



CONSILIUL CONCURENȚEI
REGISTRATURA GENERALĂ

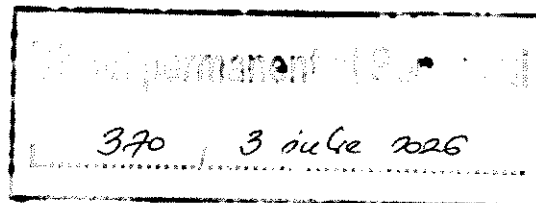
RG / 7410 / 02.07.2026



Domnului Secretar General Mario Ovidiu OPREA

SENATUL ROMÂNIEI
PARLAMENTUL ROMÂNIEI

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



Subiect: Adresa dumneavoastră nr. XXV 2066/04.05.2026, înregistrată la Consiliul Concurenței cu nr. RG 7410/07.05.2026 (Cazul nr. 2601211)

Stimate domnule Secretar General,

-370/2026
Ca urmare a adresei dumneavoastră mai sus menționată, prin care solicitați opinia Consiliului Concurenței cu privire la *Propunerea legislativă privind protecția întreprinderilor publice românești împotriva preluărilor ostile și pentru asigurarea continuității lor* (b256/28.04.2026), denumită, în continuare, *Propunerea legislativă*, vă comunicăm următoarele:

Din analiza *Propunerii legislative* și a Expunerii de motive, reiese faptul că aceasta are ca obiect instituirea unui cadru juridic coerent, destinat protejării patrimoniului public și a activelor strategice ale statului român împotriva preluărilor ostile. În acest scop, *Propunerea legislativă* prevede instituirea unui drept de preempțiune în favoarea Statului român și a unităților administrativ-teritoriale în cazul transferului controlului sau al activelor aferente infrastructurii critice, introducerea unei obligații de notificare prealabilă a unor astfel de operațiuni, precum și condiționarea transferului dreptului de proprietate către entități străine în domenii considerate esențiale pentru economie de obținerea aprobării prealabile a Guvernului.

Consiliul Concurenței apreciază preocuparea inițiatorilor pentru asigurarea continuității unor întreprinderi publice și pentru protejarea unor activități cu relevanță în economia națională. În limitele competențelor sale legale, autoritatea de concurență formulează prezentele observații exclusiv din perspectiva regulilor de concurență, a neutralității concurențiale, a liberei funcționări a piețelor și a normelor aplicabile în materia ajutorului de stat. Fără a se pronunța asupra oportunității inițiativei legislative, autoritatea de concurență subliniază că măsurile propuse sunt de natură să producă efecte asupra funcționării mecanismelor concurențiale în sectoarele vizate¹, în măsura în care nu sunt reglementate prin criterii clare, obiective, transparente, nediscriminatorii și proporționale.

Consiliul Concurenței observă că anumite măsuri reglementate prin *Propunerea legislativă* pot conduce la consolidarea pozițiilor pe care le dețin unele dintre întreprinderile publice și la diminuarea presiunii concurențiale exercitate de piață în cazul acestor întreprinderi. În măsura

¹ Potrivit *Propunerii legislative*, acestea sunt: transportul aerian și feroviar, transportul rutier de marfă, producția, transportul și distribuția de energie electrică, gaze și energie termică, agricultura, industria alimentară, resursele naturale, metalurgia, industria materialelor de construcție, producția și distribuția de medicamente și echipamente medicale, activitatea bancară și de asigurări, precum și activitățile desfășurate de întreprinderile publice care gestionează infrastructuri critice naționale, astfel cum acestea sunt definite de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 98/2010 privind identificarea, desemnarea și protecția infrastructurilor critice.

în care măsurile referitoare la preluarea controlului sau transferul participațiilor vor fi propuse spre a fi implementate, acestea pot limita accesul unor investitori strategici din România sau din Uniunea Europeană și pot menține artificial pozițiile pe piață ale unor operatori economici de stat în sectoare importante ale economiei naționale. Astfel, autoritatea de concurență consideră că măsurile propuse pot afecta neutralitatea concurențială dintre operatorii publici (cu capital integral sau parțial de stat) și cei privați, dacă instituie mecanisme de protecție diferențiate în favoarea întreprinderilor publice.

Pe de altă parte, este necesar să fie avut în vedere faptul că unele dintre societățile la care statul deține participații, inclusiv societăți listate la bursă, exercită o presiune concurențială importantă pe piețele pe care activează, inclusiv prin politica comercială, nivelul ofertelor și capacitatea de a influența dinamica concurențială din sectoarele respective, cu efecte benefice pentru consumatori. De exemplu, activitatea SPEEH Hidroelectrică S.A. ilustrează rolul pozitiv pe care o societate de stat cu participație publică îl poate avea atât din perspectiva performanței economice, cât și din perspectiva funcționării pieței energiei electrice și a exercitării unei presiuni concurențiale benefice pentru consumatori.

Consiliul Concurenței atrage atenția că preocuparea legitimă pentru protejarea unor active sau activități relevante pentru economia națională nu ar trebui să se transforme, prin reglementări excesiv de largi ori insuficient fundamentate, într-un instrument care să afecteze tocmai guvernanta, atractivitatea investițională, concurența pe piață și performanța unor astfel de întreprinderi publice.

În ceea ce privește prevederile referitoare la obligativitatea obținerii acordului Guvernului României pentru achiziții de participații la companii, astfel cum acestea sunt prevăzute la art. 8 din *Propunerea legislativă*, autoritatea de concurență consideră că acestea ar trebui analizate inclusiv din perspectiva compatibilității cu anumite dispoziții² ale Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene (în continuare, *TFUE*). În special cele referitoare la nediscriminare, libertatea de stabilire și libera circulație a capitalurilor. În acest sens, sunt relevante mai multe cauze³ soluționate de Curtea de Justiție a Uniunii Europene în care au fost analizate mecanisme naționale care, prin condiționarea sau limitarea dobândirii unor participații ori a exercitării unor drepturi de control, puteau afecta aceste libertăți fundamentale.

Prin urmare, pentru a reduce riscul de incompatibilitate cu dreptul Uniunii, este necesar ca orice intervenție de acest tip să fie justificată prin obiective legitime, să fie adecvată atingerii acestora și să nu depășească ceea ce este necesar.

Remarcăm faptul că, potrivit art. 8 alin. (3) și art. 9 din *Propunerea legislativă*, întreprinderile care fac obiectul acesteia pot primi din partea statului, în anumite condiții, împrumuturi și facilități de garantare a împrumuturilor (inclusiv împrumuturi convertibile în acțiuni sau în părți sociale).

Precizăm că, potrivit art. 107 alin. (1) din *TFUE*, „cu excepția derogărilor prevăzute de tratate, sunt incompatibile cu piața internă ajutoarele acordate de state sau prin intermediul

² Spre exemplu: art. 18 *TFEU* (Nediscriminare pe motiv de cetățenie sau naționalitate), art. 49 *TFUE* (ex-art. 43 *TCE*) (Dreptul de stabilire) și art. 63 *TFUE* (ex-art. 56 *TCE*) (Libera circulație a capitalurilor).

³ Cauza C-483/99 (Comisia împotriva Republicii Franceze); Cauza C-367/98 (Comisia împotriva Republicii Portugheze); Cauza C-463/00 (Comisia împotriva Regatului Spaniei); Cauza C-98/01 (Comisia împotriva Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord); Cauza C-212/09 (Comisia Europeană împotriva Republicii Portugheze).

resurselor de stat, sub orice formă, care denaturează sau amenință să denatureze concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi sau a producerii anumitor bunuri, în măsura în care acestea afectează schimburile comerciale dintre statele membre.”

Astfel, este necesar ca, în funcție de situația în care se încadrează (non-ajutor de stat sau ajutor de stat), facilitățile prevăzute la art. 8 alin. (3) și art. 9 din *Propunerea legislativă* să fie acordate fără a constitui ajutor de stat sau să fie acordate în temeiul unei reglementări europene care instituie o derogare de la art. 107 din TFUE.

În consecință, facilitățile prevăzute la art. 8 alin. (3) și art. 9 din *Propunerea legislativă* se pot acorda doar cu respectarea legislației în materie de ajutor de stat, motiv pentru care recomandăm completarea art. 1 cu un nou alineat, după cum urmează:

„(3) Facilitățile prevăzute în cadrul prezentei legi se acordă cu respectarea legislației în materie de ajutor de stat.”

În ceea ce privește instituirea unui drept de preempțiune în favoarea statului român sau a unităților administrativ-teritoriale, Consiliul Concurenței apreciază că aceste prevederi trebuie analizate cu prudență din perspectiva principiului egalității de tratament, nediscriminării, transparenței și concurenței efective pe piața internă a UE. Jurisprudența CJUE confirmă necesitatea unei analize stricte a mecanismelor care conferă unui anumit operator sau unei anumite categorii de operatori un avantaj preferențial în raport cu ceilalți participanți la piață⁴.

Consiliul Concurenței amintește că atât normele de drept comunitar, cât și legislația națională privind concurența, instituie deja mecanisme funcționale de control *ex ante* pentru operațiunile susceptibile să afecteze structura concurențială a piețelor, prin regimul privind controlul concentrărilor economice și prin mecanismele de examinare a investițiilor străine directe.

În acest context, trebuie avut în vedere că, potrivit art. 13 din *Legea concurenței nr. 21/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, concentrările economice care depășesc pragurile valorice prevăzute de lege sunt supuse obligației de notificare și control *ex ante* de către Consiliul Concurenței, înainte de punerea lor în aplicare.

De asemenea, în ipoteza în care mecanismele de aprobare, condiționare sau opoziție prevăzute de *Propunerea legislativă* ar fi aplicate unor operațiuni care constituie concentrări economice cu dimensiune europeană, apreciem că se impune analizarea acestora și din perspectiva dispozițiilor art. 21⁵ din Regulamentul (CE) nr. 139/2004.

Potrivit acestor dispoziții, statele membre pot adopta măsuri destinate protejării unor interese legitime numai în condițiile și cu respectarea procedurilor prevăzute de regulament, inclusiv prin notificarea Comisiei Europene a intereselor legitime care nu sunt recunoscute în mod expres de acesta. În acest context, considerăm utilă clarificarea raportului dintre mecanismele instituite prin *Propunerea legislativă* și cadrul european aplicabil concentrărilor economice cu dimensiune europeană, în vederea evitării unor eventuale suprapuneri sau dificultăți de aplicare.

⁴ O astfel de încălcare a fost constatată în cauza C-810/24 (Urban Vision SpA împotriva Comune di Milano, Digital Vox Srl (fostă A & C Network Srl))

⁵ Art. 21 alin. (4) permite statelor membre să ia măsuri adecvate pentru a-și proteja „interesele legitime”. Sunt recunoscute ca atare aspecte precum: securitatea publică, pluralitatea mass-mediei, regulile prudențiale (în sectorul financiar/bancar). Orice alt interes public trebuie notificat Comisiei Europene în prealabil și aprobat de aceasta înainte de a fi invocat pentru a bloca sau modifica o concentrare.

În continuare, autoritatea de concurență consideră că anumite prevederi ale *Propunerii legislative*, precum cele care reglementează⁶ conceptul de „*preluare ostilă*”, sunt formulate mult prea larg și trebuie clarificate, fiind necesară o delimitare a criteriilor clare și obiective ale oricărei potențiale ostilități.

În acest sens, calificarea drept ostil a oricărui transfer de control realizat fără acordul simultan al acționarului unic/majoritar, al administratorilor și al reprezentanților salariaților poate interveni și în cazul unor operațiuni legitime de piață, inclusiv tranzacții între acționari/investitori, în practică putând genera blocaje chiar și în cazul unor tranzacții unde, în realitate, nu există niciun risc.

Totodată, Consiliul Concurenței apreciază că aceste prevederi ale *Propunerii legislative* ar trebui corelate cu regulile de guvernare corporativă stabilite prin *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011 privind guvernarea corporativă a întreprinderilor publice*. În măsura în care exercitarea drepturilor acționarilor privați, care dețin participații la capitalul social al întreprinderilor publice românești, ar fi condiționată de avizul administratorilor și al sindicatelor, există riscul ca aceste condiționări să afecteze libertatea contractuală, funcționarea pieței de capital din România și libera circulație a investițiilor.

În concluzie, deși obiectivul avut în vedere de promotorii *Propunerii legislative* este acela de protejare a patrimoniului public și a activelor strategice ale României, Consiliul Concurenței apreciază că măsurile propuse ar trebui reanalizate din perspectiva impactului asupra concurenței, neutralității concurențiale și a regulilor privind ajutorul de stat, astfel încât eventualele măsuri de protecție să fie precis delimitate, justificate obiectiv, aplicate în mod transparent și nediscriminatoriu și limitate la ceea ce este necesar și proporțional pentru atingerea obiectivului urmărit.

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

Cu deosebită considerație,

Bogdan M. CHIRÎTOIU

Președinte

Digitally signed by Bogdan M. Chiritoiu

Date: 2026.07.02 15:05:00 +03'00' EEST



⁶ Art. 2 alin. (2) din *Propunerea legislativă*.