



## 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

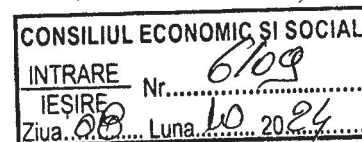
www.ces.ro

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)

Biroul permanent al Senatului

Bp. 459 / 14.10.2024



AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr.11/1991 privind combaterea concurenței neloiale, cu modificările și completările ulterioare, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr.21/1996, cu modificările și completările ulterioare, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr.81/2022 privind practicile comerciale neloiale dintre întreprinderi în cadrul lanțului de

aprovizionare agricol și alimentar (b459/17.09.2024)

Biroul permanent al Senatului

548 / 28.10.2024

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 nr.11/1991 privind combaterea concurenței neloiale, cu modificările și completările ulterioare, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr.21/1996, cu modificările și completările ulterioare, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr.81/2022 privind practicile comerciale neloiale dintre întreprinderi în cadrul lanțului de aprovizionare agricol și alimentar (b459/17.09.2024).*

## 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 8.10.2024, desfășurată online, conform prevederilor Hotărârii Plenului nr.86/17.05.2022, avizează **NEFAVORABIL** prezentul proiect de act normativ, cu următoarea **motivare**:

- modificările propuse prin propunerea legislativă încalcă atât normele naționale, cât și pe cele europene în materie de libertate economică și piață internă. Din această

perspectivă, modificările au efectul de a extinde posibilitatea autorităților publice de a interveni în mecanismele economice într-un mod excesiv și nejustificat, fapt ce poate declanșa o procedură de infringement. Totodată, sunt încălcate principiile generale privind previzibilitatea interpretării legii, ceea ce conduce la un risc de declarare a prevederilor propuse ca fiind neconstituționale;

- din perspectiva încălcării libertății desfășurării comerțului prin ingerințele în relația contractuală între întreprinderi și în autonomia agenților economici de a-și stabili propria politică comercială, se pot remarca următoarele:
  - clauza care impune ca toate adaosurile să fie egale aduce atingere principiului autonomiei comerciantului, intervenind în politica comercială a acestuia și, mai mult, ar conduce la cunoașterea de către toți furnizorii a prețului de achiziție la nivelul comerciantului și la descifrarea profitabilității de la un comerciant partener la altul. Or, acest ultim aspect contravine în mod vădit normelor de concurență instituite prin Legea Concurenței nr. 21/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Nu va mai putea fi aplicat principiul conform căruia fiecare comerciant își stabilește în mod unilateral prețul de revânzare și, implicit, cel al unei economii de piață libere, care să încurajeze concurența, aspecte care ar fi în detrimentul clienților. De asemenea, o astfel de măsură este imposibil de aplicat și din perspectiva faptului că produse din aceeași categorie pot avea, de exemplu, gramaje sau volume diferite, ceea ce implică costuri diferite în raport cu valoarea și împachetarea produsului și ar contravine metodologiei de calcul al unei societăți în ceea ce privește costul direct și indirect. Mai mult, o astfel de măsură ar duce la denaturarea pieței, prin acordarea de către legiuitor a unor avantaje evidente celor care fabrică anumite produse, fără nicio altă corelare cu prețul oferit, cu nevoia de a avea acel produs etc.;
  - refuzul de furnizare a unor informații privind stocurile/ rulajele produselor furnizorului, precum și punctul referitor la nerespectarea clauzelor contractuale, țin de relația comercială dintre părți și nu ar trebui să facă obiectul unei reglementări;
  - cu privire la definirea acțiunii de nerespectare a clauzelor contractuale privind plata, achiziția sau furnizarea drept practică de concurență neloială, subliniem faptul că neplata poate fi cauza unor neînțelegeri născute între comercianții aflați în raporturi contractuale cu privire la calitatea produsului, termenii de livrare, comanda incompletă, garanția produsului, împrejurări în care poate opera inclusiv compensația de drept a datoriilor reciproce, deci actele normative din



domeniul civil și fiscal nu impun neapărat o plată ori livrare efectivă. Neplata poate fi generată de omisiunea de bună credință a comerciantului însă, de regulă, contractele cuprind dispoziții penalizatoare pentru nerespectarea termenilor și condițiilor de plată ori alte situații similare. Atât neplata, cât și lipsa furnizării ori livrării unor servicii, după caz produse, pot fi consecința unei stări de insolvabilitate a comerciantului căzut în obligație exigibilă, și nicidecum intenția acestuia de a cauza colaboratorului său prejudicii de natura concurenței neloiale. Prin urmare, nerespectarea clauzelor privind plata, achiziția ori furnizarea reprezintă strict o neîndeplinire a obligațiilor contractuale, ce conduc la răspunderea civilă contractuală ori delictuală, după caz, în sarcina celui care a înțeles să nu își onoreze obligația la termen, împrejurare reglementată prin Codul Civil;

- prin interzicerea încetării nejustificate a relațiilor comerciale se stabilește practic o situație de neaplicare a prevederilor din Codul Civil cu privire la denunțarea unilaterală a contractelor, astfel cum aceasta ar fi agreată de "întreprinderile partenere" în contractele lor comerciale;
- sancționarea refuzului/ limitării refuzului listării și comercializării produselor alimentare fără aditivi impune practic în sarcina retailerilor o obligație generală și necondiționată de a lista și comercializa un anumit tip de produse indiferent dacă sunt îndeplinite condițiile pentru listarea acestora, precum și indiferent de condițiile comerciale negociate de părți.
- se observă o suprapunere cu alte acte normative în vigoare și generarea unor neclarități legislative:
  - includerea, în definiția noțiunii de uzanțe cinstite, a referirii la interesele legitime ale oricărui participanți la piață, în coroborare cu aducerea, în acest cadru normativ a consumatorului, ca și participant la piață lărgiște sfera de aplicare avută în vedere de legiuitor pentru acest act normativ (și anume relațiile de tip *business to business*, respectiv protejarea unor întreprinderi de acțiuni incorecte săvârșite de alte întreprinderi), interferând în acest fel cu un cadru normativ deja existent, vast și incoerent, care vizează protejarea consumatorului prin practici incorecte: Legea nr. 363/2007, Ordonanța Guvernului nr. 21/1991 etc.. O astfel de extindere, în contextul în care interesele consumatorului sunt, în mod direct, avute în vedere de legislația incidentă în domeniul protecției consumatorului, legislație care identifică ca și autorități și organe de implementare instituții diferite de cele competente în baza Legii nr. 11/1991, este de natură să producă și mai multe disfuncționalități și incoerență în aplicarea legii decât există deja.

- nu se înțelege intenția de abrogare a tuturor punctelor (2-8) din cadrul art. 21: s-a dorit eliminarea punctului 3) care este de natura a clarifica faptul ca protecția intereselor consumatorilor se asigura potrivit prevederilor Legii nr. 363/2007, nefăcând obiectul acestui act normativ. Pentru argumentele deja expuse mai sus, acest lucru nu ar trebui sa fie acceptat. În schimb, în ceea ce privește celelalte puncte, este neclar care este argumentul pentru care sunt eliminate, întrucât ele sunt de natura sa clarifice câmpul de aplicare al Legii nr. 11/1991 și să elimine eventuale incoerente și dificultăți în interpretarea și aplicarea legii în acele domenii care sunt deja reglementate prin alte acte normative;
- din perspectiva refuzului de furnizare a unor informații privind stocurile/ rulajele produselor furnizorului, cel puțin în situația în care furnizorul s-ar încadra în categoria de furnizori stabilită de Legea nr. 81/2022, această clauză s-ar suprapune cu o serie de prevederi din acest din urmă act normativ, caz care va duce la noi neclarități privind aplicabilitatea actelor în cauză – constatăm că proiectul propune, de altfel, abrogarea alin. (4) și (5) din Legea 11/1991 care clarificau tocmai faptul că anumite prevederi din Legea 11/1991 nu se aplică atunci când faptele sunt vizate de Legea concurenței, Legea nr. 81/2022 sau Legea nr. 321/2009, ceea ce este de natură a agrava incoerența legislativă întrucât va duce la o dublă reglementare, diferită, a unor fapte/ acte;
- completări precum noțiunea de aditivi alimentari, refuzul/ limitarea listării și comercializării produselor fără aditivi vizează calitatea produselor și sunt noțiuni care fac obiectul unor acte normative în domeniul calității și siguranței alimentare; aceste noțiuni depășesc câmpul de aplicare al Legii nr. 81/2022, dar și al 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 alimentar, pe care o transpune Legea nr. 81/2022;
- imposibilitatea logistică de a îndeplini anumite obligații este pusă sub semnul întrebării:
  - rafturile magazinelor sunt limitate și, din nou, legiuitorul ar încălca principiile economiei libere dacă ar obliga comerciantul să listeze toate produsele care i se ofertează pentru diferite motive (că sunt fără aditivi, „mai bune” etc.). Comerciantul nu poate îndeplini aceste condiții, având de multe ori restricții de natură fizică (nu există spațiu suficient), precum și o strategie clară de comercializare. Aceasta este o prevedere imposibil de pus în aplicare, întrucât poate exista un număr foarte mare de furnizori care oferă un anumit produs fără

- aditivi alimentari, iar comercianții s-ar afla în imposibilitatea fizică de a lista toate acele produse;
- semnalăm ca aceste modificări elimină complet acțiunile incorecte care pot fi săvârșite de operatorii economici în perioadele de stare de mobilizare/ război/ asediu/ urgență/ criză/ alertă etc.
  - parte din prevederile și articolele regăsite la nivelul propunerii legislative au un caracter foarte larg și sunt greu de implementat în practică (ex.: lit.c de la art.1.1). La aceasta se poate adăuga inclusiv definiția propusă a întreprinderii. Mai mult decât atât, propunerea legislativă nu ține cont de libertățile de care o firmă se bucură conform legislației europene și a celei naționale. Elementele pieței comune asumate la nivel european de către România trebuie avută în vedere, or, acest act normativ afectează negativ anumite valențe care țin de libera circulației a mărfurilor;
  - în ceea ce privește impactul bugetar generat de proiectul de act normativ, se apreciază a fi unul dificil de calculat dată fiind generalitatea prevederilor acestuia. Este important de apreciat faptul că economia României se bazează pe consum într-o pondere importantă. Acest lucru este probat și de dinamica cifrei de afaceri de la nivelul marilor lanțuri de magazine. Analizând creșterea cifrei de afaceri în 2023 față de 2022 la primele 25 de lanțuri de magazine, observăm o creștere a cifrei de afaceri cu 13,9% și o creștere a profitului de 7,7%. Impactul acestor afaceri pe piața din România este unul extrem de important în sensul în care dețin marea parte a comerțului, acestea beneficiind de creșteri importante de la an la an, existând și situații în care există companii în piață care aparțin aceluiași grup, astfel că influența este una importantă în sensul în care pot acoperi aproximativ 30% din piața din România;
  - reglementarea acestor comportamente este necesară însă într-o manieră în care se previn situații de oligopol care ar putea influența atât sănătatea cât și situația economică și socială a anumitor comunități. Structura pieței dar și a acestor creșteri relevă existența unui vid legislativ, însă proiectul de act normativ intră în contradicție inclusiv cu reglementările în domeniul practicilor abuzive din legislația europeană în sensul în care acestea sunt clar determinate;
  - devin practici de concurență neloială: interzicerea aplicării unui adaos mai mare pentru un produs comparativ cu produsele din aceleași categorie, acțiuni precum refuzul nejustificat de a oferi produse de o „calitate mai bună” față de cele deja comercializate, limitarea nejustificată a plasării la raft a anumitor produse, introducerea „înțelegerea tacită între întreprinderi” ca practică neconcurențială;



- nu considerăm oportună amestecarea propunerilor privind combaterea concurenței neloiale cu propunerile ce vizează protejarea consumatorilor. Pentru protejarea intereselor consumatorilor există numeroase acte normative care reglementează obligațiile întreprinderilor în raport cu aceștia și există și o instituție specializată. Consiliul Concurenței ar trebui să urmărească doar ca întreprinderile să nu aplice practici anticoncurențiale în raport cu celelalte întreprinderi concurente pe aceeași piață astfel încât să perturbe buna funcționare a pieței;
- raportat la argumentele din expunerea de motive, acestea par să se bazeze mai degrabă pe păreri personale ale inițiatorului (ex.: grave distorsiuni permanente ale liberei concurențe, producători locali refuzați de marile lanțuri fără o evaluare a calității, prețului sau a capacității de producție, listarea și comercializarea alimentelor de cea mai bună calitate drastic restricționate, refuzul sau limitarea comercializării alimentelor curate cu consecința creșterii numărului de cazuri de cancer, refuzul cu obstinație de către Consiliul Concurenței de a stopa eliminarea celor mai competitive produse autohtone etc.), fără să fie fundamentate pe studii concrete și identificate;
- textul inițiativei legislative nu îndeplinește condițiile impuse de art. 8 alin. (4) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în special în ceea ce privește claritatea: *„Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce. Nu se folosesc termeni cu încărcătură afectivă. Forma și estetica exprimării nu trebuie să prejudicieze stilul juridic, precizia și claritatea dispozițiilor”*;
- este utilizată preponderent terminologie vagă sau care depășește domeniul de aplicare al legilor modificate și/sau se dublează. Pe întregul cuprins al proiectului se sesizează utilizarea unei exprimări lacunare și a unei terminologii vagi/ neclare și fără corespondență juridică, cu potențialul de a genera interpretări diferite în accepțiunea părților implicate în negocieri, fapt ce poate da naștere unor interpretări abuzive sau incoerente și instituie o natură discreționată în raporturile B2B. De exemplu, nu este clar ce înseamnă *„calitate mai bună”*, cine definește un produs ca fiind mai bun sau mai slab calitativ, cum se dovedește diferența de calitate de către furnizor, ce criterii sunt luate în considerare, cum sunt definite sintagmele *„condiții comerciale și logistice negociate”*, *„refuz nejustificat”*, *„limitare nejustificată a vânzării”* etc.

Președinte,  
Bogdan SIMION