

Nota de fundamentare
la proiectul hotărârii Guvernului cu privire la aprobarea Regulamentului privind
instituirea unui sistem de tarificare pentru serviciile de management al traficului aerian și
de navigație aeriană

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

Proiectul hotărârii Guvernului cu privire la aprobarea Regulamentului privind instituirea unui sistem de tarificare pentru serviciile de management al traficului aerian și de navigație aeriană, (în continuare – proiect) a fost elaborat de Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale (MIDR).

2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ

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

Drept temei pentru emiterea/aprobarea actelor normative cu sigla UE servește:

- Legea nr.112/2014 pentru ratificarea Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte;
- Acordul privind Spațiul Aerian Comun dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană și statele sale membre, ratificat prin Legea nr. 292/2012;
- Programul Național de Aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană 2025-2029, din care derivă obligația de armonizare, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.306/2025.

În conformitate cu art. 6 alin. (3) din Codul aerian al Republicii Moldova nr. 301/2017, MIDR *”elaborează și prezintă Guvernului pentru aprobare documente de politici care să conțină vectorii de dezvoltare a aviației civile, precum și proiecte de legi și de alte acte normative de implementare a acestora”*.

Prezentul proiect are ca obiect instituirea cadrului juridic național privind organizarea și funcționarea sistemului de tarificare pentru serviciile de navigație aeriană de rută și terminale, în conformitate cu principiile, mecanismele și structura prevăzute de Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2019/317. Proiectul reglementează metodologia de determinare a costurilor eligibile și a costurilor determinate, stabilirea și aplicarea ratelor unitare, delimitarea zonelor tarificare, mecanismele de recuperare a costurilor, precum și aplicarea mecanismelor de împărțire a riscurilor în materie de trafic și costuri. Totodată, actul normativ stabilește principiile de transparență, nediscriminare și proporționalitate în stabilirea și perceperea tarifelor datorate de utilizatorii spațiului aerian, precum și reglementează componentele tarificare ale stimulentele prevăzute de 2019/317, în vederea asigurării eficienței economice și a sustenabilității financiare a furnizării serviciilor de navigație aeriană.

Este necesar de menționat faptul că planurile de performanță la nivelul Cerului unic European (SES) au fost inițial aprobate pentru un termen de trei, iar ulterior, inclusiv și la momentul actual pentru un termen de cinci ani, actualmente fiind în derulare cea de-a 4 perioadă de referință (*RP01* - 2012-2014, *RP02* - 2015-2019; *RP03* - 2020-2024; ***RP04* - 2025-2029**); iar prin actul normativ în cauză Republica Moldova își propune ralierea la perioada de referință ***RP05* – 2030-2035**, astfel se propune intrarea în vigoare din anul 2030.

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

În prezent, sistemul de stabilire și percepere a tarifelor pentru serviciile de navigație aeriană în Republica Moldova este reglementat prin Hotărârea Guvernului nr. 476/2016 cu privire la aprobarea Metodologiei privind baza de calcul și aprobare a taxelor pentru serviciile aeroportuare și de navigație aeriană. Actul normativ menționat stabilește cadrul general privind determinarea bazei de calcul a taxelor și aprobarea acestora, însă nu instituie un sistem integrat de tarifare corelat cu mecanismele de performanță și cu principiile aplicabile în cadrul Cerului Unic European.

În temeiul art. 40 din Codul aerian al Republicii Moldova nr. 301/2017, serviciile de navigație aeriană sunt furnizate de prestatori certificați de Autoritatea Aeronautică Civilă, iar cadrul general de reglementare a activității acestora este stabilit prin acte normative subordonate. Cu toate acestea, cadrul normativ național nu conține în prezent dispoziții detaliate privind delimitarea zonelor tarifare de rută și terminale, determinarea costurilor eligibile și a costurilor determinate conform principiilor europene, stabilirea ratelor unitare, mecanismele de împărțire a riscurilor în materie de trafic și costuri sau aplicarea sistemelor de stimulente financiare.

La nivelul Uniunii Europene, sistemul de tarifare pentru serviciile de navigație aeriană este reglementat prin Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2019/317, care instituie o arhitectură unitară și coerentă a mecanismelor de determinare a costurilor, stabilire a ratelor unitare, recuperare a costurilor și repartizare a riscurilor, în strânsă corelare cu sistemul de performanță aplicabil serviciilor de navigație aeriană. Acest cadru normativ urmărește asigurarea transparenței, nediscriminării, proporționalității și eficienței economice în stabilirea tarifelor datorate de utilizatorii spațiului aerian.

Republica Moldova, în calitate de parte la Acordul privind Spațiul Aerian Comun și stat-candidat pentru aderarea la Uniunea Europeană, și-a asumat obligația de aliniere progresivă la acquis-ul comunitar în domeniul aviației civile, inclusiv în ceea ce privește sistemul comun de tarifare aplicabil serviciilor de navigație aeriană. În lipsa transunerii prevederilor relevante din Regulamentul (UE) 2019/317 în partea ce ține de tarifare, cadrul normativ național rămâne fragmentar și insuficient armonizat cu modelul european.

Deficiențele actuale constau, în principal, în:

- inexistența unui mecanism formal de stabilire a costurilor determinate pentru perioade de referință multianuale;
- lipsa reglementării exprese a mecanismelor de împărțire a riscurilor în materie de trafic și costuri;
- absența unui cadru normativ privind aplicarea sistemelor de stimulente financiare;
- lipsa unei corelări structurale între stabilirea tarifelor și obiectivele de eficiență economică aplicabile furnizorului de servicii de navigație aeriană;
- nealinierea deplină la principiile și metodologia utilizate în cadrul sistemului comun european de tarifare, inclusiv în ceea ce privește transparența și raportarea.

În contextul procesului de integrare europeană și al necesității asigurării compatibilității cu sistemul comun de tarifare din cadrul Cerului Unic European, se impune intervenția normativă prin instituirea unui cadru juridic național armonizat cu prevederile Regulamentului (UE) 2019/317 în partea ce ține de sistemul de tarifare.

La ședința Comitetului Mixt (care își desfășoară activitatea în conformitate cu prevederile Acordului privind Spațiul Aerian Comun - ASAC) din noiembrie 2024 s-a discutat intens asupra modalității/posibilității de transpunere la nivel național a schemei de performanță și tarifare după cum este prevăzut în Regulamentul (CE) nr. 549/2004 și nemijlocit a Regulamentului de punere în aplicare (UE) 2019/317 prin crearea și implementarea unei scheme de performanță și tarifare la nivel național. Propunerile respective au fost luate în considerație la elaborarea proiectului.

3. Obiectivele urmărite și soluțiile propuse

3.1. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Proiectul are drept scop asigurarea transunerii parțiale a Regulamentului de punere în aplicare (UE) 2019/317 al Comisiei din 11 februarie 2019, adoptat în temeiul art. 11 alin. (6) din Regulamentul

(CE) nr. 549/2004 și al art. 15 alin. (4) din Regulamentul (CE) nr. 550/2004, în partea referitoare la sistemul de tarifyare pentru serviciile de navigație aeriană.

Prin prezenta intervenție normativă se instituie cadrul juridic național privind aplicarea mecanismelor prevăzute în Capitolul IV al Regulamentului (UE) 2019/317, referitoare la zonele tarifyare, costurile determinate, ratele unitare, mecanismele de împărțire a riscurilor și stimulentele financiare.

În conformitate cu art. 21 din Regulamentul (UE) 2019/317, proiectul reglementează instituirea zonelor tarifyare de rută și, după caz, terminale, stabilind determinarea distinctă a costurilor și a ratelor unitare pentru fiecare zonă tarifyară. Se instituie obligația delimitării clare a acestor zone și a aplicării principiilor nediscriminării și proporționalității în stabilirea tarifelor aferente.

Proiectul transpune prevederile art. 15 și art. 22 din Regulamentul (UE) 2019/317, introducând stabilirea costurilor determinate ex-ante pentru fiecare perioadă de referință. În acest sens, sunt reglementate categoriile de costuri eligibile, regulile de alocare a costurilor între zonele tarifyare, tratamentul investițiilor, amortizarea activelor și includerea costului capitalului, inclusiv recunoașterea unei rate de rentabilitate justificate pentru activele utilizate în furnizarea serviciilor de navigație aeriană.

În conformitate cu art. 24 și art. 25 din Regulamentul (UE) 2019/317, proiectul stabilește metodologia de calcul al ratei unitare, ca raport între costurile determinate și unitățile de serviciu estimate pentru perioada relevantă, precum și metodologia de determinare a unităților de serviciu pentru serviciile de rută și terminale. Se instituie obligația aprobării și publicării ratelor unitare, precum și cadrul procedural pentru aplicarea acestora.

În aplicarea art. 27 și art. 28 din Regulamentul (UE) 2019/317, proiectul transpune mecanismele de împărțire a riscului de trafic și costuri, stabilind reguli privind ajustarea veniturilor în cazul unor abateri semnificative între traficul prognozat și cel realizat, precum și mecanismele de recuperare sau compensare a diferențelor rezultate din aplicarea sistemului de tarifyare. De asemenea, sunt reglementate condițiile în care pot fi efectuate ajustări în situații excepționale, în conformitate cu principiile echilibrului economic și proporționalității.

Totodată, în conformitate cu art. 11 și art. 27 din Regulamentul (UE) 2019/317, proiectul reglementează componentele tarifyare ale sistemelor de stimulente financiare, în măsura în care acestea influențează determinarea costurilor și aplicarea ratelor unitare, asigurând corelarea între eficiența economică și recuperarea costurilor.

În concordanță cu art. 30 din Regulamentul (UE) 2019/317, proiectul instituie obligații privind transparența procesului de determinare a costurilor și a ratelor unitare, inclusiv consultarea utilizatorilor spațiului aerian și publicarea informațiilor relevante privind baza tarifyară și parametrii sistemului de tarifyare.

Elementul de noutate juridică și instituțională al proiectului constă în instituirea, pentru prima dată în cadrul normativ național, a unui sistem de tarifyare multianual, bazat pe costuri determinate aprobate ex-ante, pe mecanisme reglementate de distribuire a riscurilor și pe integrarea componentelor tarifyare ale stimulentele financiare, în deplină concordanță cu structura și principiile prevăzute de Regulamentul (UE) 2019/317 și de cadrul general al Cerului Unic European. Prin aceasta se asigură trecerea de la un sistem preponderent administrativ de stabilire a taxelor la un mecanism reglementat, predictibil și armonizat cu acquis-ul Uniunii Europene.

Odată cu adoptarea Regulamentului privind instituirea sistemului de tarifyare pentru serviciile ATM/ANS, părțile implicate în mecanismul de tarifyare (Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, Autoritatea Aeronautică Civilă, Î.S. MoldATSA, utilizatorii spațiului aerian național) vor iniția acțiunile necesare și vor interacționa în vederea stabilirii și aplicării următoarelor elemente esențiale ale sistemului de tarifyare:

perioadei de referință - care urmează să fie stabilită în conformitate cu prevederile Regulamentului (UE) 2019/317, astfel încât să asigure un cadru multianual predictibil pentru determinarea costurilor și planificarea investițiilor, oferind stabilitatea necesară implementării

programelor de modernizare și dezvoltare a infrastructurii ATM/ANS, concomitent cu menținerea acurateții previziunilor de trafic și costuri;

costurilor determinate - care urmează să fie stabilite ex-ante pentru întreaga perioadă de referință, pe baza categoriilor de costuri eligibile prevăzute de regulamentul european, incluzând costurile operaționale, amortizarea activelor, costul capitalului și alte costuri justificate, precum și regulile de alocare a acestora între zonele tarifare;

zonelor tarifare - de rută și, după caz, terminale, pentru care costurile și ratele unitare vor fi determinate distinct, în conformitate cu principiile nediscriminării și proporționalității;

ratelor unitare - care vor fi stabilite ca raport între costurile determinate și unitățile de serviciu estimate pentru perioada relevantă, asigurând recuperarea costurilor justificate într-un mod transparent și previzibil;

mecanismelor de împărțire a riscurilor - privind deviațiile de trafic și costuri față de valorile prognozate, inclusiv regulile de ajustare a veniturilor și recuperare a diferențelor, astfel încât să fie menținut un echilibru între stabilitatea financiară a furnizorului de servicii și protejarea intereselor utilizatorilor spațiului aerian;

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

Având în vedere că proiectul este un act normativ cu relevanță UE inclus în Anexa III la ASAC, și respectiv în Anexa A la Programul Național de Aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană 2025-2029, pct. 224, nu au fost identificate alte opțiuni alternative, decât cea de transpunere, la moment una parțială, în deosebi în contextul în care Republica Moldova este stat-candidat pentru aderarea la Uniunea Europeană.

Având în vedere faptul că Republica Moldova face parte din spațiul aerian european și tinde să se integreze în SES, nu există o altă alternativă decât cea de transpunere parțială a Regulamentului de punere în aplicare (UE) 2019/317, care îi va permite statului să treacă printr-o perioadă de pregătire, simulare, astfel încât la momentul integrării să poată face față cerințelor și condițiilor impuse la nivelul UE în partea ce ține de tarifare.

4. Analiza impactului de reglementare

Proiectul nu reglementează activitatea de întreprinzător.

4.1. Impactul asupra sectorului public

Dezvoltarea capacității profesionale ale AAC dedicate aplicării tarifelor pentru terminal și/sau navigația aeriană.

4.2. Impactul financiar și argumentarea costurilor estimative

Implementarea prezentului proiect nu necesită cheltuieli financiare suplimentare din bugetul de stat.

4.3. Impactul asupra sectorului privat

Proiectul va avea ca efect reducerea incertitudinilor pentru planificarea comercială și va crește previzibilitatea tarifară.

4.4. Impactul social

Instituirea unui sistem de tarifare reglementat și transparent pentru serviciile de navigație aeriană contribuie la creșterea predictibilității și stabilității costurilor aplicabile operatorilor aerieni, prin stabilirea unor reguli clare privind determinarea costurilor și calcularea ratelor unitare.

Mecanismele de împărțire a riscurilor și ajustare a veniturilor reduc riscul variațiilor neprevăzute ale tarifelor și asigură un cadru echitabil și nediscriminatoriu de recuperare a costurilor.

Prin asigurarea sustenabilității financiare a furnizorului de servicii de navigație aeriană și a stabilității cadrului de reglementare, proiectul contribuie indirect la menținerea conectivității aeriene și la consolidarea încrederii operatorilor în sistemul național de management al traficului aerian.

4.4.1. Impactul asupra datelor cu caracter personal

Fără impact asupra datelor cu caracter personal

4.4.2. Impactul asupra echității și egalității de gen

Fără impact asupra echității și egalității de gen.

4.5. Impactul asupra mediului

Proiectul nu introduce măsuri directe de reglementare a protecției mediului, însă instituirea unui sistem de tarifare corelat cu obiectivele de eficiență economică și performanță contribuie indirect la optimizarea utilizării spațiului aerian și a resurselor tehnice aferente serviciilor de navigație aeriană. Stabilirea costurilor determinate pe perioade multianuale și aplicarea mecanismelor de stimulente financiare favorizează investițiile în modernizarea infrastructurii și în tehnologii eficiente din punct de vedere operațional, ceea ce poate conduce la reducerea întârzierilor, la scurtarea rutelor și la utilizarea mai eficientă a traiectoriilor de zbor.

Prin corelarea sistemului de tarifare cu arhitectura europeană de performanță, proiectul creează premise pentru creșterea eficienței zborurilor și utilizarea optimă a spațiului aerian, contribuind astfel, în mod indirect, la reducerea consumului de combustibil și a emisiilor generate de activitatea aeronautică.

4.6. Alte impacturi și informații relevante

Nu au fost identificate.

5. Compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE

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

În vederea transpunerii prevederilor privind sistemul de tarifare din Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2019/317, se impune adoptarea unei Hotărâri a Guvernului prin care se aprobă Regulamentul privind instituirea sistemului de tarifare pentru serviciile de navigație aeriană de rută și terminale, în conformitate cu structura și mecanismele prevăzute de actul juridic european.

Proiectul de Hotărâre va institui cadrul normativ național privind delimitarea zonelor tarifare, determinarea costurilor eligibile și a costurilor determinate, stabilirea ratelor unitare, aplicarea mecanismelor de împărțire a riscurilor și ajustare a veniturilor, precum și mecanismele de consultare și transparență.

Totodată, în vederea asigurării coerenței cadrului normativ, va fi necesară modificarea sau abrogarea Hotărârii Guvernului nr. 476/2016 privind aprobarea Metodologiei privind baza de calcul și aprobare a taxelor pentru serviciile aeroportuare și de navigație aeriană, în partea ce ține de serviciile de navigație aeriană, în măsura în care prevederile acesteia nu mai sunt compatibile cu sistemul instituit prin prezentul proiect.

Implementarea sistemului de tarifare nu necesită modificarea Codului aerian al Republicii Moldova, întrucât temeiul general privind reglementarea serviciilor de navigație aeriană și stabilirea tarifelor este deja prevăzut în legislația primară, fiind necesară doar dezvoltarea cadrului normativ secundar în concordanță cu acquis-ul Uniunii Europene.

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

Ulterior aprobării proiectului și creării cadrului juridic național aferent tarifării, va fi elaborat și aprobat cadrul normativ subordonat (proceduri, instrucțiuni etc.) la nivelul AAC, MIDR și Î.S. „MoldATSA”.

6. Avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ

În scopul respectării prevederilor Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, anunțul cu privire la inițierea elaborării proiectului a fost plasat la data de **09.03.2026**, pe pagina web oficială a Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale (compartimentul „Transparență”, directoriul „Transparență decizională/Anunțuri de inițiere a politicilor”), pe portalul guvernamental particip.gov.md, la adresa <https://particip.gov.md/ro/document/stages/proiectul-hotaririi-guvernului-cu-privire-la-aprobarea-regulamentului-privind-instituirea-unui-siste/16338>, iar proiectul de hotărâre va putea fi accesat în directoriul „Transparență decizională/Anunțuri privind consultările publice” și pe portalul guvernamental www.particip.gov.md după examinarea în cadrul Ședinței secretarilor generali.

Proiectul va fi consultat și avizat cu părțile interesate și implicate în conformitate cu prevederile Legii nr.100/2017 privind actele normative. Astfel, în cadrul procesului de consultare/avizare, următoarele instituții sunt vizate:

Avizare:

- Ministerul Apărării;
- Ministerul Afacerilor Interne;
- Ministerul Afacerilor Externe;
- Serviciul de Informații și Securitate;
- Ministerul Finanțelor (inclusiv Serviciul Vamal);
- Agenția Proprietății Publice (inclusiv Î.S. „Aeroportul Internațional Chișinău”, Î.S. „MoldATSA” și Î.S. „Aeroportul Internațional Mărculești”);
- Autoritatea Aeronautică Civilă
- Centrul de Armonizare a Legislației.

Informația privind rezultatele avizării va fi inclusă în sinteză după recepționarea avizelor respective.

7. Concluziile expertizelor

Proiectul va fi supus prezentării către autoritățile publice responsabile pentru efectuarea expertizei de compatibilitate cu legislația UE și ulterior 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 nota de fundamentare la proiectul actului normativ. Astfel, în cadrul procesului de elaborare a proiectului sunt incluse următoarele constatări:

a) Constatările expertizei de compatibilitate

Proiectul va fi supus expertizei de compatibilitate cu legislația UE în conformitate cu prevederile art. 35 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, fiind prezentată expertiza Centrului de Armonizare a Legislației. Urmare recepționării expertizei de compatibilitate cu legislația UE, Tabelul de compatibilitate va fi ajustat, iar concluziile vor fi reflectate în Sinteza proiectului.

b) Constatările expertizei anticorupție

Proiectul va fi remis spre expertizare Centrului Național Anticorupție în conformitate cu prevederile art. 36 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative.

Informația privind rezultatele expertizei anticorupție urmează a fi inclusă în sinteza obiecțiilor și propunerilor/recomandărilor urmare recepționării Raportului anticorupție.

c) Constatările expertizei juridice

Proiectul va fi remis spre expertizare Ministerului Justiției conform art. 37 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Informația privind rezultatele expertizei juridice urmează a fi inclusă în sinteza obiecțiilor și propunerilor/recomandărilor urmare recepționării Raportului de expertiză juridică.

8. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent

Proiectul este un act nou, iar urmare aprobării, va fi elaborat și aprobat cadrul normativ subordonat (proceduri, instrucțiuni etc.) la nivelul MIDR, AAC și Î.S. MoldATSA.

9. Măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ

În contextul implementării prevederilor Anexei III la Acordul privind spațiul aerian comun dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană și statele sale membre, semnat la Bruxelles la 26 iunie 2012 (ratificat prin Legea nr.292 din 21.12.2012), transpunerea prevederilor Regulamentului de punere în aplicare (UE) 2019/317 este necesară în contextul în care Republica Moldova și-a declarat interesul și angajamentul de a se integra treptat în Cerul Unic European (SES) cu toate obligațiile și drepturile care decurg din aceasta.

Se propune ca prezentul proiect să intre în vigoare la 01 ianuarie 2030 întru alinierea Republicii Moldova la perioada a cincea de referință a Cerului Unic European 2030-2035.

Viceprim-ministru, ministru

Vladimir BOLEA