



NOTĂ DE POZIȚIE

*la proiectul de Hotărâre de Guvern nr. unic 706/MIDR/2026 pentru aprobarea
Regulamentului privind drepturile pasagerilor care călătoresc cu autobuzul și autocarul*

Confederația Națională a Patronatului din Republica Moldova (CNPM), în calitate de partener social al Guvernului a examinat proiectul de Hotărâre de Guvern nr. unic 706/MIDR/2026 pentru aprobarea Regulamentului privind drepturile pasagerilor care călătoresc cu autobuzul și autocarul (în continuare – „Proiectul”), elaborat în scopul transpunerii Regulamentului (UE) nr. 181/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 februarie 2011 privind drepturile pasagerilor care călătoresc cu autobuzul și autocarul, de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004, CELEX: 32011R0181 (în continuare – „Reg. 181/2011”).

În urma analizei, CNPM consideră Proiectul ca fiind neconform cadrului legal național și cerințelor de transpunere corectă a Reg. 181/2011, motiv pentru care solicită **respingerea acestuia** și remiterea spre revizuire integrală, în baza argumentelor structurate mai jos, grupate pe patru categorii: (I) deficiențe de competență normativă, (II) neconformități de fond cu Reg. 181/2011, (III) deficiențe ale analizei impactului de reglementare și (IV) extinderea nejustificată a obligațiilor asupra terminalelor/autogărilor, urmate de (V) aspecte conexe nesoluționate și de propunerile CNPM.

I. Deficiențe de competență normativă

1. Raporturile juridice vizate nu pot fi reglementate printr-o Hotărâre de Guvern, ci exclusiv prin legi organice. Potrivit art. 1 din Reg. 181/2011, domeniile reglementate — nediscriminarea pasagerilor, drepturile în caz de accidente, asistența pentru persoanele cu dizabilități și mobilitate redusă, drepturile în caz de anulare sau întârziere, informarea minimă a pasagerilor, tratamentul medical și normele de aplicare a legii — constituie, coroborat cu art. 72 din Constituție și cu Legea nr. 100/2017, materie rezervată legii organice. O parte dintre aceste raporturi sunt deja reglementate prin legi organice: Legea nr. 106/2022 (plafoanele de despăgubire și procedurile de asigurare) și Codul transporturilor rutiere – CTR (art. 65–69 privind drepturile pasagerilor, art. 49 privind obligațiile operatorului), completate de Codul civil și de Legea nr. 105/2003 privind protecția consumatorilor. Reglementarea aceluiași raporturi printr-o Hotărâre de Guvern face drepturile pasagerilor iluzorii, întrucât orice contradicție cu o lege organică va determina aplicarea legii organice, iar HG-ul rămâne inaplicabil.

2. Drepturile pasagerilor trebuie integrate într-un capitol distinct al Codului transporturilor rutiere, iar nu tratate printr-un act separat. Întrucât toate aspectele operațiunilor de transport — drepturile și obligațiile operatorilor de transport, ale operatorilor de autogară și ale pasagerilor — sunt deja



reglementate de CTR, în strânsă corelare cu Codul contravențional și cu Legea nr. 160/2011, transpunerea Reg. 181/2011 nu poate fi asigurată eficient decât prin incorporarea sa în CTR, eventual completată prin modificări punctuale ale altor legi conexe. Argumentele autorului Proiectului, expuse în Opțiunea 2, capitolul 3, referitoare la motivele neintegrării în CTR, sunt speculative și nu reflectă realitatea normativă actuală.

3. Procedura de autorizare a autogărilor, astfel cum este reglementată la pct. 32 din Proiect, încalcă Legea nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător. Toate condițiile de licențiere, autorizare, atestare sau notificare, precum și actele permissive, se stabilesc exclusiv prin lege adoptată de Parlament; Guvernul nu poate, printr-un act subordonat, să adauge noi criterii sau bariere administrative. În prezent, activitatea de autogară funcționează prin notificare, act care nu figurează în anexa Legii nr. 160/2011, iar aceeași lege interzice instituirea unui nou act permisiv fără eliminarea altuia din același domeniu. Este de menționat că, în majoritatea statelor UE, gările auto nu sunt supuse autorizării, iar legislația privind autogările rămâne exclusiv de competență națională; Reg. 181/2011 nu instituie o obligație de autorizare a autogărilor.

II. Neconformități de fond cu Regulamentul (UE) nr. 181/2011

1. Nediscriminarea pasagerilor este reglementată insuficient și contrazisă de practica actuală permisă de CTR. Principiul nediscriminării prevăzut de Reg. 181/2011 are un caracter universal, iar excepțiile pot fi stabilite doar prin lege. În prezent, CTR permite ca pasageri care achiziționează bilete pentru aceeași cursă, aceeași dată și oră, de la același transportator, să achite tarife diferite pe pas/km, în funcție exclusiv de existența sau absența concurenței pe segmentul de destinație — situație confirmată de răspunsurile Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale (MIDR). O asemenea practică reprezintă o discriminare interzisă de Reg. 181/2011; transpunerea acestuia printr-o HG este lipsită de efect atât timp cât un act ierarhic superior (CTR) permite exact situația pe care Regulamentul o interzice.

2. Plafoanele de despăgubire sunt diminuate față de nivelurile stabilite de Reg. 181/2011. Regulamentul prevede o despăgubire de 220.000 EUR de pasager și 1.200 EUR pentru bagaje, însă Proiectul (pct. 1.4–1.5) face trimitere la legislația națională, respectiv la Legea nr. 106/2022, care limitează răspunderea asigurătorului la 100.000 EUR pentru daune materiale (indiferent de numărul persoanelor păgubite) și la 100.000–500.000 EUR pentru vătămări corporale și decese. Legea nr. 106/2022 a transpus Directiva 2009/103/CE doar parțial, iar Reg. 181/2011 nu poate fi interpretat independent de această directivă, care stabilește limitele de răspundere RCA — întotdeauna superioare celor din Reg. 181/2011 — prin care operatorii de transport ar dispune de un mecanism efectiv de acoperire a obligațiilor. Prin trimiterea la un plafon național inferior celui din Regulament, Proiectul nu asigură o transpunere reală: fie Regulamentul rămâne netranspus, fie operatorul de transport riscă falimentul după un singur accident, în lipsa unor mecanisme europene adecvate de acoperire.



3. Plafonul pentru cazare este de asemenea diminuat: Proiectul (pct. 19) limitează costul cazării la 80 EUR/noapte, pentru maximum 2 nopți, în timp ce art. 21 din Reg. 181/2011 stabilește un plafon de 125 EUR/noapte, pentru aceeași durată. Regulamentul nu admite diminuarea acestor sume, astfel încât Proiectul transpune parțial, și nu integral, obligațiile aplicabile.

4. Transpunerea obligațiilor de asistență este incompletă: pct. 17 din Proiect preia doar parțial art. 8 din Reg. 181/2011, omițând obligația necondiționată a transportatorului de a acoperi asistența pentru transportul pasagerilor de la locul accidentului către terminal sau unitate medicală, procedură pasată în sarcina asigurărilor rutiere clasice.

5. Proiectul conține incoerențe de definiții și erori tehnice de trimitere legislativă: definițiile biletului de călătorie, precum și distincția dintre „gară auto” și „terminal”, diferă între Proiect și CTR, generând confuzie asupra noțiunilor de „organism de administrare a terminalului” (pct. 41) și „administrator al terminalului” (pct. 38), care nu au corespondent în CTR (pct. 32, 38, 41 nu se corelează cu Codul). Suplimentar, trimiterea la Legea nr. 1553/1998 privind asigurarea obligatorie de răspundere civilă a transportatorilor față de călători este irelevantă și incompletă, iar atribuțiile BNM și CNPF menționate la pct. 14.1–14.2 nu corespund cadrului legal în vigoare.

III. Deficiențe ale analizei impactului de reglementare

1. Impactul de reglementare a fost evaluat superficial și formal, autorul limitându-se la procedurile pe care va trebui să le adopte ANTA și la informarea publicului. Din sensul Reg. 181/2011 reiese explicit că povara transpunerii revine, în principal, operatorilor de transport și, parțial, operatorilor de autogară/terminale, care vor trebui să suporte investiții și costuri directe. Regulamentul stabilește obligații de despăgubire și de asistență ce nu pot fi acoperite exclusiv prin proceduri administrative, ci necesită resurse financiare cuantificabile. Absența unui capitol real de analiză a impactului financiar face ca Proiectul să nu corespundă cerințelor legale privind fundamentarea actelor normative și impune remiterea acestuia pentru completare.

2. Există o contradicție majoră nesoluționată între politica tarifară existentă și noile obligații financiare impuse operatorilor: pe de o parte, statul reglementează deja tarifar serviciile de transport național, limitând veniturile operatorilor din considerente administrative și politice; pe de altă parte, Proiectul le impune obligații suplimentare care pot fi acoperite exclusiv financiar. Deși Reg. 181/2011 se aplică, în principiu, rutelor de peste 250 km — categorie ce ar exclude majoritatea rutelor supuse reglementării tarifare —, chiar și pentru rutele vizate, incapacitatea de acoperire financiară a obligațiilor din Regulament poate determina închiderea unor rute necesare populației, contrar scopului urmărit de Reg. 181/2011, care este de a spori garanțiile oferite pasagerilor, nu de a reduce oferta de transport.

IV. Extinderea nejustificată a obligațiilor asupra terminalelor și autogărilor



1. Proiectul transformă, în fapt, toate autogările în terminale notificate, obligate să respecte integral Reg. 181/2011. Practica statelor UE arată însă că fiecare stat publică o listă a terminalelor care corespund cerințelor Regulamentului, în urma unei evaluări prealabile — nu toate autogările intră automat sub incidența acestor cerințe. Nu există nicio obligație ca statul să asigure un număr minim de terminale conforme; în absența unor astfel de terminale, obligațiile transportatorilor rămân, oricum, valabile. Abordarea Proiectului diferă, așadar, fundamental de practica statelor membre UE care au transpus Reg. 181/2011.

2. Proiectul nu ține cont de practica statelor UE, care nu au preluat mecanic prevederile Regulamentului, ci le-au dezvoltat în funcție de propriul sistem instituțional. De asemenea, tratamentul categoriilor de persoane cu dizabilități și mobilitate redusă este insuficient de granular: protecția trebuie diferențiată în funcție de tipul deficienței (auditivă, vizuală, ambele, sau afecțiuni ce afectează capacitatea de conștientizare a propriului comportament), iar limitele și procedurile concrete — însoțitor obligatoriu sau facultativ, câine însoțitor, refuzul îmbarcării în caz de comportament neadecvat, modalitatea de informare adaptată fiecărui tip de deficiență — trebuie stabilite prin lege, cu respectarea demnității umane, a siguranței rutiere și a altor valori relevante.

V. Aspecte conexe nesoluționate

1. Proiectul nu clarifică soarta Legii nr. 1553/1998 privind asigurarea obligatorie de răspundere civilă a transportatorilor față de călători, care, în mod firesc, ar trebui abrogată odată cu intrarea în vigoare a noului cadru.
2. Proiectul nu prevede modificarea corelativă a art. 49 din CTR, referitor la obligațiile operatorului de transport.
3. Proiectul nu clarifică nici corelarea cu Codul contravențional și cu alte acte normative conexe, necesară pentru asigurarea aplicării efective a noilor obligații.

VI. Concluzie și propuneri

Având în vedere argumentele expuse mai sus, care evidențiază atât curențe de competență normativă, cât și neconformități de fond cu Reg. 181/2011, o analiză de impact deficitară și o extindere nejustificată a obligațiilor asupra terminalelor, CNPM consideră că Proiectul, în forma actuală, nu poate fi promovat și solicită:

1. respingerea Proiectului de Hotărâre de Guvern nr. unic 706/MIDR/2026 în forma actuală;
2. integrarea drepturilor pasagerilor într-un capitol distinct al Codului transporturilor rutiere, prin lege organică, însoțită de modificările corelative necesare, inclusiv abrogarea Legii nr. 1553/1998 și modificarea art. 49 din CTR;



3. elaborarea unei analize de impact complete, care să cuantifice costurile financiare suportate de operatorii de transport și de administratorii de terminale, precum și corelarea acestora cu politica tarifară aplicabilă serviciilor de transport național;
4. alinierea deplină, fără diminuări, a plafoanelor de despăgubire (220.000 EUR/pasager, 1.200 EUR/bagaj) și a plafonului de cazare (125 EUR/noapte) la nivelurile stabilite de Reg. 181/2011, precum și corelarea acestora cu mecanismele de asigurare RCA reglementate prin transpunerea Directivei 2009/103/CE;
5. clarificarea regimului juridic al terminalelor și autogărilor, în acord cu practica statelor membre UE, precum și revizuirea procedurii de autorizare a autogărilor, cu respectarea strictă a Legii nr. 160/2011;
6. uniformizarea definițiilor și corectarea trimiterilor legislative eronate, pentru asigurarea coerenței între Proiect, CTR și restul cadrului normativ conex.

CNPM rămâne deschisă pentru dialog și colaborare cu Grupul de lucru și cu autoritatea responsabilă de elaborarea Proiectului, în vederea definitivării unui cadru normativ conform, echilibrat și aplicabil, care să asigure atât protecția efectivă a drepturilor pasagerilor, cât și viabilitatea economică a operatorilor de transport.