



PLENUL CONSILIULUI CONCURENȚEI



Republica Moldova, MD-2001, Chișinău, str. Alecu Russo, 1
E-mail: office@competition.md; www.competition.md

DECIZIE

mun. Chișinău

din 28.10.2024

Nr. APD – 36

Plenul Consiliului Concurenței,

În baza:

- Legii concurenței nr. 183/2012
- Codului administrativ nr. 116/2018 al Republicii Moldova
- Hotărârii Parlamentului nr. 33/2022 privind numirea în funcție a unui membru și președinte a Plenului Consiliului Concurenței
- Hotărârii Parlamentului nr. 380/2023 privind numirea în funcția de vicepreședinte al Plenului Consiliului Concurenței
- Hotărârii Parlamentului nr. 381/2023 privind numirea în funcția de membru al Plenului Consiliului Concurenței
- Hotărârii Parlamentului nr. 210/2024 privind numirea în funcția de vicepreședinte al Plenului Consiliului Concurenței
- Hotărârii Parlamentului nr. 211/2024 privind numirea în funcția de membru al Plenului Consiliului Concurenței
- Hotărârii Plenului Consiliului Concurenței nr. 8/2012 cu privire la aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Consiliului Concurenței
- Hotărârii Plenului Consiliului Concurenței nr. 16/2013 cu privire la aprobarea Regulamentului privind stabilirea poziției dominante pe piață și evaluarea abuzului de poziție dominantă

A CONSTATAT:

1. La data de 09.08.2024, în adresa Consiliului Concurenței a parvenit plângerea de la „Asterra Grup” SA înregistrată cu numărul de intrare 3025, în care a fost reclamată acțiunea „Aeroportul Internațional Chișinău” ÎS manifestată prin stabilirea unei

presupuse condiții de calificare restrictive (deținerea capitalului social de peste 50 milioane lei) în anunțul de participare al licitației referitoare la achiziția serviciilor de asigurare de răspundere civilă aeroportuară lansată la data de 13.06.2024.

2. Potrivit plângerii, se consideră că prin acțiunea reclamată au fost încălcate prevederile art. 11 alin. (1) lit. c) și d) și art. 12 alin. (2) lit. a), lit. b) și lit. c) din Legea concurenței nr. 183/2012.

Reclamantul

3. **„Asterra Grup” SA, IDNO 1006600032750**, adresa juridică: mun. Chișinău, str. Mihai Viteazul, nr. 4 - agent economic care activează în baza Licenței AMMI nr. 000887 din 18.10.2023 pentru desfășurarea activității de asigurare, acordată de autoritatea de supraveghere.

Reclamatul

4. **„Aeroportul Internațional Chișinău” ÎS, IDNO 1002600007189**, adresa juridică: mun. Chișinău, bd. Dacia, 80/3 - întreprindere ce administrează unicul aeroport internațional din Republica Moldova pentru călătorii de persoane și unul din principalele puncte de intrare în Republica Moldova.

Obiectul examinării preliminare

5. Conform celor expuse în plângere, precum și în baza informațiilor acumulate în cadrul examinării preliminare, se constată următoarele.
6. La data de 13.06.2024, „Aeroportul Internațional Chișinău” ÎS a lansat procedura de licitație privind achiziția serviciilor de asigurare de răspundere civilă aeroportuară în valoare de 2 500 000 lei¹. În anunțul de participare la licitația dată au fost specificate anumite cerințe speciale de calificare care urmau a fi întrunite cumulativ de potențialii participanți.
7. „Asterra Grup” SA reclamă cerința specială de calificare nr. 14 stabilită în tabelul de la pct. 15 în anunțul de participare la licitație și anume cerința ca *„ofertantul trebuie să dispună de capital social de peste 50 de milioane lei conform ultimei perioade de raportare”*, invocând că această condiție „contravine principiilor de bază ale liberei concurențe și limitează accesul unui număr restrâns de asiguratorii, fapt ce ar duce la distorsionarea concurenței pe piața prestării serviciilor de asigurări”.
8. Astfel, reclamantul a solicitat stabilirea încălcării prevederilor art. 11 alin. (1) lit. c) și d) și art. 12 alin. (2) lit. a), lit. b) și lit. c) din Legea concurenței nr. 183/2012.

¹ Nr. de identificare Achizitii.md ID: 21237268 și MTender ID: ocds-b3wdp1-MD-1718261098253

Cu privire la calificarea acțiunii prin prisma prevederilor art. 12 alin. (2) lit. a), b) și c) din Legea concurenței nr. 183/2012

9. În sensul calificării faptelor reclamate, în conformitate cu prevederile art. 12 alin. (2) lit. a), b) și c) din Legea concurenței nr. 183/2012, există necesitatea întrunirii cumulative a următoarelor condiții:
- existența subiectului - a autorității publice;
 - existența faptei - a acțiunii sau inacțiunii autorității publice, interzise de prevederile art. 12 alin. (2) al Legii concurenței nr. 183/2012;
 - efectul negativ - restrângerea, împiedicarea sau denaturarea concurenței.
10. Conform art. 12 alin. (1) din Legea concurenței nr. 183/2012, *„sub incidența prezentului articol cad autoritățile publice definite în sensul prevederilor Codului administrativ”*.
11. Subsecvent, în conformitate cu art. 7 din Codul administrativ nr. 116/2018, *„autoritate publică se consideră orice structură organizatorică sau organ instituită/instituit prin lege sau printr-un alt act normativ, care acționează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public”*.
12. În vederea clarificării distincției dintre autoritățile publice și întreprinderile de stat, se precizează că autoritățile publice sunt în practică entități ale administrației centrale sau locale care exercită putere publică și emit norme sau decizii cu caracter administrativ obligatoriu pentru cetățeni și operatori economici.
13. „Aeroportul Internațional Chișinău” ÎS, chiar dacă este deținută de stat, acționează în calitate de operator economic și participă la activități comerciale, gestionând bunuri și servicii pe piață. Această întreprindere nu emite norme sau decizii cu caracter normativ și nu are prerogative de putere publică, ci urmărește obținerea de venituri din activitatea economică.
14. Or, conform pct. 6 și pct. 8 din Statutul „Aeroportul Internațional Chișinău” ÎS², întreprinderea este agent economic care desfășoară activitate de întreprinzător în baza proprietății ce i-a fost transmisă în gestiune; activitatea întreprinderii este reglementată de Codul civil al Republicii Moldova, Legea nr. 246/2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală, Legea nr. 845/1992 cu privire la antreprenariat și întreprinderi, alte legi și acte normative, inclusiv de Statutul specificat.
15. Deși „Aeroportul Internațional Chișinău” ÎS administrează un aeroport, activ al statului, aceasta nu este finanțată din bugetul de stat și își desfășoară activitatea în

² <https://airport.md/contacts/transparency>

condiții comerciale, prestând servicii ce țin de gestionarea infrastructurii aeroportuare.

16. Cu toate că statul deține controlul asupra aeroportului prin această întreprindere, activitățile desfășurate de aceasta nu au caracter de putere publică. Deci, reclamatul nu acționează în regim de putere publică și, respectiv, nu este autoritate publică.
17. În aceeași ordine de idei, este relevant de menționat pct. 17 din Comunicarea Comisiei privind noțiunea de ajutor de stat astfel cum este menționată la articolul 107 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene nr. (2016/C 262/01), care prevede situațiile când o întreprindere acționează în regim de putere publică – *„se poate considera că o entitate acționează prin exercitarea prerogativelor de autoritate publică în cazul în care activitatea respectivă face parte din funcțiile esențiale ale statului sau este legată de acele funcții prin natura sa, prin obiectivul său și prin normele care se aplică în cazul acesteia. În general, activitățile care fac parte în mod intrinsec din prerogativele autorității oficiale și care sunt exercitate de stat nu constituie activități economice, cu excepția cazului în care statul membru în cauză a decis să introducă mecanisme de piață. Exemple de astfel de activități sunt următoarele: armata sau poliția, siguranța și controlul navigației aeriene, controlul și siguranța traficului maritim, supravegherea antipoluare, organizarea, finanțarea și executarea pedepselor cu închisoarea, dezvoltarea și revitalizarea terenurilor publice de către autoritățile publice și colectarea de date pentru a fi utilizate în scopuri publice pe baza unei obligații legale impuse întreprinderilor în cauză de a dezvălui acest tip de date”*.
18. Astfel, acțiunile „Aeroportul Internațional Chișinău” ÎS nu pot fi considerate acțiuni ale unei autorități publice astfel încât să cadă sub incidența art. 12 din Legea concurenței nr. 183/2012. În consecință, Consiliul Concurenței constată inexistența subiectului (a autorității publice) încălcărilor prevăzute la art. 12 din Legea concurenței nr. 183/2012.
19. Prin urmare, în măsura în care nu sunt identificate una din cele trei criterii calificative obligatorii în investigarea acțiunilor anticoncurențiale ale autorităților publice, se atestă lipsa temeiurilor rezonabile pentru a suspecta încălcarea prevederilor art. 12 alin. (2) lit. a), b) și c) din Legea concurenței nr. 183/2012 de către „Aeroportul Internațional Chișinău” ÎS, în cadrul licitației privind achiziția serviciilor de asigurare de răspundere civilă aeroportuară lansată la data de 13.06.2024.
20. În fapt, întreprinderile de stat sunt tratate de Consiliul Concurenței la fel ca alte entități economice, chiar dacă sunt deținute de stat, iar atunci când o astfel de întreprindere încalcă normele concurențiale, acțiunile sale sunt analizate prin

prisma prevederilor ce interzic acordurile anticoncurențiale și abuzul de poziție dominantă (art. 5 și 11 din Legea concurenței nr. 183/2012), dar nu prin prisma prevederilor care reglementează acțiunile autorităților publice (art. 12 din Legea concurenței nr. 183/2012).

Cu privire la calificarea acțiunii prin prisma art. 11 alin. (1) lit. c) și d) din Legea concurenței nr. 183/2012

21. Potrivit prevederilor art. 11 alin. (1) din Legea concurenței nr. 183/2012, *„este interzisă folosirea în mod abuziv de către una sau mai multe întreprinderi a unei poziții dominante deținute pe piața relevantă”*.
22. Conform pct. 6 din Regulamentul privind stabilirea poziției dominante pe piață și evaluarea abuzului de poziție dominantă, aprobat prin Hotărârea Plenului Consiliului Concurenței nr. 16/2013, art. 11 din Legea concurenței nr. 183/2012 se aplică întreprinderilor care dețin o poziție dominantă pe una sau mai multe piețe relevante.
23. Astfel, pentru a intra sub incidența art. 11 din Legea concurenței nr. 183/2012, este necesară îndeplinirea cumulativă a următoarelor condiții:
 - întreprinderea reclamată să dețină o poziție dominantă pe piața relevantă;
 - întreprinderea reclamată să abuzeze de poziția sa dominantă;
 - faptele ce constituie un abuz de poziție dominantă să aibă ca obiect sau să poată avea ca efect limitarea concurenței.
24. Pe cale de consecință, neîndeplinirea oricăreia din aceste condiții duce la concluzia inexistenței unui abuz de poziție dominantă în înțelesul legislației de concurență.
25. Conceptul de poziție dominantă este definit la art. 4 din Legea concurenței nr. 183/2012, ca fiind *„o poziție de putere economică de care beneficiază o întreprindere, ce îi permite să împiedice menținerea unei concurențe efective pe o piață relevantă, acordându-i posibilitatea de a se comporta, în mare măsură, în mod independent față de concurenți, de clienții săi și, în ultimă instanță, față de consumatori”*.
26. Conform pct. 13 din Regulamentul privind stabilirea poziției dominante pe piață și abuzului de poziție dominantă, aprobat prin Hotărârea Plenului Consiliului Concurenței nr. 16/2013, *„de regulă, cotele mici de piață reprezintă un bun indicator al absenței unei puteri de piață semnificative. O poziție dominantă este puțin probabilă în cazul în care cota de piață a întreprinderii este mai mică de*

40% pe piața relevantă”.

27. Consiliul Concurenței precizează că „Aeroportul Internațional Chișinău” ÎS administrează singurul aeroport internațional din Republica Moldova destinat transportului de pasageri și cel mai mare aeroport din țară, respectiv deține o poziție dominantă pe piața serviciilor de infrastructură aeroportuară. Totuși, când ne referim la piața achizițiilor de servicii de asigurare de răspundere civilă, situația este diferită.
28. Operatorul aeroportuar este un cumpărător pe piața serviciilor de asigurare, care este mult mai vastă, incluzând numeroși alți cumpărători (ca ex. alte întreprinderi care au nevoie de servicii de asigurare). Dominanța operatorului aeroportuar în calitate de furnizor de servicii aeroportuare nu se extinde automat și la achiziția de servicii, cum ar fi cele de asigurare de răspundere civilă.
29. În această ordine de idei, se menționează că piața serviciilor de infrastructură aeroportuară este distinctă față de piața achizițiilor de servicii de asigurare de răspundere civilă, iar ultima nu este o piață secundară asociată primei, prin urmare puterea de piață deținută de „Aeroportul Internațional Chișinău” ÎS pe prima piață nu poate fi exercitată pentru a se comporta independent de clienți pe ultima piață.
30. Atunci când definim piața relevantă pentru evaluarea poziției dominante este esențial să ne raportăm la piața largă a asigurărilor de răspundere civilă, nu doar în contextul unui singur agent economic. Limitarea pieței relevante doar la nevoile aeroportului nu este una corectă. Piața asigurărilor de răspundere civilă este vastă, cu mulți jucători și participanți, fiind puțin probabil ca un cumpărător (chiar și un operator mare, cum este un aeroport) să poată exercita un control semnificativ asupra acesteia.
31. În anexa la Legea nr. 92/2022 privind activitatea de asigurare sau de reasigurare este prevăzută segmentarea serviciilor de asigurare pe clase de asigurări. Astfel, asigurările sunt segmentate în trei clase mari de asigurări:
 - A. Asigurările de viață
 - B. Asigurările generale
 - C. Reasigurări
32. Tipul de asigurare de răspundere civilă - obiect al licitației lansată la data de 13.06.2024 de către „Aeroportul Internațional Chișinău” ÎS, se încadrează la *Clasa de asigurări B. Asigurările generale*, conform Legii nr. 92/2022 privind activitatea de asigurare sau de reasigurare.

33. Din practica Comisiei Europene³, în ceea ce privește produsele de asigurări generale, abordarea constantă a Comisiei este de a considera că piețele relevante ale produselor pot fi împărțite în funcție de riscurile asigurate. Din practica decizională anterioară, Comisia distinge, de obicei, între următoarele produse de asigurare generală: (i) accidente și boli, (ii) vehicule auto, (iii) proprietăți, **(iv) răspundere civilă**, (v) marină, aviație și transport (MAT), (vi) credite și garanții și (vii) asigurări de călătorie.
34. Conform informațiilor din Licența de activitate a „Asterra Grup” SA, precum și a câștigătorului licitației privind achiziția serviciilor de asigurare de răspundere civilă aeroportuară, compania de asigurări „Moldasig” SA, „*asigurarea facultativă a răspunderii civile a aeroporturilor și a unor servicii aferente*” este inclusă în *Clasa de asigurări 13. Asigurările de răspundere civilă generală*.
35. Astfel, în cazul de față, la o segmentare mai îngustă a pieței relevante a asigurărilor generale, serviciile de asigurare de răspundere civilă aeroportuară se încadrează conform clasificării date în Anexa la Legea nr. 92/2022 privind activitatea de asigurare sau de reasigurare la *Clasa de asigurări 13. Asigurările de răspundere civilă generală*. Totodată, prestarea serviciilor de asigurare de răspundere civilă generală se realizează de către companiile de asigurare pe tot teritoriul național, în licențele de activitate, neexistând careva limitări de activitate în acest sens.
36. Prin urmare, determinarea **posibilității deținerii unei poziții dominante de către reclamat urmează să fie efectuată în cadrul pieței relevante a achiziției serviciilor de asigurare de răspundere civilă generală pe teritoriul Republicii Moldova.**
37. Conform datelor din Raportul privind activitatea de bază a asiguratorului la 31.12.2023 și Raportul privind activitatea de bază a asiguratorului la 30.06.2024 - rapoarte publicate de Banca Națională a Moldovei pe propria pagină web⁴, totalul primelor brute subscrise pentru *Clasa de asigurări 13 „Asigurările de răspundere civilă generală”*, în care se încadrează serviciile de asigurare de răspundere civilă a aeroporturilor a constituit în anul 2023 peste 43 milioane de lei, iar în anul 2024, sem. I peste 21 milioane de lei.
38. Conform pct. 8 din Anunțul de participare privind achiziția serviciilor de asigurare de răspundere civilă aeroportuară lansată la data de 13.06.2024 de către „Aeroportul Internațional Chișinău” ÎS, valoarea estimată a achiziției a reprezentat 2,5 milioane lei, ceea ce constituie circa 6% din totalul pieței asigurărilor de

³ https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases1/202140/M_10229_7942595_118_3.pdf

https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m9056_218_3.pdf

⁴ <https://www.bnm.md/ro/content/date-statistice-generale-privind-sectorul-asigurari-asigurarile-rca-si-carte-verde-0>

răspundere civilă generală în a. 2023 sau circa 12% din totalul pieței asigurărilor de răspundere civilă generală în a. 2024, sem. I.

39. În acest context, Consiliul Concurenței nu poate reține existența unei poziții dominante a „Aeroportul Internațional Chișinău” ÎS, la achiziția de servicii de asigurări de răspundere civilă, or, în absența unei poziții dominante, nu se pot reține indicii privind un presupus comportament abuziv care să cadă sub incidența prevederilor art. 11 din Legea concurenței nr. 183/2012.
40. Prin urmare, în măsura în care nu este îndeplinită o condiție din cele trei condiții obligatorii a fi îndeplinite cumulativ pentru a determina incidența art. 11 din Legea concurenței nr. 183/2022 asupra celor invocate în plângere, și anume condiția deținerii unei poziții dominante pe piața relevantă, se atestă lipsa temeiurilor rezonabile pentru a suspecta încălcarea prevederilor art. 11 din Legea concurenței nr. 183/2012.
41. Prin scrisoarea nr. APD-06/227-1426 din 02.10.2024, Consiliul Concurenței a informat reclamantul despre lipsa temeiurilor rezonabile pentru a suspecta încălcarea prevederilor art. 11 și art. 12 din Legea concurenței nr. 183/2012 de către „Aeroportul Internațional Chișinău” ÎS, în cadrul procedurii de licitație privind achiziția serviciilor de asigurare de răspundere civilă aeroportuară lansată la data de 13.06.2024.
42. Prin scrisoarea înregistrată cu numărul de intrare 3639 din 17.10.2024, „Asterra Grup” SA a prezentat obiecții la scrisoarea nr. APD-06/227-1426 din 02.10.2024, însă careva probe relevante și informații suplimentare care ar da o altă apreciere a faptelor constatate nu au fost reținute.
43. În acest context, reieșind din circumstanțele de fapt și de drept expuse, în conformitate cu art. 53 alin. (5) lit. a) din Legea concurenței nr. 183/2012, în temeiul art. 41 alin. (1) lit. f) din Legea concurenței nr. 183/2012, Plenul Consiliului Concurenței

DECIDE:

1. A respinge plângerea „Asterra Grup” SA din 09.08.2024 în legătura cu lipsa temeiurilor rezonabile pentru a suspecta încălcarea prevederilor art. 11 alin. (1) lit. c) și d) și art. 12 alin. (2) lit. a), lit. b) și lit. c) din Legea concurenței nr. 183/2012 de către „Aeroportul Internațional Chișinău” ÎS, în cadrul procedurii de licitație privind achiziția serviciilor de asigurare de răspundere civilă aeroportuară lansată la data de 13.06.2024.

2. Decizia poate fi contestată, în termen de 30 de zile calendaristice de la primirea acesteia, la Judecătoria Chişinău, sediul Rîşcani, specializat în materie de contencios administrativ (mun. Chişinău, str. Kiev, nr. 3).

3. Prezenta decizie intră în vigoare la data adoptării şi va fi adusă la cunoştinţa părţilor.

Alexei GHERȚESCU
Preşedinte