

NOTĂ DE FUNDAMENTARE

la proiectul hotărârii Guvernului pentru aprobarea Regulamentului cu privire la stabilirea cerințelor pentru furnizarea în condiții de siguranță a serviciilor de handling la sol, pentru întreprinderile care le furnizează, precum și responsabilitățile autorităților naționale de supraveghere

1. Denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ

Proiectul hotărârii Guvernului pentru aprobarea Regulamentului cu privire la stabilirea cerințelor pentru furnizarea în condiții de siguranță a serviciilor de handling la sol, pentru întreprinderile care le furnizează, precum și responsabilitățile autorităților naționale de supraveghere a fost elaborat de către Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale (*MIDR*) în comun cu Autoritatea Aeronautică Civilă (*AAC*).

2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ

2.1. Temeiul legal sau, după caz, sursa proiectului actului normativ

- **Programul Național de Aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană (PNA)** pentru perioada 2025-2029 (PNA), aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 306/2025, acțiunea nr. 171, termen de realizare mai 2027.

- **art. 6 alin. (3) lit. a) din Codul aerian al Republicii Moldova nr. 301/2017** (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr. 95-104, art. 189).

2.2. Descrierea situației actuale și a problemelor care impun intervenția, inclusiv a cadrului normativ aplicabil și a deficiențelor/lacunelor normative

Scopul principal al proiectului național constă în continuarea procesului de armonizare progresivă a acquis-ului Uniunii Europene în legislația națională din domeniul aviației civile, prin asigurarea cadrului normativ necesar transpunerii și implementării următoarelor acte ale Uniunii Europene:

1. **Regulamentul delegat (UE) 2025/20** al Comisiei din 19 decembrie 2024 de completare a Regulamentul (UE) 2018/1139 al Parlamentului European și al Consiliului, prin stabilirea cerințelor pentru furnizarea în condiții de siguranță a serviciilor de handling la sol și pentru organizațiile care le furnizează; și

2. **Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2025/23** al Comisiei din 19 decembrie 2024 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentul (UE) 2018/1139 al Parlamentului European și al Consiliului, în ceea ce privește cerințele de supraveghere a serviciilor de handling la sol și a organizațiilor care le furnizează.

Problemele principale care impun intervenția normativă derivă din:

- Absența unui cadru normativ detaliat și specific – nu sunt reglementate în mod clar responsabilitățile operatorilor de handling la sol și nici condițiile de desfășurare a activităților acestora, în special în raport cu siguranța operațională.
- Nealiniera la legislația UE recentă – lipsa transpunerii Regulamentelor (UE) 2025/20 și 2025/23 generează un decalaj între standardele naționale și cele europene, afectând procesul de integrare și cooperare în domeniul aviației civile.

- Deficiențe în supravegherea autorității competente – atribuțiile Autorității Aeronautice Civile nu sunt suficient detaliate în ceea ce privește mecanismele de control, audit, inspecție și aplicare a măsurilor corective.
- Lipsa unor cerințe uniforme privind sistemele de management al siguranței – operatorii nu sunt obligați explicit să implementeze sisteme integrate de management al riscurilor, raportare a evenimentelor sau cultură justă.
- Insuficienta reglementare a interfețelor operaționale – nu sunt stabilite clar relațiile și responsabilitățile între operatorii aerieni, operatorii de aerodrom și prestatorii de handling, ceea ce poate genera riscuri operaționale.

Lacunele normative identificate includ:

- inexistența unor proceduri standardizate de declarare și autorizare a furnizorilor de handling la sol;
- lipsa obligațiilor explicite privind pregătirea și competența personalului;
- reglementarea insuficientă a utilizării și întreținerii echipamentelor de deservire la sol;
- absența unor cerințe clare privind raportarea incidentelor și gestionarea neconformităților;
- lipsa unui cadru pentru supraveghere coordonată în cazul operatorilor care activează în mai multe state.

În acest context, intervenția normativă este necesară pentru a institui un cadru coerent, predictibil și aliniat la standardele europene, care să asigure un nivel înalt de siguranță aeronautică, o supraveghere eficientă și o funcționare uniformă a serviciilor de handling la sol în Republica Moldova.

3. Obiectivele urmărite și soluțiile propuse

3.1. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Deși prevederile Regulamentul delegat (UE) 2025/20 și ale Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2025/23 devin aplicabile la nivelul Uniunii Europene începând cu anul 2028, Republica Moldova, în calitate de țară candidată la Uniunea Europeană, are obligația de a respecta termenele stabilite pentru promovarea și adoptarea actelor normative naționale aferente, în conformitate cu acțiunile prevăzute în (PNA). În acest context, transpunerea și aprobarea cadrului normativ național nu sunt condiționate de momentul aplicării efective a regulamentelor la nivelul statelor membre, ci de angajamentele asumate de Republica Moldova în procesul de aliniere progresivă la acquis-ul Uniunii Europene. Respectarea termenelor din PNA asigură:

- demonstrarea capacității instituționale de preluare și implementare a acquis-ului;
- evitarea acumulării restanțelor în procesul de armonizare legislativă;
- crearea premiselor pentru aplicarea efectivă a noilor cerințe începând cu anul 2028;
- consolidarea cadrului de supraveghere și a pregătirii organizațiilor de handling la sol.

Prin urmare, promovarea actului normativ național în termenii stabiliți reprezintă o măsură necesară pentru asigurarea coerenței procesului de integrare europeană și pentru garantarea unei tranziții ordonate către noile standarde europene în domeniul siguranței aviației civile.

Astfel, prevederile proiectului național instituie un cadru normativ complex destinat asigurării furnizării în condiții de siguranță a serviciilor de handling la sol, având ca obiectiv principal reducerea riscurilor operaționale asociate activităților desfășurate în zona aeroportuară, inclusiv coliziunile, deteriorarea aeronavelor, incidentele implicând personalul sau alte evenimente care pot afecta siguranța zborului.

Sub incidența proiectului se află, în primul rând, organizațiile care furnizează servicii de handling la sol, precum și anumite activități desfășurate în perimetrul aeroportuar susceptibile de a influența siguranța

operațiunilor aeriene. Totodată, sunt reglementate aspectele ce țin de interacțiunea operațională dintre operatorii aerieni, administratorii aeroportuari și prestatorii de servicii de handling, în vederea delimitării clare a responsabilităților și asigurării unui nivel uniform de conformitate. În același timp, proiectul stabilește atribuțiile Autorității Aeronautice Civile, în calitate de autoritate competentă responsabilă de certificare, supraveghere și control.

Pentru prestatorii de servicii de handling la sol, proiectul introduce cerințe organizaționale și tehnice clare, menite să consolideze cultura siguranței și controlul riscurilor operaționale. În mod particular, se instituie obligația implementării unui sistem de management al siguranței (SMS) adaptat specificului activităților la sol, care să permită identificarea, evaluarea și gestionarea riscurilor. De asemenea, sunt stabilite cerințe explicite privind competența și instruirea continuă a personalului, utilizarea și întreținerea echipamentelor de handling, elaborarea și aplicarea procedurilor operaționale standardizate, precum și mecanismele de raportare și gestionare a evenimentelor de siguranță.

În ceea ce privește Autoritatea Aeronautică Civilă, proiectul definește cadrul procedural necesar exercitării atribuțiilor de certificare și supraveghere. Sunt instituite mecanisme privind certificarea sau acceptarea declarațiilor organizațiilor de handling, precum și exercitarea unei supravegheri continue prin evaluări, inspecții și audituri. Totodată, sunt stabilite competențele și responsabilitățile autorității, inclusiv cerințele privind calificarea inspectorilor, procedurile de constatare a neconformităților și aplicarea măsurilor corective, precum și mecanismele menite să asigure conformitatea continuă a organizațiilor supravegheate.

În ansamblu, proiectul creează un sistem de reglementare și control al activităților de handling la sol, aliniat standardelor europene în materie de siguranță a aviației civile și orientat spre prevenirea incidentelor operaționale în mediul aeroportuar.

Proiectul elaborat prevede *intrarea în vigoare la data de 27 martie 2028*, conform regulamentelor europene ce vin transpuse prin prezentul proiect, pentru acordarea unui interval rezonabil, astfel încât toate părțile implicate să se adapteze la noile cerințe, să asigure conformitatea și să implementeze schimbările necesare în mod eficient și compatibil cu normele europene, deoarece prevederile proiectului implică luarea unor măsuri complexe de implementare, precum investiții în echipamente, instruirea personalului în utilizarea noilor tehnologii, etc.

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

În procesul de elaborare a proiectului a fost analizată opțiunea alternativă de a menține cadrul normativ existent, fără operarea modificărilor propuse.

Această opțiune nu a fost acceptată, întrucât ar fi generat neconcordanțe între legislația națională și cea a Uniunii Europene, și ar fi afectat angajamentele asumate de Republica Moldova în temeiul Acordului privind spațiul aerian comun și a angajamentelor asumate în calitate de țară candidat.

4. Analiza impactului de reglementare

4.1. Impactul asupra sectorului public

Implementarea proiectului va avea un impact semnificativ asupra sectorului public, prin modernizarea și consolidarea cadrului normativ în domeniul serviciilor de handling la sol, în conformitate cu cerințele Uniunii Europene. Aceasta va contribui la creșterea siguranței operațiunilor aeronautice, la uniformizarea practicilor și la sporirea transparenței și eficienței instituționale. Totodată, autoritățile publice vor beneficia de procese mai clare de reglementare și control.

Pentru Autoritatea Aeronautică Civilă (AAC), impactul este unul direct, constând în extinderea atribuțiilor de supraveghere, inclusiv prin efectuarea de audituri, inspecții și evaluări ale conformității operatorilor. AAC va trebui să asigure instruirea continuă a personalului și să aloce resurse suplimentare

pentru exercitarea eficientă a noilor responsabilități, inclusiv în contextul cooperării internaționale în materie de supraveghere.

4.2. Impactul financiar și argumentarea costurilor estimative

Implementarea proiectului implică costuri inițiale moderate pentru instruirea personalului, dezvoltarea competențelor tehnice, elaborarea procedurilor interne și adaptarea sistemelor de monitorizare și raportare a siguranței. De asemenea, pot apărea cheltuieli operaționale suplimentare legate de desfășurarea auditurilor, inspecțiilor și cooperării interinstituționale.

Pe termen mediu și lung, aceste costuri sunt justificate prin creșterea eficienței supravegherii, reducerea riscurilor operaționale și alinierea la standardele UE, ceea ce diminuează costurile generate de incidente sau neconformități. Nu sunt necesare investiții majore în infrastructură, iar impactul bugetar rămâne gestionabil, fiind absorbit în mare parte din resursele existente, cu eventuale ajustări punctuale.

4.3. Impactul asupra sectorului privat

Impactul asupra sectorului privat derivă în principal din introducerea unor cerințe uniforme și mai stricte de siguranță pentru întreprinderile care furnizează servicii de handling la sol. Operatorii economici vor fi obligați să implementeze sisteme de management al siguranței, procese de identificare și atenuare a riscurilor, precum și mecanisme de raportare a evenimentelor, ceea ce implică ajustări organizaționale și operaționale semnificative.

De asemenea, companiile vor suporta costuri de conformare legate de instruirea și certificarea personalului, elaborarea manualelor operaționale, întreținerea echipamentelor de deservire la sol și adaptarea sistemelor interne la noile cerințe. În unele cazuri, vor fi necesare investiții suplimentare în tehnologii și echipamente moderne pentru a respecta standardele impuse.

Pe de altă parte, proiectul generează beneficii importante: creșterea nivelului de siguranță și a calității serviciilor, reducerea incidentelor operaționale și consolidarea reputației operatorilor pe piață. Alinierea la standardele Uniunii Europene facilitează accesul pe piețe externe și atragerea de parteneriate internaționale. Per ansamblu, impactul este unul echilibrat, cu costuri inițiale compensate de avantaje competitive durabile.

O estimare cantitativă referitoare la costurile și implementarea prevederilor proiectului sunt redată în Tabelul de mai jos, fiind cu caracter general.

Costuri inițiale (anul 1)	
Categoria	Estimare (EUR)
Documentație + conformare	20,000 – 40,000
Training inițial personal	30,000 – 60,000
Sistem management (SMS, IT)	15,000 – 35,000
Modernizare echipamente (GSE)	150,000 – 400,000
TOTAL inițial	215,000 – 535,000 EUR

Costuri anuale recurente	
Categoria	Estimare/an
Training continuu	10,000 – 25,000
Audit & conformitate	5,000 – 15,000
Mentenanță GSE	30,000 – 80,000
Costuri administrative suplimentare	10,000 – 20,000
TOTAL anual	55,000 – 140,000 EUR

Implementarea cerințelor proiectului va genera pentru operatorii de handling costuri inițiale estimate între 215.000 și 535.000 EUR per operator, determinate în principal de investițiile în echipamente, dezvoltarea sistemelor de management și instruirea personalului. Costurile anuale recurente sunt estimate

între 55.000 și 140.000 EUR, aferente menținerii conformității, mentenanței echipamentelor și pregătirii continue a personalului.

Aceste costuri reprezintă costuri de conformare inevitabile, însă sunt justificate prin creșterea nivelului de siguranță, reducerea incidentelor și alinierea la standardele UE.

4.4. Impactul social:

4.4.1. Impactul asupra datelor cu caracter personal

4.4.2. Impactul asupra echității și egalității de gen

4.4.1. Impactul asupra datelor cu caracter personal

Impactul asupra datelor cu caracter personal este limitat și controlat, proiectul instituind obligații clare privind protecția confidențialității în cadrul sistemelor de raportare și supraveghere. Se prevede protejarea identității raportorilor și asigurarea confidențialității datelor colectate, inclusiv în procesele de audit și raportare a evenimentelor de siguranță. Totodată, schimbul de informații între autorități este reglementat pentru a preveni utilizarea necorespunzătoare a datelor, fiind necesară respectarea cadrului legal național privind protecția datelor.

4.4.2. Impactul asupra echității și egalității de gen

Proiectul nu generează impact asupra principiilor de egalitate și nediscriminare.

4.5. Impactul asupra mediului

Proiectul hotărârii Guvernului nu are impact direct asupra mediului, întrucât reglementează cerințe privind furnizarea în condiții de siguranță a serviciilor de handling la sol și organizarea activității întreprinderilor care le furnizează, fără a institui măsuri care să genereze efecte negative asupra factorilor de mediu.

4.6. Alte impacturi și informații relevante

Nu au fost identificate alte impacturi semnificative.

5. Compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE

5.1. Măsuri normative necesare pentru transpunerea actelor juridice ale UE în legislația națională

Proiectul național transpune prevederile:

- **Regulamentul delegat (UE) 20/2025** al Comisiei din 19 decembrie 2024 de completare a Regulamentului (UE) 2018/1139 al Parlamentului European și al Consiliului prin stabilirea unor cerințe pentru furnizarea în condiții de siguranță a serviciilor de handling la sol și pentru organizațiile care le furnizează, **CELEX: 32025R0020**, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L, la data de 07.03.2025;
- **Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2025/23** al Comisiei din 19 decembrie 2024 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (UE) 2018/1139 al Parlamentului European și al Consiliului în ceea ce privește cerințele de supraveghere a serviciilor de handling la sol și a organizațiilor care le furnizează, **CELEX: 32025R0023**, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L, la data de 07.03.2025.

a) obiectivele actului juridic al UE:

- **Regulamentul delegat (UE) 20/2025** al Comisiei din 19 decembrie 2024 stabilește cerințe comune pentru furnizarea de servicii de handling la sol pentru organizațiile care le furnizează.
- **Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2025/23** al Comisiei din 19 decembrie 2024 stabilește norme detaliate privind alocarea responsabilităților autorităților naționale competente responsabile

cu supravegherea serviciilor de handling la sol și a organizațiilor care furnizează astfel de servicii, norme privind schimbul de informații, calificarea personalului și sistemele de administrare și management ale autorităților competente respective.

b) gradul de transpunere a actului juridic al UE, precizându-se dacă transpunerea este totală, parțială sau selectivă:

Proiectul național este compatibil cu prevederile Regulamentului delegat (UE) 20/2025 și Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2025/23.

Proiectul de act normativ și Tabelele de concordanță au fost elaborate potrivit rigorilor Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative și Hotărârea Guvernului nr. 1171/2018 pentru aprobarea Regulamentului privind armonizarea legislației Republicii Moldova cu legislația Uniunii Europene.

c) argumentarea introducerii unor reglementări care nu sunt prevăzute expres în actul juridic al UE și/sau care depășesc cerințele minime stabilite de acesta:

Proiectul hotărârii va fi supus expertizei de compatibilitate cu legislația UE, conform art. 35 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative.

Informația privind rezultatele expertizei de compatibilitate cu legislația UE va fi inclusă în sinteza obiecțiilor și propunerilor/recomandărilor urmare recepționării raportului din partea Centrului de Armonizare a Legislației.

Din punct de vedere al compatibilității prevederile UE sunt compatibile în raport cu prevederile actului juridic național.

Regulamentul delegat (UE) 20/2025 și Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2025/23 nu au fost transpuse anterior în legislația națională.

5.2. Măsuri normative care urmăresc crearea cadrului juridic intern necesar pentru implementarea legislației UE

Prin modificările propuse se creează cadrul normativ național necesar pentru aplicarea efectivă și uniformă a normelor UE în domeniul furnizării serviciilor de handling la sol.

6. Avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ

În scopul respectării prevederilor Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, anunțul privind inițierea procesului de elaborare a proiectului hotărârii Guvernului a fost plasat pe pagina web oficială a Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale (compartimentul „Transparența”, directoriul „Transparență decizională/Anunțuri de inițiere a politicilor”), pe portalul guvernamental www.particip.gov.md, la adresa https://particip.gov.md/ro/document/stages/*/16345.

Informația privind rezultatele procesului de avizare și consultare publică va fi inclusă în Sinteza obiecțiilor și propunerilor.

7. Concluziile expertizelor

Proiectul va fi supus prezentării către autoritățile publice responsabile pentru efectuarea expertizei de compatibilitate cu legislația UE și ulterior supus expertizei anticorupție și a expertizei juridice, conform art. 34 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative.

Concluziile expertizelor vor fi incluse în Sinteza la proiectul actului normativ. Astfel, în cadrul procesului de elaborare a proiectului vor fi incluse următoarele constatări:

a) Constatările expertizei de compatibilitate

b) Constatările expertizei anticorupție

c) Constatările expertizei juridice

8. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent

După adoptarea Hotărârii de Guvern, până la intrarea în vigoare, Autoritatea Aeronautică Civilă va elabora actele tehnico-normative de punere în aplicarea prevederilor Regulamentului.

9. Măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ

Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale va justifica cadrul normativ conex cu prezentul proiect.

Până la intrarea în vigoare a prezentului proiect, AAC va asigura instruirea personalului pentru exercitarea eficientă a noilor prevederi, inclusiv în contextul cooperării internaționale în materie de supraveghere.

Secretar general

Angela ȚURCANU