



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Bp. 474 / 31.10.2025

Biroul permanent al Senatului

491 / 10.11.2025

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă pentru
modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996**

Analizând **propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996**, transmisă de Secretarul General al Senatului (b474/03.10.2025), cu adresa nr. XXXV/5523/07.10.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D845/08.10.2025,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Potrivit **Expunerii de motive**, intervențiile legislative vizează limitarea „cotei de vânzări realizate prin produse sub marcă proprie la maximum 20% din totalul vânzărilor pe fiecare grupă de produse în hipermagazine și supermarketuri; introducerea obligației comercianților de a raporta anual către Consiliul Concurenței structura vânzărilor pe grupe de produse, în scopul monitorizării respectării limitelor prevăzute; stabilirea de sancțiuni contravenționale proporționale cu cifra de afaceri, pentru nerespectarea dispozițiilor legale și pentru furnizarea de informații false sau incomplete; precizarea faptului că limitarea cotei de vânzări prin produse sub marcă proprie nu constituie operațiune de concentrare economică, cu excepția cazurilor în care este realizată în cadrul unor alte operațiuni ce se supun legislației specifice”.

Totodată, potrivit **instrumentului de prezentare și motivare**, *„implementarea acestei măsuri va reduce riscul de abuz de poziție dominantă și va contribui la o mai bună echilibrare a puterii de negociere între comercianți și furnizori, stimulând totodată dezvoltarea producției interne”*.

2. Prin obiectul de reglementare, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor ordinare, iar în aplicarea prevederilor art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Semnalăm că **Expunerea de motive** nu respectă structura instrumentului de prezentare, prevăzută la art. 30 și 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și nu prezintă în mod sistematizat și clar motivul emiterii actului normativ, în special, insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, principiile de bază și finalitatea reglementării propuse, cu evidențierea elementelor noi.

Totodată, menționăm **lipsa de fundamentare a instrumentului de prezentare și motivare**, cu privire la care Curtea Constituțională a reținut în **Decizia nr. 139/2019** că *„În lipsa motivării, în sensul arătat, a legii adoptate, nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului, esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia. (...) Caracterul sumar al instrumentului de prezentare și motivare, precum și lipsa de fundamentare temeinică a actelor normative au fost sancționate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa, în raport cu aceleași exigențe de claritate, predictibilitate a legii și securitate a raporturilor juridice impuse de art. 1 alin. (5) din Constituție, cu invocarea deopotrivă a normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative”*.

De asemenea, prin aceeași decizie, Curtea Constituțională a statuat că *„Fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate, întrucât previne arbitrarul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale. Accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt cerințe ale principiului securității raporturilor juridice, constituind garanții împotriva arbitrarului (...)”*.

Subliniem că, potrivit art. 6 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, proiectul de act normativ trebuie

să instituie **reguli necesare, suficiente și posibile**, care să conducă la o cât mai mare **stabilitate și eficiență legislativă**.

În plus, semnalăm că **argumentația utilizată este eronată, necorelată cu realitatea juridică și redactată într-un limbaj care nu este specific stilului normativ**, respectiv *„se constată o serie de disfuncționalități grave în funcționarea pieței, între care: dezechilibru semnificativ în relațiile comerciale dintre marii retaileri și furnizori, în special cei mici și mijlocii; dependența economică critică a furnizorilor față de un număr redus de clienți (retaileri); practici comerciale neloiale, cum ar fi impunerea de prețuri sub costul de producție pentru produsele sub marcă proprie; reducerea diversității ofertei și diminuarea vizibilității produselor românești în spațiile de vânzare; inducerea în eroare a consumatorilor prin etichetarea incorectă a originii produselor sub marcă proprie. Aceste fenomene afectează funcționarea corectă a mecanismelor concurențiale, descurajează inovația și pun în pericol reziliența economică a producătorilor locali, mai ales în contexte de criză economică sau geopolitică”*.

Mai mult, în privința **impactului asupra cadrului legislativ existent**, astfel cum se menționează în cadrul **Expunerii de motive**, subliniem că afirmația potrivit căreia *„Actul normativ propus se aliniază cu principiile și obiectivele stabilite prin: Directiva (UE) 2019/1 privind oferirea de mijloace autorităților de concurență din statele membre astfel încât să fie mai eficace în aplicarea legii și privind garantarea funcționării corespunzătoare a pieței interne”* nu concordă cu realitatea, întrucât **Directiva (UE) 2019/1 a fost transpusă în dreptul intern prin zece acte normative**, dintre care amintim: Legea concurenței nr. 21/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare, Ordinul președintelui Consiliului Concurenței nr. 724/2010 pentru punerea în aplicare a Instrucțiunilor privind condițiile, termenele și procedura pentru acceptarea și evaluarea angajamentelor, în cazul practicilor anticoncurențiale, Ordinul președintelui Consiliului Concurenței nr. 438/2016 pentru punerea în aplicare a Instrucțiunilor privind regulile de acces la dosarul Consiliului Concurenței, Ordinul președintelui Consiliului Concurenței nr. 642/2019 pentru punerea în aplicare a Instrucțiunilor privind condițiile și criteriile de aplicare a politicii de clemență, Ordinul președintelui Consiliului Concurenței nr. 1037/2019 pentru punerea în aplicare a Instrucțiunilor privind individualizarea sancțiunilor pentru contravențiile prevăzute la art. 55 din Legea concurenței nr. 21/1996, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 170/2020 privind acțiunile în despăgubire în cazurile de încălcare a

dispozițiilor legislației în materie de concurență, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996, Ordinul nr. 1077/2020 privind punerea în aplicare a Instrucțiunilor pentru modificarea și completarea Instrucțiunilor privind individualizarea sancțiunilor pentru contravențiile prevăzute la art. 55 din Legea concurenței nr. 21/1996, puse în aplicare prin Ordinul președintelui Consiliului Concurenței nr. 1.037/2019, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 23/2021 privind măsurile de punere în aplicare a Regulamentului (UE) 2019/1150 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 iunie 2019 privind promovarea echității și a transparenței pentru întreprinderile utilizatoare de servicii de intermediere online, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996, Legea nr. 231/2024 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 108/2023 pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996, precum și a altor acte normative, etc.

Nu în ultimul rând, în legătură cu menționarea faptului că „*Bunele practici ale unor state membre UE (Germania, Franța, Italia), care au adoptat măsuri similare pentru protejarea producătorilor și menținerea unei oferte comerciale diversificate*” din cuprinsul **instrumentului de prezentare și motivare**, acesta nu este argumentat, fiind prezentat într-o manieră generică, fără a exemplifica în acest sens care sunt „*măsurile similare pentru protejarea producătorilor și menținerea unei oferte comerciale diversificate*”.

5. Referitor la **soluțiile legislative** preconizate în prezenta propunere, în raport de obiectivele urmărite, în ceea ce privește **fondul și forma reglementării**, semnalăm că demersul normativ trebuie raportat la actualele realități legislative în domeniu, pentru **asigurarea integrării organice a reglementării în sistemul legislației, unicitatea reglementării** în materie pe nivele normative și **evitarea paralelismelor** în procesul de legiferare, instituite potrivit art. 13, 14 și 16 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Astfel, privitor la **modul de redactare a prezentei propuneri**, subliniem că acesta prezintă **imperfecțiuni de tehnică legislativă**, normele de tehnică legislativă fiind obligatorii la elaborarea proiectelor de lege de către Guvern și a propunerilor legislative aparținând deputaților, senatorilor sau cetățenilor, astfel cum prevede art. 3 alin. (1) din legea precizată *supra*.

Exemplificăm, în cele ce urmează, câteva aspecte referitoare la **redactarea necorespunzătoare din punct de vedere a tehnicii legislative** a prezentei propuneri legislative:

a) în ceea ce privește **modalitatea de redactare a unor articole nou introduse**, respectiv **art. 2² și art. 5¹**, menționăm că acestea prezintă **denumiri marginale**, în timp ce în cuprinsul Legii concurenței nr. 21/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare, articolele nu au astfel de denumiri, acestea din urmă fiind specifice reglementărilor de mare întindere, cum este cazul codurilor și altor astfel de legi, **aspect care nu respectă unitatea de redactare cu legea precizată supra**;

b) semnalăm că la **art. 2¹ din Legea nr. 21/1996**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, sunt prevăzute *definiții* ai unor termeni și expresii, iar la **art. 2², nou introdus**, sunt preconizate „*Definiții specifice*” - aspect care nu este caracteristic uzanțelor normative - definiții ce vizează **inserarea unor termeni și expresii proprii legislației privind comercializarea produselor și serviciilor de piață, reglementată de Ordonanța Guvernului nr. 99/2000**, republicată, cu modificările și completările ulterioare;

În considerarea celor de mai sus, **ne exprimăm rezerva în ceea ce privește integrarea tematică a acestor definiții în cuprinsul Legii nr. 21/1996**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, al cărei scop principal este „*protecția, menținerea și stimularea concurenței și a unui mediu concurențial normal, în vederea promovării intereselor consumatorilor*”, **cu atât mai mult cu cât astfel de definiții sunt prevăzute în Ordonanța Guvernului nr. 99/2000**, iar prin **modul de redactare**, respectiv introducerea unui nou articol care să conțină definiții *specifice*, în condițiile în care există deja un articol distinct în cadrul Legii nr. 21/1996 care prevede definiții, nu se respectă cerințele corelării cu ansamblul reglementării.

c) referitor la introducerea **art. 5¹ în cadrul Capitolului II – Practici anticoncurențiale¹** din Legea nr. 21/1996, de asemenea, **ne exprimăm rezerva în ceea ce privește integrarea tematică a acestuia în cuprinsul reglementării**, întrucât se preconizează *limitarea comercializării produselor sub marcă proprie*, chestiune de apreciere asupra căreia nu ne pronunțăm, însă subliniem că **acest aspect este specific desfășurării**

¹ „Art. 5. – (1) Sunt interzise orice înțelegeri între întreprinderi, decizii ale asocierilor de întreprinderi și practici concertate, care au ca obiect sau au ca efect împiedicarea, restrângerea ori denaturarea concurenței pe piața românească sau pe o parte a acesteia, în special cele care:

a) stabilesc, direct sau indirect, prețuri de cumpărare sau de vânzare sau orice alte condiții de tranzacționare;

b) limitează sau controlează producția, comercializarea, dezvoltarea tehnică sau investițiile;

c) împart piețele sau sursele de aprovizionare;

d) aplică, în raporturile cu partenerii comerciali, condiții inegale la prestații echivalente, creând astfel acestora un dezavantaj concurențial;

e) condiționează încheierea contractelor de acceptarea de către parteneri a unor prestații suplimentare care, prin natura lor sau în conformitate cu uzanțele comerciale, nu au legătură cu obiectul acestor contracte”.

activității comerciale, prin urmărirea dezvoltării rețelei de distribuție a produselor și serviciilor de piață, cu respectarea principiilor liberei concurențe, protecției vieții, sănătății, securității și intereselor economice ale consumatorilor, precum și a mediului. Semnalăm că o astfel de abordare ar putea fi reglementată în cuprinsul Ordonanței Guvernului nr. 99/2000, eventual prin **intervenții legislative de natura modificărilor și a completărilor**;

d) privitor la introducerea la **art. 10** a unei noi litere, respectiv **lit. e)**, menționăm că prin maniera de formulare, prezentat ca un alineat distinct², nu este respectată unitatea de redactare a acestuia, deoarece norma de la art. 10 este alcătuită dintr-o **parte dispozitivă și enumerări care decurg organic din aceasta**, prin care se prevede că nu constituie operațiuni de concentrare economică anumite situații³.

6. Semnalăm că, din actuala redactare a soluțiilor preconizate în propunere, acestea aduc atingere mai multor **principii și prevederi constituționale**, precum:

a) **art. 1 alin. (3) și (5)**, care cuprind dispoziții cu valoare obligatorie, printre altele, principiul securității juridice, având, la rândul său, una dintre expresii, principiul legalității sub aspectul **calității legii**, astfel cum a fost argumentat la **pct. 5 supra**;

b) **art. 45 și art. 135**, referitoare la **principiul libertății economice și la economia de piață**. Subliniem că prin modalitatea de redactare a **art. 5¹ alin. (1)**, respectiv „Comercianții care operează hipermagazine sau supermagazine limitează comercializarea

² „e) Limitarea cotei mărcilor proprii conform articolului 5¹ nu constituie, în sine, o operațiune de concentrare economică, cu excepția situațiilor în care aceasta se realizează concomitent cu alte operațiuni de concentrare”.

³ „Art. 10. - Nu constituie operațiuni de concentrare economică situațiile în care:

a) controlul este dobândit și exercitat de către un lichidator desemnat prin hotărâre judecătorească sau de către o altă persoană mandatată de autoritatea publică pentru îndeplinirea unei proceduri de încetare de plăți, redresare, concordat, lichidare judiciară, urmărire silită sau altă procedură similară;

b) instituțiile de credit sau alte instituții financiare ori societățile de asigurări ale căror activități obișnuite includ tranzacționarea și negocierea de valori mobiliare în contul lor sau în contul altora dețin temporar valori mobiliare ale unei întreprinderi pe care le-au dobândit în vederea revânzării, cu condiția ca acestea să nu își exercite drepturile de vot conferite de valorile mobiliare în cauză pentru a determina comportamentul concurențial al întreprinderii în cauză sau cu condiția să își exercite aceste drepturi de vot numai pentru pregătirea cesionării integrale sau parțiale a întreprinderii în cauză sau a activelor acesteia ori a cesionării valorilor mobiliare în cauză și ca cesiunea să aibă loc în termen de un an de la data achiziției; Consiliul Concurenței poate prelungi acest termen, la cerere, în cazul în care respectivele instituții sau societăți pot dovedi că cesiunea nu a fost posibilă, în condiții rezonabile, în termenul stabilit;

c) controlul, potrivit prevederilor art. 9 alin. (1) lit. b), este dobândit de o întreprindere al cărei obiect unic de activitate este de a achiziționa participații la alte întreprinderi, de a gestiona și valorifica respectivele participații, fără a se implica direct sau indirect în gestionarea întreprinderilor în cauză, aceasta fără a aduce însă atingere drepturilor pe care întreprinderea le deține în calitate de acționar, cu condiția ca drepturile de vot legate de participațiile deținute să fie exercitate, în special în ceea ce privește numirea membrilor organelor de conducere și supraveghere ale întreprinderilor la care deține participațiile, doar pentru a menține valoarea integrală a investițiilor în cauză și nu pentru a determina, direct sau indirect, comportamentul concurențial al acelor întreprinderi;

d) întreprinderile, inclusiv cele care fac parte din grupuri economice, realizează operațiuni de restructurare sau reorganizare a propriilor activități”.

produselor sub marcă proprie la cel mult 20% din volumul total al vânzărilor”, acesta este susceptibil de a încălca „*principiul libertății economice, garantat la nivel constituțional în anul 2003, odată cu revizuirea Constituției, (ce) constituie, împreună cu libera inițiativă, fundamentul economiei de piață, având un conținut normativ complex, care privește atât începerea unei activități economice, cât și desfășurarea acesteia într-un mediu concurențial nedistorsionat de bariere legale discriminatorii și practici anticoncurențiale, abuzive sau neloiale. În considerarea specificului economiei de piață, rolul statului este limitat la crearea cadrului general, economic, social și politic, necesar pentru derularea activității operatorilor economici, ceea ce implică adoptarea unor reglementări restrictive, dar în limitele impuse de asigurarea respectării drepturilor și intereselor legitime ale tuturor, reglementări care nu pot afecta substanța drepturilor*⁴”.

Potrivit aceleiași decizii, „*libertatea economică nu apare ca un drept absolut al persoanei, ci este condiționată de respectarea limitelor stabilite de lege, limite ce urmăresc asigurarea unei anumite discipline economice ori protejarea unor interese generale*”.

Sub acest aspect, apreciem că nici în cadrul instrumentului de prezentare și motivare nu este argumentată necesitatea îngădirii libertății economice din perspectiva „protejării producătorilor și menținerea unei oferte comerciale diversificate”.

c) se constată că, prin modul de redactare a **art. 5¹**, textul **alin. (1)** este susceptibil de a încălca și prevederile **art. 53 din Constituție**, în sensul în care un drept fundamental poate fi restrâns potrivit acestui articol, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav (**alin. (1)**).

Totodată, potrivit **art. 53 alin. (2) din Constituție**, **restrângerea trebuie să îndeplinească următoarele condiții**: să fie necesară într-o societate democratică; să fie proporțională cu situația care a determinat-o; să fie aplicată în mod nediscriminatoriu; să nu aducă atingere existenței dreptului sau a libertății.

Prin urmare, apreciem că niciuna dintre condițiile enumerate de **alin. (2) al art. 53** nu este îndeplinită în cazul de față pentru a justifica limitarea comercializării produselor sub marcă proprie la cel mult 20% din volumul total al vânzărilor, astfel cum se preconizează în proiect.

⁴ A se vedea, în acest sens, Decizia Curții Constituționale nr. 223/2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 713 din 16 august 2018.

d) **art. 147 alin. (4)**, conform căruia deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii de la data publicării în Monitorul Oficial al României. Avem aici în vedere deciziile referitoare la statutul de „*veritabil criteriu de constituționalitate*”, conferit normelor de tehnică legislativă prevăzute în Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

7. În legătură cu norma preconizată la **art. I pct. 1** pentru textul **art. 2²**, având în vedere că termenii „*supermagazin*” și „*hipermagazin*” sunt deja definiți la art. 4 lit. r) și s) din Ordonanța Guvernului nr. 99/2000 privind comercializarea produselor și serviciilor de piață, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nu se înțelege rațiunea pentru care acești termeni sunt definiți din nou prin intermediul unor norme de trimitere la actul normativ menționat *supra*, cu atât mai mult cu cât obiectul de reglementare al Legii nr. 21/1996 este diferit față de cel al Ordonanței Guvernului nr. 99/2000.

8. Referitor la **art. I pct. 2**, norma de la **art. 5¹ alin. (2)**, respectiv „*Ponderea prevăzută la alin. (1) se calculează anual, pe baza datelor contabile*” nu este redactată într-un limbaj și stil juridic specific normativ, este declarativă și generală, în sensul în care, pe de o parte, la alin. (1) al art. 5¹ nu este prevăzută o *pondere*, iar pe de altă parte, prin utilizarea sintagmei „*se calculează anual, pe baza datelor contabile*”, pe lângă terminologia improprie domeniului, ar fi trebuit prevăzută o metodologie de calcul a procentului de 20% din volumul total al vânzărilor, în ceea ce privește comercializarea produselor sub marcă proprie.

Situații similare se regăsesc și la **alin. (3) și (4)** ale aceluiași articol, unde normele sunt redactate într-o manieră ambiguă și generală, fără a respecta forma prescriptivă proprie normelor juridice și fără a asigura acestora un caracter obligatoriu⁵, neputând fi aplicate în practică.

9. La **art. I pct. 3**, la textul **art. 10 lit. e)**, pe lângă aspectele contrare exigențelor de tehnică legislativă detaliate la **pct. 5 lit. d)** *supra*, subliniem că nu se înțelege despre ce *cotă* a mărcilor proprii este vorba, referitor la sintagma „*Limitarea cotei mărcilor proprii conform articolului 5¹*”, având în vedere că în **denumirea marginală** și la **alin. (1)** ale **art. 5¹** se prevede „*limitarea comercializării produselor sub marcă proprie*”, la **alin. (2)**, se vorbește despre „*pondere*”, iar la **alin. (3)**, despre „*grupe de produse*”, terminologii, oricum, necorelate unele cu altele în cuprinsul aceluiași articol.

⁵„(3) Comercianții transmit Consiliului Concurenței, până la data de 31 martie a fiecărui an, un raport anual privind structura vânzărilor pe grupe de produse.

(4) Consiliul Concurenței are dreptul să solicite comercianților verificări suplimentare și documente justificative necesare aplicării prevederilor prezentei legi”.

10. La art. I pct. 4, referitor la enunțul art. 55 alin. (1) lit. e), semnalăm că nici din punct de vedere al **legislației contravenționale** nu sunt respectate cerințele specifice de claritate și previzibilitate, trimiterea expresă la dispozițiile art. 5¹ - în ceea ce privește fapta constând în „depășirea cotei maxime” - nu este corectă, întrucât numai la alin. (1) al acestui articol se prevede acest aspect.

Precizăm însă că, în cuprinsul art. 5¹ alin. (2), referirea la procentul prevăzut la alin. (1) al aceluiași articol este realizată sub forma „*ponderea prevăzută la alin. (1)*”, nefiind astfel utilizată o terminologie unitară.

Menționăm, totodată, că referirea la „*nerespectarea obligației de raportare*” nu este precisă, deoarece nu este precizată în mod expres, prin intermediul unei norme de trimitere, dispoziția prin care se instituie obligația de raportare, respectiv **art. 5¹ alin. (3)**.

În ceea ce privește stabilirea drept contravenție a faptei constând în *furnizarea de informații false*, în formularea actuală, norma nu indică în mod exact că sunt avute în vedere informațiile furnizate prin raportările prevăzute la art. 5¹ alin. (3).

În plus, ținând seama de necesitatea delimitării răspunderii contravenționale de răspunderea penală, prin proiect nu se instituie modificarea și a părții introductive a art. 55 alin. (1), astfel încât textul să debuteze cu expresia „**Constituie contravenții, dacă nu au fost săvârșite în astfel de condiții încât, potrivit legii penale, să fie considerate infracțiuni, și se sancționează (...)**”.

*

* *

Față de aspectele mai sus menționate, apreciem că soluțiile legislative preconizate în proiect nu pot fi promovate în forma prezentată, întrucât sunt susceptibile să încalce **dispozițiile constituționale** prevăzute la **art. 1 alin. (3) și (5), art. 45, art. 53, art. 135 și art. 147 alin. (4)**, precum și **normele de tehnică legislativă** prevăzute de Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

PRESEDINTE

Florin IORDACHE

București

Nr. 837/30.10.2025