

**Parlamentul României**  
**Senat**

*Secretar General*

*București*

*Nr. L 805/01.02.2023*

**Doamnei**

**SILVIA – CLAUDIA MIHALCEA**

**SECRETAR GENERAL AL CAMEREI DEPUTAȚILOR**

Vă transmitem, în original, avizul Consiliului Concurenței referitor la *Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr.27/2011 privind transporturile rutiere (b714/08.11.2022-L805/2022)*, aflată în dezbateră Camerei Deputaților.

**SECRETAR GENERAL**

**MARIO OVIDIU OPREA**

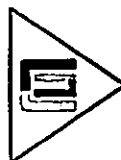
L805



CONSILIUL CONCURENȚEI  
REGISTRATURA GENERALĂ

RG / 16946 / 20.12.2022

CONSILIUL  
CONCURENȚEI  
ROMÂNIA



Domnului Secretar General Mario Ovidiu Oprea

SENATUL ROMÂNIEI  
PARLAMENTUL ROMÂNIEI

Calea 13 Septembrie nr. 1-3, sector 5, București

Biroul permanent al Senatului

L 805 / 31 ian. 2023

Spre știință: Domnului Secretar de stat Nini Săpunaru  
SECRETARIATUL GENERAL AL GUVERNULUI  
DEPARTAMENTUL PENTRU RELAȚIA CU PARLAMENTUL

Subiect: Adresa dumneavoastră nr. XXXV/5221/14.11.2022, înregistrată la Consiliul Concurenței cu nr. RG/16946/17.11.2022 (Caz nr. 2202015)

Stimate domnule Secretar General,

Stimate domnule Secretar de stat,

Ca urmare a adresei dumneavoastră mai sus menționate, prin care solicitați avizul Consiliului Concurenței cu privire la *Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 27/2011 privind transporturile rutiere (b714/08.11.2022)*, vă comunicăm următoarele:

PLX 12/2023

Prin Ordinul nr. 926/13.11.2019, emis de Președintele Consiliului Concurenței, a fost declanșată, din oficiu, o investigație privind posibila încălcare a art. 8 alin. (1) din *Legea concurenței, republicată, cu modificările și completările ulterioare*<sup>1</sup>, de către:

► Ministerul Transporturilor și Infrastructurii<sup>2</sup> și Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației<sup>3</sup>, prin emiterea Ordinului comun al ministrului transporturilor și viceprim-ministrului, ministrului dezvoltării regionale și administrației publice nr. 1158/2336/12.08.2019 pentru aprobarea Normelor metodologice privind aplicarea prevederilor referitoare la organizarea și efectuarea transportului rutier contra cost de persoane prin servicii regulate la nivel județean, și

► Ministerul Transporturilor și Infrastructurii, prin emiterea Ordinului ministrului transporturilor și infrastructurii nr. 980/2011 pentru aprobarea Normelor metodologice privind aplicarea prevederilor referitoare la organizarea și efectuarea transporturilor rutiere și a activităților conexe acestora stabilite prin Ordonanța Guvernului nr. 27/2011 privind transporturile rutiere, precum și prin emiterea Ordinului ministrului transporturilor nr. 776/2019 pentru prelungirea valabilității Programului de transport interjudețean și a licențelor de traseu.

<sup>1</sup> Denumită, în continuare, *Legea concurenței*.

<sup>2</sup> La data declanșării era denumit Ministerul Transporturilor, Infrastructurii și Comunicațiilor.

<sup>3</sup> La data declanșării era denumit Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației.

Astfel, prin *Decizia Consiliului Concurenței nr. 66 din 22.09.2021 privind constatarea încălcării dispozițiilor art. 8 alin. (1) din Legea concurenței nr. 21/1996 de către Ministerul Transporturilor și Infrastructurii și Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației și impunerea de măsuri*<sup>4</sup>, s-a constatat încălcarea dispozițiilor art. 8 alin. (1) din *Legea concurenței de către "Ministerul Transporturilor și Infrastructurii și Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației, prin măsurile administrative dispuse prin Ordinul comun al ministrului transporturilor și viceprim-ministrului, ministrului dezvoltării regionale și administrației publice nr. 1158/2336/12.08.2019 pentru aprobarea Normelor metodologice privind aplicarea prevederilor referitoare la organizarea și efectuarea transportului rutier contra cost de persoane prin servicii regulate la nivel județean, începând cu data intrării în vigoare a acestuia, respectiv 19.08.2019, și până la data de 04.04.2020, dată la care Ordinul nr. 1158/2336/2019 și-a încetat aplicabilitatea."*

Totodată, s-a constatat încălcarea dispozițiilor art. 8 alin. (1) din *Legea concurenței de către "Ministerul Transporturilor și Infrastructurii, prin măsurile administrative dispuse prin Ordinul ministrului transporturilor și infrastructurii nr. 980/2011 pentru aprobarea Normelor metodologice privind aplicarea prevederilor referitoare la organizarea și efectuarea transporturilor rutiere și a activităților conexe acestora stabilite prin Ordonanța Guvernului nr. 27/2011 privind transporturile rutiere, precum și prin emiterea Ordinului ministrului transporturilor nr. 776/2019 pentru prelungirea valabilității Programului de transport interjudețean și a licențelor de traseu, începând cu data de 02.12.2011 (data intrării în vigoare a Ordinului nr. 980/2011) și până în prezent."*

Prin articolul 3 al aceleiași Decizii, au fost impuse măsuri Ministerului Transporturilor și Infrastructurii, în conformitate cu art. 46 alin. (1) din *Legea concurenței*, astfel:

*"3.1. În termen de maxim 3 luni de la comunicarea Deciziei Consiliului Concurenței, Ministerul Transporturilor și Infrastructurii să finalizeze și să pună în consultare publică proiectul unor noi Norme metodologice privind aplicarea prevederilor referitoare la organizarea și efectuarea transporturilor rutiere și a activităților conexe acestora stabilite prin Ordonanța Guvernului nr. 27/2011 privind transporturile rutiere în conținutul cărora să se prevadă criteriile de calificare și selecție clare, obiective, nediscriminatorii și proporționale pentru atribuirea serviciilor de transport rutier de persoane prin servicii regulate la nivel interjudețean, fără să se depășească ceea ce este necesar în vederea atingerii obiectivului urmărit prin atribuire.*

*Pe lângă criteriile tehnice și de calitate pentru mijloace de transport (normele de poluare, nivelul de siguranță în trafic, gradul de confort al autovehiculelor, dotarea cu instalație de aer condiționat, accesibilitate persoane cu dizabilități), în situația în care nu se decide deschiderea completă a pieței, în sensul acordării licențelor de traseu tuturor solicitanților care îndeplinesc criteriile stabilite de autoritate, și sunt acordate exclusivități pe trasee/curse, trebuie ca nivelul tarifului de călătorie practicat pe traseu/km să constituie criteriul de evaluare cu ponderea cea mai mare în cadrul atribuirilor realizate în cadrul Programului de transport interjudețean.*

*Printre criteriile de calificare sau selecție nu trebuie să se regăsească "vechimea pe traseu", "structura parcului de vehicule" și nici nu trebuie interzisă participarea operatorilor ce vor presta serviciul de transport interjudețean cu vehicule închiriate.*

*În plus, indiferent de forma de atribuire aleasă, trebuie stipulat faptul că programul interjudețean de transport poate suferi modificări în sensul introducerii de noi curse/*

---

<sup>4</sup> <http://www.consiliulconcurentei.ro/wp-content/uploads/2021/12/Decizie-CC-nr.-66-din-22.09.2021.pdf>

*trasee/stații etc. sau modificări ale rutelor existente atunci când este în interesul călătorilor, fără a fi necesar acordul operatorului/operatorilor de transport.*

*3.2. În termen de maxim 3 luni de la punerea în consultarea publică a proiectului prevăzut la pct. 3.1. de mai sus, acesta să fie adoptat prin Ordin al ministrului transporturilor și infrastructurii și, astfel, prevederile normelor metodologice aprobate prin Ordinul nr. 980/2011 să fie abrogate/modificate.*

*3.3. În termen de maxim 4 luni de la adoptarea Ordinului prevăzut la pct. 3.2. de mai sus, să se finalizeze documentația de atribuire și să se demareze noua procedură, prin publicarea anunțului de atribuire a serviciilor de transport rutier de persoane prin servicii regulate la nivel interjudețean:*

- fie prin mijloace concurențiale, conform dispozițiilor legislației în domeniul achizițiilor publice;*
- fie prin deschiderea completă a pieței transportului interjudețean, în sensul acordării licențelor de traseu tuturor solicitanților care îndeplinesc criteriile de calificare și selecție și, totodată, respectă condițiile și graficul de circulație stabilite de autoritate, fără a fi acordate exclusivități pe trasee și/sau curse.*

*3.4. În termen de maxim 5 luni de la publicarea anunțului, să fie finalizată noua procedură de atribuire a serviciilor de transport rutier de persoane prin servicii regulate la nivel interjudețean.*

*3.5. Se interzice prelungirea, sub orice formă, a valabilității Programului de transport interjudețean și a licențelor de traseu peste termenul maxim prevăzut în Ordinul ministrului transporturilor nr. 776/2019 pentru prelungirea valabilității Programului de transport interjudețean și a licențelor de traseu, respectiv 30.06.2023.”*

Totodată, au fost transmise unele recomandări consiliilor județene, Parlamentului României, Guvernului României și Ministerului Transporturilor și Infrastructurii.

Astfel, prin Decizia Consiliului Concurenței nr. 66 din 22.09.2021, s-a recomandat Parlamentului României, Guvernului României și Ministerului Transporturilor și Infrastructurii, în conformitate cu art. 25 alin. (1) lit. j) și m) din *Legea concurenței*, modificarea prevederilor art. 82 din *Ordonanța nr. 27/2011 privind transporturile rutiere, cu modificările și completările ulterioare*, după cum urmează:

*“Art. 82*

*Tarifele aferente transportului rutier contra cost se stabilesc liber, pe bază de cerere și ofertă, cu excepția tarifelor percepute călătorilor pentru transportul rutier de persoane prin servicii regulate atunci când operatorilor li se acordă exclusivitate pe curse și/sau trasee.”*

Prin aceeași Decizie, s-a recomandat Parlamentului României și Guvernului României, în conformitate cu art. 25 alin. (1) lit. j) și m) din *Legea concurenței*, să nu mai emită acte normative prin care să se prelungească valabilitatea *Programelor de transport*, indiferent dacă acestea sunt județene sau interjudețene și, totodată, ca orice modificare a legislației în domeniul transporturilor să prevadă expres faptul că nivelul tarifelor aplicate de către transportatori pentru efectuarea serviciului de transport local, județean sau interjudețean de persoane prin curse regulate va constitui criteriul principal de atribuire concurențială atunci când operatorilor li se acordă exclusivitate pe curse și/sau trasee.

\*\*\*

Prin urmare, chiar dacă legiuitorul decide ca modalitatea de atribuire a serviciilor de transport rutier de persoane, prin servicii regulate, la nivel interjudețean, să fie expres stabilită prin lege și nu prin Norme aprobate prin ordin al ministrului transporturilor, poziția autorității de concurență trebuie avută în vedere, aceasta fiind rezultatul unei analize detaliate derulate în sectorul transportului interjudețean în perioada 2019 - 2021.

Astfel, în cadrul investigației s-a constatat că modalitatea de atribuire a serviciilor de transport rutier de persoane, prin servicii regulate, la nivel interjudețean, existentă în prezent<sup>5</sup>, afectează dezvoltarea pieței serviciilor de transport rutier de persoane, prin curse regulate, și împiedică concurența pe această piață, în detrimentul intereselor beneficiarilor.

În prezent, în cazul transportului de persoane, prin curse regulate, la nivel interjudețean, deși au fost acordate drepturi exclusive, nivelul tarifului/prețul nu a fost prevăzut printre criteriile de atribuire. Prin modul în care au fost stabilite criteriile de evaluare a operatorilor de transport în scopul obținerii licențelor de traseu pentru transportul interjudețean de persoane, prin curse regulate, se favorizează, în mod evident, operatorii existenți în piață. Întreprinderile care ar fi putut să ofere serviciile respective la un nivel de calitate superior (vehicule mai noi, confort sporit, aer condiționat) și la un preț posibil mai mic au fost împiedicate să intre pe piață.

În plus, prin prelungirea nejustificată a valabilității licențelor de traseu se consolidează poziția dominantă a operatorilor existenți în piață, poziție dată de exclusivitatea deținută de aceștia pe cursele/traseele operate. Astfel, s-a constatat faptul că, prin măsurile adoptate de autoritățile publice nu numai că este afectată activitatea întreprinderilor ce ar dori să intre pe aceste piețe, dar sunt afectați și consumatorii, în sensul că persoanelor fizice ce optau să călătorească cu transportul în comun li se ofereau condiții calitative reduse la un preț cel mai probabil mai mare decât cel rezultat în urma unei proceduri concurențiale.

Tot în cadrul investigației s-a constatat faptul că, în ipoteza în care s-ar ajunge la concluzia, în urma unor studii/analize specifice, că transportul interjudețean poate fi dereglementat, autoritatea de concurență nu se opune deschiderii pieței, în sensul acordării licențelor de traseu tuturor solicitanților care îndeplinesc criteriile tehnice și de calitate pentru mijloace de transport (normele de poluare, nivelul de siguranță în trafic, gradul de confort al autovehiculelor, dotarea cu instalație de aer condiționat, accesibilitate persoane cu dizabilități) stabilite de autoritate, și, totodată, respectă condițiile și graficul de circulație stabilite de autoritate. În această situație, orice operator interesat să desfășoare acest tip de transport poate solicita acordarea licenței în orice moment și, în măsura în care îndeplinește anumite criterii minime, să fie autorizat, fără a-i fi acordate exclusivități pe trasee și/sau curse. Într-o astfel de ipoteză, intrarea pe piață fiind deschisă, nu s-ar mai justifica intervenția autorității în reglementarea prețului și, prin urmare, deși operatorilor care prestează serviciul de transport interjudețean li se impun anumite condiții (perioadă minimă obligatorie în care își asumă să presteze respectivul serviciu, anunțarea retragerii/renunțării la traseu cu o perioadă minimă anterioară, respectarea graficului de circulație etc.), fiind supuși presiunii concurențiale (oricând putând intra un nou concurent pe piață, la aceeași oră și pe aceeași cursă), aceștia ar putea fi liberi să stabilească unilateral prețul serviciilor oferite.

---

<sup>5</sup> Normele metodologice privind aplicarea prevederilor referitoare la organizarea și efectuarea transporturilor rutiere și a activităților conexe acestora stabilite prin Ordonanța Guvernului nr. 27/2011 privind transporturile rutiere, aprobate prin Ordinul ministrului transporturilor și infrastructurii nr. 980/2011.

\*\*\*

Astfel, în considerarea elementelor mai sus prezentate, proiectul de act normativ supus analizei nu corespunde normelor de concurență întrucât, pe de o parte, prelungește valabilitatea actualelor licențe de traseu cu încă 3 ani<sup>6</sup> și, pe de altă parte, prevede faptul că operatorii vor avea exclusivitate pe cursele operate<sup>7</sup>, fără niciun fel de delimitare a tarifelor pe care aceștia le pot solicita.

Așa cum s-a motivat în *Decizia Consiliului Concurenței nr. 66/2021*, prin care s-a constatat încălcarea dispozițiilor art. 8 alin. (1) din *Legea concurenței nr. 21/1996* de către Ministerul Transporturilor și Infrastructurii, prelungirea nejustificată a valabilității licențelor de traseu consolidează poziția dominantă a operatorilor existenți în piață, poziție dată de exclusivitatea deținută de aceștia pe cursele/traseele operate, și afectează în mod grav concurența.

Mai mult, pentru liberalizarea pieței serviciilor de transport județean, pentru a corespunde normelor de concurență, actul normativ trebuie:

1. Să prevadă, explicit, criteriile de calificare pentru obținerea autorizației de transport, respectiv criteriile tehnice și de calitate pentru mijloacele de transport (normele de poluare, nivelul de siguranță în trafic, gradul de confort al autovehiculelor, dotarea cu instalație de aer condiționat, accesibilitate persoane cu dizabilități) sau să fie introdusă prevederea potrivit căreia aceste criterii se stabilesc prin norme aprobate prin ordin al ministrului transporturilor. Lipsa unor criterii de calificare clare poate conduce la închiderea pieței și, implicit, la afectarea concurenței în detrimentul consumatorilor.
2. Să prevadă, explicit, faptul că nu sunt acordate exclusivități pe trasee și/sau curse și că, practic, în orice moment poate intra un nou concurent pe piață, la aceeași oră și pe aceeași cursă.
3. Să se aibă în vedere interesul consumatorului și, chiar dacă se decide liberalizarea pieței, programul de transport/rețeaua de mobilitate rutieră națională să fie stabilite de autoritatea competentă (și nu de operatori), să fie prevăzută o perioadă minimă obligatorie în care operatorul își asumă să presteze respectivul serviciu (în caz contrar urmând să suporte penalități/să piardă garanția depusă), să anunțe retragerea/renunțarea la traseu cu o perioadă minimă anterioară stabilită obiectiv, să respecte graficul de circulație stabilit de autoritatea competentă (eventual cuplarea mai multor curse profitabile/neprofitaibile astfel încât să se încerce evitarea unor situații în care sunt acoperite doar o parte din cursele necesare pe un traseu), să fie impuse sancțiuni pecuniare clare în caz de nerespectare etc. Astfel de elemente trebuie clar stabilite anterior demarării procedurii de autorizare pentru a se evita caracterul echivoc, dispozițiile legale trebuind să asigure un cadru clar, obiectiv, nediscriminatoriu și proporțional în vederea atribuirii serviciilor de transport rutier de persoane prin servicii regulate la nivel interjudețean, fără să se depășească ceea ce este necesar în vederea atingerii obiectivului urmărit prin deschiderea pieței. În caz contrar, se creează

---

<sup>6</sup> A se vedea, în acest sens, Art. I pct. 7 [art. 36<sup>1</sup> alin. (1) și (9)] și Art. III alin. (1) și (2) din proiectul de act normativ supus atenției autorității de concurență, unde se stipulează faptul că operatorii ce dețin licențe de traseu valabile până la data de 30.06.2023, cu minimum 90 de zile înainte, pot solicita prelungirea acestora până la data de 30.06.2026.

<sup>7</sup> A se vedea, în acest sens, Art. I pct. 7 [art. 36<sup>1</sup> alin. (2) - (5)] și Art. I pct. 12 [art. 42<sup>1</sup> alin. (1)] din proiectul de act normativ supus atenției autorității de concurență, unde se stipulează, expres, faptul că autorizațiile de transport se acordă în condiții de neconcurență (la o diferență de minim 60 de minute între aceste curse).

premisele restrângerii, împiedicării sau denaturării concurenței prin constituirea unor bariere artificiale la intrarea ofertanților pe piață / favorizarea anumitor operatori.

Subliniem faptul că autoritatea de concurență nu se opune acordării de exclusivități pe curse/traseele interjudețene însă, într-o astfel de ipoteză, pentru respectarea normelor de concurență în beneficiul consumatorilor, trebuie ca actul normativ prin care se stabilește această modalitate de atribuire să prevadă, explicit, faptul că nivelul tarifului de călătorie practicat pe traseu/km constituie criteriul de evaluare cu ponderea cea mai mare în cadrul atribuirilor realizate în cadrul Programului de transport interjudețean și, totodată, faptul că printre criteriile de calificare sau selecție nu trebuie să se regăsească "vechimea pe traseu", "structura parcului de vehicule" și nici nu trebuie interzisă participarea operatorilor ce vor presta serviciul de transport interjudețean cu vehicule închiriate. Nicio atribuire nu poate fi considerată ca fiind făcută în mod concurențial în condițiile existenței unor criterii de atribuire care nu țin cont în niciun fel de prețul plătit de clienții acestor servicii. Astfel, deși sunt necesare criterii tehnice și de calitate pentru mijloace de transport (normele de poluare, nivelul de siguranță în trafic, gradul de confort al autovehiculelor, dotarea cu instalație de aer condiționat, asigurarea cerințelor de accesibilitate a persoanelor cu dizabilități), trebuie avut în vedere, în special, nivelul tarifului de călătorie practicat pe traseu/km sau grupa de trasee/km (stabilind cerințe minime privind nivelul calității oferite) atunci când este oferită exclusivitatea prestării unui serviciu.

În considerarea celor expuse mai sus, în formularea actuală, proiectul de act normativ conține norme cu impact anticoncurențial, neîndeplinind condițiile necesare astfel încât să fie respectată legislația în domeniul concurenței. Astfel, în vederea promovării intereselor beneficiarilor, considerăm că proiectul de act normativ supus atenției autorității de concurență trebuie reanalizat, astfel încât să nu fie afectată dezvoltarea pieței serviciilor de transport rutier de persoane interjudețean sau împiedicată concurența pe această piață.

**Bogdan M. CHIRIȚOIU**

**Președinte**