii aleg să se deplaseze pe jos pentru a ajunge la aceste magazine. Analiza a reliefat faptul că cei mai mulți consumatori sunt dispuși să se deplaseze maximum 10 minute pe jos până la magazinele de proximitate de sub 400 mp.

Pe de altă parte, pentru magazinele cu suprafețe de vânzare medii și mari, de peste 400 de mp, respondenții aleg să meargă cu mașina personală și sunt dispuși să aloce un timp de până la 10 minute.

**Astfel, au fost identificate două tipuri de magazine care necesită departajare atunci când se analizează oferta produselor de consum curent aparținând comercianților cu amănuntul:**

- Magazine de comerț cu amănuntul **cu suprafață de vânzare mai mică de 400 de mp** - magazine de proximitate (magazine mici de cartier, alimentare, buticuri, alte magazine sub 400 mp);

- Magazine de comerț cu amănuntul **cu suprafață de vânzare mai mare de 400 mp** (supermarketuri/hipermarketuri/discounteri, respectiv magazinele cu suprafețe între 400 – 2.500 mp și peste 2.500 mp; aceste magazine fac parte din comerțul modern tip „supermarket”).

Ca urmare, atunci când se va analiza piața relevantă în sectorul de retail alimentar Consiliul Concurenței va avea în vedere toate aceste aspecte constatate atât la nivelul municipiului București, cât și la nivel național.”

Referitor la coexistența a două acte normative care conțin definiții diferite pentru aceeași noțiune juridică, „comerțul de tip cash&carry”, se impune reglementare unitară pentru art. 4, lit. e) din Ordonanța Guvernului nr 99/2000 și pct. 11 din Anexa Legii nr 296/2004; însăși Ordonanța Guvernului nr 99/2000 stabilește la art. 73 pct.22: „Constituie contravenții, dacă nu au fost săvârșite în astfel de condiții încât, potrivit legii penale, să constituie infracțiuni, și **se sancționează după cum urmează: (...) exercitarea de activități de comerț cu ridicata și comerț cu amănuntul în aceeași structură de vânzare, respectiv suprafață de vânzare,** cu amendă de la 2.000 lei la 10.000 lei și cu interzicerea uneia dintre cele două activități.”

Față de cele prezentate, am inițiat propunerea legislativă, pe care o supunem spre dezbateră și adoptare Parlamentului în procedură de urgență.

## INIȚIATORI,

Nr. crt.	Numele și prenumele	Grupul parlamentar	Seamăntura
1.	ALEXANDRU STANESCU	PSD	
2.	DANUT PALE	PSD	
3.	IOAN DIRZU	PSD	
4.	FFIMIE NECOLA	MEFIHAF	
5.	ICA FLORICA CAZOV ALBE	P.	

6.	PEFRE MAULLI	PMP	1. [REDACTED]
7.	TANCOS BARRA.	CAAR	[REDACTED]
8.			
9.			
10.			
11.			
12.			
13.			
14.			
15.			
16.			
17.			
18.			
19.			
20.			
21.			
22.			
23.			
24.			
25.			