

NOTA DE FUNDAMENTARE

la proiectul de lege cu privire la investigarea accidentelor și incidentelor în transporturi

1. Denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ
Proiectul de lege cu privire la investigarea accidentelor și incidentelor în transporturi a fost elaborat de către Biroul de Investigare a Accidentelor și Incidentelor în Transporturi și promovat de către Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale.
2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ
2.1. Temeiul legal sau, după caz, sursa proiectului actului normativ
Proiectul este elaborat în scopul creării unui cadru normativ previzibil, coerent și bine ierarhizat în domeniul investigării accidentelor și incidentelor din transportul aerian, feroviar și naval. Aprobarea proiectului va contribui la structurarea reglementărilor pe domenii, astfel încât să fie evitate prevederile ambigue sau incorecte. Odată cu adoptarea acestuia, Guvernul va aproba regulamente separate pentru cele trei domenii de transport, ceea ce va permite o abordare sistemică și armonizată cu standardele Uniunii Europene pentru fiecare sector în parte. Transportul aerian din Republica Moldova se află într-o etapă de dezvoltare accelerată, marcată atât de apariția unor noi operatori aerieni importanți, cât și de extinderea companiilor low-cost. Această evoluție determină un trafic aerian mult mai intens, o utilizare sporită a infrastructurii aeroportuare și o creștere constantă a numărului de pasageri. În paralel, întregul sector aviatic se diversifică semnificativ prin apariția operatorilor aerieni mici, a companiilor de curierat aerian, a operatorilor privați și a piloților particulari. În transportul feroviar și naval, volumul mare al mărfurilor transportate – adesea sute de tone de substanțe periculoase, lichide, solide sau gaze lichefiate, inflamabile, toxice ori produse petroliere – face ca implicarea acestora în accidente să poată genera consecințe grave asupra mediului și vieții omenești. Republica Moldova este stat membru al Organizației Aviației Civile Internaționale (ICAO). În conformitate cu Anexa nr. 13 la Convenția ICAO, fiecare stat membru trebuie să dispună de un organism permanent de investigare tehnică a evenimentelor din aviație, independent și capabil să-și îndeplinească responsabilitățile privind siguranța aeriană. Ultimul audit ICAO în Republica Moldova a fost efectuat în anul 2014, în cadrul Programului de audit al siguranței aviației (USOAP). Raportul misiunii a evidențiat neconformități referitoare la cadrul normativ național privind investigarea evenimentelor aviatice. Până la următorul audit (preconizat pentru anul 2021), Republica Moldova urma să adopte măsuri corective pentru implementarea cerințelor prevăzute în Anexa nr. 13, care au fost implementate parțial prin aprobarea Legii cu privire la investigarea accidentelor și incidentelor în transporturi nr.213/2021. Un audit similar a fost realizat în anul 2021 și la Agenția Navală a Republicii Moldova, unde va fi evaluată aplicarea Codului internațional privind investigarea accidentelor și incidentelor maritime (adoptat de Organizația Maritimă Internațională prin Rezoluția MSC.255(84) din 16.05.2008). În investigarea unui eveniment, probele colectate de investigatori nu se încadrează întotdeauna în categoria „mijloacelor de probă” în sensul Codului de procedură penală. Aceasta deoarece Biroul de investigare nu urmărește identificarea persoanelor sau stabilirea vinovăției în scopuri judiciare. Astfel, pentru investigația privind siguranța, pot constitui probe relevante: - declarațiile persoanelor intervievate (piloți, mecanici de locomotivă, membri ai echipajului, martori etc.), fără colectarea identității acestora;

- parametri tehnici precum viteza, masa, altitudinea, raza curbei, tangajul, proprietățile materialelor, caracteristicile de oboseală a metalului sau parametrii de funcționare a echipamentelor;
- interacțiunile și comunicările dintre persoanele implicate, depersonalizate (ex.: pilotul, mecanicul, instructorul, pasagerul);
- înscrisuri din jurnale, diagrame, date de plecare și alte informații tehnice;
- informații privind starea fizică a persoanelor implicate (ex. nivelul de oboseală).

Conform proiectului, Biroul desfășoară investigația privind siguranța independent de investigația penală sau de orice alt tip de investigație. Acesta colectează doar informațiile necesare determinării cauzelor tehnice și factorilor care au contribuit la producerea evenimentului, fără a urmări stabilirea vinovăției.

Investigația penală urmărește identificarea culpei și a elementelor infracționale. Cu toate acestea, stabilirea vinovăției nu conduce întotdeauna la îmbunătățirea siguranței. Investigația tehnică nu exclude desfășurarea investigației penale, iar pentru a evita interferențele, Biroul va încheia acorduri prealabile cu organul de urmărire penală privind accesul și modalitatea de colectare a probelor.

Adoptarea proiectului urmărește:

- îmbunătățirea siguranței în transporturi;
- prevenirea conflictelor de interese între părțile implicate în investigarea evenimentelor;
- investigarea obiectivă, imparțială și transparentă a cauzelor producerii evenimentelor;
- identificarea cauzelor tehnice și a factorilor declanșatori, nu a vinovăției persoanelor;
- elaborarea de recomandări de siguranță pentru prevenirea producerii unor evenimente similare;
- crearea cadrului național pentru investigarea accidentelor și incidentelor în transporturi;
- dezvoltarea unui sistem de management al siguranței în transportul aerian, feroviar și naval;
- armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene.

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

Intervenția în legislația actuală referitoare la investigarea tehnică a accidentelor și incidentelor în transporturi rezultă din prevederile Acordului de Asociere a Republicii Moldova cu Uniunea Europeană (ratificat prin Legea 112/2014, publicată în MO nr. 185-199 din 18.07.2014).

În prezent, Legea nr. 213/2021 cu privire la investigarea accidentelor și incidentelor în transporturi reglementează concomitent aspecte ce țin de organizarea și funcționarea Biroului, precum și proceduri tehnice aplicabile diferitelor moduri de transport.

Totodată, actele Uniunii Europene relevante în domeniul transportului aerian, feroviar și naval sunt transpuse doar parțial și neuniform, fără o delimitare clară între normele juridice primare și reglementările tehnice sectoriale.

Această structură normativă generează dificultăți în aplicarea și actualizarea cadrului de reglementare, în special în contextul necesității armonizării continue cu acquis-ul Uniunii Europene.

În acest context, s-a constatat necesitatea restructurării integrale a cadrului normativ existent prin instituirea unei legi-cadru care să reglementeze exclusiv organizarea, independența și principiile generale ale activității Biroului, urmând ca aspectele tehnice și procedurale specifice fiecărui mod de transport să fie reglementate prin acte normative subsecvente distincte

Lista actelor Uniunii Europene cu care se realizează armonizarea și gradul de compatibilitate:

1. Directiva (UE) 2016/798 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 mai 2016 privind siguranța feroviară, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. JO L 138 din 26 mai 2016.

2. Directiva nr. 2009/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 de instituire a principiilor fundamentale care reglementează investigarea accidentelor din sectorul de transport maritim, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (JO) nr. L 131 din 28 mai 2009.

3. Regulamentul (UE) nr. 996/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 octombrie 2010 privind investigarea și prevenirea accidentelor și incidentelor survenite în aviația civilă și de abrogare a Directivei 94/56/CE, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (JO) nr L 295 din 12 noiembrie 2010.

La moment aceste trei acte ale Uniunii Europene sunt transpuse parțial. Astfel urmare aprobării proiectului se v-a crea cadru primar și temei pentru transpunere integrală a acestor acte.

Uniunea Europeană prin instituțiile sale reprezentative, în aplicarea politicii de dezvoltare, acordând o atenție deosebită creșterii și menținerii standardelor de siguranță în transporturi și depunerii tuturor eforturilor pentru reducerea numărului de accidente, a instituit la nivel european efectuarea investigațiilor tehnice privind siguranța în cazul accidentelor și incidentelor produse în transporturile aeriene, navale și feroviare, separat de orice alte forme de investigații, administrative sau judiciare care urmăresc stabilirea răspunderii sau a culpei, în scopul determinării cauzelor și circumstanțelor care au dus la producerea lor.

Astfel, toate statele UE au organisme de investigare a accidentelor și incidentelor în transporturi, cu scopul de a investiga tehnic și de a emite recomandări de siguranță în cazul evenimentelor în transporturi.

Potrivit prevederilor proiectului, Biroul va avea misiunea de a organiza, conduce și coordona activitatea de investigație tehnică privind siguranța în transportul aerian, feroviar și naval cu scopul de a determina cauzele și circumstanțele în care s-au produs evenimentele în transport și de a emite recomandări privind siguranța.

3. Obiectivele urmărite și soluțiile propuse

3.1. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Prezentul proiect presupune revizuirea conceptuală și restructurarea cadrului normativ existent în domeniul investigării accidentelor și incidentelor în transporturi.

Spre deosebire de Legea nr. 213/2021, care include atât norme primare, cât și reglementări tehnice și procedurale dispersate pentru diferite moduri de transport, noul proiect instituie o lege-cadru axată exclusiv pe organizarea, funcționarea și independența Biroului, precum și pe principiile generale ale investigației de siguranță.

Aspectele tehnice și procedurale specifice transportului aerian, feroviar și naval urmează să fie reglementate distinct prin regulamente sectoriale separate, elaborate în conformitate cu legislația Uniunii Europene aplicabilă fiecărui domeniu

Pentru a crea un cadru legal previzibil și structurat în acest domeniu, fiecare tip de transport v-a avea un regulament destinat, lucru care va permite o abordare sistemică pentru fiecare din acestea.

Soluția propusă – instituirea unui cadru normativ unitar este justificată de necesitatea alinierii legislației naționale la standardele Uniunii Europene și de eliminarea lacunelor identificate în sistemul actual.

În prezent, investigațiile tehnice în domeniul siguranței transporturilor sunt reglementate diferențiat, neuniform și incomplet, ceea ce afectează eficiența determinării cauzelor evenimentelor și reduce impactul măsurilor preventive.

Soluția propusă răspunde acestor probleme prin:

1. Crearea unui organism unic, specializat și independent

Biroul va avea competența de a organiza, conduce și coordona investigațiile tehnice în toate modurile de transport, asigurând astfel o abordare integrată, imparțială și conformă cu cerințele UE. Independența instituțională este esențială pentru credibilitatea investigațiilor și pentru evitarea oricăror influențe administrative sau judiciare.

2. Introducerea unui cadru procedural coerent și armonizat

Prin reglementarea clară a procedurilor de investigare, colectare a datelor, analiză, raportare și emitere a recomandărilor de siguranță, se va asigura o aplicare uniformă a standardelor, reducerea discrepanțelor și creșterea calității analizelor tehnice.

3. Transpunerea integrală a legislației europene relevante

Implementarea prevederilor Directivei (UE) 2016/798, Directivei 2009/18/CE și Regulamentului (UE) nr. 996/2010 este posibilă doar printr-o intervenție legislativă care să asigure cadrul primar necesar. Soluția propusă creează baza normativă indispensabilă pentru armonizarea completă cu cerințele UE și pentru respectarea angajamentelor asumate prin Acordul de Asociere.

4. Consolidarea capacității statului în domeniul siguranței transporturilor

Un cadru legislativ modern, corelat cu practicile europene, permite creșterea capacității instituționale în domeniul prevenirii accidentelor, îmbunătățirea analizei riscurilor și formularea de recomandări eficiente pentru reducerea evenimentelor din transporturi.

5. Separarea clară a investigațiilor tehnice de cele administrative și judiciare

Această separare asigură obiectivitatea investigațiilor și orientarea lor exclusivă spre identificarea cauzelor tehnice și circumscrierea factorilor care au contribuit la producerea accidentului, fără scopul de a stabili răspunderea penală sau administrativă. Această abordare este o condiție esențială în cadrul normativ european.

6. Asigurarea unui mecanism eficient de prevenție

Recomandările de siguranță rezultate din investigațiile tehnice vor permite operatorilor, autorităților și factorilor de decizie să adopte măsuri corective și preventive bazate pe date obiective și analize profesionale, contribuind la reducerea riscurilor și la creșterea siguranței în transporturi.

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

În procesul elaborării proiectului au fost analizate două opțiuni:

- 1) modificarea punctuală a Legii nr. 213/2021;
- 2) restructurarea integrală a cadrului normativ prin adoptarea unei noi legi-cadru și reglementarea aspectelor tehnice prin acte normative sectoriale distincte.

Prima opțiune nu a fost considerată oportună deoarece ar fi menținut caracterul mixt al actualei reglementări și dispersarea normelor tehnice și procedurale aplicabile diferitelor moduri de transport, ceea ce ar continua să creeze dificultăți de aplicare și armonizare cu acquis-ul Uniunii Europene.

Prin urmare, a fost selectată opțiunea elaborării unei noi legi-cadru, care permite delimitarea clară între normele juridice primare și reglementările tehnice sectoriale, asigurând un cadru normativ coerent, flexibil și compatibil cu standardele Uniunii Europene

Totodată această intervenție reiese din angajamentele pe care le are Republica Moldova față de Uniunea Europeană în contextul aderării la aceasta, lucru expus și în poziția de negocieri cât și pentru realizarea acțiunilor 189 și 192 din Anexa A la Clusterul 4 al Programului național de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană pentru anii 2025-2029 aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 306/2025

4. Analiza impactului de reglementare

4.1. Impactul asupra sectorului public

Nu are impact asupra sectorului public.
4.2. Impactul financiar și argumentarea costurilor estimative
Biroul de investigare a accidentelor și incidentelor în transporturi va fi finanțat de la bugetul de stat. Costuri suplimentare legate de implementarea proiectului nu sunt necesare, doar cele deja alocate pentru funcționarea Biroului. Costul estimativ pentru asigurarea funcționalității Biroului se ridică la 5 milioane de lei anual. Bugetul Biroului este elaborat și aprobat în conformitate cu principiile, regulile și procedurile stabilite de Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014. Deși instituirea organismului independent necesită anumite cheltuieli de personal, logistică și formare profesională, costurile sunt justificate de beneficiile pe termen lung privind siguranța și reducerea pagubelor economice rezultante în urma accidentelor. Pe termen mediu, implementarea recomandărilor de siguranță va genera economii substanțiale prin diminuarea riscurilor operaționale și a incidentelor majore în transporturi.
4.3. Impactul asupra sectorului privat
Implementarea proiectului de lege va genera un impact pozitiv asupra sectorului privat care activează în domeniul transporturilor aeriene, navale și feroviare, în special asupra operatorilor, agenților economici și furnizorilor de servicii conexe. 1. Îmbunătățirea nivelului de siguranță operațională Operatorii privați vor beneficia de recomandări de siguranță aplicabile întregului sector, bazate pe investigații tehnice independente și profesioniste. Acest lucru va contribui la reducerea riscurilor operaționale, la prevenirea accidentelor și la creșterea continuității activităților economice. 2. Creșterea predictibilității și clarității normelor Prin armonizarea legislației naționale cu standardele UE și prin introducerea unor proceduri clare de investigare tehnică, operatorii privați vor avea un cadru de reglementare mai previzibil și mai coerent, care facilitează planificarea investițiilor și gestionarea conformității. 3. Reducerea costurilor asociate accidentelor Diminuarea numărului și gravității accidentelor va reduce costurile suportate de sectorul privat, inclusiv cele legate de avarii, întreruperea activității, reparații, asigurări sau potențiale despăgubiri. Pe termen lung, investigarea tehnică profesionistă va genera economii semnificative pentru operatori. 4. Creșterea competitivității operatorilor Implementarea recomandărilor de siguranță și alinierea la standardele UE vor contribui la consolidarea imaginii și credibilității operatorilor privați pe piața internă și internațională. Aceștia vor putea concura mai eficient pe piețele externe datorită conformității cu cerințele europene. 5. Lipsa unor obligații administrative suplimentare semnificative Proiectul de lege nu introduce sarcini administrative directe sau costuri suplimentare majore pentru operatorii privați. Implicarea acestora în procesul de investigare tehnică este limitată la furnizarea de informații relevante sau acces la echipamente, în condițiile legii, fără a afecta desfășurarea activității curente. Recomandările de siguranță nu vor avea caracter sancționatoriu și nu vor impune obligații financiare directe, ci vor servi drept instrument preventiv. 6. Beneficii pentru investitori și mediul de afaceri Crearea unui mediu de transport mai sigur și ajustarea legislației la standardele UE reprezintă un factor esențial pentru atragerea investițiilor private în infrastructură, logistică și servicii conexe, asigurând un climat economic mai stabil și mai competitiv.
4.4. Impactul social
Nu are impact social.
4.4.1. Impactul asupra datelor cu caracter personal

Nu are impact social.
4.4.2. Impactul asupra echității și egalității de gen
Nu are impact asupra echității și egalității de gen.
4.5. Impactul asupra mediului
Nu are impact asupra mediului
4.6. Alte impacturi și informații relevante
Nu sunt.
5. Compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE
5.1. Măsuri normative necesare pentru transpunerea actelor juridice ale UE în legislația națională
Urmare aprobării proiectului se v-a crea cadrul primar necesar pentru a transpune: 1. Directiva (UE) 2016/798 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 mai 2016 privind siguranța feroviară, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. JO L 138 din 26 mai 2016. 2. Directiva nr. 2009/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 de instituire a principiilor fundamentale care reglementează investigarea accidentelor din sectorul de transport maritim, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (JO) nr. L 131 din 28 mai 2009. 3. Regulamentul (UE) nr. 996/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 octombrie 2010 privind investigarea și prevenirea accidentelor și incidentelor survenite în aviația civilă și de abrogare a Directivei 94/56/CE, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (JO) nr L 295 din 12 noiembrie 2010.
5.2. Măsuri normative care urmăresc crearea cadrului juridic intern necesar pentru implementarea legislației UE
-
6. Avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ
În scopul respectării prevederilor Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative și ale Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, anunțul privind inițierea elaborării proiectului de act normativ a fost plasat pe pagina particip.gov.md, la linkul: https://particip.gov.md/ro/document/stages/anunt-privind-initierea-elaborarii-proiectului-de-lege-cu-privire-la-investigarea-accidentelor-si-incidentelor-in-transporturi/16468 Proiectul urmează să fie avizat cu Cancelaria de Stat (inclusiv cu Biroul de Investigare a Accidentelor și Incidentelor în Transporturi), Ministerul Finanțelor, Ministerul Afacerilor Interne, Procuratura Generală. După definitivarea proiectului în urma procesului de avizare, proiectul de act normativ va fi remis spre expertizare, după cum urmează: Expertizare: - Ministerul Justiției; - Centrul Național Anticorupție.
7. Concluziile expertizelor
Se va completa ulterior recepționării expertizelor juridice și anticorupție.
8. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent
-
9. Măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ
Pentru implementare, este necesar aprobarea următoarelor acte normative:

1. Hotărîrea Guvernului cu privire la aprobarea Regulamentului privind investigarea și prevenirea accidentelor și incidentelor survenite în aviația civilă;
2. Hotărîrea Guvernului cu privire la aprobarea Regulamentului privind investigarea accidentelor din sectorul de transport feroviar;
3. Hotărîrea Guvernului cu privire la aprobarea Regulamentului privind investigarea accidentelor din sectorul de transport maritim.

Viceprim-ministru, ministru

Vladimir BOLEA