

NOTA DE FUNDAMENTARE

la proiectul legii privind acțiunile în despăgubire pentru prejudiciile cauzate prin încălcarea legislației în materie de concurență

1. Denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ

Proiectul de lege privind acțiunile în despăgubire pentru prejudiciile cauzate prin încălcarea legislației în materie de concurență a fost elaborat cu suportul experților din cadrul proiectului Twinning „Consolidarea capacității instituționale ale Consiliului Concurenței pentru aplicarea politicii de concurență și ajutor de stat în conformitate cu cele mai bune practici ale UE”, de către Consiliul Concurenței, în rezultatul activității Grupului de lucru interinstituțional, constituit din reprezentanții delegați ai Consiliului Superior al Magistraturii, Curții Supreme de Justiție, Ministerului Justiției, Ministerului Dezvoltării Economice și Digitalizării, precum și un reprezentant al mediului academic.

În conformitate cu prevederile pct. 45 din Regulamentul Guvernului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 610/2018, proiectul va fi promovat de către Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării.

2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ

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

Elaborarea proiectului de act normativ a fost determinată de necesitatea asigurării cadrului normativ național care să asigure aplicarea privată a normelor de concurență și a unui mecanism eficient de reparare a prejudiciilor cauzate prin încălcarea prevederilor Legii concurenței nr. 183/2012, în conformitate cu standardele Uniunii Europene.

Totodată armonizarea legislației naționale cu acquis-ul comunitar în materie de concurență a devenit o prioritate majoră a Republicii Moldova.

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.

Respectiv, în contextul obținerii de către Republica Moldova a statutului de țară candidat pentru aderare la Uniunea Europeană și 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 primar național. Respectiv, proiectul de lege elaborat asigură realizarea acțiunii nr. 8 din Anexa A, Capitolul 8: Politica din domeniul concurenței, Cluster II al Programului național de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană pentru anii 2025–2029, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 306/2025, cu modificările ulterioare.

Astfel, proiectul de lege vizează transpunerea Directivei nr. 2014/104/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 noiembrie 2014 privind anumite norme care guvernează acțiunile în despăgubire în temeiul dreptului intern în cazul încălcărilor dispozițiilor legislației în materie de concurență a statelor membre și a Uniunii Europene, CELEX - 32014L0104

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

În prezent, cadrul normativ al Republicii Moldova, în special art. 79 din Legea concurenței nr. 183/2012, prevede în mod general acțiunile în despăgubire pentru încălcarea normelor în materia concurenței, însă nu instituie un mecanism juridic coerent, previzibil și detaliat privind exercitarea acestora pentru prejudiciile cauzate prin încălcarea normelor de concurență, comparabil cu standardele stabilite prin Directiva 2014/104/UE.

În conformitate cu obiectivele acestei directive, acțiunile în despăgubire reprezintă un element esențial al sistemului de asigurare a respectării normelor de concurență la nivel privat, fiind complementare mecanismelor de asigurare a respectării normelor la nivel public și altor modalități alternative de soluționare a litigiilor.

Normele relevante sunt dispersate în mai multe acte normative, în special în Legea concurenței nr. 183/2012, Codul civil al Republicii Moldova nr. 1107/2002 și Codul de procedură civilă al Republicii Moldova nr. 225/2003. Deși aceste acte consacră principiul general al reparării prejudiciului, ele nu reglementează în mod expres dreptul victimelor încălcărilor normelor de concurență de a solicita și obține despăgubiri integrale în condiții procedurale efective și previzibile.

În lipsa unor norme speciale, persoanele prejudiciate întâmpină dificultăți semnificative în exercitarea efectivă a dreptului la despăgubire. Litigiile privind încălcarea normelor de concurență implică, de regulă, un grad ridicat de complexitate economică și probatorie, iar probele relevante se află frecvent exclusiv în posesia autorilor încălcării sau a autorității de concurență. Reglementările procesual-civile generale nu oferă instrumente suficiente pentru remedierea dezechilibrului informațional dintre părți.

Deficiențele existente în cadrul normativ în vigoare afectează eficiența mecanismelor de reparare a prejudiciilor cauzate prin practici anticoncurențiale și reduc efectul disuasiv al normelor de concurență. În același timp, normele în vigoare limitează accesul efectiv la justiție al consumatorilor și al întreprinderilor prejudiciate, inclusiv al întreprinderilor mici și mijlocii, care dispun de resurse limitate pentru

inițierea unor litigii complexe.

Necesitatea intervenției normative derivă și din obiectivele de armonizare a legislației Republicii Moldova cu acquis-ul Uniunii Europene, asumate prin Acordul de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană, inclusiv în domeniul concurenței și al asigurării unor mecanisme eficiente de protecție jurisdicțională. Transpunerea Directivei 2014/104/UE urmărește creșterea securității juridice și instituirea unor condiții uniforme și previzibile pentru exercitarea dreptului la despăgubire.

Prin urmare, intervenția legislativă este necesară pentru:

- instituirea unui cadru procedural special aplicabil acțiunilor în despăgubire pentru prejudiciile cauzate prin încălcarea legislației în materia concurenței;
- facilitarea accesului la probe și consolidarea drepturilor procedurale ale persoanelor prejudiciate;
- asigurarea coerenței dintre procedurile administrative desfășurate de Consiliul Concurenței și procedurile judiciare civile;
- garantarea reparării integrale a prejudiciului cauzat prin încălcarea normelor de concurență;
- creșterea eficienței mecanismelor de prevenire și sancționare a practicilor anticoncurențiale;
- alinierea legislației naționale la standardele europene aplicabile în domeniu.

3. Obiectivele urmărite și soluțiile propuse

3.1. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Obiectivul general urmărit al proiectului constă în oferirea unui mecanism de asigurare a respectării regulilor de concurență la nivel privat.

Proiectul de lege are ca obiect general de reglementare stabilirea unui cadru normativ eficient și previzibil privind acțiunile în despăgubire pentru prejudiciile cauzate prin încălcarea legislației în materie de concurență, prin stabilirea unor norme procedurale și materiale menite să asigure exercitarea efectivă a dreptului la repararea integrală a prejudiciului suferit de persoanele fizice sau juridice afectate de practici anticoncurențiale, inclusiv consumatori, întreprinderi/asocieri de întreprinderi sau autorități publice, indiferent de existența ori inexistența unei relații contractuale directe cu întreprinderea care a săvârșit încălcarea și independent de existența sau lipsa unei constatări prealabile a încălcării de către o autoritate de concurență.

Proiectul transpune prevederile Directivei (UE) 2014/104 a Parlamentului European și a Consiliului din 26 noiembrie 2014 privind anumite norme care guvernează acțiunile în despăgubire în temeiul dreptului intern în cazul încălcărilor dispozițiilor legislației în materie de concurență ale statelor membre și ale Uniunii Europene.

Principalele prevederi ale proiectului vizează:

- reglementarea dreptului oricărei persoane prejudiciate prin încălcarea legislației concurențiale de a solicita și obține despăgubirea integrală a prejudiciului suferit;
- stabilirea competenței Curții de Apel Centru pentru examinarea acțiunilor în despăgubire întemeiate pe încălcarea legislației concurențiale;
- instituirea unei proceduri speciale privind divulgarea probelor, inclusiv a probelor aflate în dosarul autorității de concurență, cu asigurarea protecției informațiilor confidențiale și a eficienței programelor de clemență;
- reglementarea efectului obligatoriu al deciziilor definitive ale Consiliului Concurenței și, ulterior aderării Republicii Moldova la Uniunea Europeană, ale Comisiei Europene și ale autorităților de concurență din statele membre;
- stabilirea unui termen special de prescripție de 5 ani pentru introducerea acțiunilor în despăgubire;
- reglementarea răspunderii în solidar a întreprinderilor participante la încălcarea legislației în materie de concurență, inclusiv a excepțiilor aplicabile IMM-urilor și beneficiarilor programelor de clemență;
- instituirea normelor privind transferul supraprețului de-a lungul lanțului de aprovizionare și dreptul cumpărătorilor indirecti de a solicita despăgubiri;
- introducerea unor prezumții relative privind existența prejudiciului în cazul cartelurilor (creșterea prețului produselor sau serviciilor vizate de cartel cu 20%) și al abuzului de poziție dominantă;
- reglementarea posibilității soluționării consensuale a litigiilor și a efectelor acestora asupra răspunderii participanților la încălcare;
- reglementarea sancțiunilor în cazul faptelor săvârșite în cadrul procesului privind acțiunile în despăgubiri.

Elementele de noutate ale proiectului constau în instituirea unei proceduri speciale pentru înaintarea acțiunilor în despăgubire în cazul încălcării Legii concurenței nr. 183/20123, distinct de regulile generale ale răspunderii civile delictuale, precum și în armonizarea legislației naționale cu standardele Uniunii Europene în domeniul aplicării private a dreptului concurenței.

Totodată, proiectul urmărește asigurarea unui echilibru între dreptul persoanelor prejudiciate la repararea integrală a prejudiciului și necesitatea protejării eficienței mecanismelor de aplicare publică a legislației concurențiale, inclusiv a programelor de clemență și a procedurilor de tranzacționare.

În același timp, pentru a se asigura o abordare unitară a cererilor de despăgubire subsecvente unei încălcări a legislației în materie de concurență (exclusiv a art. 5 și 11 din Legea 183/2012, până la momentul aderării, ulterior și a art. 101 și 102 din TFUE), proiectul propune ca cererile de reparare a prejudiciului cauzat de întreprinderi ca urmare a unei încălcări a legislației în materie de concurență să se judece, în primă instanță la Curtea de Apel Centru.

Stabilirea competenței la nivelul Curții de Apel Centru este determinată de natura complexă a acestor acțiuni în despăgubire pentru prejudiciile cauzate de încălcarea legislației concurențiale.

În acest sens, s-a avut în vedere spre exemplu studiul publicat de Comisia Europeană - *Study on judges' training needs in the field of European competition law*¹ -, care evidențiază necesitatea de a se asigura o pregătire specifică a judecătorilor care instrumentează cazuri întemeiate pe încălcarea normelor europene de concurență.

O astfel de pregătire ar fi dificil de realizat în situația în care, pentru acțiunile în despăgubire în cazurile de încălcare atât a regulilor naționale, cât și a celor europene de concurență, instanța competentă ar fi stabilită la nivelul judecătoriilor.

Totodată, în conformitate cu proiectul de lege pentru modificarea Legii concurenței nr. 183/2012, competența de examinare a legalității deciziilor Plenului Consiliului Concurenței prin care au fost aplicate amenzi sau penalități cu titlu cominatoriu este atribuită Curții de Apel Centru. În acest context, se impune asigurarea unei abordări instituționale și jurisdicționale unitare a litigiilor generate de aplicarea legislației în materie de concurență.

Astfel, având în vedere caracterul specific și complex al cauzelor din domeniul concurenței, care presupune analiza unor aspecte economice și juridice specializate, inclusiv evaluarea piețelor relevante, a efectelor anticoncurențiale, a raportului de cauzalitate și a prejudiciilor rezultate din încălcarea normelor concurențiale, se atestă necesitatea stabilirii competenței Curții de Apel Centru și pentru examinarea, în primă instanță, a acțiunilor în despăgubire pentru prejudiciile cauzate prin încălcarea legislației naționale în materie de concurență, cât și a Art. 101 și a Art. 102 din TFUE.

Atribuirea competenței aceleiași instanțe care va examina legalitatea deciziilor Consiliului Concurenței va contribui la dezvoltarea unei practici judiciare unitare și previzibile, la consolidarea expertizei judecătorilor în acest domeniu de înaltă specializare și la asigurarea unei aplicări coerente a normelor de concurență. În plus, această soluție va diminua riscul pronunțării unor hotărâri contradictorii cu privire la aceleași încălcări concurențiale.

Ceea ce se referă la specificul încălcărilor normelor de concurență sub forma cartelurilor și a abuzului de poziție dominantă, precum și în vederea facilitării probării acestora, proiectul de lege instituie două prezumții relative legale cu privire la producerea de prejudicii prin însăși săvârșirea faptelor menționate mai sus, prezumții relative, care pot fi răsturnate de către autorii încălcărilor.

Astfel, cu privire la aceste aspecte Directiva 2014/104/UE stabilește, cu caracter de prezumție relativă, faptul că cele mai grave fapte anticoncurențiale, în speță cartelurile, produc prejudicii, sugerând și impunând astfel transformarea unei probabilități în certitudine. Revine celor acuzați de realizarea cartelului să demonstreze contrariul, răsturnând prezumția că fapta comisă a dat naștere unui prejudiciu.

Proiectul de lege propune la art. 16 (2) stabilirea unei prezumții relative potrivit căreia *”încălcările sub forma unor carteli provoacă prejudicii constând în creșterea prețului produselor sau serviciilor vizate de cartel cu 20%”*.

În propunerea de reglementare a prezumției relative privind prejudiciile în cazul cartelurilor, constând în creșterea prețului produselor sau serviciilor vizate de cartel cu 20%, procent care nu este expres prevăzut de prevederile Directivei, dar este lăsat a fi reglementat la nivel național, s-au avut în vedere:

- încurajarea persoanelor vătămate de un cartel să solicite despăgubiri, facilitând demonstrarea prejudiciului;
- echilibrul procesual — prezumția este relativă, autorul încălcării putând dovedi că supraprețul a fost mai mic sau inexistent;
- descurajarea practicilor anticoncurențiale — existența unei prezumții clare acționează ca factor disuasiv pentru participanții potențiali la carteli;
- studii economice, legislația unor state member care au transpus la nivel național Directiva, precum și jurisprudența europeană.

Sub acest aspect:

- Conform Studiului Oxera (2009) — comandat de Comisia Europeană²: ”În distribuția suprataxelor de cartel (...), intervalul de suprataxare cu cel mai mare număr de observații este de 10-20%. Oxera constată că, în acest set de date, suprataxa mediană este de 18% din prețul cartelului - nu departe de 20% constatat de Connor și Lande³.”

În studiul Oxera ce a fundamentat elaborarea Directivei privind acțiunile în despăgubiri sunt amintite alături de situația din Ungaria care a legiferat un plafon de 10% suprapreț în cazul cartelurilor, speța Manfredi din Italia (autoritatea națională a stabilit că înțelegerea anticoncurențială investigată a condus la o creștere cu 20% a prețului polițelor de asigurare în cei cinci ani de funcționare a cartelului).

- Conform documentului de lucru al serviciilor Comisiei — *Ghid practic privind cuantificarea prejudiciilor rezultând din încălcarea dispozițiilor art. 101 și art. 102 TFUE* - care a însoțit propunerea Directivei 2014/104/UE:

„În ceea ce privește cuantificarea prejudiciului în materie de concurență, Opțiunea 3 — spre deosebire de Opțiunea 2 — prevede o prezumție relativă referitoare la prejudiciul cauzat de suprapreț în cazurile de cartel. Această prezumție se întemeiază pe concluziile unui studiu extern, care a constatat că 93% dintre cartelurile examinate cauzează prejudicii. Această măsură a fost introdusă pentru a atenua efectul negativ al accesului mai limitat al reclamantilor la anumite tipuri de probe care ar fi putut fi, cu toate acestea, utile pentru dovedirea prejudiciului cauzat de un cartel. Din același motiv, Opțiunea 3 conține o normă potrivit căreia exercitarea dreptului reclamantului la despăgubiri nu poate fi făcută

² <https://www.oxera.com/wp-content/uploads/2018/03/Quantifying-antitrust-damages-3.pdf>

³ „In the distribution of cartel overcharges across this adjusted dataset of 114 observations, the overcharge range with the greatest number of observations is 10–20%. Oxera finds that in this dataset the median overcharge is 18% of the cartel price — not far from the 20% found by Connor and Lande”;

practic imposibilă sau excesiv de dificilă prin nivelul de probă impus. Această opțiune sugerează că statele membre ar trebui să permită judecătorului să estimeze cuantumul prejudiciului.”

- În prezent, unele state membre au stabilit prezumția relativă referitoare la cuantumul prejudiciului în actele normative care reglementează acțiunile în despăgubiri în cazul încălcărilor dispozițiilor în materie de concurență. De asemenea, există o tendință de convergență judiciară în Europa către un prag minim de 5%.⁴

Spre exemplu, legislația din *Ungaria* în domeniul concurenței includea, încă înainte de Directivă, o prezumție relativă potrivit căreia cartelurile cauzează un suprapreț de 10%.

În procesul de transpunere a Directivei, *Letonia* a urmat abordarea din *Ungaria* și a stabilit, de asemenea, o prezumție relativă de suprapreț de 10% pentru carteluri. *România* a stabilit în lege de asemenea o prezumție relativă conform căreia cartelurile cauzează un suprapreț de 20%.

În Germania, Curtea Federală de Justiție (*BGH*) a arătat recent că, din motive de eficacitate a dreptului UE, cumpărătorii pot aștepta o compensație de cel puțin 5% din prețul de achiziție. De asemenea, instanțele germane utilizează adesea un reper de 15% ca valoare forfetară în anumite condiții comerciale standard⁵.

În Statele Unite, se apreciază că în ceea ce privește cartelurile s-au perceput prețuri suplimentare de 10% consumatorilor.⁶

Totodată, pentru a încuraja persoanele prejudiciate de încălcarea regulilor de concurență să solicite despăgubiri pentru prejudiciile suferite, în proiectul de lege se propune introducerea unei norme derogatorii privind scutirea de la plata unor taxe judiciare aferente acestor acțiuni, în cazul cererilor întemeiate pe încălcarea regulilor de concurență, în conformitate cu art. 4 alin. (2) din proiect.

Termenul de prescripție de 5 ani este stabilit în vederea alinierii la prevederile art. 10 alin. (3) din Directiva 2014/104/UE.

Această soluție derogă de la regimul general al prescripției extinctive de 3 ani prevăzut la art. 391 alin. (1) din Codul civil nr. 1107/2002. Termenul de 5 ani constituie un termen special în dreptul concurenței, justificat de specificul și complexitatea încălcărilor din domeniul concurenței, ceea ce va asigura un echilibru între dreptul efectiv la repararea prejudiciului și necesitatea securității raporturilor juridice, oferind persoanelor prejudiciate un interval suficient de timp pentru înaintarea acțiunii în justiție.

Totodată, termenul de prescripție va începe să curgă numai după încetarea încălcării și după momentul în care reclamantul va fi cunoscut sau va fi trebuit în mod rezonabil să fi cunoscut existența încălcării, prejudiciul cauzat și identitatea

⁴ Deși la nivelul altor state membre nu este fixat la nivel de lege un astfel de procent, există o tendință de convergență judiciară în Europa cel puțin către un prag minim de 5%. Instanțele din mai multe țări au început să folosească acest procent cel puțin ca o "limită inferioară" a prejudiciului atunci când cuantificarea exactă este imposibilă, pentru a remedia deficiențele analizelor daunelor economice și pentru a asigura eficacitatea dreptului concurenței al UE.

⁵ <https://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2023/2023100.html>

⁶ https://awards.concurrences.com/docrestreint.api/pdf/hornkohl_2021_ecllc.pdf

autorului acesteia, ceea ce va contribui la asigurarea efectivității dreptului la despăgubire și la aplicarea eficientă a normelor de concurență.

În același timp, la art. 8 din proiect se propune reglementarea sancțiunilor aplicabile faptelor săvârșite în cadrul procedurii privind acțiunile în despăgubiri întemeiate pe încălcarea Legii concurenței nr. 183/2012.

Se propune instituirea unor amenzi judiciare de la 20 la 10 000 unități convenționale pentru persoanele fizice și de la 0,1% până la 1% pentru întreprinderile sau asocierile de întreprinderi din cifra de afaceri realizată în anul anterior sancționării pentru persoanele juridice. Cuantumul sancțiunilor a fost stabilit la nivelul amenzilor stabilit de Codul administrativ nr. 116/2018, având ca scop asigurarea caracterului efectiv, proporțional și disuasiv al măsurilor dispuse de instanța de judecată.

Limitele propuse vor oferi instanței posibilitatea de a individualiza sancțiunea în funcție de gravitatea încălcării, conduita procesuală a persoanei vizate și impactul faptei asupra administrării probelor și bunei desfășurări a procesului, contribuind la prevenirea comportamentelor care ar putea compromite aflarea adevărului și exercitarea efectivă a dreptului la despăgubire.

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

În procesul elaborării proiectului de act normativ au fost analizate mai multe opțiuni de reglementare privind transpunerea prevederilor Directivei 2014/104/UE în legislația Republicii Moldova.

Opțiunea I – Menținerea cadrului normativ existent (opțiunea „fără intervenție”)

Această opțiune presupunea păstrarea doar a reglementărilor actuale din Legea concurenței nr. 183/2012, Codul civil al Republicii Moldova nr. 1107/2002 și Codul de procedură civilă al Republicii Moldova nr. 225/2003, fără instituirea unor norme speciale privind acțiunile în despăgubire pentru încălcarea normelor de concurență.

Această opțiune nu a fost considerată viabilă deoarece:

- cadrul normativ existent nu oferă mecanisme procedurale pentru exercitarea efectivă a dreptului la despăgubire;
- nu există reguli clare privind efectul deciziilor Consiliului Concurenței în cadrul proceselor civile;
- se menține riscul practicilor judiciare neuniforme și al incertitudinii juridice;
- nu sunt realizate obiectivele de armonizare cu acquis-ul Uniunii Europene și obligațiile asumate prin Acordul de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană.

În consecință, menținerea situației actuale nu ar asigura un nivel adecvat de protecție a persoanelor prejudiciate și nu ar contribui la consolidarea aplicării eficiente a normelor de concurență.

Opțiunea II – Reglementarea parțială a mecanismului de despăgubire prin modificări limitate ale legislației existente

Această opțiune presupunea introducerea unor ajustări punctuale în legislația națională, fără crearea unui cadru normativ special și coerent pentru acțiunile în despăgubire.

Au fost analizate, în special, posibilitatea:

- completării normelor generale privind răspunderea civilă;
- introducerii unor prevederi limitate privind accesul la probe;
- reglementării parțiale a efectului deciziilor autorității de concurență.

Opțiunea respectivă nu a fost acceptată deoarece:

- modificările fragmentare nu ar asigura transpunerea completă și coerentă a directivei;
- soluțiile parțiale ar genera dificultăți de interpretare și aplicare practică;
- ar continua să existe lacune privind divulgarea probelor, protecția informațiilor confidențiale, termenele de prescripție și răspunderea solidară;
- lipsa unei abordări sistemice ar diminua previzibilitatea cadrului normativ și eficiența mecanismelor de reparare a prejudiciilor.

Opțiunea III – Transpunerea integrală a Directivei 2014/104/UE prin instituirea unui cadru normativ specializat

Această opțiune, care a fost selectată, presupune instituirea unor norme speciale și coerente aplicabile acțiunilor în despăgubire pentru încălcarea legislației în materie de concurență, prin modificarea și completarea cadrului normativ relevant.

Opțiunea a fost considerată optimă deoarece:

- asigură transpunerea completă și conformă a prevederilor directivei;
- creează mecanisme procedurale eficiente pentru exercitarea dreptului la despăgubire;
- contribuie la uniformizarea practicii judiciare și la creșterea securității juridice;
- consolidează interacțiunea dintre aplicarea publică și aplicarea privată a normelor de concurență;
- facilitează accesul la justiție pentru persoanele prejudiciate;
- asigură compatibilitatea legislației naționale cu standardele europene în domeniul concurenței.

Totodată, această opțiune permite instituirea unui echilibru între necesitatea protejării eficienței investigațiilor desfășurate de Consiliul Concurenței și garantarea dreptului efectiv al persoanelor prejudiciate la repararea integrală a prejudiciului suferit.

4. Analiza impactului de reglementare

4.1. Impactul asupra sectorului public

Implementarea proiectului de act normativ va genera impact asupra instanței de judecată și a autorității de concurență în examinarea acțiunilor în despăgubire

rezultate de încălcarea normelor de concurență.

Impactul principal va fi resimțit de Curtea de Apel Centru, proiectul putând determina:

- înaintarea unor noi categorii de acțiuni în despăgubire pentru prejudiciile cauzate prin încălcarea legislației în materie de concurență;
- necesitatea dezvoltării expertizei judecătorilor în domeniul dreptului concurenței și al evaluării prejudiciilor economice;
- creșterea complexității cauzelor examinate, inclusiv sub aspectul administrării probelor și al analizei economice.

În acest context, va fi necesară organizarea unor activități de instruire profesională pentru judecători și pentru personalul auxiliar al instanțelor, inclusiv în colaborare cu instituțiile responsabile de formarea profesională continuă.

Subsecvent, în vederea facilitării misiunii instanțelor de stabilire a cuantumului daunelor, Comisia Europeană a adoptat și a publicat pe pagina sa oficială Comunicarea privind cuantificarea prejudiciilor în acțiunile în despăgubire întemeiate pe încălcarea articolelor 101 sau 102 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (publicată în JOUE C 167/19 din 13.06.2013).

În acest sens, acțiunea nr. 9 din PNA urmează a fi realizată prin transpunerea și elaborarea Ghidului privind cuantificarea prejudiciului în acțiunile în despăgubire întemeiate pe încălcarea articolelor 101 sau 102 din TFUE sau a articolelor 5 sau 11 din Legea concurenței nr. 183/2012.

Pentru Consiliul Concurenței, proiectul va determina necesitatea furnizării informațiilor solicitate de instanțele de judecată, precum și intensificarea cooperării instituționale cu instanțele judecătorești în contextul examinării acțiunilor în despăgubire. Totodată, se estimează că implementarea proiectului va contribui la creșterea efectului disuasiv al măsurilor de combatere a practicilor anticoncurențiale.

4.2. Impactul financiar și argumentarea costurilor estimative

Impactul financiar asupra sectorului public este estimat ca fiind moderat și gestionabil în limitele resurselor bugetare existente. Implementarea proiectului nu presupune, la etapa inițială, crearea unor instituții noi sau extinderea semnificativă a structurii administrative existente. Eventualele costuri suplimentare vor fi asociate în principal:

- activităților de instruire și dezvoltare a capacităților instituționale a Curții de Apel Centru;
- administrării cererilor privind divulgarea și protecția informațiilor.

Pe termen mediu și lung, se estimează că proiectul va genera efecte pozitive asupra sectorului public prin:

- sporirea eficienței aplicării legislației în materie de concurență;
- consolidarea securității juridice și a predictibilității actului de justiție;
- reducerea practicilor anticoncurențiale și a prejudiciilor economice asociate acestora;
- creșterea încrederii în mecanismele de protecție juridică și în funcționarea

instituțiilor responsabile de aplicarea normelor concurențiale.

4.3. Impactul asupra sectorului privat

Implementarea proiectului de act normativ va avea un impact semnificativ asupra mediului de afaceri, prin consolidarea mecanismelor de protecție a participanților la piață împotriva practicilor anticoncurențiale și prin crearea unui cadru juridic mai previzibil și mai eficient pentru repararea prejudiciilor cauzate de încălcarea normelor de concurență.

Totodată, proiectul va facilita accesul persoanelor prejudiciate la justiție, inclusiv prin instituirea unor măsuri procedurale fără costuri majore de suportat, precum scutirea de la plata unor taxe judiciare aferente acțiunilor în despăgubire întemeiate pe încălcarea Legii concurenței nr. 183/2012.

Proiectul va influența în mod direct întreprinderile care desfășoară activități economice pe piețele relevante, inclusiv întreprinderile mici și mijlocii, asocierile de întreprinderi, precum și consumatorii afectați de practici anticoncurențiale.

Principalele efecte pozitive asupra sectorului privat sunt următoarele:

- consolidarea dreptului persoanelor prejudiciate de a solicita și obține despăgubiri integrale pentru prejudiciile cauzate prin practici anticoncurențiale;
- facilitarea accesului la justiție prin instituirea unor mecanisme procedurale clare privind divulgarea probelor și utilizarea deciziilor autorității de concurență;
- creșterea gradului de protecție juridică a întreprinderilor și consumatorilor afectați de carteli, abuz de poziție dominantă sau alte practici restrictive;
- sporirea securității juridice;
- reducerea termenelor de examinare în instanță a acestor acțiuni, prin stabilirea competenței Curții de Apel Centru ca instanța de fond și a Curții Supreme de Justiție ca instanța de recurs;
- consolidarea disciplinei concurențiale și a conformării voluntare la normele de concurență.

Prin instituirea unor reguli clare privind răspunderea civilă pentru încălcarea legislației concurențiale, proiectul va contribui la crearea unor condiții concurențiale mai echitabile pe piață și la reducerea avantajelor economice obținute în mod ilicit prin comportamente anticoncurențiale.

Pentru întreprinderile care respectă regulile concurențiale, proiectul va genera beneficii prin:

- asigurarea securității juridice de recuperare a prejudiciilor suportate ca rezultat al încălcării Legii concurenței nr. 183/2012 de către întreprinderile sau asocierile de întreprinderi;
- creșterea transparenței și a echității în relațiile comerciale;
- îmbunătățirea climatului investițional și a încrederii în funcționarea pieței.

În același timp, proiectul poate determina anumite costuri de conformare pentru întreprinderi, în special pentru cele implicate în litigii privind încălcarea normelor de concurență. Aceste costuri pot include:

- cheltuieli aferente administrării și divulgării probelor;
- costuri juridice și de reprezentare în cadrul procedurilor judiciare;

- necesitatea implementării sau consolidării programelor interne de conformare în domeniul concurenței;
- ajustarea politicilor interne privind gestionarea documentelor și protecția informațiilor confidențiale.

Totodată, întreprinderile implicate în practici anticoncurențiale vor fi expuse unui risc sporit de atragere a răspunderii civile și de suportare a unor obligații de despăgubire, ceea ce va contribui la creșterea efectului preventiv și disuasiv al legislației concurențiale.

Impactul asupra întreprinderilor mici și mijlocii este apreciat ca fiind proporțional și gestionabil, întrucât proiectul nu instituie obligații administrative excesive sau proceduri suplimentare de autorizare. Dimpotrivă, prin consolidarea protecției împotriva practicilor anticoncurențiale, proiectul poate contribui la îmbunătățirea accesului IMM-urilor la piețe și la crearea unor condiții concurențiale mai echilibrate.

Pe termen lung, implementarea proiectului este de natură să favorizeze dezvoltarea unui mediu concurențial sănătos, eficiență economică și protecția efectivă a drepturilor participanților la piață.

4.3.3. Impactul asupra concurenței

Proiectul de act normativ va avea un impact pozitiv asupra mediului concurențial prin consolidarea mecanismelor de aplicare privată a legislației în materie de concurență și prin sporirea efectului preventiv și disuasiv al normelor concurențiale.

Instituirea unui cadru clar și previzibil privind acțiunile în despăgubire pentru prejudiciile cauzate prin practici anticoncurențiale va contribui la descurajarea comportamentelor restrictive de concurență, inclusiv a cartelurilor, abuzului de poziție dominantă și a altor practici care afectează funcționarea normală a pieței.

Prin facilitarea accesului persoanelor prejudiciate la mecanisme eficiente de reparare a prejudiciilor, proiectul va spori riscul economic asociat încălcării legislației concurențiale. În consecință, întreprinderile vor avea stimulente suplimentare pentru:

- respectarea normelor de concurență;
- dezvoltarea și consolidarea programelor interne de conformare;
- prevenirea practicilor anticoncurențiale în cadrul activităților economice desfășurate.

Proiectul va contribui la consolidarea complementarității dintre aplicarea publică a normelor de concurență, realizată de Consiliul Concurenței al Republicii Moldova, și aplicarea privată a acestora prin intermediul instanțelor de judecată. Această abordare va spori eficiența generală a sistemului de protecție a concurenței și va reduce posibilitatea menținerii pe piață a avantajelor obținute prin practici anticoncurențiale.

Totodată, reglementarea efectului probatoriu al deciziilor definitive ale autorității de concurență și introducerea mecanismelor privind divulgarea probelor vor facilita identificarea și sancționarea încălcărilor concurențiale, inclusiv în cauzele complexe caracterizate prin asimetrie informațională.

Se estimează că proiectul va avea următoarele efecte pozitive asupra concurenței:

- îmbunătățirea funcționării piețelor și a condițiilor concurențiale;
- reducerea practicilor de coordonare anticoncurențială între întreprinderi;
- sporirea transparenței și a corectitudinii relațiilor comerciale;
- creșterea încrederii operatorilor economici în mecanismele de protecție juridică;
- facilitarea accesului pe piață pentru întreprinderile mici și mijlocii;
- diminuarea avantajelor obținute prin încălcarea legislației.

În același timp, proiectul menține un echilibru între necesitatea asigurării dreptului la despăgubire și protejarea eficienței mecanismelor de aplicare publică a dreptului concurenței. În acest sens, sunt prevăzute garanții speciale privind protecția documentelor aferente programelor de clemență și procedurilor de tranzacționare, pentru a evita afectarea capacității autorității de concurență de a detecta și investiga practicile anticoncurențiale.

4.4. Impactul social

Nu este aplicabil.

4.4.1. Impactul asupra datelor cu caracter personal

Proiectul de lege nu conține prevederi care să afecteze direct protecția datelor cu caracter personal. Totodată, proiectul reglementează tratamentul de către Consiliul Concurenței al secretelor comerciale și al altor informații confidențiale, ceea ce poate include, în anumite situații, și date cu caracter personal, asigurându-se astfel protecția și confidențialitatea acestora.

4.4.2. Impactul asupra echității și egalității de gen

Nu este aplicabil.

4.5. Impactul asupra mediului

Proiectul de lege nu stabilește prevederi care ar putea avea impact direct asupra mediului înconjurător

4.6. Alte impacturi și informații relevante

Alte impacturi și informații relevante nu au fost identificate și analizate.

5. Compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE

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

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

Elaborarea proiectului de legea rezultă din angajamentele asumate de Republica Moldova, de a asigura realizarea acțiunii nr. 8 din Anexa A, Capitolul 8: Politica din domeniul concurenței, Cluster II al Programului național de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană pentru anii 2025–2029, aprobat prin

Hotărârea Guvernului nr. 306/2025, cu modificările ulterioare.

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

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

Prezentul proiect face parte din categoria actelor normative cu scop de armonizare a legislației naționale cu legislația Uniunii Europene. Astfel, elaborarea proiectului de lege este determinată de necesitatea transpunerii integrale a Directivei nr. 2014/104/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 noiembrie 2014 privind anumite norme care guvernează acțiunile în despăgubire în temeiul dreptului intern în cazul încălcărilor dispozițiilor legislației în materie de concurență a statelor membre și a Uniunii Europene.

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, pe pagina web oficială a Consiliului Concurenței a fost publicat la 24.02.2026, anunțul cu privire la inițierea elaborării proiectului de lege cu privire la acțiunile în despăgubire pentru prejudiciile cauzate prin încălcarea legislației în materie de concurență, link-ul: <https://www.competition.md/anunturi/transparenaa-decizionala/ro-ini-ierea-elabor-rii-proiectului-de-lege-cu-privire-ac-iunile-n-desp-gubire-pentru-prejudiciile-cauzate-prin-nc-lcarea-legisla-iei-n-materie-de-concuren/>, precum și pe platforma guvernamentală particip.gov.md, link-ul: https://particip.gov.md/ro/document/stages/*/16284.

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: Ministerul Justiției, Consiliul Superior al Magistraturii, Curtea Supremă de Justiție, Curtea de Apel Centru, Ministerul Finanțelor, Avocatul Poporului, Consiliul de Mediere.

Informația privind rezultatele avizării și consultării publice va fi inclusă în Sinteza obiecțiilor și propunerilor după recepționarea avizelor, urmând a fi examinate și luate în considerare la definitivarea proiectului.

7. Concluziile expertizelor

Proiectul va fi supus expertizei anticorupție conform art. 36 din Legea cu privire la actele normative nr. 100/2017 de către Centrul Național Anticorupție, precum și expertizei juridice în conformitate cu prevederile art. 37 din Legea nr. 100/2017 de către Ministerul Justiției.

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 cu privire la actele normative nr. 100/2017.

8. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent

O parte din prevederile transpuse sunt corelate cu prevederile actelor normative în vigoare, care se află în conexiune, iar pentru implementarea unor prevederi se va impune adoptarea altor acte normative secundare - Ghidul privind cuantificarea prejudiciului în acțiunile în despăgubire întemeiate pe încălcarea articolelor 101 sau 102 din TFUE sau a articolelor 5 sau 11 din Legea concurenței nr. 183/2012.

9. Măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ

Proiectul de act normativ nu necesită înființarea unor instituții sau structuri noi și nici alocarea unor resurse umane sau financiare suplimentare semnificative pentru atingerea obiectivelor propuse. Implementarea acestuia va fi realizată prin intermediul instituțiilor existente, în limitele competențelor și resurselor disponibile.

Totuși, pentru asigurarea unei aplicări eficiente a noilor reglementări, va fi necesară organizarea unor activități de instruire profesională pentru judecători și personalul auxiliar al instanțelor, inclusiv în colaborare cu instituțiile responsabile de formarea profesională continuă.

Secretar de Stat

Natalia SELEVESTRU

Digitally signed by Selevestru Natalia
Date: 2026.07.13 15:42:55 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

MOLDOVA EUROPEANĂ

