



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Bp. 214 / 9 iulie 2025

Biroul permanent al Senatului

258 / 2.09.2025

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă privind stabilirea
unor dimensiuni standard pentru bagajele de
mână transportate la bordul aeronavelor**

Analizând propunerea legislativă privind stabilirea unor dimensiuni standard pentru bagajele de mână transportate la bordul aeronavelor (b214/04.06.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/3549/10.06.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D458/12.06.2025,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect, conform instrumentului de prezentare și motivare, „stabilirea unor dimensiuni standard pentru bagajele de mână transportate la bordul aeronavelor (55x40x20 cm) și o greutate maximă admisă de 10 kg, în conformitate cu recomandările Asociației Internaționale de Transport Aerian (IATA) și cu practicile larg răspândite ale principalelor companii aeriene internaționale”, urmărind „creșterea transparenței în achiziționarea biletelor de avion, protejarea consumatorilor împotriva taxelor ascunse și crearea unui cadru unitar și echitabil pentru toți operatorii aerieni care operează pe teritoriul României”.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor ordinare, iar în aplicarea dispozițiilor art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Semnalăm că **Expunerea de motive** nu respectă *structura* instrumentului de prezentare și motivare, prevăzută la art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, fiind extrem de sumară, lipsind, printre altele, informațiile cu privire la impactul asupra sistemului juridic și cu privire la **consultările** derulate în vederea elaborării prezentei propuneri.

5. Analizând conținutul propunerii legislative, în ceea ce privește **fondul** reglementărilor preconizate, semnalăm că prin modalitatea de exprimare a intenției normative se instituie reguli insuficient conturate, contrare dispozițiilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care nu sunt de natură să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă, **fiind susceptibile să încalce prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție**.

Cu privire la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri¹, statuând că „*una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative*” și că „*respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art. 1 alin (5) din Constituție*” .

Precizăm că, pentru a asigura legislației interne o cât mai bună înțelegere și implicit o aplicare corectă, este esențial ca redactarea acesteia să fie una de calitate. Referitor la acest aspect, menționăm că, potrivit art. 6 alin. (1) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „*Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. [...]*”.

Aspectele menționate mai sus vor fi detaliate în cele ce urmează:

5.1. Analiza soluțiilor propuse a relevat că acestea sunt susceptibile de a intra în contradicție cu norme ale dreptului primar și derivat al Uniunii Europene, ale dreptului internațional, în lumina dispozițiilor art. 11 din Constituție, dar și ale dreptului intern, ce se subsumează **principiului libertății economice**, în componenta referitoare la principiul **libertății contractuale**, în contextul încheierii și executării contractelor de transport aerian, nefiind concordante cu prevederile art. 148 alin. (2) din Legea fundamentală, precum și cu

¹ A se vedea paragraful 35 din Decizia Curții Constituționale nr. 22/2016 care trimite la Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, Decizia nr. 17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 79 din 30 ianuarie 2015, paragrafele 95 și 96.

angajamentele asumate de către statul român prin semnarea și ratificarea unor convenții internaționale în materia aviației civile² de la nivelul Organizației Aviației Civile Internaționale (OACI).

Astfel, menționăm că art. 16 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene consacră **libertatea de a desfășura o activitate comercială**, recunoscută în conformitate cu dreptul Uniunii și cu legislațiile și practicile naționale.

Precizăm că, în materia stabilirii *dimensiunilor standardizate pentru bagajele de mână*, precum și a *costurilor de transport* aferente acestora, ce fac de altfel, **obiectul contractului de transport aerian**, la nivelul Uniunii Europene nu se reglementează explicit asemenea problematici, ci doar **libertatea transportatorilor aerieni de a le stabili**.

Soluțiile preconizate aduc atingere dreptului exclusiv al transportatorului de a stabili liber conținutul efectiv al contractului de transport, întrucât prin stabilirea anumitor cerințe tehnice, obligatorii, de greutate și de dimensionare ale bagajelor, cu implicații asupra prețului prestației de transport, opozabile „tuturor operatorilor aerieni, naționali sau străini, care efectuează zboruri comerciale cu plecare, sosire sau escală pe orice aeroport aflat pe teritoriul României, indiferent de statul în care sunt înregistrați”, în condițiile în care „bagajul de mână va fi inclus în prețul standard al biletului de avion, fără taxe suplimentare”, este afectată libertatea contractuală.

5.2. Soluția propusă la art. 4 alin. (2) referitoare la includerea bagajului de mână în prețul standard al biletului de avion, fără perceperea unor taxe suplimentare încalcă art. 22 alin. (1) din Regulamentul (CE) nr. 1008/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 septembrie 2008 privind normele comune pentru operarea serviciilor aeriene în Comunitate (reformare)³, referitor la libertatea de stabilire a tarifelor, potrivit căruia, „**transportatorii aerieni** comunitari și, pe bază de reciprocitate, transportatorii aerieni din terțe țări **stabilesc în mod liber tarifele pentru transportul aerian de pasageri și respectiv de marfă pentru serviciile aeriene intercomunitare**”.

² A se vedea *Convenția* pentru unificarea unor reguli privitoare la transportul aerian internațional, semnată la Varșovia la 12 octombrie 1929, așa cum a fost actualizată prin Convenția de la Montreal din 28 mai 1999, ratificată de România prin Ordonanța Guvernului nr. 107/2000, aprobată prin Legea nr. 14/2001;

³ Regulamentul (CE) nr. 1008/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 septembrie 2008 privind normele comune pentru operarea serviciilor aeriene în Comunitate (reformare).

5.3. Deosebirile de regim juridic aplicabil, ca de altfel, diversitatea companiilor aeriene ce își stabilesc singure normele privind numărul și dimensiunea bagajelor de mână ale pasagerilor, precum și eventualele taxe aplicabile, în condițiile în care cerințele privind dimensiunea, greutatea, tipul bagajelor de cabină și ale bagajelor de cală diferă de la o companie aeriană la alta, în corelație cu modelul aeronavei, dar și de configurațiile acestora, ca elemente ale siguranței zborului, sunt constatate inclusiv de către Rezoluția Parlamentului European din 4 octombrie 2023 referitoare la dimensiunile standardizate pentru bagajele de mână ⁴ (2023/2774 (RSP)).

Parlamentul European, în contextul acestei rezoluții, afirmând necesitatea ca toate companiile aeriene să aibă cel puțin o dimensiune standard comună minimă pentru bagajele de cabină avansează, ca o necesitate stringentă, armonizarea la nivelul UE a cerințelor privind dimensiunea, greutatea și tipul bagajelor de cabină și de cală pentru toate companiile aeriene care operează în Uniunea Europeană, soluție care ar spori, în opinia forului european, transparența și protecția consumatorilor pentru toți pasagerii care folosesc transportul aerian, propune Comisiei Europene, revizuirea corespunzătoare a Regulamentului (CE) nr.1008/2008, un demers rămas însă, la nivel instituțional, neconcretizat până în prezent⁵.

5.4. La nivelul dreptului intern, soluțiile promovate aduc atingere prevederilor art. 45 și art. 135 alin. (1) din Constituție, ce consfințesc **libertatea economică**, respectiv **caracterul de economie de piață a economiei României, bazată pe liberă inițiativă și concurență**, fiind în contradicție și cu dispozițiile art. 1169 din Codul civil referitor la **libertatea de a contracta**, potrivit căruia „*Părțile sunt libere să încheie orice contracte și să determine conținutul acestora, în limitele impuse de lege, de ordinea publică și de bunele moravuri*”.

Sub aspectul *libertății economice*, sunt relevante și deciziile în materie ale Curții Constituționale⁶ referitoare la aplicarea art. 45 din Legea fundamentală și prin care, recunoscându-se o astfel de libertate, garantată sub aspectul „*accesului liber la activități economice și inițiativă privată*”, prin care s-a reținut, că, fără a reprezenta un drept

⁴ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0344_RO.html;

⁵ În ședința din data de 24.06.2025, **Comisia Transporturi din cadrul Parlamentului European** a reținut, printre măsurile viitoare de **consolidare a drepturilor pasagerilor** : „...facilitarea transportului aerian prin introducerea unor dimensiuni comune pentru bagajele de mână. Pasagerii ar trebui să aibă dreptul de a transporta la bord un obiect personal, cum ar fi o geantă, un rucsac sau un laptop (dimensiuni maxime de 40x30x15 cm) și un bagaj de mână mic (dimensiuni maxime de 100 cm și 7 kg) fără o taxă suplimentară”.

⁶ A se vedea Deciziile CCR nr.227/2005, 489/2005, 929/2007, 162/ 2011, 387/2014, 119/2015, 307/2021;

absolut, libertatea se „*exercită doar în condițiile legii*”, **putând fi limitată** prin acte normative, corespunzător *scopului legitim* al legii și prin *măsuri proporționale*, **condiții care însă nu se pot justifica** în cazul de față, prin prisma *obiectului de reglementare* al propunerii analizate.

5.5. Semnalăm că în cadrul propunerii legislative nu este asigurată unitatea terminologică, fiind astfel încălcate dispozițiile art. 37 alin. (1) din Legea nr.24/2000, potrivit căreia „*în limbajul normativ aceleași noțiuni se exprimă numai prin aceiași termeni*”. În acest sens, precizăm că sunt utilizate expresii diferite pentru a denumi aceeași entitate: „operator aerian” și „companie aeriană”.

Mai mult decât atât, accepțiunea expresiei „operator aerian”, folosită în cadrul propunerii, subîntinde o sferă mai largă decât accepțiunea termenului „transportator”, ca parte a contractului de transport aerian și nici nu se corelează cu definiția pentru „operator al aeronavei” de la art. 3 alin. (1) pct. 31 din Codul aerian.

Astfel, în cuprinsul propunerii, expresia „operator aerian” este definită la **art. 3** ca fiind „persoana fizică sau **juridică autorizată** și/sau licențiată, angajată în operarea aeronavelor”, în timp ce pentru expresia „operator al aeronavei” în Codul aerian este stabilită semnificația de persoană „fizică sau **entitate** cu sau **fără personalitate juridică** care efectuează operațiuni aeriene cu o aeronavă civilă sau de stat; în cazul operațiunilor aeriene civile operator al aeronavei este considerat persoana al cărei **certificat** și/sau licență stau/stă la baza efectuării operațiunii respective sau în cazul în care, conform reglementărilor specifice aplicabile, un astfel de document nu este necesar, pilotul comandant al aeronavei sau, pentru aeronavele fără pilot la bord, persoana care a programat zborul sau asigură controlul de la distanță al acesteia”.

Totodată, semnalăm că definiția propusă pentru „operator aerian” nu este corectă deoarece se referă la persoana fizică sau juridică autorizată, or **autorizarea**, potrivit aceluiași cod vizează zborurile sau anumite activități, în timp ce atestarea unei persoane în sensul conformării cu cerințele aplicabile stabilite prin reglementări specifice sau al conferirii unui drept este realizată prin **certificare**, noțiune definită la art. 3 alin. (1) pct. 18 din Codul aerian.

5.6. Semnalăm eroarea de concepție în privința stabilirii greutateii a bagajului de mână de minimum 10 kg, conform **art. 4 alin. (1)** din propunere, lipsită de raționalitate, contrară mențiunilor din cadrul

Expunerii de motive, ce fac vorbire de o „greutate maximă admisă” de 10 kg a aceluiași bagaj de mână.

5.7. Referitor la **art. 6 alin. (3)** privind stabilirea și aplicarea sancțiunilor contravenționale complementare, semnalăm că acesta nu este concordant cu prevederile generale din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, privind modul în care se analizează latura obiectivă a faptei pentru a putea fi calificată drept contravenție și modul de individualizare a sancțiunii, respectiv cu art. 5 alin. (6), care prevede că: „Sancțiunile complementare se aplică în funcție de **natura și de gravitatea faptei**”.

În antiteză, textul de *lege ferenda* preconizează că Autoritatea Aeronautică Civilă Română **impune** sancțiuni complementare „în funcție de gravitatea faptei, **de recurență și de veniturile operatorului**”, folosind și o terminologie improprie („impune”, „recurență”), dar și introducând o inegalitate de tratament în funcție de veniturile contravenientului.

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE



București

Nr. 458/04.07.2025

L. nr. 21/2020

M. Of. nr. 222/19 mar. 2020

Lege privind Codul aerian

Până la intrarea în vigoare a actelor normative subsecvente prevăzute de prezenta lege se aplică prevederile actelor normative emise în temeiul Ordonanței Guvernului nr. 29/1997 privind Codul aerian civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în măsura în care nu contravin prevederilor prezentei legi.

1. promulgată prin **D. nr. 199/2020** **M. Of. nr. 222/19 mar. 2020**
 Decret pentru promulgarea Legii privind Codul aerian

2. modificări prin **O.U.G. nr. 17/2022** **M. Of. nr. 208/2 mar. 2022**
 Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea Legii nr. 21/2020 privind Codul aerian *modifică art. 18 alin. (3) lit. b), art. 18 alin. (4) lit. a) și art. 32 alin. (2) lit. b); introduce lit. i) la art. 18 alin. (3), lit. j) la art. 18 alin. (4) și lit. l) la art. 32 alin. (2)*
 aprobată prin **L. nr. 54/2023** **M. Of. nr. 186/6 mar. 2023**

3. modificări prin **L. nr. 54/2023** **M. Of. nr. 186/6 mar. 2023**
 Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 17/2022 pentru modificarea și completarea Legii nr. 21/2020 privind Codul aerian *aprobă O.U.G. nr. 17/2022*