NOTĂ DE FUNDAMENTARE
la proiectul de lege privind infrastructurile pieței, bazate pe tehnologia registrelor distribuite

1. Denumirea autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului de act normativ

Proiectul Legii privind infrastructurile pieței, bazate pe tehnologia registrelor distribuite (în continuare – Proiect de lege) a fost elaborat de Comisia Națională a Pieței Financiare (în continuare – CNPF), în calitate de autoritate de reglementare și supraveghere a pieței financiare nebancare, potrivit Legii nr. 192/1998 privind Comisia Națională a Pieței Financiare.

Proiectul de lege este promovat de Ministerul Finanțelor, în temeiul pct. 45 din Regulamentul Guvernului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 610/2018, potrivit căruia autoritatea publică centrală de specialitate prezintă Guvernului proiectele elaborate de autoritățile autonome din domeniul său de competență.

2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite

2.1. Temeiul legal sau, după caz, sursa proiectului de act normativ

Proiectul de lege pune în aplicare Regulamentul (UE) 2022/858 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2022 privind un regim-pilot pentru infrastructurile pieței bazate pe tehnologia registrelor distribuite, precum și de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 600/2014 și (UE) nr. 909/2014 și a Directivei 2014/65/UE, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria L 151 din 2 iunie 2022, CELEX: 32022R0858, astfel cum a fost modificat ultima dată prin Regulamentul (UE) 2023/2869 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 decembrie 2023, aplicabil în Uniunea Europeană de la 23 martie 2023 (în continuare – Regulamentul (UE) 2022/858).

Elaborarea Proiectului de lege este prevăzută de acțiunea nr. 59 din capitolul 9 „Servicii financiare” al Programului național de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană pentru anii 2025–2029, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 306/2025.

Proiectul de lege răspunde totodată angajamentelor de aliniere la acquis-ul Uniunii Europene în domeniul serviciilor financiare, asumate în procesul de negociere privind aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană.

2.2. Situația actuală și lacunele identificate

Cadrul normativ în vigoare al pieței de capital este construit pe evidența instrumentelor financiare în conturi ținute de depozitar și pe intermedierea obligatorie a accesului investitorilor la locurile de tranzacționare și la sistemele de decontare. Aceste soluții normative nu pot fi aplicate ca atare unei infrastructuri care ține evidența instrumentelor financiare într-un registru distribuit, în care înregistrarea, transferul și decontarea se realizează prin înscrieri validate de nodurile rețelei.

Legea nr. 180/2026 privind piața criptoactivelor, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 456–459 din 17 septembrie 2026 (în continuare – Legea nr. 180/2026), care intră în vigoare la expirarea a 6 luni de la data publicării, exclude expres din domeniul său de aplicare criptoactivele care se califică drept instrumente financiare. Legea nr. 181/2026 privind pieţele instrumentelor financiare și activitățile de investiții (în continuare – Legea nr. 181/2026) și Legea nr. 239/2026 privind depozitarii centrali de instrumente financiare (în continuare – Legea nr. 239/2026)

păstrează arhitectura clasică a cerințelor de evidență și de intermediere și nu instituie un regim experimental care să permită testarea controlată a tehnologiei registrelor distribuite. Prin urmare, instrumentele financiare emise prin registre distribuite rămân, în prezent, fără un cadru aplicabil.
În lipsa unui asemenea regim, emisiunea, tranzacționarea și decontarea instrumentelor financiare bazate pe tehnologia registrelor distribuite nu pot fi realizate în condiții de legalitate, iar proiectele de această natură fie sunt abandonate, fie sunt desfășurate în afara perimetrului de supraveghere, cu riscuri directe pentru investitori și pentru integritatea pieței.
La nivelul Uniunii Europene, regimul-pilot funcționează din 23 martie 2023. Autoritatea europeană pentru valori mobiliare și piețe a prezentat în iunie 2025 raportul prevăzut la articolul 14 din Regulamentul (UE) 2022/858, iar la 4 decembrie 2025 Comisia Europeană a prezentat propunerea de revizuire COM(2025) 943 final (procedura 2025/0383(COD)), care vizează eliminarea plafoanelor pe clase de active, majorarea plafonului agregat, extinderea categoriilor de operatori eligibili și transformarea regimului într-unul permanent. Propunerea se află în procedură legislativă, forma sa finală nefiind stabilită.
Experiența statelor membre confirmă necesitatea unei legi naționale chiar și acolo unde Regulamentul se aplică direct: în Republica Polonă, autoritatea de supraveghere nu a putut acorda permisiuni speciale până la adoptarea legislației naționale de adaptare a competențelor și procedurilor. Argumentul este cu atât mai puternic pentru Republica Moldova, pentru care regulamentele Uniunii Europene nu se aplică direct.
Proiectul de lege pune în aplicare actul UE în vigoare. Calibrarea ulterioară a pragurilor este posibilă, în limitele stabilite de lege, prin actele normative ale CNPF, potrivit art. 4 alin. (7) din Proiectul de lege, iar alinierea la soluțiile ce vor fi adoptate la nivelul Uniunii Europene va fi realizată prin modificarea corespunzătoare a legii.
Finalitățile urmărite de Proiectul de lege sunt:

- instituirea unui regim temporar și controlat de testare a infrastructurilor pieței bazate pe tehnologia registrelor distribuite;
- asigurarea unui nivel de protecție a investitorilor echivalent cu cel din regimul general;
- menținerea integrității pieței și a stabilității financiare;
- alinierea cadrului național la acquis-ul Uniunii Europene.

3. Descrierea gradului de compatibilitate, obiectivele urmărite și soluțiile propuse

3.1. Principalele prevederi ale proiectului și elementele noi

Proiectul de lege cuprinde 24 de articole, structurate în 7 capitole.
Capitolul I stabilește obiectul și domeniul de aplicare, definițiile și autoritatea competentă. Legea urmează să se aplice firmelor de investiții, operatorilor de piață și depozitarilor centrali care solicită sau au obținut o permisiune specială. Definițiile se realizează, în cea mai mare parte, prin trimitere la Legea nr. 181/2026, la Legea nr. 239/2026 și la Legea nr. 180/2026. Autoritatea competentă este CNPF, care ține registrele permisiunilor speciale și publică pe pagina sa web oficială lista infrastructurilor, derogările acordate, pragurile inferioare stabilite și statistica cererilor de derogare, în formă anonimizată.
Capitolul II stabilește parametrii regimului: instrumentele financiare eligibile (acțiuni ale emitenților cu o capitalizare mai mică de 500 de milioane EUR,

obligațiuni și alte titluri de creanță securitizate cu o valoare a emisiunii mai mică de 1 miliard EUR, titluri de participare ale organismelor de plasament colectiv cu active administrate mai mici de 500 de milioane EUR), plafonul agregat de 6 miliarde EUR, pragul de 9 miliarde EUR la care se activează strategia de tranziție, calculul lunar al valorii agregate, competența CNPF de a stabili praguri mai mici, precum și conținutul și termenele strategiei de tranziție.

Capitolul III reglementează cerințele și derogările aplicabile sistemelor multilaterale de tranzacționare bazate pe DLT, sistemelor de decontare bazate pe DLT și sistemelor de tranzacționare și decontare bazate pe DLT, precum și procedura de acordare a permisiunii speciale. Derogările se acordă individual, sunt însoțite de măsuri compensatorii și sunt limitate la infrastructura vizată. Cererea se evaluează în 30 de zile lucrătoare sub aspectul caracterului complet și în 90 de zile lucrătoare pe fond, iar permisiunea specială se acordă pentru o perioadă de până la 6 ani. Pentru sistemele de decontare, CNPF solicită avizul Băncii Naționale a Moldovei, în calitate de autoritate relevantă.

Capitolul IV stabilește cerințele suplimentare aplicabile tuturor infrastructurilor: planul de afaceri, documentația publică, normele privind funcționarea tehnologiei, informarea membrilor și clienților, mecanismele informatice și cibernetice și auditul acestora, custodia activelor și a mijloacelor de acces, inclusiv a cheilor criptografice, segregarea activelor clienților, răspunderea operatorului pentru pierderea fondurilor, garanțiilor sau instrumentelor financiare, mecanismele de tratare a plângerilor și garanțiile prudențiale suplimentare.

Capitolul V reglementează cooperarea dintre operatori și CNPF, notificările obligatorii, inclusiv notificarea incidentelor de securitate cibernetică în cel mult 24 de ore, raportarea semestrială și lunară, precum și competențele de supraveghere ale CNPF și cooperarea acesteia cu alte autorități, inclusiv, pe bază voluntară, cu autoritățile și organismele Uniunii Europene.

Capitolul VI instituie regimul sancționator: faptele sancționabile, diferențiate pe categorii de operatori, sancțiunile și măsurile administrative, criteriile de individualizare, circumstanțele atenuante, termenele de prescripție, procedura de constatare, publicarea deciziilor, raportarea încălcărilor și aplicarea concomitentă a altor reglementări, inclusiv a celor privind prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului. Termenele de prescripție de la art. 19 alin. (3) – 4 ani de la data la care CNPF a luat cunoștință de încălcare și cel mult 5 ani de la data săvârșirii acesteia – țin seama de faptul că încălcările săvârșite prin utilizarea registrelor distribuite se constată, de regulă, după analiza tehnică a înregistrărilor din registru, precum și de durata permisiunii speciale, de până la 6 ani.

Capitolul VII stabilește intrarea în vigoare la 12 luni de la data publicării, precum și obligația CNPF de a adopta, până la această dată, actele normative de punere în aplicare.

Proiectul adaptează mecanismele instituționale prevăzute de Regulamentul (UE) 2022/858, inclusiv rolul Autorității europene pentru valori mobiliare și piețe, la structura instituțională a Republicii Moldova: atribuțiile de autorizare, supraveghere, publicitate și cooperare revin CNPF, iar avizul autorității relevante pentru sistemele de decontare este întocmit de către Banca Națională a Moldovei.

Elementele noi pentru cadrul normativ național sunt:

- permisiunea specială, ca act administrativ individual care cumulează dreptul de operare, derogările și măsurile compensatorii și care ține loc de autorizație de

MTF în sensul Legii nr. 181/2026;

- derogările temporare de la cerințe prevăzute de legi organice, acordate de la caz la caz;
- accesul direct al persoanelor fizice și juridice în calitate de membri sau participanți, în condiții de eligibilitate prestabilite;
- decontarea în moneda băncii centrale, inclusiv în formă tokenizată, în moneda băncii comerciale sau prin tokenuri de monedă electronică;
- strategia de tranziție ca element obligatoriu al cererii și condiție de menținere a permisiunii speciale.

3.2. Opțiunile alternative examinate și motivele respingerii acestora

Opțiunea 1 – menținerea cadrului normativ actual. Respinsă: lipsa unui regim dedicat menține imposibilitatea juridică de a emite, tranzacționa și deconta instrumente financiare prin registre distribuite, nu produce economii administrative și nu asigură realizarea acțiunii nr. 59 din Programul național de aderare.

Opțiunea 2 – introducerea unor derogări punctuale în legile sectoriale. Respinsă: derogările ar fi dispersate în trei acte normative, fără un mecanism unitar de acordare, monitorizare și retragere, fără limite valorice și fără strategie de tranziție, ceea ce ar transforma un regim experimental temporar într-unul permanent, contrar soluției din Regulamentul (UE) 2022/858.

Opțiunea 3 – reglementarea regimului prin acte normative ale CNPF. Respinsă: derogările de la norme cuprinse în legi organice, regimul sancționator și limitarea drepturilor operatorilor nu pot fi stabilite prin acte normative subordonate legii, potrivit Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative.

4. Analiza impactului proiectului

4.1. Impactul asupra sectorului public

Proiectul de lege nu instituie autorități noi și nu modifică competențele altor autorități publice.

Totodată, acesta prevede instituirea unor atribuții noi pentru CNPF: evaluarea cererilor, acordarea, modificarea și retragerea permisiunilor speciale și a derogărilor, stabilirea măsurilor compensatorii și corective, supravegherea continuă, solicitarea auditului mecanismelor informatice și cibernetice, aplicarea sancțiunilor și a măsurilor administrative, precum și publicarea informațiilor prevăzute la art. 3 alin. (3) din Proiectul de lege. Atribuțiile se realizează în cadrul structurii și al personalului existente.

Banca Națională a Moldovei avizează cererile de permisiune specială pentru sistemele de decontare bazate pe DLT și cooperează cu CNPF în supravegherea acestora.

4.2. Impactul financiar

Proiectul de lege nu implică alocări sau cheltuieli suplimentare din bugetul de stat. Cheltuielile aferente exercitării atribuțiilor CNPF se acoperă din bugetul propriu al acesteia, constituit potrivit Legii nr. 192/1998 privind Comisia Națională a Pieței Financiare. Costurile auditului mecanismelor informatice și cibernetice sunt suportate de operatorul infrastructurii.

4.3. Impactul asupra sectorului privat

Regimul este opțional. Obligațiile se produc numai în privința persoanelor juridice care solicită și obțin o permisiune specială, proporțional cu derogările cerute. Costurile de conformare privesc documentația, mecanismele informatice și cibernetice, auditul, garanțiile prudențiale suplimentare, dacă sunt impuse, și

pregătirea strategiei de tranziție.
Beneficiile constau în posibilitatea emiterii și tranzacționării instrumentelor financiare în formă tokenizată, în reducerea intervalului de decontare și a numărului de verigi intermediare, precum și în accesul direct al investitorilor la infrastructură, în condițiile de eligibilitate prevăzute de lege. Limitele regimului – pragurile valorice, durata de până la 6 ani și obligația strategiei de tranziție – sunt cunoscute din momentul depunerii cererii.

4.4. Impactul social

Proiectul de lege menține nivelul de protecție a investitorilor din regimul general și îl completează cu cerințe specifice: consimțământul informat al persoanelor admise ca membri sau participanți, segregarea activelor și a mijloacelor de acces, răspunderea operatorului pentru pierderea activelor, mecanismele de tratare a plângerilor și de reparare a prejudiciilor, precum și garanțiile prudențiale suplimentare.

4.4.1. Impactul asupra protecției datelor cu caracter personal

Prelucrarea datelor cu caracter personal intervine în procedura de acordare a permisiunii speciale, în activitatea de supraveghere, la publicarea deciziilor de sancționare și la raportarea încălcărilor. Proiectul de lege prevede publicarea cu anonimizarea datelor atunci când publicarea ar fi disproporționată, ar periclita o anchetă penală în curs sau stabilitatea piețelor financiare, precum și menținerea datelor numai în măsura permisă de legislația privind protecția datelor cu caracter personal.
Prelucrarea se efectuează în conformitate cu Legea nr. 195/2024 privind protecția datelor cu caracter personal. Riscurile care decurg din caracterul imuabil al registrelor distribuite se gestionează prin mecanisme tehnice, inclusiv pseudonimizare și chei de revocare, evaluate de CNPF în cadrul examinării cererii.

4.4.2. Impactul asupra echității de gen

Proiectul de lege are caracter neutru din perspectiva echității de gen. Cerințele se adresează persoanelor juridice și persoanelor care exercită funcții de conducere sau funcții-cheie, fără diferențieri.

4.5. Impactul asupra mediului

Proiectul de lege nu produce efecte directe asupra mediului. Consumul de resurse asociat mecanismului de consens utilizat este evaluat de CNPF în cadrul examinării planului de afaceri și a mecanismelor informatice, potrivit art. 9 alin. (3) și art. 12 din Proiectul de lege.

4.6. Alte impacturi

Proiectul de lege contribuie la competitivitatea pieței de capital și la pregătirea infrastructurilor naționale pentru interoperabilitatea cu piețele din Uniunea Europeană. Cerințele privind reziliența operațională digitală și obligațiile în domeniul prevenirii și combaterii spălării banilor și finanțării terorismului se aplică operatorilor potrivit legislației speciale, la care Proiectul de lege face trimitere.
Conform art. 1 din Legea nr. 235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, proiectele de acte normative din sectorul financiar bancar și nebancar sunt exceptate de la efectuarea analizei impactului de reglementare asupra activității de întreprinzător.

5. Compatibilitatea proiectului de act normativ cu legislația Uniunii Europene

5.1. Măsurile de transpunere

Proiectul de lege pune în aplicare Regulamentul (UE) 2022/858, prin preluarea fidelă a prevederilor materiale și prin stabilirea cadrului național de aplicare (autoritatea

competentă, procedurile și regimul sancționator), cu adaptările instituționale determinate de faptul că Republica Moldova nu este stat membru al Uniunii Europene. Gradul general de compatibilitate: pus în aplicare.
Nu se preiau: articolele 16–18, care modifică acte ale Uniunii Europene, articolul 19 privind intrarea în vigoare și aplicarea Regulamentului, precum și articolele 14 și 15, care stabilesc obligații de raportare și de reexaminare în sarcina Autorității europene pentru valori mobiliare și piețe și a Comisiei Europene. Atribuțiile conferite de Regulament Autorității europene pentru valori mobiliare și piețe – avizul prealabil, notificările și publicarea listelor – se exercită, în cadrul național, de CNPF, în calitate de autoritate competentă unică.
Regulamentul (UE) 2022/858 se află în proces de modificare, potrivit propunerii COM(2025) 943 final din 4 decembrie 2025 (procedura 2025/0383(COD)), prezentate la compartimentul 2.2. Alinierea la forma finală a modificărilor se va realiza prin modificarea legii.
Tabelul de concordanță este întocmit potrivit modelului 2 din anexa nr. 2 la Hotărârea Guvernului nr. 497/2026 și va fi expediat pentru expertiză Centrului de Armonizare a Legislației.

5.2. Cadrul intern de implementare

Implementarea se asigură prin actele normative ale CNPF, adoptate până la data intrării în vigoare a legii, potrivit art. 24 alin. (2) din Proiectul de lege, și prin corelarea cu Legea nr. 181/2026, cu Legea nr. 239/2026, cu Legea nr. 180/2026, cu Legea nr. 183/2016 cu privire la caracterul definitiv al decontării în sistemele de plăți și de decontare a instrumentelor financiare, cu legislația privind reziliența operațională digitală a sectorului financiar, cu Legea nr. 48/2023 privind securitatea cibernetică și cu Legea nr. 165/2023 privind avertizorii de integritate.

6. Avizarea și consultarea publică a proiectului

În procesul de elaborare și promovare a prezentului proiect de act normativ au fost respectate regulile procedurale aplicabile pentru asigurarea transparenței decizionale, prevăzute de Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional. Astfel, anunțul privind inițierea elaborării Proiectului de lege a fost plasat pe pagina web a Ministerului Finanțelor, la rubrica „Transparența decizională”, având în vedere prevederile art. 45 din Regulamentul Guvernului aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 610/2018, inclusiv pe platforma guvernamentală www.particip.gov.md fiind disponibil la următoarele link-uri:
https://particip.gov.md/ro/document/stages/proiect-de-lege-privind-regimul-pilot-pentru-infrastructurile-pietei-bazate-pe-tehnologia-registrelo/18186
https://mf.gov.md/ro/content/proiect-de-lege-privind-regimul-pilot-pentru-infrastructurile-pie%C8%9Bei-bazate-pe-tehnologia
În conformitate cu art. 32 alin. (1), (2) și (3) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, proiectul de lege urmează a fi remis spre avizare autorităților și instituțiilor interesate, iar în scopul respectării prevederilor Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, proiectul de Lege va fi supus consultării publice, fiind plasat pe pagina web oficială a Ministerului Finanțelor și portalul „particip.gov.md”. Propunerile recepționate la etapa anunțului privind inițierea elaborării Proiectului de lege au fost examinate.

7. Constatările expertizei anticorupție, juridice și de compatibilitate

Conform art. 34 alin. (1) și art. 35–37 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, Proiectul de lege va fi supus expertizei anticorupție, expertizei juridice și

expertizei de compatibilitate cu legislația Uniunii Europene.

8. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare

Proiectul de lege constituie un act normativ de sine stătător, care nu abrogă și nu modifică alte acte normative. Derogările de la cerințele prevăzute de Legea nr. 181/2026 și de Legea nr. 239/2026 operează numai individual, în limitele permisiunii speciale, pe durata acesteia și numai pentru infrastructura vizată.

Corelarea cu actele conexe este asigurată prin trimiterile la Legea nr. 239/2026, la Legea nr. 181/2026 și la Legea nr. 180/2026.

Proiectul de lege se aplică în coroborare cu: Legea nr. 192/1998 privind Comisia Națională a Pieței Financiare; Legea nr. 183/2016 cu privire la caracterul definitiv al decontării în sistemele de plăți și de decontare a instrumentelor financiare; legislația privind prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului; Legea nr. 25/2016 privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale; Legea nr. 195/2024 privind protecția datelor cu caracter personal; Legea nr. 165/2023 privind avertizorii de integritate; Legea nr. 48/2023 privind securitatea cibernetică; Codul civil nr. 1107/2002; Codul penal nr. 985/2002; Codul contravențional nr. 218/2008; Codul administrativ nr. 116/2018. Proiectul de lege nu necesită completarea Codului contravențional și a Codului penal: sancțiunile și măsurile administrative prevăzute la capitolul VI se aplică de CNPF, iar răspunderea penală intervine numai pentru faptele incriminate de Codul penal.

9. Măsurile de implementare, indicatorii de performanță și monitorizarea

CNPF urmează să adopte actele normative necesare punerii în aplicare a legii, inclusiv formularele-tip pentru cererile de permisiune specială, modelele de raportare semestrială și lunară, criteriile de evaluare a condițiilor de admitere a membrilor și participanților, criteriile de apreciere a modificărilor semnificative, criteriile de proporționalitate pentru evaluarea derogărilor și procedurile de aplicare a sancțiunilor și a măsurilor administrative.

Indicatorii de performanță sunt:

- numărul cererilor de permisiune specială depuse și soluționate;
- numărul permisiunilor speciale acordate, modificate și retrase;
- numărul și tipul derogărilor acordate sau refuzate;
- numărul și valoarea instrumentelor financiare bazate pe DLT admise la tranzacționare sau înregistrate;
- numărul și valoarea tranzacțiilor decontate;
- numărul incidentelor notificate;
- numărul sancțiunilor și al măsurilor administrative aplicate.

Implementarea presupune, de asemenea, consolidarea capacităților de supraveghere în domeniul tehnologiei registrelor distribuite, stabilirea mecanismelor de cooperare cu Serviciul Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor și cu organele de urmărire penală, precum și consultări periodice cu participanții la piață.

Monitorizarea urmează a fi realizată de CNPF pe baza rapoartelor semestriale și lunare prevăzute la art. 14 și a informațiilor publicate potrivit art. 3 alin. (3). Necesitatea modificării legii urmează a fi reexaminată în funcție de evoluția acquis-ului Uniunii Europene în materie.

Ministra Finanțelor

Digitally signed by Belous Victoria
Date: 2026.11.11 16:54:16 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova
MOLDOVA EUROPEANĂ

Victoria BELOUS