



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Sp. 394 / 29.07.2024

AVIZ

referitor la proiectul de ORDONANȚĂ DE URGENȚĂ pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul concurenței

Analizând proiectul de **ORDONANȚĂ DE URGENȚĂ pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul concurenței**, transmis de Secretariatul General al Guvernului, cu adresa nr. 271 din 25.07.2024 și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr. D843/25.07.2024,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, 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, sub rezerva însușirii următoarelor observații și propuneri:

1. Proiectul de ordonanță de urgență are ca obiect modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996, completarea Ordonanței 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, a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 170/2020 privind acțiunile în despăgubire în cazurile de încălcare a dispozițiilor legislației în materie de concurență, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996 și a Ordonanței 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.

Prin aceste intervenții legislative se propun măsuri pentru asigurarea bunei funcționări a activității plenului Consiliului

Concurenței și pentru eficientizarea activității de inspecție derulate în cadrul investigațiilor privind posibila încălcare a normelor de concurență, prin utilizarea adecvată a resurselor limitate umane și tehnice de care beneficiază autoritatea de concurență. De asemenea, se preconizează introducerea unei norme prin care autoritatea de concurență să poată fi reprezentată în fața instanțelor de judecată de către funcționari publici de specialitate cu studii juridice, potrivit atribuțiilor stabilite prin regulamentul de organizarea și funcționare adoptat de Consiliul Concurenței. Totodată, se prevede clarificarea normei de la art. 47 alin. (11) din Legea concurenței nr. 21/1996 sub aspectul corelării procedurilor în situația în care o operațiune de concentrare economică, analizată din perspectiva impactului acesteia asupra concurenței, reprezintă și o investiție directă, susceptibilă să prezinte riscuri pentru siguranța națională, se dispune completarea unor acte normative adoptate anterior Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 108/2023 pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996, precum și a altor acte normative, care cuprind dispoziții de transpunere parțială a acesteia și modificarea procedurilor naționale în domeniul ajutorului de stat, având în vedere necesitatea adaptării legislației naționale în domeniul ajutorului de stat cu legislația Uniunii Europene, astfel cum se prevede în **Nota de fundamentare**.

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

3. **Din punct de vedere al dreptului Uniunii Europene**, 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 în dreptul național prin **nouă acte normative**, conform măsurilor naționale de transpunere comunicate de România cu privire la acest act juridic european.

4. Ca **observație generală**, semnalăm că achiesăm la Avizul de Oportunitate al Departamentului pentru Relația cu Parlamentul nr. 175A/25.07.2024, referitor la modalitatea de elaborare a

instrumentului de prezentare și motivare, în sensul că nu sunt relevate cu claritate elementele care să asigure motivarea temeinică a situației extraordinare a cărei reglementare nu poate fi amânată.

Apreciem că se impune completarea *preambulului* și a *Notei de fundamentare*, astfel încât să reiasă faptul că aplicarea măsurilor propuse se impun cu celeritate, în acord cu scopul acestora și cu respectarea exigențelor prevăzute la art. 115 alin. (4) din Constituția României, republicată. Menționăm că în jurisprudența constantă a Curții Constituționale s-a statuat că pentru îndeplinirea cerințelor prevăzute la art. 115 alin. (4) din Legea fundamentală este necesară existența unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public. Totodată, s-a reținut că nu este suficient să se demonstreze rațiunea, necesitatea, oportunitate și utilitatea reglementării, întrucât acestea nu reprezintă o situație extraordinară a cărei reglementare să nu poată fi amânată și care să justifice, astfel, adoptarea unei ordonanțe de urgență.

Subliniem, totodată, că se impune evidențierea cu claritate a consecințelor negative care s-ar produce în cazul neadoptării tuturor măsurilor preconizate în proiect, în regim de urgență. În acest sens, este necesară detalierea impactului negativ al neadoptării măsurilor preconizate, din perspectiva riscului declanșării de către Comisia Europeană a unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor de comunicare a tuturor măsurilor naționale de transpunere, sens în care se impune completarea instrumentului de prezentare și motivare prin descrierea stadiului procedurii de *infringement*, precum și alte asemenea aspecte.

De asemenea, este necesară detalierea consecințelor negative care s-ar produce asupra beneficiarilor schemelor de ajutor, asupra investitorilor, precum și asupra activității autorității de concurență, ca urmare a neadoptării de urgență a măsurilor preconizate, precum și a obiectivelor cuprinse în Planul de Redresare și Reziliență al României și a celor cuprinse în programele operaționale a căror realizare este pusă în pericol în absența adoptării cu celeritate a prezentului proiect.

5. La preambul, la primul paragraf, semnalăm că titlul directivei menționate în text este redat greșit, fiind necesară scrierea corectă a acestuia, astfel: „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 eficiente în aplicarea legii și privind garantarea funcționării corespunzătoare a pieței interne”.

Totodată, pentru rigoare normativă, în locul expresiei „unei posibile acțiuni” se va scrie sintagma „unei **acțiuni**”.

La **al doilea paragraf**, precizăm că sintagmele „în scopul transpunerii complete și *efective*”, respectiv „autoritățile naționale de concurență să fie organisme *mai eficace*” sunt neclare și incorect folosite în context. Se impune revederea și reformularea paragrafului.

La **al treilea paragraf**, pentru a se asigura accesibilitate juridică normei, este necesară revederea și detalierea sintagmei „condițiilor favorizante”.

6. La art. I, pct. 1, pentru rațiuni normative, **dispoziția de modificare** trebuie reformulată, astfel:

„**1.** La articolul 19, alineatul (7) se modifică și va avea următorul cuprins:”.

La textul **art. 19 alin. (7)**, pentru considerente de ordin normativ, propunem schimbarea topicii, astfel:

„**(7)** În vederea îndeplinirii procedurii de comunicare și în aplicarea dispozițiilor art. 20 alin. (1) teza **întâi**, alin. (2) și (3), deciziile adoptate de formațiunile deliberative se semnează **de președinte, în numele Consiliului Concurenței**, sau, în cazul în care acesta nu face parte din formațiunea deliberativă, de membrul plenului, desemnat să conducă ședința formațiunii deliberative. **Deciziile vor putea fi atacate în termen de 30 de zile de la comunicare, la instanța de contencios administrativ și fiscal din cadrul Curții de Apel București**”.

7. La art. I, pct. 2, la norma de la **art. 21 alin. (6)**, menționăm că prevederile art. 80 alin. (1) din Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările și completările ulterioare, stabilește regula potrivit căreia părțile își pot exercita drepturile procedurale personal sau prin reprezentant. Reprezentarea poate fi legală, convențională sau judiciară.

Totodată, art. 84 alin. (1) din Codul de procedură civilă prevede că persoanele juridice pot fi reprezentate convențional în fața instanțelor de judecată numai prin consilier juridic sau avocat, în condițiile legii.

Dobândirea calității de consilier juridic este condiționată de îndeplinirea criteriilor și formalităților prevăzute de legea specială, respectiv de Legea nr. 514/2003 privind organizarea și exercitarea profesiei de consilier juridic și Statutul din 2004 al profesiei de consilier juridic.

Prevederile referitoare la consilierii juridici sunt similare dispozițiilor art. 25 din Statutul profesiei de avocat. Exercițarea și organizarea profesiei de consilier juridic se realizează în condiții similare profesiei de avocat, art. 12, 14, 21 și 23 din Legea nr. 514/2003 și art. 46 alin. (2) din Statutul profesiei de consilier juridic făcând trimitere expresă, în ceea ce privește stagiul, definitivatul, drepturile, obligațiile, organizarea și celelalte elemente care definesc exercițiul profesiei de consilier juridic, la Legea nr. 51/1995 privind organizarea profesiei de avocat.

Semnalăm că, față de modalitatea de redactare a **art. 21 alin. (6)**, respectiv „Consiliul Concurenței poate fi reprezentat în fața instanțelor de judecată de către funcționarii publici de specialitate cu studii juridice, potrivit atribuțiilor stabilite prin regulamentul de organizare și funcționare adoptat de Consiliul Concurenței”, achiesăm la Adresa Ministerului Justiției nr. 2/49485/25.07.2024, care precizează că nu se justifică acordarea unui tratament diferențiat celor două profesii juridice sub aspectul dovedirii și recunoașterii calității de membru al corpului profesoral și, implicit, a dreptului de a asigura reprezentarea persoanelor juridice în fața instanței judecătorești.

Prin urmare, apreciem că nu este permisă acordarea dreptului de reprezentare convențională unei persoane fizice neavând calitatea de avocat sau de consilier juridic, fiind necesară revederea normei, în sensul corelării acesteia cu dispozițiile menționate *supra*.

8. La art. I, pct. 4, la textul art. 47 alin. (11), subliniem că teza întâi nu prezintă legătură tematică cu teza a doua.

Astfel, **teza întâi** are în vedere riscurile pentru siguranța națională pe care le poate prezenta o operațiune de concentrare economică, situație în care aceasta se poate suspenda, iar **teza a doua** se referă la încetarea suspendării, care poate interveni „*la data adoptării de către Consiliul Concurenței a deciziei de autorizare a investiției străine directe, a investiției noi ori la data comunicării de către Consiliul Concurenței a adresei privind autorizarea investiției din Uniunea Europeană sau, după caz, la data publicării în Monitorul Oficial al României a hotărârii guvernului emisă în condițiile art. 9 alin. (6) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 46/2022, cu modificările și completările ulterioare*”, nemaifăcând vorbire despre o eventuală dispariție sau despre eliminarea riscurilor pentru siguranța națională, al cărui scop, de altfel, este modificarea acestui alineat.

Totodată, semnalăm că exprimarea este ambiguă și riscă să producă confuzii, având în vedere faptul că o hotărâre a Guvernului produce efecte juridice de la momentul intrării sale în vigoare.

Se impune, prin urmare, revederea și reformularea corespunzătoare a întregului alineat, ținând cont de cele semnalate *supra*.

Pentru **partea finală a tezei a doua**, o eventuală soluție ar putea fi înlocuirea expresiei „la data publicării în Monitorul Oficial al României a hotărârii guvernului” cu sintagma „la data **intrării în vigoare a hotărârii Guvernului**”.

9. La **art. II**, cu privire la textul propus prin care se introduce mențiunea privind transpunerea normelor europene după art. 31 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 23/2021, subliniem că, această normă nu are nicio justificare juridică, întrucât, **în primul rând**, din textul proiectului nu reiese faptul că acele dispoziții au fost transpuse *înainte în contextul prezentului proiect* supus avizării, iar **în al doilea rând**, cadrul de reglementare al Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2021 îl reprezintă **măsurile de punere în aplicare a Regulamentului (UE) 2019/1150 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 iunie 2019 privind promovarea echității și a transparenței pentru întreprinderile utilizatoare de servicii de intermediere online**, iar nu transpunerea dispozițiilor Directivei (UE) 2019/1.

Mai mult, **transpunerea prevederilor art. 4 alin. (2), (4) și art. 5 alin. (2) din Directiva nr. (UE) 2019/1, cu caracter parțial, trebuie armonizată în contextul proiectului, înainte de a fi specificat faptul că aceste prevederi au fost transpuse.**

În consecință, se impune preluarea normelor art. 4 alin. (2), (4) și art. 5 alin. (2) din Directiva (UE) 2019/1, eventual, **în cadrul modificărilor și completărilor dispozițiilor Legii concurenței nr. 21/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare și nu în cadrul unui act normativ ce asigură măsurile de punere în aplicare a unui regulament european**, mai ales că sunt acte normative cu soluții juridice diferite ca fond și obiect de reglementare.

10. La **art. III**, precizăm că din textul proiectului nu reiese cu claritate faptul că prevederile art. 2 alin. (1) pct. 7, pct. 22 și art. 14 alin. (2) din Directiva (UE) 2019/1 au fost transpuse înainte de a fi introduse ca mențiune privind transpunerea normelor europene (mai ales că la proiect nu este anexat Tabelul de concordanță¹), după art. 21

¹ Conform Hotărârii Guvernului nr. 561/2009 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării.

din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 170/2020 privind acțiunile în despăgubire în cazurile de încălcare a dispozițiilor legislației în materie de concurență, cu atât mai mult cu cât inițiatorii intenționează să facă o consolidare în această materie, în lipsa finalizării procesului de transpunere completă și efectivă în dreptul intern a acestei directive.

În concluzie, 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 dispozițiilor art. 45 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, **revederea tuturor normelor în care este menționată transpunerea acestor norme din directiva menționată *supra* și transpunerea acestor dispoziții subsecvente în cadrul legislației interne specifice, înainte ca acestea să fie menționate ca fiind efectiv transpuse.**

11. La art. IV, pentru considerente de ordin normativ, propunem reformularea **părții introductive**, astfel:

„Art. IV. – La articolul 6 din 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 893 din 9 decembrie 2014, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 20/2015, cu modificările și completările ulterioare, după alineatul (2) se introduce un nou alineat, alin. (2¹), cu următorul cuprins:”

Prin urmare, expresia „La articolul 6, după alin. (2) se introduce un nou alineat, alin. (2¹), care va avea următorul cuprins:” se va elimina.

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE

București

Nr. 792/25.07.2024