



CONSILIUL CONCURENȚEI
REGISTRATURA GENERALĂ

RG / 12880 / 24.08.2026

CONSILIUL
CONCURENȚEI
ROMÂNIA



Domnului Secretar General Mario Ovidiu OPREA

SENATUL ROMÂNIEI
PARLAMENTUL ROMÂNIEI

Calea 13 Septembrie 1-3, București, cod poștal 050711

429. 24.08.2026

Subiect: Adresa dumneavoastră cu nr. XXXV 3430/22.07.2026 înregistrată la Consiliul Concurenței cu nr. RG/12880/22.07.2026 (Cazul nr. 2602123)

Biroul permanent al Senatului
537. 2.09.2026

Stimate domnule Secretar General,

Ca urmare a adresei dumneavoastră mai sus menționată, prin care solicitați opinia Consiliului Concurenței cu privire la *Propunerea privind codul sursă deschis și reutilizarea soluțiilor și componentelor digitale în sectorul public (b429/30.06.2026)*, denumită, în continuare, „*Propunerea legislativă*”, vă comunicăm următoarele:

În urma analizării *Propunerii legislative*, din perspectiva impactului asupra mediului concurențial, formulăm următoarele observații și recomandări.

I. Considerații generale

Consiliul Concurenței apreciază că obiectivele urmărite prin propunerea legislativă, respectiv promovarea interoperabilității, facilitarea reutilizării soluțiilor digitale dezvoltate din fonduri publice, creșterea portabilității și reducerea dependenței tehnologice față de un anumit furnizor, sunt, în principiu, de natură să producă efecte favorabile asupra concurenței.

În particular, obligațiile privind documentarea soluțiilor, portabilitatea datelor, posibilitatea migrării către un alt furnizor, utilizarea interfețelor documentate, precum și asigurarea condițiilor tehnice necesare operării, întreținerii și modificării soluțiilor digitale pot contribui la reducerea costurilor de schimbare a furnizorului și a avantajului de *incumbency* al dezvoltatorului inițial. În acest sens, proiectul poate facilita contestabilitatea contractelor ulterioare de mentenanță, dezvoltare și operare și poate reduce riscul apariției unor situații de tip *vendor lock-in*.

Cu toate acestea, anumite mecanisme instituite prin proiect sunt susceptibile, în lipsa unei calibrări corespunzătoare, să producă și efecte restrictive asupra concurenței, în special prin diminuarea numărului de operatori interesați să participe la procedurile de achiziție publică, creșterea costurilor de participare și reducerea stimulentele pentru inovare.

Din această perspectivă, se apreciază necesară asigurarea unui echilibru între obiectivul legitim al reutilizării și deschiderii soluțiilor digitale finanțate din fonduri publice și menținerea unei concurențe efective pentru dezvoltarea și furnizarea acestora.

II. Obligația de publicare a codului sursă și dobândirea drepturilor necesare publicării

Potrivit art. 11 și art. 12 din propunerea legislativă, codul sursă aferent soluțiilor digitale dezvoltate din fonduri publice urmează să fie publicat sub licențe *open-source*, iar entitățile publice trebuie să asigure, prin documentațiile de atribuire și clauzele contractuale, dobândirea sau utilizarea drepturilor necesare pentru publicarea acestuia. Art. 17-19 instituie, suplimentar, obligații privind predarea codului sursă, a documentației, componentelor, licențelor, mecanismelor de migrare și a altor elemente tehnice.

Din perspectiva concurenței, aceste obligații pot contribui la reducerea dependenței autorității contractante față de furnizorul inițial și pot facilita accesul unor furnizori alternativi la contractele ulterioare de mentenanță sau dezvoltare.

Totuși, o obligație formulată în termeni generali de dobândire a drepturilor necesare publicării *open-source* poate afecta modelul economic al operatorilor care utilizează în cadrul proiectelor publice componente, module, biblioteci, arhitecturi sau alte elemente software dezvoltate anterior și reutilizate în cadrul mai multor produse sau proiecte.

În măsura în care participarea la o procedură de achiziție ar presupune acordarea unor drepturi extinse asupra unor asemenea active proprii sau modificarea semnificativă a arhitecturii soluției pentru a permite publicarea acesteia, există riscul ca unii operatori să decidă să nu participe la procedură. Efectul poate fi cu atât mai relevant în cazul operatorilor care dețin tehnologii sau componente proprii inovatoare și pentru care posibilitatea reutilizării acestora în alte proiecte constituie un element important al modelului de afaceri.

În consecință, obligația poate conduce, în anumite circumstanțe, la:

- reducerea numărului de ofertanți și, implicit, a presiunii concurențiale în cadrul procedurilor de achiziție;
- majorarea prețurilor oferite, prin includerea costului economic asociat acordării unor drepturi suplimentare asupra proprietății intelectuale;
- descurajarea utilizării în proiectele publice a unor tehnologii proprietare inovatoare;
- diminuarea stimulentele operatorilor pentru investiții în cercetare și dezvoltare destinate proiectelor din sectorul public.

În vederea limitării acestor efecte, apreciem necesară delimitarea expresă între **componentele dezvoltate în mod specific în executarea contractului și finanțate din fonduri publice (*foreground IP*)** și **componentele, tehnologiile, bibliotecile, instrumentele și know-how-ul dezvoltate anterior sau independent de contract (*background IP*)**.

Obligația de publicare ar trebui să privească, cu prioritate, codul și componentele dezvoltate specific în cadrul contractului, fără a impune, ca regulă, publicarea ori transferarea drepturilor asupra elementelor preexistente ale furnizorului, în măsura în care interoperabilitatea, portabilitatea și posibilitatea preluării soluției de către un alt operator pot fi asigurate prin măsuri mai puțin restrictive.

De asemenea, în cazul proiectelor finanțate numai parțial din fonduri publice, ar trebui analizată oportunitatea unei aplicări proporționale a obligațiilor instituite prin proiect.

III. Reutilizarea cu prioritate a soluțiilor digitale existente

Art. 15 instituie obligația entităților publice de a reutiliza cu prioritate soluțiile sau componentele reutilizabile existente, iar art. 16 prevede că, anterior inițierii unei proceduri de achiziție publică ce include dezvoltare software, entitatea trebuie să verifice Catalogul național de reutilizare. În situația existenței unei soluții reutilizabile „adecvate”, entitatea are obligația de a o reutiliza, cu excepția cazului în care justifică motivat neutilizarea acesteia.

Obiectivul evitării finanțării repetate din fonduri publice a unor soluții identice sau similare este legitim și poate conduce la utilizarea mai eficientă a resurselor publice.

Cu toate acestea, din perspectiva concurenței, caracterul obligatoriu al principiului *reuse first* necesită o definiție suficient de riguroasă a noțiunii de „soluție reutilizabilă adecvată”.

În lipsa unor criterii clare, există riscul ca simpla existență a unei soluții în Catalogul național de reutilizare să conducă la reutilizarea acesteia în detrimentul organizării unei proceduri competitive, inclusiv atunci când pe piață sunt disponibile soluții mai eficiente, mai performante sau mai inovatoare.

O astfel de aplicare ar putea determina reducerea structurală a cererii contestabile pe piața serviciilor și soluțiilor IT destinate sectorului public și, pe termen lung, ar putea reduce oportunitățile de intrare și dezvoltare pentru furnizorii alternativi.

Din această perspectivă, apreciem că evaluarea caracterului „adecvat” al unei soluții ar trebui să presupună o analiză comparativă documentată, care să includă cel puțin:

- gradul de îndeplinire a necesităților funcționale;
- compatibilitatea tehnică și interoperabilitatea;
- nivelul de securitate;
- performanța și scalabilitatea;
- costurile de adaptare și integrare;
- costurile de mentenanță și actualizare;
- costul total pe ciclul de viață al soluției (*total cost of ownership*);
- posibilitatea dezvoltării ulterioare și riscul de obsolescență tehnologică;
- existența pe piață a unor alternative susceptibile să ofere un raport calitate-preț superior.

În consecință, recomandăm ca reutilizarea unei soluții existente să nu opereze ca o prezumție absolută în favoarea acesteia, ci să fie condiționată de demonstrarea faptului că reutilizarea reprezintă, în circumstanțele concrete, alternativa eficientă din punct de vedere economic și tehnic.

IV. Standarde deschise, interoperabilitate și neutralitate tehnologică

Principiul interoperabilității prin standarde deschise și interfețe documentate, prevăzut de art. 3 lit. c) și dezvoltat prin art. 21 și art. 22, este apt să genereze efecte favorabile asupra concurenței, prin facilitarea integrării unor produse provenind de la furnizori diferiți și prin reducerea costurilor asociate schimbării furnizorului.

Cu toate acestea, este important ca standardele, formatele, licențele acceptate și criteriile de compatibilitate care urmează să fie stabilite prin normele metodologice să nu conducă la favorizarea anumitor tehnologii, modele de dezvoltare sau categorii de furnizori.

Cerințele tehnice ar trebui formulate, pe cât posibil, într-o manieră **neutră tehnologic, obiectivă și orientată către performanță și rezultat**, permițând utilizarea unor soluții echivalente care ating obiectivele urmărite de legiuitor.

Această abordare este în concordanță și cu principiile aplicabile achizițiilor publice, care impun egalitatea de tratament, nediscriminarea, transparența și proporționalitatea și urmăresc evitarea specificațiilor tehnice susceptibile să creeze obstacole nejustificate în calea deschiderii achizițiilor către concurență.

În consecință, recomandăm introducerea expresă, în cadrul normelor metodologice sau chiar la nivelul legii, a principiului neutralității tehnologice și a posibilității utilizării unor soluții echivalente din punct de vedere funcțional și tehnic.

V. Costurile de conformare și accesul IMM-urilor la achizițiile publice

Obligațiile prevăzute de art. 17-20 privind documentarea tehnică și operațională, istoricul versiunilor, lista componentelor software și a licențelor, elementele necesare construirii și implementării soluției, mecanismele de portabilitate și migrare, precum și rapoartele de testare și verificare sunt, individual, de natură să faciliteze interoperabilitatea și schimbarea furnizorului.

Cu toate acestea, efectul cumulativ al acestor obligații poate determina costuri fixe semnificative de conformare.

Impactul acestor costuri nu este neapărat uniform asupra operatorilor economici. Operatorii de dimensiuni mari pot dispune deja de procese standardizate și de resurse juridice, tehnice și administrative destinate îndeplinirii unor asemenea cerințe, în timp ce, pentru întreprinderile mici și mijlocii sau pentru întreprinderile nou-intrate pe piață, costurile respective pot reprezenta o proporție semnificativ mai mare din valoarea proiectului.

Prin urmare, cerințele excesiv de împovărătoare sau aplicate uniform, indiferent de valoarea și complexitatea contractului, pot constitui o barieră suplimentară în calea participării anumitor operatori la achizițiile publice.

Recomandăm, în consecință, ca normele metodologice să prevadă **gradarea obligațiilor de conformare în funcție de valoarea, natura, complexitatea și caracterul critic al soluției digitale**, astfel încât sarcina administrativă și tehnică impusă furnizorilor să rămână proporțională cu obiectivul urmărit.

VI. Regimul excepțiilor

Art. 14 alin. (1) lit. c) permite exceptarea de la publicarea integrală în cazul componentelor asupra cărora terții dețin drepturi de proprietate intelectuală care nu permit publicarea, dacă acestea nu pot fi înlocuite sau dacă drepturile necesare publicării nu pot fi dobândite „în condiții rezonabile”.

Existența unui mecanism de exceptare este necesară și poate limita o parte dintre efectele restrictive identificate anterior.

Cu toate acestea, sintagma „condiții rezonabile” lasă o marjă importantă de apreciere autorității competente. În măsura în care operatori aflați în situații comparabile ar beneficia de un tratament diferit în ceea ce privește acordarea excepției, aceasta ar putea influența costul participării lor la procedurile de achiziție și, implicit, condițiile concurențiale.

Pentru evitarea unor asemenea situații, recomandăm stabilirea prin lege sau prin normele metodologice a unor **criterii obiective, transparente, nediscriminatorii și verificabile** pentru aprecierea caracterului rezonabil al condițiilor de dobândire a drepturilor și pentru acordarea excepțiilor.

Totodată, procedura ar trebui să permită soluționarea cererilor într-un termen suficient de scurt pentru a nu genera incertitudine pentru operatorii economici în etapa pregătirii și depunerii ofertelor.

VII. Evaluarea impactului concurențial al aplicării legii

Având în vedere caracterul de noutate al mecanismelor propuse și potențialul acestora de a modifica structura cererii publice de servicii și soluții IT, considerăm oportună monitorizarea efectelor produse după intrarea în vigoare a legii.

În acest sens, raportarea anuală prevăzută de art. 26 ar putea include, pe lângă indicatorii referitori la reutilizarea soluțiilor și economiile realizate, indicatori privind funcționarea concurenței în cadrul achizițiilor publice relevante, precum:

- evoluția numărului mediu de ofertanți;
- ponderea procedurilor în care a fost depusă o singură ofertă;
- participarea IMM-urilor;
- evoluția valorii ofertelor în raport cu valoarea estimată;
- numărul situațiilor în care operatorii economici au invocat incompatibilități între cerințele de publicare și drepturile asupra unor componente proprietare;
- numărul achizițiilor la care s-a renunțat ca urmare a reutilizării unei soluții existente.

Acești indicatori ar permite identificarea eventualelor efecte neintenționate asupra concurenței și, dacă este necesar, recalibrarea cadrului normativ.

VIII. Concluzie

În concluzie, Consiliul Concurenței apreciază că obiectivele Propunerii legislative privind creșterea interoperabilității, portabilității și reutilizării soluțiilor digitale, precum și prevenirea dependenței tehnologice față de un anumit furnizor sunt, în principiu, compatibile cu obiectivul menținerii unei concurențe efective și pot produce efecte proconcurențiale, în special pe piețele serviciilor de mentenanță, dezvoltare și operare ulterioară a soluțiilor informatice.

Cu toate acestea, pentru ca beneficiile urmărite să nu fie contrabalansate de reducerea participării operatorilor economici la achizițiile publice, creșterea barierelor de intrare sau diminuarea stimulentele pentru inovare, considerăm necesară revizuirea și clarificarea anumitor prevederi ale proiectului, în special în ceea ce privește:

1. delimitarea între componentele dezvoltate specific din fonduri publice și proprietatea intelectuală preexistentă a furnizorului;
2. definirea criteriilor în baza cărora o soluție reutilizabilă este considerată „adekvată” și aplicarea principiului reutilizării cu prioritate;
3. garantarea neutralității tehnologice și a posibilității utilizării unor soluții echivalente;
4. aplicarea proporțională a obligațiilor de conformare, inclusiv în raport cu dimensiunea și complexitatea proiectului;
5. stabilirea unor criterii obiective și nediscriminatorii pentru acordarea excepțiilor de la obligația de publicare.

Asigurându-vă de întreaga noastră colaborare, vă stăm la dispoziție pentru orice alte detalii sau informații suplimentare.

Cu deosebită considerație,

Bogdan M. CHIRIȚOIU

Președinte

Digitally signed by Bogdan
Marius Chiritoiu
Date: 2026.08.24 14:35:56 +0200

