



CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

Str. Dimitrie D. Gerota nr. 7-9, sector 2, București, cod poștal: 020027

Telefoane: 021.310.23.56, 021.316.31.34

Fax: 021.316.31.31

021.310.23.57, 021.316.31.33

Cod fiscal: 10464660

E-mail: ces@ces.ro

www.ces.ro

Membru fondator al Asociației Internaționale a Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare (AICESIS)
Membru al Uniunii Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare Francofone (UCESIF)

„Consiliul Economic și Social este organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare.” (Art. 141 din Constituția României revizuită)

Nr. 6248/22.10.2025

Biroul permanent al Senatului

Sp. 424 / 28.10.2025

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea

și completarea Legii concurenței nr.21/1996

(b474/03.10.2025)

În temeiul art. 2 alin. (1) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și art. 11 lit. a) din Regulamentul de organizare și funcționare, Consiliul Economic și Social a fost sesizat cu privire la avizarea *propunerii legislative pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr.21/1996 (b474/03.10.2025)*.

Biroul permanent al Senatului

494 / 10.11.2025

CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

În temeiul art. 5 lit. a) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în ședința din data de 22.10.2025, desfășurată online, conform prevederilor Hotărârii Plenumului nr.86/17.05.2022, avizează **NEFAVORABIL** prezentul proiect de act normativ, cu următoarea **motivare**:

- propunerea legislativă adaugă noi cerințe de reglementare neclare și excesive, afectând mediul de afaceri (producători, retaileri, dar și tot lanțul de societăți comerciale care își desfășoară activitatea în domeniile producției și comerțului alimentar și non-alimentar);
- o asemenea măsură ar putea afecta direct furnizorii români care produc marca proprie și ar putea reduce și mai mult competitivitatea întreprinderilor din România pe piața internațională, conducând în mod firesc la diminuarea investițiilor directe pe piața

românească, precum și la reorganizări ale producătorilor locali care produc aceste produse în mod curent;

➤ cu titlu preliminar, atragem atenția asupra următoarelor aspecte de ordin general:

- instrumentul de motivare și prezentare a propunerii legislative nu respectă exigențele Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, propunerea legislativă nefiind motivată în mod corespunzător;
- funcționarea piețelor pe baza unor mecanisme concurențiale nedistorsionate reprezintă un obiectiv principal al cadrului legal al Uniunii Europene. Prin urmare, orice inițiativă a unui stat membru de reglementare a activității comerciale a întreprinderilor ar trebui să aibă în vedere efectele pe care le-ar putea produce pe piață, atât la nivel național, cât și la nivelul pieței interne a Uniunii Europene, în așa fel încât mediul concurențial să nu fie distorsionat, iar instituirea unor măsuri restrictive să fie în concordanță cu principiile stabilite în materia concurenței la nivelul Uniunii Europene;
- marca proprie, pe lângă faptul că asigură o varietate de produse pe piață, contribuie la producția autohtonă, la asigurarea unui nivel echilibrat al prețurilor (îndeosebi al prețurilor la alimente), prevenind chiar un efect al inflației ce ar putea să depășească cu mult cotele actuale;

➤ aspecte privind reglementările în materia concurenței și tehnica legislativă:

- art. 5 alin. (1) din Legea concurenței nr. 21/1996 este redactat similar prevederilor art. 101 din Tratatul pentru Funcționarea Uniunii Europene pentru a se realiza o armonizare completă a prevederii naționale cu cea existentă la nivelul Uniunii Europene și pentru a se asigura aplicarea unitară a legislației în materie de concurență, în legătură cu care există competență exclusivă a Uniunii Europene:
 - art. 5 din Legea concurenței nr. 21/1996: „(1) Sunt interzise orice înțelegeri între întreprinderi, decizii ale asocierilor de întreprinderi și practici concertate, care au ca obiect sau au ca efect împiedicarea, restrângerea ori denaturarea concurenței pe piața românească sau pe o parte a acesteia (...)”;
 - art. 101 din Tratatul pentru Funcționarea Uniunii Europene: „(1) Sunt incompatibile cu piața internă și interzise orice acorduri între întreprinderi, orice decizii ale asocierilor de întreprinderi și orice practici concertate care pot afecta comerțul dintre statele membre și care au ca

obiect sau efect împiedicarea, restrângerea sau denaturarea concurenței în cadrul pieței interne (...)”;

- scopul normelor citate mai sus, reglementate de Legea concurenței, este acela de a reglementa faptele de natură anticoncurențială, prin armonizarea cu cadrul stabilit de art. 101 din Tratatul pentru Funcționarea Uniunii Europene în materia concurenței. Din acest punct de vedere, subliniem faptul că, în materia concurenței, Uniunea Europeană deține o competență exclusivă de reglementare, statele membre neputând suplimenta sau amenda cadrul național cu privire la reglementările în domeniul concurenței în sens contrar normelor europene;
- prin inițiativa legislativă se propune introducerea unor noi fapte de natură contravențională, care nu reprezintă fapte anticoncurențiale în sensul înțelegerilor/ practicilor concertate și nici al abuzului de poziție dominantă, reglementate conform art. 101-102 din Tratatul pentru Funcționarea Uniunii Europene și art. 5-6 din Legea concurenței nr. 21/1996;
- conform textului propus, pare că se impune operatorilor economici o limitare ce vizează oferta/ portofoliul de produse comercializat în România (i.e. să nu vândă mai mult de 20% din produse sub marca proprie), însă din cauza excesivității sale ce nu suportă scrierea sa într-o manieră legală și legitimă, precum și a tehnicii legislative deficitare, textul propus generează multiple probleme de interpretare. Din formularea „*comercianții (...) limitează*” s-ar putea interpreta, în coroborare cu celelalte fapte reglementate de Legea concurenței și prin raportare la scopul acestei legi, că este interzis comercianților să limiteze comercializarea la cota de 20%. Textul este formulat în termeni echivoci, în particular cu privire la definirea conceptului de „*volum de vânzări*” care, prin raportare la „*valoarea totală a produselor comercializate*” se confundă cu noțiunea de cifră de afaceri, precum și cu privire la asocierea imprecisă și inoperabilă dintre „*limitarea cotei mărcilor proprii*” cu „*operațiunea de concentrare economică*”;
- din propunerea legislativă nu transpare o activitate de documentare și analiză științifică, pentru cunoașterea temeinică a realităților economico-sociale care urmează să fie reglementate, a istoricului legislației din acel domeniu, precum și a eventualelor reglementări similare din statele membre UE, nici cu compatibilitatea cu reglementările comunitare în materie;
- având în vedere că scopul Legii concurenței este de a stabili interdicții privind limitarea comercializării de produse, este complet neclar și arbitrar textul

propunerii legislative, care limitează posibilitatea operatorilor economici de a comercializa produse sub marcă proprie într-o proporție mai mare de 20% din volumul anual;

- din punct de vedere concurențial, propunerea legislativă reprezintă o intervenție gravă și flagrantă asupra normelor aplicabile în domeniul concurenței, prin faptul că:
 - aduce atingere libertății economice, care este de esența liberei concurenței;
 - limitează activitatea operatorilor economici și libertatea de a-și stabili portofoliul de produse și strategia comercială – aspect care, de altfel, reprezintă o faptă anticoncurențială dacă ar fi decisă de operatorii economici în mod concertat / în cadrul unei înțelegeri;
 - modifică arbitrar structura pieței la nivelul ofertei de produse, denaturând concurența între jucători și prejudiciind implicit consumatorii atât prin limitarea accesului lor la produse mai ieftine / mai competitive, cât și prin restricționarea accesului la produse care pot fi achiziționate doar din anumite lanțuri de magazine;
- suplimentar, propunerea legislativă face trimitere și la completarea prevederilor din Legea concurenței referitoare la concentrări economice (aspecte de asemenea aliniate deja legislației UE), deși nu se înțelege cum limitarea comercializării anumitor produse ar putea constitui sau conduce la o concentrare economică în sensul Legii concurenței;
- textul propus contravine flagrant nu doar faptelor anticoncurențiale reglementate la nivel național și european privind interdicția limitării comerțului, cât și art. 8 din Legea concurenței, care interzice măsurile autorităților publice (centrale sau locale) care restrâng, împiedică sau denaturează concurența, precum: a) limitarea libertății comerțului sau autonomiei întreprinderilor; b) stabilirea de condiții discriminatorii pentru activitatea întreprinderilor. Or, orice ingerință a statului și/sau autorităților asupra pieței și concurenței libere nu poate avea loc decât în situații cu totul excepționale și pentru o durată limitată, intervenția trebuind a fi justificată obiectiv de necesitatea de a corecta mecanismele pieței și de a proteja consumatorul final. În cazul de față nu există nici caracter excepțional și nici nevoia de a interveni pentru a proteja consumatorii, efectele pe care le-ar genera măsura fiind chiar contrare;

➤ *aspecte privind efectele negative asupra liberei concurențe și a consumatorilor:*

Pentru a aprecia efectele restricțiilor asupra comercializării mărcilor proprii, este necesar să se țină cont de următoarele diferențe între produsele marcă proprie și produsele de marcă ale producătorilor (marcă independentă):

- producătorii de produse marcă proprie au, de obicei, nevoie de mai multă asistență – în special sub formă de know-how – din partea comercianților cu amănuntul pentru a putea produce articolele conform cerințelor clienților (de exemplu: furnizarea de instrucțiuni aferente standardelor de calitate și conformitate pe care produsele marcă proprie trebuie să le îndeplinească, asistență în dezvoltarea propriu-zisă a conceptului de produs marcă proprie). Astfel, în acest mod, furnizorul de produse marcă proprie poate accesa know-how cu privire la noi procedee de producție/fabricare;
- oferta unei mari varietăți de produse marcă proprie din alte regiuni sau țări necesită know-how despre produsele regionale din acele regiuni sau țări. De exemplu, oferirea uleiului de măsline grecesc marcă proprie (produs care indică un raport foarte bun calitate – preț pentru consumatori) necesită know-how grecesc local privind producția de ulei de măsline pentru ca retailerul să se asigure că produsul marcă proprie respectă standarde înalte. Acest lucru oferă comercianților cu amănuntul multinaționali, stabiliți în multe locații geografice diferite și implicați în producția de produse marcă proprie în acele locații, capacitatea de a oferi produse marcă proprie regionale care acoperă o mare varietate de locații geografice;
- comercianții cu amănuntul investesc sume substanțiale pentru a se asigura că produsele lor marcă proprie sunt de înaltă calitate. Ca rezultat al unui proces complex și laborios de definire și dezvoltare a produsului, multe dintre mărcile proprii concurează direct cu mărci independente bine stabilite. Produsele marcă proprie sunt, de obicei, considerate a avea raporturi excepționale calitate - preț. Din punctul de vedere al comerciantului cu amănuntul, marca proprie este un simbol al capacității sale de a inova constant și de a oferi consumatorilor o gamă largă de produse de înaltă calitate la un preț accesibil;
- în susținerea efectului negativ pe care l-ar genera adoptarea prezentei propuneri legislative, evidențiem și avantajele pe care le prezintă produsele marcă proprie:
 - pentru producător – producția de articole marcă proprie poate asigura o creștere substanțială a veniturilor producătorilor, prin costuri unitare de producție mai mici (economii de scară), producătorii mici și mijlocii putând concura mai eficient în piață cu producătorii mari de produse de

brand consacrate. Totodată, acești producători pot obține marje mai bune pentru propriile produse de brand;

- pentru consumatori – produsele marcă proprie sunt, de obicei, mai accesibile decât variatele lor de brand, oferind economii directe consumatorilor în condiții de calitate similară. De asemenea, comercianții cu amănuntul efectuează studii de piață pentru a crea produse de marcă proprie care să răspundă direct nevoilor și preferințelor specifice ale clienților lor țintă, putând oferi produse unice, exclusive pentru un anumit magazin. Astfel, consumatorii au acces la articole care nu sunt disponibile în altă parte;
- limitarea comercializării de produse marcă proprie poate conduce la efecte negative severe asupra pieței din România nu doar pe termen scurt, ci și pe termen mediu și lung. Cele mai semnificative efecte includ următoarele:
 - creșterea prețurilor pentru consumatori, inclusiv în cazul produselor alimentare și al produselor de strictă necesitate, ca urmare a creșterii cererii pentru produsele marcă independentă (care deja pot avea prețuri mai ridicate decât produsele marcă proprie). Analiza realizată de Consiliul Concurenței în scopul realizării Raportului Sectoare Cheie 2024 evidențiază faptul că produsele de marcă proprie tind să fie mai ieftine (costuri de achiziție și prețuri de vânzare la raft mai mici). Prin urmare, limitarea acestor produse marcă proprie poate afecta în mod direct consumatorul;
 - creșterea costurilor de aprovizionare cu produse marcă proprie (pe întreg lanțul de producție - distribuție) și implicit creșterea prețurilor cu amănuntul (în condițiile unor volume semnificativ mai mici, nu vor putea fi efectuate economii de scară și reduceri ale costurilor de producție);
 - creșterea potențială a dependenței consumatorilor față de branduri (mărci independente);
 - produsele marcă independentă comercializate în România sunt produse într-un procent mai ridicat în afara României, spre deosebire de produsele marcă proprie – conform Analizei realizate de Consiliul Concurenței în scopul realizării Raportului Sectoare Cheie 2024, procentul bunurilor fabricate în România fiind mai mare în cazul mărcilor proprii (65,5%), prin comparație cu situația observată la nivelul mărcilor furnizorilor (63,5%). Practic produsele marcă proprie sunt, de obicei, produse de IMM-uri locale, iar propunerea legislativă ar conduce, astfel, la scăderea veniturilor

înregistrate de societăți înregistrate în România și la probleme serioase ce țin de producție și de sustenabilitatea unui astfel de producător, ce acționează în calitate de furnizori de marcă proprie, fără ca acest aspect să conducă la creșterea comercializării produselor autohtone, ci a celor fabricate în afara României;

- afectarea unor supermagazine și hipermagazine de tip discounter, al căror model de afaceri se bazează pe un mix de produse marcă proprie și marcă independentă care să asigure prețuri și calitate avantajoase pentru consumatori și care vor fi nevoiți fie să își schimbe substanțial modelul de afaceri practicat (în detrimentul consumatorilor), fie să iasă de pe piață ca efect al restrângerii capacității acestora de a concura. În cazul acestor producători și comercianți, interdicția echivalează cu o măsură cu efect echivalent, respectiv o măsură ce este contrară legislației UE și o încălcare a obligațiilor aplicabile în temeiul Regulamentului (UE) nr. 1308/2013 de instituire a unei organizări comune a piețelor produselor agricole;
- un număr semnificativ de comercianți, în special cei din sectorul alimentar (supermarketuri, hipermarketuri), au dezvoltat, de-a lungul timpului, propriile lor facilități de producție sau de procesare pentru anumite categorii de produse marca proprie. Acestora li se adaugă producătorii naționali care aleg să elimine intermediarii și să ajungă direct la consumator prin propriile lor puncte de desfacere și, astfel, limitarea comercializării mărcilor proprii echivalează cu o intervenție directă și nejustificată în activitatea economică de producție și de comercializare. Restricționarea mărcilor proprii ar sancționa comerciantul tocmai pentru că și-a optimizat lanțul valoric și a devenit un producător eficient, în pofida principiului economic de recompensare a eficienței, nu de limitare;

➤ aspecte privind încălcarea art. 34 din Tratatul pentru Funcționarea Uniunii Europene privind libera circulație a mărfurilor:

- limitarea comercializării de produse marcă proprie afectează nu doar libera concurență, ci afectează și libera circulație a mărfurilor, reprezentând o măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative între statele membre care încalcă art. 34 din Tratatul pentru Funcționarea Uniunii Europene;
- în acest sens, jurisprudența constantă a Curții de Justiție a Uniunii Europene statuează că practicile de comercializare intră totuși sub incidența art. 34 din Tratatul pentru Funcționarea Uniunii Europene dacă se aplică tuturor operatorilor relevanți care își desfășoară activitatea pe teritoriul național și nu

afectează în același mod, în drept și în fapt, comercializarea produselor autohtone și a celor provenind din alte state membre;

- pe baza celor de mai sus, în măsura în care limitarea cuprinsă în propunerea legislativă este susceptibilă să conducă la un efect diferențiat al vânzării produselor autohtone față de vânzarea produselor din alte state membre înseamnă că acestea intră sub incidența art. 34 din Tratatul pentru Funcționarea Uniunii Europene, iar limitarea impusă prin propunerea legislativă determină încălcarea acestor reguli;
 - propunerea legislativă încalcă Carta Drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europene, în particular normele aplicabile în materie de libertate de a desfășura o activitate comercială, dreptul de proprietate și egalitatea în fața legii;
 - având în vedere cele ce precedă, adoptarea propunerii legislative ar putea distorsiona grav concurența, ar limita libertatea comercială a întreprinderilor și nu este conformă cu principiile pieței libere și concurenței loiale, afectând echilibrul cererii și ofertei pe piață;
- în concluzie, propunerea legislativă este ambiguă și poate conduce la implementarea eronată a acesteia;
- în plus, propunerea legislativă poate să încalce Constituția, limitând libertatea economică a antreprenorului, deoarece îi condiționează acestuia dreptul de a stabili ce produse vinde și în ce cantități, în funcție de strategia sa de business și de raportul cerere-ofertă;
- prin impunerea unei cote maxime arbitrare, statul român ar limita în mod direct dreptul comercianților de a-și structura oferta și de a adopta strategii comerciale proprii, fără o justificare obiectivă și proporțională cu scopul declarat al reglementării;
- stabilirea unui plafon fix de 20% pentru produsele sub marcă proprie nu se bazează pe o evaluare a condițiilor reale ale pieței și ar putea conduce la distorsionarea mecanismelor concurențiale, afectând atât operatorii economici, cât și consumatorii, prin reducerea diversității ofertei și potențialul creșterii prețurilor.

Președinte,

Sterică FUDULEA
Digitally signed
by Fudulea
Sterica
Date:
2025.10.24
13:07:50 CEST

