

Analiza impactului
la proiectul hotărârii Guvernului cu privire la aprobarea proiectului de lege
privind modificarea unor acte normative (legea practicilor comerciale neloiale)

Formularul tipizat al documentului de analiză a impactului	
Titlul analizei impactului (poate conține titlul propunerii de act normativ):	Analiza impactului la proiectul hotărârii Guvernului cu privire la aprobarea proiectului de lege privind modificarea unor acte normative (legea practicilor comerciale neloiale)
Data:	2022
Autoritatea administrației publice (autor):	Ministerul Economiei
Subdiviziunea:	Direcția dezvoltarea mediului de afaceri, Secția politici de dezvoltare a întreprinderilor mici și mijlocii și comerț
Persoana responsabilă și datele de contact:	Silviu Neghină, Șef adjunct Direcție, Șef Secție politici de dezvoltare a întreprinderilor mici și mijlocii și comerț, tel. 022-250-646, e-mail: silviu.neghina@me.gov.md
Compartimentele analizei impactului	
1. Definirea problemei	
<i>a) Determinați clar și concis problema și/sau problemele care urmează să fie soluționate</i>	
1. Necesitatea acordării cadrului juridic național prevederilor UE în domeniul contracarării efectelor negative ale Practicilor Comerciale Neloiale. 2. Adresările mediului de afaceri privind necesitatea transpunerii Directivei, fiind invocat comportamentul neloial a unor comercianți în raport cu furnizorii, care din perspectiva Directivei urmează a fi încadrate în conceptul de Practici Comerciale Neloiale și interzise corespunzător.	
<i>b) Descrieți problema, persoanele/entitățile afectate și cele care contribuie la apariția problemei, cu justificarea necesității schimbării situației curente și viitoare, în baza dovezilor și datelor colectate și examinate</i>	
Transpunerea parțială a 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) este argumentată prin următoarele. A. Considerațiuni generale Practicile Comerciale Neloiale (în continuare - PCN) pot fi definite în linii mari ca practici care se abat de la o bună conduită comercială, sunt contrare bunei-	

credințe și modalităților echitabile și sunt impuse unilateral de către un partener comercial altuia (business-to-business). Comisia Europeană a identificat patru categorii cheie de PCN pe care un cadru de reglementare eficient ar trebui să le acopere.

- o parte nu ar trebui să-și transfere în mod nejustificat sau nedrept propriile costuri sau riscuri antreprenoriale către cealaltă parte;

- una dintre părți nu trebuie să ceară celeilalte părți avantaje sau beneficii de orice fel fără a presta un serviciu legat de avantajul sau beneficiul solicitat;

- una dintre părți nu ar trebui să facă modificări unilaterale și/sau retroactive unui contract, cu excepția cazului în care contractul permite acest lucru în condiții echitabile;

- nu ar trebui să existe încetarea neloială a unei relații contractuale sau amenințarea nejustificată de încetare a unei relații contractuale.

Există indicii puternice că PCN-urile apar frecvent în lanțul de aprovizionare cu alimente și că acestea pot fi dăunătoare în principal întreprinzătorilor mai mici precum ar fi producătorii agricoli și IMM-urile procesatoare de produse alimentare.

În timp ce riscul de afaceri este inerent în toate activitățile economice, agricultura este deosebit de plină de incertitudine, în special din cauza vremii (condițiilor climaterice) care are un impact direct asupra variabilității cantității și a calității producției furnizate. Oricine are nevoie de hrană pentru supraviețuire, dar cererea de alimente este relativ neelastică: nu se schimbă semnificativ dacă prețurile scad sau cresc. Aceasta înseamnă că fermierii nu se pot baza doar pe creșterea vânzărilor producției pentru a compensa prețurile mai mici. Surplusul de ofertă are, prin urmare, un impact semnificativ asupra nivelurilor prețurilor, precum și asupra volatilității prețurilor și viceversa, scăderea cantității produselor poate duce la creșterea prețurilor inclusiv la produsele procesate. În plus, există întârzieri lungi de producție din cauza proceselor biologice de care depinde producția agricolă. Acești factori pot avea un impact semnificativ asupra veniturilor fermierilor și, totuși, aceștia practic nu au control asupra lor.

Producătorii agricoli sunt deosebit de vulnerabili la PCN, deoarece adesea le lipsește puterea de negociere care ar fi egală cu cea a partenerilor lor din aval. Alternativele lor în ceea ce privește aducerea produselor lor către consumatori sunt limitate (această vulnerabilitate este exacerbată atunci când apar așa-numitele situații de reținere care pot face ca alternativele să fie practic inexistente din cauza perisabilității unui produs).

Într-un mediu de politică agricolă care este mult mai orientat spre piață decât înainte și care urmărește valorificarea oportunităților de liber schimb, buna guvernare a lanțului de aprovizionare cu alimente a devenit mai importantă pentru operatori, inclusiv pentru fermieri. O astfel de bună guvernare ar trebui să asigure că aceștia sunt capabili să-și dezvolte afacerea și să concureze în condiții echitabile, contribuind astfel la eficiența generală a lanțului. Conduita neloială în afaceri a operatorilor care dețin o putere de negociere semnificativă atunci când nu este interzisă poate submina viabilitatea economică a victimelor PCN, precum și încrederea acestora în corectitudinea generală a lanțului de aprovizionare cu alimente.

Operatorii cu putere de negociere semnificativă pot impune presiuni asupra altor operatori mai slabi în lanțul de aprovizionare cu alimente. PCN-urile pun sub presiune profiturile și marjele companiilor, ceea ce poate duce la o alocare greșită a resurselor și chiar să conducă jucători în afara afacerii. În astfel de situații, o reglementare bine ținută a modului de aranjare a anumitor tranzacții și limitarea unor practici, vizează asigurarea echității între actorii din lanțul de aprovizionare cu alimente și pot ajuta la rezolvarea unor probleme specifice.

Există un consens larg răspândit că PCN-urile apar pe tot parcursul lanțului de aprovizionare cu alimente. Frecvența lor distinge lanțul de aprovizionare cu alimente de alte lanțuri de aprovizionare în ceea ce privește amploarea problemei. Trei comunicate ale Comisiei Europene începând cu 2009 s-au concentrat pe lanțul de aprovizionare cu alimente, inclusiv practicile comerciale neloiale. Normele specifice PCN din 20 de state membre UE demonstrează îngrijorarea semnificativă cu privire la PCN la nivel național.

Consultarea publică la nivel de UE deschisă din 2017 confirmă percepția că PCN-urile reprezintă o problemă în lanțul de aprovizionare cu alimente: 90% dintre respondenți au fost de acord sau parțial de acord că există astfel de practici. Ratele de confirmare printre respondenți au variat între 80% pentru organizațiile comerciale și 98% pentru societatea civilă, 93% pentru organizațiile din sectorul agricol și 86% pentru organizațiile din sectorul agroalimentar. Un studiu din 2016 a concluzionat, de asemenea, că PCN au avut loc în toate statele membre UE și la toate etapele lanțului de aprovizionare cu alimente și că au fost percepute ca fiind serioase, de majoritatea părților interesate.

94% dintre fermieri și 95% dintre cooperativele agroalimentare raportează că au fost expuși la cel puțin o PCN conform unui sondaj realizat de Dedicated Research în 2013. Un alt sondaj realizat de Dedicated Research în 2011 a avut un rezultat similar, 96% dintre respondenți (producători de produse alimentare) au raportat că au făcut obiectul a cel puțin o PCN. Excepția cu privire la întrebarea despre apariția PCN-urilor o reprezintă comercianții cu amănuntul, în cadrul consultării publice deschise, doar 12% dintre acestea au fost de acord sau parțial de acord că PCN-urile există în lanțul alimentar.

Este important de menționat că, PCN-urile se manifestă nu numai sub forma unor clauze contractuale abuzive, cum ar fi, de exemplu, clauze contractuale specifice, ci apar și „comportamental” după încheierea contractelor. Un sondaj efectuat în 2016 asupra producătorilor de lapte în patru state membre (Germania, Franța, Spania, Polonia) a indicat că acestea sunt probabil să apară înainte, în timpul și după faza contractuală (respectiv 25 %, 87 % și 4 % din cazuri). Asemenea practici au fost comunicate și de către producătorii autohtoni.

B. Dimensiunea subiecților (întreprinderilor) acoperiți de PCN

Regulile PCN ar putea viza situații care sunt caracterizate printr-un dezechilibru al puterii de negociere sau o relație de dependență economică, acestea fiind, în general, motoarele PCN. În consecință, regulile PCN ar proteja operatorii care se află într-o astfel de poziție slabă. Anumite reguli naționale PCN se aplică în situația de dependență a unui operator ca parte la tranzacție sau în situațiile în care un operator are putere de piață/putere de negociere superioară. Micii producători agricoli, inclusiv asociațiile lor, ar fi acoperiți de protecție. Datorită

efectelor de cascadă inversă pe care le au PCN-urile în lanț, protecția ar putea fi extinsă pentru a proteja și alți astfel de operatori din lanț. Acest lucru ar preveni, în plus, efectele nedorite, cum ar fi deturnarea comerțului de la fermieri, din cauza aprecierii (comodității) cumpărătorului de a încheia un contract mai degrabă cu un procesator independent decât cu, de exemplu, o cooperativă/asociație a fermierilor.

Verificarea existenței unei puteri de negociere slabe sau a unui dezechilibru al puterii de negociere ar putea fi lăsată la latitudinea evaluării de la caz la caz a unei autorități competente.

În Directiva 2019/633, un indicator pentru un astfel de dezechilibru este în dimensiunea întreprinderilor. Totodată, statutul de IMM care include o microîntreprindere în lanțul de aprovizionare cu alimente ar putea declanșa protecția normelor PCN și, astfel, ar defini domeniul de aplicare al acestora. Normele PCN ar putea fi, de exemplu, formulate astfel încât să interzică utilizarea PCN-urilor în cauză pentru toți operatorii din lanțul de aprovizionare cu alimente care comercializează produse alimentare cu operatori IMM-uri. Cu alte cuvinte, numai operatorii IMM-le ar beneficia de protecție. Relațiile comerciale dintre marii operatori nu ar fi guvernate de o astfel de abordare.

În cazul dimensiunilor economice ale Republicii Moldova, peste 90% de întreprinderi sunt IMM. O diversificare a subiecților incidente PCN din perspectiva cifrelor de afaceri anuale ar avea un impact sub 10% din totalul de întreprinderi, ceea ce poate fi considerat un efect minim din perspectiva efortului de stabilire a diversificării. Părțile cu putere de negociere măsurabilă nu vor avea de suferit de pe urma incidenței PCN, bucurându-se totodată de o protecție eventuală împotriva acestora.

Astfel spre deosebire de dimensiunea care există în Directivă, în cazul Republicii Moldova s-a optat pentru dimensiunea lărgită a subiecților fiind exceptați de la aplicarea normelor comerțului ambulant cu excepția cazului în care venitul din vânzări a comerciantului ambulant pentru o perioadă fiscală depășește 1 200 000 lei.

C. Modul de abordare

Necesitatea schimbării situației actuale este iminentă din perspectiva atingerii obiectivelor menționate la pct. 2, a) și minimizarea PCN-urilor ca fenomen în relațiile economice vizate.

Este de menționat că datele prezentate în prezenta analiză de impact sunt preponderent preluate din cercetările efectuate pe teritoriul UE (<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2018:0093:FIN:EN:PDF>). Ar fi irelevantă repetarea pașilor parcurși în UE (chestionare, studii etc.) dat fiind faptul că, aceasta ar dura ani de zile, ar presupune alocarea de resurse bugetare și ar zădărnici neargumentat transpunerea directivei.

Există puține date empirice care depășesc câteva studii de caz, ceea ce face dificilă stabilirea prejudiciului general cauzat de PCN. Așa-numitul *factor frică*, joacă un rol semnificativ în această absență a dovezilor empirice la nivelul UE, la fel ca și lipsa unei definiții precise a PCN -urilor.

Analiza UE de evaluare a impactului nu face uz de modelare sau alte tehnici analitice. Lipsa instrumentelor analitice (cum ar fi modelele) din literatura de specialitate privind PCN-urile se explică cel puțin parțial prin dificultățile de

accesare a datelor despre astfel de practici, din cauza preocupărilor operatorilor cu privire la dezvăluirea de informații sensibile din punct de vedere comercial - *factorul frică*.

Un raport din 2014 a constatat că, pe baza acestor perspective, „*orice reguli de procedură referitoare la investigații trebuie să prevadă reguli pentru a proteja confidențialitatea și anonimatul*”. Rezultatele consultării publice a Comisiei Europene din 2013 au arătat că aproximativ 67% dintre respondenți au confirmat că teama de consecințe negative în cazul unei plângeri cu privire la PCN este un aspect important. Doar aproximativ 9% dintre respondenți nu au fost de acord. Într-un studiu din 2011, 64% dintre respondenți au declarat că motivul pentru care nu au întreprins pași suplimentari decât discutarea problemei cu cumpărătorii lor a fost că le era frică de „sanțiuni comerciale”. 11% au declarat că au fost amenințați cu represalii în caz de acțiune.

Toate statele membre UE au prevederi de drept care reglementează contractele. Părțile private se pot baza pe normele relevante pentru a solicita reparații împotriva anumitor PCN în instanțele naționale care constituie încălcări ale dispozițiilor dreptului contractual (de exemplu, încălcarea contractului). Cu toate acestea, plângerea cu privire la PCN în instanțele civile naționale constituie un risc pentru operatori din cauza faptului că nu există posibilitatea în procedurile de drept civil de a nu divulga identitatea părților la proces.

c) Expuneți clar cauzele care au dus la apariția problemei

Un factor favorizant semnificativ pentru apariția PCN-urilor este acela că lanțul de aprovizionare cu alimente este caracterizat de diferențe considerabile de putere de negociere a operatorilor săi (deși existența unei puteri de negociere semnificative nu indică în sine abuzul de această putere, ci mai degrabă este vorba de comportamentul real al întreprinderi care contează). Aceasta, la rândul său, poate duce la exercitarea neloială a puterii de negociere în detrimentul operatorilor mai slabi. Fermierii, micii procesatori, micii comercianți sau micii comercianți cu amănuntul au adesea puțină putere de negociere și puține opțiuni alternative pentru vânzare (sau cumpărare), în timp ce unii dintre partenerii lor de afaceri, cum ar fi marii procesatori de alimente și comercianții cu amănuntul din ce în ce mai concentrați, sunt în situația de a folosi o putere considerabilă, pentru a forma o relație comercială.

Producătorii, în special cei agricoli, inclusiv asociațiile acestora, pot fi victime directe ale PCN. Dar PCN-urile afectează producătorii chiar dacă nu sunt direct expuși la acestea, în virtutea presiunii de a transfera costurile induse de PCN până când se ajunge la partea cea mai slabă. Acest lucru este congruent cu privire la lanțul de aprovizionare cu alimente ca un continuum de piețe interconectate pe verticală. Efectul negativ al unei PCN care are loc în aval, de exemplu între un procesator și un comerciant cu amănuntul, deseori se revarsă în lanț pentru a ajunge în cele din urmă la fermieri - considerente din care reiese necesitatea aplicării PCN în raporturile dintre oricare furnizor și cumpărător (acesta este unul din elementele de noutate cheie).

Fermierii, procesatorii, comercianții, angroșiștii, comercianții cu amănuntul și consumatorii sunt toți actorii ai lanțului de aprovizionare cu alimente. Operatorii mai mici din lanțul de aprovizionare cu alimente sunt în mod deosebit predispuși să fie victimele PCN datorită puterii lor, în general, slabe de negociere în comparație cu puterea semnificativă de negociere deținută de operatorii mari de la alte niveluri ale lanțului. Este mai puțin probabil să apară PCN atunci când părțile la o tranzacție au putere de negociere simetrică. În cadrul consultării publice deschise din 2017, respondenții au identificat fermierii ca fiind cei mai expuși la efectele negative ale PCN -urilor în lanțul de aprovizionare cu alimente, deși astfel de efecte pot apărea la toate nivelurile lanțului.

PCN comportă, de asemenea, efecte negative asupra bunăstării, probleme de concurență, efecte de investiție și productivitate, efecte de rețea și eșec de piață. În ceea ce privește efectele asupra bunăstării, PCN -urile scad partea din valoarea adăugată generată pe care acești operatori ar putea-o însuși altfel, cu posibile profituri mai mici pentru furnizori și/sau câștiguri financiare care nu sunt neapărat transferate către consumatorul final.

În cadrul consultării publice în UE deschise din 2017, 94% dintre respondenți au fost de acord sau parțial de acord că astfel de efecte semnificativ negative au avut loc în legătură cu fermierii. 83% au fost de acord că apar în legătură cu procesatorii, 38% în legătură cu organizațiile de vânzare cu amănuntul, 35% în raport cu comercianții cu amănuntul, 39% în relația cu comercianții și 60% în raport cu consumatorii. Potrivit unui sondaj din 2013 asupra fermierilor și cooperativelor agricole, daunele estimate din PCN s-au ridicat la 10,9 miliarde EUR pe an. Efectul costurilor asupra producătorilor de produse alimentare a fost estimat la 0,5% din cifra de afaceri a producătorilor care au participat la un sondaj în 2011, ceea ce ar fi echivalent cu 4,4 miliarde EUR dacă ar fi extrapolat la cifra de afaceri totală din industria alimentară în acel an. O consultare specifică a întreprinderilor din lanțul alimentar desfășurată în 2017 a arătat că 60% dintre respondenții care se consideră furnizori (în principal fermieri și procesatori) au afirmat că semnificația comercială a PCN reprezintă mai mult de 0,5% din cifra de afaceri anuală. Media ponderată a numărului modest de furnizori care au acceptat să răspundă, în ciuda „factorului frică” la o astfel de consultare, poate fi estimată, în mod orientativ, de la 1,5 până la 1,8% din cifra de afaceri, aproximativ în același ordin de mărime al anchetelor anterioare. Deși aceste cifre se bazează pe percepții, ele indică amploarea problemei.

d) Descrieți cum a evoluat problema și cum va evolua fără o intervenție

A. Evoluția problemei în Republica Moldova.

În Republica Moldova practica comunicării (ședințe, discuții publice, petiții) cu producătorii autohtoni începând cu aproximativ anul 2011 denotă existența problemei, fiind invocate în special solicitarea de către comercianți a reducerilor pentru diverse acțiuni de logistică, publicitate, listare pe raft etc., care depășesc posibilitățile furnizorilor și au un impact negativ asupra veniturilor acestora, ducând la dezinteresarea în practicarea ulterioară a afacerii. În special sunt influențați negativ producătorii de produse agricole și alimentare perisabile și în special acele din categoria IMM.

Începând cu anul 2012, în adresa Parlamentului, Guvernului și a Ministerului Economiei și Infrastructurii, au parvenit demersuri, în repetate rânduri, din partea producătorilor locali, prin care au fost semnalizate condițiile dure de acces în rețelele unităților de comerț din țară (supermarket-uri), precum și probleme ce țin de *returnarea produselor necomercializate și plata întârziată a facturilor*.

Până la intrarea în vigoare a amendamentelor la art. 21¹ în Legea nr.231/2010 cu privire la comerțul interior, și anume interzicerea facturării/re-facturării serviciilor, comercianții solicitau întocmirea facturilor privind prestarea serviciilor de marketing producătorului/furnizorului. După 01.01.2017 (*Codul contravențional interzice comercianților de a încasa taxe pentru servicii prestate furnizorilor*), rețelele comerciale au devenit mai insistente în negocierea prețului de fabrică propus de producătorul local solicitând diverse tipuri de reduceri comerciale – discount, rabat etc., precum și bonus-uri, retobonusuri etc.).

Prin Legea nr.281/2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (politica bugetar-fiscală 2017) au fost operate amendamente la mai multe legi, inclusiv și la Legea nr.231/2010 cu privire la comerțul interior și Codul contravențional. Amendamentele respective au vizat aspectele ce țin de reglementarea relației *furnizor-comerciantul produselor alimentare* și s-au referit la: interzicerea returului de produse; obligarea comerciantului *de a achita în termen* de maxim 30 de zile produsele livrate de furnizor; *interzicerea facturării/refacturării serviciilor*, precum și *interzicerea solicitării/încasării de taxe* de la furnizor de către comerciant.

Prevederile legislative menționate *supra* au iscat nemulțumirea retail-ului moldovenesc care prin numeroase demersuri adresate instituțiilor de stat, inclusiv Ministerului Economiei, dar și publicații în presă, a invocat despre dificultatea aplicării acestor norme, precum și despre posibilele efecte negative pe care acestea le vor avea atât asupra rețelelor de comerț și producători, cât și asupra consumatorilor finali.

Pe de altă parte, asociațiile de producători autohtoni (lapte, carne, fructe și conserve) au exprimat susținerea și oportunitatea vis-a-vis de reglementările noi, statuând că acestea vor constitui un impuls pentru dezvoltarea ramurii industriei alimentare autohtone și asigurarea pieței interne de desfacere a produselor locale.

Prin urmare, în scopul remedierii situației Ministerul Economiei și Infrastructurii a inițiat un proiect de lege care a dus la adoptarea Legii nr. 225/2020 pentru modificarea unor acte normative (publicat: 25-12-2020 în Monitorul Oficial Nr. 360-371 art. 303).

Totodată, legea menționată urma fi realizată treptat, astfel încât tuturor actorilor implicați să le fie asigurată perioada de tranziție necesară pregătirii/asigurării aplicării legii, fiind stabilit că Guvernul, în termenul prescris, să aprobe lista produselor autohtone (provenite din lanțul alimentar scurt) pentru care comercianții sunt obligați să asigure cel puțin 50% din raft.

Prin urmare, în legislația națională se regăsesc prevederi care sunt comparabile cu PCN stabilite de Directivă, menite să asigure o protecție a furnizorilor în coraport cu comercianții, fiind reflectate în art. 21¹ al Legii nr. 321/2010 cu privire la comerțul interior.

Totodată, la insistența asociațiilor producătorilor naționali din diverse ramuri au fost inițiate câteva proiecte legislative (inițiative) (i) nr. 18 din 29.01.2021, care a rezultat în adoptarea Legii nr. 60 din 24.06.2021 (nepromulgată) și (ii) nr.175/09.08.2021 care este în proces de examinare. Ambele proiecte conțin prevederi similare și au fost considerate la elaborarea proiectului actual.

În vederea reevaluării pozițiilor furnizorilor și comercianților ME a întreprins o serie de consultări pe diverse platforme. Pe 3 decembrie 2021 – Ministerul Economie (ME) a prezentat pentru discuții în cadrul platformei Consiliului Economic viziunea privind transpunerea Directivei UE 2019/633. Pe 24 decembrie 2021 - ME a prezentat pentru discuții proiectul de lege de transpunere a Directivei UE 2019/633 pe platforma Camerei de Comerț și Industrie, precum și a organizat discuții în cadrul ministerului cu actorii interesați.

După cum se observă opiniile actorilor interesați sunt în mare parte opozabile și necesită o evaluare din perspectiva aprecierii unei soluții echilibrate prin care se va asigura respectarea principiilor liberei concurențe și a desfășurării afacerii în coraport cu limitarea posibilității de transfer a riscurilor de la operatorii cu o putere de negociere mai mare la cei cu una mai mică.

Este de menționat că ambele părți s-au expus privind necesitatea transpunerii Directivei 2019/633, având totodată viziuni proprii privind modul de transpunere, formulând proprii asupra proiectului propus de ME.

Menționăm că ME a plasat pentru discuții publice proiectul de lege prin care se transpun parțial prevederile Directivei 2019/633 (Aviz privind inițierea procesului de elaborare a proiectului de lege pentru modificarea Legii nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior https://particip.gov.md/ro/document/stages/*/8651, publicat pe 16.11.2021).

B. Lipsa intervenției (opțiunea „a nu face nimic”).

1. Atractivitatea pentru operatorii cu putere de negociere semnificativă de a aplica PCN nu este susceptibilă să se diminueze, având în vedere disparitatea continuă a puterii de negociere a operatorilor din lanț. Urmând tendințele actuale nu sunt de așteptat reduceri ale nivelurilor de concentrare în aval de la producția primară. Considerând tendințele actuale, gradul de concentrare a afacerilor în aval de la producția primară, în special în comerțul cu amănuntul, procesare și producție, va continua să crească, sub rezerva constrângerilor din dreptul concurenței (controlul fuziunilor). Cu toate acestea, și în sectoarele de vânzare cu amănuntul și de prelucrare există încă multe IMM-uri.

În același mod, consolidarea producției agricole în ferme corporative mai mari (care ar putea restabili o oarecare simetrie între părțile din lanțurile de aprovizionare) va rămâne o opțiune foarte limitată, din cauza constrângerilor sociale, geografice și economice. Motivele inerente agriculturii și bazei producției de alimente fac improbabil ca un proces de consolidare a producătorilor agricoli să elimine dezechilibrul puterii de negociere. În agricultură, economiile de scară există, dar tind să fie mai limitate decât în alte sectoare economice: costurile scad într-un anumit interval de mărime, dar apoi devin plate.

Lipsa unei intervenții ar conserva situația în care micii producători agricoli vor fi supuși PCN fiindu-le redusă capacitatea de reinvestire și dezvoltare, fiind axați în continuare pe producția de materie primă cu o valoare adăugată neînsemnată.

2. Un element cheie al PCN-urilor este că comportă incertitudini în planificarea și desfășurarea afacerii. Cu toate că incertitudinea este inerentă în desfășurarea afacerilor, anumite practici cresc inutil incertitudinea. Practicile ex post (de exemplu, modificări ale condițiilor convenite) sau ex ante (de exemplu, contracte incomplete) pot lăsa părțile mai slabe în imposibilitatea de a determina probabilitatea, impactul, tipul sau momentul evenimentelor relevante din punct de vedere comercial. Acest lucru este deosebit de dăunător în lanțul de aprovizionare cu alimente, în special pentru producătorii agricoli, deoarece producția agricolă este deja supusă unor incertitudini și imponderabilități semnificative (datorită specificului afacerilor în agricultură). De exemplu, posibilitatea reducerilor de preț ex post, solicitările ex post de contribuții la promoții sau anularea de ultimă oră a comenzilor pot contribui la generarea de incertitudine. În cazul în care lichiditatea este compromisă în mod neașteptat, acest lucru poate duce la incapacitatea întreprinderilor altfel viabile de a-și menține activitatea, de exemplu prin imposibilitatea de a-și îndeplini obligațiile de credit (o preocupare în special pentru operatorii mai mici, care au de obicei o rezistență mai mică la șocuri).

Prin transmiterea prețurilor și a caracteristicilor sale asimetrice în lanțul de aprovizionare cu alimente, PCN-urile sunt unul dintre elementele care pot avea un impact negativ indirect asupra fermierilor, în special în perioadele de șocuri ale prețurilor (oferta în exces, cerere redusă). Efectele negative ale PCN-urilor, chiar dacă se răsfrâng asupra fermierilor în aval, pot fi transmise acestora de jos în sus, sub forma presiunii prețurilor. Operatorii care sunt expuși la PCN-uri percep că aceste practici le afectează profitabilitatea și îi privează de o valoare adăugată pe care altfel ar putea să o însușească. În general, transmiterea asimetrică a prețurilor de-a lungul lanțului de aprovizionare cu alimente înseamnă că, deși firmele dintr-o industrie imperfect competitivă pot fi dispuse să transmită (într-o oarecare măsură) șocurile de costuri către consumatori, acestea sunt mai puțin dispuse să reducă prețurile cu amănuntul atunci când costurile scad ulterior. Prin urmare, transmiterea asimetrică a prețurilor reprezintă un fel de eșec al pieței care duce la o distribuție neregulată a bunăstării și poate chiar induce pierderi nete ale bunăstării. Deși nu există dovezi concrete pentru strângerea generală și sistemică a marjelor fermierilor, într-un studiu cuprinzător din literatură s-a constatat că, în aproximativ jumătate din toate cazurile, transmiterea prețurilor nu a fost simetrică.

Practicile care transferă în mod inechitabil riscurile antreprenoriale pot duce, de asemenea, la ineficiențe economice printr-o nealiniere a stimulentei. Aceasta poate implica situații în care operatorul căruia i se transferă riscul pierde controlul sau are control redus a situației, deoarece controlul este preluat de partenerul său de afaceri în mod unilateral lipsind pe celălalt de o previzibilitate suficientă, sau riscurile pot fi incluse în contract, dar într-un mod abuziv (fără a exista soluția "win-win") datorită exercitării puterii superioare de negociere.

O parte care deține controlul asupra unui risc, dar îl poate transfera părții mai slabe, nu are suficiente stimulente de a gestiona riscul în mod eficient, sporind în același timp riscul total în tranzacție și provocând prejudicii economice contra părții sale ("moral hazard" - lipsa stimulentei de a se proteja de risc atunci când cineva este protejat de consecințele acestuia). De exemplu, cererile ex post pentru produse risipite la sediul unui cumpărător pot transfera riscuri nejustificate către

contrapartidă și pot face mai puțin probabil ca cumpărătorul să ia contramăsuri eficiente pentru a evita repetarea viitoare a risipei sau a planificării eronate.

Dacă producătorii agricoli se confruntă cu dezavantaje financiare semnificative din cauza PCN-urilor, dacă simt că nu pot să-și însușească o cotă echitabilă din valoarea adăugată în lanț sau dacă cred că nu sunt capabili să-și recupereze profitul pe care îl așteaptă de la investițiile lor, nu numai că se confruntă cu o parte mai mică de venituri, dar capacitatea lor de a investi poate fi, de asemenea, compromisă. Normele PCN, inclusiv implementarea normelor din proiectul de lege, ar putea contracara aceste efecte.

3. Actualmente furnizorii sunt insuficient de protejați de PCN. Legislația nu definește clar PCN-urile și nu califică ca atare practicile respective, fiind prevăzute doar anumite amenzi contravenționale pentru acțiuni care pot fi asimilate cu PCN. Prin stabilirea comportamentului anticoncurențial a unui statut de PCN nu se așteptăm ca normele potențiale privind PCN-urile să aibă un impact negativ asupra concurenței. Soluțiile propuse mai degrabă abordează practicile neloiale care nu sunt reglementate de legea actuală a concurenței.

Puterea inegală de negociere și dezechilibrele care rezultă din relațiile comerciale implică doar rareori o încălcare a dreptului concurenței. În astfel de situații, o reglementare bine direcționată a anumitor practici comerciale, care vizează asigurarea echității între actorii din lanțul de aprovizionare cu alimente poate ajuta la rezolvarea unor probleme specifice.

Nu în ultimul rând, o abordare care se concentrează pe protecția operatorilor mai slabi și care, prin urmare, nu ar afecta condițiile de concurență între părțile mari ar putea aborda preocupările legate de proporționalitate.

e) Descrieți cadrul juridic actual aplicabil raporturilor analizate și identificați carențele prevederilor normative în vigoare, identificați documentele de politici și reglementările existente care condiționează intervenția statului

1. Normele în vigoare aplicabile domeniului sunt prevăzute de **Legea nr. 231/2010**, în special prevederile art. 21/1 care stabilesc relațiile contractuale dintre furnizor și comerciant.

Prevederile care stabilesc norme similare PCN se conțin în prevederile tuturor alineatelor cu excepția alineatului (8):

”(1) Relațiile contractuale dintre furnizorul și comerciantul de produse alimentare se stabilesc prin contracte încheiate în scris, negociate în prealabil de către părți, respectând legislația în vigoare. Clauzele prin care părțile își stabilesc interdicții, directe sau indirecte, de a cumpăra sau de a vinde produse/servicii de la sau către un terț sunt nule.

(2) Reducerile comerciale nu pot fi oferite, sub sancțiunea nulității clauzelor contractuale, pentru produsele social importante de primă necesitate conform listei aprobate de către Guvern.

(3) Comerciantul, sub sancțiunea nulității clauzelor contractuale, nu poate să condiționeze furnizorul să nu vândă produsul altor comercianți la un preț mai mic decât cel la care i-l vinde lui. Furnizorul, sub sancțiunea nulității clauzelor

contractuale, nu poate să condiționeze comerciantul să păstreze un anumit preț de raft.

(4) Comerciantul nu poate solicita facturarea/refacturarea serviciilor și/sau încasarea de la furnizor a plăților care nu sunt incluse în costul de achiziție al produselor, cu excepția serviciilor de logistică și a acțiunilor/activităților de marketing și publicitate solicitate de către furnizor.

(5) Termenul de plată pentru produsele alimentare contractate și livrate se stabilește în contract prin negocieri și nu poate fi mai mare de 45 de zile calendaristice de la data livrării produselor de către furnizor, cu excepțiile prevăzute la alin. (6) și (7).

(6) Termenul de plată pentru produsele alimentare contractate și livrate a căror dată-limită de consum/dată a durabilității minimale este de până la 7 zile constituie 7 zile calendaristice din momentul recepționării produselor de către comerciant.

(7) Termenul de plată pentru produsele alimentare contractate și livrate a căror dată-limită de consum/dată a durabilității minimale este între 7 și 30 de zile inclusiv constituie 30 de zile calendaristice din momentul recepționării produselor de către comerciant.

(8) Furnizorul eliberează facturi fiscale separate pe categorii de produse alimentare clasificate conform prevederilor alin. (5)–(7).

(9) Produsele alimentare care au fost achiziționate cu respectarea cerințelor cantitative și calitative stipulate în contractele de livrare a produselor, dar care au devenit neconforme reglementărilor aplicabile în domeniul alimentar, inclusiv prin expirarea datei-limită de consum/datei durabilității minimale a acestora, nu pot fi returnate furnizorului. Comerciantul este obligat să lichideze (să distrugă) produsele alimentare neconforme reglementărilor aplicabile în domeniul alimentar.

(10) În cazul în care produsele alimentare au fost achiziționate cu respectarea cerințelor cantitative și calitative stipulate în contractele de livrare a produselor și data-limită de consum/data durabilității minimale a acestora depășește 180 de zile, comerciantul le poate returna furnizorului cu acceptul acestuia și cu condiția că produsele sunt conforme cerințelor privind siguranța alimentelor și că a rămas cel puțin 1/3 din termenul de valabilitate a acestora.

(11) În cazul în care furnizorul consideră sau are motive întemeiate să considere că un produs alimentar pe care l-a importat, produs, procesat, fabricat sau distribuit nu satisface cerințele de siguranță a alimentelor, el inițiază imediat procedurile de retragere sau rechemare a produselor alimentare în conformitate cu prevederile art. 8 alin. (2) din Legea nr. 306/2018 privind siguranța alimentelor, informând despre acest lucru organul de control abilitat.

(12) Comercianții de produse alimentare, cu excepția celor din unitățile de comerț ambulant, sunt obligați să achiziționeze și să asigure expunerea pe raft a produselor alimentare provenite din lanțul alimentar scurt în proporție de cel puțin 50% din lungimea liniară a raftului comercial, în cazul în care comercializează produse din aceeași categorie cu cele incluse în lista produselor alimentare provenite din lanțul alimentar scurt. Furnizorul este obligat să asigure livrarea produselor alimentare provenite din lanțul alimentar scurt în cantitate deplină conform contractului încheiat. Lista produselor alimentare ce se încadrează în prevederile prezentului alineat se elaborează de către organul central de

specialitate al administrației publice care asigură realizarea politicii guvernamentale în domeniul agriculturii, se aprobă de Guvern și se actualizează anual.”.

2. În proiectul propus de ME se propune preluarea normelor enunțate cu excepția alin. (8) și (12) din următoarele motive:

Privind alin. (12) -

1) Modul în care este expusă norma: ”[...] *sunt obligați să achiziționeze și să asigure expunerea pe raft a produselor alimentare provenite din lanțul alimentar scurt în proporție de cel puțin 50% din lungimea liniară a raftului comercial [...]*” comportă următoarele ambiguități:

a) noțiunea de *lanț alimentar scurt* nu este prevăzută de redacția actuală a Legii nr. 231/2010 republicată pe 02.10.2021. Noțiunea respectivă a fost introdusă în corpul Legii nr. 231/2010 prin Legea nr. 225/2020 fiind definită ca ”- *lanț de aprovizionare cu produse alimentare fabricate și/sau procesate pe teritoriul Republicii Moldova*”. Prin urmare, norma prin care se instituie obligația de expunere pe raft a produselor provenite din lanțul alimentar scurt comportă ambiguitatea de stabilire a mărfurilor incidente. Mai mult, în baza acestei noțiuni a fost introdusă obligativitatea de elaborare a unei liste de mărfuri incidente, alineatul (2) al Art. III din Legea nr. 225/2020 stabilind că, ”*Guvernul, până la data de 1 iulie 2021, va aproba lista produselor alimentare provenite din lanțul alimentar scurt care urmează a fi achiziționate de comerciant conform prevederilor art. 21¹ alin. (12) din Legea nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior*”. Întru executarea prevederii citate a fost adoptată Hotărârea de Guvern nr. 113/2021 cu privire la aprobarea Listei produselor alimentare provenite din lanțul alimentar scurt. În vederea depășirii ambiguității depistate se impune o revizuire a normelor pre-citate în vederea asigurării respectării principiului clarității legii, astfel ca subiecții vizați să-și poată alege exact conduita în vederea evitării eventualelor sancțiuni, iar organele de control să se bucure de certitudinea obiectului de control.

b) lungimea liniară a raftului comercial - în procesul de monitorizare a implementării a normei, dar și în momentul discutării publice a acesteia, unii actori implicați invocau incertitudinea implementării acesteia din perspectiva neclarității termenului utilizat.

c) modul de expunere a normei presupune că condiția de expunere este îndeplinită de comerciant în cazul în care 50% din lungimea liniară a raftului este acordată produselor din lanțul alimentar scurt adică celor fabricate și/sau procesate pe teritoriul Republicii Moldova, fără a specifica dimensiunea furnizorilor. Prin urmare, în cazul în care un singur furnizor autohton de un anumit produs va furniza suficiente produse pentru a completa raftul, ceilalți furnizori de produse similare nu vor avea acces pe raft. Situația descrisă, fiind incomodă *per se* pentru comercianți, le oferă totuși posibilitatea de a găsi comoditatea contractării unui singur furnizor, fapt care le este net convenabil din punct de vedere logistic. Totodată, scopul statului este de a asigura condiții echitabile de dezvoltare și practicare a afacerii pentru toți întreprinzătorii, făcându-se accent pe IMM.

2) Norma în cauză stabilește cerințe cantitative privind expunerea pe raft a produselor din lanțul alimentar scurt, fapt care comportă riscuri de apreciere din perspectiva de a fi considerate opozabile Art. III din GATT și art. 152 din Acordul

de Asociere RM-UE. Paragraful 4 al Art. III din GATT stabilește ”Produselor de pe teritoriul oricărei părți contractante importate pe teritoriul oricărei alte părți contractante li se va acorda un tratament nu mai puțin favorabil decât cel acordat produselor similare de origine națională în ceea ce privește toate legile, reglementările și cerințele care afectează vânzarea lor internă, oferirea spre vânzare, cumpărare, transport, distribuție sau utilizare...”. Art. 152 din Acordul de Asociere RM-UE stabilește ”Fiecare parte acordă tratament național mărfurilor celeilalte părți, în conformitate cu articolul III din GATT 1994, inclusiv cu notele interpretative ale acestuia. În acest scop, articolul III din GATT 1994 și notele interpretative ale acestuia sunt integrate în prezentul acord și fac parte integrantă din acesta”.

3) Normele privind ”cota de raft” și ”lanț scurt de aprovizionare” au fost inspirate din legislația românească fiind introduse în corpul Legii nr. 321/2009 privind comercializarea produselor alimentare prin Legea nr. 150/2016 pentru modificarea și completarea Legii nr. 321/2009 privind comercializarea produselor alimentare, care a intrat în vigoare la data publicării (Publicat în MONITORUL OFICIAL nr. 534 din 15 iulie 2016). Art. art. 10/3, ”cota de raft” urma să intre în vigoare la 6 luni de la publicare. Totodată, în varianta republicată a Legii nr. 321/2009, Publicat în MONITORUL OFICIAL nr. 761 din 29 septembrie 2016 Capitolul III¹ care prevedea ”cota de raft” dar și noțiunea de ”lanț scurt de aprovizionare” nu se regăsesc. Concomitent, în februarie 2017, de către Comisia Europeană a fost emis ”February infringements package” (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_17_234) unde prevederile prin care ”marii comercianți cu amănuntul sunt obligați să achiziționeze cel puțin 51% din produsele alimentare și agricole de la producătorii locali” au fost considerate contrarii prevederilor art. 34 și 49 al TFUE, motiv din care, acestea nu au putut avea o finalitate de aplicare. Privind alin. (8) – acesta se propune pentru abrogare dat fiind faptul că, din informațiile pe care le deține ME (din petițiile întreprinzătorilor) prevederea îngreunează procesul de activitate fiind necesară emiterea unui număr mai mare de facturi, în special în cazul în care furnizorul furnizează produse cu termen de valabilitate diferit.

2. **Codul contravențional** al Republicii Moldova nr. 218/2008 la alin. 5) – 5⁴) stabilește sancțiuni pentru încălcarea unor prevederi ale art. 21¹ din Legea nr. 231/2010, sancțiunile propriu-zise sunt aceleași cu excepția alin. 5). Urmând logica expunerii prevederilor art. 21¹ din Legea nr. 231/2010 sub forma PCN, introducerea de noi PCN și uniformitatea sancțiunilor considerăm relevantă comasarea alineatelor menționate în unul singur. Lipsa diversificării sancțiunilor în proiect o considerăm relevantă la moment datorită lipsei de date cuantificate care ar demonstra frecvența și gravitatea unor PCN în coraport cu altele, precum și daunele pe care le cauzează furnizorilor. Urmare adoptării proiectului în baza procesului de monitorizare a implementării legii și a datelor pe care le vor acumula autoritatea competentă și cea de monitorizare se va putea purcede la o analiză detaliată a acestora cu aprecierea necesității diversificării sancțiunilor.

3. **Legea concurenței** nr. 183/2012, stabilește cadrul juridic al protecției concurenței, inclusiv al prevenirii și al contracarării practicilor anticoncurențiale și a concurenței neloiale, al realizării concentrărilor economice pe piață. După cum am

menționat supra PCN constituie un obiect de reglementare special care necesită o reglementare separată. Considerând prevederile art. 4 al Directivei 2019/633 care prevede că fiecare stat membru desemnează una sau mai multe autorități pentru a asigura aplicarea la nivel național a PCN și pct. 33 din preambulul Directivei, care prevede că autoritățile de aplicare a legii din statele membre ar trebui să dispună de competențele și expertiza necesare pentru efectuarea de investigații, este inerentă desemnarea Consiliului Concurenței în calitate de autoritate de aplicare a legii. Procedurile de depunere, examinare și luare a deciziilor vor fi bazate pe prevederile actuale ale Legii concurenței nr. 183/2012.

2. Stabilirea obiectivelor

a) Expuneți obiectivele (care trebuie să fie legate direct de problemă și cauzele acesteia, formulate cuantificat, măsurabil, fixat în timp și realist)

Prin adoptarea și implementarea proiectului de lege sunt urmărite următoarele obiective:

1. echilibrarea puterii de negociere a furnizorilor inclusiv a ÎMM, în raport cu cea a cumpărătorilor, inclusiv comercianților dar și în fața procesatorilor/producătorilor, înglobând tot lanțul de la fermier până la masa consumatorului;

2. 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;

3. asigurarea ÎMM (în special cele producătoare/procesatoare) cu resurse necesare pentru reinvestire în afacere în vederea ridicării atractivității, competitivității și valorii adăugate a produsului;

4. asigurarea predictibilității afacerii, respectiv planificarea și sporirea stabilității prin reducerea numărului factorilor de risc.

Prin aplicarea procedurii de *monitorizare a implementării prevederilor actului normativ* prevăzută de Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, și compararea parametrilor economici ale ÎMM din agricultură și procesatori/producători, ne așteptăm să observăm prin evaluare o scădere a numărului PCN și crearea unui mediu concurențial echitabil.

Sintetic obiectivele pot fi expuse după cum urmează:

Probleme	Obiective specifice	Obiective generale
Existența PCN	Reducerea apariției PCN	Contribuirea la crearea unui nivel de trai echitabil pentru persoanele care lucrează în agricultură și crearea de condiții echitabile în comerț
Protecție insuficientă împotriva PCN	Contribuirea la crearea de condiții de concurență echitabile	Consolidarea capacității de reziliență a operatorilor mai slabi din lanțul de aprovizionare cu alimente, în special a fermierilor

Impactul negativ asupra furnizorilor	Instituirea posibilității de raportare și contestare a PCN	Îmbunătățirea funcționării lanțului de aprovizionare cu alimente
--------------------------------------	--	--

3. Identificarea opțiunilor

a) Expuneți succint opțiunea “a nu face nimic”, care presupune lipsa de intervenție

Această opțiune este descrisă pe larg în pct.1.

b) Expuneți principalele prevederi ale proiectului, cu impact, explicând cum acestea ținesc cauzele problemei, cu indicarea noutăților și întregului spectru de soluții/drepturi/obligatii ce se doresc să fie aprobate

Prevederile de bază a proiectului sunt legate de transpunerea PCN prevăzute de Directiva 2019/633. Totodată, proiectul presupune păstrarea prevederilor aplicabile din art. 21/1 al Legii nr. 231/2010.

1. Introducerea unui nou capitol în corpul Legii nr. 231/2010 presupune un obiect de reglementare și subiecți aparte de cele generale ale legii. Prin urmare se impune **introducerea de noțiuni aplicabile corespunzător**. Merită a fi evidențiate noțiunile de cumpărător - înseamnă orice persoană fizică (cu excepția consumatorului final), juridică sau grup, uniuni/asociații a acestora, care cumpără produse agricole și alimentare, și furnizor - înseamnă orice producător agricol sau orice persoană fizică sau juridică sau grup, uniuni/asociații a acestora, care vinde produse agricole și alimentare. Acestea diferă de cele de comerciant în redacția actuală a Legii nr. 231/2010 - persoană care desfășoară activități de comerț sub una dintre formele juridice de organizare a activității de antreprenariat sau sub o altă formă de activitate de comerț prevăzută de lege și cea de furnizor în redacția Legii nr. 225/2020 (noțiune care nu mai este în vigoare) - persoană fizică sau juridică care, în baza unui contract încheiat în scris cu comerciantul, desfășoară activități de producție, de procesare sau de distribuție a produselor în vederea comercializării acestora. Abordarea propusă corespunde noțiunilor din art. 2 al Directivei 2019/633 (i) „cumpărător” înseamnă orice persoană fizică sau juridică, indiferent de locul de stabilire al persoanei respective, sau orice autoritate publică din Uniune, care cumpără produse agricole și alimentare; termenul „cumpărător” poate include un grup de astfel de persoane fizice și juridice și (ii) „furnizor” înseamnă orice producător agricol sau orice persoană fizică sau juridică, indiferent de locul de stabilire al acestora, care vinde produse agricole și alimentare; termenul „furnizor” poate include un grup de astfel de producători agricoli sau un grup de astfel de persoane fizice și juridice, precum organizațiile de producători, organizațiile de furnizori și asociațiile unor astfel de organizații.

Abordarea din directivă presupune acordarea protecției contra PCN tuturor furnizorilor contra oricărui cumpărător și nu doar a comerciantului (magazinului). Lipsa puterii de negociere a producătorilor agricoli se manifestă nu doar în raport cu rețelele comerciale ci și cu procesatorii/producătorii consumatori de materie primă

produse de întreprinderile agricole, deci de-a lungul întregului lanț de la producere la raft. Nu poate fi stabilită o diferență dintre impactul negativ al PCN în relația producător agricol cu intermediarul sau procesatorul și cea cu o rețea comercială, în ambele cazuri efectele sunt similare. În aceeași ordine de idei urmează a fi protejat și procesatorul/producătorul de produse alimentare gata de consum în relația cu intermediarul sau comerciantul. Mai mult, abordarea propusă asigură condiții egale de echilibrare a puterii de negociere și protecție contra PCN-lor oricărui furnizor indiferent de originea mărfii.

2. Particularități de transpunere.

Proiectul presupune păstrarea prevederilor actuale ale alin. (5)-(7), art. 21/1 a Legii nr. 231/2010 (termenii de plată):

”(5) Termenul de plată pentru produsele alimentare contractate și livrate se stabilește în contract prin negocieri și nu poate fi mai mare de 45 de zile calendaristice de la data livrării produselor de către furnizor, cu excepțiile prevăzute la alin. (6) și (7).

(6) Termenul de plată pentru produsele alimentare contractate și livrate a căror dată-limită de consum/dată a durabilității minimale este de până la 7 zile constituie 7 zile calendaristice din momentul recepționării produselor de către comerciant.

(7) Termenul de plată pentru produsele alimentare contractate și livrate a căror dată-limită de consum/dată a durabilității minimale este între 7 și 30 de zile inclusiv constituie 30 de zile calendaristice din momentul recepționării produselor de către comerciant.”

Redacția actuală diferă de cea a directivei care presupune limite de plată de 30 și 60 de zile. Transpunerea neadaptată a directivei la acest capitol ar presupune o înrăutățire a situației actuale a furnizorilor din Republica Moldova pentru care nu există o argumentare relevantă. Urmează a fi considerată și diferența de aplicabilitate teritorială dintre UE și RM, precum ar fi distanțele, termeni de livrare și volumul economiei per ansamblu (cifrele de afaceri anuale). Menținerea prevederilor actuale nu contravine directivei, conform pct. 39 prevede *”Statele membre ar trebui să aibă libertatea de a menține sau de a introduce pe teritoriile lor reglementări naționale mai stricte care să prevadă un nivel mai ridicat de protecție împotriva practicilor comerciale neloiale în relațiile dintre întreprinderi în cadrul lanțului de aprovizionare agricol și alimentar,”*.

În aceeași ordine de idei se presupune preluarea normelor similare PCN din alineatele (1) – (3), și (9) ale art. 21/1 al Legii nr. 231/2010. Din prevederile directivei, art.3, alin. (1), litera b) – i) se transpun integral la literele g) - m), alin (1) art. 21/16 din proiect.

Se transpun integral prevederile art.3, alin. (2) al Directivei 2019/633, - Statele membre se asigură că cel puțin toate următoarele practici comerciale sunt interzise, cu excepția cazului în care acestea au fost convenite anterior prin clauze clare și lipsite de ambiguitate din acordul de furnizare sau printr-un acord ulterior între furnizor și cumpărător, la literele a) – f) art. 21/16 din proiect.

3. Unele din noutățile proiectului sunt:

a) prevederile alin. (6) art. 21/16 din proiect - *Pentru cazurile prevăzute la litera c) al alin. (2) o reducere comercială poate fi solicitată de către cumpărător înaintea demarării unei acțiuni de promovare inițiată de cumpărător, în care se*

precizează perioada promoției și cantitatea de produse agricole și alimentare pe care preconizează că o va comanda la preț redus. Termenul acțiunilor de promovare efectuate în baza prezentului alineat nu poate depăși 60 de zile per an per produs. Norma transpune paragraful doi al alin. (2) al directivei: ”Statele membre se asigură că practica comercială menționată la primul paragraf litera (c) este interzisă cu excepția cazului în care cumpărătorul, înaintea demarării unei acțiuni de promovare inițiată de cumpărător, precizează perioada promoției și cantitatea de produse agricole și alimentare pe care preconizează că o va comanda la preț redus.”. Totodată, examinarea inițiativelor legislative (i) nr. 18 din 29.01.2021, care a rezultat în adoptarea Legii nr. 60 din 24.06.2021 (nepromulgată) și (ii) nr.175/09.08.2021 care este în proces de examinare, evocă preocuparea asociațiilor producătorilor naționali din diverse ramuri de problema invocării de către comercianți a unor costuri, nelegate de actul de vânzare propriu-zis, pentru a acoperi prețurile acțiunilor de promovare. Ambele proiecte menționate conțin prevederi similare privind limitarea termenului de promovare a produselor la 60 de zile per an. În formula propusă de producători însă există o ambiguitate pertinentă care presupune că se va limita termenul în care furnizorul va putea oferi reduceri cu scop de promovare a produselor sale. Introducerea unei astfel de interdicții ar fi greu de argumentat și contravine principiului libertății afacerii. S-a constatat că, prin adaptarea normei pre-citate din Directivă, considerării celor invocate de producători și a spiritului introducerii protecției contra PCN ar fi oportun de a fi limitat termenul acțiunilor de promovare efectuate la solicitarea cumpărătorului, fără a îngreuna dreptul furnizorului în acest sens.

b) alineatele (8) și (9) art. 21/16 din proiect –

”(8) Cumpărătorii nu pot refuza listarea produselor agricole și alimentare, prezentate în forma și condițiile minime cerute de cumpărător, în cazul în care astfel de cerințe există. Forma și condițiile minime cerute de cumpărător privind modul de prezentare a produselor se fac publice și urmează să fie conforme practicilor comerciale și de producție în domeniu corespunzătoare tipului de produs. Listarea va cuprinde întreaga gamă de produse din ofertă. În cazul ofertelor de produse identice sau similare la listare se va acorda prioritate producătorilor/procesatorilor din categoria întreprinderilor mici și mijlocii astfel cum sunt definite la art. 4 și 5 din Legea nr.179/2016”.

(9) Refuzul de listare prevăzut de alin. (8) poate fi întemeiat doar pe lipsa de spații disponibile pe raft și urmează a fi coordonat cu autoritatea de monitorizare, și consfințit într-un proces-verbal de constatare. Refuzul de listare urmează a fi comunicat autorității de monitorizare 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 autoritatea de monitorizare în termen de 3 zile lucrătoare de la comunicare. Neverificarea condițiilor refuzului de listare și lipsa implicită 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 autorității de monitorizare pot fi verificate de către autoritatea de monitorizare din 10 în 10 zile sau la sesizarea scrisă a

cumpărătorului sau furnizorului fiind exceptate de la prevederile Legii nr. 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător.”.

În vederea implementării normelor citate a fost introdusă și noțiunea de listare - *acțiunea de includere în oferta cumpărătorului (comerciantului) produse agricole și alimentare.*

Introducerea respectivelor norme este dictată de necesitatea înlocuirii alineatului (12) al art. 21/1 din legea nr. 231/2010 care a este argumentată în Partea 1, litera e), pct.2, subpct. 1) și 2), la prezenta.

c) Expuneți opțiunile alternative analizate sau explicați motivul de ce acestea nu au fost luate în considerare

Opțiuni alternative nu au fost luate în considerare datorită faptului că proiectul de lege presupune transpunerea unei directive europene, care devine obligatorie pentru transpunere în statele membre. Necătând la faptul că Republica Moldova nu este stat membru iar directiva nu este expres obligatorie pentru transpunere prin prisma Acordului de Asociere, obiectul directivei, subiecții vizați și importanța socială a acestora nu lasă semne de întrebare privind necesitatea transunerii acesteia în legislația națională, fapt care derivă și din răspunsul Centrului de Armonizare a Legislației (Nr. 31/02-87-9590 din 30 noiembrie 2021), în care se invocă ”*principiul armonizării progresive și dinamice*” în acest sens.

Importanța transunerii este descrisă *supra* inclusiv prin abordarea opțiunii ”a nu face nimic”. Datele în analiză sunt prezentate în principal în formă calitativă și mai puțin cuantificat datorită deficienței în acumularea datelor dictată de faptul că în mare parte constituie un secret comercial, precum și de ”factorul frică”.

4. Analiza impacturilor opțiunilor

a) Expuneți efectele negative și pozitive ale stării actuale și evoluția acestora în viitor, care vor sta la baza calculării impacturilor opțiunii recomandate

1. Pe lângă cele menționate la secțiunile de mai sus, existența practicilor comerciale neloiale comportă următoarele efecte negative pentru lanțul de furnizare cu produse agricole și alimentare.

a). Mai multe studii și sondaje din UE indică posibile consecințe ale PCN -urilor în ceea ce privește capacitatea de investiții mai reduse în noile tehnologii și incertitudinea privind costurile. Într-un sondaj efectuat în rândul a peste 400 de profesioniști din sectorul agroalimentar, 64% dintre respondenți au afirmat că PCN -urile au creat incertitudine în ceea ce privește costurile, 59% că duceau la o reducere a investițiilor pentru modernizarea instalațiilor de producție și 50% că PCN -urile au avut un impact negativ asupra investițiilor în noile tehnologii. Într-un sondaj din 2011, unii dintre furnizorii agroalimentari au furnizat o estimare a efectelor pe care le-au avut PCN-urile asupra investițiilor în tehnologii noi (în medie o reducere anuală de 3,4%) și a ocupării forței de muncă (în medie o reducere anuală de 1,6%). Se raportează că întârzierile de plată au avut un impact negativ asupra investițiilor întreprinse la nivelul fermei, în special în contextul țărilor în tranziție. Unele autorități naționale de concurență au alertat, de asemenea, cu privire la riscurile

anumitor practici comerciale care, chiar dacă pe termen scurt pot să nu implice un efect anticoncurențial imediat, pot totuși pe termen lung să submineze procesul concurențial al lanțului de aprovizionare cu alimente sau să implice efecte negative asupra bunăstării consumatorilor prin scăderea investițiilor și inovației sau prin reducerea opțiunilor consumatorilor.

b) Deși nu este posibil să se ofere o estimare precisă a beneficiilor (evitând costurile PCN), poate fi totuși util să ne facem o impresie generală despre amploarea posibilă a costurilor PCN. În acest scop se pot face unele ipoteze cu privire la deteriorarea și frecvența PCN-urilor. Luând rezultatele sondajului (eșantion reprezentativ) utilizate de Comisia de Concurență din Marea Britanie pentru piața din Marea Britanie înainte de introducerea unei aplicări efective, se constată că *„de la o treime până la jumătate dintre furnizori se confruntă cu practici precum întârzieri de plată, plăți excesive pentru reclamațiile clienților și ajustări retroactive de preț”*.

Presupunând cifre similare în UE și că, pentru acele companii care se confruntă cu astfel de practici legate de PCN, costurile sunt între 1% și 2% din cifra de afaceri și știind că cifra de afaceri a IMM-urilor din agricultură în UE este de aproximativ 325 de miliarde EUR, iar cifra de afaceri a IMM-urilor din industria alimentară în UE este de aproximativ 470 de miliarde EUR, poate fi calculat un interval pentru amploarea costurilor posibile ale PCN care apar în lanțul de aprovizionare cu alimente. Abordarea ar ridica aceste costuri la 1 miliard EUR până la 3,3 miliarde EUR pentru IMM-urile agricole și între 1,5 miliarde EUR și 4,7 miliarde EUR pentru IMM-urile din sectorul alimentar (sau 2,5 miliarde EUR până la 8 miliarde EUR în total atât pentru IMM-urile din agricultură, cât și pentru IMM-urile din industria alimentară). S-ar putea concretiza și alte beneficii indirecte sub forma încrederii sporite între operatori, care, în principal, se preconizează că vor reduce costurile de tranzacție de-a lungul lanțului de aprovizionare cu alimente.

c) Spre exemplu, în ceea ce privește amploarea daunelor, Adjudicatorul Codului Alimentar (ACA) din Regatul Unit a găsit în investigația Tesco multe exemple de sume mari datorate furnizorilor care au fost plătite cu întârziere. Exemplele citate variază în întârzierile de plată de „peste cinci luni” la „peste douăsprezece luni”; cu valorile plătite cu întârziere de la „peste 100.000 GBP” până la „aproape 2 milioane GBP” per furnizor. S-a constatat, de asemenea, că și alți comercianți cu amănuntul s-au implicat în PCN (ex post): informațiile primite de ACA din Regatul Unit indicau că furnizorilor „li se cereau contribuții financiare semnificative pentru a-și menține afacerea cu [...]”. În unele cazuri, aceasta a reprezentat până la 25% din cifra de afaceri anuală a stocului.”.

În Franța, s-a constatat de două ori că un lanț de supermarketuri de top practică PCN-uri interzise. În primul caz, cererile de plată retroactive au dus la stabilirea de către instanțe că 23,3 milioane EUR trebuiau rambursate către 28 de furnizori (plus o amendă de 2 milioane EUR). Într-un alt caz, 61,3 milioane de euro au trebuit să fie rambursați către 46 de furnizori (plus o amendă de 2 milioane de euro), pentru cererile de plăți fără a primi un serviciu în schimb de la furnizori. Cu toate acestea, cu astfel de cazuri se vine rar în fața instanțelor din cauza „factorului frică”.

2. Conform celor stabilite în procesul de analiză ex-ante a necesității adoptării unei directive în UE - o estimare cuantificată precisă a beneficiilor pe care le-ar aduce

operatorilor adoptarea directivei nu a fost considerată fezabilă. Totuși, fiecare dintre PCN-urile inclus în proiect (și în Directivă) este obligat să aibă un impact negativ asupra rezultatului final al victimelor sale în ceea ce privește transferul de risc și generarea nejustificată de incertitudine, cu alte cuvinte, costuri care pe piețele competitive nu ar face parte din activitatea lor antreprenorială.

Respondenții din UE la numeroasele sondaje care au stat la baza evaluării impactului de elaborare a directivei, aproape toți converg în îngrijorarea lor cu privire la apariția și prejudiciul PCN și în așteptările lor cu privire la efectele pozitive de la normele publice (UE) privind PCN și aplicarea lor efectivă. De exemplu, părțile interesate din lanțul de aprovizionare cu alimente, inclusiv comercianții cu amănuntul și procesatorii, au convenit asupra unui cod de bune practici în 2011, având ca scop utilizarea măsurilor de guvernare privată pentru a îmbunătăți guvernarea PCN-ului (SCI-ul format în jurul acestuia). În Republica Moldova în acest sens a fost adoptat Codul de bune practici. Respondenții la sondaje UE consideră că un amestec de reguli voluntare și reguli publice, inclusiv aplicarea legii, este cea mai dorită abordare de guvernare a PCN-urilor. Beneficiile așteptate includ îmbunătățiri în repartizarea riscului, incertitudine redusă pentru operatori și venituri mai bune pe care operatorii le pot capta pe piețe dacă nu sunt supuși PCN-urilor.

Datele sondajului UE privind costurile monetizate ale PCN-urilor (beneficii potențiale ale legislației) în lanțul de aprovizionare cu alimente există, de obicei, exprimate ca pondere din cifra de afaceri. Cu toate acestea, aceste date nu pot constitui o bază adecvată pentru estimarea beneficiilor legislației. Aceste date nu sunt extrase din sondaje reprezentative și, ca atare, sunt susceptibile de a suferi de prejudecăți de auto-selecție și de a nu fi de încredere pentru a se extinde la populația de bază (chiar dacă datele sondajului de costuri pot fi mai apropiate de daunele tipice suferite de firme individuale din partea specifică a populației care suferă prejudicii din cauza PCN-urilor). Ca atare, nu este posibilă extrapolarea din datele sondajului către beneficii pentru populație.

În cadrul consultării, statele membre au fost întrebat cu privire la existența unei analize legate de normele naționale privind PCN, inclusiv evaluări ale politicilor existente. Numai Regatul Unit a furnizat informații cu privire la o astfel de evaluare. În ciuda lipsei generale de evaluări ex post, direcția pentru mai multe țări a fost introducerea legislației PCN acolo unde aceasta nu exista încă și, în cazul țărilor în care aceasta exista, ca aceasta să fie dezvoltată în continuare, deși fără convergența normelor între statele membre. Acesta a fost și cazul Regatului Unit, care a introdus, succesiv, un cod de conduită voluntar, apoi a introdus o legislație specifică bazată pe cod, apoi a introdus o autoritate de aplicare pentru a îmbunătăți eficacitatea legislației și, în cele din urmă, a îmbunătățit eficacitatea legislației și autoritatea de executare prin introducerea, de exemplu, de competențe de sancționare. Regatul Unit continuă să revizuiască legislația (discutând recent oportunitatea extinderii protecției conform codului la fermieri și micii producători, precum și lista a ceea ce este considerat un PCN). Dovezile rezultate indică faptul că eficacitatea legislației s-a îmbunătățit în Regatul Unit de-a lungul anilor. În sondajul anual realizat de Adjudicatorul Codului Alimentar din Regatul Unit, respondenții au raportat mai puține probleme cu PCN-ul de la an la an, de când sondajul a fost implementat pentru prima dată în urmă cu

patru ani, iar într-o analiză guvernamentală s-a considerat că ACA din Regatul Unit funcționează eficient în reducerea sau eliminarea mai multor tipuri de PCN. <i>„Majoritatea respondenților la revizuire au considerat că ACA a fost eficientă sau foarte eficientă în exercitarea competențelor sale de investigare și de executare. [...] Majoritatea respondenților au descris, de asemenea, ACA ca fiind eficientă în aplicarea Codului. Există dovezi a unei schimbări pozitive în relația dintre marii comercianți cu amănuntul și furnizorii direcți și a încetării unora dintre practicile comerciale neloiale care erau predominante înainte de numirea arbitrilor.”</i> (UK, Groceries Code Adjudicator: statutory review, 2013 to 2016, July 2017, p. 3.). Cele relatate relevă importanța combaterii PCN atât în UE, cât și în Republica Moldova chiar și în lipsa unor date exprese privind mărimea impactului asupra furnizorilor atât prin pierderile suportate în cadrul opțiunii ”a nu face nimic”, cât și în cadrul opțiunii recomandate.
<i>b¹) Pentru opțiunea recomandată, identificați impacturile completând tabelul din anexa la prezentul formular. Descrieți pe larg impacturile sub formă de costuri sau beneficii, inclusiv părțile interesate care ar putea fi afectate pozitiv și negativ de acestea</i>
A se vedea secțiunea 4 pct. a) și d).
<i>b²) Pentru opțiunile alternative analizate, identificați impacturile completând tabelul din anexa la prezentul formular. Descrieți pe larg impacturile sub formă de costuri sau beneficii, inclusiv părțile interesate care ar putea fi afectate pozitiv și negativ de acestea</i>
Impacturile opțiunilor alternative nu au fost analizate detaliat (cu excepția celor menționate la pct.3.c) de mai sus), datorită importanței opțiunii recomandate față de opțiunea ”a nu face nimic”. Dat fiind faptul că proiectul are scopul transpunerii Directivei și disensiunii vădite dintre opiniile actorilor implicați, soluțiile alternative vor fi analizate în procesul de analiză aferent avizării proiectului propus. În cazul transpunerii potențialele opțiuni alternative urmează a fi tratate ca particularități de transpunere a directivei. Or, proiectul presupune preluarea prevederilor existente și transpunerea prevederilor directivei comasate într-un singur capitol, iar noutățile de bază a proiectului au fost expuse supra.
<i>c) Pentru opțiunile analizate, expuneți cele mai relevante/iminente riscuri care pot duce la eșecul intervenției și/sau schimba substanțial valoarea beneficiilor și costurilor estimate și prezentați presupuneri privind gradul de conformare cu prevederile proiectului a celor vizați în acesta</i>
Riscurile de bază care planează asupra proiectului derivă din pozițiile diametral opuse ale actorilor principali (producătorii/procesatorii vis-a-vis de comercianți) care rămân neschimbate în timp, fiind expuse detaliat la secțiunea 6 litera c). Datorită acestor discrepanțe de opinii dictate de pozițiile pe piață și diferențele în puterea de negociere sunt temeiurile de bază care au servit temei de adoptare a Directivei. Dat fiind recunoașterea problemelor generate de PCN la nivelul UE, care au dus la analiza detaliată a problemei și adoptarea în final a Directivei, precum și a

solicitărilor mediului de afaceri autohton de transpunere a acestora considerăm inerentă necesitatea transunerii acestora.

d) Dacă este cazul, pentru opțiunea recomandată expuneți costurile de conformare pentru întreprinderi, dacă există impact disproporționat care poate distorsiona concurența și ce impact are opțiunea asupra întreprinderilor mici și mijlocii. Se explică dacă sunt propuse măsuri de diminuare a acestor impacturi

În prezenta secțiune se descriu costuri de conformare pentru anumiți subiecți și impacturi necuprinse în alte secțiuni al prezenta.

1. Cumpărătorii

Costurile pe care le-ar suporta operatorii depind într-o oarecare măsură de forma pe care o va lua legislația. Costurile principale ar fi costurile de conformare. Costurile de conformare în raport cu legislația PCN sunt, în general, costuri care se referă la formare și conformare în sensul strict al termenului. Normele PCN nu ar impune sarcini active operatorilor pentru a desfășura anumite activități; PCN interzic mai degrabă anumite comportamente care sunt considerate nedrepte. Poate exista riscul ca regulile definite pe scară largă sau vag să împiedice practicile de creștere a eficienței (win-win) asupra cărora părțile la un contract pot conveni. Prin urmare, ar trebui să se acorde atenție în acest sens la definirea PCN-urilor.

Este de așteptat ca aceste costuri să fie în principal costuri unice (cost care se plătește o dată și nu se repetă) pentru a se asigura că contractele în formă standard nu includ astfel de clauze (se așteaptă să fie suportate în principal de părți cu putere de negociere mai mare, deoarece acestea tind să fie cele care prezintă astfel de contracte celeilalte părți); și costurile continue în cazul în care contractele se bazează pe negocieri individuale (de exemplu, costurile de formare pentru a se asigura că cei care negociază și cei care redactează astfel de contracte nu includ clauze interzise). Aceste costuri pot fi atenuate prin introducerea unor perioade de tranziție în legislație și prin instruire și educare cu privire la noile reguli, reducând astfel incertitudinea pentru întreprinderi. Potrivit unui studiu UE din 2016, aspectele care au fost considerate de respondenții la sondaj (și în special de membrii Supply Chain Initiative (SCI) că instruirea personalului companiei cu privire la Principiile bunelor practici și numirea unei persoane pentru soluționarea disputelor interne au contribuit cel mai mult la eficacitatea generală a inițiativei în abordarea PCN-urilor.

Răspunsurile la chestionarele UE trimise direcționat întreprinderilor nu permit concluzii ferme cu privire la relevanța acestor costuri. Orice astfel de cost ar fi suportat conform PCN-ului specific care îl generează. Judecând după rezultate, pare să existe o opinie generală că costurile de conformitate nu sunt de mare importanță sau o preocupare majoră pentru marea majoritate a părților interesate de afaceri care participă la sondaje. În sondajul realizat printre întreprinderi vizând această inițiativă, mai mult de jumătate dintre cumpărătorii care au răspuns (57%) au considerat aceste costuri ca fiind nesemnificative sau doar puțin semnificative.

2. Consumatori

În cadrul consultării publice deschise în UE s-a constatat că, operatorii nu susțin, în general, că utilizarea practicilor care sunt considerate PCN conduc la avantaje pentru consumatori prin, de exemplu, prețuri de consum mai mici extrase de la furnizorii

din amonte prin PCN, deși efecte negative asupra prețurilor de consum se susține uneori că derivă din interdicții de ”vânzare sub costuri” (care nu sunt acoperite de această evaluare a impactului) (*below-cost sales* - *vânzarea sub cost este o practică prin care o firmă vinde produse la mai puțin decât costurile de fabricație sau achiziție pentru a alunga concurenții și/sau pentru a crește cota de piață. de producție sau de cumpărare pentru a îndepărta concurențele și/sau pentru a crește cota de piață*). Organizațiile de consumatori încurajează regulile PCN publice din cauza considerentelor referitoare la efectul negativ pe termen lung al PCN-urilor asupra consumatorilor la care se așteaptă.

Dovezile privind efectele inovației pe termen lung sunt greu de obținut, dificultatea fiind agravată de factori de confuzie care sunt greu de izolat. În unele cazuri, taxele de listare și alte tipuri de plăți în avans pot fi benefice pentru inovare prin compensarea, de ex. comercianților cu amănuntul pentru riscul pe care și-l asumă atunci când dedică spațiul pe raft pentru produse inovatoare și facilitează acele inovații care sunt văzute ca potențial de succes de către furnizorii lor. În alte cazuri, astfel de practici cresc costul inovației, pun obstacole micilor inovatori și cresc vulnerabilitatea furnizorilor la rezilierea neloială sau la modificări retroactive unilaterale ale relației comerciale. De exemplu, taxele de listare aplicate ex post au mai multe șanse să aibă un impact negativ net asupra inovației. Un astfel de tip de practică are ca efect probabil economisirea (punerea deoparte) a capitalului de către părțile mai slabe pentru a absorbi eventualele cereri viitoare ale părții mai puternice, cu impact negativ asupra eficienței globale a deciziilor de reinvestire în afaceri. Este mai puțin probabil ca întreprinderile să investească în capacitatea și calitatea producției, în eficiența producției sau în inovare, cu posibile prejudicii pe termen mai lungi pentru bunăstarea consumatorilor (rezultând alegerea redusă sau calitatea produselor și creșterea prețurilor în viitor).

3. Statul

Statele membre UE sunt obligate să își adapteze legislația națională la măsurile introduse la nivelul UE (directiva) cu o marjă discreționară pentru a realiza această transpunere. Transpunerea presupune efortul de legiferare propriu-zisă dar și costuri de altă natură.

Desemnarea unei autorități competente ar fi un prim pas necesar în cadrul unei abordări cu cerințe minime la nivelul UE, care se bazează pe un efort birocratic al unei autorități publice. Întrucât nu ar exista nicio cerință formală în afară de a investi o autoritate cu competențele minime de executare definite funcțional, s-a decis că s-ar putea baza pe structurile existente fiind desemnat Consiliul Concurenței. La nivelul statelor membre a UE cu experiență în aplicarea PCN se notează că se pot realiza economii semnificative ale costurilor administrative prin concentrarea și utilizarea surselor care există deja.

În spațiul UE, într-un chestionar direcționat, statelor membre li s-a cerut să furnizeze estimări cu privire la posibilele costuri de înființare și operaționale anuale ale organismelor naționale care se ocupă cu punerea în aplicare și aplicarea legislației referitoare la PCN, precum și cu privire la posibilele costuri suplimentare legate de o acțiune a UE privind PCN-urile, inclusiv costurile de raportare și coordonare. Au fost prezentate date limitate, deoarece pare dificil pentru statele membre să furnizeze estimări și să izoleze costurile pentru activitățile specifice legate de implementarea și punerea în aplicare a măsurilor PCN. Majoritatea dificultăților se referă la determinarea costurilor pentru elaborarea și adoptarea legislației naționale. Din informațiile furnizate de statele membre care au în prezent o legislație a PCN și autoritățile competente, costurile de înființare variază între 32 000 EUR (Letonia) și 3 milioane EUR (Spania), costurile operaționale anuale variază între 10 000 EUR (Letonia) și 2,9 milioane EUR (Spania). Diferențele se referă la dimensiunea țării – și, prin urmare, la piața națională – și la nivelul de ambiție al legislației actuale PCN a statelor membre.

În cazul Republicii Moldova costurile de elaborare a proiectului de act normativ cu actele necesare (nota informativă, analiza de impactul și tabelul comparativ) vor fi acoperite din contul asistenței donatorilor. Cheltuielile birocratice de ordin general (activitatea obișnuită a autorităților implicate în procesul de elaborare, avizare și adoptare a actului normativ) vor fi acoperite de bugetele existente.

În dependență de volumul de plângeri înaintate către autoritatea competentă pot fi estimate următoarele: (i) acoperirea procedurilor aferente PCN din sursele și personalul existent – caz în care nu va fi impact asupra bugetului public și (ii) necesitatea cooptării suplimentare de personal – caz în care bugetul va trebui suplinit cu sumele necesare pentru salarizare. Considerăm că la acea de a doua opțiune cheltuielile nu vor depăși cele exemplificate mai sus pentru Letonia.

Optarea pentru desemnarea unei instituții existente (Consiliul Concurenței) se argumentează prin costurile care ar fi de suportat pentru crearea unei instituții distincte. Costurile respective pot fi exemplificate prin datele acumulate în UE.

Exemple de date privind costurile reale suportate sunt disponibile de la Adjudicatorul Codului Alimentar din Regatul Unit. Cheltuielile au fost de 1.785.741 GBP în exercițiul financiar 2015/2016 și de 622.024 GBP în anul financiar 2016/2017. Cea mai mare parte a diferenței se datorează unei investigații la scară largă asupra unui comerciant cu amănuntul în 2015/2016. În exercițiul financiar 2016/2017 majoritatea costurilor suportate au fost cheltuieli de personal, în proporție de 67%. Costurile ACA din Regatul Unit sunt finanțate printr-o taxă aplicată comercianților cu amănuntul acoperiți de sistem. În 2016/2017, taxa a fost majorată la 2 milioane GBP (de la 1,1 milioane GBP în anul precedent), pentru a finanța investigațiile viitoare. Banii necheltuiți din taxă sunt returnați comercianților cu amănuntul contribuitori la sfârșitul fiecărui an financiar.

Luând ca referință cele de mai sus și presupunând o finanțare completă, înființarea unei autorități de aplicare pe deplin funcționale, cu o investigație activă la scară largă, ar implica un cost de până la 2,3 milioane EUR per an. Această cifră poate varia într-o anumită măsură în funcție de dimensiunea statului membru (deoarece se poate aștepta o anumită corelație între activitatea de executare și dimensiunea activității economice din statul membru). Pentru statele membre în care există deja o legislație specifică privind PCN-urile cu o autoritate publică competentă existentă, cu competențe efective de executare, costurile suplimentare din acțiunea UE sunt de așteptat să fie neglijabile.

4. Impact social și de mediu

În ceea ce privește impactul social, completarea regulilor neobligatorii (platforme voluntare) privind PCN (precum sunt Supply Chain Initiative în UE sau Coduri de bune practici naționale) cu reguli obligatorii PCN, inclusiv cerințe de aplicare eficiente, poate duce la o creștere a încrederii între parteneri și la o consolidare a SCI, încurajând asociațiile de fermieri și comercianții să găsească soluții amiabile care ar reduce numărul PCN-lor. În general, predictibilitatea relațiilor de afaceri ar putea fi îmbunătățită prin reglementarea PCN-urilor. Încrederea sporită între operatori ar trebui să aibă un impact economic pozitiv.

La nivelul UE nu au fost constatate premise ca efectele pozitive ale platformelor voluntare (naționale) care guvernează PCN-urile să fie afectate negativ de normele UE privind PCN: în multe state membre, aceste inițiative voluntare au coexistat cu normele PCN naționale, aplicabile public. De fapt, complementaritatea poate avea un efect pozitiv asupra inițiativelor voluntare, deoarece posibilitățile publice de aplicare a legii ar putea spori importanța pentru ambele părți a soluționării voluntare a litigiilor.

La nivelul UE s-a estimat că nu este de așteptat ca regulile PCN să aibă un impact direct semnificativ asupra mediului. Operatorii economici care nu sunt supuși PCN-urilor pot avea totuși o marjă economică mai mare pentru a investi în producția în moduri durabile și ecologice și pentru a preveni risipa de alimente. Risipirea alimentelor este un efect secundar comun al anumitor tipuri de PCN și abordarea problemei sistemice din cadrul lanțului european de aprovizionare cu alimente ar putea fi o oportunitate de a aborda atât pierderile comerciale suportate de furnizori, cât și risipa de alimente. Abordarea risipei alimentare a fost identificată ca o prioritate în pachetul UE privind economia circulară.

Concluzie

e) Argumentați selectarea unei opțiuni, în baza atingerii obiectivelor, beneficiilor și costurilor, precum și a asigurării celui mai mic impact negativ asupra celor afectați

Opțiunea recomandată presupune abordarea problemelor identificate, în vederea soluționării acestora și atingerii obiectivelor formulate, cu impacturile estimate în conjunctura curentă, într-o manieră încurajatoare - prin oferirea posibilităților non-

fiscale de creștere economică a IMM, democratică - fără utilizarea instrumentelor dure de reglementare, cu oferirea posibilităților de alegere pentru întreprinzători de a se conforma benevol PCN, de a utiliza mijloace extra judiciare (amiabile) de soluționare a conflictelor, în vederea evitării aplicării forței de constrângere a statului.

După cum s-a constatat, statul este partea care potențial poate suporta anumite cheltuieli în prima perioadă, pentru întreprinzători costurile vor fi minime sau neglijabile. Pentru acomodarea antreprenorilor noilor prevederi legale se va acorda o perioadă de tranziție. În perspectivă, echilibrarea capacității de negociere va duce la majorarea producției interne, va spori capacitățile de investire în re tehnologizarea proceselor de producție care va duce implicit la creșterea calității, atractivității și valorii adăugate a produselor finite. O dezvoltare pe un astfel de scenariu va duce implicit la sporirea capacităților de producție și export ale IMM și va contribui la formarea PIB-ului.

În această configurație, atingerea obiectivelor propuse este una reală.

5. Implementarea și monitorizarea

a) Descrieți cum va fi organizată implementarea opțiunii recomandate, ce cadru juridic necesită a fi modificat și/sau elaborat și aprobat, ce schimbări instituționale sunt necesare

A. Implementarea:

- 1) Legea va intra în vigoare în termen de câteva luni de la data publicării fiind asigurat termenul necesar pentru cumpărători de a-și modifica procese logistice; pentru furnizori să revizuiască modul de prezentare a mărfurilor către comercianți; pentru toți actorii interesați să formeze ofertele și încheie contracte (sau precontracte) de furnizare;
- 2) Guvernul și alte autorități publice competente vor trebui să aducă actele sale normative în concordanță cu acestea.
- 3) Schimbări instituționale nu se preconizează.

B. Monitorizarea implementării va fi realizată în baza legislației aplicabile (Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative și legislația secundară).

- 1) Consiliul Concurenței ca autoritate de aplicare a legii va deține datele privind plângerile pe PCN, modul de soluționare a acestora, sancțiunile și altele relevante, care vor permite în perspectivă analizarea acestora în vederea stabilirii cuantificate a impactului PCN.
- 2) Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor, în calitate de autoritate cu atribuții de monitorizare și generalizare a practicii privind practicile comerciale neloiale va asigura supravegherea practică a respectării cerințelor impuse de lege, adică stabilirea la fața locului, la necesitate, a celor comportamente care constituie PCN.

b) Indicați clar indicatorii de performanță în baza cărora se va efectua monitorizarea

- 1) Numărul plângerilor înaintate către Consiliul Concurenței, structurate după criterii relevante ca:

a) refuzate; b) acceptate spre examinare, dintre care (i) rezultate cu sancțiuni, (ii) respinse ca nefondate; 2) Evidența cazurilor de soluționare amiabilă (date acumulate prin sondaje), inclusiv în baza Legii nr. 137/2015 cu privire la mediere (date acumulate prin sondaje sau prin interpelarea Consiliului de mediere); 3) Creșterea veniturilor bugetare de pe urma sporirii producției și vânzărilor IMM (prin monitorizarea datelor statistice privind cifrele de afaceri și a PIB-ului).
<i>c) Identificați peste cât timp vor fi resimțite impacturile estimate și este necesară evaluarea performanței actului normativ propus. Explicați cum va fi monitorizată și evaluată opțiunea</i>
Considerând termenul de intrare în vigoare a legii și formarea deprinderii de implementare a actorilor implicați considerăm relevantă perioada de circa 1,6 ani de la momentul publicării legii.
6. Consultarea
<i>a) Identificați principalele părți (grupuri) interesate în intervenția propusă</i>
(1) Autorități și instituții publice: (a) Ministerul Finanțelor; (b) ANSA; (c) ANSP; (d) APCSP; (e) Ministerul Justiției; (f) Consiliul Concurenței; (g) Centrul de Armonizare a Legislației (h) Consiliul Economic pe lângă Prim-ministru; (2) Mediul de afaceri și asociațiile acestora (producători/procesatori și comercianți).
<i>b) Explicați succint cum (prin ce metode) s-a asigurat consultarea adecvată a părților</i>
ME deține informații din istoricul modificării Legii nr. 231/2010 inclusiv recepționate în ultima perioadă cu solicitarea transpunerii Directivei. În perioada noiembrie – decembrie 2021 au fost organizate o serie de ședințe pe platforma ConsEcon, Camerei de comerț și industrie a RM și a ME, unde a fost prezentată viziunea ME privind soluțiile de transpunere a Directivei și cumulate opiniile participanților. Menționăm că ME a plasat pentru discuții publice proiectul de lege prin care se transpun parțial prevederile Directivei 2019/633 (Aviz privind inițierea procesului de elaborare a proiectului de lege pentru modificarea Legii nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior https://particip.gov.md/ro/document/stages/*/8651, publicat pe 16.11.2021).

În baza publicării au fost recepționate opiniile mediului de afaceri considerate parțial la întocmirea proiectului parte a prezentei analize.

c) Expuneți succint poziția fiecărei entități consultate față de documentul de analiză a impactului și/sau intervenția propusă (se expune poziția a cel puțin unui exponent din fiecare grup de interese identificat)

În cadrul comunicării și consultării părților vizate, prin metodele indicate în punctul nr.6.b), s-au conturat următoarele poziții ale următorilor parteneri principali ai ME în cadrul acestui exercițiu de modificare a legislației:

A. Furnizorii

Opiniile expuse de furnizori se conturează în principal în jurul necesității transpunerii directivei cu menținerea continuă a (i) necesității plafonării reducerilor comerciale și (ii) a cotei de 50% stabilită la alin. (12) al Legii nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior. Deși plafonarea reducerilor comerciale a fost propusă spre consultare, considerăm că astfel de prevederi contravin principiilor liberei concurențe și alineatului (2) al art. 3 din Directiva 2019/633 care prevede posibilitatea plăților menționate în textul alineatului cu condiția expunerii acesteia în contract. Suplimentar a fost introdusă în proiect PCN care interzice ”s) furnizarea (vânzarea) produselor agricole și alimentare sub prețul de vânzare (exceptând profitul furnizorului) cu excepția cazurilor și termenilor prevăzute la alin. (6). Cumpărătorul nu poate solicita plăți prevăzute la alin. (2) sub limita prevăzută la prezenta literă.” Astfel, furnizorul devine protejat de impunerea de plăți care l-ar fi lipsit de cel puțin compensarea ”sinecostului” produsului, oferindu-i totuși posibilitatea de a se afla pe raft, fapt care este indispensabil lansării unui produs nou pe piață sau pe general ar asigura prezența pe piață. Totodată, interzicerea acestei PCN pune pe poziții de egalitate furnizorii cu putere de promovare diferită, considerând că un mare producător, datorită volumului întreprinderii și cifrei de afaceri, își poate permite vânzări sub ”sinecost”, pe când IMM mai degrabă că nu. Privind cota de 50%, argumentele abrogării acesteia și înlocuirii cu alte prevederi au fost expuse *supra*.

B. Comercianții

Poziția comercianților rămâne în mare parte similară celor expuse în consultările și ședințele anterioare pe parcursul discuțiilor asupra problemelor pe durata modificărilor operate la art. 21/1 din Legea comerțului interior. Aceștia nu susțin introducerea plafonării reducerilor comerciale și nici cota de 50% fără a nega explicit existența comportamentului aferent PCN.

Tabel pentru identificarea impacturilor

Categorii de impact	Punctaj atribuit		
	Opțiunea propusă	Opțiunea alternativă 1	Opțiunea alternativă 2
Economic			
costurile desfășurării afacerilor	0		

povara administrativă	+1		
fluxurile comerciale și investiționale	+1		
competitivitatea afacerilor	+3		
activitatea diferitor categorii de întreprinderi mici și mijlocii	+2		
concurența pe piață	+3		
activitatea de inovare și cercetare	+1		
veniturile și cheltuielile publice	+1		
cadrul instituțional al autorităților publice	+1		
alegerea, calitatea și prețurile pentru consumatori	+1		
bunăstarea gospodăriilor casnice și a cetățenilor	+1		
situația social-economică în anumite regiuni	0		
situația macroeconomică	+1		
alte aspecte economice			
gradul de ocupare a forței de muncă	+1		
nivelul de salarizare	+1		
condițiile și organizarea muncii	+1		
sănătatea și securitatea muncii	+1		
formarea profesională	+1		
inegalitatea și distribuția veniturilor	+2		
nivelul veniturilor populației	+1		
nivelul sărăciei	+1		
accesul la bunuri și servicii de bază, în special pentru persoanele social-vulnerabile	+1		
diversitatea culturală și lingvistică	0		
partidele politice și organizațiile civice	0		
sănătatea publică, inclusiv mortalitatea și morbiditatea	0		
modul sănătos de viață al populației	0		
nivelul criminalității și securității publice	0		
accesul și calitatea serviciilor de protecție socială	0		
accesul și calitatea serviciilor educaționale	0		
accesul și calitatea serviciilor medicale	0		
accesul și calitatea serviciilor publice administrative	+1		
nivelul și calitatea educației populației	0		
conservarea patrimoniului cultural	0		
accesul populației la resurse culturale și participarea în manifestații culturale	0		
accesul și participarea populației în activități sportive	0		
discriminarea	0		

alte aspecte sociale	0		
clima, inclusiv emisiile gazelor cu efect de seră și celor care afectează stratul de ozon	+1		
calitatea aerului	0		
calitatea și cantitatea apei și resurselor acvatice, inclusiv a apei potabile și de alt gen	0		
biodiversitatea	0		
flora	0		
fauna	0		
peisajele naturale	0		
starea și resursele solului	+1		
producerea și reciclarea deșeurilor	+1		
utilizarea eficientă a resurselor regenerabile și neregenerabile	+1		
consumul și producția durabilă	0		
intensitatea energetică	0		
eficiența și performanța energetică	+1		
bunăstarea animalelor			
riscuri majore pentru mediu (incendii, explozii, accidente etc.)	0		
utilizarea terenurilor	+1		
alte aspecte de mediu			
<i>Tabelul se completează cu note de la -3 la +3, în drept cu fiecare categorie de impact, pentru fiecare opțiune analizată, unde variația între -3 și -1 reprezintă impacturi negative (costuri), iar variația între 1 și 3 – impacturi pozitive (beneficii) pentru categoriile de impact analizate. Nota 0 reprezintă lipsa impacturilor. Valoarea acordată corespunde cu intensitatea impactului (1 – minor, 2 – mediu, 3 – major) față de situația din opțiunea „a nu face nimic”, în comparație cu situația din alte opțiuni și alte categorii de impact. Impacturile identificate prin acest tabel se descriu pe larg, cu argumentarea punctajului acordat, inclusiv prin date cuantificate, în compartimentul 4 din Formular, lit.b¹) și, după caz, b²), privind analiza impacturilor opțiunilor.</i>			
Anexe			
Proiectul preliminar de act normativ Sinteză obiecțiilor și propunerilor la proiect și/sau analiza de impact Expertiza Grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător Alte materiale informative/documente (la decizia autorilor)			

