



Parlamentul  
Republicii Moldova

*Dj-8* nr. *264*  
*09.04.2018*

## Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

### Direcția generală juridică

Aviz  
la proiectul de lege pentru completarea  
Legii concurenței nr. 183 din 11 iulie 2012  
(nr. 214 din 25.06.2018)

Examinând proiectul de lege menționat, **în regim de urgență**, prin prisma prevederilor art. 54 din Regulamentul Parlamentului și Legii nr. 780/2001 privind actele legislative, Direcția generală juridică expune următoarele.

#### I. Obiecții cu caracter general

1. Proiectul de lege a fost înaintat de către Guvern, fapt ce corespunde prevederilor art. 73 din Constituție și art. 47 din Regulamentului.
2. Domeniul dat ține de competența Parlamentului și este în concordanță cu art. 66 din Constituție.
3. Prin natura relațiilor sociale reglementate, inițiativa legislativă face parte din categoria legilor organice.
4. Potrivit notei informative la proiect, inițiativa legislativă prin care se propune completarea Legii concurenței nr. 183/2012 cu art.25<sup>1</sup> a fost înaintată în vederea prevenirii și contracarării practicilor anticoncurențiale și al realizării concentrărilor economice pe piață, ce pot avea ca obiect sau efect restrângerea, împiedicarea sau denaturarea concurenței.
5. Autorii inițiativei legislative au invocat necesitatea elaborării proiectului de lege bazându-se pe prevederile acțiunii 26 din Secțiunea „Climatul de afaceri și implementarea DCFTA” din Acordul din 23.11.2017 de împrumut dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană în mărime de 60000000,0 de euro privind asistența macrofinanciară pentru Republica Moldova și Memorandumul de înțelegere ca parte integrantă a acestui acord, ratificat prin Legea nr. 272 din 15.12.2017.

Asupra acestui fapt, este de notat că, în procedură legislativă se află spre examinare proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative, nr. 195 din 08.06.2018, prin care se aduc modificări unor legi, iar în nota informativă la acest proiect, autorii invocă aceeași acțiune 26 din Acordul citat, ca fiind prevederea ce a condus la necesitatea elaborării proiectului de lege nr. 195/2018. Întru implementarea acestei acțiuni, prin acest proiect de lege, s-au propus modificări la Codul Fiscal și Legea nr. 1227/1997 cu privire la publicitate, potrivit cărora, Consiliul Concurenței va exercita controlul de stat asupra respectării legislației din domeniul concurenței, ajutorului de stat și publicității.

Întrucât acțiunea 26 din acest Acord a fost invocată, repetat, ca temei pentru elaborarea ambelor proiecte de lege, vom expune redacția acestei acțiuni, care prevede următoarele: *„În conformitate cu angajamentele asumate prin Acordul de asociere și DCFTA, Guvernul va propune amendamente la Legea privind concurența cu scopul de a actualiza lista zonelor Consiliului Concurenței de intervenție în conformitate cu standardele internaționale, în special de a include sectorul mass-media”*.

Dat fiind, că, pe de o parte, după conținutul său, această prevedere poartă un caracter general, iar pe de altă parte, întru implementarea acestei prevederi s-a parcurs la elaborarea a două proiecte de legi, care deși sunt elaborate în domeniul concurenței, totuși acestea diferă după conținut, în vederea determinării scopului urmărit de legiuitor la adoptarea normei prevăzute la acțiunea 26 din Acordului menționat, considerăm că ar fi binevenită efectuarea unei interpretării teleologice a normelor acestei acțiuni.

Totodată, dacă să aplicăm prevederea cuprinsă la acțiunea 26 din acest Acord, prin care Guvernul a fost împuternicit să propună amendamente la Legea privind concurența cu scopul de a actualiza lista zonelor Consiliului Concurenței de intervenție în conformitate cu standardele internaționale, în special de a include sectorul mass-media, considerăm că implementarea acestei acțiuni ar putea fi realizată, prin introducerea în textul Legii concurenței nr. 183/2012 a unor articole ce țin concret de sectorul mass-media, în special, referitoare la stabilirea pragurilor privind notificarea concentrărilor economice și a cotelor ce prezumă existența poziției dominante sau prin modificarea legislației din domeniul mass-media.

6. Din punct de vedere al dreptului european, inițiativa legislativă nu reprezintă cadrul de transpunere a niciunui act normativ european, după cum nici nu creează condițiile necesare implementării unui regulament european.

Totodată, în nota informativă la proiect, s-a menționat despre faptul, că la elaborarea proiectului de lege, autorii inițiativei legislative s-au condus de prevederea pct. 5 din Directiva 2010/13/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 10 martie 2010 privind coordonarea anumitor dispoziții stabilite prin acte cu putere de lege sau acte administrative în cadrul statelor membre cu privire la furnizarea de servicii mass-media audiovizuale (Directiva serviciilor mass-media audiovizuale).

Sub acest aspect, este de reținut, că în procedură legislativă se află spre examinare proiectul Codului serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova, nr. 98 din 22.06.2018, proiect care a fost adoptat în I lectură în ședința plenară din 20.04.2018. În clauza de armonizare a proiectului Codului este prevăzut, că se transpune Directiva 2010/13/UE.

Prin urmare, întrucât se face referință la un act comunitar, care este prevăzut a fi transpus în legislația națională prin proiectului Codului serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova, devin aplicabile prevederile expuse în Hotărârea Guvernului nr. 1345 din 24.11.2006 cu privire la armonizarea legislației Republicii Moldova cu legislația comunitară, inclusiv este necesară solicitarea opiniei Centrului de armonizare a legislației vis-a-vis de implementarea prevederilor cuprinse la pct. 5 din Directiva 2010/13/UE.

II. Privitor la concordanța proiectului de lege prevederilor legislației în vigoare, relevăm următoarele:

Legea nr. 183/2012 se propune a fi completată cu art. 25<sup>1</sup> cu prevederi privind evaluarea concentrărilor economice în domeniul mass-media. Dat fiind, că în rezultatul efectuării analizei conținutului acestuia în raport cu legislația în vigoare s-a rezumat, că propunerile a fi înserate în conținutul acestui articol aduc atingere prevederilor cadrului legal, vom parcurge la analiza separată a propunerilor, invocând incertitudinile apărute.

1. Alin. (1) al art. 25<sup>1</sup> propune, ca *„în cazul în care actele legislative speciale în domeniul mass-media prevăd praguri privind notificarea concentrărilor economice, altele decât cele prevăzute la art. 22 alin. (1) din prezenta lege, se aplică prevederile actelor legislative speciale în domeniul mass-media”*, iar alin. (2) prevede, că *„în cazul în care actele legislative speciale în domeniul mass-media prevăd cote ce prezumă existența poziției dominante, altele decât cota stabilită la art. 10 alin. (4) din prezenta lege, se aplică prevederile actelor legislative speciale în domeniul mass-media”*.

Asupra propunerii înaintate, reiterăm următoarele:

1) După conținutul său, aceste prevederi constituie, în esență, un principiu de soluționare a conflictelor de legi, denumit „lex specialis derogat generali”. Conform teoriei

generale a dreptului, legea specială posedă o reglementare diferită, particulară față de reglementarea legii generale, și în caz de concurs cu legea generală, se aplică principiul „legea specială derogă de la legea generală”.

Acest principiu este consacrat la art. 6 alin. (3) din Legea nr. 780/2001 și art. 5 alin. (3) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, care dispun, în mod expres, că în caz de divergență între o normă a actului legislativ general și o normă a actului legislativ special cu aceeași forță juridică, se aplică norma actului legislativ special.

În fond, principiul soluționării conflictelor de legi se aplică în cazul în care există un conflict de norme, respectiv, semnificația acestuia nu se cere a fi stipulată expres într-o lege. Ori de câte ori va apărea un conflict de norme, acesta se va soluționa după principiile consacrate la art. 6 din Legea nr. 780/20012, care reglementează toate situațiile conflictelor de legi, atât în cazul actelor legislative generale, speciale, cât și de excepție și legea nouă.

De aceea, din punct de vedere al legiferării, este inadmisibilă stabilirea unei prevederi într-o lege, care din start admite existența unor divergențe între norme care reglementează aceleași raporturi juridice.

2) Normele propuse la alin. (1) și alin. (2) fac trimitere la legile speciale din domeniul mass-media.

Făcând referință la Codul audiovizualului al Republicii Moldova, nr. 260 din 27.07.2006 ca fiind legea de bază în domeniul audiovizualului, în partea ce ține de stabilirea pragurilor privind notificarea concentrărilor economice, relevăm, că prevederile acestuia, cu excepția minoră pentru radiodifuzori, nu conțin praguri sau limite specifice, determinate în baza unor criterii pentru a preveni un nivel înalt de concentrări economice.

Excepția minoră este prevăzută la art. 66 alin. (3) din Cod, care prevede, că „o persoană fizică sau juridică poate deține cel mult două licențe de emisie în aceeași unitate administrativ-teritorială sau zonă, fără posibilitatea de a deține exclusivitatea și poate fi acționar majoritar la cel mult doi radiodifuzori”.

Cât privește proiectul Codului serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova, nr. 98/2018, relevăm, că acesta nu instituie reglementări privitoare la concentrările economice. Textul acestuia propune a fi reglementate norme doar în partea ce ține de situația dominantă în formarea opiniei publice. Privitor la stabilirea pragurilor privind concentrările economice și existența poziției dominante, art. 28 alin. (6) propune, ca o persoană fizică să poată fi proprietar-beneficiar la cel mult două servicii de televiziune generalizate și/sau de știri, precum și la cel mult două servicii de televiziune tematice, iar la art. 29 prevede limitarea cotei de audiență.

În plus, legislația mass-media nu utilizează prevederi referitoare la astfel de praguri și cote. Codul audiovizualului, la art. 7 alin. (5), art. 23 și art. 66 conțin următoarele noțiuni: concentrarea proprietății este limitarea la dimensiuni a concentrării proprietății care să asigure eficiența economică, dar care să nu genereze apariția de poziții dominante în formarea opiniei publice; asigurarea pluralismului în domeniul audiovizualului, excluzându-se posibilitatea creării premiselor pentru instituirea monopolului și concentrării proprietății în domeniul audiovizualului și în domeniul mass-mediei în genere, ținându-se cont de gradul în care radiodifuzorii licențiați existenți corespund deja acestei; asigurarea pluralismului în domeniul audiovizualului, excluzându-se astfel posibilitatea creării premiselor pentru instituirea monopolului și concentrării proprietății în domeniul audiovizualului.

În același context, art. 10 alin. (4) și art. 22 alin. (1) din Legea concurenței nr. 183/2012 la care se face referință în textul proiectului de lege, operează cu următorii termeni: poziție dominantă pe piață, cota cumulată pe piață, cifra totală de afaceri.

Se poate observa că nu există o unicitate între reglementările din domeniul concurenței și mass-media, pentru care motiv nu se pot efectua nici derogări de la o lege care conțin alte prevederi, definiții, noțiuni.

2. Privitor la alin. (3) prin care obligă Consiliul Coordonator al Audiovizualului să prezinte Consiliului Concurenței anual, până la data de 1 martie, a unui raport privind beneficiarii efectivi și nivelul concentrării pieței în domeniul audiovizualului, relevăm, că în conformitate cu art. 49 alin. (2) și alin. (5) din Codul audiovizualului, raportul anual al Consiliului Coordonator al Audiovizualului se depune în Parlament pînă la data de 1 februarie, iar în îndeplinirea misiunii sale în interesul public, Consiliul Coordonator al Audiovizualului are obligația de a face publice rapoartele trimestriale privind modul în care își exercită atribuțiile.

Același concept este prevăzut și în noul Cod al serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova, unde la art. 88 alin.(1), (2) și (3) se prevede, că: Consiliul Audiovizualului este responsabil în fața publicului, prin prezentare raportului anual de activitate în ședința în plen a Parlamentului; raportul anual de activitate al Consiliului Audiovizualului se depune la Comisia parlamentară de specialitate până la data de 1 martie; raportul anual de activitate al Consiliului Audiovizualului este publicat pe site-ul oficial al Consiliului Audiovizualului înainte de 1 martie.

Întrucât aceste prevederi constituie concepte diferite referitoare la prezentarea raportului anual al Consiliului Audiovizualului, se cere a fi efectuată a reexaminare a ambelor concepte, ținându-se cont de atribuțiile și responsabilitățile ambelor autorități de reglementare.

3. Alin. (4) al art. 25<sup>1</sup> din proiect propune următoarele: *„În cazul în care Consiliul Coordonator al Audiovizualului constată semne de concentrare economică în domeniul audiovizualului, acesta va sesiza Consiliul Concurenței cu privire la aceste fapte și îi va pune la dispoziție toate informațiile relevante deținute”*.

Asupra propunerii înaintate, relevant este a invoca art. 29 alin. (8) din proiectul Codului serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova, nr. 98/2018, care prevede, că *„în condițiile în care Consiliul Concurenței constată o practică anticoncurențială în sensul alin. (2) – (5), acesta sesizează Consiliul Audiovizualului care procedează potrivit prevederilor alin. (7)”*.

Din analiza acestor prevederi, se poate observa că există concepte diferite vis-a-vis de constatarea și sesizarea practicilor anticoncurențiale. În plus, reținem, că potrivit noilor prevederi ale acestui Cod, Consiliul Coordonator al Audiovizualului va fi denumit, „Consiliul Audiovizualului”.

4. Cu referire la alin. (5) din proiect, prin care obligă Consiliul Coordonator al Audiovizualului să transmită spre avizare Consiliului Concurenței toate actele normative care reglementează activitatea economică a subiecților din domeniul audiovizualului, art.6 alin. (3) din proiectul Codului serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova prevede, că *Consiliul Audiovizualului cooperează cu autoritatea în domeniul concurenței în vederea asigurării unei concurențe loiale pe piața serviciilor media audiovizuale, revenirii și excluderii pozițiilor dominante în formarea opiniei publice prin intermediul furnizorilor de servicii media audiovizuale*.

Și în acest caz, se poate deduce că nu există o unitate de concept în domeniul cooperării cu autoritățile publice din sfera respectivă.

În aceeași ordine de idei, reiterăm art. 335 alin. (2) din Acordul de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană, care dispune, că *”fiecare parte menține o autoritate independentă din punct de vedere funcțional, cu resurse umane și financiare adecvate, pentru a asigura respectarea în mod eficace a legislației în materie de concurență menționată la articolul 333 alineatul (2)”*.

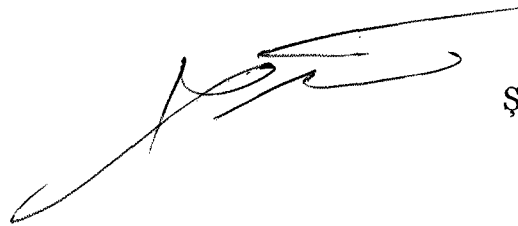
În acest context, relevăm, că în conformitate cu art. 34 alin. (5) din Legea concurenței, nr.183/2012, colaborarea dintre Consiliul Concurenței și alte autorități de reglementare se efectuează conform delimitării de funcții și atribuții date prin lege pe baza următorului principiu: organele de reglementare acționează *ex ante* (anterior) în sectorul reglementat, iar Consiliul Concurenței acționează *ex post* (ulterior) pentru asigurarea concurenței, aplicând

legislația concurențială asupra tuturor relațiilor din economia națională ce cad sub incidența prezentei legi.

Deși din conținutul acestui articol, rezultă, că colaborarea dintre Consiliul Concurenței și alte autorități de reglementare se efectuează în baza delimitării de funcții și atribuții pe baza principiilor enunțate, totuși, din textul acestuia, nu rezultă o impunere a avizării obligatorie a actelor normative emise de aceste autorități în domeniul respectiv.

În plus, în data de 20 iulie 2017, Parlamentul a adoptat Legea nr. 169 prin care a fost aprobat Programul național în domeniul concurenței și ajutorul de stat pentru anii 2017-2020. La pct. 60, capitolul „Dezvoltarea diferitor mecanisme și instrumente de aplicare a politicilor de concurență” s-a prevăzut, că este necesară aplicarea de noi instrumente, în conformitate cu cele mai bune practici europene, pentru a eficientiza activitatea de prevenire și combatere a comportamentelor anticoncurențiale, inclusiv prin **avizarea obligatorie de către Consiliul Concurenței a proiectelor de acte normative privind reglementarea mediului de afaceri, elaborate de diferite autorități publice.**

În concluzie, întrucât proiectul de lege este în dezacord cu prevederile legislației în vigoare, iar propunerile acestuia aduc atingere principiilor legiferării, precum și ținând cont, că în procedură legislativă se află spre examinare proiectul Codului serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova, nr. 98 din 22.05.2018, iar soluțiile legislative preconizate în ambele proiecte de legi reglementează diferit problemele din domeniul mass-media în raport cu sectorul concurențial, în baza obiecțiilor expuse în prezentul aviz, sugerăm reevaluarea inițiativei legislative.



Șef Direcție generală  
Ion Creangă