



**Către: Dumitru ALAIBA**  
**Președintele Comisiei parlamentare economie, buget și finanțe**

**Sergiu GAIBU**  
**Ministrul Economiei**

Nr. 131 din 9 noiembrie 2021

**Ref.: Comentariile preliminare ale Asociației Patronale „Camera de Comerț Americană din Moldova” asupra proiectului de lege nr. 302 din 26.10.2021 privind mecanismul de examinare a investițiilor de importanță pentru securitatea statului**

Stimate domnule Alaiba,  
Stimate domnule Gaibu,

Vă salutăm din numele Asociației Patronale „Camera de Comerț Americană din Moldova” (în continuare „AmCham Moldova”).

Prin prezenta scrisoare, supunem atenției dumneavoastră comentariile preliminare ale Asociației Patronale „Camera de Comerț Americană din Moldova” (în continuare „AmCham” sau „Asociația”) asupra proiectului de lege nr. 302 din 26.10.2021 privind mecanismul de examinare a investițiilor de importanță pentru securitatea statului.

Mediul de afaceri a analizat respectivul proiect de lege sub aspectul calității reglementărilor propuse, impactului asupra mediului de afaceri, și riscurilor care le poate genera.

**Viziunea mediului de afaceri este că proiectul de lege ar trebui să îndeplinească cerința de proporționalitate cu scopul urmărit și să aducă o atingere minimă activității investitorilor de bună-credință.**

Conducându-se de aceste principii, AmCham Moldova atenționează asupra următoarelor:

***1. Obiecții conceptuale asupra unor reglementări incerte sau lacunare***

**1. Aplicarea actului normativ în timp**

Proiectul de lege obligă persoanele care practică activități investiționale în domeniile de importanță pentru securitatea statului sau al căror obiect constituie bunuri de importanță pentru securitatea statului, să se conformeze prevederilor legii în termen de 6 luni din data intrării în vigoare a acesteia.

Proiectul mai reglementează și regimul clauzei de schimbare a controlului și stabilește că, în cazul în care contractele/tranzacțiile încheiate în cadrul activităților investiționale efectuate în domeniile de importanță pentru securitatea statului, sau al căror obiect sunt bunuri de importanță pentru securitatea statului, nu prevede clauza de schimbare a controlului, aceasta se prezumă.

În opinia noastră, respectivele norme (enumerare neexhaustiv) ar putea fi purtătoare de riscuri pentru mediul de afaceri care își desfășoară corect și cu bună-credință activitatea, **având în vedere că legea nu poate avea efect retroactiv, adică nu ar putea fi aplicată investițiilor efectuate până la intrarea în vigoare a acesteia, din punctul nostru de vedere.**



În cazul în care se insistă pe aprobarea investițiilor efectuate anterior intrării în vigoare a legii, ar putea fi luată în considerare și opțiunea excluderii investițiilor efectuate de entitățile cotate pe o piață reglementată care face obiectul cerințelor de divulgare a informațiilor în conformitate cu legislația Republicii Moldova sau al unor standarde internaționale echivalente care asigură transparența corespunzătoare a informațiilor privind exercitarea dreptului de proprietate.

**2. Termenul de aprobare prealabilă a investițiilor**

Consiliul examinează solicitarea potențialului investitor în termen de până la 90 zile de la data primirii tuturor documentelor și informațiilor necesare.

Considerăm acest termen disproporționat de mare și recomandăm reducerea lui (*e.g.* până la 30 zile calendaristice, cu posibilitatea prelungirii cu 20 zile, la necesitate).

Pentru a exclude tergiversarea cu rea-credință a activităților investiționale, în condițiile în care Consiliul nu s-a expus printr-un act, recomandăm includerea în proiect a instituției de acceptare tacită a solicitării potențialului investitor după expirarea termenului legal de examinare.

**3. Lipsa reglementării explicite a drepturilor și obligațiilor investitorilor**

Proiectul nu descrie cu suficientă precizie drepturile și obligațiile investitorilor aferente mecanismului propus.

**4. Lipsa reglementărilor privind procedura de luare a deciziilor de aprobare a investițiilor**

Proiectul nu reglementează în mod suficient sistemul de guvernanță a procesului decizional de examinare a investițiilor.

**5. Lipsa reglementărilor legate de organizarea și componența Consiliului pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță pentru securitatea statului**

Proiectul nu stabilește modul de formare, organizare și componența Consiliului, dar acordă această competență Guvernului, deși aceste aspecte ar trebui reglementate la nivel de lege.

**6. Lipsa reglementării explicite a căilor de atac împotriva deciziilor Consiliului**

Proiectul nu reglementează în mod clar care este calea de atac pentru investitor în cazul primirii unui refuz din partea Consiliului.

**7. Lipsa listei exhaustive a documentelor de prezentat în procesul aprobării prealabile a investițiilor de importanță pentru securitatea statului**

Proiectul acordă dreptul Guvernului să adopte acte normative subordonate, prin care să lărgască lista documentelor și informațiilor pe care orice investitor anterior efectuării activităților investiționale în domeniile de importanță pentru securitatea statului trebuie să le prezinte.

Aceste prevederi ar putea fi în contradicție cu cadrul normativ care reglementează principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător și care stabilește regula că normele materiale și procedurale de inițiere, desfășurare și lichidare a afacerii, precum și de control asupra afacerii, se stabilesc prin legi<sup>1</sup>.

Respectivul punct ar trebui prin urmare exclus.

---

<sup>1</sup> Legea nr. 235/2006 cu privire la principiile generale de reglementare a activității de întreprinzător



## 8. Probleme legate de termenul de conformare la prevederile legii

Proiectul prevede că Guvernul trebuie să asigure, în termen de 6 luni de la intrarea în vigoare a legii, punerea în aplicare a prevederilor legii.

Punerea în aplicare a legii presupune:

- (i) aprobarea componentei și modului de organizare a activității Consiliului pentru promovarea proiectelor investiționale în domeniile de importanță pentru securitatea statului;
- (ii) prezentarea către Parlament a propunerilor de aducere a actelor normative în concordanță cu legea;
- (iii) aducerea actelor normative în concordanță cu legea.

Proiectul mai prevede că persoanele care practică activități investiționale în domeniile de importanță pentru securitatea statului sau al căror obiect constituie bunuri de importanță pentru securitatea statului stabilite de prezenta lege, trebuie să se conformeze prevederilor legii **în același termen de 6 luni din data intrării în vigoare a legii.**

Înțelegem că respectivele reglementări poartă un caracter lacunar atât timp cât investitorii sunt obligați să se conformeze la prevederile legii în lipsa unui cadru normativ secundar pus în aplicare, ceea ce de fapt va face imposibilă conformarea la prevederile legii.

Termenul pentru conformarea la prevederile legii trebuie prin urmare modificat. Termenul pentru conformarea societăților comerciale ar putea fi unul de 6 luni din momentul adoptării Listei bunurilor de importanță pentru securitatea statului.

## 9. Raporturile care cad sub incidența legii

Prin determinarea domeniului de aplicare a legii, autorii prezintă raporturile juridice care cad sub incidența acestei legi, dar fără a stabili cu claritate dacă prevederile acestei legi vor fi aplicabile și activității operaționale obișnuite a societăților comerciale care au ca obiect bunuri din domeniile de importanță pentru securitatea statului.

Pentru evitarea incertitudinilor cu privire la domeniile de aplicare a Legii propunem expunerea art. 3 alin. (2) în următoarea redacție:

„(2) Prevederile prezentei legi nu se aplică activităților investiționale și tranzacțiilor prevăzute la alin. (1) efectuate dacă acestea se realizează pentru efectuarea activității operaționale curente, necesare și caracteristice domeniilor corespunzătoare.”

## II. Alte obiecții de importanță majoră asupra proiectului de lege

1. De sub incidența legii ar trebui excluse **activitățile investiționale și tranzacțiile efectuate între întreprinderile care aparțin aceluiași grup de întreprinderi**, deoarece restructurările interne nu conduc la schimbarea controlului asupra activelor.
2. De sub incidența legii ar trebui excluse **tranzacțiile care se referă la achiziția de echipamente sau servicii de la furnizori străini, cu condiția ca aceste tranzacții să nu ofere dreptul de a participa la conducerea sau controlul unei companii moldovenești și să nu fie de natură să afecteze securitatea sau ordinea publică.**



Potrivit Regulamentului UE 2019/452 de stabilire a unui cadru de screening al investițiilor străine directe și FAQs<sup>2</sup> emis de Comisia Europeană, „în cazul în care o tranzacție stabilește legături durabile și directe între un investitor străin și o întreprindere din UE față de care capitalul este pus la dispoziție pentru a desfășura o activitate economică în UE, investiția intră în domeniul de aplicare al regulamentului dacă este de natură să afecteze securitatea sau ordinea publică.”

Este de remarcat răspunsul la Q17 din FAQ, conform căruia „aprovizionarea de produse sau servicii de la furnizori străini nu intră sub incidența Regulamentului, cu excepția cazului în care tranzacția prevede participarea la conducerea sau controlul unei companii din UE și este susceptibil să afecteze securitatea sau ordinea publică”

Liniile directe ale OCDE recomandă, de asemenea „proportionalitate legilor - restricții privind investițiile sau condițiile privind tranzacțiile, să nu fie mai mari decât este necesar pentru a proteja securitatea națională și ar trebui evitate atunci când alte măsuri existente sunt adecvate și adecvate pentru a aborda o problemă de securitate națională.”

3. Cu referire la art. 4 lit. c) din proiect, considerăm oportun detalierea domeniului legat de proiectarea, construcția și exploatarea infrastructurii din domeniile energiei.

Din conținutul normei nu este clar dacă domeniul se referă exclusiv la rețelele electrice de distribuție și transport sau inclusiv și la serviciile de furnizare sau producere a energiei electrice. De asemenea, nu este clar dacă prin termenul de energie se înțeleg toate domeniile energetice (e.g. energia electrică, gazele naturale, produsele petroliere, etc.).

4. La art. 6 alin. (1) lit. a) din proiect, menționăm faptul că dacă în capitalul unei entități este o cotă deținută direct sau indirect de o altă persoană supusă restricțiilor, în opinia noastră respectiva situație nu în toate cazurile ar trebui să fie o restricție pentru ca entitatea să poată investi în domenii strategice.

Acțiunile care sunt cotate la bursă pot fi procurate liber și entitatea care investește în domenii strategice nu poate controla acest proces. Asemenea restricție poate fi utilizată în mod abuziv prin procurarea unei participațiuni mici în scopul excluderii unei asemenea entități din piață. Asemenea restricție trebuie să se aplice nu entității care investește, dar persoanelor supuse restricțiilor sau grupurilor de persoane care acționează concertat din care primele fac parte. Or, asemenea restricții ar trebui să se aplice dacă cota deținută de persoanele supuse restricțiilor reprezintă o participațiune calificată.

5. Definiția *beneficiarului efectiv* ar trebui adusă în conformitate cu Directiva UE. Conform legislației și practicii UE, entitățile cotate pe o piață reglementată care face obiectul cerințelor de divulgare a informațiilor în conformitate cu legislația Republicii sau al unor standarde internaționale echivalente care asigură transparența corespunzătoare a informațiilor privind exercitarea dreptului de proprietate nu ar trebui în opinia noastră să fie obligate să comunice beneficiarul efectiv.
6. Cu referire la criteriul prevăzut la art. 6 alin. (1), lit. b) din proiect, considerăm că controlul în sine a unui stat asupra unei entități care face investiții în domenii strategice nu ar trebui în toate cazurile să constituie o restricție pentru efectuarea sau deținerea unor asemenea investiții. Este necesar de a

<sup>2</sup> Vedeți mai multe la [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc\\_157945.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157945.pdf)



completa litera respectivă cu textul că asemenea control este restricționat numai dacă acesta crește riscul sau reprezintă o amenințare la adresa securității naționale.

7. Cu referire la criteriul prevăzut la art. 6 alin. (1), lit. f) din proiect, menționăm că orice afacere ar putea presupune o relație cu alte persoanele fizice și/sau juridice, inclusiv cu instituțiile/autoritățile de stat ale investitorului străin. Respectiv, există riscul că aceasta ar putea servi ca un temei formal de refuz de a acorda aprobarea din partea Consiliului.
8. Cu referire la art. 7 alin. (2) lit. d) din proiect, menționăm că art. 9 alin. (2) lit. d) din Regulamentul UE 2019/452 prevede necesitatea prezentării informațiilor ce țin de *statele membre în care investitorul străin și întreprinderea în care investiția străină directă este planificată sau a fost realizată desfășoară operațiuni comerciale relevante*.

Considerăm că solicitarea de a prezenta informații cu privire la principalii parteneri economici din țară sau de peste hotare ar putea fi disproporționată.

9. Cu referire la art. 9 alin. (4) lit. c) din proiect, considerăm că stratificările participației în capital nu ar trebui interzise, deoarece este o practică obișnuită, care nu este în totalitate sub controlul companiei-mama, în special acolo unde cota a fost procurată de la terți, care au utilizat asemenea stratificare. Eliminarea stratificării poate avea consecințe fiscale dure și nu ar trebui impusă pentru investițiile efectuate până la intrarea în vigoare a acestei legi.
10. Criteriul prin care se propune verificarea reputației, cunoștințelor, aptitudinilor și experienței oricărui membru al organului de conducere al investitorului potențial, în opinia noastră depășește scopul declarat al acestui proiect, creează premise de coruptibilitate și decizii selective.
11. Cu referire la art. 11 alin. (1) din proiect, procedura de suspendare ar trebui în opinia noastră să se aplice numai investitorului potențial, care efectuează investițiile după intrarea în vigoare a legii. Investitorii care au efectuat investițiile înainte de intrarea în vigoare a legii nu pot fi suspuși acestei măsuri, deoarece aceștia nu erau obligați prin lege să obțină aprobare atunci când au efectuat investițiile. Mai mult decât atât, suspendarea poate viza doar investitorii care au efectuat investițiile cu încălcarea art. 7.
12. Cu referire la art. 11 alin. (6) din proiect, menționăm că pentru societățile cu răspundere limitată, legislația actuală nu reglementează vreun mecanism care ar prevedea cum are loc ștergerea din Registrul de stat al persoanelor juridice vechile părți sociale, cum vor fi subscrise noile părți sociale, cum are loc desfășurarea adunării generale a asociaților în perioada de după anularea părților sociale, dar până la subscrierea acestora pe numele altor persoane, etc.

Aceste potențiale lacune legislative pot crea impas în activitatea societăților comerciale de importanță pentru securitatea statului.

13. Creează incertitudine și interpretare duală criteriul prin care urmează să fie verificată *capacitatea investitorului potențial de a respecta condițiile stabilite de Consiliu și de actele normative relevante*.

Termenul de *condiții stabilite de Consiliu și de actele normative relevante* nu corespunde principiului previzibilității și certitudinii, favorizând acțiuni selective.



Solicităm reformularea sau excluderea acestui criteriu (art. 8 alin. (1), lit. c) din proiect).

- 14.** Criteriul prin care se verifică dacă investiția preconizată este susceptibilă să asigure direct sau indirect, accesul la datele cu caracter personal al cetățenilor Republicii Moldova, într-un mod care amenință securitatea statului, depășește scopul declarat al acestui proiect.

Cetățenii Republicii Moldova, subiecți ai datelor cu caracter personal, sunt protejați prin Legea 133/2011, care reglementează inclusiv modul de apărare a drepturilor și a sancțiunilor pentru operatorii care au admis încălcări în materia datelor cu caracter personal.

În cazul în care autorii insistă pentru păstrarea acestui criteriu, atunci acesta trebuie să fie cuantificat și stabilite limitele care să concretizeze ceea ce presupune o amenințare a securității statului (lit. f) alin. (1) art. 8 din Proiect).

Acest criteriu ar trebui totodată coroborat cu prevederile art. 4 lit. q) din proiect, prin excluderea sau reformularea acestuia.

- 15.** Potrivit art. 12 din proiect, investitorul care intenționează să transmită controlul investiției altei persoane fizice sau juridice din domeniile de importanță pentru securitatea statului, sau al căror obiect sunt bunuri de importanță pentru securitatea statului, este obligat să obțină acceptul Guvernului și al Consiliului.

Menționăm că nu este clară limita competențelor de verificare acordate Guvernului în acest sens, procedura, termenele de verificare și actul care va fi emis.

Constatăm existența a două autorități competente în verificarea prealabilă a tranzacțiilor din domeniile de importanță pentru securitatea statului, fapt care nu asigură o suficientă claritate și previzibilitate a viitoarelor reglementări.

- 16.** Menționăm despre neclaritatea motivului de aplicare a restricțiilor prevăzute la art. 6 doar domeniilor de importanță pentru securitatea statului, fără aplicarea acestora asupra bunurilor de importanță pentru securitatea statului.

### ***III. Despre corelarea proiectului cu cadrul normativ existent***

Proiectul stabilește faptul că lista jurisdicțiilor ce nu implementează standarde internaționale de transparență se aprobă prin hotărâre de Guvern, la propunerea Serviciului Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor, conform Metodologiei de stabilire a jurisdicțiilor ce nu implementează standarde internaționale de transparență, aprobată de acesta.

Menționăm că legislația națională conține unele reglementări aplicabile relațiilor ce se propun a fi reglementate prin proiect, precum:

1. Lege nr. 308/2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului stabilește la art. 10 alin. (6) că lista jurisdicțiilor cu risc sporit se elaborează, se actualizează și se publică de către SPCSB;
2. Legea integrității nr. 82/2017 stabilește la art. 41 alin. (3) că SPCSB publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și pe pagina sa web lista jurisdicțiilor care nu implementează standarde internaționale de transparență;





3. Hotărârea Consiliului de administrație al BNM nr. 91/2013 stabilește lista jurisdicțiilor ce nu implementează standarde internaționale de transparență, în vederea executării Legii nr. 550/1995 cu privire la instituțiile financiare (abrogată parțial);
4. Hotărârea CNPF nr. 42/5 din 12.08.2016 stabilește lista jurisdicțiilor ce nu implementează standarde internaționale de transparență și cu un grad sporit de risc, în vederea executării Legii nr. 407/2006 cu privire la asigurări.

De asemenea, vă comunicăm că legislația națională conține unele reglementări sectoriale aplicabile relațiilor ce se propun a fi reglementate prin proiect, precum:

1. Legea nr. 121/2007 privind administrarea și deetimizarea proprietății publice;
2. Legea nr. 179/2008 cu privire la parteneriatul public-privat;
3. Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice;
4. Legea nr. 308/2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării
5. terorismului;
6. Legea nr. 209/2016 privind deșeurile;
7. Legea nr. 107/2016 cu privire la energia electrică;
8. Codul aerian nr. 301/2017
9. Legea nr. 29/2018 privind delimitarea proprietății publice;
10. Legea nr. 668/1995 pentru aprobarea Listei unităților ale căror terenuri destinate agriculturii rămân în proprietatea statului;
11. Legea nr. 120/2017 cu privire la prevenirea și combaterea terorismului, etc.

Existența Consiliului ca și entitate cu atribuții de control în domeniile reglementate ar putea dubla atribuțiile de supraveghere și control a autorităților de reglementare în aceste domenii. Dacă aprobarea prealabilă a tranzacțiilor cu obiecte din domeniile de importanță pentru securitatea statului se consideră necesară, o opțiune ar putea fi și reglementarea acestei atribuții în componența autorității de reglementare (de exemplu ANRE, ANRCETI, AAC, etc.).

Înțelegem astfel că noile reglementări s-ar putea suprapune sau contraveni cadrului normativ deja existent. În condițiile promovării respectivului proiect, este necesar de a revizui întreg cadrul legal pertinent pentru excluderea oricăror interpretări.

#### **IV. Despre fundamentarea economică a proiectului de lege**

În privința întregului proiect, atenționăm asupra faptului că acesta conține norme de reglementare a activității de întreprinzător (în sensul art. 3 din Legea nr. 235/2006) și, conform prevederilor art. 25 din Legea nr. 100/2017 și ale art. 13 din Legea nr. 235/2006, proiectul trebuie să fie însoțit de analiza impactului de reglementare.

Totodată, în condițiile în care acest proiect prevede reglementări cu impact asupra bugetului și/sau care prevede reorganizări și reforme structurale ori instituționale, în calitate de studiu de cercetare se realizează analiza inițiativei de elaborare a actului normativ, conform metodologiei de analiză *ex ante* aprobate de către Guvern (art. 25 alin. (2) al Legii nr. 100/2017).

Astfel, lipsa unei analize ample care să reflecte problema identificată, stabilirea obiectivului, determinarea opțiunilor de soluționare, datelor statistice ce au stat la baza identificării problemei, analiza cost-beneficiu, fundamentarea necesității unor reglementări suplimentare și fundamentarea economico-financiară, ar putea duce la neconcordanță acestuia cu prevedere Legii nr. 100/2017.



A se vedea cu titlu comparat documentul care a însoțit Regulamentul nr. 2019/452 și care a fundamentat soluțiile propuse în Regulament<sup>3</sup>.

**Având în vedere redacția actuală a proiectului și deficiențele identificate, se consideră că proiectul poate genera mai multe riscuri pentru agenții economici, a căror gestionare ar putea fi dificilă ținând cont de cadrul juridic propus, lipsind în special argumentarea economică și juridică a normelor.**

Vă mulțumim pentru colaborare și vă rugăm să nu ezitați să ne contactați pentru orice informații suplimentare.

Cu respect,

**Mila Malairău**

Director Executiv

A.P. „Camera de Comerț Americană din Moldova”

---

*AmCham Moldova este o asociație de business care reunește 144 de companii cu investiții americane, străine și locale, având drept misiune promovarea investițiilor în Republica Moldova prin colaborare cu autoritățile publice și liderii comunității de afaceri pentru dezvoltarea și facilitarea unui climat de business mai favorabil în Moldova. Comunitatea de afaceri AmCham Moldova realizează profituri ce reprezintă circa 20% din total profituri înregistrate în economia Republicii Moldova.*

---

<sup>3</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017SC0297&from=EN>