

NOTA DE FUNDAMENTARE
la proiectul de Lege privind prevenirea geoblocării nejustificate

1. Denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ
Proiectul de Lege privind prevenirea geoblocării nejustificate a fost elaborat de către Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării cu suportul Proiectului Tehnologiile Viitorului finanțat de USAID.
2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ
2.1. Temeiul legal sau, după caz, sursa proiectului actului normativ
Elaborarea proiectului de lege derivă din: 1) Prevederile Acordului de asociere între Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte, (Anexa XXVIII-B Norme aplicabile serviciilor de telecomunicații); 2) Planul Național de Acțiuni pentru Aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană pe Anii 2024-2027, Capitolul 10: Societate Informațională și Mass-media.
2.2. Descrierea situației actuale și a problemelor care impun intervenția, inclusiv a cadrului normativ aplicabil și a deficiențelor/lacunelor normative
Proiectul de lege transpune parțial Regulamentul (UE) 2018/302 al Parlamentului European și al Consiliului din 28 februarie 2018 privind prevenirea geoblocării nejustificate și a altor forme de discriminare bazate pe cetățenia sau naționalitatea, domiciliul sau sediul clienților pe piața internă și de modificare a Regulamentelor (CE) nr. 2006/2004 și (UE) 2017/2394, precum și a Directivei 2009/22/CE (Text cu relevanță pentru SEE), publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L60 din 02 martie 2018. Regulamentul interzice discriminarea nejustificată a clienților care cumpără bunuri sau servicii. Acesta asigură că naționalitatea clienților, locul de reședință sau locul de stabilire nu poate fi folosit pentru a refuza accesul la un magazin online (de exemplu, pentru electronice sau îmbrăcăminte) sau la un serviciu furnizat online și consumat offline (de exemplu, închirierea de mașini) în UE, inclusiv în cazul în care această discriminare este legată de mijloacele de plată. Comercianții nu ar trebui, prin măsuri tehnologice sau de orice alt tip, să îi împiedice pe clienți să aibă acces în totalitate și în condiții de egalitate la interfețele online, inclusiv la aplicațiile mobile, pe baza cetățeniei sau naționalității, a domiciliului ori a sediului lor. Măsurile tehnologice pentru împiedicarea accesului pot cuprinde, în special, orice tehnologii utilizate pentru a determina locul fizic în care se află clientul, inclusiv reperarea locului unde se află prin intermediul unei adrese IP sau al coordonatelor obținute prin intermediul unui sistem global de navigație prin

satelit. Totuși, această interdicere a discriminării în ceea ce privește accesul la interfețele online nu ar trebui interpretată în sensul că îi impune comerciantului o obligație de a realiza tranzacții cu clienții.

Scopul Regulamentului este de a contribui la buna funcționare a pieței interne a UE prin prevenirea discriminării bazate, în mod direct sau indirect, pe cetățenia sau naționalitatea, domiciliul ori sediul clienților. Regulamentul instituie în esență principii de funcționare a pieței realizate prin intermediul comerțului electronic transfrontalier între statele membre ale UE, prin excluderea oricăror obstacole legate de frontierele de stat ale statelor membre UE în vederea asigurării funcționării eficiente a pieței interne a UE.

Provocările generale ale unei piețe unice fără frontiere a UE¹.

Crearea pieței unice este una dintre pietrele de temelie ale integrării europene. În cadrul acesteia, peste 500 de milioane de cetățeni și peste 20 de milioane de companii din UE ar trebui să beneficieze de acces gratuit la bunuri și servicii din orice parte a Uniunii, cu opțiuni mai mari și prețuri mai mici. Până în prezent, eforturile de finalizare a pieței unice s-au concentrat în principal pe asigurarea libertății companiilor de a vinde bunuri și servicii transfrontaliere. Astfel, piața unică a lărgit opțiunea pentru clienții care caută din ce în ce mai mult bunuri și servicii transfrontaliere. Prin urmare eliminarea obstacolelor nejustificate în materie de reglementare din calea comerțului electronic transfrontalier prin măsuri legislative, a constituit o prioritate fundamentală a Comisiei UE.

Geoblocarea este unul din obstacolele identificate și se referă la practicile utilizate de comercianții din mediul online pentru a restricționa vânzările transfrontaliere online pe baza cetățeniei sau a naționalității, a domiciliului sau a sediului. Astfel, geoblocarea și alte restricții bazate pe cetățenie sau naționalitate, domiciliu sau sediu pot fi justificate sau nejustificate. În cazul în care se bazează pe faptul că întreprinderile se confruntă cu complicații și costuri suplimentare semnificative, de exemplu din cauza existenței unor obstacole suplimentare în materie de reglementare sau de altă natură în calea vânzărilor transfrontaliere, este probabil ca acestea să fie considerate justificate dacă sunt proporționale. În caz contrar, acestea constituie "geoblocare nejustificată și alte tipuri de geodiscriminare". În multe cazuri, este imposibil fără o analiză de la caz la caz a circumstanțelor specifice, dacă astfel de restricții sunt justificate sau nu.

Importanța problemei este reflectată și de rezultatele consultării publice privind geoblocarea desfășurată în cadrul statelor membre UE. Marea majoritate (98%) a consumatorilor respondenți consideră că consumatorii ar trebui să poată achiziționa și accesa servicii oriunde în UE. Ei consideră, de asemenea, că geoblocarea și alte restricții bazate pe criterii geografice creează obstacole semnificative în calea pieței unice. Întreprinderile împărtășesc în mare măsură opinia că geoblocarea/discriminarea este o problemă și că opțiunile consumatorilor și concurența sunt importante. Marea majoritate a consumatorilor respondenți (70-94

¹ https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvgs5kjg27kof_j9vvik7m1c3gyxp/vk4jaafok1zn/f=/9611_16_add_1.pdf

% în funcție de opțiune) sprijină o soluție legislativă pentru combaterea geoblocării nejustificate, în timp ce întreprinderile sunt de acord în principiu (până la 50 % sunt de acord, în funcție de opțiune), dar subliniază respectarea libertății contractuale.

Cetățenii tuturor statelor membre ale UE se confruntă cu diferențe de tratament bazate pe reședință sau naționalitate. În 27 din cele 28 de state membre, peste 10 % dintre consumatori raportează că au fost geoblocați în 2015.

Barierile care creează complicații suplimentare semnificative și costuri suplimentare pentru vânzător includ următoarele:

- Sisteme diferite de taxare
- Diferențe între reglementările privind protecția consumatorului
- Imposibilitatea asigurării deservirii de garanție și/sau post garanție
- Lipsa unor servicii de livrare accesibile și de înaltă calitate se numără în mod constant printre principalele motive menționate atât de comercianții cu amănuntul electronici, cât și de consumatori pentru a nu se implica în comerțul electronic transfrontalier.
- etc.

Cine este afectat, în ce fel și în ce măsură?

Consumatorii sunt adesea împiedicați să profite pe deplin de oportunitățile oferite de piața unică (digitală). Acest lucru are două efecte principale. În primul rând, aceștia sunt împiedicați să acceseze o varietate mai mare de produse. De exemplu, dovezile arată că mai puțin de 7 % din toate modelele de smartphone-uri sunt disponibile în toate statele membre; aproape 50 % sunt disponibile într-un singur stat membru. În al doilea rând, clienții se confruntă cu prețuri mai mari, deoarece concurența este mai puțin intensă decât ar fi altfel; pentru anumite produse electronice, cum ar fi laptopurile, tabletele, calculatoarele de birou sau telefoanele inteligente, clienții din statul membru cel mai scump plătesc cu 30 % până la 60% mai mult decât dacă ar putea cumpăra din cel mai ieftin stat membru. În cadrul extragerii online de pe internet a tarifelor de închiriere de autoturisme, clienții au fost taxați cu până la 53% mai mult pentru aceeași mașină în aceeași perioadă și în aceeași locație, deoarece au provenit din anumite state membre.

Pentru întreprinderi, în calitate de utilizatori finali, sondajul Eurobarometru B2B realizat în februarie 2016 a oferit dovezi cu privire la problemele întâmpinate la achiziționarea de bunuri și servicii la nivel transfrontalier. Rezultatele au arătat, de asemenea, că întreprinderile mai mici, în special microîntreprinderile, au fost cele mai afectate. Pentru întreprinderile care achiziționează bunuri și servicii transfrontaliere ca utilizatori finali, în special pentru cele mici care nu au un departament juridic, găsirea organismului de asistență potrivit este o provocare, deoarece variază de la o țară la alta (uneori este vorba despre ministerul economiei, camerele de comerț locale sau autoritatea de concurență). Pentru întreprinderi, singurele organisme de aplicare a legii disponibile sunt adesea instanțele naționale.

Conform Raportului Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor privind prima revizuire pe

termen scurt a Regulamentului privind blocarea geografică² sau evidențiat următoarele tendințe:

a) din perspectiva consumatorilor - în februarie 2019, la doar câteva luni după data aplicării sale, aproximativ 50% dintre consumatorii din UE cunoșteau deja regulamentul, aproximativ jumătate dintre ei au considerat că sunt informați suficient privind regulile geoblocării..

b) din perspectiva comercianților – deși în 2019 comparativ cu 2015 redirectionarea sau refuzarea accesului la site-urile web de comerț electronic sau redus iar restricțiile care împiedică complet înregistrarea pe site-uri web s-au înjumătățit, mai mult de 1 din 10 încercări transfrontaliere de cumpărături a eșuat la etapa de înregistrare, iar un număr similar a eșuat la etapa de plată. Acest lucru s-a datorat de obicei cerințelor privind reședința sau locația plății (de exemplu, acceptarea doar a cardurilor de debit emise la nivel local).

Situația creată se datorează în principal persistenței limitărilor de livrare în cumpărăturile transfrontaliere. Astfel de restricții afectează în continuare mai mult de 50% din încercările de cumpărături, chiar și cu comercianții multinaționali care oferă diferite versiuni naționale ale site-urilor lor web.

Pentru Republica Moldova Regulamentul nu este direct aplicabil până la momentul aderării la Uniunea Europeană, transpunerea acestuia este însă dictată de obținerea de către Republica Moldova a statutului de țară candidată la UE.

Prin urmare, transpunerea Regulamentului la nivel național urmează să comporte un caracter de deprindere a clienților și comercianților cu abordările UE asupra modului de interacțiune dintre aceștia. Comercianții vor trebui să-și ajusteze modul de operare în conformitate prevederile proiectului de lege. Totodată, aceasta va permite la momentul integrării depline la piața unică UE pentru comercianții din Republica Moldova, să evite potențialele amenzi în statele UE de reședință a clientului care derivă din prevederile alin. (2) al art. 7 din Regulament.

Un alt specific al modului de transpunere ales este restrângerea normelor aferente modalităților de plată. Menționăm că transpunerea acquis-ului pe segmentul serviciilor de plată ține de competența Băncii Naționale a Moldovei, în calitate de autoritate de reglementare și supraveghere a instrumentelor de plată și a activității de prestare a serviciilor de plată. Totodată, odată cu semnarea de către Republica Moldova a cererii de aderare la Zona Unică de Plăți în Euro (SEPA) și armonizarea treptată a legislației referitoare la serviciile de plată la acquis-ul UE va duce ulterior la o sinergie cu normele Regulamentului.

3. Obiectivele urmărite și soluțiile propuse

3.1. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Articolul 1 Obiectiv și domeniu de aplicare

Stabilește obiectivul de bază a legii - prevenirea geoblocării nejustificate și discriminării bazate, în mod direct sau indirect, pe cetățenia sau naționalitatea, domiciliul/reședința ori sediul clienților, precum și precizările referitoare la

²Raport from the commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions on the first short-term review of the geo-blocking regulation. Brussels, 30.11.2020. [Raport.GeoBlok.UECOM_2020_766_F1_REPORT_FROM_COMMISSION_EN_V7_P1_1094169PDFpdf.pdf](#)

domeniile care nu sunt incidente. De asemenea, stabilește derogările de obiectul prezentei legi pentru comercianți în cazul în care acestea sunt justificate în mod direct prin criterii obiective reieșind din specificul afacerii.

Articolul 2 Definiții

Articolul 3 Accesul la interfețele online

Stabilește normele materiale privind modul de operare în interfețele sale din perspectiva atingerii obiectului legii.

Articolul 4 Accesul la bunuri și servicii

Stabilește interdicția de limita accesul la bunurile și serviciile comercializate din perspectiva discriminatorie.

Articolul 5 Nediscriminarea din motive legate de plată

Excluderea discriminării în cadrul tranzacțiilor de plată.

Articolul 6 Autorități competente

Stabilește autoritățile competente pentru implementarea și respectarea legii și anume:

(1) Consiliul pentru egalitate se desemnează ca autoritate competentă pentru implementarea legii în sensul atribuțiilor din Legea nr. 121/2012 cu privire la asigurarea egalității.

(2) Inspectoratul de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare și Protecția Consumatorilor se desemnează ca autoritate competentă pentru a oferi consumatorilor asistență practică în caz de litigii cu comercianții care decurg din punerea în aplicare a prezentei legi.

3.2. Opțiunile alternative analizate și motivele pentru care acestea nu au fost luate în considerare

Opțiunea alternativă constă în evitarea transpunerii. Menționez că lipsa reglementării în acest sens va genera o neconcordanță între legislația UE și legislația națională a RM, fapt ce va genera dificultăți la etapa de implementare după aderare RM la UE.

Trebuie să precizăm că în conformitate cu alin. (2) art. 1 din Regulament, acesta nu se aplică situațiilor pur interne, în care toate elementele relevante ale tranzacției se limitează la un singur stat membru, din care reiese caracterul transfrontalier a tranzacțiilor incidente și impactul Regulamentului prevăzut asupra pieței interne.

Totodată, după cum s-a mai menționat, este importantă crearea unui cadru juridic național similar prin care se va crea deprinderi și se va modifica modul de operare a comercianților ceea ce la va permite o integrare simplă la momentul deschiderii pieței UE. În momentul semnării tratatului de aderare a fi pregătit pentru operarea pe această piață înseamnă a putea obține efecte imediate prin monetizarea efortului de conformare.

La nivelul UE s-a considerat că în cazul în care nu se ia nicio măsură, ar continua să existe practici nejustificate de blocare geografică, segmentând piața unică. Consumatorii vor fi împiedicați să facă achiziții transfrontaliere sau li se vor percepe

prețuri (inechitabile) mai mari pentru același bun sau serviciu și, prin urmare, nu ar beneficia de o disponibilitate sporită a produselor și serviciilor și de o concurență sporită la nivelul prețurilor. Comercianții ar putea continua să refuze accesul transfrontalier la anumite servicii prin aplicarea unor restricții teritoriale care limitează libera circulație a serviciilor. Societățile ar continua, de asemenea, să aplice condiții diferite pe baza reședinței, fără motive obiective. Astfel, nu există doar divergențe în legislațiile naționale, cum ar fi legislația privind protecția consumatorilor și normele de etichetare a produselor, care au un impact asupra alegerii comercianților de a limita comerțul transfrontalier. Există, de asemenea, o fragmentare pură a pieței bazată pe decizii unilaterale luate de întreprinderi fără un motiv obiectiv.

4. Analiza impactului de reglementare

4.1. Impactul asupra sectorului public

În vederea asigurării implementării și aplicării coerente a prevederilor proiectului și în conformitate cu articolele 7 și 8 din Regulament se impune desemnarea de autorități competente. Prin urmare, se propune desemnarea Consiliului de egalitate ca autoritate competentă pentru implementarea legii în sensul atribuțiilor stabilite prin Legea nr. 121/2012 cu privire la asigurarea egalității, totodată reieșind și din prevederile articolelor 71¹ (Discriminarea privind accesul la serviciile și bunurile disponibile publicului) ale Codului contravențional al RM nr.218/2008. În același timp, Inspectoratul de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare și Protecția Consumatorilor (ISSPNPC) se propune să fie desemnat ca autoritate competentă pentru a oferi consumatorilor asistență practică în caz de litigii cu comercianții.

4.2. Impactul financiar și argumentarea costurilor estimative

Reieșind din atribuțiile funcționale ale autorităților nominalizate mai sus, sarcinile noi care urmează a fi atribuite Consiliului de egalitate nu vor comporta costuri suplimentare, acestea fiind asigurate din contul personalului disponibil existent, cel puțin la etapa inițială de implementare. Urmare a monitorizării implementării legii, dacă se vor constata un număr semnificativ de cereri/petiții care vor influența substanțial activitatea instituției menționate, din perspectiva om/oră și asigurare materială, aceasta va putea veni cu o argumentare în vederea suplinirii capacităților instituționale.

În ceea ce privește ISSPNPC ca autoritate competentă pentru a oferi consumatorilor asistență practică în caz de litigii cu comercianții, urmează a fi majorat efectivul - limită al ISSPNPC cu cel puțin 2 unități, iar cheltuielile de personal se estimează a fi de 325480,8 lei anual.

4.3. Impactul asupra sectorului privat

După cum s-a relatat supra, actorii implicați nu sunt doar consumatorii finali dar și întreprinderile fiind incluse în noțiunea de client, astfel orice beneficiu care

derivă din excluderea discriminării prevăzute de proiect este aplicabilă ambelor tipuri de subiecți. În cadrul UE propunerea de Regulament s-a considerat că va avea efecte pozitive asupra competitivității prin îmbunătățirea accesului consumatorilor și al întreprinderilor la bunuri și servicii în cadrul pieței interne ale UE. În ceea ce privește comerțul internațional, comercianții stabiliți în țări terțe intră în domeniul de aplicare al regulamentului numai în măsura în care vând (sau intenționează să vândă) bunuri sau servicii clienților din Uniune și Republicii Moldova în cazul adoptării proiectului.

Întreprinderile comerciante pot aplica geoblocarea nejustificată prin măsuri unilaterale. În cazul în care utilizează această practică pentru a menține segmentarea prețurilor între diferitele piețe naționale, geoblocarea le sporește beneficiile. Companiile mai mari prezente în mai multe state membre pot viza piețe diferite, cu oferte și prețuri diferite. Cu toate acestea, după cum arată sondajul misterios, 2 % dintre site-urile internet, în special cele ale societăților active în mai multe state membre, trimit automat clientul către un alt site web (sau blochează accesul), ceea ce, la rândul său, reprezintă 7,5 % din traficul transfrontalier.

În cazul transpunerii normelor din Regulament în legea națională există probabilitatea ca comercianții să fie nevoiți să își ajusteze interfețele pentru a le face compatibile cerințelor de interzicere a discriminării, ceea ce poate comporta anumite cheltuieli. Însă, considerând că Propunerea de act european³ prevede că aceasta nu are niciun impact asupra bugetului Uniunii Europene, concluzionăm că normele de evitare a discriminării comportă o importanță socială, dar și economică care depășește necesitățile practice de conformare.

Totodată, din perspectiva comercianților naționali, platformele de comerț cu care s-a discutat în procesul de elaborarea a proiectului, nu au sesizat necesitatea de investiții care ar distorsiona activitatea acestora, fiind în esență conformi cu astfel de cerințe.

În aceeași ordine de idei, modul de prezentare a interfețelor online locale va acorda clienților din statele membre UE posibilități sporite de acces la informații legate de vânzarea de bunuri și prestarea de servicii și un grad de protecție împotriva geoblocării și discriminării bazate pe cetățenia sau naționalitatea, domiciliul/reședința ori sediul clienților, dar acest fapt nu le impune comercianților și obligația de a realiza tranzacții cu clienții. (Art.1, alin.8 din proiect), fapt care corespunde pct.18 din preambulul Regulamentului.

4.4. Impactul social

Nu este aplicabil

4.4.1. Impactul asupra datelor cu caracter personal

Nu este aplicabil

4.4.2. Impactul asupra echității și egalității de gen

În ceea ce privește măsurile menite să elimine discriminarea, menționăm că acestea sunt acoperite de Legile nr. 121/2012 cu privire la asigurarea egalității și Legea nr. 298 /2012 cu privire la activitatea Consiliului pentru egalitate iar proiectul de lege vine să suplinească criteriile protejate de Legea nr.121/2012 cu interzicerea

³ [COM_COM\(2016\)0289_EN.pdf \(europa.eu\)](#)

discriminării pe criterii geografice și a altor forme de discriminare bazate pe cetățenia sau naționalitatea, domiciliul sau sediul clienților.
4.5. Impactul asupra mediului
Nu este aplicabil
4.6. Alte impacturi și informații relevante
Nu este aplicabil
5. Compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE
5.1. Măsurile normative necesare pentru transpunerea actelor juridice ale UE în legislația națională
Prezenta Lege fiind o transpunere primară, transpune parțial prevederile Regulamentului (UE) 2018/302 al Parlamentului European și al Consiliului din 28 februarie 2018 privind prevenirea geoblocării nejustificate și a altor forme de discriminare bazate pe cetățenia sau naționalitatea, domiciliul sau sediul clienților pe piața internă și de modificare a Regulamentelor (CE) nr. 2006/2004 și (UE) 2017/2394, precum și a Directivei 2009/22/CE (Text cu relevanță pentru SEE), publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L60 din 02 martie 2018. În vederea asigurării unui timp suficient pentru familiarizarea cu normele juridice propuse, atât pentru autorități cât și sectorul privat se acordă un termen de 12 luni din data publicării legii. Totodată, Legea își va înceta acțiunea în timp din momentul intrării în vigoare a tratatului de aderare la Uniunea Europeană cu excepția articolului 6, care vizează desemnarea autorității competente asigurându-se astfel transpunerea totală. A fost elaborat tabelul de concordanță.
5.2. Măsurile normative care urmăresc crearea cadrului juridic intern necesar pentru implementarea legislației UE
La moment nu au fost identificate alte acte normative care sunt necesare de modificat. Totodată, urmare a evaluării suplimentare și a practicii implementării și aplicării legii poate apărea necesitatea modificării legislației.
6. Avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ
Proiectul a fost supus avizării prealabile de către Consiliul pentru egalitate (Aviz nr.04/1495 din 14.08.2024), Inspectoratul de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare și Protecția Consumatorilor (Aviz nr. 27/10-2619 din 07.08.2024), Banca Națională a Moldovei (Aviz nr.5186 din 03.07.2024), Ministerul Finanțelor (Aviz nr.02/1-1758 din 19.06.2024) și Comisia Națională a Pieței Financiare (Aviz nr.07-4/2144 din 26.06.2024). Anunțul privind inițierea elaborării proiectului de lege a fost publicat pe pagina web oficială a Ministerului Dezvoltării Economice și Digitalizării și portalul particip.gov. md (https://particip.gov.md/ro/document/stages/*/13106). Totodată, în conformitate cu art. 32 alin. (1)-(3) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, proiectul de lege va fi remis spre avizare autorităților și instituțiilor interesate și va fi supus consultărilor publice.
7. Concluziile expertizelor

Proiectul de lege însoțit de Tabelul de concordanță, va fi expediat Centrului de Armonizare a Legislației în vederea efectuării expertizei de compatibilitate cu legislația Uniunii Europene, conform prevederilor art.34 alin.(1) și art.35 din Legea nr.100/2017. Totodată, potrivit art. 34 alin. (1), art. 36 și art. 37 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, proiectul de lege va fi remis Ministerului Justiției și Centrul Național Anticorupție pentru a fi supus expertizei juridice și anticorupție.

8. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent

A se vedea pct. 5.2

9. Măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ

Autoritățile desemnate urmează să analizeze necesitățile de modificare a legislației de specialitate din perspectiva necesității completării competențelor, a proceselor interne inclusiv din perspectiva suplinirii cu personal și necesității de bunuri materiale și servicii, în temeiul Capitolului X din Legea nr. 100/2017.

Secretar de Stat

Cătălina PLINSCHI