

Analiza politicii și legii concuranței în România



Analiza politicii și legii concrenței în România

2014



ORGANIZAȚIA PENTRU COOPERARE ȘI DEZVOLTARE ECONOMICĂ

OECD reprezintă un forum unic în cadrul căruia guvernele a 34 state democratice colaborează în vederea rezolvării provocărilor economice, sociale și de mediu ridicate de globalizare. OECD se regăsește, de asemenea, în prima linie a demersului de înțelegere și sprijinire a guvernelor pentru ca acestea să poată răspundă noile dezvoltări și temeri, cum ar fi guvernarea corporatistă, economia informației și provocările ridicate de îmbătrânirea populației îmbătrânită. Organizația oferă un cadru în care guvernele pot compara experiențele de politică, pot căuta răspunsuri la problemele comune, pot identifica bunele practici și pot coopera pentru coordonarea politicilor interne și internaționale.

Țările membre OECD sunt: Australia, Austria, Belgia, Canada, Chile, Cehia, Danemarca, Estonia, Finlanda, Franța, Germania, Grecia, Ungaria, Islanda, Irlanda, Israel, Italia, Japonia, Coreea, Luxemburg, Mexic, Olanda, Noua Zeelandă, Norvegia, Polonia, Portugalia, Slovacia, Slovenia, Spania, Suedia, Elveția, Turcia, Regatul Unit și Statele Unite. Comisia Comunităților Europene participă la activitatea OECD.

Publicațiile OECD diseminează pe scară largă rezultatele statisticilor Organizației și ale cercetării cu privire la aspecte economice, sociale și de mediu, precum și convențiile, ghidurile și standardele agreate de către membrii săi.

Această lucrare este publicată sub responsabilitatea Secretariatului General al OECD. Opiniile prezentate și argumentele utilizate în acest raport nu reflectă pozițiile oficiale ale țărilor membre OECD.

Acest document și orice hartă incluse în acest document nu aduc atingere statutului sau suveranității vreunui teritoriu, delimitării frontierelor internațional și granițelor și numelui oricărui teritoriu, oraș sau regiune.

*OECD are două limbi oficiale: engleza și franceza.
Versiunile în limba engleză și franceză ale acestui raport sunt singurele versiuni oficiale.*

© OECD 2014

Puteți copia, descărca sau tipări conținutul OECD pentru utilizare proprie și puteți include pasaje din publicațiile OECD, bazelor de date și producțiile multimedia în documentele, prezentările, blogurile, paginile și materialele dvs. de predare, cu condiția menționării OECD ca sursă și detonator al drepturilor de autor. Toate solicitările pentru utilizare comercială și drepturi de traducere vor fi transmise la rights@oecd.org. Solicitățile pentru drepturi de fotocopiere a acestui material vor fi transmise direct la Copyright Clearance Centre (CCC) la info@copyright.com sau la Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

CUVÂNT ÎNAINTE

Acest raport a stat la baza unei analize tip peer review de două ore și jumătate în cadrul Forumului Global de Concurență OECD din 27.02.2014. El evaluează evoluția și aplicarea legii concurenței și a politicii de concurență în România, de la înființarea în 2004 a Consiliului Concurenței din România (CCR) concentrându-se pe activitățile din ultimii trei ani (2010-13). Concluzia raportului este că România are un regim de concurență bine aliniat standardelor și practicilor recunoscute la nivel internațional, iar CCR este o agenție bine privită care aplică această legislație. Multe dintre schimbările recente reprezintă eforturi ambițioase din partea CCR de a îmbunătăți eficacitatea regimului de aplicare a legii și abilitatea sa de a face ca piețele să funcționeze mai bine. Raportul remarcă, de asemenea, faptul că recuperarea terenului pierdut pe numeroase fronturi atrage dificultăți; în numeroase cazuri reformele sunt în desfășurare și au adus încă rezultate.

Recomandările din raport se concentrează pe :

- aplicarea legislației anticartel acolo unde o mai bună coordonare cu procurorii reiese ca prioritate,
- pe concentrările economice și necesitatea de a ține cont de modificarea pragurilor de notificare și,
- o evaluare a remediilor comportamentale.

Raportul prezintă câteva recomandări pentru caracteristicile instituționale ale CCR pentru ca acesta să își ușureze misiunea și pentru a stabili relații constructive cu autoritățile de reglementare sectoriale. Analiza și recomandările din raport sunt timpurii deoarece implementarea efectivă a politicii naționale de concurență reprezintă un element important al României de a se integra în piețele occidentale.

Acest raport a fost realizat la cererea Guvernului României. Evaluatorii au fost dl. German Bacca Medina, Columbia; dna Elisabeth Flüry-Hérard, Franța; dna Skaidrite Abrama, Letonia și dna Anita Vegter, Olanda). Acest raport a fost redactat de Andreas Reindl, consultant al OECD.

CUPRINS

1. Fundamente	9
1.1 Contextul economic și politic.....	9
1.2 Obiectivele de politică: scop și abordare.....	13
1.3 Excluderi și exceptări.....	15
2. Probleme de fond: conținutul legii concurenței	15
2.1 Reguli generale cu privire la acordurile restrictive	16
2.2 Acordurile pe orizontală.....	18
2.3 Acordurile pe verticală.....	29
2.4 Dominanța-monopolizarea.....	31
2.5 Concentrările economice.....	37
2.6 Concurența neloială.....	43
2.7 Protecția consumatorului.....	45
3. Actori publici care restricționează concurența	46
3.1 Acțiuni anti-concurențiale ale autorităților publice.....	47
3.2 Evaluarea impactului asupra concurenței, advocacy-ul de concurență și studiile de politică.....	48
3.3 Ajutorul de stat.....	52
4. Aspecte instituționale: structura și practicile de aplicare a legii	54
4.1 Instituțiile de politică de concurență	54
4.2 Procesele și puterile de aplicare a legii	60
4.3 Statistici, prioritizare și analiză ex post a aplicării legii.....	65
4.4 Analiza judiciară	69
4.5 Alte moduri de aplicare a legii concurenței	71
4.6 Aspecte internaționale.....	72
4.7 Sectoarele.....	74

5. Concluzii și opțiuni de politică.....	87
5.1 Puncte forte și slabe ale regimului de concurență în România	87
5.2 Capacitatea de schimbare.....	94
5.3 Opțiuni ce trebuie analizate privind politicile.....	95
Note	100
Bibliografie.....	109

REZUMAT

România are un regim de concurență relativ tânăr. După adoptarea primei legi moderne a concurenței în 1996, dezvoltarea unui regim de concurență eficace a fost, pentru o perioadă de timp, în întârziere față de alte economii de tranziție din Europa Centrală și de Est. Astăzi, ca rezultat al eforturilor mai recente și al reformelor ambițioase, regimul de concurență pare aliniat la standardele și practicile recunoscute la nivel internațional.

Concurența din România a cunoscut multe beneficii în urma europenizării și a 'internaționalizării'. Legea concurenței din România este puternic ancorată în standardele europene de aplicare a legii: cadrul de analiză de fond, reglementările secundare și practicile de punere în aplicare a legii sunt în mare parte în conformitate cu modelul european de aplicare a legii. Rămân câteva vestigii ale unei perioade de tranziție anterioare, o astfel de prevedere permițând Guvernului să impună controale asupra prețului în anumite circumstanțe; însă acestea nu au nici o influență asupra practicii de aplicare a legii curente. Totodată, recomandările OCDE relevante sunt bine reflectate în regimul de concurență: cartelurile grave și trucarea licitațiilor au devenit o prioritate pentru Consiliul Concurenței din România (CCR). CCR este implicat activ în eforturile naționale de combatere a fraudei în achiziții și are o direcție specializată cu sarcina de a depista cartelurile de trucare a licitațiilor și de a promova practici de achiziții mai bune. Urmărirea penală este posibilă, în special în cazul cartelurilor, deși rămâne utilizată insuficient. Analiza concentrărilor economice urmează standardele elaborate pentru regimurile de analiză a concentrărilor economice, iar abordarea profesionistă și pragmatică a CCR în cazurile de concentrare economică este recunoscută de părțile interesate. CCR joacă un rol activ la evaluarea impactului cadrului legislativ asupra concurenței și a fost un militant de succes pentru modificările aduse legilor și reglementărilor care limitează concurența.

Procesul de aplicare este în general transparent, cu o puternică separare a funcțiilor de investigare de procesul decizional în cadrul autorității. CCR s-a îndreptat către o abordare mai proactivă de aplicare și a redus considerabil numărul de investigații pe baza sesizărilor. Se petrece mai puțin timp pe cazurile verticale și se folosesc mai multe resurse pentru investigarea cartelurilor și a abuzurilor de poziție dominantă. CCR este foarte apreciat în România pentru profesionalismul și expertiza sale.

Multe din schimbările recente reprezintă eforturi ambițioase ale CCR de a încorpora sfaturile contribuitorilor internaționali și de a se adapta la standardele internaționale, la practicile de aplicare a legii, precum și soluții instituționale, cu scopul de a îmbunătăți eficiența regimului de aplicare și abilitatea lui de a face ca piețele să

funcționeze mai bine. Însă în timp ce CCR a arătat o mare deschidere față de adoptarea standardelor și a conceptelor promovate la nivel internațional, implementarea acestora într-un mod consistent și continuu prezintă provocări. Multe proiecte de reformă sunt recente și mai multe nu au fost încă finalizate; va fi necesară o atenție continuă pentru a asigura realizarea acestora.

Aplicarea legislației anti-cartel nu a devenit încă o amenințare credibilă așa cum ar trebui: amenzile în cazurile privind cartelurile rămân relativ scăzute; programul de clementă, deși în concordanță cu modelele europene și internaționale, încă nu funcționează. Eforturile de prioritizare nu au condus încă la o schimbare semnificativă către tipurile de cazuri pe care CCR vrea să le urmărească și au redus semnificativ durata medie a investigațiilor antitrust. Responsabilitatea recent asumată de aplicare a unor părți din legea concurenței nelocale din România poate crea conflicte politice și amenință cu înlăturarea unor resurse din domeniul concurenței. Liberalizarea completă a piețelor de energie și eliminarea controlului de preț va crea provocări complexe care solicită atenția CCR și o cooperare solidă cu autoritatea de reglementare din acest sector pentru a se asigura că consumatorii beneficiază de pe urma concurenței în timp ce condițiile pentru investiții se vor îmbunătăți.

Președinții succesivi ai CCR, deși fiecare și-a îndeplinit perfect îndatoririle, au avut priorități diferite pentru autoritate, subminând continuitatea în dezvoltarea CCR. CCR are suficient personal în comparație cu multe alte autorități de concurență, dar o mare parte din angajați lucrează în mici echipe în birourile regionale din toate cele 41 de județe, unde au o contribuție mai puțin eficientă la misiunea CCR. Situația economică generală dificilă amenință cu tăierea stimulentei financiare pentru personalul CCR, dificultăți crescânde de a-și păstra oficialii cei mai talentați și acordarea unei mai mari importanțe eforturilor consistente și sistematice de a păstra și de a dezvolta capitalul uman al CCR.

Acest raport a fost elaborat pentru a oferi sprijin Consiliului Concurenței în misiunea peer review din România din februarie 2014. El se bazează pe răspunsurile României la chestionarul Secretariatului, constatările Secretariatului în urma misiunilor de constatare a faptelor, și pe cercetări suplimentare. Primele părți ale raportului descriu fundamentele politice, legea de fond și experiența de aplicare a legii în cazuri private și publice de limitare a concurenței, tratarea problemelor de concurență în procesele de reglementare și legislative, structurile instituționale și regimurile de reglementare la nivel sectorial. Partea finală rezumă aceste constatări.

Principalele teme relevante pentru această evaluare au fost: (1) situația actuală a politicii în domeniul concurenței și punerea în aplicare a acesteia, (2) magnitudinea și direcția de schimbare în politica de concurență în ultimii 5-10

ani și (3) o comparație a standardelor și practicilor actuale cu recomandările OCDE, cu o relevanță deosebită pentru legislația și politica de concurență. În această evaluare, raportul descrie caracteristicile formale ale regimului de concurență românesc, precum instrumentele politicii în domeniul concurenței și cele de aplicare a legii care au fost implementate și conformitatea lor cu standardele internaționale, regulile procedurale, aranjamentele și infrastructura instituționale. Totodată, Raportul examinează felul în care acestea sunt aplicate, inclusiv punerea în aplicare a cadrului procedural în munca de zi cu zi a autorității de concurență, impactul politicilor de prioritizare privind selectarea și rezultatele cazurilor și dovezile că eforturile autorității de concurență au condus la rezultate de piață mai bune și la beneficii pentru consumatori. Ambele dimensiuni oferă o perspectivă importantă care ajută la o mai bună înțelegere a regimului de concurență românesc, a realizărilor acestuia, precum și a provocărilor continue cu care se acesta confruntă.

1. Fundamente

1.1 Contextul economic și politic

România este stat membru al UE situat la intersecția dintre Europa Centrală și de Sud-est. Se învecinează cu Bulgaria, Serbia, Ungaria, Ucraina și Republica Moldova. Totodată, are ieșire la Marea Neagră. Populația României este de aproximativ 21 de milioane, care o face să fie al 7-lea cel mai mare stat membru al UE. În 2012, PIB-ul din România a fost de aproximativ 267 de miliarde de euro conform Indexului Puterii de Cumpărare (PPS). PIB-ul pe cap de locuitor conform PPS a fost de aproximativ 12.600 de euro și a atins aproximativ 50% din media UE-27.¹

Regimul autoritar al lui Ceaușescu a urmat un curs oarecum independent în cadrul blocului sovietic. A menținut legături diplomatice și economice puternice cu țările occidentale, în comparație cu alte țări din Europa de Est. Influența organizațiilor internaționale începuse deja să crească în anii 1980, în mare parte ca urmare a crizei financiare. Însă regimul comunist nu doar a eliminat complet orice libertate politică, dar a și slăbit puternic economia României, în urma măsurilor de austeritate, mai ales în ultimii ani de existență ai regimului.

Recuperarea și tranziția la o economie de piață funcțională, după căderea comunismului, au durat mai mult decât în alte state din Europa Centrală și de Est (CEEC). Reforma economică, inclusiv privatizarea sectorului de stat, a demarat mai târziu decât în celelalte state europene și a progresat încet, cu ezitări. Mediul de privatizare, bazându-se în parte pe privatizarea în masă, nu a

fost favorabil pentru investițiile străine directe, și nu a existat nici o strategie eficientă pentru atragerea investițiilor străine. FDI au rămas foarte scăzute până în jurul anului 200, mult sub nivelurile FDI din celelalte CEEC.

Evoluțiile post-comuniste mai lente au afectat și aspirațiile europene ale României. România a semnat un acord de asociere cu Uniunea Europeană încă din 1992. Însă negocierile oficiale de aderare nu au demarat decât la începutul anilor 200, întrucât ritmul lent al schimbărilor politice și economice a făcut ca România să fie mult mai puțin pregătită să adere la UE decât alte CEEC. România a devenit într-un final membru UE în 2007.

România a suferit o perioadă de reformă economică, o creștere economică rapidă, și o creștere a investițiilor străine directe între 2000 și 2008, câștigând denumirea de “Tigrul Europei de Est”. Creșterea anuală a ajuns la aproximativ 8%, iar România a reușit să-și reducă decalajul economic față de statele membre europene aflate în aceeași situație. Însă explozia economică nu s-a bazat pe un model durabil, deoarece s-a sprijinit pe “bani ieftini” pentru a finanța cheltuielile de consum, iar creșterile salariale au depășit creșterea productivității. Creșterea economică nu a fost însoțită de reformele structurale și fiscale necesare. Economia a fost puternic afectată de criza financiară. În 2009, România a fost nevoită să solicite ajutor financiar internațional și a semnat un pachet de asistență de urgență în valoare de 29 miliarde de dolari cu FMI, UE și alți creditori internaționali. Înrautățirea situației piețelor financiare internaționale, precum și o serie de măsuri de austeritate drastice implementate pentru a îndeplini obligațiile României în cadrul acordului de ajutor au contribuit la o micșorare a PIB-ului în următorii doi ani. În martie 2011, România și FMI/UE/Banca Mondială au semnat un acord stand-by, în valoare de 5,6 miliarde de dolari. Condițiile care au venit cu acordurile s-au axat pe promovarea disciplinei fiscale, încurajarea progresului din domeniul reformelor structurale și consolidarea stabilității sectorului financiar.

Astăzi, economia a revenit la o creștere anuală mai moderată de 1-2%, care ar trebui să se stabilizeze la aproximativ 2% în viitorul apropiat.

Implicarea Guvernului în economia globală nu este foarte mare. Cheltuielile guvernamentale reprezintă 35,5% din totalul producției interne. Ajutorul de stat ca procent din PIB a fost redus în mod constant în ultimii zece ani. În 2011, ajutorul de stat pentru situație de non-criză a crescut cu aproximativ 0,4 % din totalul PIB-ului, cu mult mai puțin decât media UE.²

Însă proprietatea de stat continuă să ridice semne de întrebare, deoarece amenință să frâneze creșterea concurenței. Un studiu recent al Băncii Mondiale a arătat că societățile deținute de stat rămân active în 14 din 20 de sectoare economice cheie, și a sugerat că proprietatea de stat și slaba supraveghere de reglementare ar putea crea probleme deosebite pentru performanța competitivă a anumitor sectoare.³ Totuși, problema de față pare să fie mai nuanțată. În câteva sectoare, companiile de stat rămân active, dar acțiunile lor sunt de obicei destul de mici. De exemplu, întreprinderile de stat continuă să opereze în sectorul bancar și în cel de telecomunicații, dar acțiunile lor sunt mici, iar concurența din aceste sectoare pare să fie robustă. O preocupare mai mare privind proprietatea de stat și lipsa de concurență pare să fie justificată în anumite sectoare, precum sectorul energetic, unde o mare parte din producția de energie rămâne sub controlul statului, iar perspectiva unui rol mai mare al sectorului privat rămâne incertă, sectorul transporturilor și sectorul serviciilor poștale.

În general, competitivitatea redusă a economiei românești rămâne un motiv de îngrijorare. În cea mai recentă ediție a Raportului privind Competitivitatea Globală, România se află pe locul 76, în urma majorității CEEC, cât și în spatele altor state membre ale UE.

Evoluțiile economice și politice au afectat politica și legea concurenței. În ultimii ani, contributorii internaționali au identificat eforturi reînnoite pentru consolidarea concurenței și a mediului de reglementare ca pilon cheie pentru performanța competitivă și economică. Aceștia au insistat asupra reformelor pro-concurență și au oferit suport pentru o analiză aprofundată a mediului instituțional. Consiliul Concurenței din România (CCR) a fost, de asemenea, supus unui examen critic din partea Băncii Naționale.⁴ Raportul Băncii Naționale a identificat mai multe inițiative strategice pentru consolidarea performanței CCR, care au dus la mai multe proiecte de reformă, aflate în curs de desfășurare. În timp ce aceste evoluții au consolidat poziția CCR, măsurile de austeritate au forțat Guvernul să reducă salariile în sectorul public, lucru care a afectat semnificativ nivelurile de salarizare ale CCR.

Corupția reprezintă o preocupare majoră pentru Guvernul român și organizațiile internaționale, afectând atât administrația cât și sistemul judiciar. Țara are unul dintre cele mai mici scoruri dintre statele membre UE la Indicele de percepție a corupției.⁵ De când a aderat la Uniunea Europeană, țara rămâne supusă unei operațiuni de cooperare și verificare care se concentrează pe lupta împotriva corupției și pe reformarea sistemului judiciar.⁶ Au fost instituite

reforme pentru a combate corupția într-un mod mai eficient, inclusiv prin crearea Direcției Naționale Anticorupție, o agenție care se ocupă cu investigarea și urmărirea penală a infracțiunilor legate de corupție. Mai multe alte autorități respectate s-au implicat în eforturile de combatere a corupției și a fraudei, inclusiv CCR, pe parte de carteluri din achiziții.

Prin tradiție, România a avut legături strânse cu sistemul guvernamental și administrativ francez. Constituția se bazează pe a 5-a Constituție a Republicii Franceze, iar sistemul judiciar este influențat de modelul francez. Structura instituțională inițială a regimului de concurență cu două autorități de concurență, în vigoare până în anul 2004, a urmat și ea modelul francez existent. Dar se pare ca influența sistemului administrativ francez devine mai slabă, în timp ce legături mai puternice cu instituțiile UE și cu organizațiile contribuitoare au o influență în creștere.

Dezvoltarea legii de bază a concurenței

După căderea regimului comunist, România a adoptat prima lege a concurenței în anul 1996. Legea acoperea atât aspecte instituționale și procesul de aplicare, cât și legislația antitrust și legislația cu privire la concentrările economice de bază. Încă de la început, legea concurenței a urmat în mare parte modelul european. În același timp, sistemul de aplicare a legii s-a bazat pe aplicarea legii în domeniul administrativ. Sancțiunile penale pentru persoane fizice erau posibile în cazurile de acorduri restrictive, precum și în cazurile de abuz de poziție dominantă, dar nu au fost niciodată relevante în practică. Analiza concentrărilor economice făcea deja parte din legea de concurență inițială. Nu existau excluderi semnificative pentru niciun sector al economiei.

Legea a fost modificată în mod substanțial începând din 1996. Mai multe schimbări au fost influențate de eforturile de aliniere a legislației române de concurență la legislația europeană în domeniul concurenței și la alte standarde internaționale. Au fost aduse schimbări majore sistemului instituțional și normelor de fond în 2003/2004 și în 2010. În 2004, Consiliul Concurenței a fuzionat cu Oficiul Concurenței, care făcuse parte din Ministerul de Finanțe, creându-se CCR ca autoritate de concurență unică, independentă.

Unele dintre modificările din 2010 au fost direct legate de necesitatea de a asigura o mai mare convergență cu legislația de concurență a UE. De exemplu, s-a renunțat la sistemul de notificare pentru acordurile restrictive, acesta fiind înlocuit de modelul de auto-evaluare al UE. Modificările din 2010 au preluat

totodată exceptările pe categorii în legislația concurenței din România. A fost introdusă posibilitatea dispozițiilor prin care acuzaților care acceptă acuzațiile CCR le pot fi acceptate reduceri substanțiale ale amenzilor. Sfera de aplicare a sancțiunilor penale a devenit și ea mai concentrată: sancțiunile penale au fost limitate la acordurile restrictive frauduloase și nu se mai aplică cazurilor de abuz de poziție dominantă; cartelurile din achizițiile publice au fost eliminate din sfera prevederilor de aplicare a Legii Concurenței și sunt supuse unui set special de sancțiuni penale din Codul Penal aplicat la fraudă de achiziții publice.⁷ Astfel, sancțiunile penale în temeiul Legii Concurenței se limitează strict la cartelurile grave din afara contextului de achiziții.

Mai multe modificări vor intra în vigoare în 2014 . Acestea vor extinde exigențele deținerii unei autorizații judiciare pentru efectuarea de inspecții inopinate. Modificările aduse Codului Penal ar trebui să conducă la un mecanism de coordonare mai eficient între sancțiunile penale și programul de clemență al CCR, încurajând astfel, sperăm, cererile de clemență. Noile sancțiuni penale pentru carteluri din achizițiile publice vor intra de asemenea în vigoare. Până în prezent, nu există alte modificări majore planificate.

1.2 Obiectivele de politică: scop și abordare

Piețele libere și concurența sunt protejate de Constituția României. Conform articolului 135, Statul trebuie să protejeze concurența loială și un mediu în care pot fi utilizați factorii de producție.

Articolul 1 din Legea Concurenței face referire la protecția consumatorilor ca obiectivul principal de aplicare a legii concurenței. Aceasta implică faptul că protejarea concurenței și a unui mediu concurențial normal ar trebui să servească în fond interesele consumatorilor. Din punctul de vedere al CCR, interesele consumatorilor sunt indicatorul unui standard al bunăstării consumatorilor în aplicarea legii concurenței. Acesta a explicat că eficiența și păstrarea unei structuri industriale competitive sunt considerate deosebit de importante în cazul în care o evaluare directă a efectelor asupra bunăstării consumatorilor este dificilă.

Articolul 4 alineatul (1) din Legea Concurenței confirmă, în linie cu acest obiectiv de politici, faptul că prețurile ar trebui stabilite în mod liber, în conformitate cu condițiile de cerere și ofertă. Însă articolul 4 (3) autorizează Guvernul să intervină pe piață și să impună controlul prețurilor, pentru de a combate prețurile "excesive" în situații de criză, atunci când există un dezechilibru major între cerere și ofertă, sau în cazul în care o piață este evident

disfuncțională. Astfel de măsuri pot fi impuse maxim șase luni și pot fi reînnoite succesiv pe perioade de câte trei luni. Ele trebuie întotdeauna aprobate de către Consiliul Concurenței.⁸ Prevederea cuprinsă în articolul 4 (3), care a fost neschimbată de la prima adoptare a Actului Concurenței în 1996, ar putea fi văzută ca o limitare a angajamentului de piețe libere și concurențiale, deoarece ar putea permite Guvernului să continue într-un mod mai populist obiectivele "protecției consumatorilor", în temeiul Legii concurenței. Totodată, poate că acesta a fost prețul care a trebuit plătit pentru o aplicare independentă a legislației de concurență, care-și urmărește propriile sale obiective acceptabile din punct de vedere politic. Indiferent de justificare, singurul moment în care prevederea a fost aplicată datează din 1997, când Guvernul a impus un plafon al prețului la uleiul de floarea soarelui timp de două luni. Prevederea nu a mai produs efect din acel moment.

Aplicarea legii în cazuri nu a fost întotdeauna strict legată de bunăstarea consumatorilor. În unele cazuri, CCR a incriminat un comportament care nu avea efecte nocive evidente asupra bunăstării consumatorilor, și care s-ar putea, de fapt, să fi avut efecte pozitive. De exemplu, CCR a incriminat în trecut interzicerea exporturilor pe care companiile farmaceutice le-au impus distribuitorilor locali. În acest caz, este posibil ca intervenția CCR să fi subminat interesele consumatorilor interni, deoarece este posibil să fi dus la o reducere a livrărilor pe piața internă.

Protejarea IMM-urilor sau preocupările structurale similare nu joacă niciun rol major în politica din domeniul concurenței sau de aplicare a legii. Articolul 8 CL include o regulă *de minimis* pentru anumite acorduri în cazul în care părțile dețin cote de piață mici. Aceste reguli din Articolul 8 urmează în mod substanțial Nota Comisiei Europene cu privire la ajutorul *de minimis*.⁹ Ele ar putea fi văzute ca o ilustrare a politicii de protecție a firmelor mai mici, dar numai în ipoteza în care cotele de piață scăzute reprezintă un bun indicator pentru dimensiunea firmelor mici. O explicație mai plauzibilă pentru regula *de minimis* este faptul că aceasta reprezintă o exprimare oficială a unei abordări bazate pe efectele acordurilor. În mod similar, interdicția prevăzută la articolul 8 (1)(f) din Legea Concurenței împotriva abuzurilor de dependență economică ar putea fi considerată o prevedere care ajută în primul rând firmele mai mici împotriva "exploatării" de către firmele mai mari. Dar efectele sale practice par limitate.

CCR recunoaște că punerea în aplicare a legii concurenței ar trebui să îmbunătățească în cele din urmă performanța economică. Activitățile timpurii ale CCR au avut o legătură directă cu tranziția la economia de piață. În perioada de tranziție, CCR a căutat să se asigure că entitățile private nou formate nu blochează piețele și nu exploatează consumatorii. Mai recent, CCR și-a îndreptat atenția către examinarea sectoarelor esențiale, care pot îmbunătăți competitivitatea din România, legând astfel legislația și politicile din domeniul concurenței de obiectivul de îmbunătățire a performanței competitive.

1.3 Excluderi și excepții

Nu există sectoare ale economiei românești care să fie excluse sau exceptate de la aplicarea legii concurenței. Legea concurenței oferea scutiri pe piețele forței de muncă și relațiile de muncă, precum și pe piețele monetare și piețele de valori mobiliare, în măsura în care acestea erau supuse unui regim special de reglementare. Dar aceste scutiri au fost eliminate. Având în vedere importanța conceptelor legii concurenței UE în legea concurenței din România, nu este exclus ca anumite acorduri sindicale care urmăresc îmbunătățirea ocupării forței de muncă sau condițiile de muncă să continue să fie exceptate de la legea concurenței în conformitate cu excepțiile recunoscute juridic în legislația europeană.¹⁰ Însă existența unei astfel de excepții nu a fost testată în România.

Reglementările sectoriale existente completează legea concurenței și ar putea fi relevante în evaluare legislației din domeniul concurenței, însă nu o înlocuiesc pe aceasta. Ca în orice alt stat membru al UE, excepțiile sectoriale de la legea concurenței ar trebui să aibă în orice caz o semnificație foarte redusă, având în vedere că legislația de concurență din UE va continua să se aplice comportamentelor și acordurilor din aceste sectoare, cu condiția ca aceste să afecteze comerțul intracomunitar.

2. Probleme de fond: conținutul legii concurenței

Prevederile Legii Concurenței cu privire la acordurile restrictive, comportamentul individual al întreprinderilor și controlul concentrărilor economice urmează în mare măsură normele din legislația de concurență a UE și regulamentele de punere în aplicare, cu câteva excepții. Pentru că România este membră a Uniunii Europene, articolele 101 și 102 din TFUE sunt aplicabile și în cazul acțiunilor în fața autorității de concurență și a instanțelor de judecată. Totodată, legea concurenței reglementează la articolul 9 circumstanțele în care CCR poate interveni împotriva actelor instituțiilor publice care limitează, previn

sau denaturează concurența. Aceasta conferă CCR dreptul de a emite avize cu privire la modul în care actele publice, inclusiv legile propuse, afectează concurența. Alte secțiuni ale Legii concurenței se ocupă de problemele instituționale și de sancțiuni.

Articolul 60 din LC prevede posibilitatea sancțiunilor penale aplicate persoanelor fizice, în special în cazurile de carteluri grave. Se vor aplica prevederile speciale privind sancțiunile penale din Codul penal, în locul articolului 60 în cazurile de trucare a licitațiilor după intrarea în vigoare a noului Cod Penal în 2014. Cazuri penale trebuie să fie instrumentate de către un procuror, iar în anumite cazuri de către unitățile de specialitate din cadrul procuraturii. Procedurilor de investigație și de aplicare a legii în aceste cazuri sunt reglementate de Codul penal și de Codul de procedură penală. În vigoare de la 1 februarie 2014, Codul penal include, de asemenea, și o prevedere care va face posibilă extinderea beneficiilor unei cereri de clemență de succes (imunitate) în fața CCR la imunitate penală.¹¹

2.1 Reguli generale cu privire la acordurile restrictive

2.1.1 Principii de fond

Prevederile din Legea concurenței urmează modelul articolului 101 din TFUE. Ca și articolul 101 TFUE, articolul 5 (1) interzice firmelor să încheie acorduri care limitează concurența și oferă o listă neexhaustivă cu restricțiile care pot fi considerate ilegale conform legii. Lista se abate de la articolul 101 (1) în două privințe: Articolul 5 (1) (f) menționează în mod explicit trucarea licitațiilor ca practică interzisă, iar articolul 5 (1) (g) interzice practicile care elimină alți concurenți de pe piață sau limitează libertatea acestora de a fi concurențiali, precum și boicotarea în grup. Această din urmă prevedere ar putea avea un câmp de aplicare destul de mare. Luată ad litteram, ar acoperi acordurile proconcurențiale, eficiente, care fac ca competitorilor să le fie mai greu să concureze. Prevederea nu pare a fi influențat practica de aplicare a CCR. Însă aplicarea sa ar trebui monitorizată cu atenție dacă și când litigiile private se extind, fiindcă există o probabilitate mai mare de a abuza de prevedere în favoarea concurenților mai puțin eficienți.

Articolul 5 (2) identifică condițiile în care un acord care intră sub incidența articolului 5 (1) va fi totuși legal. Prevederea este identică cu articolul 101 (3) din TFUE, punând astfel preocupările legate de eficiență în centrul analizei acordurilor considerate a limita concurența. Nu există criterii alternative pentru scutirea acordurilor restrictive, sau de alt tip, politici de non-concurență în care

efectele nocive ale unui acord pot fi echilibrate. Articolul 5 (3) face ca regulamentele Comisiei Europene de exceptare pe categorii să se aplice contractelor care fac obiectul Legii concurenței, inclusiv cele care nu afectează comerțul intracomunitar. Părțile trebuie să dovedească faptul că acordul lor îndeplinește criteriile de exceptare prevăzute la articolul 5 alineatul (2) sau că pot beneficia de o scutire conform unei exceptări pe categorii.

Articolul 49 declară că acordurile care încalcă articolul 5 sau prevederea privind abuzul de poziție dominantă prevăzută la articolul 6 (sau echivalentele acestora din legislația UE) sunt nule și, prin urmare, imposibil de aplicat.

Articolul 8 introduce prevederile notificării *de minimis* a Comisiei Europene din Legea concurenței, exceptând astfel anumite acorduri de la aplicarea articolului 5 alineatul (1), în cazul în care părțile au cote de piață foarte mici. Ca și în Notificarea *de minimis*, pragurile cotei de piață sunt de 10% pentru acordurile orizontale și de 15% pentru acordurile verticale. Excepția *de minimis* de la articolul 8 nu se aplică în cazul acordurilor care includ restricții considerate "grave", cum ar fi stabilirea prețurilor, împărțirea clienților, și o serie de restricții verticale de tip intra-marcă, cum ar fi impunerea prețurilor de vânzare.

Ca urmare a transpunerii directe a normelor europene în legislația de concurență românească, Legea concurenței tratează cu asprime și câteva restricții teritoriale din acordurile verticale. Ele nu sunt eligibile pentru exceptare în conformitate cu regula de *de minimis* din articolul 8, precum și cu exceptarea pe categorii în temeiul articolului 5 (3). Această abordare la nivel european are o explicație legată de integrarea pieței. Rămâne neclar ce obiective de politici ar trebui să urmeze aceleași reguli în Legea Concurenței din România, unde integrarea pieței interne românești nu reprezintă un obiectiv special de politici care are prioritate față de posibilele justificări ale restricțiilor teritoriale. Singura justificare plauzibilă pentru normele din Legea concurenței din România este faptul că utilizarea prevederilor identice cu cele din legislația UE vor evita întrebările juridice dificile. În cazul în care acordurile au fost supuse unor norme analitice diferite, în funcție de faptul dacă acestea afectează schimburile comerciale dintre statele membre ale UE fiind astfel obiectul legislației de concurență a UE, ar putea apărea conflicte de competență, care ar putea distrage atenția de la evaluarea de fond.

2.1.2 *Procesul de aplicare*

La momentul adoptării legii concurenței în 1996, părțile trebuiau să-și exprime acordul pentru a obține o derogare de la CCR în conformitate cu articolul 5 (2). O decizie oficială de exceptare era necesară pentru a se asigura că acordurile erau executorii. Sistemul a fost abolit în 2010 și a fost înlocuit de modelul de auto-evaluare al UE. Acesta nu a generat aproape nici un beneficiu și doar a impus costuri părților care notificau și pentru CCR. Cu precădere, în primii ani, procesul a generat un număr substanțial de notificări, în special cereri de confirmare a faptului că acordurile beneficiază de exceptare pe categorii. De exemplu, în 2001, CCR a analizat 163 de notificări legate de exceptarea pe categorii, care au reprezentat 45% din toate deciziile antitrust și de concentrare economică adoptate în acel an. Notificările referitoare la o cerere oficială pentru o exceptare individuală au fost întotdeauna rare. Mai ales în ultimii ani de existență, sistemul de notificare a condus la un număr mic de acorduri notificate în fiecare an, ceea ce sugerează că piața s-a adaptat deja la abordarea de auto-evaluare, în vigoare în legislația concurenței a UE din 2004, acceptând riscurile pe care le presupune această abordare în cadrul sistemului de notificare/exceptare încă în vigoare în România.

2.2 *Acordurile pe orizontală*

2.2.1 *Principii*

Cea mai mare parte a deciziilor de punere în aplicare în conformitate cu articolul 5 din LC care implică acordurile pe orizontală se referă la carteluri grave și acorduri similare care afectează concurența de preț. Pe de altă parte, acordurile potențial pro-concurențiale pe orizontală au fost mult mai puțin frecvente.

2.2.2 *Carteluri grave și trucarea licitațiilor*

Aplicarea legii cartelului are loc în cadrul general elaborat de comunitățile europene și internaționale de aplicare a legii, inclusiv a recomandărilor OCDE privind cartelurile grave și combatere a trucării licitațiilor în achiziții publice¹². Normele juridice și metoda de aplicare stabilesc fără echivoc că aceste carteluri grave încalcă legea concurenței și menționează în mod special trucarea licitațiilor ca fiind o practică incompatibilă cu Articolul 5; CCR are mari puteri investigative, inclusiv inspecțiile inopinate, iar programul său de clemență se bazează pe modelul de clemență ECN; încălcările pot conduce la amenzi administrative de până la 10% din veniturile înregistrate în cursul anului fiscal

precedent, precum și la sancțiuni penale individuale; iar CCR păstrează legătura cu comunitatea de afaceri și cu autoritățile care desfășoară proceduri de achiziție publice pentru a promova o mai mare conștientizare a legii.

Combaterea cartelurilor și a trucării licitațiilor au devenit o prioritate a CCR. Au existat decizii ocazionale anterioare împotriva cartelurilor. De exemplu, în 2003, CCR a aplicat amenzi substanțiale societăților de asigurare auto pentru fixarea unui tarif pentru asigurarea auto internațională¹³; în 2004 a detectat un cartel printre emitenții de tichete de masă¹⁴; iar în 2005 o amendă a fost aplicată unui cartel local în rândul agenților imobiliari pentru fixarea comisioanelor.¹⁵

Însă, în ultimii ani, lupta împotriva cartelurilor a devenit mai focalizată, în urma deciziei CCR în 2008 de a acorda prioritate aplicării legii anti-cartel. De atunci, au existat o serie de decizii împotriva cartelurilor, privind cartelurile atât la nivel național cât și local, iar numărul investigațiilor în desfășurare a crescut. În 2009, două decizii de cartel se refereau la un cartel de școală de șoferi în București și la „cartelul pâine” în două județe din România. În două decizii din 2010 și 2011 se incriminează companii de taxi care creaseră carteluri locale. Cele mai mari amenzi într-un caz de cartel până în prezent au fost aplicate în 2011 după ce CCR a stabilit că cei 6 mari furnizori de benzină s-au cartelizat în 2008 și s-au pus de acord cu privire la sistarea furnizării unui anumit tip de benzină.

Cartel pe piața carburanților: Retrageră coordonată a benzinei Eco Premium

După ce s-a constatat că fiecare mare furnizor de carburanți din România, OMV Petrom, OMV Petrom Marketing, Lukoil, Rompetrol, MOL, și ENI au retras benzina Eco Premium din oferta de produse în cursul anului 2008, CCR a deschis o investigație *ex officio*.

Benzina Eco Premium răspundea unei cereri specifice, fiind folosită ca un înlocuitor pentru benzina cu plumb, care a fost interzisă din 2005. Era folosită în special de autoturisme ne-echipate cu un convertor catalitic. În 2005, toți furnizorii au introdus benzina Eco Premium promovând-o în rândul consumatorilor ca înlocuitor pentru benzina cu plumb anterioară. Pondere benzinei Eco Premium a atins între 18%-28% din vânzările totale de benzină până în 2007-2008.

CCR a descoperit că părțile au discutat piața benzinei Eco Premium pentru a elimina împreună produsul de pe piață. În timpul discuțiilor cu privire la acest subiect, părțile au întocmit un acord preliminar pentru a înceta vânzarea de Eco Premium. Textul proiectului de acord asigură chiar și anumite măsuri coercitive (penalități, amenzi) care sancționează abaterile potențiale ale furnizorilor care nu se conformau. Chiar dacă CCR nu a găsit dovezi ale unui acord final scris, părțile au implementat planul lor comun și, începând cu 1 aprilie 2008, au eliminat treptat benzina Eco Premium din gama de produse oferite clienților.

CCR a stabilit că au existat dovezi suficiente că părțile au decis împreună să oprească vânzarea benzinei Eco Premium. În afara documentarului și a probelor aduse, a constatat că fiecare furnizor individual nu ar fi eliminat Eco Premium din gama sa de produse dacă ar fi existat riscul ca ceilalți furnizori să continue să ofere Eco Premium. Acordul lor a eliminat astfel de riscuri și a făcut posibilă o retrageră comună a produsului.

CCR a respins argumentul părților conform căruia se aflau sub o obligație legală de a elimina Eco Premium. De fapt, a existat o obligație de a reduce conținutul de sulf din toate tipurile de benzină vândute în România din ianuarie 2009. Dar obligația a afectat în mod egal toate tipurile de combustibil și nu a putut explica de ce părțile au decis eliminarea unui singur tip de combustibil.

CCR a aplicat o amendă totală de 892 milioane RON (aproximativ 200 milioane EUR) celor 6 companii.

Prioritizarea aplicării legii anti-carteluri are totodată o componentă instituțională. CCR a urmat sfatul Băncii Mondiale și a stabilit o Unitate de Carteluri separată, care se ocupă cu investigarea tuturor cartelurilor grave, și o Direcție separat pentru achiziții și cazuri de trucare a licitațiilor. Cele două grupuri sunt deservite de 18 oficiali.

Schimbul de informații dintre concurenți poate conduce în principiu la găsirea unui acord de cartel ilegal, deși atunci când informația nu este transmisă direct între concurenți, trebuie să existe dovezi suficiente care să susțină concluzia că un comportament paralel nu poate fi explicat prin luarea de decizii independente din punct de vedere rațional. În 2005, CCR a adoptat o decizie de încălcare a legii într-un caz de schimb de informații cu privire la industria cimentului, dar în final a pierdut cazul în fața Curții Supreme. CCR a încercat să stabilească faptul că transmiterea creșterii de preț, a costurilor individuale, a ratelor de productivitate și a datelor legate de profit pentru fiecare jucător important prin reviste comerciale, alături de dovezi ale întâlnirilor regulate, constituie o bază suficientă pentru identificarea unui acord ilegal de stabilire a prețurilor.¹⁶ În urma recursului unui participant, Curtea Supremă a respins hotărârea. A considerat că în conformitate cu standardele exigente ale *pastei de lemn*¹⁷ CCR nu a reușit să dovedească un comportament al acuzaților care să poată să fie explicat doar prin existența unor înțelegeri secrete ilegale.

Într-un caz mai recent referitor la automobile și la serviciile de reparații, CCR a descoperit că schimbul de informații sistematice cu privire la prețurile viitoare și la strategiile de marketing, dovezi ale întâlnirilor regulate, precum și un document care indică aderarea la o strategie comună de stabilire a prețurilor, reprezintă dovezi suficiente care indicau un acord de tip cartel.¹⁸

2.2.3 *Investigații și sancțiuni*

CCR anchetează cartelurile grave ca delikte administrative. Are puteri de investigare variate, inclusiv dreptul de a efectua inspecții inopinate la birouri și locuințe private. Inspecțiile inopinate sunt instrumente de investigare folosite frecvent. Utilizarea lor nu se limitează la cazurile cartelurilor grave. În ultimii ani, CCR a inspectat cu regularitate peste 100 de locații pe an. Respectând legea în vigoare, inspecțiile inopinate la birouri pot fi autorizate de Președintele CCR. Autorizația judiciară este necesară doar în cazul inspecțiilor inopinate care au loc la proprietăți private. O nouă lege, care va intra în vigoare în februarie 2014, va introduce autorizația judiciară obligatorie pentru toate inspecțiile inopinate, solicitând astfel ca CCR să prezinte dovezi suficiente judecătorei pentru a justifica emiterea unui mandat de percheziție. O implicare mai mare a instanței

ar trebui să crească credibilitatea sistemului pentru aplicarea legilor. Rămâne de văzut dacă acest lucru va limita eficacitatea puterilor de control ale CCR.

Totodată, CCR are dreptul de a inspecta și de a confisca documente și dovezi electronice, și de a solicita declarații din partea reprezentanților și a angajaților cu privire la documentele găsite în cadrul unei inspecții. Cu toate acestea, CCR nu poate impune declarații verbale. Pentru interviuri cu persoane fizice, CCR trebuie să se bazeze pe o colaborare voluntară.

CCR a adoptat primul program de clemență în 2004. Programul a fost modificat în 2009, atunci când CCR a adoptat noi *Instrucțiuni privind condițiile și criteriile de aplicare a politicii de clemență*.¹⁹ Instrucțiunile din 2009 reflectă schimbările din programul de clemență al Comisiei Europene din 2006 și sunt perfect aliniate cu modelul programului de clemență ECN. Cele mai importante schimbări în 2009 au presupus introducerea unui sistem de marcare pentru cererile de imunitate și adaptări care să permită cereri de imunitate sumare în cazurile care ar putea intra sub jurisdicția mai multor Autorități Naționale de Concurență și/sau a Comisiei Europene.²⁰

Cu toate acestea, programul de clemență nu a înregistrat un succes deosebit până în prezent. Sesizările informale și semnalele din partea altor agenții guvernamentale au fost principalele surse de informare care au declanșat investigațiile cartelurilor. Cu toate că CCR a indentificat mai multe cazuri de carteluri, percepția că există un risc semnificativ de a fi prins și de a primi amenzi substanțiale pentru participarea la carteluri grave nu este suficient de răspândită pentru a declanșa cereri de clemență. CCR se așteaptă ca pe măsură ce mai multe amenzi substanțiale sunt impuse și susținute de instanțe, cererile de clemență să crească. Dar acest lucru nu s-a întâmplat până în prezent.

Conform articolului 51, încălcarea legii prin cartel este considerată încălcare gravă, iar amenziile pot atinge 10% din totalul veniturilor globale din anul precedent. CCR a adoptat linii directoare de amenzi pentru delikte substanțiale, care urmăresc îndeaproape metodologia Comisiei Europene cu privire la orientărilor privind amenziile.²¹ Au existat diferențe mari între nivelurile amenzilor impuse în decizii din cazuri de cartel recente. Amenzile totale pentru carteluri au variat de la câteva mii de euro în legătură cu un cartel local de taxi, la aproximativ 200 de milioane euro într-un cartel ce implica firme multinaționale de pe piața carburanților. Cu excepția cartelului ce implica companiile multinaționale din domeniul benzinei, amenziile au fost relativ modeste în comparație cu evoluțiile din alte state membre UE. Amenzile

reprezintă de obicei 4-6 % din veniturile anuale relevante ale firmei acuzate. Astfel, amenzile mici reflectă în mare măsură dimensiunea redusă a firmelor prinse în carteluri. Însă în același timp este clar că CCR nu își folosește pe deplin puterile de aplicare a amenzilor în conformitate cu statutul avut.

Pe parcursul ultimilor cinci ani, numărul deciziilor cartelurilor și nivelurile amenzilor s-au dezvoltat în modul următor:

Tabelul 1. Amenzile în cazurile cartelurilor grave 2008-2012

An	Numărul de cazuri soldate cu amenzi	Suma (RON)	Suma aproximativă în EUR (la cursul valutar din 2013)
2008	2	5 691 219.00	1.3 milioane
2009	2	7 823 450.00	1.8 milioane
2010	6	15 237 743.50	3.4 milioane
2011	3	892 714 625.00	200.5 milioane
2012	3	29 068 659.20	6.5 milioane

Din 2010, articolul 52 (2) din LC prevede un tip de procedură de “conciliere”: admiterea vinovăției unui acuzat, după primirea raportului de investigație, poate fi considerată un factor atenuant, iar amenzile pot fi reduse cu 10 până la 30%. Procedura de “conciliere” a fost aplicată în mai multe cazuri din 2010. Două dintre aceste cazuri aveau legătură cu cartelurile, restul aveau legătură cu acordurile pe orizontală și o încălcare a procedurilor de notificare a unei concentrări economice. Se pare că prospectul de a obține o amendă redusă atunci când se contestă o decizie CCR este încă mai atractiv pentru mulți acuzați, decât soluționarea unui caz. Limita superioară de 30% este relativ ridicată. O flexibilitate ridicată pentru negocierea unei concilieri poate fi folositoare, însă dacă concilierile devin mai populare, CCR va trebui să fie atent ca reducerile substanțiale pentru concilieri să nu submineze stimulentele de a solicita clemență. Ghidurile de aplicare a amenzilor CCR încearcă să elimine această preocupare limitând reducerea maximă a amenzii la 20% în situația în care un participant la un cartel ar fi putut să solicite clemență, însă nu a reușit să o facă și în cazul în care o parte negociatoare a fost implicată într-un cartel și un alt participant al cartelului a primit imunitate la amenzi.²²

2.2.4 *Trucarea licitațiilor*

Trucarea licitațiilor a făcut pentru mulți ani obiectul unei atenții deosebite în regimul concurenței din România, urmând o tendință mai largă din România de concentrare asupra fraudei și a crimei organizate legate de ofertele din cadrul procedurilor de achiziții publice și de utilizarea resurselor publice.²³ Legea menționează în mod special trucarea licitațiilor ca o încălcare a articolului 5 din Legea Concurenței. Pe lângă amenziile administrative, persoanelor fizice le pot fi aplicate sancțiuni penale. Începând cu 2014, atunci când noul Cod Penal va intra în vigoare, sancțiunile vor putea include închisoarea de la unu la cinci ani.

Din 2010, CCR are o Direcție dedicată trucărilor licitațiilor, separat de Unitatea Cartelurilor. Principalele sale atribuții sunt investigarea presupuselor carteluri în cazul achizițiilor, cooperarea cu alte instituții guvernamentale pentru investigarea activităților ilegale de achiziții publice, și creșterea conștientizării în rândul autorităților care derulează proceduri de achiziții cu privire la riscurile trucărilor licitațiilor și la măsurile pentru reducerea acestor riscuri. De la crearea sa, Direcția a investigat 12 carteluri suspecte pe parte de achiziții.

Instrucțiunile Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică pentru lupta împotriva trucării licitațiilor în achizițiile publice²⁴ sunt folosite cu regularitate în prezentări pentru autoritățile care desfășoară proceduri de achiziție, pentru informarea cu privire la semnele de activitate ale cartelurilor în timpul procesului de achiziție și educarea autorităților cu privire la măsurile care pot fi luate în vederea reducerii apariției de carteluri de trucare a licitațiilor. Activitățile de conștientizare ale Direcției și cooperarea cu alte organisme ale Guvernului implicate în monitorizarea activităților de achiziție s-au soldat cu câteva informații utile privind posibilele carteluri în domeniul achizițiilor: unul dintre aceste cazuri s-a finalizat cu o decizie de încălcare a legii,²⁵ un caz este pe rol, iar două cazuri au fost închise din cauza lipsei probelor.

CCR a pledat cu succes pentru introducerea unui Certificat de participare la licitație cu ofertă independentă ca și condiție obligatorie pentru participarea la achizițiile publice. Certificatul a devenit obligatoriu în 2010, ca urmare a unei decizii luate de Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice (ANRMAP). Proiectul de lege este momentan în fază de revizuire pentru a putea oferi posibilitatea de descalificare a firmelor care au fost găsite vinovate pentru participarea la un cartel în achiziții, de la viitoarele achiziții publice. Adoptarea sa va depinde, printre altele, de soluționarea preocupărilor cu privire la caracterul constitutiv al unei astfel de sancțiuni.

CCR deține un instrument suplimentar interesant pentru a combate procedurile de achiziții anticoncurențiale. Articolul 9 din Legea Concurenței oferă CCR dreptul de emite decizii împotriva actelor autorităților publice care limitează, previn sau distorsionează concurența. CCR s-a folosit de autoritatea acordată de Articolul 9 pentru a depista încălcări ale legii concurenței, atunci când instituțiile publice nu au reușit să organizeze proceduri de achiziții, în cazurile în care procedurile solicitate sau organizate legal sub condiții restrictive nejustificate au exclus posibili ofertanți.²⁶

2.2.5 Răspundere penală

Persoanele fizice implicate în activitățile cartelurilor sunt pasibile de sancțiuni penale, inclusiv închisoare de până la trei ani. Atunci când modificările la Codul Penal vor intra în vigoare în 2014, răspunderea penală va fi limitată la administratori și managementul companiei, dar perioada maximă de închisoare va fi extinsă la cinci ani. Prevederea privind sancțiunile penale din Articolul 60 nu se limitează la carteluri. Deși cazurile de abuz de poziție dominantă au fost eliminate din sfera sa, ea încă se mai aplică acordurilor restrictive în general. Însă accentul pus pe încălcarea legii cu intenție frauduloasă și organizarea premeditată a unei încălcări a articolului 5 sugerează că principalele zone de aplicare ale prevederii sunt cartelurile grave. De fapt, alte tipuri de acorduri restrictive nu au fost niciodată judecate ca infracțiuni.

Diferite organisme din cadrul Procuraturii sunt responsabile pentru urmărirea penală în cazuri în care CCR impune Legea Concurenței din punct de vedere administrativ. Trucarea licitațiilor va cuprinde în mod frecvent tipurile de activități de crimă organizată care vor fi urmărite penal de către Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism (DIICOT), un birou independent din cadrul Procuraturii de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție. Direcția Națională Anticorupție a Procuraturii ar putea fi implicată în cazuri de achiziție în afara competențelor DIICOT. Ministerul Finanțelor a înființat o Direcție Antifraudă separată, condusă de un procuror. Acesta ar fi trebuit să devină funcțional la sfârșitul anului 2013. Urmărirea penală a cartelurilor grave “normale” conform articolului 60 revine altor organisme din cadrul Procuraturii.

A fost dificil pentru CCR să stabilească în mod sistematic cooperări benefice cu toate părțile relevante ale Procuraturii, și se pare că există o tendință de a lucra cu acele părți care sunt considerate cele mai eficiente și mai deschise spre cooperare. Cooperarea dintre CCR și DIICOT, considerat una dintre cele mai dinamice și efective unități din Procuratură, a fost deosebit de bună. De

exemplu, informațiile cu privire la posibilele cartelizări, oferite de DIICOT, au condus la investigarea trucărilor de licitații ale cartelurilor asociate cu explorarea de gaze naturale și servicii asociate explorării gazului natural. După un an de la primirea informației de la DIICOT, CCR a reușit să finalizeze investigația și să aplice amenzi cuprinse între 500.000 și 2,5 milioane de euro pentru un total de patru companii prin două decizii.²⁷ Cele două instituții cooperează în prezent la investigații paralele asupra comportamentului în piețele de cereale care ar putea include atât activitatea cartelurilor cât și fraudă economică.

Din 2011, CCR și Procuratura au, de asemenea, un protocol de cooperare pentru facilitarea schimbului de informații și coordonarea acțiunilor unde investigațiile penale și administrative se desfășoară în paralel.²⁸ Este totuși clar că actuala cooperare cu DIICOT este mult mai dezvoltată, poate pentru că are reputația de a fi cea mai eficientă și pentru că pare să caute permanent o cooperare cu CCR. Cooperarea actuală cu alte organe de investigație este mult mai puțin dezvoltată. Acest lucru poate limita oportunitățile CCR de a obține mai multe informații cu privire la posibila activitate a cartelurilor, cât și capacitatea sa de a încuraja urmărirea judiciară conform articolului 60 din Legea Concurenței.

Un alt motiv pentru coordonarea mai eficientă a procedurilor administrative și penale este eficacitatea programului de clemență al CCR. În prezent, posibila răspundere a persoanei fizice în cadrul procedurilor penale și lipsa unei coordonări cu acordarea imunității în cadrul procedurilor administrative pot contribui la lipsa cererilor de clemență. Unii membri din sectorul privat au sugerat de fapt că aceste preocupări ar fi putut să descurajeze solicitările de clemență. În conformitate cu legea actuală, o solicitare de imunitate reușită nu asigură în nici un fel faptul că persoanele asociate cu solicitantul de clemență vor primi și ele imunitate față de urmărirea penală.

Reformele din Codul Penal ar trebui să aibă ca rezultat o coordonare mai bună între aplicarea legilor administrativă și penală. Atunci când noua lege penală va intra în vigoare în februarie 2014, o cerere de imunitate reușită în cadrul programului de clemență ar putea conduce și la imunitate în fața sancțiunilor penale. Cu toate acestea, se pare că imunitatea penală pentru persoane fizice nu va fi acordată în mod automat în urma acordării imunității firmei în procesul administrativ. Nesiguranța că o cerere de clemență ar putea expune persoanele fizice la o urmărire penală ar putea continua să submineze interesul de a solicita clemență.

CCR lucrează în prezent cu DIICOT pentru a dezvolta un protocol pentru aplicarea noilor prevederi ale codului penal. Experiența altor țări sugerează că interesul de solicitare a clemenței va fi maximizat în situația în care protocolul va garanta imunitatea față de urmărirea penală. Cu cât DIICOT este cel la latitudinea căruia cade decizia, cu atât crește nesiguranța pentru cei care au solicitat clemență. Mai mult, DIICOT este responsabil doar pentru anumite forme de carteluri. Din moment ce celelalte carteluri fac obiectul acușării de alți procurori, eforturile de a asigura o mai bună coordonare între cererea de clemență și imunitatea penală ar trebui extinsă la alte organisme din cadrul Procuraturii.

Procedurile administrative împotriva corporațiilor și investigațiile penale împotriva persoanelor fizice pot avea loc în paralel. Nu există bariere legale împotriva schimbului de informații dintre CCR și procuror. Cu toate acestea, dovezile obținute de un procuror prin puteri de aplicare a legii penale, care depășesc puterile de investigare CCR, nu pot fi utilizate ca dovezi în deciziile CCR.

Deși o mare parte a cadrului pentru acuzare pare a fi implementat, până în momentul de față nici o condamnare penală nu a fost obținută într-un caz de cartel. Există rapoarte conform cărora cel puțin un caz penal împotriva persoanelor fizice care au legătură cu un cartel de achiziție este încă nerezolvat.

2.2.6 *Contactul cu comunitatea de afaceri*

Creșterea gradului de conștientizare în comunitatea de afaceri privind interdicerea cartelurilor și sancțiunile care pot fi aplicate participanților la carteluri rămâne o prioritate pentru CCR. Publicațiile, articolele de presă și prezentările din cadrul conferințelor au fost utilizate pentru a face publice eforturile CCR de a detecta cartelurile. Toate deciziile sunt publicate. Programele de clemență și de conformare au făcut și ele parte din prezentările de la conferințele de afaceri. În paralel, CCR a încercat să crească gradul de conștientizare asupra riscului cartelurilor de achiziție în cadrul instituțiilor publice, ținând discursuri și menținând o strânsă colaborare cu acestea. Un ghid privind activitățile de trucare a licitațiilor se bazează în mod direct pe recomandarea OCDE privind Combaterea Trucărilor de Licitații în Achizițiile Publice, liniile directoare însoțitoare în descrierea semnelor de posibilă trucare a licitațiilor și măsuri care pot preveni trucarea licitațiilor.

Membrii baroului privat și reprezentanții asociațiilor comerciale confirmă că CCR progresează în creșterea gradului de conștientizare, mai ales în rândul

companiile mari, în special acelea care sunt filiale ale companiilor internaționale. În ce măsură a reușit CCR să crească gradul de conștientizare asupra riscului cartelurilor din achiziții în cadrul comunității de afaceri mai largi, rămâne neclar și dificil de testat.

2.2.7 Concluzii

Există elementele esențiale ale unui program anti-cartel de succes, precum și ale unui program de combatere a trucării licitațiilor. Resursele dedicate luptei anti-cartel, procesul de aplicare a legii, precum și cadrul de sancțiuni par a fi adecvate. CCR consideră ambele domenii drept o prioritate și a alocat resurse pentru ambele.

Totuși, nu s-a înregistrat încă un progres major în programul anti-cartel al CCR. Cererile de clemență sunt rare; numărul de cazuri noi deschise în fiecare an nu este copleșitor. Nu a existat încă o condamnare penală, iar amenzile administrative rămân destul de scăzute în cele mai multe cazuri.

Modificarea stării de fapt rămâne o provocare. Atât timp cât riscul de a fi prins și amenințarea cu sancțiuni credibile rămân scăzute, stimulentele pentru a utiliza programul de clemență vor fi limitate. Mult va depinde de păstrarea focusului actual și a unui efort consistent. Continuarea cooperării strânse din prezent cu autoritățile care desfășoară proceduri de achiziții publice, și convingerea acestora asupra beneficiilor unui proces de licitare competitiv ar trebui să crească și mai mult capacitatea de a detecta semne de trucare a licitațiilor. Eforturi consistente pentru creșterea nivelului amenzilor, explicarea în mod clar a nivelului amenzii în deciziile luate, și justificarea acestora în mod riguros în fața instanțelor ar trebui să determine în cele din urmă instanțele să fie mai dispuse să susțină cuantumul amenzilor din decizii. Eforturile de monitorizare și evaluare a pieții ale CCR ar putea genera unele piste, deși, realist vorbind, șansele de detectare a unui cartel mare, sofisticat și clandestin în acest fel par destul de limitate. O condamnare penală unică, combinată cu o regulă transparentă care coordonează programele de clemență și de imunitate penală, ar putea schimba regulile jocului. O cooperare strânsă și mai sistematică cu procurorii ar putea susține generarea de cazuri penale.

2.2.8 Alte acorduri pe orizontală

CCR a deschis, de asemenea, un număr de cazuri împotriva asociațiilor comerciale și al asociațiilor profesionale, care s-au dovedit a fi implicate în acorduri anticoncurențiale, chiar dacă nu sub formă de carteluri ilegale. Un caz

mai vechi a implicat listele tarifare publicate de asociația tehnicienilor dentari. Mai recent, CCR a închis cazuri împotriva asociației profesionale a contabililor privind stabilirea taxelor în cadrul profesiei,²⁹ furnizorilor de servicii de reparații auto,³⁰ și împotriva Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești pentru convenirea asupra unui program comun pentru cheltuielile de execuție și a unei scheme de restricționare a accesului la profesie.³¹

Până în prezent, CCR are o experiență limitată privind acordurile pe orizontală, care necesită o examinare mai detaliată a posibilelor efecte restrictive în conformitate cu Articolul 5(1) și potențialele beneficii în conformitate cu Articolul 5(2), precum și o echilibrare atentă între posibilele efecte restrictive și eficiențe plauzibile. Prin urmare, nu s-a stabilit nici o practică privind standardele de evaluare a eficienței. În prezent, CCR revizuieste un acord de partajare de rețea dintre cei mai mari furnizori de telecomunicații, dar nu a decis încă dacă există motive de intervenție privind concurența.

Trecerea la un sistem de auto-evaluare și regula statutară *de minimis* de la Articolul 8, care exclude acordurile pe orizontală care nu includ stabilirea prețurilor sau alte restricții severe din Articolul 5, în cazul în care cota de piață a părților nu depășește 10% , face mai puțin probabilă situația ca multe acorduri pe orizontală din afara zonei cartelurilor grave și asociațiile profesionale să ajungă la CCR.

2.3 Acordurile pe verticală

CCR aplică aceeași abordare pentru acordurile pe verticală ca și instituțiile similare din Europa. Pe de o parte, accentul pe standardele de bunăstare a consumatorilor și sistemul de exceptare pe categorii, care sunt aplicabile și în România elimină multe situații în care acordurile pe verticală sunt interzise, considerate fiind acorduri anticoncurențiale. În plus, Articolul 8, exclude acordurile pe verticală care nu includ restricții severe prevăzute de Articolul 5 în cazul în care cota de piață a nici unei părți nu depășește 15%. Abordarea în cazul acestor două instrumente și cota de piață pe care o implică sunt în concordanță cu o analiză a bunăstării consumatorilor / puterii de piață. Toate acestea sugerează că este puțin probabil ca majoritatea acordurilor pe verticală să creeze orice prejudiciu de concurență în absența puterii de piață.

Pe de altă parte, CCR a urmărit în mod regulat și perseverent anumite restricții pe verticală, mai ales restricții intra-marcă, pe care le consideră restricții severe. Amenzile în cazul acestor decizii pot depăși amenzile aplicate în cazurile privind carteluri grave. În 2008 și 2011, amenzile aplicate în cazurile

care implică restricții pe verticală s-au ridicat la aproximativ 83 milioane lei și 79 milioane lei (aproximativ 20 milioane euro la cursul de schimb actual).

Mai multe cazuri CCR au implicat menținerea prețului de revânzare. Într-un caz mai vechi, Wrigley a fost acuzat de stabilirea prețurilor de vânzare cu amănuntul la dulciuri și guma de mestecat. A fost aplicată o amendă de 20 milioane lei (aproximativ 5 milioane euro la cursul de schimb actual).³² Exemple mai recente implică menținerea prețului de revânzare pentru fructe proaspete vândute în anumite lanțuri comerciale care au condus la amenzi totale de aproximativ 6 milioane euro,³³ și o soluționare parțială după ce o menținere a prețului de revânzare a fost detectată în piața distribuției de îmbrăcăminte, care a dus la amenzi totale de aproximativ 1,26 milioane lei (aproximativ 300 000 euro).³⁴

De remarcat în mod deosebit sunt cazurile paralele formulate împotriva furnizorilor de produse farmaceutice privind impunerea interdicțiilor la export pentru distribuitorii din România. În 2011, CCR a constatat că interdicțiile de export erau restricții "severe" și a impus (limitat) sancțiuni asupra firmelor implicate. Aceste cazuri sunt interesante, deoarece intervenția CCR, deși conformă cu principiile UE privind legea concurenței, poate fi cu greu justificată prin bunăstarea consumatorilor. Într-o anumită măsură, restricțiile la export pot să fi condus la un beneficiu pentru consumatorii români. Acest punct de vedere pare să fie împărtășit azi de cel puțin o parte a CCR. Cazurile au implicat prima aplicare a noii proceduri de "soluționare", iar unii acuzați au beneficiat de o reducere cu 20% a amenzilor, după ce au recunoscut comportamentul ilegal.³⁵ Acest lucru sugerează faptul că acuzații au acceptat interpretarea strictă a legii din partea CCR și nu au considerat că merită să conteste fondul cauzei în instanță.

Mai multe resurse dedicate sunt alocate în prezent pentru investigarea cazurilor pe orizontală, indicând în mod clar o schimbare a priorităților. Rămân de văzut efectele acestei schimbări în dorința CCR de a investiga cazurile care implică restricții intra-marcă pe verticală. Au existat cazuri recente care au implicat restricții de preț pe verticală, care s-au încheiat cu decizii de angajamente; acest lucru ar putea sugera că CCR nu mai consideră acest tip de restricție pe verticală ca fiind atât de gravă încât să fie necesare amenzi.³⁶ Iar o decizie mai recentă de respingere a unei sesizări împotriva restricțiilor de export sugerează că CCR ar fi devenit mai reticent la intervenții împotriva restricțiilor de export pentru produsele farmaceutice.³⁷

Cazurile cu trimitere la Articolul 5, axate pe efecte de excludere ale restricțiilor pe verticală, au fost rare. Unul dintre cazurile care implică interdicții la export pentru produsele farmaceutice reprezintă un exemplu de un astfel de caz. CCR a constatat că o prevedere de ne-concurență impusă de producător asupra distribuitorilor din România ar putea avea efecte anticoncurențiale. Rezumatul deciziei nu exprimă foarte clar cât de riguroasă a fost analiza efectelor de blocare a pieței în acest caz, și, dacă restricția în izolare ar fi dus la o intervenție din partea CCR.

O caracteristică destul de singulară a regimului de concurență românesc este extinderea programului de clemență la restricțiile pe verticală considerate încălcări "foarte severe". În concordanță cu jurisprudența și, mai general, cu abordarea europeană prevalentă, restricționarea libertății achizitorului de a-și stabili prețul de vânzare și/sau teritoriul sau a clienților către care poate vinde sunt clasificate ca fiind încălcări "foarte severe". Prin urmare, acestea sunt acoperite de programul de clemență. Până în prezent, programul de clemență nu a generat nici o cerere care implică restricții pe verticală

Există o serie de motive conceptuale care pun la îndoială această politică: în special extinderea programelor de clemență la restricțiile pe verticală amestecă acorduri care sunt în mod clar în detrimentul bunăstării consumatorilor cu cele care au un caracter mult mai ambiguu, efecte specifice de caz și care vor fi de multe ori cel puțin benigne din punct de vedere concurențial. Aceasta poate submina mesajul clar că CCR consideră cartelurile grave o categorie unică de încălcări care justifică utilizarea de instrumente de urmărire penală speciale. În cele din urmă, acest lucru ar putea submina dorința firmelor de a folosi programul de clemență în cazul cartelurilor grave. În al doilea rând, programele de clemență sunt concepute pentru a dezvălui comportamentul ilegal, și, prin urmare, nu sunt chiar adecvate pentru restricțiile explicite pe verticală. CCR pare a avea unele probleme proprii. *Ghidul de Clemență* prevede că CCR va evalua eficacitatea includerii acestei din urmă categorii a acordurilor pe verticală și practicilor concertate în politica de clemență.

2.4 Dominanța-monopolizarea

2.4.1 Principii

Prevederea privind comportamentul singular al unei firme din Articolul 6 din Legea Concurenței se bazează pe aceleași principii ca și Articolul 102 din TFUE. Se interzice abuzul de poziție dominantă deținută de una sau mai multe

companii. Articolul 6 prevede, de asemenea, o listă neexhaustivă de exemple de comportament ilegal. CCR consideră că aplicarea legii conform Articolului 6 trebuie să se bazeze pe o analiză a efectelor, punând astfel preocupările legate de bunăstarea consumatorilor și analiza eficienței în centrul cazurilor de abuz de poziție dominantă.

Articolul 6 are câteva caracteristici care sunt diferite de Articolul 102. În primul rând, din 2010 Articolul 6(3) stabilește o prezumție de poziție dominantă în cazul în care cota de piață a unei firme sau cota cumulată a mai multor firme depășește 40%. Articolul 6 (3) este o prevedere interesantă în mai multe privințe. În primul rând, deși acesta nu este cu siguranță unic în comparație cu alte jurisdicții, a fost introdus într-un moment când exista o acceptare tot mai mare a faptului că cotele de piață (în special la nivelul relativ scăzut de 40%) nu reprezintă neapărat un indicator util pentru o putere de piață substanțială. Curtea de Apel București a criticat de asemenea CCR în cel puțin un caz pentru faptul că s-a bazat în mod nejustificat pe cotele de piață pentru a determina poziția dominantă, deși abordarea CCR a fost în cele din urmă confirmată la apel.³⁸ Având în vedere introducerea sa recentă, este prea devreme pentru a spune dacă Articolul 6(3) va avea un efect special asupra practicii de aplicare a legii a CCR. În mod deosebit, nu este clar dacă acesta va facilita, de fapt, pentru CCR, stabilirea poziției dominante, fără dovezi solide că firma investigată are o putere de piață durabilă, substanțială.

O a doua caracteristică interesantă a Articolului 6(3) este introducerea prezumției de poziție dominantă comună, la un nivel de cotă de piață de 40%. În funcție de exprimarea din Articolul 6(3), mai multe companii sunt considerate a deține o poziție dominantă în cazul în care cota lor de piață combinată depășește 40 %. Luat ad litteram, ar exista o prezumție de poziție dominantă comună, în fiecare piață relevantă. Chiar dacă toți jucătorii au cote minore, va exista întotdeauna un grup (potențial mare) de participanți pe piață cu o cotă combinată de peste 40%. Evident că acesta nu poate fi sensul noii prevederi. Lăsând la o parte întrebarea dacă acest concept de poziție dominantă colectivă este de fapt unul util, ar exista probabil modalități mai bune de a stabili o prezumție legală de poziția dominantă comună, de exemplu prin solicitarea ca acțiunile combinate a doi sau trei participanți la piață să depășească un anumit prag. Poziția dominantă colectivă nu a jucat nici un rol semnificativ în legea concurenței din România, și, prin urmare, este prea devreme pentru a ne pronunța dacă acest aspect al noii prevederi din Articolul 6(3) va avea un impact semnificativ.

Articolul 6 include, de asemenea, două prevederi unice în lista ilustrativă privind comportamentul abuziv. Articolul 6(f) interzice abuzul de stare de dependență, inclusiv rezilierea unui contract doar pentru motivul că firma dependentă refuză să se conformeze unor condiții comerciale nejustificate. Spre deosebire de alte jurisdicții, interdicția se aplică doar firmelor care sunt găsite în situația de a avea o poziție dominantă. Prin urmare, dependența economică nu este o alternativă la, sau o extindere a conceptului de poziție dominantă.

În interpretarea CCR, "exploatarea de dependență", poate consta, în special, într-o conduită menționată în altă parte în Articolul 6, cum ar fi prețuri inechitabile, care creează dependență, sau discriminări în rândul clienților. În această perspectivă, prevederea pare să adauge puțin la interdicția generală împotriva abuzului de poziție dominantă. Această interpretare pare a fi confirmată de decizia împotriva Poștei Române. *Poșta Română* este frecvent citată drept caz care se bazează pe conceptul de dependență economică. Cu toate acestea, în acest caz, serviciul poștal ar fi folosit politici de tarifare discriminatorii pentru a bloca rivalii de servicii de sortare a corespondenței. Prin urmare, analiza dependenței economice nu adaugă nimic la o analiză "convențională" a unui abuz de poziție dominantă concentrându-se pe efectele de blocare a pieței.³⁹ De fapt, decizia sugerează că CCR a folosit conceptul de dependență economică pentru a stabili sau susține constatarea că Poșta Română a fost o firmă dominantă, nu pentru a sprijini constatarea unui comportament ilegal.

Mai pe larg, conceptul de "condiții comerciale nejustificate" este incorect explicat și ar putea fi folosit pentru a introduce concepte în Articolul 6, cazuri care sunt în contradicție cu preocupările legate de bunăstarea consumatorului și de eficiență. Atâta timp cât CCR este, în esență, singura instituție din România care deschide cazuri în baza Articolului 6, acest risc pare să fie foarte mic. Dar în situația în care litigiul privat devine o alternativă mult mai comună la aplicarea publică a legii, prevederea ar putea oferi concurenților nemulțumiți posibilitatea de a contesta comportamentul dominant al firmelor pe motive care contravin obiectivelor de politici ale regimului de concurență din România.

În concordanță cu alte legi europene, în domeniul concurenței, Articolul 6 interzice de asemenea abuzurile de exploatare, sub forma prețurilor excesive și clauzelor contractuale abuzive. Articolul 6(e) menționează în mod specific practicarea unor prețuri "excesive" drept un comportament potențial ilegal, în plus față de formularea mai generală de interdicere a "vânzărilor și prețurilor de achiziție neloiale". Articolul 6 vizează o formă suplimentară de exploatare în

prin faptul că interzice vânzările la export la un preț mai mic decât costul de producție, în timp ce diferența este acoperită prin prețuri crescute pe piața internă. Se pare că interdicția împotriva vânzărilor la preț de ruinare la export nu a fost pusă în aplicare în practică, și, este dificil să ne imaginăm cum CCR ar putea deschide un caz bazându-se pe mijloacele probatorii necesare.⁴⁰

Preocupările legate de prețurile excesive au jucat de asemenea un rol central în cazul CCR privind *Poșta Română*, în plus față de preocupările legate de practicile discriminatorii privind reducerile de preț. Partea cazului privind prețurile excesive a avut mai multe caracteristici interesante, deoarece la momentul acela doar poșta comercială (vrac), era supusă unei obligații de serviciu universal și reglementării prețurilor. Poșta privată directă, care a fost activitatea relevantă în cadrul anchetei, era o activitate nereglementată. Preocupările CCR s-au axat asupra prețurilor excesive în sectorul nereglementat al poștei private, dar în cele din urmă a acceptat argumentul Poștei Române că structurile sale de cost în cele două segmente erau în esență aceleași și că prețurile sale pentru poșta privată nu au fost mai mari (și, uneori, puteau fi mai mici) decât prețurile reglementate pentru poșta comercială. Astfel, CCR a acceptat reglementarea prețurilor într-un segment ca o apărare justificată împotriva cererilor de stabilire a prețurilor excesive din celălalt segment.

Articolul 6 nu a generat o cantitate mare de cazuri. În special, au existat câteva cazuri privind prețuri excesive/clauze abuzive. Un exemplu de caz concentrându-se pe utilizarea clauzelor abuzive de către o firmă dominantă a fost decizia CCR împotriva operatorului de cablu TV UPC, deși acesta are mai mult tenta unui caz de încălcare a termenilor contractuali decât un caz clar de concurență. CCR stabilit că clauzele contractuale din contractele standard UPC cu abonații de cablu TV stipulau că prețurile ar crește doar în cazul în care costurile UPC ar fi crescut. Acesta a constatat că anumite majorări tarifare nu au fost bazate pe costuri, și, că anumite tarife au crescut, în timp ce cheltuielile au scăzut. CCR a considerat acest comportament drept o încălcare a Articolului 6, deoarece a impus prețuri nelioiale asupra consumatorilor.⁴¹

Cele mai multe cazuri deschise de CCR în conformitate cu Articolul 6 s-au concentrat pe strategii de excludere ale firmelor dominante în sectoarele reglementate. Într-o decizie cu privire la piața feroviară de marfă, CCR a constatat că CFR Marfă, furnizorul de stat de servicii de transport feroviar de marfă, a refuzat anumite servicii auxiliare, cum ar fi serviciile de depozitare, adăpostire și alimentare cu combustibil către concurenții săi în proprietate privată. CCR a constatat că CFR Marfă a continuat să dețină o poziție

dominantă pe aceste piețe de servicii auxiliare, și, că prin perceperea unor taxe mult mai mari către rivalii săi în proprietate privată, i-a forțat să crească costurile de transport în contractele cu clienții lor.⁴²

O preocupare similară cu privire la o practică discriminatorie care a blocat rivalii a condus la o decizie privind încălcarea dreptului comunitar în cazul *Poșta Română*. În acest caz, CCR s-a concentrat asupra întrebării dacă Poșta Română folosit practici de reducere de prețuri pentru corespondența pre-sortată pentru a dăuna rivalilor la propriile servicii de pregătire a corespondenței. În esență, aceasta a făcut clienților reduceri pentru corespondența pre-sortată în cazul în care aceștia erau expeditorii corespondenței și nu (sau într-o măsură mult mai mică) intermediarilor care sortau corespondența pentru expeditori. Cazul a ridicat probleme interesante privind interfața dintre reglementări și legislația de concurență, deoarece Poșta Română a susținut că practicile sale au fost în concordanță cu cadrul de reglementare aplicabil. CCR a luat mai întâi în considerare acest fapt, dar, în cele din urmă, a respins argumentele. CCR a concluzionat că strategia de stabilire a prețurilor a Poștei Române nu a fost obligatoriu în conformitate cu prevederile aplicabile și că interpretarea Poștei Române asupra regulamentului aplicabil a fost inconsecventă și părea să urmărească doar scopul de legitimare a comportamentului său anticoncurențial. Cazul s-a încheiat cu o amendă de aproximativ 103 milioane lei (aproximativ 25 milioane euro la cursul de schimb actual).

Singurul celălalt caz major de abuz de poziție dominantă al CCR s-a concentrat pe accesul la rețea și refuzul de a rezolva anumite probleme. Cazul s-a concentrat pe refuzul subsidiarelor ale Vodafone și Orange, ambii furnizori mari de servicii de telecomunicații din România, de a prelua apelurile din rețeaua de interconectare Netmaster, un furnizor rival de servicii de telecomunicații. CCR a stabilit că fiecare dintre acuzați a avut o poziție dominantă în ceea ce privește preluarea apelurilor în rețeaua sa. Prin refuzul de a prelua apelurile din rețeaua Netmaster fără o justificare obiectivă, Vodafone și Orange au încălcat datoria lor de a asigura accesul la facilitățile pe care le controlau și au subminat capacitatea Netmaster de a concura în calitate de furnizor de servicii de telecomunicații. În plus, pentru o anumită perioadă de timp, s-a dovedit că au preluat apeluri la tarife ce depășeau tarifele maxime stabilite prin reglementări.

CCR a stabilit de asemenea că și prin prețuri s-a încălcat obligația acuzaților de a percepe tarife nediscriminatorii. Ca și în cazul *Poșta Română*, s-a lucrat în strânsă colaborare cu autoritatea de reglementare din sector în timpul

anchetei. Cazul s-a încheiat în 2010 cu deciziile privind încălcarea dreptului comunitar în care CCR a aplicat amenzi de 147,9 milioane lei (34,8 milioane euro) și 120,3 milioane lei (28,3 milioane euro), pentru Orange, respectiv Vodafone. Ambele părți au făcut apel separat, iar în cazul Vodafone Curtea de Apel a menținut hotărârea CCR, pe când în cazul Orange ea a anulat decizia CCR. Ambele cazuri sunt în prezent pe rol la Curtea Supremă.⁴³

CCR publică de asemenea în mod regulat decizii în cazurile în care nu a găsit o încălcare a Articolului 6. Acest lucru poate fi o practică importantă deoarece crește transparența și facilitează firmelor distincția între un comportament care ar putea ridica probleme în temeiul Articolului 6 și un comportament care este probabil legal.

În cele câteva cazuri de abuz de poziție dominantă în care s-a luat o hotărâre până în prezent, CCR a folosit în primul rând amenzi substanțiale, în plus față de solicitarea de sistare a comportamentului incriminat. Acesta nu a folosit măsuri corective, specifice de conduită sau dezinvestiri pentru a preveni încălcări viitoare. Amenzile penale, care până în anul 2010, în teorie, ar fi putut fi impuse pentru încălcări ale Articolului 6 nu au fost impuse. Ca și în cazul altor jurisdicții, amenzile în cazuri de comportament singular al unei firme au depășit amenzile tipice în cazurile de cartel, fapt care ar putea ridica probleme cu privire la prioritizarea și concentrarea corectă pe comportamentul mai dăunător. Dar amenzile mari pot fi explicate prin dimensiunea mai mare a firmelor care au fost acuzate în cazurile de comportament singular, în comparație cu majoritatea acuzațiilor în cazurile de cartel. În ceea ce privește procentul veniturilor, amenzile în cazurile de comportament singular par a fi la același nivel, sau puțin mai jos, decât amenzilor în cazurile de cartel.

2.4.2 Concluzii

CCR are un istoric de cazuri relativ limitat cu privire la situațiile de abuz de poziție dominantă. Dar nu este clar dacă ar fi necesare schimbări și dacă acestea ar duce la rezultate mai bune pe piață. Cazurile de dominanță sunt dificil de constatat. Mai ales în afara sectoarelor reglementate cu furnizorii dominanți tradiționali unde s-ar putea, în cele din urmă, să nu fie atât de multe cazuri în care comportamentul firmelor dominante să fie anticoncurențial în mod atât de clar încât acesta să poată fi contestat cu succes. În concordanță cu această interpretare, Raportul Băncii Mondiale a observat că, pentru perioada până în 2010, în cazurile de comportament singular al unei firme, a fost de două ori mai probabil ca CCR să încheie investigațiile preliminare fără a deschide o investigație oficială decât în alte cazuri antitrust.⁴⁴ CCR poate să aibă

instrumente mai eficiente pentru a preveni situațiile în care firmele dominante să se angajeze într-un comportament anticoncurențial, inclusiv prin strânsa colaborare cu autoritățile de reglementare de sector și susținerea unor cadre clare de reglementare și soluții de reglementare care să limiteze cazurile firmelor dominante integrate pe verticală.

2.5 *Concentrările economice*

2.5.1 *Norme de fond*

Analiza concentrărilor economice nu a constituit un domeniu foarte dezbătut pentru aplicarea legii concurenței în România. Analiza concentrărilor economice exista deja din timpul perioadei de privatizare, dar nu au existat concentrări economice deosebit de controversate sau sensibile în care jucători noi, în curs de dezvoltare, să încerce să-și consolideze poziția pe piață. Un exemplu de o concentrare economică în legătură cu privatizarea, care a fost revizuit de către CCR, este achiziția OMV a companiei petroliere deținute anterior de stat, Petrom. OMV era acționar minoritar la concurentul Petrom, iar CCR a autorizat fuziunea care făcea obiectul cesiunii acestui acționariat minoritar.⁴⁵ În majoritatea sectoarelor, economia continuă să prezinte caracteristici destul de dinamice, cu rate scăzute de concentrare și rate ridicate de intrare și de eșec. Prin urmare, multe concentrări economice notificate implică jucători relativ mici și nu conduc la preocupări legate de consolidarea ilegală a puterii de piață.

Modificările din 2010 au importat varianta UE a testului SLC, impedimentul substanțial pentru testarea eficienței a concurenței efectivă, în analiza românească a concentrărilor economice. Noul limbaj statutar din Articolul 12 din Legea Concurenței necesită evaluarea faptului dacă o tranzacție ar "ridica obstacole semnificative în calea concurenței efective pe piața românească sau pe o parte substanțială a acesteia, în special ca urmare a creării sau consolidării unei poziții dominante". În practică, CCR pare să se concentreze pe faptul dacă o concentrare economică notificată ar duce probabil la creșteri de preț. În punerea în aplicare a acestei abordări, CCR a utilizat teste de presiune ale prețurilor și presiune a prețurilor brute în creștere, în unele concentrări economice recente, bazându-se pe sprijinul grupului economic șef noi creat. Astfel, CCR pare să urmeze tendințele dominante în analiza concentrărilor economice ale UE și, a multor altor regimuri de concurență.

Cele câteva cazuri pe care CCR a trebuit să le examineze mai în detaliu demonstrează că CCR utilizează metodele aplicate în mod obișnuit pentru

definirea pieței și identificarea barierelor la intrare. Acolo unde sunt disponibile, CCR se bazează pe precedentele europene de definire a piețelor relevante. Piețele vor fi definite în fiecare caz, în special în lumina preferințelor consumatorilor, inclusiv dorința lor de a călători pentru a obține aceleași produse de la furnizori alternativi. De exemplu, într-o concentrare economică recentă cu privire la produse și servicii de dializă, CCR a definit piața geografică în funcție de bazinul de centre de dializă relevante. Concentrându-se pe dorința clienților de a călători în centre alternative, CCR a stabilit că fiecare bazin avea o rază de aproximativ 50 km.⁴⁶ Într-o concentrare economică recentă în ceea ce privește farmaciile, bazinul pentru fiecare farmacie în cauză a fost definit mult mai precis, din nou, concentrându-se pe disponibilitatea (mai limitată) a clienților de a căuta alternative.⁴⁷

CCR recunoaște că eficiența poate juca un rol important în analiza concentrărilor economice. Este nevoie ca părțile să prezinte dovezi suficiente că creșterile în eficiență generate de concentrarea economică pot spori capacitatea și motivația entității rezultate în urma concentrării de a acționa pro-competitiv pentru beneficiile consumatorilor, contracarând astfel efectele negative asupra concurenței pe care concentrarea economică ar putea să o aibă altfel. În 2010, CCR a autorizat o concentrare economică cu o cotă de piață foarte mare în care lipsa unei apărări ferme a jucat un rol substanțial, ceea ce sugerează că preocupările privind eficiența pot juca un rol decisiv în practică.⁴⁸

Articolul 48(2) din Legea Concurenței era utilizat pentru a oferi posibilitatea ca o hotărâre de guvern să prevaleze interesului public general într-o decizie de analiză a unei concentrări economice efectuată de către CCR, atunci când o propunere de concentrare economică ar fi implicat o întreprindere de stat. Prevederea nu a fost utilizată niciodată și a fost eliminată odată cu ultimele modificări ale Legii Concurenței.

2.5.2 *Procesul de notificare și decizional*

Procesul de analiză a concentrărilor economice în România urmează îndeaproape modelul european. De asemenea, este în conformitate cu recomandările OCDE relevante cu privire la analiza concentrărilor economice.⁴⁹ Definiția unei tranzacții de concentrare economică cu declarare obligatorie este modelată după Regulamentul UE privind Concentrările Economice (EUMR).⁵⁰ Începând cu anul 2004, pragurile de notificare se bazează pe standarde simple, obiective. Analiza concentrărilor economice este împărțită în două perioade de investigație, cu o perioadă de 45 de zile la faza I, și o perioadă în faza II, pentru concentrări economice care au ridicat îngrijorări în timpul perioadei de analiză

inițială. Perioada maximă pentru o analiză combinată de fază I și II este de cinci luni. Concentrările economice care trebuie notificate nu trebuie să fie efectuate înainte de a obține o decizie de autorizare, cu posibilitatea unor derogări. Regulile și procedurile aplicabile sunt transparente, mai multe reguli și reglementări secundare au fost publicate și sunt disponibile pe site-ul CCR.

Începând cu anul 2004, concentrările economice sunt supuse controlului de către CCR numai în cazul în care veniturile la nivel cumulat ale părților depășesc 10 milioane euro și fiecare din cel puțin două părți implicate în tranzacție a avut venituri de cel puțin 4 milioane euro.⁵¹ Pragurile anterioare erau mult mai mici și a existat o recunoaștere tot mai mare a faptului că aceasta ducea la prea multe notificări de concentrări economice care nu au avut nici o semnificație economică. Schimbarea în praguri părea să aibă efectele dorite: în timp ce în 2003, CCR a adoptat aproximativ 250 de decizii în cazurile de concentrare economică, numărul a scăzut la aproximativ 40-50 de decizii pe an de atunci. Aceasta este o tendință pozitivă, chiar și dacă avem în vedere faptul că schimbările din mediul economic au contribuit probabil la o reducere a numărului total de concentrări economice.

Definiția unei "tranzacții de concentrare economică", urmează, de asemenea, modelul EUMR. Conceptul cheie pentru a identifica o "tranzacție de concentrare economică" este cea a controlului/ influenței decisive. Achizițiile de participatii minoritare de non-control nu sunt supuse controlului de concentrare economică.

Pragurile de notificare sunt pragurile jurisdicționale și CCR nu poate analiza concentrări economice care nu respectă pragurile. Notificarea concentrărilor economice care ating pragurile (și care nu fac obiectul unei notificări EUMR) este obligatorie și o tranzacție notificabilă nu trebuie să fie închisă înainte de obținerea aprobării CCR. Notificările pot fi prezentate înainte de a ajunge la un acord final de concentrare economică. Lipsa notificării unei tranzacții este considerată o infracțiune gravă precum încălcări ale Articolelor 5 și 6. Sancțiunile ar putea ajunge la 10 % din veniturile anuale, deși, în practică, ele sunt mult mai mici.

Procesul de analiză a concentrărilor economice este supus termenelor legale prevăzute la Articolul 46 din Legea Concurenței. Din momentul în care primește o notificare completă, CCR are o perioadă de 30 zile pentru a decide dacă operațiunea notificată este într-adevăr obiectul unei analize de concentrare economică. Perioada de analiză din faza I pentru tranzacțiile care intră sub jurisdicția CCR cu privire la analiza concentrărilor economice este de 45 de

zile. La sfârșitul fazei I, CCR poate emite o decizie de ne-obiectare, deoarece tranzacția nu ridică probleme serioase sau pentru că orice probleme severe au fost rezolvate prin angajamente. Alternativ, se poate deschide o investigație de faza II, în cazul în care orice probleme serioase cu privire la concentrare nu au fost rezolvate. Investigațiile pot dura până la cinci luni, începând de la momentul în care fost primită o notificare completă (adică, perioada de revizuire de faza II, este mai mică de patru luni).

Perioadele de revizuire sunt declanșate numai atunci când este primită o notificare completă. În practică, cele mai multe notificări sunt considerate incomplete atunci când sunt primite prima oară, extinzând astfel efectiv faza I de analiză la o perioadă de două luni sau mai mult.

CCR a introdus recent un proces de revizuire simplificată pentru concentrările economice non-problematică, răspunzând de asemenea sugestiilor venite din comunitatea de afaceri de a reduce timpul de evaluare pentru concentrări economice non-complexe. Procedura simplificată este disponibilă în circumstanțe limitate, cu condiția ca cotele de piață agregate ale părților să nu depășească 15 % (relații pe orizontală) sau 25 % (relații pe verticală). În 2012, o treime din toate notificările au fost analizate în conformitate cu procedura simplificată. Cu toate acestea, beneficiile reale ale procedurii simplificate rămân incerte. Membrii mediului privat își exprimă îngrijorarea că sunt necesare atât de multe informații, chiar și în cazuri simplificate încât nu există nici o diferență reală față de notificările "normale".

Dar părțile interesate au, în general, o atitudine extrem de pozitivă cu privire la capacitatea CCR de a gestiona în mod eficient și eficace notificări de concentrare economică. Sunt disponibile întâlniri de pre-notificare pentru a clarifica problemele deschise înainte de prezentarea unei notificări formale. Capacitatea CCR de a se concentra rapid pe aspectele relevante este apreciată. Problemele competitive au fost rezolvate, în unele cazuri, prin angajamente prezentate în timpul fazei I. Nu există reclamații din mediul privat cu privire la întârzieri nejustificate în procesul de revizuire sau, solicitări nefocalizate de date împovărătoare pentru întârzierea investigațiilor.

Analizele de faza II sunt rare. Între 2008 și 2012, o analiză în profunzime a fost deschisă în cazul a mai puțin de 10 tranzacții, în comparație cu mai mult de 200 de decizii de autorizare din faza I. Au fost impuse măsuri corective în cazul a 6 decizii. Ultima decizie de interdicere datează din 2001.

Deciziile de analiza a concentrărilor economice continuă să constituie o parte importantă a activității CCR. Pentru o lungă perioadă de timp marea majoritate a cazurilor, precum și deciziile privind lipsa notificării au fost aproape singurele decizii de aplicare a legii care implică amenzi emise de CCR. Această tendință a fost inversată. Din 2010, CCR a emis doar trei decizii de amendare în legătură cu lipsa notificării unei concentrări economice iar amenziile implicate sunt mult mai mici decât în cazuri de încălcare a normelor antitrust.

Având în vedere numărul mic de concentrări economice notificate care au nevoie de intervenție, numărul de cazuri de concentrări în care CCR a căutat căi de atac este destul de limitat. Cu toate acestea, CCR a emis acum Instrucțiunile privind măsurile corective în cazurile de concentrări economice care urmează îndeaproape liniile directe ale Comisiei Europene.

În unele cazuri mai vechi, CCR a putut să aprobe concentrările economice după ce părțile au convenit asupra unor compensații structurale, inclusiv vânzarea de interese minoritare la terțe părți, care concureau cu obiectivul de fuziune⁵², și cesionarea de mărci.⁵³

De atunci, măsurile compensatorii par să fi devenit mai complexe, cu o încredere tot mai mare cu privire la căile de comportament. Printre compensațiile în cazuri recente de concentrări economice se numără angajamentul de a păstra o unitate de producție străină și canale de distribuție autohtone distincte asociate pe o perioadă de doi ani, combinată cu o obligație de raportare a prețurilor;⁵⁴ un angajament de cinci ani de a continua să furnizeze concurenții din aval în condiții nediscriminatorii, și de a refuza livrările numai în cazuri justificate în mod obiectiv, și de abținere de la impunerea de obligații de ne-concurență;⁵⁵ un angajamentul al cumpărătorului de a nu exercita o influență semnificativă asupra țintei pe o perioadă de zece ani;⁵⁶ precum și angajamentul cumpărătorului pentru o perioadă de trei ani de a nu crește prețurile în anumite piețe cu mai mult de 5% față de prețurile de vânzare medii din alte magazine ale cumpărătorului, împreună cu transmiterea anuală a unei analize de preț.⁵⁷

Începând cu anul 2001, tranzacțiile pot fi, de asemenea, supuse analizei de către Consiliul Suprem de Apărare a Țării (CSAT) pentru a determina dacă acestea reprezintă un risc pentru securitatea națională. CSAT a identificat o serie de sectoare în care tranzacțiile ar putea ridica probleme de securitate națională și, prin urmare, sunt supuse procesului de revizuire, inclusiv securitatea frontierelor, energie și transport, rețelele critice și bancare. CCR

trebuie să informeze CSAT atunci când primește o notificare a unei concentrări economice în sectoarele relevante. CSAT va notifica CCR că tranzacția nu ridică probleme de securitate națională. Deciziile negative ale CSAT vor fi transmise Guvernului care ar putea interzice tranzacția din motive de securitate națională. Până în prezent, noua procedură de analiză nu a condus la nici o interdicție de concentrare economică pe care CCR ar fi autorizat-o în conformitate cu legea concurenței.

2.5.3 Concluzii

Dat fiind faptul că cea mai recentă modificare a pragurilor de notificare a concentrărilor economice datează de acum aproape zece ani, acestea ar trebui revizuite pentru a se identifica dacă este cazul ca acestea să fie modificate din nou. Aproape o treime din toate concentrările economice notificate se califică pentru o procedură simplă de analiză, ceea ce indică faptul că notificările mai pot fi limitate cantitativ prin creșterea pragurilor. O revizuire a celor mai recente notificări poate conduce la concluzia că pragurile ar putea fi ridicate fără a exista un risc semnificativ de a rata tranzacțiile importante care nu mai sunt considerate tranzacții de concentrare economică.

Faptul că CCR s-a bazat pe remedii de comportament în mai multe cazuri recente, chiar dacă aceste sunt combinate cu remedii structurale, ridică îngrijorări cu privire la costurile de conformare și monitorizare și, în cele din urmă, la eficacitatea sistemului de analizare a concentrărilor economice. Remediile înseamnă, în mod normal că CCR supraveghează piața timp de câțiva ani după intrarea în vigoare a concentrării, și ele consumă resursele CCR. CCR nu a folosit în mod regulat organisme externe de monitorizare și, din această cauză, povara monitorizării revine personalului CCR. Cu cât sunt mai complexe remediile, cu atât mai ușor poate fi pentru părți să scape de acestea. Remediile de comportament ar putea fi justificate în anumite cazuri dacă reprezintă singura cale de păstrare a unei concentrări eficiente, evitând în același timp prejudicierea consumatorilor. Dar ele nu ar trebui să devină un substituent general al măsurilor solide de aplicare a legislației în cazurile de concentrare economică.

Deși CCR a început cu evaluări *ex post* ale concentrărilor economice, el nu a evaluat încă eficacitatea acestor remedii mai recente. Nu este clar încă dacă acestea au funcționat sau nu. În același timp, datele pe care CCR le primește prin intermediul rapoartelor anuale ale părților pot reprezenta o bază utilă pentru un exercițiu de analiză *ex post* asupra eficacității acestor remedii.

2.6 Concurența neloială

CCR a devenit de curând una dintre autoritățile publice din România cu mandat de aplicare a unei părți din legislația română cu privire la concurența neloială prin proceduri administrative. În plus, anumite încălcări reprezintă fapte de natură penală și sunt instrumentate de către procuror, și este posibil și dreptul la acțiune al persoanei fizice în instanțe, precum și alte metode de acțiune (deși rare în practică). Pe scurt, aplicarea legislației privind concurența neloială s-a dezvoltat în timp într-o structură complexă de aplicare a legii cu un nivel redus de coordonare între diverșii jucători, și fără nici un mecanism care să asigure standarde comune și rezultate comune ale cazurilor care să respecte obiectivele de concurență. Structura actuală de aplicare a legii poate fi explicată prin evoluția istorică și prin nevoie de implementare în timp a diverselor directive europene care conțin componente de concurență neloială.

Din 2011, CCR este responsabil exclusiv pentru aplicarea Articolului 4 din Legea concurenței neloiale care se referă la practici ca cea de denigrare a unei companii, atragerea neloială de clienți și destructurarea companiilor. Prin legea aplicată de CCR, majoritatea încălcărilor sunt considerate de natură administrativă și pot conduce la aplicarea de amenzi. Anumite încălcări, cele care pot fi încadrate la spionaj industrial pot intra sub incidența codului penal, inclusiv pedepse cu închisoarea de până la cinci ani. Litigiile private sunt posibile și ele, ca acțiune independentă sau ca urmărire de despăgubiri, dar se pare că aceste situații sunt rare.

Celelalte autorități implicate în aplicarea legii concurenței neloiale sunt Ministerul de finanțe, responsabil cu publicitatea comparativă și înșelătoare (care implementează o directivă UE); Consiliul Național al Audiovizualului cu responsabilități în domeniul publicității înșelătoare și comparative în domeniul audiovizual; Oficiul de stat pentru invenții și mărci; și Autoritatea Națională pentru protecția consumatorului, care aplică legea pentru combaterea practicilor incorecte ale comercianților în relația cu consumatorii (care implementează o altă directivă UE).

Sistemul lasă CCR autoritatea de aplicare a legii în cazurile de concurență neloială care contravin cel mai direct obiectivelor unei legi a concurenței orientată către bunăstarea consumatorilor. O firmă care nu are atât de mult succes poate utiliza cu ușurință sesizări conform cărora un concurent a atras alți concurenți în mod 'incorect' sau și-a denigrat în mod 'incorect' un concurent ca și armă împotriva comportamentului agresiv, dar în cele din urmă benefic și competitiv. Cazurile de publicitate înșelătoare care pot afecta cel mai mult

funcționarea adecvată a piețelor și care par a avea cea mai strânsă legătură cu misiunea CCR, sunt aplicate de către alte două autorități publice, în funcție de mediul de difuzare a publicității înșelătoare: prin mijloace audiovizuale sau nu. Aceste autorități diferite par a se coordona foarte puțin. Nu au fost dezvoltate standarde sau obiective de politică comune.

Legea concurenței nelocale poate genera mai multe sesizări. Doar în 2014, CCR a investigat 45 sesizări. În principiu, fiecare direcție care se ocupă de cazuri antitrust cu excepția direcției de carteluri poate investiga cazuri de încălcare a legii concurenței în sectoarele relevante. Acest fapt ar putea crea riscul ca, cel puțin în unele direcții, resurse umane importante să fie atrase către activitate de aplicare a legii concurenței, mai ales pentru că, prin prezenta lege, CCR nu are putea de a selecta cazurile pe care urmează să le investigheze.

Președintele CCR a decis alocarea responsabilității pentru cazurile de încălcare a legii concurenței birourilor din teritoriu, reținând la sediul central un număr relativ mic de inspectori de concurență implicați în aceste cazuri. Aceasta pare o mișcare rezonabilă, prin care se alocă aplicarea unei legi care nu are legătură directă cu misiunea de bază a CCR unor părți din Consiliu care au o mai mică implicare în aplicarea legislației antitrust și cu privire la concentrările economice; aceștia au acces mai direct la piețele locale la care fac trimitere sesizările. Dar acest lucru nu ar trebui să se îndepărteze de o întrebare importantă și anume: puterile actuale de aplicare a legii concurenței de către CCR se bazează pe o justificare solidă și CCR le folosește astfel încât reducă la minim conflictele posibile cu obiectivele de politică ale legii concurenței? În plus, alocarea portofoliului de cazuri de încălcare a legii concurenței birourilor din teritoriu a generat noi probleme. Baroul privat și-a exprimat îngrijorarea că investigațiile derulate de oficiali din teritoriu nu urmează aceleași standarde profesionale (înalte) ca cele derulate de către inspectorii de la centru. Părerea generală este că aceste investigații nu sunt transparente, nu respectă drepturile procedurale ale acuzatului și pot dura excesiv de mult. CCR a adoptat măsuri interne pentru a aborda aceste temeri, cum ar fi cereri privind o transparență mai ridicată și limitări pe perioada investigațiilor, dar nu a reușit să disipeze temerile terților.

Legislația propusă ar trebui să schimbe această situație într-o anumită măsură, pentru că ar permite CCR să investigheze doar acele comportamente care afectează funcționarea piețelor și nu doar relațiile bilaterale dintre două firme concurente. Acest fapt ar permite CCR să optimizeze utilizarea resurselor. Totuși, el ar permite și o selecție atentă a cazurilor și o supervizare

îndeaproape a investigațiilor birourilor din teritoriu, conducând astfel la o mare implicare a sediului central. Noua legislație se pare că va simplifica sistemul diferitelor încălcări ale Legii Concurenței. Dar va și lăsa intactă actuala structură complexă.

Atât timp cât nu poate fi implementată o alocare mai rațională a responsabilităților de aplicare a legii, ar putea fi util cel puțin să se identifice o anumită formă de coordonare între diferitele autorități care aplică componente ale legii concurenței. În prezent, se pare că CCR nu cunoaște practicile de aplicare a legii ale celorlalte autorități, inclusiv dacă, cel puțin în anumite cazuri, concurenții pot utiliza sesizările către alte autorități cu privire la încălcarea legii concurenței pentru a limita comportamentul agresiv, dar benefic și competitiv sau pentru a limita informațiile care ajung la client și îi ajută pe aceștia să aleagă în cunoștință de cauză.

2.7 Protecția consumatorului

CCR nu deține puteri cu privire la legislația de protecție a consumatorului. În general, legea și politica protecției consumatorului revin Autorității Naționale pentru Protecția Consumatorului (ANPC), autoritate publică din cadrul Ministerului Economiei. ANPC are responsabilitatea implementării în România a legilor europene cu privire la protecția consumatorilor.

CCR și ANPC au creat un mecanism formal de cooperare în 2007 prin semnarea unui Protocol de cooperare în vederea dezvoltării de acțiuni comune pentru promovarea intereselor economice ale consumatorilor prin aplicarea legii concurenței. Acesta cuprinde o serie de eforturi comune în vederea promovării intereselor economice ale consumatorilor prin aplicarea legii concurenței. El cuprinde, de asemenea, o serie de eforturi comune pentru informarea organizațiilor de consumatori și a celor care apără drepturile consumatorilor cu privire la aplicarea legii concurenței și pentru a identifica modalitățile în care aplicarea legii concurenței poate fi benefică pentru interesele consumatorilor.

Deși cooperarea dintre cele două autorități nu pare a avea o istorie îndelungă, există un exemplu recent de cooperare de succes care a adus beneficii măsurabile consumatorilor din România. În momentul implementării Directivei 2008/48/EC privind contractele de credit cu consumatorii, ANPC a fost autoritatea care a condus acest demers care a necesitat sprijinul și cooperarea cu CCR în vederea eliminării comisionului de rambursare anticipată pentru acei clienți care doreau să schimbe furnizorul de credit. CCR a dezvoltat ideea extinderii eliminării limitării comisioanelor de rambursare anticipată din

Directivă unde aceasta avea o arie de aplicare mai redusă la creditele de consum acordate de bănci, Eforturile intense de lobby din partea ANPC și CCR au condus în cele din urmă la adoptarea unei legislații naționale care a eliminat pe scară largă comisioanele de rambursare anticipată pentru toate creditele bancare pentru consumatori, așa cum fusese sugerat de către CCR.

Un studiu de impact *ex post* efectuat un an mai târziu de către CCR a demonstrat că măsura a condus la o mobilitate sporită a clienților, costuri de transfer mai mici și, implicit, o grad sporit de concurență pe piața serviciilor bancare retail, cu beneficii pentru consumatori estimate la peste 15 milioane de euro.⁵⁸

Nu se cunosc situații în care cele două autorități să fi avut păreri contrare cu privire la anumite politici care afectează consumatorii.

3. Actori publici care restricționează concurența

Legea Concurenței oferă CCR o serie de instrumente de aplicare a legii și pentru a aborda acele situații în care autoritățile publice afectează piețele: CCR poate adopta decizii împotriva inițiativelor anticoncurențiale, non-legislative ale instituțiilor publice conform Articolului 9 din LC. El continuă să aibă un rol mai larg de consultare în cadrul privatizărilor conform Articolului 30 din LC. Există puteri suplimentare conform Articolului 26 din LC: inițiatorii de proiecte de lege care pot avea ca efect restrângerea concurenței trebuie să solicite avizul CCR și CCR poate emite avize negative. CCR poate, de asemenea, să se implice în eforturi de advocacy cu privire la reglementări și legi care limitează dezvoltarea piețelor concurențiale. CCR joacă, de asemenea, un rol central pe parte de ajutor de stat, deși deciziile oficiale cu privire la compatibilitatea măsurilor de ajutor de stat propuse revin Comisiei Europene.

CCR a început să utilizeze aceste instrumente pe scară largă în relația cu alte instituții guvernamentale. Fiecare direcție specializată poate, în principiu, să aleagă acele instrumente care abordează aspectele de concurență în sectoarele relevante, cu excepția evaluării ajutorului de stat care revine unei direcții separate. Ce lipsește în acest moment sunt liniile directe interne care oferă criterii pentru selectarea instrumentului cel mai adecvat, inclusiv aplicarea legii concurenței, în fiecare caz.

3.1 Acțiuni anti-concurențiale ale autorităților publice

Articolul 9 interzice autorităților publice de la nivel central și local adoptarea de acte care restrâng concurența sau discriminează jucătorii de pe piață. CCR are puterea de a emite decizii care să re-instaleze mediul concurențial. Deciziile emise conform Articolului 9 pot fi susținute în cadrul Curții de Apel București: în situația în care persoana care face obiectul deciziei refuză conformarea, CCR poate solicita instanței anularea măsurii în litigiu.

Investigațiile încălcărilor posibile ale Articolului 9 demarează, în mod normal pe baza unor sesizări informale sau la inițiativa CCR. În cazul investigației conform Articolului 9, CCR are la dispoziție, în principiu, toate instrumentele de investigație ca și în cazurile ‘normale’ antitrust. Ce este important este faptul că CCR poate aplica amenzi semnificative unei autorități publice și managementului acesteia care oferă informații inexacte sau înșelătoare. Investigațiile sunt efectuate de către una dintre direcțiile operaționale ale CCR, în funcție de sectorul în cauză. Acest fapt permite fiecărei Direcții să decidă ce instrumente utilizează atunci când se confruntă cu o intervenție pe piață a unei autorități publice care poate avea efecte anti-concurențiale. Mai ales, CCR poate decide să utilizeze eforturi ‘soft’ de advocacy pentru a elimina limitarea concurenței de către autoritățile publice înainte de a lansa un caz de urmărire ‘hardcore’. Din experiența CCR, o asemenea abordare va fi mai eficace în numeroase cazuri și va implica o utilizare mai eficace a resurselor acestuia.

Cazurile care intră sub incidența Articolului 9 reprezintă aproximativ 5% din totalul investigațiilor aflate în derulare. Deciziile de încălcare nu sunt numeroase, dar sunt adoptate relativ regulat. Un exemplu recent de decizie de încălcare privește reglementările emise de Ministerul Economiei și un Serviciu de inspecție de stat prin care se solicită firmelor autorizate să reumple și să vândă butelii GPL utilizate pentru aragazuri să solicite acordul deținătorilor buteliilor pentru umplerea și vânzarea acestora. CCR a stabilit că această măsură ar fi afectat posibilitatea de a concura, mai ales a concurenților mai mici, și ar fi limitat, în general, concurența pe piața umplerii și vânzării de butelii GPL.⁵⁹

Mai recent, CCR a demarat o investigație cu privire la o decizie a Consiliul Național al Audiovizualului, care cuprinde anumite prevederi ce par a limita autonomia comercială a furnizorilor de servicii din domeniu și stabilește condiții discriminatorii pentru activitatea acestora.⁶⁰

Articolul 9 a devenit un instrument deosebit de eficace pentru examinarea procedurilor de achiziție și obligă autoritățile care derulează proceduri de achiziție în vederea eliminării termenilor și condițiilor restrictive în mod inutil. Un asemenea caz a implicat o procedură de licitație de către un spital care solicita fiecărui participant la procesul de achiziție să transmită un certificat emis de producătorii relevanți pentru a confirma că aceștia îi vor furniza ofertantului produsul în cauză pe întreaga perioadă a contractului. Unul dintre ofertanți a putut demonstra că deținea în stoc o cantitate suficientă din produsul respectiv pentru a acoperi întreaga perioadă contractuală, dar a fost exclus din procedură deoarece nu deținea certificatul de la pe producător care îi era solicitat. CCR a tras concluzia că acest fapt reprezintă o restricționare nejustificată și a solicitat spitalului să modifice termenii procedurii.⁶¹ CCR a utilizat, de asemenea, rezultatele investigației pentru a transmite o recomandare Ministerului Sănătății pentru a informa instituțiile de sub autoritatea sa că acest tip de restricții utilizate în cazul investigat contravin legii concurenței.

O altă decizie recentă în acest domeniu a fost adoptată împotriva autorităților din București pentru neutilizarea de proceduri de achiziție pentru acordarea de contracte de salubritate, acestea prelungind contractele existente pe o perioadă semnificativă.⁶² Deoarece autoritățile din București au refuzat să respecte decizia CCR prin care li se solicita organizarea unei proceduri de achiziție, CCR a înaintat cazul Curții de Apel București care a menținut decizia. Cazul este pe rol la Înalta Curte după apelul depus de autorități.

3.2 Evaluarea impactului asupra concurenței, advocacy-ul de concurență și studiile de politică

În ultimii ani, CCR a adoptat o abordare mai pro-activă și sistematică în eforturile sale de advocacy pe parte de concurență. Evaluarea impactului asupra concurenței a devenit un element standard în cadrul evaluării proiectelor de lege. În plus, CCR poate utiliza eforturi de advocacy mai informale pentru a ridica temeri cu privire la efectele anticoncurențiale ale propunerilor de reglementări, precum și ale reglementărilor existente care limitează concurența.

3.2.1 Aria de acoperire a autorizării legislative

Conform Articolului 26(1)(l), CCR poate emite avize cu privire la proiectele de lege care pot avea un impact anticoncurențial. Puterea de respingere a legislației anticoncurențiale există din 1996. Dar CCR a accentuat eforturile de intervenție împotriva actelor legislative anticoncurențiale de curând. Din 2008, numărul intervențiilor a crescut. Iar abilitatea CCR de a utilizat

puterea de revizuire mai sistematic în cadrul unui proces formalizat s-a îmbunătățit vizibil în 2010, când România a decis să includă oficial evaluarea impactului asupra concurenței în cadrul exercițiului mai larg al evaluării impactului necesar tuturor propunerilor legislative în primele etape ale procesului legislativ.⁶³ Forța principală din spatele acestui demers a fost reprezentată de CCR, care a promovat cu succes Recomandarea Consiliului OECD cu privire la Evaluarea asupra concurenței⁶⁴ și setul de Instrumente de evaluare al OECD⁶⁵ ca parte a revizuirii măsurilor de politică publică propuse în rândul autorităților centrale. Prin intermediul acestui nou sistem, CCR a emis aproximativ 40 de avize în ultimii trei ani.

3.2.2 *Procesele*

Procesul de evaluare a impactului reglementărilor este coordonat la nivel central de Cancelaria Guvernului. CCR participă la reuniunile de coordonare din primele etape în care se discută legislația propusă pentru a identifica proiectele legislative relevante care pot afecta concurența sau ajutorul de stat. La fiecare proiect legislativ relevant identificat ca relevant pentru aspectele concurență și ajutor de stat, este obligatorie obținerea avizului CCR.

De la introducerea noului cadru, avizele CCR au doar caracter consultativ. În cadrul sistemului anterior, CCR putea transmite avize cu caracter obligatoriu cu privire la propunerile legislative, deși nu avea aceeași ocazie de a participa sistematic la procesul de evaluare a impactului. Oferirea puterii de emitere de avize cu caracter obligatoriu asupra legiuitorului unei autorități guvernamentale poate ridica probleme politice serioase. Este clar că, în cele din urmă, trebuie să existe o decizie politică cu privire la ponderea acordată aspectelor de concurență și altor aspecte concurențiale pe o anumită problemă. Dar există riscul ca avizele consultative sub actualul sistem să poată fi ignorate cu mai multă ușurință decât anterior. Poziția CCR ar fi mai puternică dacă deciziile de nerespectare a avizului CCR ar fi explicate complet de către instituția care promovează legea sau reglementarea în cauză, deoarece acest fapt ar conduce la implicarea într-o dezbateră de fond a aspectelor ridicate de CCR.

Sistemul de evaluare a impactului este revizuit în prezent de către Cancelarie. Aproximativ 1300 texte legislative relevante sunt revizuite anual. În plus față de aspectele de concurență, analiza impactului acoperă și alte aspecte, ca și impactul financiar, impactul asupra politicilor regionale, impactul asupra mediului de afaceri și reducerea reglementărilor excesive și costurile cu conformarea. Mai mulți actori din guvern sunt implicați în procesul de evaluare a impactului, inclusiv câteva ministere precum Ministerul Justiției și Ministerul

Economiei, și mai multe agenții specializate și autorități de reglementare sectoriale. Experiența cu procesul de revizuire a impactului este amestecată. Evaluarea impactului cadrului legislativ este luată mai în serios de anumite părți din Guvern, dar are un efect mai redus în cazul altor ministere. Mai ales, acele ministere care abordează aspecte sociale și cele care administrează interesele guvernului în companiile de stat par să nu dorească să se implice constructiv în demersul de revizuire.

Abordarea nediferențiată cu revizuirii care include revizuirii de către toți actorii a propunerilor legislative nu mai este considerată eficientă. Ea consumă prea multe resurse și nu este orientată suficient către rezultate. Cancelaria încearcă să dezvolte o politică de prioritizare care ar trebui să conducă la o revizuire amănunțită, empirică a mai puține propuneri legislative cu un impact mai mare asupra piețelor și societății ca întreg. În prezent nu se cunoaște cum vor afecta aceste reforme rolul CCR. Reprezentanții Cancelariei au exprimat o opinie foarte favorabilă cu privire la contribuția CCR în procesul de evaluare a impactului astfel încât pare să existe un risc limitat ca revizuirea sistemului să limiteze implicarea CCR. O mai bună prioritizare poate ajuta CCR. Ea ar permite acestuia să își utilizeze resursele cu mai multă eficacitate și să efectueze studii mai puține, mai în detaliu înainte de a emite o opinie care, în cele din urmă, poate avea un caracter persuasiv mai puternic.

În plus față de părerile formale în procedurile de evaluare a impactului legislativ asupra concurenței, CCR poate utiliza, de asemenea, instrumente alternative de advocacy pentru a influența legislația, inclusiv emiteri de puncte de vedere informale cu privire la actele normative propuse, precum și propuneri de modificare a legilor și reglementărilor anticoncurențiale existente. Aceste păreri pot fi transmise ministerelor cu responsabilități în redactarea legislației, iar, în plus, CCR a colaborat direct cu comitete relevante din cadrul parlamentului. Numărul total de eforturi de advocacy, inclusiv părerile cu privire la evaluarea impactului asupra concurenței, este substanțial. În ultimii cinci ani, CCR a intervenit în peste 150 de cazuri. Doar în 2012, consiliul a emis 50 de avize, puncte de vedere și intervenții. Acesta este un număr substanțial, chiar dacă CCR are un grup de cinci oficiali care lucrează exclusiv pe probleme de advocacy.

Opiniile CCR acoperă o gamă largă de sectoare din industrie. Consiliul a intervenit în mod repetat, de exemplu, împotriva legislației anticoncurențiale propuse în sectorul comerțului cu amănuntul. O propunere la care CCR s-a opus limita posibilitatea de a construi spații comerciale de mari dimensiuni în zone

urbane în vederea asigurării unui mediu concurențial. Alte propuneri de legi cărora CCR s-a opus au inclus o lege care impunea magazinelor să vândă cel puțin 80% produse românești, și un plan prin care se solicita operatorilor economici să pună pe piață produse și servicii care să prezinte informații legate de costurile de producție. Legislația propusă și considerată dăunătoare a fost respinsă conform opiniei emise de CCR, și restricțiile cu privire la înființarea de magazine au fost abrogate conform opiniei emise de CCR. Astfel, în ceea ce privește sectorul comerțului cu amănuntul, CCR a înregistrat un succes mai mare decât alți omologi atunci când s-a opus legislației care putea submina concurența în acest sector.

Un alt exemplu de intervenție a CCR care ar putea aduce beneficii directe consumatorilor a fost legislația propusă care ar fi obligat instructorii auto să-și desfășoare activitate exclusiv prin școli de șoferi și i-ar fi împiedicat pe aceștia să își ofere serviciile direct clienților. S-a renunțat la actul propus, conform opiniei emise de CCR.

CCR a jucat, de asemenea, un rol activ în revizuirea legislației care stabilește un nou sistem de tarificare a produselor farmaceutice, consiliind Guvernul cu privire la structura politicii de decontare într-o manieră mai eficientă din punct de vedere al costurilor. Intervenția în reglementarea prețurilor produselor farmaceutice poate naște conflicte pentru o autoritate de concurență deoarece obiectivul de reducere a cheltuielilor cu serviciile de sănătate ar putea intra în conflict cu principiul conform căruia piețele ar trebui să recompenseze inovația.

Ca și în alte jurisdicții, intervențiile de advocacy ale CCR s-au concentrat în mod repetat pe profesiile liberale: comisioanele minime au fost eliminate pentru contabili, arhitecți, avocați, veterinari și geodeziști. Barierele în calea intrării sub forma limitării unui număr de furnizori de servicii licențiați au fost eliminate pentru stomatologi. Se așteaptă eliminarea lor și pentru farmaciști după 2014.

CCR a reportat doar o victorie parțială în eforturile sale de liberalizare a sectorului notarilor. În aceste eforturi, CCR a lucrat direct cu Parlamentul, precum și cu Ministerul Justiției și organizația profesională a notarilor. CCR a insistat pentru modificarea reglementărilor actuale în vederea eliminării comisioanelor minime pentru anumite documente și proceduri ale notarilor. De asemenea, el a urmărit regulile care permiteau Ministerul Justiției să stabilească taxe minime și numărul maxim de notari pe baza unei propuneri a organizației notarilor, precum și reguli care limitau publicitatea.

Drept urmare, modificările la Legea privind profesia notarilor au fost adoptate în 2012. Acestea stipulau posibilitatea de liberalizare a pieței prin tarife flexibile pentru anumite acte și proceduri notariale, în conformitate cu opinia CCR. Totuși, implementarea acestor prevederi prin Ordinul Ministrului Justiției este încă în așteptare, la mai mult de un an de la adoptarea noii legi. Astfel, au fost înregistrate anumite progrese, dar eforturile CCR nu au adus încă impactul practic scontat.

Eforturile CCR cu evaluarea impactului asupra concurenței, precum și activitățile mai generale de advocacy pot fi sprijinite prin studii de piață și investigațiile sectoriale, utilizate din ce în ce mai des de CCR în ultimii cinci ani. De exemplu, concluzia unui studiu din 2009 asupra pieței imobiliare și rolului notarilor în acest sector este că tarifele serviciilor notariale respective în România erau de 14 ori mai ridicate decât tarifele pentru aceleași servicii în Germania. Acest fapt a oferit un sprijin puternic pentru argumentele conform cărora reducerea unor limitări din reglementări era în interesul public deoarece, în cele din urmă, acestea ar conduce la beneficii pentru consumatori.

În aceeași linie, implicarea CCR în formularea de noi politici în reglementarea tarifelor produselor farmaceutice s-a bazat pe o investigație sectorială demarată în 2009 care s-a concentrat pe sistemul de distribuție a produselor farmaceutice în România. O investigație sectorială încheiată de curând în domeniul construcțiilor de șosele și autostrăzi ar putea oferi CCR informații suplimentare pentru formularea de politici mai eficace pentru achizițiile de lucrări de construcție de șosele. Și ar permite CCR să înțeleagă mai bine semnele unei posibile cartelizări în acest sector.⁶⁶

În ultimii ani, CCR a lansat aproximativ trei noi investigații sectoriale în fiecare an. Investigațiile sectoriale sunt efectuate de către Direcția relevantă care se ocupă de sectorul în cauză, cu sprijin din partea echipei economistului șef. Numeroase studii de piață sunt publicate în raportul anual al CCR cu privire la concurența în sectoarele esențiale ale economiei.

3.3 Ajutorul de stat

CCR continuă să fie implicat în revizuirea cazurilor de ajutor de stat și alocă resurse semnificative acestui demers. Anterior aderării la Uniunea Europeană, CCR era responsabil de revizuirea notificărilor și de autorizarea ajutorului de stat acordat de către instituțiile din România. Aceasta reprezenta o responsabilitate semnificativă. Ajutorul de stat reprezenta o temere semnificativă a Uniunii Europene, iar numărul de cazuri care implicau ajutor de

stat putea depăși cu ușurință 100 pe an. Chiar dacă din 2007, Comisia Europeană deține responsabilitatea exclusivă pentru autorizarea ajutorului de stat în România, CCR rămâne punctul de contact național pentru cererile de ajutor de stat. CCR are o Direcție specializată pe ajutor de stat cu 20 de angajați.

În prezent, CCR joacă un rol important, dar în mare parte formal, în cazurile de ajutor de stat. El analizează toate proiectele de cerere pentru a se asigura că acestea sunt complete și respectă cerințele UE. Acest rol poate implica, de asemenea, o nouă redactare a cererilor astfel încât ele să includă argumente mai relevante. În acest caz, CCR are rol consultativ pentru solicitanți. În aceste cazuri, posibilele conflicte nu pot fi excluse complet, deoarece furnizorul de ajutor de stat se poate aștepta la sprijin din partea CCR chiar dacă autoritatea trage concluzia că ajutorul de stat propus nu va îmbunătăți funcționarea piețelor. CCR monitorizează, de asemenea, inventarul ajutoarelor de stat din România și pregătește un raport anual. El servește ca și punct de informare pentru solicitanți și alți factori implicați. Ca parte a inițiativelor sale de informare, consiliul a creat Rețeaua Națională de Ajutor de Stat, o platformă online concepută pentru a informa cu privire la aspectele ce țin de ajutor de stat și care facilitează cooperarea părților interesate.

Există, în prezent, deliberări interne în cadrul CCR cu privire la intensificarea rolului său în cadrul procesului de ajutor de stat. Un asemenea proiect ar implica o evaluare *ex post* a cazurilor de ajutor de stat în vederea evaluării beneficiilor scontate aduse de ajutorul de stat și a atingerii obiectivelor. O altă opțiune ar fi demararea unei analize pe fond a proiectului de ajutor de stat anterior transmiterii cererii către Comisia Europeană. O asemenea analiză s-ar putea concentra pe verificarea dacă ajutorul propus reprezintă o utilizare bună și eficace a fondurilor publice pentru a rezolva o deficiență a pieței. Această analiză nu ar înlocui, desigur, analiza Comisiei Europene, dar ar putea reprezenta un filtru suplimentar.

Există o anumită logică în spatele acestei idei. Autoritatea responsabilă de funcționarea eficientă a pieței și alte organisme guvernamentale care nu se implică în acțiuni care distorsionează concurența ar putea, de asemenea, examina, dacă fondurile publice sunt utilizate în vederea rezolvării unor deficiențe ale pieței și a întăririi performanței pe piață, și nu distorsionează efective piețele. În același timp, o asemenea analiză prezintă riscul dublării analizei de efectuat de către Comisie în cazul în care se transmite o cerere de autorizare a ajutorului de stat. Poate și mai important, implicarea și mai mare a CCR în analiza cazurilor de ajutor de stat creează riscul de urmărirea unor obiective de politică conflictuale. Și implicarea într-o analiză de fond poate

expune CCR la o presiune și influență politice și mai ridicate. În această situație, CCR, ca instituție independentă ar fi subminată, cu efecte negative chiar și în cazurile de concurență.

4. Aspecte instituționale: structura și practicile de aplicare a legii

Articolul 16 din Legea Concurenței prevede că CCR reprezintă o autoritate guvernamentală independentă cu personalitate juridică. Actuala structură a fost creată în 2004. Consiliul este instituția centrală pentru toate celelalte instituții pe probleme care țin de legea concurenței și politica de concurență în România. Dincolo de mandatul de aplicare a legii, consiliul este puternic implicat în numeroase subiecte care țin de politica de concurență, inclusiv evaluarea propunerilor de legi și reglementări, și, în timp, a primit mandate suplimentare, precum concurența neloyală reglementarea sectorului feroviar.

CCR a reușit să-și stabilească o reputație excelentă printre actorii implicați, inclusiv alte părți din guvern, asociații de afaceri și baroul privat. Este, în general, considerat una dintre cele mai profesioniste și mai performante autorități guvernamentale, fiind devansat doar de Banca Națională.

4.1 Instituțiile de politică de concurență

Organism decizional

Plenul Consiliului Concurenței este format din șapte membri: Președintele, doi Vice-președinți și patru Consilieri de concurență. Poziția Președintelui CCR este echivalentă cu cea de ministru, iar cea de Vice-președinte cu poziția de Secretar de Stat, iar poziția de Consilier de concurență este echivalentă cu poziția de sub-secretar de stat. Plenul Consiliului Concurenței era inițial un organism mai amplu, dar numărul membrilor săi a fost redus la șapte în prezent.

Legea prevede independența tuturor membrilor plenului Consiliului Concurenței. Aceștia nu au voie să desfășoare activități profesionale și nu au dreptul să fie membri ai unui partid politic. Poziția lor poate fi revocată doar în caz de sentință conform codului de procedură penală. Se pare că independența membrilor plenului Consiliului este respectată de către politicieni și instituții. Printre actorii implicați, percepția dominantă este că Consiliul Concurenței adoptă hotărâri independente de influența politică.

Membrii plenului Consiliului sunt numiți de către Președintele României pe o perioadă de cinci ani, iar mandatul lor poate fi reînnoit o singură dată. Legea prevede o serie de calificări pentru numirea în cadrul plenului. Mai ales,

în cazul Președintelui, se solicită competențe manageriale demonstrate. Anumiți factori implicați au ridicat temeri cu privire la calificări inegale ale membrilor plenului, sugerând că uneori alți factori decât calificărilor profesionale au influențat numirile.

Rămâne de văzut dacă implicarea nou-înființatului Consiliu Consultativ al Consiliului Concurenței va avea impact asupra procesului de numire. Boardul Consultativ reprezintă un organism consultativ format din foștii Președinți ai Consiliului Concurenței, reprezentanți ai mediului academic, ai comunității de afaceri și asociațiilor de consumatori și alți experți în domeniu. În plus față de sarcinile de furnizare de recomandări și opinii cu privire la principalele aspecte ale politicii de concurență și activități ale Consiliului Concurenței, Boardul Consultativ este, de asemenea, responsabil pentru propunerea numelor candidaților plenului Consiliului Concurenței către Guvern. Candidații propuși pot fi respinși doar cu justificare. Boardul Consultativ nu și-a exercitat încă rolul în cadrul procesului de numire. Este, deci, prematur să se evalueze dacă noul proces va asigura accesul la pozițiile din Plen doar a profesioniștilor cu înalte calificări.

Plenul adoptă hotărârile fie în plen, fie într-o ‘comisie’ formată dintr-un panel de trei membri condus de un Vice-președinte. Numeroase cazuri de concurență sunt decise prin comisie. Toate deciziile sunt adoptate cu majoritate de voturi. Într-un număr limitat de probleme, Președintele are putere decizională unică. În ceea ce privește investigațiile, Președintele poate, de exemplu, ordona deschiderea de investigații pe baza unei hotărâri a plenului, poate numi raportorul, și poate lua mai multe decizii procedurale cum ar fi accesul la dosar sau numirea experților. Pe parte instituțională, Președintele are autoritatea de a angaja și concedia personalul, exercită autoritatea disciplinară și aprobă organigrama instituției și fișele de post.

Personalul CCR este organizat pe Direcții conduse de Directori. În majoritatea cazurilor, Directorii raportează direct Președintelui. Pentru degrevarea Președintelui de unele dintre sarcinile sale zilnice de conducere a autorității și a personalului acesteia, a fost ridicată problema creării unei poziții de Director General care ar urma să supervizeze Direcțiile și să raporteze Președintelui. O asemenea modificare ar aduce ca beneficiu posibilitatea Președintelui de a se concentra pe chestiuni strategice și pe relațiile cu alte instituții. Totuși, crearea unui nivel suplimentar de birocrație ar putea încetini procesele din CCR, ar submina motivația personalului și ar limita posibilitatea Președintelui de a conduce autoritatea, de a stabili priorități și de a implementa

reforme. Totuși, nu este sigur dacă o asemenea reorganizare ar conduce în cele din urmă la beneficii nete.

CCR are autonomie bugetară. Își stabilește propriul buget, care este separat de bugetul general de stat. Dar bugetul anual, total, este decis de Parlament. Amenzile și taxele obținute de pe urma procesului de analiză a concentrărilor economice sunt direcționate către bugetul de stat.

Prin comparație la nivel internațional, CCR este o autoritate de concurență cu resurse bune. Bugetul său a fost redus pe perioada actualei crize economice și în 2012 s-a ridicat la 41,2 milioane RON (aproximativ 10 milioane euro). Aceasta este o reducere semnificativă de la 47 milioane RON în 2008 (aproximativ 11,7 milioane euro), dar a crescut cu 7 milioane RON (aproximativ 1,7 milioane euro) comparativ cu 2011. Personalul a scăzut de la 302 angajați în 2008 la 292 în 2012, dar CCR rămâne una dintre cele mai mari autorități de concurență din UE.

Tabelul 2. Evoluția pe cinci ani a bugetului și personalului

	2008	2009	2010	2011	2012
Buget (milioane RON)	47 369	41 887	36 640	34 328	41 251
Angajați	302	299	295	286	292

Sursa: CCR

Inspectorii de concurență/anchetatorii reprezintă aproximativ 70% din întregul personal. Restul angajaților sunt alocați pe diferite funcții generale, poziții la cabinet și management. Din punct de vedere al educației, economiștii reprezintă clar cel mai mare grup. Doar aproximativ 15% din personal sunt juriști.

Dar numărul absolut al angajaților poate induce în eroare, dat fiind că aproape o treime din angajații CCR își desfășoară activitatea în birourile teritoriale, iar Direcția generală doar îi supraveghează. Direcțiile specializate includ aproximativ 25% din întregul personal, fără a ține cont de personalul din birourile teritoriale.

Direcțiile de specialitate din cadrul CCR sunt organizate pe sectoare. În plus, există mai multe direcții și servicii specializate și orizontale cum ar fi Serviciul Carteluri, Direcția Licitații, Direcția Cercetare și Direcția de Relații Externe și Comunicare.

Tabelul 3. Alocarea personalului CCR în 2012

Tip unitate funcțională	Angajați
Direcții și servicii de concurență	73
Direcția de ajutor de stat	21
Direcția teritorială (inclusiv inspectoratele teritoriale)	86
Direcția juridic	15
Direcția cercetare	19
Direcția relații externe	12
Consiliul de supraveghere din domeniul feroviar	1
Compartiment asistență plen	4
Direcțiile din cadrul Secretariatului General	48
Compartiment audit public intern	2
Manageri publici	2
Cabinetele demnitarilor	3

Sursa: CCR

Recent a fost înființat ‘grupul economistului șef’, pe baza recomandării Băncii Mondiale. Acesta funcționează ca parte a Direcției de Cercetare și nu este o unitate independentă care raportează direct Președintelui. Liniile directoare formale cu privire la implicarea sa cazuri nu au fost încă adoptate și, la nivel intern, există persoane care consideră că un rol independent cu raportare direct la Președinte sau Plen ar avea mai mult efect. Suplimentar față de frânele și echilibrul din cazurile aflate în desfășurare, rolul său principal ar fi de sprijinire a echipelor de anchetatori și de întărire a analizei economice în cadrul cazurilor. Acest demers poate implica o activitate empirică mai complexă sau simpla asigurare că teoriile prejudiciului dezvoltate într-un caz se bazează pe elemente economice solide. În 2013, grupul a fost implicat în mai mult de 20 de investigații efectuate. În plus, sarcina sa principală este de a îmbunătăți gradul general de cunoștințe cu privire la conceptele economice de bază.

CCR a observat că acuzații se bazează din ce în ce mai mult pe probe economice în apărarea lor, deși probele depuse în majoritatea cazurilor nu sunt foarte sofisticate. Astfel, prin întărirea expertizei interne, CCR poate ține pasul cu evoluția lucrurilor și poate fi mai bine pregătit pentru momentul în care acuzații vor începe să utilizeze probe economice sofisticate.

CCR a fost încurajat în trecut să treacă de la o organizație concentrată pe sectoarele industriei la una concentrată pe diversele tipuri de aplicare a legii și sarcini de politică.⁶⁷ Această recomandare a condus la înființarea Direcțiilor de

Carteluri și Achiziții Publice. Dar, a merge mai departe în direcția respectivă, de exemplu, prin crearea unei Direcții de concentrări economice, ridică riscuri. CCR deține o gamă largă de instrumente, de la aplicarea legislației antitrust și analiza concentrărilor economice la acțiuni împotriva măsurilor anticoncurențiale ale autorităților publice precum advocacy, opinii cu privire la impactul cadrului legislativ, relații de lucru informale cu alte autorități și legi cu privire la concurența neloială. Menținerea unei organizații centrală pe sectoarele din industrie va permite CCR prioritizarea diferitelor instrumente pe care le deține pentru a rezolva problemele din piață și pentru a beneficia de experiența anterioară atunci când utilizează noi instrumente pentru rezolvarea problemelor de concurență dintr-un sector.

O caracteristică unică a organizării CCR este existența birourilor teritoriale care se află sub supervizarea Direcției Teritoriale. Aceste birouri se află în fiecare dintre cele 41 de județe ale României și, de obicei, au puține resurse umane. Per total, birourile teritoriale și Direcția de la centru reprezintă mai mult de 25% din personalul total al CCR, ceea ce face ca Direcția Teritorială să fie cea mai mare. Birourile teritoriale sunt, într-o anumită măsură, urme ale funcțiilor anterioare de control al prețurilor din CCR. Unii actori implicați recunosc că birourile pot continua să fie utile în vederea colectării de informații și probe la nivel local; alții par a fi mai îngrijorați că birourile teritoriale nu sunt bine integrate în structurile centrale și nu ating întotdeauna aceleași standarde profesionale ca și colegii de la centru.

Întrebarea care se pune este dacă păstrarea angajaților în birourile teritoriale reprezintă cea mai bună utilizare a resurselor RCC, mai ales date fiind eforturile acestuia de a deveni o instituție mai eficace și eficientă de aplicare a politicii de concurență. În general, personalul din birourile teritoriale lucrează pentru CCR de mult timp. Dar pachetul de abilități și experiența acestor angajați nu sunt întotdeauna utile în cazuri antitrust care pot fi complexe. Alocarea cazurilor de concurență birourilor teritoriale a reprezentat probabil o mișcare delicată în vederea utilizării resurselor care sunt altfel dificil de utilizat într-o zonă de aplicare a legii care nu reprezintă obiectul de bază al CCR și pentru a-i implica în cazuri care au dimensiune locală.

CCR a trecut angajați cu experiență de la centru la birourile teritoriale pentru a crește nivelul de expertiză la nivel local. Nu este clar dacă aceasta este cea mai bună variantă de utilizare a structurii actuale. S-ar putea încerca o utilizare mai eficace a resurselor CCR dacă posturile din birourile teritoriale nu ar fi reînnoite și cel puțin câteva birouri ar fi închise, cu condiția ca și Guvernul

să înțeleagă că o asemenea reorganizare va elibera resurse financiare pe care Președintele CCR le-ar putea utiliza pentru a avea o mai mare flexibilitate în stabilirea de salarii competitive prin bonusuri și alte recompense.

Reformele de buget au necesitat reducerea salariilor în întreaga administrație publică, inclusiv în CCR. Sporurile speciale ale inspectorilor de concurență, similare cu cele ale magistraților, au fost eliminate. Toate salariile au fost reduse cu 25 %. Deși s-a revenit asupra unora dintre reducerile cele mai puternice, rămân probleme. Mai mulți factori au făcut în trecut ca CCR să fie unul dintre cei mai atractivi angajatori din sectorul public din România. Această poziție este periclitată acum, iar locurile de muncă din sectorul privat devin mai atractive.

Fluxul de personal la CCR rămâne relativ scăzut și atins doar 6,5% în 2012. Dar cifrele pot induce în eroare. Angajații cei mai calificați și cu cea mai mare experiență prezintă cea mai mare probabilitate de a se îndrepta spre sectorul privat. Unii au făcut-o deja, lăsând goluri semnificative deoarece nivelurile de calificare și motivație ale angajaților CCR prezintă diferențe mari. Atât Comisia Europeană, cât și Banca Mondială și-au exprimat îngrijorările în trecut conform cărora va fi nevoie de resurse financiare adecvate pentru a reține capital uman al CCR și a preveni exodul creierelor. Clar, este nevoie în continuare de măsuri financiare și de alte tipuri concentrate pe menținerea și întărirea capitalului uman al CCR pentru a menține poziția CCR ca loc de muncă atractiv.

CCR a dezvoltat relații bune cu mediul academic din România și a investit în promovarea legii concurenței și a economiei ca teme de cercetare și dezbateri universitară. În 2011, CCR și Facultatea de Drept din cadrul Universității București au pus bazele Centrului de Studii în Dreptul Concurenței. Centrul găzduiește în fiecare an eveniment și o serie de mese rotunde care servesc ca oportunitate de promovare a temelor de concurență și reunesc mai mulți factori implicați. El nu a fost încă dezvoltat într-un centru de cercetare academică. Cercetarea academică asociată legii concurenței și economiei concurenței pare a fi mai dezvoltată în câteva facultăți de economie.

Într-un efort de încurajare a activității academice suplimentare cu legătură cu legea concurenței și cu economia concurenței și pentru a stabili legături mai strânse cu comunitatea academică, CCR a publicat de curând o listă de teme pentru care solicită lucrări academice. CCR a înființat, de asemenea, Jurnalul român de concurență pentru a oferi un forum pentru articole academice.

4.2 *Procesele și puterile de aplicare a legii*

4.2.1 *Puterile de aplicare de bază*

Echipele de anchetatori din cadrul direcțiilor sunt cele care se ocupă de investigații, cu anumite decizii care marchează etape formale în cadrul procesului de investigație rezervate Plenului Consiliului Concurenței. La sfârșitul procesului, dosarul de investigație și decizia propusă sunt prezentate de către raportor Consiliului într-o audiere formală la care participă, de asemenea, reprezentanți ai acuzaților și își prezintă părerile. O hotărâre oficială, finală este adoptată de către Plen.

Investigațiile sunt demarate pe baza sesizărilor, *ex officio*, sau ca rezultat al cererilor de clemență. În prezent, vasta majoritate a cazurilor sunt inițiate *ex officio*. Investigațiile *ex officio* pot fi declanșate de către informații operaționale colectate din alte proceduri legale, informații furnizate de către alte agenții sau informații publice. Mai puține cazuri se bazează pe sesizări oficiale. Acest fapt reprezintă o modificare a practicii anterioare: până în 2007, sesizările reprezentau cea mai mare sursă de cazuri investigate oficial; din 2008, ponderea acestora a scăzut semnificativ. Cea mai mare parte a investigațiilor *ex officio* indică faptul că în prezent CCR are o abordare mai proactivă față de aplicarea legii pentru a se detașa de sistemul care se baza pe sesizări. Acest demers respectă recomandarea Băncii Mondiale către CCR. El s-ar putea, de asemenea, baza pe recunoașterea faptului că numărul de sesizări substanțiale este relativ scăzut. Până în prezent, cererile de clemență (imunitate) au condus doar la investigarea unui singur nou caz.

Din 2011, CCR are o document intern de ghidare cu criteriile de priorizare pentru investigațiile *ex-officio*. Consiliul utilizează o serie de criterii inclusiv impactul asupra consumatorilor, importanța strategică, precum și riscurile și resursele implicate, pentru a decide dacă ar trebui demarată o investigație. Deși CCR consideră că documentul de priorizare funcționează, impactul său asupra selecției cazurilor nu reiese deocamdată. Chiar și în cadrul CCR, se admite faptul că criteriile de priorizare nu au fost încă aplicate cu rigurozitate pentru a nu derula investigații în cazurile cu impact redus.

Odată demarată o investigație, urmează o analiză preliminară detaliată. Rezultatele acesteia sunt prezentate plenului. Echipele de investigație sunt cele care se ocupă de colectarea informațiilor, analiza pieței și redactarea raportului preliminar. Alte departamente, ca cel legal și unitatea economistului șef se vor implica acolo unde este cazul și pot contribui la raport anterior prezentării către

Plen. Rapoartele de la finalul perioadei de investigație informală urmează un model destul de detaliat care include nu doar o descriere a produsului, părților și analiza preliminară conform legislației de concurență aplicabilă, ci prezintă și pașii următori, precum probe suplimentare care ar fi necesare și rezultatul final sub forma de remedii care trebuie impuse pentru refacerea piețelor concurențiale, în cazul în care se depistează o încălcare a legii.

Atunci când CCR consideră că o sesizare este completă, el are la dispoziție 60 de zile pentru a concluzia asupra modului de acțiune. Nu are obligația legală de a investiga în mod oficial fiecare sesizare, dar trebuie să analizeze suficient aspecte faptice și legale ale sesizării pentru a lua o hotărâre informată dacă o va respinge sau va demara o investigație oficială. Decizia de a nu da curs unei sesizări poate fi atacată în instanță, deși nu există cazuri recente în care instanța să fie adoptat o decizie de demarare a unei investigații, după respingerea acestui demers de către Consiliu.

În situația în care Consiliul decide demararea unei investigații oficiale, părțile sunt informate cu privire la decizia de a merge mai departe. Acolo unde este cazul, cei care depun sesizarea și solicitanții de clemență vor fi și ei informați. Prin intermediul unui comunicat de presă se asigură informarea publicului, deși notificarea și publicarea pot fi amânate în cazurile în care se garantează confidențialitatea investigației.

Deciziile Consiliului de a deschide o investigație oficială pot fi atacate în instanță, deși doar la sfârșitul unei investigații oficiale. Acest recursuri sunt dese. Ele susțin, în majoritatea cazurilor, faptul că probele disponibile la momentul demarării anchetei oficiale erau insuficiente pentru a sprijini o astfel de decizie, indiferent de rezultatul final al investigației oficiale. Astfel, atunci când o decizie adversă este atacată în instanță, s-ar putea ca instanța să trebuiască să examineze nu doar caracterul legal al hotărârii finale, dar, într-un proces paralel, caracterul legal al deciziei de a demara o investigație. Până în prezent, nici o hotărâre finală nu a fost inversată cu justificare prin faptul că decizia inițială de demarare a cazului a fost viciată, dar sistemul creează ocazii pentru litigii inutile.

Se numește un raportor responsabil de pregătirea și prezentarea cazului în fața Consiliului. În acest moment al anchetei, se pot utiliza inspecții inopinate ca parte a eforturilor mai mari de colectare de informații. Pot fi adoptate măsuri provizorii pentru a împiedica afectarea pe termen lung a concurenței. Pe măsură ce ancheta se află în desfășurare, departamentul juridic va fi consultat pentru a se asigura faptul că evaluarea este corectă din punct de vedere legal, dar și

pentru a spori șansele ca decizia finală să reziste unui apel în instanță. Echipa Economistului Șef va sprijini, de asemenea, echipele de anchetatori după caz.

Pe parcursul investigației oficiale, anchetatorii se pot consulta cu autoritățile de reglementare sectoriale. Un exemplu de cooperare fructuoasă este hotărârea CCR împotriva Vodafone și Orange, când CCR s-a consultat îndeaproape cu ANCOM, autoritatea de reglementare în domeniul comunicațiilor, pentru a lua o hotărârea mai bine informată cu privire la practicile celor două firme cu privire la încheierea apelurilor în cadrul rețelelor proprii.⁶⁸

Cazurile pot fi încheiate în această etapă printr-o hotărâre oficială cu privire la angajamente. În 2010, CCR a adoptat linii directoare cu privire la utilizarea angajamentelor, prin care se reglementează condițiile în care angajamentele pot fi considerate un remediu acceptabil, precum și cu privire la cadrul procedural pentru transmiterea și acceptarea angajamentelor.⁶⁹ Acestea urmează același cadru ca și Nota Comisiei Europene cu privire la cele mai bune practici,⁷⁰ dar sunt mai detaliate. Angajamentele sunt în general disponibile pentru încălcări ale legislației nu atât de grave. Cartelurile grave sunt excluse în mod explicit din această formă de rezolvare a cazurilor. Deciziile cu privire la angajamente au fost deja utilizate în câteva cazuri, sugerând faptul că beneficiile rezolvării problemelor de concurență printr-o conciliere pot fi atractive atât pentru CCR, cât și pentru părțile investigate.⁷¹

O primă aplicare a procedurii cu angajamente a fost cazul CCR v. Federația Română de Fotbal și Liga Profesionistă de Fotbal cu privire la vânzarea drepturilor de televizare. Ambele fuseseră implicate în stabilirea unui sistem de vânzare colectivă, centralizată a drepturilor de televizare a tuturor meciurilor, mai ales din prima ligă. CCR era îngrijorat deoarece mecanismul centralizat de vânzare limita concurența între firmele de transmisie care doreau să transmită meciurile de fotbal și împiedicau concurența de prețuri dintre cluburi. Pe parcursul investigației, Liga de Fotbal și Federația au transmis propuneri de angajamente care au fost testate pe piață și retransmise într-o versiune revizuită și, în cele din urmă, acceptate de Consiliul Concurenței.⁷² Scopul angajamentelor era de a permite un acces mai larg la transmisia meciurilor de fotbal, prin vânzarea drepturilor în pachete separate, limitarea perioadei de contract la trei ani fără reînnoire automată și asigurarea că același post de televiziune nu va transmite toate meciurile importante.

Pot fi utilizate paneluri de tip peer review pentru a verifica soliditatea unui raport propus înainte ca un caz oficial să fie prezentat pentru hotărârea Consiliului. Panelurile de tip peer review au fost utilizate în aproximativ zece

cazuri importante în ultimii ani. Ele au confirmat adesea raportul propus, dar au existat situații în care panelul de analiză nu a fost de acord cu propunerea. Astfel, deși este dificil de evaluat dacă panelurile de tip peer au îmbunătățit calitatea hotărârilor, procesul nu pare să introducă un element util de frâne și echilibru în anchetă și poate pune serios în dubiu rezultatele raportului propus.

Atunci când raportul este finalizat, acuzații au cel puțin 30 de zile la dispoziție pentru a revizui documentul și a-și pregăti apărarea. Ei pot trimite observații scrise cu privire la raport și/sau pot solicita o consultare publică. Consiliul poate decide singur să organizeze o consultare publică. În majoritatea cazurilor, Consiliul va adopta o hotărâre definitivă după o audiere oficială în care raportorul își prezintă raportul, iar acuzații au șansa de a răspunde. Astfel, deciziile se vor baza pe rapoarte și răspunsuri scrise, precum și pe audierea orală.

Unii membri ai baroului privat, deși în general au o atitudine pozitivă cu privire la modul de desfășurare a investigațiilor și la standardele profesionale pe care le urmează, au ridicat îngrijorări cu privire la lipsa accesului la anchetatori în timpul anchetei în cazuri antitrust și absența ocaziei de a contribui cu informații sau de a obține informații cu privire la desfășurarea anchetei.

Au fost exprimate îngrijorări mai ales cu privire la rolul Consiliului pe care aceștia îl percep ca nefiind suficient de independent și critic față de raportul prezentat de raportor și ca fiind prea dornic să voteze în favoarea identificării unei încălcări. Este adevărat că, în practică, Consiliul va urmări raportul respectiv în marea majoritate a cazurilor, cel puțin cu privire la chestiunea încălcării. Din 2010, Consiliul a adoptat în aproximativ 50 de cazuri substanța raportului, și a respins doar 4 cazuri și a solicitat investigații ulterioare în 5 cazuri. Este mai probabil că Consiliul nu va fi de acord cu amenzi propuse decât cu privire la evaluarea de fond.

Dar aceste temeri reflectă, de asemenea, diferitele puncte de vedere cu privire la rolul fundamental al Consiliului. Membrii baroului care consideră Consiliul ca fiind prea parțial ar prefera un organism decizional care să acționeze mai degrabă ca un panel judiciar independent. Dar membrii Consiliului se percep ca și conducerea unei autorități de aplicare a legii, nu ca un tribunal independent. Deciziilor lor se referă, în cele din urmă, la cazuri în care ar fi implicată o autoritate de aplicare a legii.

Merită subliniat faptul că ancheta CCR nu asigură faptul că decizia va fi luată de alte persoane decât anchetatorii care pregătesc propunerea de hotărâre, chiar dacă hotărârea nu este adoptată de către un panel judiciar. Prin comparație

la nivel internațional, separarea dintre funcțiile de anchetă și decizională pare solidă și eficace, deoarece membrii Consiliului par a nu interveni în anchetele aflate în desfășurare. Merită, de asemenea, subliniat faptul că nu se sugerează faptul că hotărârile Consiliului sunt afectate de influența politică.

4.2.2 *Eficiența procesului*

Durata investigației a reprezentat adesea un motiv de îngrijorare. Analisti externi au comentat cu privire la tendința de demara multe anchete și incapacitatea de a le închide rapid. Aceștia au observat, de asemenea, absența termenelor limită sau cel puțin a intervalelor de timp pentru desfășurarea anchetelor antitrust.⁷³ CCR și-a asumat aceste comentarii, deși concentrarea reînnoită asupra unor anchete mai eficiente nu a adus încă rezultate materiale. Chiar dacă nu utilizează termene limită oficiale în cazurile antitrust, CCR a stabilit obiectivul de închidere a noilor anchete antitrust în termen de doi ani și de a finaliza cu celeritate investigațiile care durează de mai mult de trei ani. Totuși, nu există mecanisme oficiale și instrumente de control care să ajute la atingerea acestor obiective.

Deocamdată, termenul de doi ani pentru cazurile antitrust rămâne un obiectiv ambițios. În 2012, durata medie a cazurilor antitrust a fost de 2,5 ani, considerabil mai bine decât în 2010 când durata medie a fost 4,3 ani. Dar evoluția a fost de creștere din nou în 2013. Fluctuația semnificativă de la un an la altul sugerează faptul că puține investigații care durează mult și care sunt încheiate pot avea un impact disproporționat asupra statisticilor și că trebuie avută grijă atunci când apare o evoluție clară în datele recente.

Nu există nici un dubiu că CCR depune eforturi importante de reducere a duratei investigațiilor. Așa cum a menționat un oficial al CCR; dacă nu există suficiente probe pentru a sprijini un caz după o perioadă de timp, șansele de a găsi probele lipsă prin prelungirea anchetei sunt slabe, iar închiderea anchetei ar fi cea mai bună opțiune. Dar reducerea duratei investigației rămâne o provocare complexă. O politică eficace de prioritizare ar trebui să ajute la eliminarea cazurilor cu un impact scăzut și la eliberarea timpului, dar cazurile cu impact semnificativ care rămân ar fi în general mai complexe și cronofage. În plus, decizia (rezonabilă) a CCR de a acorda direcțiilor responsabilitatea pentru toate instrumentele disponibile aplicabile unui anumit sector din industrie înseamnă că anchetatorii nu se pot concentra doar pe cazuri antitrust. Aspectele influențate extern care necesită intervenția CCR, cum ar fi legislația de adoptat de avizat de către CCR, sunt mult mai sensibile decât anchetele interne a căror durată este controlată de CCR.

4.3 *Statistici, prioritizare și analiză ex post a aplicării legii*

O prezentare generală a tendinței de aplicare a legii indică o trecere evidentă către acordurile pe orizontală și cazuri de abuz, cu o mai mică pondere a acordurilor de verticală, în linie cu prioritățile mai recente de aplicare a legii ale CCR. Numărul de hotărâri de încălcare a legii pentru ne-notificarea unei concentrări economice a fost, de asemenea, redus în termeni absoluți și relativi. Poate evoluția cea mai îngrijorătoare este dată de creșterea bruscă a aspectelor de concurență neloială din ultimii doi ani. Dacă această evoluția va continua, concurența neloială poate începe să atragă resursele de la demersul de aplicare a legii antitrust și advocacy.

Tabelul 4. Evoluția Acțiunilor de Politică de Concurență

	Acorduri orizontale	Acorduri verticale	Abuz de poziție dom.	Concentrări economice	Concurență neloială
2012					
Anchete deschise	14	4	17	5	92
Anchete închise/sesizări respinse	10	5	19	4	83
Ordine sau sanctiuni impuse	3	0	0	1	24
Total sancțiuni impuse	29 068 659.20	0	0	1 064 827.00	3
2011					
Anchete deschise	11	10	9	2	66
Anchete închise/sesizări respinse	5	1	7	0	46
Ordine sau sanctiuni impuse	3	6	2	2	-
Total sancțiuni impuse	892 714 625.00	79 478 398.00	268 323 109.00	3 654 544.00	-
2010					
Anchete deschise	9	12	4	2	*CCR preluat aplicarea Legii nr. 11/1991 în 2011
Anchete închise/sesizări respinse	3	2	5	2	
Ordine sau sanctiuni impuse	6	0	1	0	
Total sancțiuni impuse	15 237 743.50	0	103 373 320.00	0	

	Acorduri orizontale	Acorduri verticale	Abuz de poziție dom.	Concentrări economice	Concurență neloială
2009					
Anchete deschise	6	15	2	9	
Anchete închise/sesizări respinse	0	1	1	1	
Ordine sau sanctiuni impuse	2	0	0	4	
Total sanctiuni impuse	7 823 450.00	0	0	774 352.98	
2008					
Anchete deschise	6	5	2	10	
Anchete închise/sesizări respinse		1	2	2	
Ordine sau sanctiuni impuse	2	1	0	7	
Total sanctiuni impuse	5 691 219.00	83 698 729.61	0	836 517.05	

Sursa : CCR; Amenzi în RON

O analiză a cazurilor din ultimii ani nu indică o prioritizare clară din puncte de vedere a sectoarelor din industrie. CCR a început să examineze în mod regulat sectoarele esențiale care au un impact puternic asupra performanței economice a României. În ultimii cinci ani, CCR a publicat un raport anual cu privire la evoluția concurenței în sectoarele esențiale ale economiei românești care evidențiază progresul în sectoarele considerate fundamentale pentru creșterea economică, precum și în sectoare cu o importanță aparte pentru consumatori. Rapoartele din ultimii doi ani au analizat condițiile concurențiale și posibilele probleme de concurență din aproximativ zece sectoare, printre care transportul feroviar de marfă, telecomunicațiile, serviciile bancare, gazele și energia electrică.⁷⁴ Rapoartele sunt percepute ca un instrument important pentru CCR în vederea formulării de propuneri de măsuri legislative și de reglementare care pot îmbunătăți condițiile concurențiale din anumite sectoare. În plus, CCR lucrează de mai mulți ani la indicatori de concurență pentru mai multe sectoare cheie esențiale și elaborează un indice agregat de concurență mai cuprinzător de-alungul sectoarelor din industrie. Atunci când va fi complet, indicele ar trebui să ofere ghidare suplimentară pentru politica CCR de prioritizare.⁷⁵

Rămâne de văzut dacă concentrarea CCR pe sectoarele prioritare va conduce în viitor la mai multe acțiuni de aplicare a legii în aceste sectoare. Desigur, concentrarea exclusivă pe acțiuni de aplicare a legislației antitrust

poate induce în eroare, într-o anumită măsură, deoarece alte instrumente din setul CCR pot fi utilizate cu mai multă eficacitate în vederea rezolvării aspectelor de concurență.

4.3.1 Analiza *ex post*

CCR a demarat de curând utilizarea de evaluări *ex post*, deși această abordare nu a devenit o parte sistematică și regulată a activității sale. Prima evaluare *ex post* a unei decizii de concentrare economică a fost inițiată în 2011. Ea se referea la hotărârea CCR în cazul concentrării economice *Cosmote/Telemobil* din sectorul telecomunicațiilor din 2009.⁷⁶ Acesta a fost un studiu calitativ *ex post*, deși s-au folosit multe datele cu privire la evoluția din industrie. Analiza *ex post* a confirmat analiza inițială că fuziunea era pro-concurențială și că decizia de neobiectiune a fost bine justificată.⁷⁷

În 2012, CCR a inițiat un studiu *ex post* cu privire la hotărârea sa în cazul concentrării economice *Lidl/Plus* din domeniul comerțului alimentar, pe care CCR a aprobat-o fără remedii.⁷⁸ CCR a identificat 26 de piețe relevante pe care tranzacția a condus la suprapuneri orizontale din punct de vedere al activităților de comerț cu amănuntul la produse zilnice, uneori cu cote combinate de piață de 25-45 %. Scopul exercițiului *ex post*, condus de echipa Economistului Șef, este de a evalua impactul deciziei CCR asupra pieței relevante și de a evalua dacă presupunerile CCR care au stat la baza deciziei de analizare a concentrării economice sunt cele care au survenit ulterior pe piață. Analizarea eficacității remediilor comportamentale utilizate în cadrul mai multor decizii privind concentrările economice poate fi, de asemenea, un exercițiu valoros.

CCR a început, de asemenea, să studieze impactul și beneficiile anumitor decizii. În urma hotărârii de încălcare a legii de către Corpul Experților Contabili și Contabililor Autorizați din România, care a stabilit faptul că asociația stabilise nivelul taxelor pe care le putea percepe clienților săi, CCR a investigat impactul hotărârii asupra pieței serviciilor contabile. Conform studiului, concurența crescută ar putea aduce consumatorilor de servicii contabile economii de cel puțin 16 milioane de euro pe an. Un studiu care a urmat depistării de către CCR a unui cartel local în panificație s-a concentrat pe prejudiciul estimat în loc de beneficiile posibile. S-a estimat că consumatorii plățiseră cu aproximativ 2 milioane de euro mai mult decât normal pe perioada cartelului. Chiar dacă nu a exista o evaluare oficială a impactului, rezultatele sugerează că terminarea cartelului a condus la economii semnificative pentru clienții locali.

CCR a studiat, de asemenea, într-un caz, beneficiile posibile ale activității sale de advocacy și a intervenției de reglementare. În cooperare cu ANCP, autoritatea națională pentru protecția consumatorului, CCR a insistat cu succes pe o aplicare mai largă a reducerii comisioanelor de rambursare anticipată pentru toate tipurile de credite personale. Estimarea a fost că reducerea acestor comisioane ar permite mai multor consumatori să-și refinanțeze creditele. O evaluare *ex post* a evoluției din sectorul serviciilor bancare a confirmat că tranzacțiile de refinanțare au crescut brusc după adoptarea reglementărilor respective. CCR a estimat că în decursul a un an, consumatorii au putut economisi aproximativ 17 milioane de euro.⁷⁹

4.3.2 Reformele instituționale

CCR este, de asemenea, implicat într-o operațiune de dimensiuni de revizuire a procedurilor interne și aranjamentelor instituționale. O mare parte din acest demers a fost declanșat în 2011 de un raport al Băncii Mondiale care a identificat numeroase zone de îmbunătățire a procedurilor interne a CCR. Recomandările cuprindeau de la îmbunătățirea cadrului legal până la restructurarea CCR și îmbunătățirea capacităților sale interne. Recomandările au condus la un document strategic pe care CCR îl utilizează ca ghid în eforturile sale de reformare. Anumite reforme au fost deja implementate, cum ar fi crearea Grupului Economistului Șef, Direcții de Carteluri și Achiziții și Unitatea de Advocacy. Alte etape ale formei sunt în fază de așteptare și includ un mai bun sistem de prioritizare și management al cazurilor, și inițiative de formare și de îmbunătățire a managementului angajaților. CCR a demarat, de asemenea, un demers de revizuire a procedurilor sale interne. De asemenea, au fost identificate 97 proceduri operaționale care sunt active. Revizuirea ar trebui să asigure existența unui sistem mai rațional de proceduri interne și utilizarea unei abordări mai sistematice și uniforme atunci când procedurile sunt redactate și adoptate.

Implementarea atâtor reforme simultan reprezintă o provocare pentru CCR și personalul acestuia. Multe dintre reformele propuse au fost considerate prioritate ridicată. Drept urmare, atenția managementului a fost necesară în mai multe zone, ceea ce a îngreunat implementarea reformelor și evaluarea efectelor practice. Există riscul ca cele mai complexe reforme, ca cele ce țin de sprijinirea și dezvoltarea capitalului uman al CCR, să rămână în urmă și s-ar putea ca pe viitor să nu mai primească atenția necesară pe măsură ce apar noi provocări în toate zonele. Îmbunătățirea abilităților, planuri consistente de dezvoltare personală și revizuirea performanței, dezvoltarea de stimulente și recompense

non-financiare, și măsuri de încurajare a colaborării informale dintre unități și direcții rămân domenii importante, deși dificile. Implementarea consistentă a reformelor eficace cu privire la managementul resurselor umane ale CCR ar putea avea un impact pozitiv major asupra performanței CCR. Mai ales, ar putea asigura continuitatea dincolo de mandatul actualei conduceri.

4.4 Analiza judiciară

Instituții

Toate hotărârile CCR pot fi atacate în termen de 30 de zile în cadrul Secției de Administrativ Contencios din cadrul Curții de Apel București, care audiază apeluri de la gamă largă de autorități guvernamentale. În plus față de încercarea de a întoarce hotărârea Consiliului Concurenței, părțile pot, de asemenea, solicita un ordin juridic de suspendare a efectelor unei hotărâri atât timp cât se apelul este pe rol. Deși au rareori succes, apelurile pentru efecte suspensive sunt comune, blocând resurse suplimentare ale CCR. În plus, mai multe elemente procedurale pot fi atacate în termen de 15 zile, inclusiv hotărârile cu privire la confidențialitatea informațiilor, privilegiul legal și ordinele de inspecție.

Sunt posibile apeluri ulterioare în fața Înaltei Curți de Casație și Justiție, Instanța Supremă din România. Conform Noului Cod de Procedură Civilă, care intră în vigoare în februarie 2014, apelurile din Curtea de Apel București, pot invoca aspecte de legislație și fapte, iar apelurile de la Înalta Curte se limitează la chestiuni de lege. Conform regulilor anterioare care vor continua să fie aplicate tuturor cazurilor demarate anterior lui februarie 2014, toate apelurile pot invoca aspecte de legislație și fapte.

La Tribunalul București nu există complete specializate, iar cazurile sunt alocate în mod aleatoriu celor 30 de judecători din Secțiunea de Administrativ a tribunalului. Lipsa specializării creează probleme, așa cum a fost subliniat și de baroul privat. Judecătorii sunt specializați pe probleme de drept administrativ în general, și nu pe legea concurenței. Experiența lor în probleme de concurență și dorința lor de a se pregăti pot fi inegale, și nici un judecător nu are ocazia de a-și construi expertiza necesară. Dorința judecătorilor de a se implica în dezbateri ce țin de probe economice pare redusă, deși instanța poate numi experți economici, în practică aceștia sunt utilizați rar. În plus, apelurile diverselor părți în același caz pot ajunge la judecători diferiți, și sunt posibile rezultate inconsistente. Un exemplu este cazul de abuz de poziție dominantă al CCR împotriva Orange și Vodafone cu privire la încheierea apelurilor, în care

hotărârea CCR a fost inversată într-un caz, dar susținută în celălalt.⁸⁰ Apele cazuri sunt pe rol la Curtea Supremă.

Alocarea aleatorie a cazurilor și decizia împotriva specializării au rădăcini în lipsa încrederii publicului în instituții și temerile cu privire la corupția din sistemul judecătoresc. Dar, toată lumea este de acord că abordarea actuală vine cu un preț și creează dificultăți în timpul analizei judiciare. Dată fiind problema generală a lipsei încrederii în sistemul judiciar pe actuala abordare caută să o rezolve, s-ar putea să fie dificil de identificat o soluție specifică legii concurenței. În principiu, totuși, se pare că crearea unui grup mai mic de judecători cărui să-i fie alocate aleatoriu cazurile de concurență ar putea rezolva o parte dintre problemele actuale, deoarece ar conduce la imposibilitatea de a stabili în prealabil care judecător va fi alocat unui anumit caz.

Procesul de apelare funcționează fără întârzieri semnificative. În medie, un apel în fața Curții de Apel București durează aproximativ 14 luni, iar apelurile de la Înalta Curte sunt judecate în termen de 9 luni.

CCR are o statistică bună în instanță. Deși unele hotărâri au fost inversate, per total 85% din toate hotărârile CCR au fost susținute în situațiile de încălcare a legii (exceptând apelurile pentru efecte suspensive în care rata de succes a CCR este și mai ridicată). Apelurile care privesc amenzi au mai mult succes și aproximativ 60% din amenzi sunt menținute și după apel.

Judecătorii de la Curtea de Apel București au o părere bună despre activitatea CCR în instanță în comparație cu alte autoritățile ale căror hotărâri pot fi atacate. Ei consideră în general că deciziile sunt mai bine pregătite, cazurile mai bine argumentate și referințele la jurisprudența europeană sunt de mai mult ajutor decât în alte cazuri. Ei par a fi mai deschiși către argumente împotriva amenzilor. După cum a explicat un judecător de la Curtea de Apel București, amenzile par a fi o chestiune mai degrabă la latitudinea sistemului judiciar; pentru judecători, politicile, în afară de rolul de descurajare, joacă un rol mai important și trebuie echilibrate cu obiectivele de descurajare urmărite de CCR. Părerea sa este că CCR s-ar descurca mai bine dacă ar explica partea de amendă din hotărârile sale.

4.5 *Alte moduri de aplicare a legii concurenței*

Dreptul la acțiune al persoanei fizice

Legea concurenței din România prevede dreptul persoanelor fizice de a acuza situații antitrust în fața instanței civile, în conformitate cu cerințele UE. Dreptul de acțiune în instanță în vederea obținerii de despăgubiri este, de asemenea, în linie cu proaspăt-adoptatul Cod de procedură civilă.

Modificările din 2010 au introdus mai multe prevederi care abordează în mod specific litigiile cu persoanele fizice din articolul 61 din Legea Concurenței. Inter alia, Legea Concurenței elimină culpa comună și multiplă din acțiunile de revendicare de despăgubiri pentru acuzații care au beneficiat de imunitate în cazul de aplicare publică a legii. Legea prevede explicit posibilitatea de acces la documentele dosarului de la Consiliul Concurenței. Reclamanții au dreptul de a-și prezenta solicitarea în termen de doi ani de la pronunțarea hotărârii finale a CCR cu privire la încălcarea legii. Și legea prevede posibilitatea de acțiuni colective ale asociațiilor de consumatori, asociațiilor profesionale și patronatelor. CCR este autorizat să intervină în acțiuni ale persoanelor fizice pentru a transmite observații.

Există litigii private care țin de legea concurenței în fața instanțelor naționale, dar sunt rare. Chiar și membrii baroului privat afirmă că revendicările care țin de legea concurenței nu sunt ridicate în litigii între părți private. Revendicările care țin de legea concurenței apar ocazional în dispute contractuale în care una dintre părți invocă aspecte de concurență. Nu se cunoaște nici o revendicare de despăgubire pe baza încălcării legii concurenței. Noile prevederi din Legea Concurenței sunt favorabile reclamanților care solicită despăgubiri, dar sunt prea noi pentru a avea impact.

Deși CCR are dreptul de a interveni în cazuri de concurență în fața instanțelor naționale, el nu deține instrumentele de colectare de informații în cazurile pe rol. În mod curios, legea impune instanțelor naționale să raporteze cazuri care implică legislația europeană de concurență către CCR (care, la rândul său, va transmite informațiile Comisiei Europene), dar nu există obligația de informare a CCR cu privire la cazurile care implică legislația de concurență din România. Această situație este regretabilă, dat fiind că atât baroul privat, cât și CCR așteaptă o creștere a numărului de litigii în urma modificărilor legislative recente și un număr mai ridicat de hotărâri ale CCR împotriva cartelurilor grave. Gradul de conștientizare relativ ridicat cu privire la litigiile private în cazuri de concurență în Europa poate avea, de asemenea, un impact în

România, deoarece membrii baroului vor putea să își consilieze clienții cu mai multă eficacitate. În situația în care aceste așteptări devin realitate, ar fi de dorit un rol mai proactiv al CCR pentru asigurarea de rezultate ale cazurilor în linie cu obiectivele de politică ale regimului concurenței din România.

4.6 *Aspecte internaționale*

Factorul dominant în activitățile internaționale ale CCR este statutul de membru al României la UE. CCR este membru al ECN, și astfel al unei rețele care permite schimbul de informații, cooperarea și asistența reciprocă între toate autoritățile de concurență membre. Participarea regulată la reuniunile ECN permite CCR să discute aspecte practice de aplicare a legii, evoluții, și experiențe cu omologii săi din UE. Interviurile cu conducerea CCR au evidențiat că familiaritatea cu alte regimuri de concurență din ECN oferă repere pentru ca CCR să-și evalueze propriile puncte forte și slabe. CCR a adoptat, de asemenea, documentele de politică promovate prin ECN, cum ar fi programul de clemență al ECN.

Statutul de membru la UE înseamnă, de asemenea, că România nu deține autoritate în aspecte comerciale. CCR nu este deci implicat în aspecte comerciale cu o componentă de concurență, și nu există acorduri de liber schimb care să includă prevederi de concurență.

4.6.1 *Efecte extrateritoriale*

Jurisdicția în cazurile internaționale se stabilește pe baza testului efectelor. Conform Articolului 2(4), legea concurenței din România se aplică comportamentului intern și comportamentului străin care produce efecte la nivel național.

Deși, marea majoritate a cazurilor au inclus jucători cu prezență internă, au existat câteva cazuri în care posibilitatea legii concurenței de a fi aplicată companiilor străine a reprezentat o problemă. Un caz a fost cel al unei scheme de menținere a prețurilor la retail aplicată de un producător de parfumuri din Turcia rețelei sale de distribuție din România. Deși piața relevantă în acest caz a fost limitată la teritoriul României, CCR a stabilit că practica aceasta a fost planificată și organizată de către producătorul străin. Deoarece practicile aveau efecte la nivel național, CCR a putut aplica legea concurenței din România și a descoperit că practica încălca legea concurenței din România.

Într-un alt caz recent, CCR a investigat mai multe firme străine fără prezență în România care se implicaseră într-o presupusă schemă de trucare a licitațiilor pentru contractele guvernamentale de apărare. În acest caz, din nou, faptul că acest comportament are efecte pe teritoriul României este suficient pentru aplicarea legii concurenței din România. CCR a adoptat o hotărâre de încălcare a legii în decembrie 2013 și a aplicat amenzi de aproximativ 2,8 milioane euro celor patru părți.⁸¹

Chiar dacă în ambele cazuri aplicarea legii concurenței din România intră sub puterile statutare ale CCR, obținerea de probe de la acuzații străini a fost dificilă. CCR a încercat să coopereze cu omologii săi din Turcia și Elveția, dar i s-a răspuns că condițiile pentru cooperare nu erau îndeplinite deoarece comportamentul investigat afecta doar România. Consiliul a trebuit să caute informații de la acuzați pe canale diplomatice, transmițându-le acestora solicitări de informații prin Ministerul Român de Extern și omologii acestuia din străinătate. În cele din urmă, eforturile au fost încununat de succes, iar acuzații au răspuns solicitărilor CCR, dar procesul a fost unul cronofag și, în cele din urmă, a contribuit foarte puțin la setul de probe pe care CCR îl obținuse deja pe plan intern. Rămâne în continuare o chestiune serioasă dacă producătorul turc de parfumuri poate fi obligat să amenda aplicată pentru schema nelegală de menținere a prețurilor. Hotărârea recentă împotriva celor patru furnizori de armament în cazul contractelor guvernamentale poate ridica probleme asemănătoare.

Până în prezent, CCR nu a primit o solicitare asemănătoare de cooperare din partea unei alte autorități de concurență din afara UE.

4.6.2 *Tratamentul aplicat părților străine*

Legea concurenței se aplică atât companiilor românești, cât și celor străine, și nu există indicii conform cărora CCR ar fi tratat companiile străine sau birourile locale ale acestora altfel decât pe omologii lor interni. Deși cele mai ridicate amenzi de până acum au fost aplicate subsidiarelor Vodafone și Orange, două companii străine, amenzile aplicatei Poștei Române, companie de stat, nu au fost cu mult mai jos.

4.6.3 *Cooperarea, participarea la rețelele internaționale și asistența tehnică*

CCR a semnat mai multe acorduri bilaterale de cooperare cu autorități de concurență din țări din afara UE, inclusiv Armenia, China, Moldova, Rusia,

Serbia, Coreea de Sud și Turcia. Acordurile prevăd schimburi regulate de informații, inclusiv informații despre activitățile și experiențe de aplicare a legii, precum și posibilitatea cooperării în activități internaționale. Acestea nu permit schimbul de informații confidențiale cu privire la cazurile aflate în desfășurare.

Timp de mai mulți ani, CCR a beneficiat de asistență tehnică prin proiecte de twinning UE. În 2011, CCR a devenit unul dintre furnizorii principali de asistență tehnică în cadrul unuia proiect de twinning UE. De atunci, CCR colaborează strâns cu autoritatea de concurență din Republica Moldova și a organizat reuniuni și formări.

România este participantă la Comitetul de Concurență a OECD din 2006 și contribuie în mod activ la discuțiile acestuia. El este, de asemenea, membru activ al Rețelei Internaționale de Concurență (ICN), participând la mai multe grupuri de lucru. Raportul a evidențiat câteva situații în care CCR a utilizat contribuția OECD și ICN pentru a implementa reforme interne pentru a întări regimul concurenței.

4.7 Sectoarele

4.7.1 Telecomunicații

Cadrul de reglementare ce guvernează piața de telecomunicații, inclusiv cadrul instituțional într-o anumită măsură, este în mare parte stabilit de legislația UE. România a implementat Directiva Cadru pentru toate celelalte directive sectoriale.⁸² ANCOM, autoritatea națională pentru administrare și reglementare în comunicații, este membru BEREC și cooperează strâns cu omologii din UE.⁸³

O mare parte din evaluarea de piață și abordarea de reglementare a ANCOM urmează standarde armonizate cu UE. Mai mult, piețele de telecomunicații sunt revizuite în mod regulat pentru a stabili dacă sunt concurențiale sau dacă concurența nu este eficientă și este nevoie în continuare de reglementări *ex ante*. Hotărârile ANCOM sunt supuse analizei Comisiei Europene. Gradul de concurență din piețele de telecomunicații din România corespunde celor din alte state membre UE; per total, România a înregistrat progrese mai mari pe parte de introducere și menținere a concurenței pe mai multe piețe de telecomunicații decât oricare dintre omologii săi.⁸⁴

Romtelecom, furnizorul de servicii de telefonie fixă care deținea monopolul anterior a fost privatizat și majoritatea acțiunilor sunt acum deținute de OTE, companie de telecomunicații din Grecia, al cărui acționar majoritar

este Deutsche Telekom. El continuă să dețină rețeaua de telefonie fixă și controlează bucla locală. Romtelecom nu a fost încă separat pe verticală, și oferă servicii pe mai multe piețe de retail, inclusiv telefonie fixă și mobilă, precum și acces internet. ANCOM a analizat și accentuat regulile de separarea a conturilor în 2012, în vederea asigurării unei transparențe de cost și preț, și pentru a separa clar activitățile Romtelecom ca operator de rețea și furnizor de servicii de acces de cele de pe piața de retail.

Poziția Romtelecom ca furnizor de servicii de telecomunicații a scăzut din cauza vitezei reduse de adaptare la o concurență în creștere. Compania continuă să aibă o cotă mare de telefonie fixă, dar rețelele de televiziune prin cablu au trecut printr-o perioadă de consolidare și în prezent furnizează o soluție de rețea fiabilă, alternativă, mai ales în numeroase zone metropolitane. În plus, rețelele de fibră optică au fost construite mai ales de către concurenții Romtelecom. Romtelecom s-a supus unor reglementări eficiente ale ANCOM privind accesul. Ca urmare a acestei evoluții, există numeroși furnizori de servicii alternativi de servicii de telefonie fixă, atât la nivel angro, cât și la nivel de retail.⁸⁵ Trecerea de la un furnizor de servicii de telefonie fixă la altul cu portabilitatea numărului a crescut între 2010 și 2012. Concurența pe piețe pentru apeluri locale și naționale a fost una aparent suficient de robustă pentru a permite CC să autorizeze preluarea de către Romtelecom a unui furnizor concurent de servicii de telefonie fixă în 2010, deși starea financiară precară a companiei preluate a reprezentat un alt factor important în această decizie.⁸⁶

O nouă lege privind accesul la infrastructura de telecomunicații a fost adoptată în 2012 după numeroși ani de dezbateri.⁸⁷ Legea se referă la accesul la proprietatea privată și publică în vederea instalării sau întreținerii elementelor de rețea și utilizarea în comun a infrastructurii de telecomunicații. Printre altele, legea permite ANCOM să comande utilizarea în comun a elementelor ce compun infrastructura rețelei. Se așteaptă ca noua lege să ofere o mai mare claritate și cadrul legal necesar care să sprijine construirea și upgradarea rețelelor de telecomunicații.⁸⁸

Piața telefoniei mobile a continuat să crească în ultimii ani. Există șase furnizori concurenți de servicii de telefonie mobilă, iar cei mai mari au acționariat străin. Rata de penetrare pe baza cartelelor SIM active este de aproximativ 120 %. Piața serviciilor de acces la internet a crescut semnificativ, de asemenea, deși de la numere comparativ scăzute. Tarifele la accesul la internet broadband fix și mobil rămân mult sub media UE. Dar numărul furnizorilor de servicii este foarte ridicat, iar procentul de conexiuni de viteză

ridicată și disponibilitatea accesului de tip ‘generația următoare’ depășesc mult media UE. Cota operatorului existent pe piețele de acces la internet este mult sub media UE. Acest fapt indică faptul că piețele sunt concurențiale, iar ratele reduse de penetrare a serviciilor broadband sunt consecințe ale condițiilor demografice și economice și nu ale piețelor ne-concurențiale.

ANCOM este autoritatea independentă de reglementare în domeniile telecomunicațiilor și serviciilor poștale din România. În urma unor modificări instituționale și fuziuni ale autorităților de reglementare din domeniul telecomunicațiilor, ANCOM a fost înființată în 2009 ca autoritate autonomă care raportează direct Parlamentului. Președintele este numit pentru șase ani, mandat reînnoibil o singură dată, și poate fi demis pentru incompatibilitate. ANCOM este o organizație relativ mare cu aproximativ 600 de angajați. Este o autoritate care se bucură de respect, percepută ca utilizându-și puterile de reglementare cu eficacitate pentru a contribui la un mediu concurențial pe piețele de telecomunicații din România.

ANCOM nu are puterea de a aplica Legea Concurenței în sectoarele pe care le reglementează, deși i se permite prin lege ‘luarea măsurilor necesare în scopul prevenirii și înlăturării acțiunilor care restrâng, împiedică sau denaturează concurența sau pot avea un astfel de efect, în domeniul comunicațiilor electronice.’⁸⁹ Pe de altă parte, reglementările sectoriale nu limitează puterile CCR de aplicare a prevederilor Legii Concurenței. Astfel, cele două autorități au jurisdicție care se suprapune pentru sectoarele telecomunicațiilor și serviciilor poștale.

Cooperarea din CCR și ANCOM este prevăzută în lege,⁹⁰ iar cele două autorități au semnat un protocol de cooperare detaliat în 2009.⁹¹ Relația de lucru dintre CCR și ANCOM este foarte bună și eficace. Reuniunile regulate la nivelul angajaților acoperă teme de interes comun, cum ar fi stabilirea tarifelor de terminare și definiția pieței în cadrul puterilor de reglementare a ANCOM. Un exemplu recent de cooperare eficace dintre ANCOM și CCR este prima licitație de spectru din România care a avut loc în 2012. ANCOM a solicitat sprijinul CCR în vederea formulării unei opinii cu caracter obligatoriu cu privire la propunerea de cadru de reglementare pentru licitația planificată pe care ANCOM îl considera deficient. Jucători importanți din industrie au solicitat, de asemenea, contribuția ANCOM deoarece considerau condițiile din propunerea de reglementare restrictive în mod inutil. Ambele autorități au explicat faptul că cooperarea lor și intervenția comună din acest caz au fost încununuate de succes, deoarece prin licitație s-au adus aproximativ 700 de milioane de euro la bugetul

de stat și rezultatele acestora ar trebui să crească gradul de concurență, să îmbunătățească serviciile și să aducă servicii noi în domeniile deservite insuficient în România.⁹²

CCR a cooperat, de asemenea, cu ANCOM la cazurile de concurență din industria telecomunicațiilor. În cadrul anchetei sale cu privire la practicile Orange, Vodafone, și Romtelecom cu privire la terminarea apelurilor în rețelele proprii, CCR a solicitat contribuția ANCOM (și a predecesorului său), mai ales pentru tarifele de terminare erau reglementate de către ANCOM, iar Vodafone și Orange se presupune că se sustrăgeau de la tarifele maxime impuse prin reglementări.

4.7.2 Serviciile poștale

Cadrul de reglementare care guvernează piețele serviciilor poștale din România este, de asemenea, determinat în mare parte de legislația UE,⁹³ inclusiv viteza de liberalizare a pieței, caracteristicile instituționale esențiale și numirea unui furnizor universal de servicii. În ceea ce privește piețele de telecomunicații, ANCOM reprezintă autoritatea de reglementare și în sectorul serviciilor poștale.

Liberalizarea pieței în domeniul serviciilor poștale a avut loc gradual. Coletăria și poșta expres au fost liberalizate primele. Poșta Română, operatorul de servicii poștale existent pe piață, și-a păstrat drepturile de monopol pentru anumite tipuri de scrisori până de curând. România a fost printre statele membre UE care au primit o derogare de doi ani de la programul de liberalizare și și-a deschis ultimele segmente ale pieței serviciilor poștale către concurență în 2012.

Liberalizarea a condus la intrarea a numeroși furnizori de servicii pe segmentele respective. În 2012, mai mult de 200 de furnizori autorizați de servicii poștale activau în România, deși mulți dintre ei aveau dimensiuni reduse. Acest grad de concurență diferă semnificativ de la un sector la altul. Pe scrisori, Poșta Română deține o cotă de piață de 80%, iar pe coletărie cota a scăzut sub 10%. Pentru serviciile de poșta expres, cota este sub 40%.

Diversele sondaje sugerează faptul că, mai ales, piața serviciilor de livrare scrisori, acolo unde Poșta Română deține poziția dominantă, nu funcționează bine. Tarifele pentru serviciile respective au crescut substanțial în ultimii cinci ani, făcând ca România să fie una dintre țările cu tarifele cele mai puțin accesibile, pe baza unei comparații cu nivelurile generale de salarizare.⁹⁴ Dar tarifele mai ridicate nu s-au transpus în servicii mai bune. Calitatea serviciilor

măsurată prin viteza și fiabilitatea în livrare a scăzut între 2010 și 2012. În ciuda unei ținte de 85 % pentru livrare D+1, performanța înregistrată de D+1 a fost de 40 % în 2012, în scădere de la 52 % cu doi ani în urmă.⁹⁵

Serviciul de livrare scrisori, ca și alte servicii, se supune obligațiilor pentru serviciu universal. În trecut, Poșta Română a fost numită furnizor de serviciu universal, conform principiilor din legislația UE. Nici o firmă nu a solicitat să devină următorul furnizor de serviciu universal, și ANCOM a propus reînnoirea *ex officio* a mandatului Poștei Române până în 2018.⁹⁶ Serviciile care intră în aria de acoperire a obligației de serviciu universal au tarife reglementate și se supun cerințelor suplimentare de reglementare pentru prevenirea comportamentului anticoncurențial. Dar, în același timp, serviciile respective sunt deschise altor concurenți. ANCOM a observat că chiar înainte de liberalizarea totală au existat intrări de servicii din aria de acoperire a serviciului universal,⁹⁷ și acesta este un trend care ar trebui să continue deoarece Poșta Română nu se mai bucură de drepturi exclusive.

Indicatorii slabi de performanță sugerează faptul că firma deja existentă pe piață a rezistat reformelor și reglementărilor care ar crește concurența și calitatea serviciului. Poșta Română este deținută în proporție de 75% de stat, iar ceilalți 25% sunt deținuți de un fond public. Guvernul și-a anunțat intenția de a vinde 51%, deși planurile au fost oprite imediat după primul anunț. Poșta Română este un angajator important în România cu aproximativ 35.000 de angajați, iar temerile cu privire la problemele sociale pot afecta viteza privatizării și dorința de transformare a Poștei Române într-un furnizor de servicii mai eficient și eficace.

CCR a investigat Poșta Română pentru utilizarea de tarife discriminatorii care au exclus furnizorii concurenți de servicii de pre-sortare, comportament care a fost investigat, de asemenea, de către alte autorități de concurență din Europa. CCR a aplicat amenzi substanțiale de aproximativ 25 de milioane de euro.⁹⁸ O anchetă paralelă cu privire la tarifele excesive a fost încheiată fără amendă. CCR nu și-a utilizat puterea de aplicare a legii în alte cazuri în sectorul serviciilor poștale.

4.7.3 *Transportul feroviar*

Transportul feroviar este un al sector reglementat în care o parte a cadrului legislativ, inclusiv restructurarea industriei, provine din legislația UE.⁹⁹ Transportul feroviar de marfă a fost deschis concurenței cu succes, dar același lucru nu s-a întâmplat și cu transportul feroviar de călători.

Bazele actualei structuri a industriei au fost puse în 1998 atunci când compania existentă, SNCFR, companie feroviară integrată pe verticală a fost divizată în cinci companii independente, inclusiv compania de infrastructură CFR, compania de transport călători CFR Călători, și compania de transport marfă CFR Marfă. Funcția de reglementare a rămas la AFER, autoritate de reglementare din cadrul Ministerului Transporturilor.

De la momentul restructurării, concurența s-a instalat în sectorul transportului de marfă. Există mai mult de 20 de concurenți privați, deși nu toți desfășoară operațiuni de amploare. Cota de piață a lui CFR Marfă a scăzut la aproximativ 45% în 2011. În prezent, privatizarea CFR Marfă se află în desfășurare. În ciuda unei concurențe crescute, transportul feroviar de marfă a scăzut în aceeași perioadă cu mai mult de 20%, reflectând investițiile insuficiente în întreținerea, dezvoltarea și repararea infrastructurii și o concurență crescută din partea transportului rutier.

Chiar dacă introducerea concurenței a avut succes, a existat o temere că CFR Marfă a continuat să controleze servicii auxiliare importante precum serviciile de depozitare, depourile și serviciile de alimentare cu combustibil. CCR a descoperit că CFR Marfă percepea concurenților săi privați tarife discriminatorii pentru accesul la piețele serviciilor auxiliare și i-a aplicat o amendă de 7 milioane euro.¹⁰⁰

În 2011, Guvernul a mutat Consiliul de supraveghere din domeniul feroviar (CSF) la CCR, ca răspuns la solicitările Comisiei Europene de asigurare a separării a componentei de reglementare și independenței reglementării de acces. CCR își exprimase anterior temeri că reglementarea accesului prin Ministerul Transporturilor, care reprezenta interesul guvernului în CFR Marfă și CFR Călători poate conduce la un tratament mai puțin favorabil al concurenților CFR Marfă la alocarea drepturilor de acces la rețeaua de căi ferate.¹⁰¹

Cei cinci membri ai boardului CSF sunt numiți de către Președintele CCR din rândul membrilor CCR. Unul dintre Vice-președinții CCR este Președintele CSF. CSF are ca responsabilitate doar asigurarea accesului transparent și nediscriminatoriu la infrastructura feroviară. AFER și-a păstrat toate celelalte funcții de reglementare, precum reglementările în domeniul siguranței și acordarea de licențe de funcționare. În cadrul CCR, se așteaptă ca hotărârile privind accesul la infrastructură să se îmbunătățească, dată fiind nivelul mai ridicat de expertiză din cadrul CCR și posibilitatea CCR de a coopera cu membrii Direcției responsabile de căile ferate.

4.7.4 *Energie*

Ca și în cazul altor industrii reglementate, cadrul de reglementare care guvernează piețele energiei electrice și gazelor sunt influențate puternic de directivele UE; acest fapt se aplică și cadrului instituțional.¹⁰² Autoritatea de reglementare sectorială participă la CEER și ACER, instituțiile europene pentru coordonarea dintre autoritățile de reglementare în sectorul energiei.¹⁰³

Spre deosebire de alte sectoare, precum telecomunicațiile, liberalizarea piețelor de energie a fost un capitol mult mai dificil și sensibil din punct de vedere politic pentru România. România depinde mult mai puțin de importurile de energie decât alte țări din Europa; întreaga cerere de energie electrică și o mare parte din cererea de gaze pot fi acoperite din producția internă. Acest fapt a permis guvernelor anterioare să menționeze tarife foarte scăzute la energie, ceea ce a condus la o lipsă a voinței politice de a trece la o piață complet liberalizată, concurențială.

A existat o mare rețineră în a deschide ambele sectoare și a le integra cu piețele vecine din cauza implicațiilor posibile asupra nivelului de producție al energiei electrice, ofertei intern de cărbune din amonte și, mai ales, asupra segmentului de consumatori din piețele de energie electrică și gaze naturale. Au fost parcurse toate etapele necesare din punct de vedere legal către liberalizare, dar piețele de retail reglementate continuă să co-existe cu un segment concurențial limitat la consumatori industriali de dimensiuni, ceea ce conduce la distorsiuni ale pieței. Reglementarea tarifelor, influențată de factori politici și dificil de aliniat la principiile de recuperare a costurilor, a subminat stimulentele de a investi în atât de necesarele lucrări de reparație și extindere a facilităților de producție și infrastructurii. România a adoptat o foaie de parcurs pentru abandonarea reglementării tuturor tarifelor. Tranziția la piețele liberalizate până în 2017 pentru energie electrică și până în 2018 pentru gaze naturale vor crea dificultăți majore pentru autoritate de reglementare din acest sector, dar și pentru CCR.

4.7.5 *Energia electrică*

Structura pieței de energie electrică s-a dezvoltat treptat pe măsură ce compania care deținea monopolul anterior, RENEL, a fost restructurată prin separare verticală și orizontală. Piața a fost divizată în activități de producție, transmisie, distribuție și furnizare, cu diverși jucători la fiecare nivel.

La nivel general, au fost înființate companii separate de generare de energie electrică în funcție de sursa de energie și s-au creat companii mari de stat de producție dintr-o singură sursă concentrate pe energie hidroelectrică, energie nucleară și termocentrale pe cărbuni. Aceeași structură continuă și astăzi la nivel de producție: grupul de companii de stat continuă să domine producția și reprezintă între 80% și 90% din producția totală, energia hidro reprezintă 30% din producție, energia nucleară aproximativ 7%, iar cărbunile aproximativ 32%, iar hidrocarburile aproximativ 18%. Companiile private care produc energie din termocentrale pe gaz și resurse regenerabile reprezintă aproximativ 13% din totalul energiei produse.¹⁰⁴ Date fiind tarifele scăzute la energie electrică din România, importurile nu joacă un rol semnificativ.

Deși majoritatea capacității de producție este deținută de stat, CCR consideră că companiile de producție sunt administrate separat și concurează între ele.¹⁰⁵ Alte surse au utilizat termenul ‘cartel soft’ pentru a descrie relația dintre producătorii de stat. Acestea au exprimat temerea că piața nu este 100% concurențială deoarece fiecare companie care produce energie este organizată ca entitate juridică aparte, toate fiind controlate de același minister și urmărind strategii pe care, ca jucători cu acționariat independent, privatizați, nu le-ar urmări.¹⁰⁶ Chiar dacă mixul energetic de pe piață este echilibrat per total, fiecare producător se bazează de fapt pe o singură sursă de energie, îngreunând funcționarea optimă a termocentralelor. Mai ales, furnizorii cu costuri mari se află într-o poziție riscantă deoarece structura pieței, cota surselor regenerabile crește dată fiind schema generoasă de stimulare, și cererea scăzută conduce la supracapacități de producție. A fost planificată o restructurare a sectorului producției, dar a existat un dezacord cu privire la modalitatea de reorganizare a industriei. O parte a guvernului a preferat concentrarea tuturor activelor de producție ale statului în două companii, iar ANRE a agreat o soluție cu mai mulți jucători pentru a reduce riscul de cartelizare. Planul de restructurare al guvernului a fost retras și deciziile necesare continuă să întârzie.

Rețeaua de transmisie a energiei electrice este exploatată de către Operatorul Independent de Sistem (OIS), Transelectrica. OPCOM, administratorul pieței, este responsabil pentru mai multe activități de piață, inclusiv administrarea pieței pentru contractele angro de vânzare de energie electrică și certificatele verzi. Ambele se supun monitorizării ANRE, autoritatea de reglementare pentru piețele de energie.

Rețeaua de distribuție este deținută de către opt companii de distribuție care au monopol local pe bază de concesiune. Majoritatea companiilor de

distribuție au fost privatizate și sunt subsidiare ale conglomeratelor europene din domeniul energiei. Ele sunt considerate furnizori ‘de ultimă instanță’ pentru clienții retail care continua să primească energie în condiții reglementate și nu pe piața liberă. Companiile de distribuție se supun, de asemenea, reglementărilor ANRE.

Furnizarea de energie, atât la nivel angro, cât și la nivel de retail, a fost deschisă concurenței. Mai mult de 100 de furnizori dețin licențe de furnizare de energie electrică emise de ANRE, deși nu toți sunt atractivi și numeroși sunt de dimensiuni foarte reduse. Furnizorii pot fi activi atât pe piața angro, cât și pe cea de retail. La nivel de retail și angro, concentrarea pieței este foarte scăzută. Pe piața de retail, cota celui mai mare furnizor depășește ușor 20%, iar cota de piață combinată a celor mai mari 10 furnizori este sub 75%.¹⁰⁷

Se presupune că piața energiei electrice din România devine și mai integrată cu piețele CEEC învecinate, deoarece, împreună cu Polonia, se așteaptă să se alăture unui proiect existent de integrare pe piață inițiat de Cehia, Ungaria și Slovacia.¹⁰⁸ Dar există temerea că actualele tarife de transmisie vor afecta comerțul cu alte state membre. În plus, capacitatea limitată de interconectare poate împiedica comerțul transfrontalier eficient.¹⁰⁹

Chiar dacă contractele de furnizare pot fi încheiate pe piața organizată de OPCOM, în trecut părțile au încheiat contracte bilaterale de furnizare pe termen lung în afara pieței. Până de curând, aproape o treime din producția totală era guvernată de astfel de contracte, deși insolvența recentă a Hidroelectrică a condus la rezilierea contractelor bilaterale (Hidroelectrică este operatorul de stat al hidrocentralelor). Evaluarea contractelor pe termen lung și reglementarea lor adecvată ridică probleme dificile de politică. Mai multe contracte pe termen lung încheiate de Hidroelectrică sunt investigate de către Comisia Europeană deoarece tarifele scăzute pentru energia electrică pentru principalii clienți industriali ridică probleme de ajutor de stat. În paralel, CCR investighează câteva contracte cu un posibil efecte anticoncurențiale care pot bloca accesul pieței și pot îndepărta lichiditățile de pe piața la vedere.¹¹⁰

În același timp, contractele pe termen lung oferă beneficii semnificative deoarece ele asigură finanțarea pentru necesare investițiile ale producătorilor și reduc volatilitatea tarifelor mai ales pentru utilizatori. Se pare că există o siguranță pe piață cu privire la noua Lege a energiei din 2012,¹¹¹ care impune o cerință de transparență pentru toate contractele bilaterale de furnizare a energiei electrice și utilizarea pieței pentru toate contractele de furnizare. ANRE recunoaște că incertitudinea cu privire la caracterul legal al contractelor pe

termen lung sub noua legislație a făcut ca unii dintre jucători să devină sceptici în ceea ce privește utilizarea acestora și în prezent se caută un răspuns de politică adecvat.

Principala sursă de distorsiune a concurenței efective pe piețele de energie este reprezentată de piața mare de retail reglementată, ceea ce are repercusiuni și asupra altor niveluri din piață. Chiar dacă marilor utilizatori industriali li s-a furnizat energie în condiții concurențiale timp de mai mulți ani, ceea ce a încurajat crearea unei piețe de furnizare concurențială, clienții privați și micile companii continuă să beneficieze de pe urma reglementării tarifelor care menține tarifele la niveluri scăzute în mod artificial. Tarifele sunt reglementate de către ANRE și nu de guvern, dar nu par să reflecte îngrijorările politice mai mult decât principiile de recuperare a costurilor. Clienții privați și micile companii au, la ora actuală, opțiune de a trece la furnizori competitivi, dar foarte puțini au făcut acest lucru. Mai ales, pentru utilizatorii privați taxele de transfer au fost foarte scăzute. Consumatorii care au trecut la segmentul competitiv al pieței nu se pot întoarce la cel reglementat, ceea ce creează un factor suplimentar de pierdere a stimulentei de se transfera. În 2013, ANRE a raportat că aproximativ 56% din totalul cererii a fost furnizat prin contracte concurențiale, iar 44% prin contracte reglementate.¹¹²

Reglementarea tarifelor are efecte care depășesc piețele de retail deoarece furnizorii din segmentul reglementat al pieței de retail achiziționează cantități mari de energie electrică prin contracte reglementate cu o limită maximă de preț. Chiar dacă ANRE a limitat utilizarea contractelor angro reglementate, acestea continuă să acopere aproximativ 25% din totalul de energie electrică produsă.¹¹³ În plus, deoarece ANRE reglementează de asemenea companiile de distribuție, ea poate avea stimulentele de a le împiedica pe acestea să treacă prin creșteri de costuri pentru a proteja prețurile pentru consumatorii finali, ceea ce, la rândul său, subminează stimulentele de a investi în ieșirea din rețea.¹¹⁴

Tranziția la o piață 100% concurențială va continua gradat până la sfârșitul lui 2017. Clienții mai mari din piața de retail reglementată vor trece în piața concurențială în 2014, iar unii clienți privați au dreptul să rămână în segmentul protejat până la sfârșitul tranziției.¹¹⁵ Este clar că etapele finale către liberalizare ridică probleme majore pentru autoritatea de reglementare din acest sector și pentru CCR. Tarifele pentru clienții finali vor trebui să crească, iar presiunile politice pentru menținerea unor tarife mai joase la energia electrică pot fi semnificative. Experiența actuală sugerează faptul că numeroși clienți se vor adapta încet la un mediu în schimbare. Numărul sesizărilor trimise autorității de

protecție a consumatorului este ridicat, dar se concentrează în mare parte pe lipsa transparenței din facturile la electricitate. Există riscul ca, în situația în care tranziția nu este gestionată în mod adecvat, numărul de sesizări să crească brusc, iar încrederea în piața concurențială să fie subminată. Acest fapt, la rândul său, ar putea spori presiunile politice de menținere a reglementărilor tarifelor. A fost dezvoltat un program pentru o mai strânsă cooperare între biroul de protecție a consumatorului, ANRE și CCR pentru a rezolva aceste aspecte cu celeritate, dar programul nu a fost încă finanțat.

4.7.6 *Gazele naturale*

Piețele gazelor naturale au de-a face cu aceeași situație ca și piețele de energie electrică. Chiar dacă în principiu sunt liberalizate, tarifele din zone mari ale pieței rămân reglementate. Acest fapt a condus la tarife foarte scăzute pentru consumatorii privați, mai puțin de 50% din tarifele medii din UE și mai puțin de un sfert din tarifele din cele mai scump stat membru UE.¹¹⁶ Nevoia de tranziție la o piață complet liberalizată creează din nou provocări majore.

România are o producție internă de gaze naturale, care acoperă aproximativ 70% din cererea internă totală. Restul de 30% este importat, în principal din Rusia. Producția internă se află în mâinile a două mari companii, compania de stat Romgaz și compania privată Petrom. Romgaz controlează, de asemenea, o mare parte din capacitățile de stocare a gazelor naturale.

Producția, transportul și distribuția au fost separate pe verticală. Transgaz este OIS pentru rețeaua de transmisie. El aplică tarife reglementate pentru activitățile de transport intern. Opcom operează piața de gaze naturale. Un număr mare de furnizori independenți au primit licență ANRE. Distribuția se află în mâinile a mai mult de 50 de companii regionale de distribuție. Aceștia sunt furnizorii 'clasici' pentru clienții din segmentul reglementat al pieței, deși din 2007 cei mai mari distribuitori trebuie să-și separe funcțiile de furnizare de cele de distribuție.

Comerțul în segmentul de-reglementat al pieței necesită o piață funcțională, transparentă și acces la infrastructura necesară. Nu toate elemente necesare au fost implementate. Schimbul de gaze nu funcționează 100%, limitând oportunitățile de comercializare pentru furnizorii independenți și creând temeri cu privire la capacitatea firmelor vechi pe piață să-și exercite puterea de piață.¹¹⁷ CCR și ANRE au demarat cooperarea în vederea dezvoltării de reglementări *ex ante* eficace pentru piața gazelor, dar proiectul nu a fost încă completat. O mare parte din capacitatea de stocare rămâne în mâinile unuia sau

a doi producători principali de gaze. Vor fi necesare, de asemenea, investiții, mai ales pentru a crește capacitățile de flux invers al rețelei.

Ca și în cazul energiei electrice, provocarea principală din sectorul gazelor este segmentul de retail, reglementat în prezent, și angajamentul pentru o tranziție la o piață liberalizată complet până în 2018. Consumatorii privați pot opta deja pentru piața liberalizată, moment în care nu mai pot reveni la piața reglementată, dar foarte puțini fac acest lucru. Temerea principală este creșterea inevitabilă a tarifelor la gazele naturale pe măsură ce actuala reglementare a tarifelor care este dificil de aliniat cu principiile recuperării costurilor ia sfârșit,¹¹⁸ și prețurile la gazele interne vor fi mai aliniate prețurilor internaționale. Guvernul are un trecut de intervenție pe piețe; în timpul crizei economice, în 2011, guvernul a introdus o interdicție temporară asupra exporturilor de gaz intern. Măsura a fost abrogată în martie 2013 ca urmare a unei proceduri de infringement lansată de Comisia Europeană.

O mare parte din sprijinul necesar pentru clienții privați pentru a înțelege mai bine o piață liberalizată ar putea fi considerată un aspect îngrijorător de protecție a consumatorilor, deoarece se va concentra pe oferirea informațiilor necesare, asigurarea transparenței și posibilitatea consumatorilor de a trece de la un furnizor la altul. Dar, în cele din urmă, tranziția reușită la o piață liberalizată va reprezenta un motiv de îngrijorare și pentru CCR, deoarece publicul și-ar putea pierde încrederea în liberalizarea pieței.

În plus, eforturile de asigurare a unei piețe funcționale, transparente pentru comercializarea gazelor au legătură cu temerile privind efectele liberalizării. Consumatorii pot beneficia mai degrabă de pe urma liberalizării pieței dacă între furnizori există o concurență care funcționează, iar ‘furnizorii clasici’ au șanse mai mici de a-și ține concurenții departe de piețele de furnizare retail. Astfel, progresul înregistrat la stabilirea unei piețe funcționale poate, de asemenea, contribui la o liberalizare reușită a pieței de retail. În mod contrar, o dorință ridicată a consumatorilor să aibă încredere în furnizori alternativi va crea stimulente pentru ca noi furnizori să concureze pe piață.

Autoritatea de reglementare din sectorul energiei electrice și gazelor este ANRE, din 2012, autoritate publică independentă conform legislației UE aplicabile.¹¹⁹ România avea în trecut două autorități independente de reglementare pentru gaze naturale și energie electrică, dar, în 2007, ANRE a preluat toate funcțiile de reglementare din ambele sectoare. Conform actualei legislații, Președintele și Vice-președinții ANRE sunt numiți de Parlament pe o perioadă de cinci ani, mandat reînnoibil o singură dată și pot fi demisi doar

pentru incompatibilitate. Toate reglementările trebuie aprobate de un Comitet de Reglementare care este format din Președinte, cei doi Vice-președinți și patru membrii numiți de Parlament. Consiliul Consultativ oferă informații altor actori implicați, inclusiv CCR, și asigură o mai mare transparență. ANRE are în prezent aproximativ 240 de angajați.

ANRE nu are o istorie îndelungată de independență și în general nu impune același respect printre actorii implicați ca o organizație independentă și profesionistă de genul CCR sau ANCOM. Anterior reformelor din 2012, președintele ANRE se afla sub coordonarea Primului Ministru. Din cauza percepției influenței politice asupra procesului decizional al ANRE, ANRE a fost ineficientă în mare parte.¹²⁰ Deși procesul de numire a fost reformat pentru a se asigura o independență sporită, unele voci au criticat primele numiri ca fiind influențate politic.¹²¹ Chiar dacă sensibilitatea politică a prețurilor la energie poate explica dorința guvernului și a Parlamentului de a menține o anumită influență asupra deciziilor ANRE și direcțiilor de politică, influența politică nu crește provocările pentru ca ANRE să dezvolte piețe de energie complet liberalizate și concurențiale.

ANRE nu are puteri de aplicare a prevederilor Legii Concurenței. Totuși, suplimentar față de menținerea siguranței în furnizare și protecția consumatorilor, ea are sarcina de a asigura piețe energetice concurențiale. Astfel, puterile CCR și ANRE se suprapun în ceea ce privește sectorul energetic. Cooperarea dintre ANRE și CCR oficializată printr-un acord de cooperare. Acordul datează din 2004 și, spre deosebire de acordul cu ANCOM, prevederile sale privind cooperarea sunt menținute la un nivel relativ general. ANRE poate informa CCR cu privire la posibilele practici anticoncurențiale pe care le depistează pe piață. ANRE va consulta CCR atunci când adoptă reglementări relevante, demers facilitat de participarea CCR la Comitetul Consultativ al ANRE. Pe de altă parte, CCR va consulta ANRE în investigații privind piețele de energie.

În practică, cooperarea dintre CCR și ANRE nu a fost întotdeauna foarte productivă. Cooperarea pare să se fi îmbunătățit recent, inclusiv la nivelul personalului, deși, de curând, CCR a demarat o anchetă conform Articolului 9 și investighează ANRE pentru adoptarea de acte care subminează concurența pe piața energiei din surse regenerabile.¹²² Dată fiind provocarea enormă cu care ANRE se confruntă, reglementarea tranziției la piețe liberalizate în următorii ani, o cooperare mai strânsă între ANRE și CCR par a fi necesară în vederea creșterii șanselor de succes a reformelor. În plus față de cooperare și schimbul

de cunoștințe pentru crearea la comun a condițiilor pentru piețe energetice mai concurențiale, sprijinul CCR poate ajuta, de asemenea, ANRE să reziste presiunii politice de menținere a rolului său ca autoritate de reglementare a prețurilor cu orientare politică.

5. Concluzii și opțiuni de politică

5.1 Puncte forte și slabe ale regimului de concurență în România

Prezenta Secțiune prezintă punctele forte și slabe ale regimului de concurență în România în lumina celor trei teme identificate mai sus: starea actuală, modificările recente și o comparație cu practicile internaționale inclusiv instrumentele relevante ale OECD. De asemenea, ea identifică domeniile în care ar trebui să se țină cont de îmbunătățirea performanței regimului de concurență.

Per total, cadrul legislativ și de reglementare al regimului de concurență din România este aliniat standardelor dezvoltate de comunitatea internațională de drept de concurență. El are rădăcini solide în legislația de concurență europeană, în standardele și practicile europene și, de asemenea, pare a fi aliniat Recomandărilor OECD relevante pentru legislația de concurență.

CCR a adoptat din ce în ce mai mult o abordare centrată pe bunăstarea consumatorului față de politica de concurență și de aplicarea legii, în linie cu evoluțiile pe plan european și internațional. Acest fapt înseamnă o atenție sporită pentru acordurile pe orizontală, mai ales trucarea licitațiilor și alte tipuri de cartel grav. De asemenea, el înseamnă îndepărtarea de la un sistem bazat în mare parte pe sesizări și apropierea de un sistem care caută să selecteze cazurile pe baza impactului potențial al acestora asupra performanței pieței.

5.1.1 Cartelurile

Sunt implementate numeroase elemente legale și instituționale pentru aplicarea legislației anti-cartel. Cartelurile sunt interzise fără echivoc, CCR are puteri efective de investigație, programul de clemență este conform standardelor europene și internaționale, amenzile pot atinge 10% din venitul anual al acuzatului, iar legea prevede sancțiuni penale individuale în cazurile de trucare de licitații și alte carteluri. CCR se concentrează pe combaterea cartelurilor. El a înființat Direcția de Achiziții Publice și are o unitate dedicată pe carteluri pentru a asigura disponibilitatea resurselor și expertizei necesare. Direcția de Achiziții se concentrează nu doar pe acuzarea cazurilor de trucare de licitații, dar și colaborează cu autoritățile care lansează proceduri de achiziție în vederea

procedurilor de achiziție. Printre alte inițiative, CCR a făcut lobby cu succes pentru introducerea unui certificat de stabilire a unei oferte independente, care poate spori elementul de descurajare și oportunitățile de aplicare a legii.

Eforturile CCR au condus la mai multe decizii de încălcare a legii în cazuri de trucare de licitații și alte carteli grave. Dar încă nu s-a înregistrat nici o reușită în programul anticartel. Mai ales, solicitările de clemență sunt în continuare rare și nu s-a adoptat nici o sentință penală în nici un caz de cartel. Este posibil ca puterile de aplicare a aspectelor penale să fi subminat aplicarea efectivă a legii anticartel, deoarece nu a existat nici o amenințare reală cu o sentință penală, chiar dacă temerile cu privire la răspunderea penală pot să fi descurajat cererile de clemență. Se urmărește o mai bună coordonare cu procurorii prin noua lege, dar este prematur să ne pronunțăm dacă aceasta va avea efecte atât în asigurarea posibililor solicitanți de clemență că administratorii lor nu vor fi acuzați penal și în încurajarea procurorilor de a deschide cazuri penale. Amenzile administrative rămân relativ scăzute și instanțele au ținut prea puțin cont de CCR atunci când s-au revizuit nivelurile amenzilor.

5.1.2 *Concentrările economice*

Controlul concentrărilor economice reprezintă un domeniu de aplicarea a legii care a dat naștere la puține controverse. Pragurile jurisdicționale se bazează pe criterii obiective. Pragurile de notificare se bazează pe veniturile părților, iar definiția unei tranzacții de concentrare economică urmează modelul UE. O reformă pragurilor de notificare a redus semnificativ numărul tranzacțiilor notificate, deși reforma datează din 2004, iar numărul mare de notificări conform procedurii simplificate pe care CCR le primește în prezent sugerează că pragurile de notificare ar mai putea fi adaptate. Încălcarile pentru ne-notificare reprezentau în trecut majoritatea deciziilor de încălcare luate de CCR, dar acestea au devenit rare în ultimii ani.

Perioadele de revizuire sunt 45 de zile pentru Faza I și cinci luni pentru investigațiile care combină Fazele I și II, în general în linie cu standardele internaționale. Actorii implicați au o percepție bună asupra capacității CCR de a gestiona notificările și analizele privind concentrările economice în mod eficace și eficient, concentrându-se rapid pe aspecte relevante și evitând solicitările de date neconcentrate, împovărătoare și întârzierile inutile. Ședințele de pre-notificare sunt disponibile pentru a discuta problemele. A fost introdusă o procedură simplificată de analiză pentru anumite tranzacții, evident lipsite de probleme, ca răspuns la o recomandare a comunității de afaceri, sugerând o

relație constructivă între CCR și ‘clienții’ săi în cadrul procedurilor de analiză a concentrărilor economice.

Numărul cazurilor de concentrări economice în care CCR intervine este limitat. Ultima decizie de interzicere datează din 1001. CCR a acceptat remedii comportamentale serioase printr-una sau mai multe hotărâri. Este prea devreme să spunem că remediile comportamentale sunt utilizate ‘frecvent’ pentru aprobarea concentrărilor problematice. Dar utilizarea lor repetată ridică îngrijorări deoarece monitorizarea presupune resurse, iar părțile pot găsi modalități de evitare a remediilor complexe.

5.1.3 *Evaluarea concurenței și advocacy-ului*

CCR deține mai multe instrumente eficace de combatere a limitării concurenței de către actorii publici. El are autoritatea de a adopta decizii de încălcarea a legii împotriva acțiunilor administrative ale instituțiilor publice și i se solicită adesea să ofere o evaluarea a impactului asupra concurenței în cadrul procesului legislativ. Deciziile de încălcare pronunțate împotriva autorităților publice nu sunt numeroase, dar ele sunt adoptate regulat, probabil suficient de des pentru a da credit CCR atunci când se implică eforturi soft de advocacy pentru a convinge o instituție să elimine o limitare a concurenței. Rolul CCR ca și avocat al concurenței în cadrul procesului legislativ a fost redus formal deoarece avizele sale cu privire la impactul asupra concurenței nu mai au caracter obligatoriu. Dar CCR continuă să fie recunoscut ca un contribuitor important la procesul legislativ, de ale cărui opinii se ține cont. Rolul CCR ar putea crește dacă și când Cancelaria va implementa inițiative legislative importante și ar permite CCR să-și utilizeze resursele într-un mod mai focalizat.

CCR a utilizat cu succes și alte instrumente de advocacy , mai puțin oficiale, țintind în mod repetat limitările din cadrul profesiilor liberale și reglementările propuse concepute pentru a limita expansiunea marilor magazine de retail și a lanțurilor de supermarketuri. Eforturile sale de advocacy sunt completate de studii de piață regulate și anchete sectoriale care au oferit adesea baza pentru o intervenție mai concentrată. Anchetele sectoriale au devenit o etapă din cadrul proiectului ambițios al CCR de a crea un index al concurenței pentru câteva sectoare economice cheie. Atunci când va fi complet și funcțional, indexul de concurență ar putea oferi CCR o ghidare suplimentară cu privire la piețele care ar trebui să devină o prioritate.

CCR se implică, într-o anumită măsură, în piețe și în inițiativele privind politicile acolo unde rolul său este mai ambiguu. El a dovedit un interes aparte

pentru piețele farmaceutice în care a consiliat guvernul cu privire la o politică de decontare mai eficientă din punct de vedere al costurilor. Există riscul ca misiunea de bază și principiile CCR, inclusiv concentrarea pe piețele care funcționează și pe recompensarea inovației să intre în conflict cu obiectivele pe termen scurt de reducere a costurilor din sistemul public de sănătate.

5.1.4 *Procesul instituțional*

CCR a devenit o autoritate respectată în România în ultimii ani, fiind devansat doar de Banca Națională. Actorii implicați apreciază independența, expertiza și profesionalismul sale. Procesul decizional este transparent și există o separare clară între procesul de investigație și cel decizional. CCR are o statistică bună de menținere a hotărârilor sale în instanță. A putut dezvolta bune relații de lucru cu alte organisme ale Guvernului, precum unele autorități de reglementare sectoriale, unități ale Procuraturii și instituții implicate în evaluarea impactului reglementărilor. În timp, Guvernul a alocat sarcini suplimentare CCR, ceea ce reprezintă un semn că acesta are încredere în calitatea activității CCR.

Președintele conduce autoritatea, dar există puține aspecte asupra cărora acesta are putere unică de decizie. Poate stabili inițiative, dar în majoritatea cazurilor el trebuie să obțină majoritatea voturilor celorlalți membri ai Plenului. Totuși, conducerea și președinții anteriori au avut priorități și obiective diferite. Continuitatea va fi un aspect important pentru a ajuta CCR să reușească în demersurile sale ambițioase de reformare.

În plus față de Direcțiile specializate precum Direcția de achiziții și Direcția de cercetare, CCR este organizat pe sectoare ale industriei. Păstrarea unei organizații divizată pe sectoare ale industriei pare o abordare rezonabilă și ar fi în linie cu organigrama multor altor autorități de concurență. Mai ales, CCR are un set de instrumente diferite pentru rezolvarea problemelor de pe piețe și este familiarizat cu piețele specifice ceea ce ar trebui să-i ușureze prioritizarea diferitelor instrumente.

Una dintre caracteristicile instituționale remarcabile ale CCR este dată de existența continuă a birourilor teritoriale în fiecare din cele 41 de județe ale României. Fiecare birou are foarte puțini angajați, dar per total, aceștia reprezintă 25% din totalul angajaților CCR. Birourile teritoriale sunt implicate în cazuri de concurență și cazuri care implică legea concurenței nelocale. Mai mulți analiști externi au ridicat în trecut problema existenței continue a birourilor teritoriale, ridicând temeri cu privire la calitatea, expertiza și

utilizarea eficientă a resurselor. Actorii implicați par a fi mai îngrijorați de faptul că birourile teritoriale nu sunt bine integrate în structurile centrale și nu ating întotdeauna aceleași standarde profesionale ca și colegii de la centru.

Întrebările cu privire la birourile teritoriale par justificate. Dintre jurisdicțiile principale, nu există nici o altă țară de aceeași dimensiune sau mai mare în care autoritatea de concurență să aibă atât de multe birouri cu așa puțini angajați. Chiar dacă nevoia de menținere a unei prezențe la nivel local este justificată, controlul asupra calității activității lor și angajamentul lor pentru proceduri eficiente și transparente sunt cu siguranță mai dificile decât dacă toți angajații ar lucra în sediul de la București. Dar, se pare că există un interes scăzut ca CCR să schimbe această stare de fapt.

Menținerea și dezvoltarea capitalului uman al CCR reprezintă un subiect esențial pentru a asigura faptul că CCR rămâne un loc de muncă atractiv și atrage profesioniștii cei mai talentați. Acest demers include re-introducerea nivelurilor salariale competitive reduse ca urmare a tăierilor de buget, dar și resurse non-financiare, cum ar fi planuri de dezvoltare personală și revizuirii ale performanței și măsuri de încurajare a colaborării informale dintre direcții.

5.1.5 *Sectoarele*

Sectoarele reglementate prezintă multe elemente comune cu sectoarele reglementate din alte țări europene. O mare parte din mediul instituțional și de reglementare este modelată după legislația UE. Concurența de pe piețele de telecomunicații pare să funcționeze suficient de bine. România beneficiază de o structură a pieței mai puțin concentrată decât alte țări, parțial din cauza faptului că firma de stat deja existentă pe piață a reacționat încet la evoluția și cererea pieței, iar concurenții și-au putut stabili o prezență semnificativă pe piață și au putut dezvolta o infrastructură alternativă. Nu a existat o separare pe verticală obligatorie, dar autoritatea de reglementare a luat măsuri pentru asigurarea separării contabile, pentru a delimita clar activitățile angro ale firmei deja existente de cele de pe piețele de retail. Sondajele regulate efectuate de către Comisia Europeană sugerează faptul că concurența pe piețele de telecomunicații este în linie cu cea din alte state membre UE.

Sectorul serviciilor poștale oferă o imagine mai amestecată. Piețele au fost complet liberalizate. Concurența din anumite sectoare precum livrările expres și serviciile de coletărie par să funcționeze bine, dar compania deja existentă domină serviciile de scrisori și indicatori de performanță recentă indică niveluri

de calitate scăzute. Aspectele sociale pot întârzia și mai mult reformarea firmei deja existente pe piață.

Autoritatea de reglementare din acest sector, responsabilă pentru piețele de telecomunicații și servicii poștale, este respectată și cooperează bine cu CCR. CCR a adoptat câteva decizii în sectoarele respective, inclusiv decizii de încălcare a legislației prin care a aplicat amenzi ridicate la doi operatori de telecomunicații și companiei de servicii poștale existentă deja pe piață. Dar rata de intervenție a CCR a fost relativ scăzută, sugerând faptul că concurența funcționează destul de bine și că autoritatea de reglementare este relativ eficientă.

În sectorul transportului feroviar, separarea structurală a fost introdusă în 1998, separând managementul infrastructurii în două entități operaționale pentru servicii de transport călători și marfă. Toate funcțiile de reglementare au rămas inițial la Ministerul Transporturilor. Recent, totuși, administrarea accesului la rețea a fost transferată Consiliului de Supraveghere a Căilor Ferate, instituție înființată în cadrul CCR, în vederea conformării cu cerințele legale de la nivel european.

Concurența a penetrat puternic sectorul transportului feroviar de marfă, acolo unde cota de piață a companiei deja existente pe piață a scăzut sub 50%. Ea aproape că nu există în cazul transportului de călători. Investițiile insuficiente în întreținerea, dezvoltarea și repararea infrastructurii reprezintă o mare dificultate și a subminat competitivitatea sectorului feroviar comparativ cu transportul rutier.

Sectorul energiei ridică probleme serioase. Structura de reglementare și cea a pieței, precum și cadrul instituțional sunt în linie cu cerințele UE. Autoritatea de reglementare este independentă. A fost introdusă separarea pe verticală în sectoarele gazelor naturale și energiei electrice, separând producția, exploatarea rețelei, distribuția și furnizarea. Dar există în continuare obstacole serioase în calea funcționării pieței.

România este în mare parte independentă pe parte de energie. Întreaga cerere internă de energie electrică și o mare parte din cererea de gaze pot fi acoperite din producția internă. Guvernul controlează majoritatea capacității de generare de energie electrică și are o prezență puternică și în piața producerii de gaze naturale. Generatoarele electrice se bazează în general pe o sursă unică de energie, ceea ce le conferă o flexibilitate redusă de reacție la evoluțiile pieței. A fost recunoscută nevoia de reorganizare, dar aceasta a fost întârziată din motive politice. Reglementarea prețurilor continuă să existe în segmente mari ale pieței

retail de gaze și energie. Deși a existat o extindere semnificativă a capacității de generare cu utilizarea de surse regenerabile de energie, există o nevoie stringentă de upgradare și reînnoire a capacităților de producție din segmente tradiționale, precum și a infrastructurii. Dar actualele reglementări de prețuri se concentrează mai mult pe menținerea prețurilor scăzute acceptabile din punct de vedere politic decât pe prețuri care să încurajeze investițiile.

Spre deosebire de alte țări din Europa, România este angajată în demersul de introducere a liberalizării complete a piețelor retail în următorii ani. Acest fapt ridică dificultăți majore. Prețurile vor trebui crescute. Acest fapt va crea mai multe oportunități de a investi în infrastructură, inclusiv în infrastructura care leagă România de piețele vecine, dar va fi neatractiv din punct de vedere politic. Autoritatea de reglementare din sector nu și-a creat în trecut o reputație de instituție puternică, independentă. Concentrarea continuă a CCR pe piețele de energie și pe reglementări eficiente pare de dorit în vederea creșterii șanselor ca consumatorii să beneficieze în cele din urmă de efectele liberalizării.

5.1.6 Elemente comparative

Economia României primește note scăzute în rapoartele internaționale de competitivitate. Evident, CCR își desfășoară activitatea într-un mediu economic dificil. Acest fapt a afectat în trecut evaluarea performanței regimului său de concurență, care a primit în general note mici în comparațiile internaționale. Dar investigația derulată pentru acest raport indică faptul că o mare parte din caracteristicile instituționale ale regimului de concurență, procesul de aplicare a legii, prioritizare, analiza de fond a cazurilor de concurență și capacitatea de a interveni împotriva limitărilor publice ale concurenței sunt astăzi în linie cu tendințele internaționale.

Comparativ cu omologii săi din CEEC, CCR vine din urmă și a reușit să recupereze. Reformele recente au plasat CCR pe o cale unde poate compara munca depusă de unele regimuri de concurență CEEC cu impactul obținut. Unele dintre problemele cu care are de-a face sunt comparabile cu cele din alte jurisdicții CEEC, precum dificultatea de a face programul de clemență să funcționeze astfel încât el să devină piatra de temelie pentru o aplicare agresivă a legislației anticartel. La alte aspecte, CCR a depășit în eforturile sale alte jurisdicții CEEC, precum concentrarea pe cartelurile din achiziții publice, rolul său în evaluarea impactului legislației viitoare asupra concurenței la momentul elaborării actelor normative, și interesul în analize *ex post* ale hotărârilor anterioare. Transparența procesului de investigație și separarea investigației de

procesul decizional reprezintă caracteristici solide ale sistemului, de asemenea prin comparație cu alte jurisdicții.

5.2 *Capacitatea de schimbare*

Evaluarea actuală este rezultatul unor schimbări semnificative și a eforturilor depuse în regimul de concurență românească în ultimii cinci până la zece ani. După căderea regimului comunist, nu numai evoluțiile în plan politic și economic, dar, de asemenea, și dezvoltarea în planul regimului de concurență din România au rămas în urma evoluțiilor din alte CEEC. Legislația în domeniul concurenței a fost de la început orientată după normele și practicile de aplicare europene, dar sistemul era lipsit de coerență, de expertiză, precum și de obiective clare.

Raportul din 2011 al Băncii Mondiale menționase deja disponibilitatea CCR de a se reforma și de a își îmbunătăți performanța, iar tendința a continuat cu siguranță de atunci. CCR s-a concentrat pe lupta împotriva cartelurilor și împotriva trucării licitațiilor, a consolidat capacitatea sa în analiza economică prin crearea grupului economic șef, s-a îndepărtat de rolul unui sistem care în mare parte doar reacționa la plângeri, și a promovat cu succes evaluarea impactului competitiv, ca parte din procesul de evaluare a impactului de reglementare general. Reformele interne au avut ca scop o mai bună stabilire a priorităților și o îmbunătățire în luarea deciziilor, inclusiv utilizarea de paneluri de evaluare tip peer review, înainte ca o decizie propusă să fie prezentată Consiliului, iar CCR a început să se implice în recenzii *ex post* privind unele dintre deciziile sale. De asemenea, a început să sprijine prin încercări sistematice edificarea capacității de cercetare academică, care, pe termen lung, poate contribui la o mai bună analiză a legislației și politicilor în domeniul concurenței.

În cursul acestor reforme, CCR a arătat o mare disponibilitate de a adopta standardele și practicile europene și internaționale, și a dovedit și capacitatea de absorbție necesară. Ca și alte state membre ale UE, acesta a beneficiat de cooperarea în interiorul ECN și de modelele și standardele elaborate de către toți membrii ECN. De exemplu, în fond, prevederile legii concurenței au fost aliniate din ce în ce mai mult cu legislația UE în domeniul concurenței, programul de clemență se bazează pe modelul de ECN, iar procedura de "conciliere" care a fost implementată recent urmează în multe privințe, abordarea Comisiei Europene cu privire la soluționările în cazul cartelurilor. CCR a adoptat, de asemenea, standarde internaționale promovate de către OCDE și ICN. Consiliul utilizează intens, de exemplu, ghidul cu privire la

trucarea licitațiilor al OECD și a adoptat prevederea tip waiver a ICN pentru investigațiile concentrărilor economice. Multe dintre reformele interne care sunt în prezent în curs de derulare sunt rezultatul consilierii CCR primite în Raportul Băncii Mondiale din 2011.

Dar recuperarea pe atât de multe fronturi și încorporarea practicilor internaționale și recomandărilor făcute de către recenzori din afară generează în sine noi provocări. Este nevoie de acțiune și progres simultan pe mai multe fronturi. Livrarea cu privire la toate aspectele este dificilă, și, chiar dacă sunt implementate reforme, ele nu vor schimba rezultatele din piață peste noapte. În multe cazuri, reformele sunt în curs de desfășurare și trebuie finalizate înainte să se vadă rezultatele. De exemplu, cooperarea cu procurorii a fost non-sistematică și trebuie reevaluată după reformele legislative recente care afectează urmărirea penală în cazul cartelurilor. CCR a primit câteva indicii despre potențiale carteli de achiziții publice, dar nu este clar dacă activitățile de informare au schimbat într-adevăr practicile de achiziții în România. Focusul CCR pe sectoare economice cheie este important, dar nu a deschis încă drumul pentru o politică mai pro-activă de aplicare a legii în unele dintre piețele relevante. CCR are o politică de prioritizare internă, dar aceasta nu a fost încă aplicată în mod riguros și, prin urmare, a avut un impact limitat. Mai multe inițiative privind managementul resurselor umane sunt în curs, dar puține au început să provoace o diferență sesizabilă pentru personal.

5.3 Opțiuni ce trebuie analizate privind politicile

- *România și CCR ar trebui să asigure continuitatea și implementarea sistematică a reformelor regimului de concurență în viitor.*

Principala recomandare ce trebuie luată în considerare de către România și CCR este asigurarea continuității și implementării sistematice a reformelor regimului de concurență. Măsuri de eficientizare a instrumentelor de investigare, cum ar fi programe de clemență care să lucreze mai eficient, să se concentreze mai tare pe sectoare economice cheie, pentru a gestiona mai sistematic utilizarea cea mai eficientă a pachetului de instrumente pe care CCR îl are pentru a îmbunătăți performanța de piață, și îmbunătățirea expertizei interne, precum și consolidarea resurselor umane, pot avea efecte doar în cazul în care sunt urmărite în mod constant pe o perioadă mai lungă de timp. În multe cazuri, cadrul pentru urmărirea acestor obiective a fost pus în aplicare, dar rezultatele se vor vedea numai dacă măsurile individuale primesc în continuare atenția necesară, cu un accent special pe implementarea și livrarea în practică.

- *Cu privire la aplicarea legislației anticartel, o colaborarea bună și mai sistematică cu procurorii pare să fie obiectivul prioritar.*

Legea Concurenței prevede răspunderea penală pentru anumite persoane implicate în activități de cartel. Dar ceea ce ar putea fi o potențială armă puternică în lupta CCR împotriva cartelurilor este, pentru moment, reținerea în cazul anumitor cereri de clemență, deoarece programul administrativ de clemență al CCR și de imunitate la urmărirea penală nu sunt armonizate. În același timp, condamnările penale nu s-au materializat încă. CCR are o relație de lucru bună cu DIICOT, o parte din Procuratură care se ocupă de urmărirea penală a crimei organizate și a terorismului, iar cele două instituții lucrează la un protocol pentru o mai bună coordonare a situațiilor de clemență administrativă și imunitate penală. DIICOT se concentrează mai mult pe fraudă organizată în legătură cu achizițiile publice; orice altă activitate de cartel este obiectul urmăririi penale de către alte părți ale Procuraturii iar relația de lucru a CCR cu acestea este mult mai puțin dezvoltată. Ar trebui luate în considerare măsuri suplimentare în această direcție pentru a înțelege ce fel de cazuri de cartel ar fi dispuși să deschidă procurorii și a face eforturi pentru a armoniza programele de clemență și imunitate.

Eforturi suplimentare pentru a asigura că amenzile mai mari se păstrează în timpul procesului de apel, pot fi, de asemenea, necesare. Dorința instanțelor să substituie propria judecată unei amenzi "adecvate" celei impuse de CCR este, desigur, un fenomen dincolo de influența directă a CCR. Și instanțele românești nu sunt singurele, din acest punct de vedere. CCR ar putea contribui la menținerea unui nivel ridicat al amenzilor pe parcursul procesului de apel prin creșterea nivelului amenzilor în deciziile sale inițiale, explicând amenzile într-o manieră mai obiectivă, transparent, și în mod coerent, și susținându-le prin compararea cu rezultatele la care s-a ajuns în procese anterioare.

- *În ceea ce privește concentrările economice, se recomandă evaluarea personalizării pragurilor de notificare precum și efectuarea unei analize ex post privind eficiența măsurilor corective.*

În ceea ce privește **concentrările economice**, ultima revizuire a pragurilor de notificare a avut loc în anul 2004. După zece ani, ar fi recomandabil să se examineze datele de la notificările anterioare, pentru a evalua dacă pragurile de notificare pot fi personalizate fără a risca o situație în care costurile concentrărilor economice anticoncurențiale care scapă de notificare să fie mai mari decât economia de costuri. Creșterea pragurilor de notificare, cu

posibilitatea de a analiza, în anumite circumstanțe, concentrări economice care nu trebuie notificate obligatoriu, ar putea fi o modalitate de a asigura că CCR poate examina tranzacții mai mici, cu efecte anticoncurențiale posibile.

În ceea ce privește aplicarea concentrării economice, utilizarea de remedii comportamentale ar trebui supravegheată, deoarece au existat mai multe cazuri recente în care CCR aprobaseră concentrări economice potențial problematice după acceptarea unor remedii complexe. După o anumită perioadă de timp, se recomandă o analiză a efectelor acestor remedii astfel încât să se ia decizii în cunoștință de cauză în cazuri viitoare.

- *Independența CCR ar trebui protejată în mod riguros. Anumite aspecte legate de structura organizatorică a CCR ar trebui revizuite și o atenție sporită ar trebui dedicată menținerii și dezvoltării resurselor umane. Competențele de implementare ale CCR în domeniul legislației privind concurența neloială ar trebui reexaminat pentru a se asigura că mandatul CCR rămâne în mod clar axat pe obiective de bunăstare a consumatorilor.*

În ceea ce privește **caracteristicile instituționale** ale CCR, percepția actuală pe piață prin care CCR poate adopta toate deciziile fără influență politică trebuie să fie protejată în mod riguros. Unele părți interesate și-au exprimat îngrijorarea cu privire la calificarea inegală a membrilor Consiliului Concurenței. Noua procedură de numire, care implică un Consiliu Consultativ nou înființat oferă oportunitatea de a reacționa la aceste preocupări. Recent a fost introdus un nou proces de numire pentru autoritatea de reglementare în domeniul energiei pentru a asigura o mai mare independență, dar procesul a fost criticat pentru că primele numiri păreau să se concentreze mai mult pe conexiuni politice ale numiților decât pe calificările acestora, subminând astfel credibilitatea autorității de reglementare. Acest lucru subliniază importanța noului proces de numire al CCR și necesitatea de a asigura că, de fapt, persoanele cu înaltă calificare se vor alătura conducerii CCR.

România și CCR ar trebui să ia în considerare, de asemenea, revizuirea actualei structuri organizaționale. Observatorii externi au subliniat în mod repetat că CCR și-ar putea îmbunătăți performanța în cazul în care ar privi cu o mai mare flexibilitate posibilele reforme privind birourile sale teritoriale. Probabil că fuzionarea birourilor regionale mai mici, în câteva grupuri mai mari, mai funcționale, ar putea fi un pas rezonabil în acest sens. În general, ar fi de preferat ca CCR să mute resursele de la birourile teritoriale la sediul central.

Aceasta ar putea include, de exemplu, decizia de a nu mai reînnoi anumite poziții în birourile teritoriale și utilizarea resurselor financiare pentru a crea un sistem mai flexibil, cu o schemă salarială competitivă în sediul central București.

Pare, de asemenea, recomandabilă revizuirea competențelor de aplicare a legii ale CCR pe care le-a obținut recent în domeniul dreptului concurenței neloiiale. Obiectivele politicii în domeniul dreptului concurenței neloiiale par uneori în contradicție cu misiunea CCR de a crește bunăstarea consumatorilor. Iar numărul mare de cazuri de concurență neloiială ar putea devia resursele de la misiunea de bază a CCR. În același timp, competențele de aplicare în domeniul dreptului concurenței neloiiale care se concentrează pe înșelăciune și, prin urmare, au un impact mai direct asupra bunei funcționări a piețelor ar trebui să rămână în sarcina altor autorități publice. O alocare mai sistematică, coerentă a sarcinilor ar putea fi spre beneficiul CCR.

Menținerea și dezvoltarea continuă a resurselor umane ale CCR merită atenție sporită. Nivelurile salariale sunt un motiv de îngrijorare după ce reformele bugetare au dus la reduceri la nivelul întregii administrații. Mai ales că, personalul cel mai bine calificat al CCR are opțiuni în sectorul privat, iar oferirea unui sistem de salarizare relativ competitiv cât mai repede posibil, în lumina consolidării bugetare va fi importantă pentru păstrarea personalului de bază. O opțiune ar putea fi oferirea unei puteri sporite președintelui pentru a determina nivelurile salariale individuale, care ar putea servi, de asemenea, ca o recompensă importantă și un bun mecanism de stimulare. Dar, în cele din urmă, CCR nu va fi niciodată capabil să alinieze cu salariile din sectorul privat. Va păstra personal în cazul în care reușește să fie un angajator, care recunoaște și răsplătește munca de calitate și oferă un mediu de lucru interesant și stimulat. Instrumente non-financiare de încurajare și motivare a personalului trebuie puse de asemenea în aplicare. Acestea sunt în prezent parte din planurile mai ample de reformă, dar nu au primit încă atenția necesară, astfel încât să înceapă să facă o diferență sesizabilă pentru personal.

- CCR ar trebui să se concentreze cu precădere asupra piețelor de energie electrică și gaze naturale și să își consolideze expertiza prin construirea unei relații de lucru pozitive cu ANRE.

Pe partea **de reglementare**, cea mai mare preocupare este sectorul energetic. Se recomandă un accent continuat pe piețele de energie electrică și de gaze naturale, inclusiv măsuri de consolidare a know-how-ului și expertizei

necesare în cadrul CCR. Construirea unei relații de lucru pozitive și productive cu ANRE va fi esențială pentru procesul de liberalizare. CCR poate fi în măsură să sprijine ANRE în formularea propunerilor privind politicile și reglementările menite să pună capăt reglementării prețurilor, și va trebui să utilizeze competențele sale de aplicare pentru a preveni comportamente care ar putea submina dezvoltarea unor piețe energetice competitive, din partea unor companii private.

Note

- 1 Sursa: Eurostat.
- 2 Sursa: Eurostat. Ajutor de stat în afara crizei fără căile ferate.
- 3 World Bank, Romania: Boosting Competitiveness – Why and How, Presentation of 1 November 2012 (on file with the OECD).
- 4 Word Bank, Functional Review of the Competition Council (2011).
- 5 <http://www.transparency.org/cpi2013/results>
- 6 See most recently: European Commission Report to the European Parliament and the Council: On Progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism, COM(2013)47 final, 30 January 2013.
- 7 Procurement cartels are considered restrictive agreements according to Article 5(f) of the Competition Law and are subject to administrative sanctions. Only criminal sanctions are provided for in a separate law.
- 8 In addition, Article 4(2) authorises the imposition of prices in sectors where competition is substantially excluded by law or the existence of a natural monopoly.
- 9 Commission Notice on agreements of minor importance which do not appreciably restrict competition under Article 81(1) of the Treaty establishing the European Community (*de minimis*), O.J. C C 368/13 (2001).
- 10 Case C-67/96 *Albany International BV*, 1999 ECR I-5751 (ECJ holding that agreements to pursue the improvement of employment and working conditions may fall outside Article 101).
- 11 Law 187/2012.
- 12 Recommendation on Fighting Bid Rigging in Public Procurement, [C\(2012\)115](#); Recommendation Concerning Effective Action against Hard Core Cartels, [C\(98\)35/FINAL](#) (Also available at <http://www.oecd.org/daf/competition/recommendations.htm>).
- 13 Decision 317/2003.
- 14 Decision 270/2004.

- 15 Hotărârea 102/2005.
- 16 Decizia 94/ 2005 Carpacement
- 17 Joined Cases C-89/95 *et al.*, Ahlstrom v. Commission, 1993 ECR I-1307.
- 18 Hotărârea 24/2010, Service-uri auto.
- 19 Instrucțiuni din 21 August 2009, privind condițiile și criteriile pe baza cărora politicile de credit sunt aplicate în conformitate cu articolul 51, paragraful 2, din Legea Concurenței, nr. 21/1996
- 20 Ca și în alte state europene, prumul de clemență acoperă nu doar primul solicitant (solicitantul de imunitate), dar și solicitanții ulteriori care pot beneficia de reducerea amenzilor dacă furnizează probe valoroase cu privire la comportamentul ilegal.
- 21 Instrucțiuni din 2 septembrie 2010 privind individualizarea sancțiunilor aplicate pentru a pedepsi infracțiunile descrise la articolele 50 și [50] din Legea concurenței nr 21/1996, Instrucțiuni din 2 septembrie 2010 privind individualizarea sancțiunilor aplicabile pentru a pedepsi infracțiunile prevăzute în articolul 51 din Legea concurenței nr 21/1996, cu modificările ulterioare.
- 22 Normele de aplicare din 6.12.2011 pentru modificarea și completarea Normelor de aplicare cu privire la individualizarea sancțiunilor aplicabile pentru încălcările prevederilor Articolul 51 din Legea Concurenței nr. 21/1996, Articolul I(6)(9)-(10).
- 23 A se vedea de asemenea *supra*, paragraful 10.
- 24 OECD, Linii directoare pentru combaterea trucării licitațiilor în domeniul achizițiilor publice, disponibile la <http://www.oecd.org/daf/competition/guidelinesforfightingbidrigginginpublicprocurement.htm>
- 25 Decizia 71/2012, Condmag și Insept; Decizia 72/2012, TMUCB & Moldocor
- 26 Hotărârea 93/2011, Spitalul Clinic de Urgență Cluj.
- 27 Decizia 71/2012, Condmag și Insept; Decizia 72/2012, TMUCB & Moldocor
- 28 Protocolul nr. 13924/2011.

- 29 Decizia 47/2010, Servicii Contabilitate.
- 30 Decizia 24/2010, Servicii Reparații Auto.
- 31 Hotărârea 58/2012, Bailiffs.
- 32 Decizia 224/2005, Wrigley.
- 33 Decizia 18/2011, Interfruct.
- 34 Decizia 48/2011, Zarah Moden.
- 35 Deciziile 51/2011, 52/2011, and 98/2001.
- 36 Deciziile 21-23/2012, Orange, Vodafone, Cosmote; Decizia 65/2012, Fornetti.
- 37 Decizia 19/2013, Relad/Roche. Spre deosebire de cazurile anterioare, plângerea s-a concentrat pe Articolul 6 din Legea Concurenței și Articolul 102 TFEU și nu pe acordul posibil restrictiv, dar abordarea CCR în acest caz se aplică indiferent care este norma relevantă.
- 38 Curtea de Apel București, Cazul 3147/2/2005, *S.C. Kronospan Sepal S.A. v. RCC*, Înalta Curte de Casație și Justiție, *S.C. Kronospan Sepal S.A. v. RCC*, Decizia din 19 mai 2010.
- 39 Cazul 52/2010, Poșta Română.
- 40 Pentru o analiză critică, vezi Russel Pittman, Prețurile interne ridicate care finanțează exportul la prețuri mici în conformitate cu Legea Concurenței din România, în: *RCC, Sondaj Concurență - Studii, Cercetări și analize legate de concurența economică nr 2/2010*, la p.. 63.
- 41 Hotărârea 237/2006, UPC. A fost pronunțată hotărârea opusă în urma apelului, dar hotărârea a fost susținută de Înalta Curte de Casație, Speța 171/2/2007, UPC v. RCC.
- 42 Decizia 119/2006, CFR Marfa.
- 43 Cazul 4087/2/2011, Vodafone v. RCC; Case 4209/2/2011, Orange v. RCC.
- 44 Banca Mondială, Revizuire Funcțională 17.
- 45 Decizia 299/2004, OMV / Petrom. Nu a existat, de asemenea, decât o suprapunere directă foarte mică între părți, doar câteva benzinării în cauză și nu a afectat rezultatul cazului.

- 46 Decizia 20/2011, Fresenius.
- 47 Hotărârea 10/2011, Sensiblu.
- 48 Decizia 17/2010, Romtelecom/Newcom.
- 49 Recomandare OECD cu privire la Analiza Concentrărilor Economice, [C\(2005\)34](http://www.oecd.org/daf/competition/oecdrecommendationonmergerreview.htm) (disponibilă la: <http://www.oecd.org/daf/competition/oecdrecommendationonmergerreview.htm>).
- 50 Regulamentul (CE) nr 139/2004 privind controlul concentrărilor economice între întreprinderi, JO L 2004/1 (2004).
- 51 Statutul exprimă praguri în Euro.
- 52 Decizia 299/2004, OMV/Petrom; Decizia 113/2005, Azomureș.
- 53 Decizia 19/2007, Bunge Romania.
- 54 Decizia 31/2007, Kronospan.
- 55 Decizia 19 & 20/2011, Fresenius.
- 56 Decizia 10/2001, Sensiblu.
- 57 Hotărârea 32/2013, Auchan.
- 58 CCR, Mediul concurențial românesc – Evoluții în sectoarele esențiale (2011), pp. 19-40.
- 59 Hotărârea 62/2012.
- 60 Consiliul Concurenței, Ordinul Președintelui nr. 921/2012.
- 61 Hotărârea 93/2011, Spitalul Clinic de Urgență Cluj.
- 62 Hotărârea 58/2009, Servicii de management al deșeurilor, Primăria București.
- 63 Hotărârea de guvern nr. 561 din 10.05. 2009, de aprobare a Regulamentului cu privire la procedurile la nivel de Guvern, pentru elaborarea, avizarea și transmiterea de propuneri de politică sau propuneri legislative, în vederea adoptării/aprobării.
- 64 Recomandare cu privire la evaluarea concurenței ([C\(2009\)130](#)), disponibilă la

<http://www.oecd.org/daf/competition/oecdrecommendationoncompetitionassessment.htm>

- 65 Setul de instrumente OECD de evaluare a concurenței, disponibil la
<http://www.oecd.org/daf/competition/assessment-toolkit.htm>
- 66 CCR, Consiliul Concurenței a efectuat o investigație sectorială cu privire la
piața construcțiilor de drumuri și autostrăzi, comunicat de presă, august 2013.
- 67 Banca Mondială, Analiza funcțională 20.
- 68 Hotărârile 1 & 2/2011, Vodafone și Orange.
- 69 Norme de aplicare din 28.12.2010 cu privire la condițiile, termenii și
procedurile de acceptare și evaluare a angajamentelor, în cazul practicilor
anticoncurențiale, modificate în 2012.
- 70 Notificarea Comisiei cu privire la cele mai bune practici de derulare a
procedurilor privind Articolele 101 și 102 TFEU, O.J. C 308/6 (2011).
- 71 Hotărârea 13/2011, Federația Română de Fotbal/Liga Profesionistă de Fotbal;
Hotărârile 21-24/2012, Orange *et al.*
- 72 Hotărârea 13/2011, Federația Română de Fotbal/Liga Profesionistă de Fotbal.
- 73 Banca Mondială, Analiza funcțională 16.
- 74 CCR, Evoluția concurenței în sectoarele esențiale (2012) (cu accent pe
serviciile bancare, telecomunicații, transportul feroviar, energia electrică,
comerțul cu alimente și asigurări); CCR, Evoluția concurenței în sectoarele
esențiale (2013) (cu accent pe profesiile liberale, serviciile bancare, gaz,
comerțul cu alimente și industria auto).
- 75 O prezentare mai oficială a Indicelui agregat al presiunii concurențiale este
inclusă în Raportul CCR - Evoluția concurenței în sectoarele esențiale
(2013), Capitolul 2.
- 76 Hotărârea 35/2009, Cosmote/Telemobil.
- 77 O prezentare mai detaliată a exercițiului de analiză poate fi regăsită în
raportul OECD – Evaluările impactului deciziilor de concentrare economică
([DAF/COMP\(2011\)2](http://www.oecd.org/daf/competition/Impact%20evaluationofmergerdecisions2011.pdf)), transmis de România, p. 131, disponibil la
[http://www.oecd.org/daf/competition/Impact
evaluationofmergerdecisions2011.pdf](http://www.oecd.org/daf/competition/Impact%20evaluationofmergerdecisions2011.pdf).
- 78 Hotărârea 46/2010, Lidl/Plus.

- 79 Vezi CCR, Raportul Mediul concurențial românesc – Evoluții în sectoarele esențiale (2011) 19-39 (abordează reglementările și impactul acestora asupra refinanțării creditelor personale).
- 80 Speța 4078/2/2011, Vodafone v. CCR; Speța 4209/2/2011, Orange v. CCR.
- 81 CCR, Consiliul Concurenței a amendat patru companii pentru trucarea licitațiilor organizate de Ministerul Apărării, comunicat de presă, 17.12.2013.
- 82 Directiva pentru un cadru comun de reglementare a rețelelor și serviciilor de comunicații electronice (Directivă Cadru), O.J. L 108/33 (2002), și modificările ulterioare. Pentru o listă a altor directive relevante, vezi lista legislației aplicabile din domeniul telecomunicațiilor compilată de Comisia Europeană, <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/telecoms-rules>. Implementarea completă a tuturor regulilor continuă să reprezinte o problemă. Vezi Comisia Europeană, Piața internă a energiei: Comisia trimite România în instanță pentru transpunerea incompletă a legislației UE, comunicat de presă IP/13/260, 21.03.2013.
- 83 BEREC reprezintă Organismul Autorităților de Reglementare în domeniul Comunicațiile Electronice. Vezi <http://bereg.europa.eu/>
- 84 Sursa: Comisia Europeană (5.03.2013).
- 85 ANCOM, Piața Comunicațiilor Electronice din România (2012).
- 86 Hotărârea 17/2010, Romtelecom/Newcom.
- 87 Legea 154/2012.
- 88 ANCOM, Raportul anul 2012, pp. 11-12.
- 89 Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 22/2009 pentru înființarea Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații, aprobată de Legea nr. 113/2010, cu modificările și completările ulterioare, Articolul 4(2)(a).
- 90 Id., Articolul 4(1).
- 91 Consiliul Concurenței & Autoritatea Națională pentru Administrare și Reglementare în Telecomunicații, Protocol de cooperare (2009).
- 92 Vezi și ANCOM, Raportul anual 2012, pp. 15-19.

- 93 Directiva 2008/6/EC, de modificare a Directivei 97/67/CE cu privire la realizarea integrală a pieței interne a serviciilor poștale ale Comunității, O.J. L 52/3 (2008).
- 94 Copenhagen Economics, Pricing Behaviour of Postal Operators (2012), la pp. 77-78. Raportul indică faptul că în România a existat o îmbunătățire relativă, deoarece în perioada analizată salariile au crescut mai mult decât tarifele pentru serviciile de livrare de scrisori.
- 95 WIK Consult & Jim Campbell, Main developments in the postal sector (2010–2013), Country Reports (2013), la p. 105.
- 96 ANCOM, ANCOM Propune numirea *ex officio* a Companiei Naționale Poșta Română ca furnizor universal de servicii, comunicat de presă, 29.11.2013.
- 97 ANCOM, Raportul anual 2012, la 101.
- 98 Hotărârea 52/2010, Poșta Română.
- 99 Directiva 2012/34/EU privind instituirea spațiului feroviar unic european, O.J. L XX. Pentru o listă a altor directive relevante, vezi lista de legi cu privire la domeniul feroviar compilată de Comisia Europeană, http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2008_en.htm.
- 100 Hotărârea 119/2006, CFR Marfă.
- 101 Consiliul Concurenței din România & Centrul Român pentru Politici Economice, Provocările Pieței Unice și Concurența în Sectoarele Sensibile (2010), la p. 172.
- 102 Directiva 2009/72/EC privind normele comune pentru piața internă a energiei electrice, O.J. L 211/55 (2009); Directiva 2009/73/EC privind normele comune pentru piața internă în sectorul gazelor naturale, O.J. L 211/94 (2009). Pentru o listă a altor directive relevante, vezi lista de legi cu privire la domeniul energiei compilată de Comisia Europeană, http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/legislation/legislation_en.htm
- 103 CEER reprezintă Consiliul Autorităților Europene de Reglementare în Domeniul Energiei. Vezi http://www.ceer.eu/portal/page/portal/EER_HOME. ACER reprezintă Agenția pentru Cooperare a Autorităților Europene de Reglementare în Domeniul Energiei. Vezi <http://www.acer.europa.eu/Pages/ACER.aspx>
- 104 ANRE, Raport cu privire la rezultatele monitorizării pieței energiei electrice din România, aprilie 2013. Cotele de piață se bazează pe capacitate instalată.

- 105 CCR, Concurența în sectoarele ,, (2012), la p. 15.
- 106 Expertforum, Autoritatea Națională pentru Reglementare în domeniul
Energiei (ANRE), A treia evaluare (2012), la p. 4.
- 107 ANRE, Raport cu privire la rezultatele monitorizării pieței energiei electrice
din România, aprilie 2013.
- 108 OPCOM, Cehia, Slovacia, Ungaria, România și Polonia au semnat un
Protocol de Cooperare cu scopul extinderii CZ SK HU Market Coupling spre
România și Polonia, comunicat de presă, 17.07.2013.
- 109 Comisia Europeană, Raport de țară - România (2013), disponibil la
http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/internal_market_en.htm
- 110 CCR, Consiliul Concurenței a transmis Comisiei Europene informații pe baza
cărora au fost deschise investigații cu privire la contractele încheiate de
Hidroelectrică, comunicat de presă, aprilie 2012.
- 111 Legea 123/2012.
- 112 ANRE, Raport cu privire la rezultatele monitorizării pieței energiei electrice
din România, aprilie 2013.
- 113 ANRE, Raport cu privire la rezultatele monitorizării pieței energiei electrice
din România, aprilie 2013.
- 114 Expertforum, Autoritatea Națională pentru Reglementare în domeniul
Energiei (ANRE), A treia evaluare (2012), la pp. 22-23.
- 115 Programul propus pentru liberalizare vizează o creștere graduală a
procentului clienților privați deserviți în segmentul concurențial. Vezi
ACER/CEER, Raportul anual cu privire la monitorizarea piețelor interne de
energie electrică și gaze (2012), la p. 202.
- 116 Sursa: Eurostat. Diferențele devin mai puțin dramatice atunci când se fac
comparații pe baza puterii de cumpărare, dar chiar și atunci România
continuă să aibă unul dintre cele mai mici prețuri la gaze din Europa.
- 117 Comisia Europeană a inițiat un caz împotriva României pentru neasigurarea a
accesului transparent al terților la rețelele de distribuție de gaze, dar se pare
că a trecut țara pe o 'listă de urmărit', în așteptarea eforturilor de conformare
la cerințele legislative ale UE.
- 118 Vezi ACER/CEER, Raportul anual cu privire la monitorizarea piețelor
interne de energie electrică și gaze (2012), la p. 147.

- ¹¹⁹ Legea 160/2012.
- ¹²⁰ Banca Mondială, Analiza funcțională 26.
- ¹²¹ Expertforum, Autoritatea Națională pentru Reglementare în domeniul Energiei (ANRE), A treia evaluare la p. 9.
- ¹²² Cazul a fost deschis în octombrie 2013.

BIBLIOGRAFIE

- ACER/CEER, Raportul anual cu privire la monitorizarea piețelor interne de energie electrică și gaze (2012)
- ANCOM, Raportul anual 2012
- ANCOM, Piața comunicațiilor electronice din România (2012)
- ANRE, Raportul cu privire la rezultatele monitorizării pieței românești de energie electrică, aprilie 2013
- Birsan, Maria & Anuta Buiga, Investițiile străine directe în România, Evoluție și tipuri principale de firme mari în sectorul producției, lucrare trimisă la Forumul Mondial al OECD pe probleme de Investiții Internaționale, martie 27-18, 2008, disponibil la www.oecd.org/investment/globalforum/40401008.pdf
- Constantin, Cristinel, Coordonate ale pieței serviciilor poștale în România, X Management & Marketing 261 (2012)
- Copenhagen Economics, Pricing Behaviour of Postal Operators (2012)
- European Commission Report to the European Parliament and the Council: On Progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism, COM(2013)47 final
- Expertforum, Autoritatea Națională pentru Reglementare în domeniul Energiei (ANRE), A treia evaluare (2012)
- KPMG, Prezentare a sectorului energiei electrice din România: oportunități de dezvoltare și investiții (2012)
- OECD, Raportul anual privind Evoluția Politicilor de Concurență în România 2007, DAF/COMP(2008)14
- OECD, Raportul anual privind Evoluția Politicilor de Concurență în România 2008, DAF/COMP(2009)18

- OECD, Raportul anual privind Evoluția Politicilor de Concurență în România 2009, DAF/COMP(2010)19, disponibil la www.oecd.org/daf/competition/annualreportsbycompetitionagencies.htm
- OECD, Raportul anual privind Evoluția Politicilor de Concurență în România 2010, DAF/COMP/AR(2011)20, disponibil la www.oecd.org/daf/competition/annualreportsbycompetitionagencies.htm
- OECD, Raportul anual privind Evoluția Politicilor de Concurență în România 2011, DAF/COMP/AR(2012)13, disponibil la www.oecd.org/daf/competition/annualreportsbycompetitionagencies.htm
- OECD, Raportul anual privind Evoluția Politicilor de Concurență în România 2012, DAF/COMP/AR(2013)23, disponibil la www.oecd.org/daf/competition/annualreportsbycompetitionagencies.htm
- OECD, Definiția tranzacției în scopul analizei controlului concentrărilor economice, raport transmis de România, p. 149 (2013), disponibil la www.oecd.org/daf/competition/Merger-control-review-2013.pdf.
- OECD, Probele economice în analiza concentrărilor economice, raport transmis de România, p. 269 (2011), disponibil la www.oecd.org/daf/competition/EconomicEvidenceInMergerAnalysis2011.pdf
- OECD, Masă rotundă pe tema Concurenței și Reglementărilor în Profesiile de Auditor și cele asociate, raport transmis de România, p.223 (2009), disponibil la www.oecd.org/daf/competition/sectors/44762253.pdf
- OECD, Masă rotundă pe tema Evaluarea impactului deciziilor de concentrare economică, raport transmis de România, p. 131 (2011), disponibil la www.oecd.org/daf/competition/Impactevaluationofmergerdecisions2011.pdf
- OECD, Masă rotundă pe tema Evoluții în domeniul feroviar New Developments in the Rail Industry (raport transmis de România) (urmează)
- OECD, Masă rotundă pe tema Remedii în cazuri de concentrări economice, raport transmis de România, p. 255 (2011), available at www.oecd.org/daf/competition/RemediesinMergerCases2011.pdf

-
- OECD, Masă rotundă pe tema Apărarea comportamentului reglementat, The raport transmis de România, p. 209 (2011), disponibil la www.oecd.org/daf/competition/mergers/48606639.pdf
- OECD, Masă rotundă pe tema Divulgarea de informații cu efecte anticoncurențiale, raport transmis de România, p. 199 (2012), disponibil la [www.oecd.org/daf/competition/Unilateral disclosureofinformation2012.pdf](http://www.oecd.org/daf/competition/Unilateral%20disclosureofinformation2012.pdf)
- Consiliul Concurenței România, Raport anual 2001
- Consiliul Concurenței România, Raport anual 2003
- Consiliul Concurenței România, Raport anual 2004
- Consiliul Concurenței România, Sondaj asupra concurenței – Studii, cercetări și analize cu privire la concurența în economie nr. 2/2010
- Consiliul Concurenței din România & Centrul Român pentru Politici Economice, Provocările Pieței Unice și Concurența în Sectoarele Sensibile (2010)
- Consiliul Concurenței România, Mediul concurențial românesc - Evoluții în sectoarele esențiale (2011)
- Consiliul Concurenței România, Mediul concurențial românesc - Evoluții în sectoarele esențiale (2012)
- Consiliul Concurenței România, Mediul concurențial românesc - Evoluții în sectoarele esențiale (2013)
- Transparency International, Corruption Perceptions Index 2013
- WIK Consult & Jim Campbell, Principalele evoluții în sectorul poștal (2010–2013), Rapoarte de țară (2013)
- Banca Mondială, Analiza funcțională a Consiliului Concurenței (2011)