



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-2498 din 28.04.2022

La nr. 06/2-1020 din 08.04.2022

Ministerul Economiei

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind modificarea unor acte normative (*legea practicilor comerciale neloiale*), număr unic 27/ME/2022.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 6 (șase) file.

Director

Iulian RUSU

MINISTERUL ECONOMIEI AL REPUBLICII MOLDOVA	
Nr. de intrare	<u>2856</u>
Indexul	<u>28</u> " <u>04</u> 20 <u>22</u>



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/7901 din 21.04.2022

la proiectul de lege privind modificarea unor acte normative (nr. 231/2010, nr.183/2012 și Codul contravențional - legea practicilor comerciale neloiale)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Guvernul, iar autor nemijlocit este Ministerul Economiei, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect, condiție prevăzută de art. 9 al Legii nr.239/2008 *„(1) După inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, în termen de cel mult 15 zile lucrătoare, anunțul respectiv pe*

pagina web oficială [...]".

Anunțul privind organizarea consultărilor publice, proiectul înaintat spre expertizare și nota informativă au fost plasate pe pagina web a Ministerului Economiei www.me.gov.md și pe portalul www.particip.gov.md la data de 31.01.2022, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul menționat.

Având în vedere circumstanțele enunțate, transparența decizională a fost în mare parte asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, *„Necesitatea elaborării prezentului proiect de lege a fost determinată de existența practicilor comerciale neloiale în cadrul lanțului de aprovizionare agricol și alimentară, iar ca soluție se propune ajustarea cadrului normativ național la prevederile Directivei (UE) 2019/633 a Parlamentului European și a Consiliului din 17 aprilie 2019 privind practicile comerciale neloiale dintre întreprinderi în cadrul lanțului de aprovizionare agricol și alimentară (în continuare Directiva)”*.

Totodată, în notă se mai specifică următoarele: *„Transpunerea Directivei urmează să atingă următoarele finalități:*

- 1) alinierea legislației naționale la reglementările UE;*
- 2) echilibrarea puterii de negociere a furnizorilor inclusiv a IMM, în raport cu cea a cumpărătorilor, inclusiv comercianților, dar și în fața procesatorilor/producătorilor, înglobând tot lanțul de la fermier până la masa consumatorului final;*
- 3) asigurarea diversității prezenței pe raft a mărfurilor tuturor furnizorilor care dispun de produse pe măsura să fie acceptabile pentru plasare pe raft în magazinele contemporane;*
- 4) asigurarea IMM (în special cele producătoare) cu resurse necesare pentru reinvestire în afacere în vederea ridicării atractivității, competitivității și valorii adăugate a produsului;*
- 5) asigurarea predictibilității afacerii, respectiv, planificarea și sporirea stabilității prin reducerea numărului factorilor de risc”*.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea a 3 legi: Legea nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior; Legea concurenței nr. 183/2012 și Codul contravențional. În acest sens, se reglementează practicile comerciale neloiale care sunt interzise în cadrul relațiilor contractuale dintre furnizorul și cumpărătorul de produse agricole și alimentare, precum și se prevăd anumite fapte care nu constituie practici comerciale neloiale. Totodată, se desemnează autoritățile competente de investigare, constatare, calificare și sancționare a practicilor comerciale neloiale.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Prin proiect se urmărește îmbunătățirea relațiilor comerciale dintre furnizorii și cumpărătorii de produse agricole și alimentare, prin susținerea cu preponderență a furnizorilor ca parte mai vulnerabilă în raporturile juridice respective.

Cu toate acestea, în proiect au fost identificate o serie de factori de risc ce pot genera compromiterea integrității în sectorul public și în sectorul privat. În acest context, s-a remarcat că mai multe fapte ce constituie practici comerciale neloiale pot fi calificate în același timp și ca practici anticoncurențiale, fie acorduri anticoncurențiale, fie abuz de poziție dominantă, iar proiectul nu

prevede vreo soluție pentru evitarea interpretărilor abuzive și practicii neuniforme ce poate fi creată. De asemenea, este reglementată defectuos competența autorităților publice în procedura de investigare, calificare, constatare și sancționare a practicilor comerciale neloiale, generând conflicte de competență negativă și pozitivă în lipsa unor soluții legale certe și univoce.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „nota informativă care cuprinde:

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare".

Nota informativă descrie condițiile care au impus elaborarea proiectului, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, redând în acest sens principalele prevederi ale proiectului și elementele noi.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) fundamentarea economico-financiară".

În acord cu datele din nota informativă, „Proiectul nu are impact asupra bugetului de stat. Totodată, în cazul în care numărul plângerilor privind practicile comerciale neloiale va atinge un număr considerabil și va depăși capacitățile de personal din cadrul autorităților implicate (CC și ANSA), se va impune necesitatea evaluării posibilității suplínirii numărului de personal și alocării mijloacelor bugetare necesare exercitării atribuțiilor stabilite prin prezenta lege".

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Potrivit art.30, pct.2 din anexa nr.1 la Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, „În cazul proiectelor actelor normative ce reglementează activitatea de întreprinzător, suplínentar se descriu concluziile și propunerile înaintate în cadrul studiilor de cercetare, precum sau rezultatele analizei ex ante sau ale analizei impactului de reglementare.

Se prezintă argumentarea, în baza evaluării beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și, după caz, analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv prin prisma respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului".

Conform art.13 al Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, „(1) Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, precum și corespunderea actului scopurilor politicii de reglementare și principiilor prezentei legi. (2) Actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei informative a proiectului de act normativ." Metodologia de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 23/2019.

Nota informativă conține actul de analiză a impactului de reglementare, care cuprinde informațiile corespunzătoare potrivit cerințelor legale.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „*textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]”.

În textul proiectului au fost depistate formulări ce nu corespund tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice. Exemplificativă este exprimarea potrivit căreia „*Refuzul listării prevăzut la alin. (11) urmează a fi coordonat cu Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor și consfințit într-un proces-verbal de constatare*”. Or, din această dispoziție nu poate fi dedusă semnificația termenului de „*coordonare*” și nici subiectul responsabil de întocmirea procesului-verbal de constatare. Analiza detaliată a tuturor formulărilor defectuoase este relevantă la compartimentul III din prezentul Raport de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate contradictorialități atât între normele din cadrul proiectului, cât și dintre normele proiectului cu norme din acte normative în vigoare. Proiectul califică drept practici comerciale neloiale anumite fapte care, în același timp, pot fi calificate ca și practici anticoncurențiale (acorduri anticoncurențiale și abuz de poziție dominantă) conform Legii concurenței nr. 183/2012. Totodată, proiectul este antitetiv referitor la competența autorităților publice în ce privește investigarea, calificarea, constatarea și sancționarea practicilor comerciale neloiale. Astfel, pe de o parte proiectul stabilește că se desemnează Consiliul Concurenței în calitate de autoritate competentă cu atribuții de stabilire, examinare, asigurare a aplicării interdicțiilor și sancționare a practicilor comerciale neloiale, însă pe de altă parte, împuternicește alte 3 autorități publice să constate și să aplice sancțiuni pentru practici comerciale neloiale. Mai mult decât atât, conform reglementărilor în vigoare, dar și urmare a implementării proiectului, Consiliul Concurenței nu poate aplica sancțiuni pentru practici comerciale neloiale, având doar competența de a constata asemenea fapte și a remite dosarul contravențional pentru examinare instanței de judecată.

Mai multe detalii și analiza divergențelor normative este reflectată la compartimentul III din prezentul Raport.

II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Proiectul reglementează activitatea Consiliului Concurenței, a Ministerului Economiei, a Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor și a autorităților administrative din subordinea Ministerului

Finanțelor. Urmare a examinării proiectului sa remarcat posibilitatea apariției conflictelor de competență dintre aceste autorități aferent atribuțiilor de constatare și sancționare a practicilor comerciale neloiale. În acest context, prin proiect se atribuie competența de a constata și aplica sancțiuni pentru practici comerciale neloiale Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor și autorităților administrative din subordinea Ministerului Finanțelor. Consiliul Concurenței va fi competent doar în constatarea faptelor respective, însă pentru aplicarea sancțiunilor această entitate va remite dosarul instanței de judecată.

Așadar, proiectul admite conflicte de competență negativă și pozitivă, ceea ce poate periclita atingerea obiectivelor propuse la elaborarea proiectului, dar și poate compromite integritatea entităților publice implicate în conflictul de competență.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -

Art. I pct. 2 din proiect (art. 21/16 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 231/2010)

Art. I. Legea nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2021, 230-237 art. 262) se modifică după cum urmează:

2. Se completează cu Capitolul V² cu următorul cuprins:

"Capitolul V² Relațiile contractuale dintre furnizor și cumpărător la livrarea de produse agricole și alimentare

Art. 21¹⁶. Practici comerciale neloiale

(1) Sunt interzise următoarele practici comerciale neloiale:

a) stabilirea de clauze contractuale prin care părțile își stabilesc interdicții, directe sau indirecte, de a cumpăra sau de a vinde produse/servicii de la sau către un terț. Astfel de clauze sunt lovite de nulitate;

Obiecții:

Norma citată califică drept practică comercială neloială și prescrie tragerea la răspundere contravențională pentru acțiunile furnizorului și cumpărătorului, în cadrul livrării de produse agricole și alimentare, de stabilire a clauzelor contractuale prin care își stabilesc interdicții, directe sau indirecte, de a cumpăra sau de a vinde produse/servicii de la sau către un terț.

Acțiunile respective pot fi calificate, totodată, și în calitate de acord anticoncurențial prin prisma art. 5 alin. (3) lit. e) din Legea concurenței nr. 183/2012, care stipulează următoarele: „Acordurile anticoncurențiale sunt, în special, cele îndreptate spre: e) limitarea sau împiedicarea accesului pe piață și a libertății exercitării concurenței de către alte întreprinderi, precum și acordurile de a nu cumpăra sau de a nu vinde către anumite întreprinderi fără o justificare rezonabilă”.

Deși Legea concurenței nr. 183/2012 reglementează că nu toate acordurile anticoncurențiale sunt interzise și pasibile de sancționare (art. 6 și art. 8), totuși problema observabilă se referă la modalitatea de implementare concomitentă a prevederilor ce interzic practicile comerciale neloiale și a celor ce interzic (ori nu interzic) acordurile anticoncurențiale.

În prima ipoteză, sunt incerte acțiunile autorităților publice, în special a Consiliului Concurenței, în cazul în care aceeași faptă poate fi calificată în același timp drept acord anticoncurențial interzis și drept practică comercială neloială. Situația este specifică prin aceea că o faptă este reglementată (*incriminată*) de 2 legi distincte (*Legea nr. 231/2010 și Legea nr. 183/2012*) care prevăd 2 proceduri de investigare distincte și stabilesc 2 sancțiuni distincte ce diferă ca mărime și modalitate de calculare. În acest sens, proiectul nu este predictibil și nu reglementează indicatorii obiectivi ce vor călăuzi responsabilii de implementare asupra normelor juridice ce guvernează prevenirea și combaterea faptelor ce atentează la libertatea comerțului și a concurenței.

În a 2-a ipoteză, neclaritatea vizează situația când aceeași faptă poate fi calificată în același timp drept acord anticoncurențial ce nu este interzis și drept practică comercială neloială care este interzisă. Astfel, pe de o parte Legea nr. 183/2012 va autoriza o asemenea faptă, iar pe de altă parte, Legea nr. 231/2010 și Codul contravențional vor interzice și sancționa aceeași faptă.

Prin urmare, dualitatea regimului juridic în privința uneia și aceleiași fapte indică un grad de incertitudine avansat și imprevizibilitate în privința acțiunilor autorităților publice implicate în investigarea, calificarea și sancționarea faptelor în cauză. Pericolul de corupție în cazul respectiv se poate manifesta prin încurajarea interesului agenților privați de a determina conduita agenților publici spre o interpretare favorabilă a normelor juridice, ceea ce va conduce la o practică neuniformă.

Recomandări:

Se recomandă excluderea lit. a) din alin. (1) art. 21¹⁶ din Legea nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior.

În cazul în care se insistă pe menținerea acestei norme juridice, este necesară completarea proiectului cu indicatori obiectivi ce vor servi drept criterii de selectare a normelor juridice aplicabile faptelor ce pot fi calificate în același timp ca practică comercială neloială și ca acord anticoncurențial.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Confundarea/dublarea tipurilor de răspundere juridică pentru aceeași încălcare
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Stimularea concurenței neloiale
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 2 -

Art. I pct. 2 din proiect (art. 21/16 alin. (1) lit. d) - k) din Legea nr. 231/2010)

Art. I. Legea nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2021, 230-237 art. 262) se modifică după cum urmează:

2. Se completează cu Capitolul V² cu următorul cuprins:

"Capitolul V² Relațiile contractuale dintre furnizor și cumpărător la livrarea de produse agricole și alimentare

Art. 21¹⁶. Practici comerciale neloiale

(1) Sunt interzise următoarele practici comerciale neloiale:

d) condiționarea impusă furnizorului să nu vândă produsul altor comercianți la un preț mai mic decât cel la care i-l vinde lui. Astfel de clauze sunt lovite de nulitate;

e) condiționarea impusă comerciantului privind păstrarea unui anumit preț de raft. Astfel de clauze sunt lovite de nulitate;

f) anularea comenzii de produse agricole și alimentare prevăzute la alin. (3) al art. 2115. Astfel de

clauze contractuale sau acțiuni sunt lovite de nulitate;

g) anularea sau înlocuirea de către cumpărător a comenzilor de produse agricole și alimentare perisabile într-un termen de preaviz atât de scurt încât furnizorul nu are posibilități rezonabile de a găsi o alternativă pentru comercializarea sau utilizarea produselor respective; un termen de preaviz mai scurt de 30 de zile este întotdeauna considerat un termen de preaviz scurt;

h) modificarea de către cumpărător în mod unilateral a clauzelor unui contract de furnizare pentru produse agricole și alimentare care se referă la frecvența, metoda, locul, calendarul (termenii sau periodicitatea) sau volumul furnizării sau livrării produselor agricole și alimentare, standardele de calitate, condițiile de plată sau prețurile sau în ceea ce privește furnizarea de servicii, în măsura în care acestea sunt menționate explicit în contract;

i) cumpărătorul solicită furnizorului plăți care nu sunt legate de vânzarea produselor agricole și alimentare ale furnizorului sau pentru compensarea costurilor suplimentare de achiziție al produselor;

j) cumpărătorul solicită furnizorului înlocuirea sau plăți pentru deteriorarea sau pierderea de produse agricole și alimentare sau pentru ambele, survenite în spațiile cumpărătorului sau după ce proprietatea a fost transferată cumpărătorului sau din momentul recepționării mărfii, atunci când o astfel de deteriorare sau pierdere nu a avut loc din neglijența sau culpa furnizorului;

k) cumpărătorul refuză să confirme în scris clauzele unui contract de furnizare între cumpărător și furnizor în legătură cu care furnizorul a solicitat o confirmare scrisă;

Obiecții:

Normele citate califică drept practici comerciale neloiale și prescrie tragerea la răspundere contravențională pentru acțiunile cumpărătorului, în cadrul livrării de produse agricole și alimentare, de condiționare a furnizorului sau de săvârșire a unor acțiuni unilaterale în detrimentul furnizorului.

Acțiunile respective pot fi calificate, totodată, și în calitate de abuz de poziție dominantă prin prisma art. 10 și art. 11 din Legea concurenței nr. 183/2012, care exemplifică practicile abuzive ale întreprinderilor ce ocupă poziție dominantă pe o piață relevantă. Desigur că prevederile respective sunt relevante în condițiile în care cumpărătorul deține o poziție dominantă pe piața relevantă în care activează și furnizorul.

Respectiv, normelor prenotate le sunt imputabile aceleași observații ca cele expuse la obiecția anterioară referitoare la acordurile anticoncurențiale. Lipsa unei certitudini în privința calificării faptelor și, respectiv, a conduitei agenților publici determină inevitabil riscuri de corupție și riscuri de compromitere a integrității în sectorul public și cel privat. Demersul entității publice de selectare a instituției juridice ce va governa procesul de investigare, calificare și sancționare a unor fapte a cumpărătorilor în raport cu furnizorii lor de produse agricole și alimentare, poate fi viciat de manifestarea interesului agenților privați de a eluda tragerea la răspundere juridică sau cel puțin de a achita o sancțiune minoră.

Recomandări:

Se recomandă completarea art. 1 pct. 2 din proiect (*art. 21¹⁶ din Legea nr. 231/2010*) cu o normă juridică care să soluționeze conflictul de legi în privința investigării, calificării și sancționării faptelor ce pot fi calificate și sancționate diferit în baza unor legi diferite.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Confundarea/dublarea tipurilor de răspundere juridică pentru aceeași încălcare
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Stimularea concurenței neloiale
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare
 - trafic de influență
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

Art. I pct. 2 din proiect (art. 21/16 alin. (12) din Legea nr. 231/2010)

Art. I. Legea nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2021, 230-237 art. 262) se modifică după cum urmează:

2. Se completează cu Capitolul V² cu următorul cuprins:

"Capitolul V² Relațiile contractuale dintre furnizor și cumpărător la livrarea de produse agricole și alimentare

Art. 21¹⁶. Practici comerciale neloiale

(12) Refuzul listării prevăzut la alin. (11) urmează a fi coordonat cu Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor și consfintit într-un proces-verbal de constatare. Refuzul de listare urmează a fi comunicat Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor cel târziu în următoarea zi lucrătoare pe adresa oficială de e-mail sau la linia fierbinte a entității. Verificarea condițiilor refuzului se va efectua de către Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor în termen de 3 zile lucrătoare de la comunicare. Neverificarea condițiilor refuzului de listare și lipsa implicată a procesului-verbal de constatare în cazul comunicării de către cumpărător a refuzului de listare nu constituie temei de apreciere a acțiunilor cumpărătorului ca practică comercială neloială. Constatările procesului-verbal sau datele comunicate Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor pot fi reverificate de către Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor din 10 în 10 zile sau la sesizarea scrisă (inclusiv pe adresele electronice oficiale ale autorității) a cumpărătorului sau furnizorului fiind exceptate de la prevederile Legii nr. 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător. Refuzul neîntemeiat de listare sau excluderea de la listare constituie practică comercială neloială în sensul alin. (1).

Obiecții:

Norma citată reglementează raportul juridic dintre cumpărător și Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor (ANSA) în cazul refuzului cumpărătorului de a lista produsele agricole și alimentare ale furnizorului. În acest sens, se atestă o reglementare ambiguă și incertă a acțiunilor subiecților implicați în acest raport.

Inițial, norma citată stabilește că refuzul listării se coordonează cu ANSA. Ulterior, în aceeași normă, se menționează că refuzul de listare se comunică către ANSA, iar ANSA verifică condițiile refuzului. Respectiv, nu poate fi apreciat cu exactitate modul de interacțiune dintre agentul privat (*cumpărător*) și ANSA, or majoritatea riscurilor de corupție vizează anume raporturile dintre agenții privați și cei publici. Proiectul nu oferă previzibilitate acțiunilor ANSA, în acest caz nefiind clar cum se desfășoară procesul de coordonare a refuzului listării. Mai mult decât atât, dacă refuzul listării este coordonat cu ANSA, atunci este neclară procedura ulterioară de verificare a refuzului listării de către ANSA.

Într-o altă ordine de idei, norma analizată prescrie necesitatea întocmirii unui proces-verbal de constatare, însă din contextul reglementărilor este dificil de apreciat care este subiectul responsabil de această acțiune: cumpărătorul care nemijlocit refuză listarea sau ANSA care verifică (*sau coordonează*) refuzul listării.

Așadar, norma analizată cuprinde mai mulți factori de risc de natură să genereze compromiterea integrității în sectorul public cu preponderență, dar și în sectorul privat. Procedurile administrative reglementate ambiguu constituie o sursă de incertitudine, comportamente abuzive și acțiuni ilegale.

Recomandări:

La art. I pct. 2 din proiect (*art. 26¹⁶ alin. (12) din Legea nr. 231/2010*) se recomandă completarea reglementărilor cu detalii referitoare la procedura de coordonare a refuzului listării de către cumpărător cu ANSA și întocmirea procesului-verbal de constatare.

După caz, urmează a fi examinată posibilitatea excluderii primului enunț din art. 26¹⁶ alin. (12) din Legea nr.

231/2010, astfel încât să fie exclusă procedura coordonării și să fie reglementată mai detaliat doar procedura comunicării și verificării refuzului listării.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 4 -

Art. I pct. 2 din proiect (art. 21/17 alin. (1) din Legea nr. 231/2010); art. II din proiect (Legea nr. 183/2012); art. III pct. 2, 3, 4 din proiect (Cod contravențional)

Art. I. Legea nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2021, 230-237 art. 262) se modifică după cum urmează:

2. Se completează cu Capitolul V² cu următorul cuprins:

"Capitolul V² Relațiile contractuale dintre furnizor și cumpărător la livrarea de produse agricole și alimentare

21¹⁷. Autorități competente

(1) Se desemnează Consiliul Concurenței în calitate de autoritate competentă cu atribuții de stabilire, examinare, asigurare a aplicării interdicțiilor și sanționare a practicilor comerciale neloiale.

Art. II. Legea concurenței nr. 183/2012 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2012, nr. 193-197, art. 667) cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

1. La art. 14 alin. (2) după cuvintele "art.15-19" se completează cu cuvintele ", precum și acțiunile de practici comerciale neloiale prevăzute la art. 2116 din Legea nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior," iar după cuvintele "plângerea privind presupusele acțiuni de concurență neloială" se completează cu cuvintele "sau plângerea depusă în temeiul art. 2118 alin. (1) din Legea nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior,".

2. Art. 72 se completează cu alineatul (7) cu următorul cuprins:

(7) Practicile comerciale neloiale prevăzute la art. 21¹⁶ din Legea nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior se sancționează în conformitate cu Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008.

Art. III. Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008 (republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr. 78-84, art. 100), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

2. la alineatul (1) al art. 402 textul "art.273 pct.5) și 51) se abrogă prin substituie cu textul "273 alin. (55),";

3. la alineatul (1) al art. 404¹ după cuvintele "la art." se completează cu textul "273 alin. (55),";

4. la articolul 414:

la alineatul (1) după textul "art.273 pct. 1), 2), 4)," textul "pct. 52), 53), 54)" se abrogă prin substituie cu textul "(55),";

la alineatul (2) după textul "art.273 pct. 1), 2), 4)," textul "pct. 52), 53), 54)" se abrogă prin substituie cu textul "(55),".

Obiecții:

Urmare a examinării prevederilor proiectului în privința competențelor de investigare, calificare și sancționare a practicilor comerciale neloiale, se remarcă un proces administrativ reglementat deficitar și cu

riscuri de conflicte de competențe.

Preliminar, articolul 21¹⁷, cu care se va completa Legea nr. 231/2010, creează impresia unei certitudini a competențelor și procedurilor administrative desfășurate în privința practicilor comerciale neloiale, deoarece acest articol clar prevede competența Consiliului Concurenței în stabilirea, examinarea, asigurarea aplicării interdicțiilor și sancționarea practicilor comerciale neloiale.

Totodată, prin proiect se completează Legea concurenței, care la art. 72 alin. (7) va stabili că practicile comerciale neloiale se sancționează în conformitate cu Codul Contravențional. Având în vedere natura modificărilor care se propun, rezultă că Consiliul Concurenței va stabili, va examina, va asigura aplicarea interdicțiilor și va sancționa practicile comerciale neloiale conform Codului Contravențional.

Cu toate acestea, reglementările Codului contravențional în vigoare și noile modificări propuse la acesta prin proiect pot genera conflicte de competență și o procedură administrativă vicioasă. Astfel, spre deosebire de propunerile de modificare a Legii concurenței, prin modificarea Codului contravențional proiectul atribuie competența de a examina cazurile de practici comerciale neloiale în sarcina a 4 entități publice: (1) Consiliul Concurenței (*art. 404¹*); (2) ANSA (*art. 414*); (3) autoritatea administrativă de inspectare financiară din subordinea Ministerului Finanțelor și (4) Serviciul Fiscal de Stat (*art. 402*). Prin urmare, nu este clar cum vor fi distribuite competențele între aceste autorități, în condițiile în care toate sunt investite cu putere de examinare a tuturor practicilor comerciale neloiale.

O altă inadvertență, constă în faptul că fiecare dintre cele 4 entități publice nominalizate dispun de drepturi distincte în cadrul procesului contravențional referitor la constatarea și examinarea contravențiilor. Spre exemplu, în pofida faptului că proiectul prescrie Consiliului Concurenței competența de a sancționa practicile comerciale neloiale, totuși Codul contravențional (*art. 404¹*) împuternicește Consiliul Concurenței doar să constate contravenții, sancțiunea fiind aplicată numai de instanța de judecată.

Paradoxal, este și faptul că ANSA, autoritatea administrativă de inspectare financiară din subordinea Ministerului Finanțelor și Serviciul Fiscal de Stat sunt autorități publice cu competențe de a constata practici comerciale neloiale și de a le sancționa, fără implicarea instanței de judecată. Nepotrivirea are la bază prevederea de la art. 21¹⁷ alin. (3) din proiect care însărcinează Consiliul Concurenței să generalizeze informația privind practicile comerciale neloiale examinate și cele refuzate pentru examinare, în pofida împrejurărilor că această autoritate dispune de cele mai precare atribuții în domeniul respectiv.

Așadar, natura reglementărilor proiectului indică spre o confuzie a procedurii administrative de examinare a practicilor comerciale neloiale îmbinată cu neclaritatea competențelor autorităților publice în acest proces. Entitățile publice, în egală măsură, se pot declina de competența de a examina un caz generând astfel un conflict negativ de competență, dar și se pot considera împuternicite să examineze un caz generând astfel un conflict pozitiv de competență. Mai mult decât atât, conflictele respective nu beneficiază de o soluționare legală în Codul contravențional.

Recomandări:

Se recomandă modificarea conceptuală a proiectului referitor la competențele autorităților publice de a investiga, califica, constata și sancționa practici comerciale neloiale. În acest sens, se recomandă stabilirea cu certitudine a competenței fiecărei autorități publice vizate în proiect, or atribuirea tuturor practicilor comerciale neloiale în sarcina tuturor entităților publice vizate de proiect, fără o anumită distincție, este vicioasă.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Norme irealizabile
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:

- Lipsă/ambiguitatea procedurilor administrative
- Stimularea concurenței neloiale
- Concurența normelor de drept
- Atribuții paralele

- abuz de serviciu
- depășire a atribuțiilor de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Prin proiect se propune modificarea a 3 legi: Legea nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior; Legea concurenței nr. 183/2012 și Codul contravențional. În acest sens, se reglementează practicile comerciale neloiale care sunt interzise în cadrul relațiilor contractuale dintre furnizorul și cumpărătorul de produse agricole și alimentare, precum și se prevăd anumite fapte care nu constituie practici comerciale neloiale. Totodată, se desemnează autoritățile competente de investigare, constatare, calificare și sancționare a practicilor comerciale neloiale.

În proiect au fost identificate o serie de factori de risc ce pot genera compromiterea integrității în sectorul public și în sectorul privat. În acest context, s-a remarcat că mai multe fapte ce constituie practici comerciale neloiale pot fi calificate în același timp și ca practici anticoncurențiale, fie acorduri anticoncurențiale, fie abuz de poziție dominantă, iar proiectul nu prevede vreo soluție pentru evitarea interpretărilor abuzive și practicii neuniforme ce poate fi creată. De asemenea, este reglementată defectuos competența autorităților publice în procedura de investigare, calificare, constatare și sancționare a practicilor comerciale neloiale, generând conflicte de competență negativă și pozitivă în lipsa unor soluții legale certe și univoce.

În concluzie, autorul urmează să redacteze proiectul prin prisma aspectelor și recomandărilor expuse în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

21.04.2022



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Ilie Creciun, Inspector principal