



PLENUL CONSILIULUI CONCURENȚEI

DECIZIE

Nr. APD – 37
din 27.07.2016

mun. Chișinău

Plenul Consiliului Concurenței,
acționând în temeiul art. 41 alin. (1) lit. h) al Legii concurenței nr. 183 din 11.07.2012, Hotărârii Parlamentului nr. 179 din 12.07.2013 privind numirea în funcție a membrilor Plenului Consiliului Concurenței, precum și Hotărârii Parlamentului nr. 220 din 27.09.2013 privind numirea în funcție a unui membru al Plenului Consiliului Concurenței,

analizând raportul de investigație asupra cazului inițiat prin Dispoziția Plenului Consiliului Concurenței nr. 9 din 14.11.2013, observațiile făcute de părți asupra raportului de investigație și materialele acumulate în cadrul investigației, precum și după desfășurarea audierilor,

A CONSTATAT:

La data de 07.10.2013 în adresa Consiliului Concurenței a parvenit plângerea „Gârle-Agro” S.R.L. cu privire la presupusele acțiuni anticoncurențiale ale Ministerului Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor (în continuare MTID) privind refuzul de a atribui spre deservire „Gârle-Agro” S.R.L. cursele solicitate pe ruta Chișinău – Costești/Ialoveni.

Plenul Consiliului Concurenței, prin Dispoziția nr. 9 din 14.11.2013, a inițiat investigația referitor la semnele încălcării prevederilor art. 12 alin. (1) lit. a) din Legea concurenței nr. 183 din 11.07.2012 de către MTID.

I. Părțile implicate

Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor (MTID) – organul de specialitate al administrației publice centrale care stabilește politica în domeniul transporturilor la nivel național, elaborează strategia și reglementările specifice de dezvoltare și armonizare a activităților de transport în cadrul politicii generale a Guvernului și îndeplinește rolul de autoritate de stat în domeniul transporturilor.

„Gârle-Agro” S.R.L. – IDNO 1004600074673, întreprindere care activează în baza Licenței nr. A MMII-025700 valabilă până la 06.08.2017 pentru activitatea de transport rutier de persoane prin servicii regulate și ocazionale (în trafic național), precum și în baza Permiselor de activitate pe ruta suburbană *Chișinău (str. Hâncești 86) – Costești/Ialoveni* nr. 0113838, nr. 0113839, nr. 0113840, nr. 0113841, nr. 0113842, nr. 0113843, nr. 0113844, nr. 0113845, nr. 0113846, nr. 0113847, nr. 0113848 și nr. 0113849 din 23.07.2012, valabile până la 06.08.2017.

II. Piața relevantă: piața relevantă a produsului și piața geografică relevantă

Piața relevantă a produsului

Conform art. 4 din Legea concurenței nr. 183 din 11.07.2012 piața relevantă a produsului cuprinde toate produsele considerate de către consumatori ca interschimbabile sau substituibile datorită utilizării date acestora, datorită caracteristicilor fizice, funcționale și a prețului.

Astfel, art. 4 din Codul Transporturilor Rutiere nr. 150 din 17.07.2014, distinge transportul rutier de persoane prin servicii regulate ca fiind o categorie separată a transportului rutier de persoane, iar art. 5 din Codul Transporturilor Rutiere nr. 150 din 17.07.2014 stabilește că prin transport rutier de persoane prin servicii regulate se înțelege – serviciul de transport rutier contra cost de persoane, care asigură transportul persoanelor, pe bază de bilete de călătorie individuale, în conformitate cu graficele de circulație, pe trasee determinate, în care îmbarcarea/debarcarea persoanelor transportate în/din vehicul se face în puncte de oprire prestabilite.

Prin urmare, ținând cont de cele expuse mai sus, cât și de faptul că, acțiunea reclamată de către „Gârle-Agro” S.R.L. se referă la transportul rutier contra cost de persoane prin servicii regulate, piața relevantă a produsului în sensul cazului investigat se definește ca *piața prestării serviciilor regulate de transport rutier de persoane contra cost*.

Piața geografică relevantă

Conform art. 4 al Legii concurenței nr. 183 din 11.07.2012, piața geografică relevantă reprezintă o zonă în care întreprinderile sunt implicate în oferta sau cererea de pe piața relevantă a produsului, în care condițiile de concurență sunt suficient de omogene și care poate fi deosebită de zonele geografice învecinate prin condiții de concurență ce diferă în mod apreciabil.

Dat fiind faptul că acțiunea reclamată a constituit refuzul MTID de a atribui spre deservire transportatorului „Gârle-Agro” S.R.L. curse suplimentare solicitate pe ruta Chișinău-Costești, piața geografică relevantă se definește ca *ruta Chișinău (str. Hâncești 86) – Costești/Ialoveni*.

Astfel, în sensul cazului investigat, piața relevantă se definește ca *piața*

prestării serviciilor regulate de transport rutier de persoane contra cost pe ruta Chișinău (str. Hâncești 86) – Costești/Ialoveni.

Perioada de timp supusă examinării

Ținând cont că, conform informațiilor relatate în plângere, prima solicitare a întreprinderii „Gârle-Agro” S.R.L. de deschidere a curselor suplimentare pe ruta Chișinău-Costești/Ialoveni a fost expediată în adresa MTID la data de 29.09.2010, perioada de timp supusă examinării se consideră 29.09.2010 – momentul actual.

III. Acte și fapte constatate

În plângerea „Gârle-Agro” S.R.L. parvenită la Consiliul Concurenței la data de 08.10.2013 (nr. de intrare 963) au fost reclamate acțiunile MTID referitor la:

- refuzul MTID de a satisface cerințele „Gârle-Agro” S.R.L. privind deschiderea curselor suplimentare pe ruta Chișinău-Costești/Ialoveni;
- favorizarea de către MTID a unui alt agent transportator – „Pro Et Contra” S.R.L. în atribuirea curselor pe ruta sus menționată.

Astfel, „Gârle-Agro” S.R.L. a invocat încălcarea prevederilor art. 12 alin. (1) lit. b) și art. 11 alin. (1) din Legea concurenței nr. 183 din 11.07.2012 de către MTID.

Pe parcursul examinării preliminare a plângerii s-a constatat că încălcările prevăzute de art. 11 din Legea concurenței nr. 183 din 11.07.2012 nu pot fi incriminate MTID, întrucât, conform art. 10 alin. (1) al Legii concurenței nr. 183 din 11.07.2012, poziția dominantă pe una sau mai multe piețe relevante poate fi deținută de o întreprindere, de un grup de întreprinderi sau în comun de două sau mai multe întreprinderi sau mai multe grupuri de întreprinderi. Astfel, ținând cont că MTID este o autoritate publică centrală și nu o întreprindere ce deține poziție dominantă, reclamatul nu poate fi subiect al componentei de încălcare a art. 11 din Legea concurenței nr. 183 din 11.07.2012.

Prin urmare, în cadrul investigației inițiate prin Dispoziția Plenului Consiliului Concurenței nr. 9 din 14.11.2013 au fost examinate semnele încălcării art. 12 alin. (1) lit. a) de către MTID prin refuzul de a atribui cursele solicitate de „Gârle-Agro” S.R.L. la data de 18.03.2013.

Astfel, prin scrisoarea nr. 5 din data de 18.03.2013, „Gârle-Agro” S.R.L. a solicitat de la MTID suplimentarea curselor pe ruta Chișinău-Costești/Ialoveni, anexând pachetul de acte necesare deschiderii de noi curse conform Regulamentului transporturilor auto de călători și bagaje, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 854 din 28.07.2006, cu următorul program:

- din Chișinău - **8:50**; 9:40; 10:15; 10:50; **11:15**; 11:45; **12:45**; 13:15; **16:00**; **16:15**; 17:20; **19:45**; **20:30**; **21:20**.
- din Costești – 07:10; 07:45; 08:10; 09:15; 09:50; 11:00; **11:45**; **12:35**; **13:45**; **14:30**; 16:30; 17:05; 18:40; **19:45**.

MTID, prin scrisoarea nr. 02/8-591 din 29.03.2013, a informat transportatorul că, ținând cont de analiza realizată de I.P. „ANTA”, prezentată prin scrisoarea nr. 08/3-1-781 din 27.03.2013, precum și de rutele existente în direcția solicitată, în conformitate cu prevederile pct. 17¹, 20 și 35² ale Regulamentului transporturilor auto de călători și bagaje, aprobat prin Hotărârea de Guvern nr. 854 din 28.07.2006, MTID nu poate rezolva problema abordată.

Analiza I.P. „ANTA” a fost prezentată MTID prin scrisoarea nr. 08/3-1-781 din 27.03.2013 și prevede că, pe parcursul ultimelor trei luni până la data depunerii cererii „Gârle-Agro” S.R.L., au fost efectuate 3 172 curse, suspendate 14, transportați 40 717 călători, fluxul de călători constituind circa 12,8 călători la cursă. În același timp, I.P. „ANTA” menționează că în direcția solicitată de „Gârle-Agro” S.R.L. există un număr majorat de curse, iar deschiderea curselor noi **va afecta activitatea agenților transportatori care deserveșc cursele directe și de tranzit existente.**

Conform scrisorii I.P. „ANTA” localitatea Costești este deservită de următoarele rute:

- Chișinău-Costești, pe care activează transportatorii „Pro Et Contra” S.R.L. și „Gârle-Agro” S.R.L.
- Chișinău-Hansca, pe care activează transportatorii „Seralex Auto” S.R.L. și „Pro Et Contra” S.R.L.
- Chișinău-Molești, pe care activează transportatorii „Verlos Trans” S.R.L., „Zinaida Negru” Î.I. și „Rezmerița” S.R.L.

Prin urmare, din cele relatate de I.P. „ANTA” reiese că refuzul de a atribui dreptul de deservire cursele solicitate de transportatorul „Gârle-Agro” S.R.L. ar fi avut drept scop protejarea intereselor „Pro Et Contra” S.R.L., care activează atât pe ruta directă Chișinău-Costești, cât și pe ruta Chișinău-Hansca cu trecere prin Costești, dar și interesele „Seralex Auto” S.R.L., „Verlos Trans” S.R.L., „Zinaida Negru” Î.I. și „Rezmerița” S.R.L., care activează pe rutele Chișinău-Hansca și Chișinău-Molești cu trecere prin Costești.

În altă ordine de idei, se menționează că, în urma analizei programului curselor solicitate de „Gârle-Agro” S.R.L. prin scrisoarea nr. 5 din 18.03.2013 și orarul curselor prezentat de I.P. „ANTA”, se constată faptul că opt curse solicitate de „Gârle-Agro” S.R.L. cu plecare din Chișinău (8:50; 11:15; 12:45; 16:00; 16:15; 19:45; 20:30; 21:20) și cinci curse cu plecare din Costești (11:45; 12:35; 13:45;

¹Pct. 17 prevede că *rutele regulate sunt organizate pe baza analizei legăturilor economice și sociale dintre localități, luându-se în considerare frecvența deplasărilor populației, corelarea cu alte tipuri de transport și rutele de transport auto de pasageri în funcțiune. Temei pentru organizarea transporturilor regulate de pasageri îl constituie analiza cerințelor populației, agenților economici, autorităților administrației publice, situației existente și a altor factori.*

²Pct. 35 prevede că *la transportul în unitatea administrativ-teritorială de nivelul al doilea intervalul dintre rute (curse) trebuie să fie de cel puțin 15 minute*

14:30; 19:45) nu se suprapun cu orele de plecare la cursele existente, fiind posibilă atribuirea dreptului de a deservi aceste curse transportatorului „Gârle-Agro” S.R.L.

Prin urmare, se constată că refuzul MTID de a atribui spre deservire 8 curse cu plecare din Chișinău (8:50; 11:15; 12:45; 16:00; 16:15; 19:45; 20:30; 21:20) și 5 curse cu plecare din Costești (11:45; 12:35; 13:45; 14:30; 19:45) nu poate fi întemeiat pe prevederile pct. 35 din Regulamentului transporturilor auto de călători și bagaje, aprobat prin Hotărârea de Guvern nr. 854 din 28.07.2006, conform căruia intervalul dintre rute (curse) trebuie să fie de cel puțin 15 minute, și, prin urmare, se consideră neargumentat.

Totodată, în plângerea parvenită din partea „Gârle-Agro” S.R.L. la data de 08.10.2013, sunt descrise mai multe cazuri de refuzuri neîntemeiate de atribuire transportatorului „Gârle-Agro” S.R.L. a curselor pe ruta Chișinău-Costești/Ialoveni din partea MTID în favoarea „Pro Et Contra” S.R.L., care au avut loc până la data de 14.09.2012, când a intrat în vigoare Legea concurenței nr. 183 din 11.07.2012, dar produc efecte până în prezent, după cum urmează:

1. Prin scrisoarea nr. 39 din data de 29.09.2010 „Gârle-Agro” S.R.L. a solicitat de la MTID deschiderea curselor suplimentare pe ruta Chișinău-Costești/Ialoveni, anexând o serie de acte necesare conform Regulamentului transporturilor auto de călători și bagaje, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 854 din 28.07.2006.

„Gârle-Agro” S.R.L. afirmă că MTID nu a dat un răspuns la această adresare.

Ulterior, la data de 20.10.2010 MTID, luând în vedere informația prezentată de I.P. „ANTA” și ținând cont de prevederile pct. 35 din Regulamentul transporturilor auto de călători și bagaje, a emis Ordinul nr. 282, prin care agentului transportator „Pro Et Contra” S.R.L. i-a fost atribuit dreptul de a deservi curse suplimentare pe ruta Chișinău-Costești/Ialoveni.

De menționat că în preambulul Ordinului nr. 282 din 20.10.2010 se specifică faptul că „Pro Et Contra” S.R.L. a depus cererea privind atribuirea dreptului de a deservi curse noi la data de 28.09.2010, cu numărul de înregistrare la MTID 6284, adică cu o zi înainte de cererea depusă de „Gârle-Agro” S.R.L.

În cererea din 29.09.2010 „Gârle-Agro” S.R.L. a solicitat suplimentarea curselor pe această rută, după cum:

- din Costești - 07:45; 09:45; 10:20; 12:45; 13:40.
- din Chișinău – 10:30; 12:40; 13:40; 16:40; 17:40.

Pe de altă parte, prin Ordinul nr. 282 din 20.10.2010 MTID a permis deschiderea următoarelor curse pentru „Pro Et Contra” S.R.L.:

- din Costești – 05:15; 05:30; 07:20; 12:50; 13:14; 15:15; 15:30; 15:45; 18:10.
- din Chișinău (str. Hâncești, 86) – 11:30; 12:30; 13:25; 13:45; 14:15;

15:45; 16:30; 16:45; 19:30.

Conform pct. 35 din Regulamentul transporturilor auto de călători și bagaje aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 854 din 28.07.2006 „La transportul suburban intervalul dintre rute (curse) trebuie să fie de cel puțin 15 minute.”

Din orarele curselor solicitate de „Gârle-Agro” S.R.L. și orarele curselor atribuite „Pro Et Contra” S.R.L. se observă faptul că „Pro Et Contra” S.R.L. a obținut dreptul de a deservi mai multe curse care se află la un interval de timp mai mic decât 15 minute față de cursele solicitate de „Gârle-Agro” S.R.L., după cum urmează:

- 4 curse din Chișinău la 12:30, 13:45, 16:30 și 16:45, pe când „Gârle-Agro” S.R.L. a solicitat deschiderea a trei curse la 12:40, 13:40 și 16:40.
- 1 cursă din Costești la 12:50, pe când „Gârle-Agro” S.R.L. a solicitat deschiderea cursei la 12:45.

Potrivit pct. 19 din Regulamentul transporturilor auto de călători și bagaje, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 854 din 28.07.2006, documentele pentru obținerea dreptului de deservire a rutelor regulate se prezintă pentru examinare organului de specialitate al administrației publice centrale ori administrației publice locale de nivelul al doilea, reieșind din competențele acestora, în conformitate cu ordinea stabilită, și se examinează în termen de 30 de zile din data înregistrării cererii. Totodată, în cazul depunerii a două sau mai multe cereri pentru obținerea dreptului de deservire a rutei (cursei) regulate de călători, atribuirea acestora se efectuează în conformitate cu Regulile de atribuire prin concurs a dreptului de deservire a rutelor regulate de călători, care sunt prevăzute în Anexa nr. 3 a Regulamentului sus menționat.

Prin urmare, luând în vedere faptul că, conform prevederilor pct. 19 al Regulamentului transporturilor auto de călători și bagaje, MTID are obligația să organizeze un concurs de atribuire a dreptului de deservire a rutelor regulate de călători în cazul în care două sau mai multe cereri pentru obținerea dreptului de deservire a rutei (cursei) regulate de călători au fost depuse la un interval de timp mai mic de 30 de zile, iar „Pro Et Contra” S.R.L. și „Gârle-Agro” S.R.L. au depus cererile de deschidere a unor curse pe ruta Chișinău-Costești/Ialoveni la un interval de timp mai mic de 30 zile (28.09.2010 – „Pro Et Contra” S.R.L. și 29.09.2010 – „Gârle-Agro” S.R.L.), MTID a favorizat „Pro Et Contra” S.R.L. în detrimentul „Gârle-Agro” S.R.L. prin atribuirea curselor conform Ordinului nr. 282 din 20.10.2010 în lipsa unui concurs.

2. Prin scrisoarea nr. 02/6-678 din 28.03.2012 MTID a refuzat atribuirea curselor solicitate prin cererea nr. 6 din 24.02.2012 din motiv că „Ținând cont de rezultatele examinării efectuate de I.P. „ANTA” (copia scrisorii I.P. „ANTA” nr. 08/3-1-636 din 19.03.2012 se anexează), luând în considerare prevederile pct. 35 al Regulamentului transporturilor auto de călători și bagaje, aprobat prin Hotărârea de

Guvern nr. 854 din 28.07.2006 ministerul nu poate rezolva problema abordată.”.

La două zile după expedierea răspunsului către „Gârle-Agro” S.R.L. (scrisoarea MTID nr. 02/6-678 din 28.03.2012), MTID a emis Ordinul nr. 82 din 30.03.2012, prin care a fost atribuit agentului transportator „Pro Et Contra” S.R.L. dreptul de a deservi curse suplimentare pe ruta Chișinău-Costești/Ialoveni, cu următorul program:

- din Chișinău (PC Hâncești, 86) – 10:35; 14:45; 15:15; 17:15; 17:45; 18:30; 20:00; 20:45.

- din Costești – 05:00; 09:35; 10:20; 16:00; 17:14; 19:00; 19:15; 20:00.

În adresarea din 24.02.2012, „Gârle-Agro” S.R.L. a solicitat MTID deschiderea curselor noi pe ruta Chișinău-Costești/Ialoveni cu următorul program.

- din Chișinău – 10:39; 12:45; 13:45; 14:45; 16:10; 17:20; 17:45; 18:25; 21:00.

- din Costești – 07:45; 09:45; 10:25; 11:05; 12:35; 13:45; 14:30; 16:30; 17:20.

În analiza sa I.P. „ANTA” a constatat faptul că o parte din orele solicitate de „Gârle-Agro” S.R.L., cu plecare din Chișinău – 13:45; 16:10; 17:20; 18:25 și din Costești – 07:45; 11:05; 12:35; 16:30; 17:20, se află într-un interval mai mic de 15 minute față de orele de plecare la cursele existente, pe când orarul celorlalte curse solicitate de „Gârle-Agro” S.R.L. (din Chișinău – 10:39; 12:45; 14:45; 17:45; 21:00 și din Costești – 09:45; 10:25; 13:45; 14:30) nu se suprapun cu orele de plecare la cursele existente.

Totodată, comparând orarul curselor solicitate de „Gârle-Agro” S.R.L. și orarul curselor atribuite „Pro Et Contra” S.R.L., se constată că două dintre cursele cu plecare din Chișinău atribuite „Pro Et Contra” S.R.L., la 14:45 și 17:45, coincid cu orarele solicitate de „Gârle-Agro” S.R.L.

La fel, se observă faptul că „Pro Et Contra” S.R.L. a obținut dreptul de a deservi cursa din Chișinău la 10:35, pe când „Gârle-Agro” S.R.L. a solicitat deschiderea a cursei la 10:39. În același timp, „Pro Et Contra” S.R.L. a obținut dreptul de a deservi două curse din Costești la 09:35 și 10:20, pe când „Gârle-Agro” S.R.L. a solicitat deschiderea curselor la 09:45 și 10:25. Prin urmare, se constată faptul că cursele solicitate de „Gârle-Agro” S.R.L. se află la un interval de timp mai mic de 15 minute față de cursele atribuite „Pro Et Contra” S.R.L.

Astfel, luând în vedere faptul că atât „Pro Et Contra” S.R.L. cât și „Gârle-Agro” S.R.L. au depus cererile privind solicitarea deschiderii unor curse pe ruta Chișinău-Costești/Ialoveni la un interval de timp mai mic de 30 zile („Gârle-Agro” S.R.L. a depus solicitarea de deschidere a unor noi curse la data de 24.02.2012, iar „Pro Et Contra” S.R.L., conform extrasului din registrul de intrare a MTID, prezentat prin scrisoarea nr. 07-03/812 din 25.11.2013, – la data de 13.02.2012), iar MTID prin Ordinul nr. 82 din 30.03.2012 a permis deschiderea curselor pentru

„Pro Et Contra” S.R.L., în lipsa unui concurs, MTID a favorizat „Pro Et Contra” S.R.L. în detrimentul „Gârle-Agro” S.R.L.

Totodată, prin scrisoarea nr. 07-03/164 din 13.03.2014, MTID a comunicat că, începând cu 01.04.2013, nu au fost deschise curse suplimentare pe ruta regulată suburbană Chișinău-Costești/Ialoveni, iar Primăria s. Costești r. Ialoveni, prin scrisoarea nr. 451 din 09.06.2014, a comunicat că, în prezent, deschiderea unor noi curse nu este necesară pentru locuitorii s. Costești r. Ialoveni.

Însă, prin scrisoarea nr. 26 din 25.11.2015 „Gârle-Agro” S.R.L., a comunicat că la 31.12.2014 a fost aprobat Ordinul MTID nr. 192 cu privire la aprobarea programului de transport rutier internațional și eliberarea autorizațiilor de transport de persoane prin care au fost deschise curse suplimentare pe traseul Costești-Chișinău (Chișinău 17:30, 18:20, 19:20 – Costești 6:55, 07:07, 8:10) fiind atribuite „Pro Et Contra” S.R.L.

Astfel, „Gârle-Agro” S.R.L. consideră că la deschiderea curselor suplimentare pe traseul Costești-Chișinău (Chișinău 17:30, 18:20, 19:20 – Costești 06:55, 07:07, 08:10) atribuite „Pro Et Contra” S.R.L., au fost încălcate prevederile art. 37 alin. (4) din Codul Transporturilor Rutiere nr. 150 din 17.07.2014, care stabilește că între plecările din stațiile și capetele de rută comune cu ale unei curse incluse în programul de transport raional trebuie să se asigure un interval de 15 minute, deoarece, pe ruta Chișinău-Costești/Ialoveni există deja curse din Costești la 06:45, 07:00, 07:20, 07:35, și din Chișinău la 18:30, 19:05, 19:30.

În altă ordine de idei, pct. 20 lit. b) din Regulamentul transporturilor auto de călători și bagaje, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 854 din 28.07.2006, care a stat la baza refuzului MTID de a deschide noi curse pe ruta Chișinău-Costești/Ialoveni nr. 02/8-591 din 29.03.2013, prevede că *deschiderea rutei (cursei) noi este refuzată în cazul când pe ruta (cursa) solicitată sau pe alte rute în direcția respectivă, în orarul de circulație al cărora este inclusă localitatea dată, activează alt transportator care satisface pe deplin cerințele populației în transporturi.*

În acest sens, la data de 12.04.2012, Consiliul Administrativ al Agenției Naționale pentru Protecția Concurenței (CA al ANPC) a adoptat Hotărârea nr. APD-63-11/25 prin care s-a constatat faptul că: *Prevederile lit. b) pct. 20 din Regulamentul transporturilor auto de călători și bagaje aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 854 din 28.07.2006 creează premise pentru încălcarea art. 9 alin. (1) lit. c) și d) al Legii nr. 1103-XIV din 30.06.2000 cu privire la protecția concurenței și contravin principiilor prevăzute la art. 4, alin. (1), (3), (4) al Legii nr. 1103-XIV din 30.06.2000 cu privire la protecția concurenței*³.

În Hotărârea sus menționată, CA al ANPC a constatat faptul că redacția lit.

³ Legea nr.1103-XIV din 30.06.2000 cu privire la protecția concurenței a fost abrogată prin Legea concurenței nr. 183 din 11.07.2012

b) a pct. 20 din Regulamentul transporturilor auto de călători și bagaje, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 854 din 28.07.2006, conține sintagma *care satisface pe deplin cerințele populației în transporturi*, care este neclară și, având o interpretare echivocă, admite că autoritățile administrației publice să abuzeze de atribuțiile lor și să limiteze concurența pe piața transportului auto de călători. Criteriul de *satisfacere a cerințelor populației* este ambiguu și imposibil de evaluat, și constituie o barieră legală de intrare pe piață pentru concurenții potențiali, limitând concurența pe piața transportului auto de călători.

Astfel, se constată că refuzul repetat al MTID de a atribui cursele solicitate transportatorului „Gârle-Agro” S.R.L. a fost bazat pe o prevedere din Regulamentul transporturilor auto de călători și bagaje, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 854 din 28.07.2006, care, potrivit Hotărârii CA al ANPC nr. APD-063-11/25 din 12.04.2012, creează premise pentru încălcarea legislației concurențiale.

În contextul Hotărârii CA al ANPC nr. APD-063-11/25 din 12.04.2012, prin scrisoarea nr. 02/3-1043 din 16.05.2012, MTID a comunicat că noul proiect al Codului Transporturilor Rutiere conține un cadru amplu și exhaustiv de reglementări privind procedura de atribuire a dreptului de deservire a rutelor regulate de călători prin emiterea unei autorizații pentru deservirea rutelor în baza principiilor de promovare a concurenței între operatorii de transport rutier și garantare a accesului egal și nediscriminatoriu al acestora pe piața transportului public.

Totuși, se constată că principiul „*necesitățile de transport ale populației*” se regăsește ulterior și în Codul Transporturilor Rutiere nr. 150, adoptat la data de 17.07.2014. Astfel, conform art. 6 alin. (2) lit. j) administrarea transportului rutier se organizează cu respectarea principiului de *satisfacere a necesităților de transport ale populației și ale agenților economici pe teritoriul unității administrativ - teritoriale prin servicii de calitate în conformitate cu documentele normative*.

În același timp, conform art. 12 alin. (2) din Codul Transporturilor Rutiere nr. 150 din 17.07.2014, *autoritățile administrației publice locale elaborează și aprobă, după coordonarea cu organul central de specialitate, strategii pe termen mediu și lung pentru dezvoltarea și modernizarea transportului rutier, luând în considerare planurile de urbanism și amenajarea teritoriului, programele de dezvoltare economico-socială a localităților și necesitățile de transport ale populației*.

Conform art. 13 lit. a) din Codul Transporturilor Rutiere nr. 150 din 17.07.2014 consiliile raionale, în contextul necesității organizării transportului rutier contra cost în trafic raional, *aprobă și actualizează programele de transport rutier raionale după obținerea avizului pozitiv al organului central de specialitate*,

în conformitate cu **necesitățile de transport ale populației**.

De asemenea, conform art. 14 lit. c) din Codul Transporturilor Rutiere nr. 150 din 17.07.2014, consiliile locale și municipale, în contextul necesității organizării transportului rutier contra cost în trafic local, *elaborează, aprobă și actualizează, după competență, programele de transport rutier locale în conformitate cu necesitățile de transport ale populației*.

Noțiunea de program de transport rutier este definită la art. 5 alin. (1) din Codul Transporturilor Rutiere nr. 150 din 17.07.2014 ca programul care stabilește rutele și cursele necesare, graficele de circulație, capetele de rută, gările auto, stațiile publice, precum și numărul necesar de vehicule și capacitatea minimă a acestora în vederea efectuării transportului rutier contra cost de persoane prin servicii regulate.

De asemenea, conform art. 38 alin. (10) lit. b) al Codului Transporturilor Rutiere nr. 150 din 17.07.2014, atribuirea rutelor/curselor incluse în programele de transport rutier este organizată în cazul modificării programelor de transport rutier, anual, în perioada 1 ianuarie – 15 februarie.

Prin urmare, ținând cont de faptul că aprobarea și modificarea programelor de transport rutier se vor realiza, în primul rând, în baza analizei cerințelor populației, rezultă că și atribuirea de noi curse pe o anumită rută va avea loc în strictă dependență de analiza cerințelor populației.

Astfel, se constată că principiul *satisfacerii cerințelor populației în transporturi*, care se regăsește la pct. 20 lit. b) din Regulamentul transporturilor auto de călători și bagaje aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 854 din 28.07.2006, calificat prin Hotărârea Agenției Naționale pentru Protecția Concurenței nr. APD-63-11/25 din 12.04.2012 ca fiind incompatibil cu prevederile legislației concurențiale, este păstrat în Codul Transporturilor Rutiere nr. 150 din 17.07.2014, fără a fi specificate care sunt criteriile utilizate de către autoritățile publice centrale și locale în analiza cerințelor de transport a populației sau a gradului de satisfacere a necesităților de transport ale populației.

Prin urmare, se constată că, atât timp cât în actele legislative și normative ce reglementează prestarea serviciilor regulate de transport rutier de persoane contra cost nu sunt prevăzute criterii clare de evaluare a noțiunilor de **necesități de transport ale populației** și **satisfacere a necesităților de transport ale populației**, aceste noțiuni nu pot fi utilizate ca principii de bază ale administrării transportului rutier în Republica Moldova, nu pot constitui temei pentru elaborarea sau modificarea programului de transport rutier și nu pot fi luate în considerare la elaborarea strategiilor pe termen mediu și lung pentru dezvoltarea și modernizarea transportului rutier.

Prevederile art. 6 alin. (2) lit. j) și art. 12 alin. (2) al Codului Transporturilor Rutiere nr. 150 din 17.07.2014 care fac referire la **necesitățile (cerințele) de**

transport ale populației, creează premise ca, în lipsa unor criterii concrete de evaluare a necesităților de transport ale populației, analiza care va sta la baza modificării programului de transport rutier, și, indirect, la atribuirea de noi curse pe o anumită rută, să fie interpretabilă și subiectivă, ceea ce ar putea servi ca temei pentru luarea unor decizii inechitabile pentru agenții transportatori ce activează pe piață, va crea bariere de intrare pe piață pentru noi operatori și va avea un impact negativ asupra mediului concurențial pe piața prestării serviciilor regulate de transport rutier de persoane contra cost.

În acest context, menționăm că lipsa unor criterii clare de evaluare a necesităților de transport ale populației a stat la baza refuzului neîntemeiat a MTID de a atribui transportatorului „Gârle-Agro” S.R.L. cursele solicitate prin scrisorile nr. 6 din 24.02.2012 și nr. 5 din 18.03.2013 pe ruta Chișinău-Costești/Ialoveni, care se află la un interval mai mare de 15 minute față de cursele existente, în vederea protejării intereselor celorlalți transportatori care activează în direcția respectivă, în special interesele „Pro Et Contra” S.R.L.

În altă ordine de idei, art. 3 alin. (1) din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative prevede că *actul legislativ are un caracter statal, coercitiv, general și impersonal*, iar conform art. 2 din Legea nr. 317 din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale *actul normativ este actul juridic, emis de Guvern și de alte autorități ale administrației publice centrale și locale în temeiul normelor constituționale și legale, care stabilește reguli obligatorii de aplicare repetată la un număr nedeterminat de situații identice*. Totodată, conform art. 12 alin. (3) din Legea sus menționată, *problemele care necesită o reglementare detaliată se elaborează, de regulă, sub formă de proiecte de regulamente, instrucțiuni, statute, reguli, care urmează a fi aprobate prin hotărâre de Guvern*, iar art. 33 alin. (1) prevede că *actul normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile, care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență normativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica statului și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne, precum și ale armonizării actelor normative cu reglementările legislației comunitare și cu tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte*.

Prin urmare, având în vedere cele expuse mai sus, se constată că la elaborarea și aprobarea actului normativ *Regulamentul transporturilor rutiere de persoane și bagaje*, prevăzută la art. 3 lit. a) al Codului Transporturilor Rutiere nr. 150 din 17.07.2014, trebuie să fie stabilite reguli necesare, suficiente și posibile, care să conducă la o cât mai mare eficiență normativă, inclusiv criterii concrete de evaluare a necesităților de transport ale populației, care vor fi luate în considerare de către autoritățile publice centrale și locale la aplicarea actelor legislative și

normative din domeniul transporturilor rutiere de persoane contra cost pe rute regulate.

În același timp, Consiliul Concurenței menționează că prevederile art. 37 alin. (2) al Codului Transporturilor Rutiere nr. 150 din 17.07.2014, conform căreia *o rută nu poate fi introdusă ca rută nouă în programul de transport raional sau interraional dacă mai mult de 70% din lungimea rutei propuse se suprapune cu o rută deja existentă în programul de transport rutier respectiv*, de asemenea creează premise pentru limitarea concurenței între agenții transportatori.

În conformitate cu prevederile art. 59 din Legea concurenței nr. 183 din 11.07.2012, la data de 06.11.2015 prin scrisorile nr. APD-03/418-1823 către Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor, și nr. APD-06/419-1824 către „Gârle-Agro” S.R.L., Consiliul Concurenței a remis raportul asupra investigației inițiate prin Dispoziția Plenului Consiliului Concurenței nr. 9 din 14.11.2013.

Prin scrisoarea nr. 26 din 25.11.2015 „Gârle-Agro” S.R.L. a prezentat observații asupra raportului de investigație, aceste observații au fost luate în considerare și incluse în raportul de investigație.

MTID prin scrisoarea nr. 07-03/859 din 22.12.2015 a prezentat observații în care a comunicat că, legalitatea Ordinul nr. 282 din 20.10.2010 și Ordinul nr. 82 din 30.03.2012 prin care MTID a permis deschiderea unor curse pentru „Pro Et Contra” S.R.L., a fost confirmată prin Decizia Curții Supreme de Justiție din 01.02.2012, dosar civil nr. 3r-92/2012 și Decizia Curții Supreme de Justiție din 17.07.2013, dosar civil nr. 3ra-1183/2013, Decizia Curții de Apel Chișinău din 05.02.2015, dosar civil nr. 3a-1785/14 și Încheierea Curții Supreme de Justiție din 09.09.2015, dosar civil nr. 3ra-1034/15.

Totodată, MTID a comunicat că Deciziile respective sunt irevocabile și obligatorii, fiind ținute să le respecte părțile și toate autoritățile publice, inclusiv Consiliul Concurenței.

În contextul celor expuse mai sus, Consiliul Concurenței a constatat că, prin Decizia Curții Supreme de Justiție din 01.02.2012 s-a respins acțiunea SRL „Gârle-Agro” împotriva MTID, intervenient accesoriu „Pro Et Contra” S.R.L., cu privire la contestarea actului administrativ (Ordinul nr. 282 din 20.10.2010 și Ordinul nr. 189 din 30.06.2010). Astfel, instanța a cercetat dacă, la emiterea actelor administrative cu privire la atribuirea rutelor către „Pro Et Contra” S.R.L., au fost respectate prevederile Regulamentului transporturilor auto de călători și bagaje, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 854 din 28.07.2006, și Regulile de atribuire prin concurs a dreptului de deservire a rutelor regulate de călători. Totodată, instanța nu a cercetat dacă au fost sau nu încălcate prevederile Legii concurenței nr. 183 din 11.07.2012, și nu a cercetat acțiunile MTID din punct de vedere al

impactului asupra concurenței pe piața prestării serviciilor regulate de transport rutier de persoane contra cost.

În același context, prin Hotărârea din 25.02.2013, Curtea de Apel Chișinău a respins ca neîntemeiată acțiunea „Gârle-Agro” S.R.L. împotriva MTID, intervenient accesoriu „Pro Et Contra” S.R.L. privind anularea Ordinului MTID nr. 82 din 30.03.2012, deoarece, a considerat că la emiterea Ordinului nr. 82 din 30.03.2012, MTID nu și-a încălcat competența, a respectat procedura stabilită și prevederile legislației în vigoare. Ulterior, ca urmare a recursului declarat de „Gârle-Agro” S.R.L., Curtea Supremă de Justiție prin Decizia din 17.07.2013 a respins recursul declarat de „Gârle-Agro” S.R.L. și a menținut Hotărârea Curții de Apel Chișinău din 25.02.2013. Astfel, ca urmare a examinării Deciziilor pronunțate de Curtea de Apel Chișinău și Curtea Supremă de Justiție, se constată că instanța de fond și instanța de recurs au examinat legalitatea Ordinului MTID nr. 82 din 30.03.2012, în special prin prisma prevederilor pct. 3, 17, 19 al Regulamentului transporturilor auto de călători și bagaje, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 854 din 28.07.2006.

În aceeași ordine de idei, reiterăm faptul că prin Încheierea din 09.09.2015 Curtea Supremă de Justiție a considerat inadmisibil recursul declarat de „Gârle-Agro” S.R.L. împotriva Deciziei Curții de Apel Chișinău din 05.02.2015 prin care a fost respins apelul declarat de „Gârle-Agro” S.R.L. și menținută hotărârea Judecătoriei Botanica, mun. Chișinău din 24.04.2014 prin care a fost respinsă acțiunea de a obliga MTID la emiterii actului administrativ și descinderea cursei regulate pe ruta Chișinău - Costești/Ialoveni, cu atribuirea spre deservire „Gârle-Agro” S.R.L.

În Decizia din 05.02.2015, Curtea de Apel Chișinău a luat în considerare faptul că, conform analizei ANTA, deschiderea unor curse suplimentare pe ruta analizată va afecta activitatea economică a agenților transportatori care deservește rutele existente, precum și faptul că cei 5 transportatori care activează pe ruta respectivă satisfac pe deplin necesitățile de transport ale populației. Totodată, în Decizia Curții de Apel Chișinău din 05.02.2015, a fost menționată invocarea de către „Gârle-Agro” S.R.L. a încălcării de către MTID a prevederilor art. 12 alin. (1) al Legii concurenței nr. 183 din 11.07.2012 prin favorizarea „Pro Et Contra” S.R.L. în raport cu „Gârle-Agro” S.R.L., însă, asupra acestui fapt instanța nu s-a expus.

Astfel, în Decizia din 05.02.2015, Curtea de Apel Chișinău nu a cercetat dacă au fost sau nu încălcate prevederile Legii concurenței nr. 183 din 11.07.2012, și nu a cercetat acțiunile MTID din punct de vedere al impactului asupra concurenței pe piața prestării serviciilor regulate de transport rutier de persoane contra cost.

Prin urmare, constatările din raportul de investigație al Consiliului Concurenței cu privire la faptul că MTID, în lipsa unor criterii concrete de evaluare

a necesităților de transport ale populației, a încălcat prevederile Legii concurenței nr. 183 din 11.07.2012 prin refuzul de a atribui transportatorului „Gârle-Agro” S.R.L. cursele solicitate pe ruta Chișinău - Costești/Ialoveni la data de 29.09.2010, 24.02.2012 și 18.03.2013 și prin atribuirea „Pro Et Contra” S.R.L. a unor curse aflate la un interval mai mic de 15 minute decât cele solicitate de „Gârle-Agro” S.R.L., nu intră în contradicție cu Deciziile menționate de MTID.

IV. Calificarea legală a acțiunilor constatate

Analizând acțiunile descrise mai sus, Consiliul Concurenței reține următoarele:

- MTID a refuzat neîntemeiat să atribuie cursele pe ruta Chișinău-Costești/Ialoveni solicitate de către transportatorul „Gârle-Agro” S.R.L. prin scrisorile din 29.09.2010 și 24.02.2012 și a favorizat „Pro Et Contra” S.R.L. prin atribuirea prin Ordinele nr. 282 din 20.10.2010 și nr. 82 din 30.03.2012 a unor curse aflate la un interval mai mic de 15 minute decât cele solicitate de „Gârle-Agro” S.R.L., limitând astfel dreptul întreprinderii „Gârle-Agro” S.R.L. de prestare a serviciilor de transport de persoane contra cost pe ruta regulată Chișinău-Costești/Ialoveni și stabilind condiții discriminatorii de activitate pentru „Gârle-Agro” S.R.L. în raport cu „Pro Et Contra” S.R.L.

- Refuzul MTID din data de 29.03.2013 de a deschide noi curse pe ruta Chișinău – Costești/Ialoveni la cererea agentului transportator „Gârle-Agro” S.R.L. a fost bazat neîntemeiat pe prevederile pct. 17, 20 și 35 din Regulamentul transporturilor auto de călători și bagaje, aprobat prin Hotărârea de Guvern nr. 854 din 28.07.2006, și a limitat dreptul întreprinderii „Gârle-Agro” S.R.L. de prestare a serviciilor de transport de persoane contra cost pe ruta regulată Chișinău-Costești/Ialoveni.

- Criteriul *satisface pe deplin cerințele populației în transporturi*, utilizat la deschiderea de rute și de curse noi conform prevederii lit. (b) a pct. 20 din Regulamentul transporturilor auto de călători și bagaje, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 854 din 28.07.2006, care a fost calificat prin Hotărârea nr. APD-63-11/25 din 12.04.2012 a CA al ANPC ca creând premise pentru încălcarea prevederilor legislației concurențiale, este menținut în art. 6 alin. (2) lit. j), art. 12 alin. (2), art. 13 lit. a) și art. 14 lit. c) din Codul Transporturilor Rutiere nr. 150 din 17.07.2014.

- Codul Transporturilor Rutiere nr. 150 din 17.07.2014 nu prevede criterii de determinare a necesităților (cerințelor) de transport ale populației, acest criteriu fiind ambiguu și creând premise pentru interpretări subiective din partea autorităților publice în cadrul elaborării și modificării programelor de transport rutier, care ar putea avea efecte negative asupra mediului concurențial.

Prin urmare, ținând cont de cele expuse anterior, se constată faptul că în actele normative existente nu sunt stipulate criteriile de evaluare a necesităților de transport ale populației, care este un principiu prevăzut la art. 6 alin. (2) lit. j), art. 12 alin. (2), art. 13 lit. a) și art. 14 lit. c) din Codul Transporturilor Rutiere nr. 150 din 17.07.2014 și la pct. 20 lit. b) din Regulamentul transporturilor auto de călători și bagaje, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 854 din 28.07.2006, ceea ce creează premise pentru încălcarea art. 12 din Legea concurenței nr. 183 din 11.07.2012 de către autoritățile administrației publice centrale și locale cu atribuții în domeniul transporturilor rutiere.

De asemenea, se constată că refuzul MTID de atribuire a curselor solicitate de către „Gârle-Agro” S.R.L. la data de 29.09.2010, 24.02.2012 și 18.03.2013 a fost neîntemeiat și a privilegiat agenții transportatori care activează în direcția respectivă, în special agentul transportator „Pro Et Contra” S.R.L., căruia i-au fost atribuite fără concurs prin Ordinele nr. 282 din 20.10.2010 și nr. 82 din 30.03.2012 curse aflate la un interval mai mic de 15 minute de cele solicitate de „Gârle-Agro” S.R.L. Prin urmare, se constată că MTID a încălcat prevederile art. 12 alin. (1) lit. a) și b) din Legea concurenței nr. 183 din 11.07.2012 prin limitarea dreptului întreprinderii „Gârle-Agro” S.R.L. de desfășurare a activității de transport rutier de persoane contra cost pe cursele solicitate pe ruta Chișinău-Costești/Ialoveni și stabilirea de condiții discriminatorii pentru activitatea „Gârle-Agro” S.R.L. în raport cu „Pro Et Contra” S.R.L.

Reieșind din constatările expuse mai sus, în temeiul art. 39, art. 41 și art. 46 al Legii concurenței nr. 183 din 11.07.2012, Plenul Consiliul Concurenței

DECIDE:

1. A constata încălcarea de către MTID a prevederilor art. 12 alin. (1) lit. a) și b) din Legea concurenței nr. 183 din 11.07.2012 prin refuzul de a atribui transportatorului „Gârle-Agro” S.R.L. cursele solicitate pe ruta Chișinău - Costești/Ialoveni la data de 29.09.2010, 24.02.2012 și 18.03.2013 și stabilirea de condiții discriminatorii pentru „Gârle-Agro” S.R.L. în raport cu „Pro Et Contra” S.R.L. prin atribuirea „Pro Et Contra” S.R.L. prin Ordinele nr. 282 din 20.10.2010 și nr. 82 din 30.03.2012 a unor curse aflate la un interval mai mic de 15 minute de cele solicitate de „Gârle-Agro” S.R.L. fără concurs.
2. A constata faptul că în actele normative existente nu sunt stipulate criteriile de evaluare a necesităților de transport ale populației, care este un principiu prevăzut la art. 6 alin. (2) lit. j), art. 12 alin. (2), art. 13 lit. a) și art. 14 lit. c) din Codul Transporturilor Rutiere nr. 150 din 17.07.2014 și la pct. 20 lit. b) din Regulamentul transporturilor auto de călători și bagaje, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 854 din 28.07.2006, ceea ce creează premise pentru încălcarea art. 12 din Legea concurenței nr. 183 din 11.07.2012 de către autoritățile

administrației publice centrale și locale cu atribuții în domeniul transporturilor rutiere.

3. A obliga MTID să anuleze, în termen de 30 de zile de la recepționarea prezentei Decizii, Ordinul nr. 282 din 20.10.2010 și Ordinul nr. 82 din 30.03.2012 prin care a fost atribuit agentului transportator „Pro Et Contra” S.R.L. dreptul de a deservi curse suplimentare pe ruta Chișinău - Costești/Ialoveni.
4. A obliga MTID, ca urmare a executării pct. 3 din prezenta Decizie, în termen de 45 de zile, în conformitate cu reglementările din domeniu și cu respectarea normelor concurențiale, să efectueze un concurs de atribuire a dreptului de deservire a curselor suplimentare pe ruta Chișinău - Costești/Ialoveni retrase din gestiunea agentului transportator „Pro Et Contra” S.R.L. ca urmare a anulării Ordinului nr. 282 din 20.10.2010 și Ordinul nr. 82 din 30.03.2012.
5. A recomanda MTID ca în Regulamentul transporturilor rutiere de persoane și bagaje, care urmează să fie elaborat și aprobat în conformitate cu prevederile art. 3 lit. a) al Codului Transporturilor Rutiere nr. 150 din 17.07.2014, să stabilească criterii concrete de evaluare a necesităților de transport ale populației, în vederea asigurării unor condiții echitabile de acces a transportatorilor la piața prestării serviciilor regulate de transport rutier de persoane contra cost.
6. A obliga MTID de a informa Consiliul Concurenței în termen de 90 de zile de la recepționarea prezentei Decizii, despre executarea pct. 3 și 4 din prezenta Decizie cu anexarea documentelor confirmative.
7. Prezenta Decizie intră în vigoare la data adoptării și va fi adusă la cunoștință părților.

**Președintele Plenului
Consiliului Concurenței**

Viorica CĂRARE