

NOTA DE FUNDAMENTARE
la proiectul hotărârii de Guvern cu privire la aprobarea Regulamentului privind
investigarea și prevenirea accidentelor și incidentelor survenite în aviația civilă

1. Denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ
Proiectul hotărârii de Guvern cu privire la aprobarea Regulamentului privind investigarea și prevenirea accidentelor și incidentelor survenite în aviația civilă a fost elaborat de către Biroul de Investigare a Accidentelor și Incidentelor în Transporturi în comun cu 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. Accidentele și incidentele sunt rezultatul unui lanț de factori tehnici, umani și organizaționali, care interacționează într-o succesiune de circumstanțe critice ce conduc la producerea acestora. Scopul Biroului este să analizeze acest lanț și să stabilească care sunt cauzele care au făcut ca acesta să se producă. Pentru a determina în mod corect cauzele unui eveniment, este necesară o investigație metodică în timp util care să nu se oprească la probele imediate și care să cerceteze elementele subiacente susceptibile de a cauza și alte evenimente pe viitor. Prin urmare, investigația poate fi văzută ca un mijloc de a identifica nu numai cauzele imediate, ci și problemele care apar într-un context general, începând cu reglementarea și politicile, până la implementarea acestora. Interesul statului nu trebuie să se limiteze doar la determinarea culpei, ci și la o investigație privind siguranța independentă, efectuată calificat. Dacă se limitează numai la stabilirea culpei, fără să se determine cauza, există riscul repetării în viitor a unor evenimente similare. Astfel, când au loc două investigații în paralel, investigația privind siguranța urmărește să stabilească cauza, iar cea penală urmărește să determine culpa. Într-un astfel de caz, este important să se garanteze prin lege că investigatorul și membrii comisiei de investigații vor avea acces la probe relevante stabilirii cauzei și nu a culpei. Având în vedere dinamica accelerată a transporturilor și luând în considerare amploarea și volumul capacităților angajate în transporturi, accidentele și incidentele produse în această ramură a industriei au ca rezultat, pierderi de vieți omenești, de bunuri, deteriorare a infrastructurilor de transport, blocaje ale căilor de transport și poluare a mediului. Toate acestea reprezintă grave atingeri aduse interesului public prin consecințele pe care le au în creșterea costurilor de funcționare a societății, prin costuri reparatorii suplimentare, scădere a eficienței și nu în ultimul rând prin afectarea gravă a mediului pe termen lung. Accidentele au de asemenea un impact considerabil în mass media, afectând imaginea publică a instituțiilor statului, iar în anumite condiții chiar imaginea statului. 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. 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 privind siguranța 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 trebuie să adopte măsuri corective pentru implementarea cerințelor prevăzute în Anexa nr. 13.

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 privind siguranța 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 transportul aerian;
- prevenirea conflictelor de interese între părțile implicate în investigarea evenimentelor;
- investigarea obiectivă, imparțială și transparentă a cauzelor producerii evenimentelor în aviația civilă;
- 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 transportul aerian;
- armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene.

Rezultatele scontate după adoptarea și implementarea proiectului sunt:

- reducerea pierderilor de vieți omenești cauzate de evenimentele în transportul aerian;
- micșorarea costurilor reparațiilor legate de deteriorare a infrastructurii aeroportuare;
- reducerea costurilor legate de deteriorare a bunurilor și mărfurilor transportate;
- reducerea costurilor legate de deteriorarea mijloacelor de transport;
- sporirea gradului de încredere a călătorilor în transporturi;
- ridicarea imaginii instituțiilor de profil ale statului.

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 privind siguranța 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).

Prin aprobarea prezentului Proiect se realizează armonizarea cu legislația europeană prin transpunerea Regulamentului (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 regulamente sunt transpuse parțial prin Legea 213/2021. Astfel urmare aprobării proiectului se va crea cadru care va descrie procesul de investigare în domeniul transportului aerian.

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

europene efectuaarea investigațiilor privind siguranța în cazul accidentelor și incidentelor produse în transportul aerian 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 transportul aerian, cu scopul de a investiga tehnic și de a emite recomandări de siguranță în cazul evenimentelor în transportul aerian.

3. Obiectivele urmărite și soluțiile propuse

3.1. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Prezentul proiect vine să creeze cadrul normativ necesar privind investigarea accidentelor și incidentelor în transportul aerian și întru implementarea Legii privind investigarea accidentelor și incidentelor în transporturi. La moment prin Legea 213/2021 sunt transpuse doar parțial actele Uniunii Europene referitoare la investigarea accidentelor și incidentelor în domeniul aerian, feroviar și naval. Pentru a crea un cadru legal previzibil și structurat în acest domeniu, fiecare tip de transport va 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 privind siguranța în domeniul 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. 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.

2. Transpunerea integrală a legislației europene relevante

Implementarea prevederilor 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.

3. Consolidarea capacității statului în domeniul siguranței transportului aerian

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.

4. Separarea clară a investigațiilor privind siguranța 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.

5. Asigurarea unui mecanism eficient de prevenție

Recomandările de siguranță rezultate din investigațiile privind siguranța 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

Nu au fost analizate opțiuni alternative, întrucât intervenția normativă decurge din angajamentele asumate de Republica Moldova față de Uniunea Europeană în contextul procesului de integrare europeană, precum și din obligațiile asumate prin Acordul de Asociere.

De asemenea, proiectul este necesar pentru realizarea acțiunilor prevăzute în 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 este 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 va genera un impact pozitiv asupra sectorului privat care activează în domeniul transportului aerian, 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 privind siguranța 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 privind siguranța, 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 privind siguranța 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 nu introduce sarcini administrative directe sau costuri suplimentare majore pentru operatorii privați. Implicarea acestora în procesul de investigare privind siguranța este limitată

la furnizarea de informații relevante sau acces la echipamente, 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
Proiectul nu generează un impact social negativ direct. Dimpotrivă, prin îmbunătățirea nivelului de siguranță în transportul aerian, acesta produce efecte sociale pozitive pe termen lung, inclusiv prin protejarea vieții și sănătății persoanelor.
4.4.1. Impactul asupra datelor cu caracter personal
Prelucrarea datelor cu caracter personal, inclusiv a informațiilor medicale, se va realiza strict în scopul investigării siguranței, cu respectarea legislației naționale privind protecția datelor cu caracter personal și a principiilor de confidențialitate.
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
Aprobarea proiectului va realiza transpunerea Regulamentului (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
Prezentul proiect creează cadrul juridic intern necesar pentru aplicarea efectivă a prevederilor Regulamentului (UE) nr. 996/2010, prin stabilirea procedurilor, competențelor și mecanismelor instituționale de investigare a accidentelor și incidentelor în transportul aerian.
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 link-ul: https://particip.gov.md/ro/document/stages/proiectul-hotararii-guvernului-cu-privire-la-aprobarea-regulamentului-privind-investigarea-si-preven/16469
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

Nu necesită a fi modificate sau aprobate careva acte normative.

9. Măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ

Viceprim-ministru, ministru

Vladimir BOLEA