



PRIM MINISTRU

Biroul permanent al Senatului

Bp. 214. / 31.07.2025

Biroul permanent al Senatului

L. 258. / 2.09.2025

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul:

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă privind stabilirea unor dimensiuni standard pentru bagajele de mână transportate la bordul aeronavelor*, inițiată de domnul senator SOS România Petrea Dorin Silviu împreună cu un grup de parlamentari SOS România și neafiliați (**Bp. 214/2025**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare stabilirea unor dimensiuni standard și a unei greutate maxime admise pentru bagajul de mână transportat la bordul aeronavelor, precum și includerea acestuia în prețul standard al biletului.

II. Observații

1. Cu privire la stabilirea unor dimensiuni standard și a unei greutate limită pentru bagajele de mână, indiferent de tipul de aeronavă, menționăm că o asemenea inițiativă legislativă nu poate fi pusă în practică deoarece dimensiunea bagajelor de mână și greutatea acestora se stabilesc de fiecare transportator luând în considerare caracteristicile constructive ale fiecărei aeronave și necesitatea încadrării, din

considerente de siguranță a zborului, în limitele de masă și centraj ale aeronavei.

2. Prevederile art. 4 alin. (2) din inițiativa legislativă sunt susceptibile de încălcarea *principiului libertății* stabilirii tarifelor de transport aerian, stabilit prin dispozițiile art. 22 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*.

De altfel, menționăm că la nivelul *Consiliului Uniunii Europene* a fost obținut, la data de 05.06.2025, acordul politic cu privire la promovarea proiectului de *Regulament de modificare a Regulamentului (CE) nr. 261/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 februarie 2004 de stabilire a unor norme comune în materie de compensare și de asistență a pasagerilor în eventualitatea refuzului la îmbarcare și anulării sau întârzierii prelungite a zborurilor și de abrogare a Regulamentului (CEE) nr. 295/91* care, la noul art. 6d, reglementează problematica bagajelor de mână și de cală.

Totodată, raportat la art. 4 alin. (2) din propunerea legislativă, precizăm că interzicerea aplicării unor taxe suplimentare pentru bagajul de mână ar putea să creeze premisele unor *vicii de neconstituționalitate* din perspectiva art. 45 raportat la art. 53 din *Constituția României*.

Prin urmare, raportat la cerințele de proporționalitate a măsurii privind restrângerea unor drepturi fundamentale, este necesară completarea *Expunerii de motive* cu justificări privind respectarea dispozițiilor art. 53 din *Constituția României*.

3. În ceea ce privește criteriile pentru aplicarea unor sancțiuni complementare prevăzute de art. 6 alin. (3), respectiv „*recurență*” și „*veniturile operatorului*”, precizăm că acestea sunt lipsite de claritate și precizie, fiind afectat, astfel, și caracterul previzibil al normei juridice.

Astfel, precizăm că este neclar care este numărul comportamentelor contrare legii sau perioada de timp în care acestea ar fi trebuit să se desfășoare, astfel încât să se considere că sunt recurente.

Mai mult, în ceea ce privește referirea la „*veniturile operatorului*”, precizăm că sintagma este neclară putând prezenta aspecte de neconstituționalitate din perspectiva art. 1 alin. (5) (sub aspectul lipsei de claritate și previzibilitate a normei juridice) și a art. 16

alin. (1) din *Constituția României*, o astfel de circumstanțiere putând fi considerată discriminatorie.

În acest sens, punem în vedere jurisprudența¹ Curții Constituționale a României, conform căreia: „31. Curtea constată că norma nu precizează dacă sintagma criticată privește cifra de afaceri realizată în anul financiar anterior săvârșirii infracțiunii/anterior pronunțării hotărârii judecătorești/anterior aplicării pedepsei. Totodată, în cazul în care cifra de afaceri realizată în anul financiar anterior săvârșirii infracțiunii/anterior pronunțării hotărârii judecătorești /anterior aplicării pedepsei nu poate fi determinată, norma criticată nu precizează dacă va fi luată în considerare cifra de afaceri aferentă anului financiar în care persoana juridică ce are scop lucrativ a înregistrat cifră de afaceri, an imediat anterior anului de referință pentru calcularea cifrei de afaceri în vederea aplicării pedepsei amenzii.

În aceste condiții, raportând considerentele de principiu dezvoltate în jurisprudența instanței de control constituțional, menționate în paragrafele anterioare, la cele constatate ca urmare a examinării dispozițiilor criticate și având în vedere faptul că amenda penală aplicată persoanelor juridice care răspund penal are natura unei sancțiuni penale, fiind singura pedeapsă principală ce poate fi aplicată acestora, Curtea constată că prevederile art. 137 alin. (3) teza a doua, cât privește sintagma „cifra de afaceri”, nu respectă exigențele constituționale referitoare la calitatea legii, respectiv nu întrunesc condițiile de claritate, precizie și previzibilitate, fiind contrare dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție”.

De asemenea, precizăm că, referitor la proporționalitatea sancțiunii preconizate de art. 6 alin (3), arătăm că, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut următoarele: „Potrivit principiului proporționalității, toate sancțiunile principale sau complementare aplicate contravenientului trebuie să fie dozate în funcție de gravitatea faptei. Curtea a observat că acest din urmă principiu își găsește corespondent în dispozițiile art. 5 alin. (5) și (6) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, potrivit căreia sancțiunea stabilită trebuie să fie proporțională cu gradul de pericol social al faptei săvârșite, iar sancțiunile complementare se aplică în funcție de natura și de gravitatea

¹ Decizia nr. 708/2021 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 136 alin. (2) și ale art. 137 alin. (3) teza a doua, cu referire la sintagma „cifra de afaceri” din Codul penal, publicată în Monitorul Oficial nr. 1160 din 7 decembrie 2021.

faptei. Curtea a subliniat că principiul proporționalității este apropiat principiului oportunității, acesta din urmă trebuind să fie respectat în aplicarea sancțiunilor contravenționale principale și complementare în vederea atingerii scopului represiv și preventiv al sancțiunii contravenționale (Decizia nr. 197/2019 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 19 alin. (13) și (14) din Legea nr. 171/2010 privind stabilirea și sancționarea contravențiilor silvice și ale art. 41 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, paragraful 31, și Decizia nr. 220/2023 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 101 alin. (1) pct. 8 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, în forma anterioară modificării prin articolul unic pct. 2 din Legea nr. 252/2019 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, paragrafele 20 și 21)”.

4. În ceea ce privește art. 6 alin. (3) lit. b) al inițiativei legislative, precizăm că intenția de reglementare este neclară, având în vedere că, potrivit art. 4 alin. (2) din inițiativa legislativă, tariful privind bagajul de mână va fi inclus în prețul standard al biletului, fără a se putea stabili taxe suplimentare în acest sens.

5. Referitor la art. 6 alin. (4) coroborat cu art. 7 din inițiativa legislativă, apreciem că ar fi fost necesară clarificarea intenției de reglementare și reformularea textelor, având în vedere următoarele:

a) art. 128 alin. (1) din *Codul aerian* stabilește entitățile competente pentru constatarea și sancționarea contravențiilor.

Or, prin art. 7 se stabilește autoritatea competentă pentru constatarea și sancționarea contravențiilor prevăzute de inițiativa legislativă;

b) în ceea ce privește art. 128 alin. (2) din *Codul aerian*, precizăm că acesta face trimitere la *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, cu modificările și completările ulterioare*.

În acest sens, punem în vedere dispozițiile art. 50 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000*, conform căruia: „(1) În cazul în care o normă este complementară altei norme, pentru evitarea repetării în text a acelei norme se va face trimitere la articolul, respectiv la actul normativ care

o conține. Nu poate fi făcută, de regulă, o trimitere la o altă normă de trimitere”.

Prin urmare, apreciem că ar fi fost necesară clarificarea intenției de reglementare și reformularea normelor în acord cu normele de tehnică legislativă.

6. Față de cele menționate mai sus, precizăm că:

Potrivit *Hotărârii pronunțate în cauza C-487/12²*, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a stabilit că: *„În schimb, în ceea ce privește bagajele neînregistrate, respectiv bagajele de mână, trebuie arătat, în scopul de a da un răspuns complet instanței de trimitere, că aceste bagaje trebuie considerate în principiu ca fiind un element indispensabil al transportului pasagerilor și că, în consecință, transportul acestora nu poate face obiectul unui supliment de preț, cu condiția ca astfel de bagaje de mână să răspundă unor cerințe rezonabile sub aspectul greutății și al dimensiunilor și să respecte cerințele aplicabile în materie de securitate”*.

Potrivit rezoluției *Parlamentului European din 4 octombrie 2023* referitoare la dimensiunile standardizate pentru bagajele mână (2023/2774(RSP)), Parlamentul European:

„reamintește că, în conformitate cu hotărârea Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) în cauza C-487/12(4), trebuie să se considere că bagajele de mână (adică bagajele care nu călătoresc la cală) reprezintă un „aspect necesar” al transportului de pasageri, cu condiția ca acestea să îndeplinească „cerințe rezonabile” în ceea ce privește greutatea și dimensiunile, și că transportul lor nu poate fi, prin urmare, condiționat de plata unui supliment de preț; îndeamnă, prin urmare, statele membre să se asigure că această hotărâre este respectată și, între timp, să depună eforturi pentru a asigura transparența în ceea ce privește publicarea tuturor taxelor percepute pentru bagajele de cabină, ori de câte ori sunt furnizate informații privind prețul și orarul unui zbor, pentru a consolida protecția consumatorilor;

² Hotărârea Curții (Camera a cincea) 18 septembrie 2014, *Vueling Airlines SA/Instituto Galego de Consumo de la Xunta de Galicia* (*1)-Trimitere preliminară-Transport aerian- Norme comune pentru operarea serviciilor aeriene în Uniunea Europeană – Regulamentul (CE) nr. 1008/2008 – Libertatea de stabilire a tarifelor- Înregistrarea bagajelor- Supliment de preț-Noțiunea tarife pentru transportul aerian de pasageri-Protecția consumatorilor- Aplicarea unei amenzi transportatorului în temeiul unei clauze contractuale abuzive-Normă de drept național potrivit căreia transportul pasagerului și înregistrarea bagajului trebuie să fie cuprinse în prețul de bază al biletului de avion-Compatibilitatea cu dreptul Uniunii.

- subliniază că companiile aeriene din întreaga lume au politici și restricții diferite în ceea ce privește dimensiunea și greutatea bagajelor de mână pe care pasagerii le pot aduce la bord, ceea ce creează adesea confuzie, neplăceri, experiențe de călătorie mai puțin confortabile, întârzieri și uneori litigii între pasageri și personalul companiilor aeriene;

- recunoaște că principalele preocupări ale pasagerilor sunt politicile inconsecvente privind bagajele de mână practice de companiile aeriene, care ar putea fi considerate o practică abuzivă sau neloială și care reprezintă o provocare pentru pasagerii care zboară frecvent cu diferite companii aeriene sau care iau zboruri de legătură cu transportatori diferiți, precum și faptul că nu toți transportatorii respectă hotărârea CJUE în cauza C-487/12;(...)

- reamintește că „libertatea de stabilire a tarifelor” a transportatorilor aerieni în ceea ce privește tarifele pentru transportul aerian de pasageri și, respectiv, de marfă, recunoscută la articolul 22 din Regulamentul (CE) nr. 1008/2008, nu include stabilirea tarifelor pentru bagaje de mână; (...)

- observă că, și pentru situațiile în care animale mici de companie sunt transportate în cabină într-un bagaj de mână, dimensiunile permise ale sacoșelor sau ale cuștilor de transport diferă ușor de la o companie aeriană la alta, ceea ce cauzează neplăceri similare;

- ia act de procesul de revizuire a Regulamentului (CE) nr. 1008/2008;

- încurajează Comisia să prezinte măsuri de politică concrete pentru a integra hotărârea CJUE în cauza C-487/12, conform căreia bagajele de mână nu trebuie să facă obiectul unui supliment de preț, și subliniază că este necesar să se precizeze domeniul de aplicare și cerințele specifice privind greutatea și dimensiunile „rezonabile” ale bagajelor de mână și să se abordeze complexitatea standardelor companiilor aeriene privind bagajele în contextul revizuirii Regulamentului (CE) nr. 1008/2008;

- invită Comisia să includă în revizuirea Regulamentului (CE) nr. 1008/2008 propuneri de abordare a problemelor care generează costuri ascunse, cum ar fi alocarea locurilor sau complexitatea ofertelor companiilor aeriene în ceea ce privește politica lor în materie de bagaje, cu scopul de a reglementa compoziția prețului final;”

Prin urmare având în vedere cele menționate mai sus, precum și obiectul inițiativei legislative, precizăm era necesar să se aibă în vedere, în procesul decizional, evoluția reglementărilor europene în ceea ce privește transportul bagajelor de mână în aeronave.

7. Potrivit dispozițiilor art. 6 alin. (1) și ale art. 31 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, soluțiile pe care le cuprinde inițiativa legislativă ar fi trebuit să fie temeinic fundamentate, iar instrumentul de prezentare și motivare ar fi trebuit să includă motivul emiterii actului normativ, respectiv cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, principiile de bază și finalitatea reglementărilor propuse, cu evidențierea elementelor noi, concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare, evaluărilor statistice, referirile la documente de politici publice sau la actul normativ pentru a căror implementare este elaborat respectivul proiect.

De asemenea, inițiativa legislativă ar fi trebuit să includă, impactul socioeconomic, impactul financiar asupra bugetului general consolidat, impactul asupra sistemului juridic, consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, organizațiile și specialiștii consultați, precum și activitățile de informare publică.

În acest context, semnalăm că *Expunerea de motive* nu respectă structura prevăzută de dispozițiile ante-menționate.

8. Referitor la normele de tehnică legislativă, Curtea Constituțională a statuat următoarele: „*deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, Curtea a constatat că prin reglementarea acestora au fost impuse o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară*”.

Astfel, raportat la necesitatea respectării normelor prevăzute de *Legea nr. 24/2000*, precizăm următoarele:

a) Potrivit art. 41 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000*: „(1) *Titlul actului normativ cuprinde denumirea generică a actului, în funcție de categoria sa juridică și de autoritatea emitentă, precum și obiectul reglementării exprimat sintetic*”.

Prin urmare, având în vedere că obiectul inițiativei legislative vizează atât stabilirea unor dimensiuni standard, cât și a greutății maxime a bagajelor de mână transportate la bordul aeronavelor, ar fi fost necesară completarea titlului, în conformitate cu art. 41 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000*.

b) În ceea ce privește art. 3 al inițiativei legislative, referitor la definiția bagajului de mână, precizăm că este neclară intenția de reglementare, formularea fiind mult prea generală, fapt ce poate genera aspecte de neconstituționalitate din perspectiva art. 1 alin. (5) din *Constituția României*.

c) Raportat la art. 3 și 4 alin. (1) din inițiativa legislativă, precizăm că este necesară respectarea dispozițiilor art. 49 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000*, conform căroră: „(1) *Dacă textul unui articol sau alineat conține enumerări prezentate distinct, acestea se identifică prin utilizarea literelor alfabetului românesc și nu prin liniuțe sau alte semne grafice*”.

d) În ceea ce privește art. 4 alin. (1), precizăm că apare ca fiind neclară intenția de reglementare, având în vedere contradicția termenilor utilizați, după cum urmează: „1) *Fiecare pasager are dreptul de a transporta un bagaj de mână cu următoarele caracteristici maxime: (...) greutate: minimum 10 kg*”. Prin urmare, s-ar impune reformularea normei în sensul intenției de reglementare.

e) Referitor la art. 4 alin. (2) al inițiativei legislative, precizăm că ar fi fost necesară utilizarea verbului la timpul prezent, în acord cu dispozițiile art. 38 alin. (2) din *Legea nr. 24/2000*, conform căroră: „(2) *în redactarea actului normativ, de regulă, verbele se utilizează la timpul prezent, forma afirmativă, pentru a se accentua caracterul imperativ al dispoziției respective*”.

f) În ceea ce privește art. 5 alin. (2), apreciem că norma este lipsită de claritate și precizie, având în vedere că există, în cadrul legislativ, norme privind securitatea aeroportuară, care vizează și bagajele de mână.

În acest sens, precizăm normele prevăzute în Anexa Regulamentului de punere în aplicare (UE) 2015/1998 al Comisiei din 5

noiembrie 2015 de stabilire a măsurilor detaliate de implementare a standardelor de bază comune în domeniul securității aviației.

Prin urmare, precizăm că pot exista situații în care, deși bagajele de mână respectă dimensiunile și greutatea prevăzute de lege, din motive de securitate, compania aeriană poate interzice îmbarcarea unui bagaj de mână.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,

Ilie-Gavril BOLOJAN

PRIM-MINISTRU



Domnului senator Mircea ABRUDEAN
Președintele Senatului