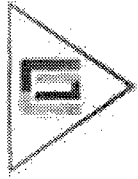


CONSILIUL CONCURENȚEI
REGISTRATURA GENERALĂ

RG / 3167 / 03.04.2024

CONSILIUL
CONCURENȚEI
ROMÂNIA



Biroul permanent al Senatului

Bp. 109 / 4.04.2024

AVIZ

referitor la Proiectul de Lege pentru modificarea Legii nr. 38/2003 privind transportul în regim de taxi și în regim de închiriere

Analizând inițiativa legislativă nr. b109/28.02.2024, înaintată de Secretarul General al Senatului României prin adresa nr. XXXV/1136/04.03.2024, înregistrată la Consiliul Concurenței cu nr. RG/3167/07.03.2024 (Cazul nr. 2400520),

Biroul permanent al Senatului

CONSILIUL CONCURENȚEI

L. 208 / 8.04.2024

În temeiul art. 19 alin. (4) lit. c) și art. 25 alin. (1) lit. l) din *Legea concurenței nr. 21/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, avizează negativ, Proiectul de lege, pentru următoarele considerente:

*Legea nr. 38/2003 privind transportul în regim de taxi și în regim de închiriere, cu modificările și completările ulterioare*¹ reglementează, în prezent, autorizarea, organizarea, atribuirea gestiunii și controlul efectuării serviciului de transport în regim de taxi, precum și autorizarea, organizarea și controlul efectuării transportului în regim de închiriere. Cu toate acestea, proiectul de act normativ suspus atenției Consiliului Concurenței vizează modificări cu impact pe piața furnizării de servicii ale societății informaționale, piață reglementată potrivit dispozițiilor *Legii nr. 365/2002 privind comerțul electronic, republicată, cu modificările ulterioare*².

În conformitate cu prevederile *Legii nr. 38/2003*, "taxi" este autovehicul din categoria autoturisme cu până la maximum 5 locuri, inclusiv locul conducătorului auto, sau autovehicul de transport de mărfuri cu o masă maximă totală autorizată care nu depășește 3,5 tone, care, pe baza autorizației taxi, poate executa transport de persoane, mărfuri sau bunuri în regim de taxi³, iar "taximetristul" este conducătorul auto atestat profesional să efectueze transport în regim de taxi⁴. În sensul *Legii nr. 38/2003*, prin "transportator" se înțelege

¹ Denumită, în continuare, *Legea nr. 38/2003*.

² Denumită, în continuare, *Legea nr. 365/2002*.

³ Art. 1¹ lit. s) din *Legea nr. 38/2003*.

⁴ Art. 1¹ lit. u) din *Legea nr. 38/2003*.

persoana fizică, asociația familială sau persoana juridică înregistrate la registrul comerțului pentru a desfășura activități de transport cu vehicule rutiere, iar "transportatorul autorizat" este transportatorul care deține autorizație de transport privind transportul în regim de taxi sau transportul în regim de închiriere, eliberată de autoritatea de autorizare, în condițiile aceleiași legi⁵. "Clientul" este definit ca persoana care a angajat, direct sau prin dispecer taxi, executarea transportului unor persoane sau al unor mărfuri ori bunuri, după caz, în numele căreia taximetristul execută transportul și încasează prețul transportului, iar "cursa" este definită ca fiind deplasarea executată cu taxiul pe un traseu comandat sau acceptat de client, la care punctul de început este locul îmbarcării sau locul acceptat, după caz, iar punctul de finalizare este locul destinației⁶. **Dispeceratul taxi**, denumit în continuare dispecerat, este activitatea conexasă transportului în regim de taxi, care preia telefonic sau prin alte mijloace și transmite comenzile clientului prin stația radio de emisie-recepție către taximetrist.⁷

Serviciile de transport public local în regim de taxi fac parte din sfera serviciilor comunitare de utilitate publică, se desfășoară sub controlul, conducerea sau coordonarea autorităților administrației publice locale și se efectuează numai de către transportatori autorizați de către autoritatea de autorizare. Pentru transportul public local în regim de taxi ce se efectuează în municipiul București, autoritatea de autorizare este Primăria Municipiului București, iar pentru cel ce se efectuează pe teritoriul unui județ, autoritatea de autorizare este fiecare dintre unitățile administrativ-teritoriale din respectivul județ.

În cadrul atribuțiilor de coordonare a activităților privind transportul în regim de taxi, autoritățile administrației publice locale sau ale municipiului București, după caz, emit reglementări referitoare la nivelul tarifelor de distanță maximale pentru transportul de persoane în regim de taxi și stabilesc numărul maxim de autorizații taxi, necesar pentru executarea transportului în regim de taxi pe raza de autorizare⁸. Spre exemplu, Consiliul General al Municipiului București, prin Hotărârea nr. 91/2008, a stabilit numărul maxim de autorizații ca fiind 8500 iar tariful de distanță la nivelul maxim de 3,5 lei/km, inclusiv TVA.

Legea nr. 38/2003 impune transportatorilor autorizați care execută servicii de transport în regim de taxi să utilizeze serviciile unui dispecerat în toate localitățile în care s-au atribuit mai mult de 100 de autorizații taxi⁹. Pentru a beneficia de serviciul de dispecerizare, transportatorii autorizați trebuie să încheie un contract de dispecerizare cu unul dintre dispeceratele autorizate și să achite un tarif de dispecerizare stabilit unilateral de respectivul dispecerat.

Dezvoltarea tehnologică și apariția telefoniei mobile a condus la modificarea modului de funcționare al pieței furnizării serviciilor de transport în regim de taxi. Astfel, dacă inițial taxiurile puteau fi comandate doar telefonic sau puteau fi luate din stațiile special amenajate pentru taxiuri, cu plata exclusiv în numerar, după dezvoltarea telefoniei mobile au apărut aplicații informatice prin care consumatorul poate alege taxiul cu care să călătorească, în funcție de timpul de așteptare, tariful perceput și ratingul taximetristului, putând să plătească inclusiv electronic.

⁵ Art. 1¹ lit. v) și w) din *Legea nr. 38/2003*.

⁶ Art. 1¹ lit. h) și i) din *Legea nr. 38/2003*.

⁷ Art. 1¹ lit. j) din *Legea nr. 38/2003*.

⁸ Art. 13 – 14 din *Legea nr. 38/2003*.

⁹ Art. 15 din *Legea nr. 38/2003*.

Cadrul legal în care funcționează întreprinderile ce operează aplicațiile informatice prin care pot fi comandate taxiuri este reprezentat, așa cum s-a precizat mai sus, de *Legea nr. 365/2002*. În conformitate cu prevederile acestei legi, prin "serviciu al societății informaționale"¹⁰ înțelegem orice serviciu care se efectuează utilizându-se mijloace electronice și prezintă următoarele caracteristici:

- a) este efectuat în considerarea unui folos patrimonial, procurat ofertantului în mod obișnuit de către destinatar;
- b) nu este necesar ca ofertantul și destinatarul să fie fizic prezenți simultan în același loc;
- c) este efectuat prin transmiterea informației la cererea individuală a destinatarului.

Mijloacele electronice sunt definite ca fiind echipamente electronice și rețele de cablu, fibră optică, radio, satelit și altele asemenea, utilizate pentru prelucrarea, stocarea sau transmiterea informației, iar furnizor de servicii poate fi orice persoană fizică sau juridică ce pune la dispoziție unui număr determinat sau nedeterminat de persoane un serviciu al societății informaționale. Destinatar al serviciului sau destinatar este orice persoană fizică sau juridică ce utilizează, în scopuri comerciale, profesionale sau de altă natură, un serviciu al societății informaționale, în special în scopul căutării de informații sau al furnizării accesului la acestea, iar consumator este orice persoană fizică ce acționează în alte scopuri decât cele ale activității sale comerciale sau profesionale.¹¹

Articolul 4 alin. (1) al actului normativ mai sus citat prevede faptul că: "furnizarea de servicii ale societății informaționale de către persoanele fizice sau juridice nu este supusă niciunei autorizări prealabile". Cu privire la încheierea contractului prin mijloace electronice, același cadru normativ prevede, la art. 9, faptul că:

"(1) Dacă părțile nu au convenit altfel, contractul se consideră încheiat în momentul în care acceptarea ofertei de a contracta a ajuns la cunoștința ofertantului.

(2) Contractul care, prin natura sa ori la cererea beneficiarului, impune o executare imediată a prestației caracteristice se consideră încheiat în momentul în care debitorul acesteia a început executarea, în afară de cazul în care ofertantul a cerut ca în prealabil să i se comunice acceptarea. În acest ultim caz se aplică prevederile alin. (1)."

În ceea ce privește răspunderea furnizorilor de servicii, art. 11 prevede faptul că aceștia răspund pentru informația furnizată de ei înșiși sau pe seama lor și nu răspund pentru informația transmisă, stocată sau la care facilitează accesul, în anumite condiții specifice¹².

Pentru scopul prezentei analize, trebuie menționate prevederile art. 12, și anume:

"Intermedierea prin simpla transmitere

(1) Dacă un serviciu al societății informaționale constă în transmiterea într-o rețea de comunicații a informației furnizate de un destinatar al serviciului respectiv sau în asigurarea accesului la o rețea de comunicații, furnizorul aceluși serviciu nu răspunde pentru informația transmisă dacă sunt îndeplinite cumulativ următoarele condiții:

- a) transmiterea nu a fost inițiată de furnizorul de servicii;
- b) alegerea persoanei care recepționează informația transmisă nu a aparținut furnizorului de servicii;

¹⁰ Art. 1 pct. 1 din *Legea nr. 365/2002*.

¹¹ Art. 1 pct. 2 - 7 din *Legea nr. 365/2002*.

¹² Prevăzute la art. 12-15 din același act normativ.

c) *conținutul informației transmise nu a fost influențat în niciun fel de către furnizorul de servicii, în sensul că nu i se poate atribui nici selecția și nicio eventuală modificare a acestei informații.*

(2) Transmiterea informației și asigurarea accesului, menționate la alin. (1), includ și stocarea automată, intermediară și temporară a informației transmise, în măsura în care această operație are loc exclusiv în scopul ca informația respectivă să tranziteze rețeaua de comunicații și cu condiția ca informația să nu fie stocată pentru o perioadă care depășește în mod nejustificat durata necesară transmiterii ei.”

Autoritatea de reglementare în comunicații și tehnologia informației este competentă să supravegheze și să controleze respectarea de către furnizorii de servicii a prevederilor *Legii nr. 365/2002* și a normelor metodologice de aplicare a acesteia, să constate contravențiile și să aplice sancțiunile prevăzute de aceasta.

După cum se poate observa din cele de mai sus, activitatea de operare a unei aplicații informatice ce pune în legătură clientul final (persoana care dorește să comande un taxi) și taximetristul nu se supune, în prezent, prevederilor *Legii nr. 38/2003*.

De altfel, în anul 2021, a intrat în vigoare, la nivel național, *Ordonanța de urgență 23/2021 privind măsurile de punere în aplicare a Regulamentului (UE) 2019/1150 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 iunie 2019 privind promovarea echității și a transparenței pentru întreprinderile utilizatoare de servicii de intermediere online, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996*. Deși actul normativ în discuție vizează comportamentul întreprinderilor utilizatoare de servicii de intermediere online față de proprii clienți consumatori, important de menționat sunt câteva dintre prevederile *Regulamentului nr. 1150/20.06.2019 privind promovarea echității și a transparenței pentru întreprinderile utilizatoare de servicii de intermediere online*, emis de Consiliul Uniunii Europene și Parlamentul European.

Potrivit acestui *Regulament*, evoluția pieței a determinat consumatorii să adopte utilizarea serviciilor de intermediere online. Un ecosistem online competitiv, echitabil și transparent, în care întreprinderile au o conduită responsabilă, este, de asemenea, esențial pentru bunăstarea consumatorilor. Pentru a reflecta serviciile relevante, serviciile de intermediere online trebuie să fie definite într-un mod precis și neutru din punct de vedere tehnologic. Mai concret, aceste servicii ar trebui să constea în servicii ale societății informaționale, care se caracterizează prin faptul că vizează să faciliteze inițierea de tranzacții directe între întreprinderile utilizatoare de servicii de intermediere online și consumatori, indiferent dacă tranzacțiile sunt încheiate, în final, online, pe portalul online al furnizorului de servicii de intermediere online în cauză sau al întreprinderii utilizatoare de servicii de intermediere online, offline sau dacă nu se încheie, de fapt, deloc, ceea ce ar însemna că existența unei relații contractuale între întreprinderile utilizatoare de servicii de intermediere online și consumatori nu ar trebui să fie o condiție prealabilă obligatorie pentru serviciile de intermediere online din sfera de aplicare a acestui regulament. Simpla includere a unui serviciu care nu are decât un caracter marginal nu ar trebui să conducă la concluzia că obiectivul unui site de internet sau al unui serviciu este de a facilita tranzacțiile în sensul unui serviciu de intermediere online. În plus, serviciile ar trebui furnizate pe baza relațiilor contractuale existente între furnizori și întreprinderile utilizatoare de servicii de intermediere

online care oferă bunuri sau servicii consumatorilor. Ar trebui să se considere că există o astfel de relație contractuală atunci când ambele părți în cauză își exprimă intenția de a fi legate între ele în mod neechivoc, pe un suport durabil, fără să fie neapărat necesar un acord scris explicit în acest sens.

Printre serviciile de intermediere online care intră sub incidența *Regulamentului* ar trebui, prin urmare, să se regăsească piețele de comerț electronic online, inclusiv cele colaborative pe care își desfășoară activitatea întreprinderile utilizatoare de servicii de intermediere online, serviciile de aplicații informatice online, precum magazinele de aplicații, și serviciile de platforme sociale online, indiferent de tehnologia utilizată pentru a furniza astfel de servicii. În acest sens, serviciile de intermediere online ar putea, de asemenea, să fie furnizate prin intermediul tehnologiei în materie de asistență vocală. De asemenea, ar trebui să nu fie relevant dacă aceste tranzacții dintre întreprinderile utilizatoare de servicii de intermediere online și consumatori implică o plată în bani sau că aceste tranzacții sunt încheiate parțial offline.

În conformitate cu jurisprudența relevantă a Curții de Justiție a Uniunii Europene și având în vedere faptul că dependența întreprinderilor utilizatoare de servicii de intermediere online a fost remarcată mai ales în ceea ce privește serviciile de intermediere online care servesc drept portal de acces către consumatori care sunt persoane fizice, noțiunea de consumator utilizată pentru a delimita domeniul de aplicare al *Regulamentului* trebuie să fie înțeleasă ca referindu-se exclusiv la persoanele fizice, atunci când acestea acționează în scopuri care nu sunt legate de activitatea lor comercială, de afaceri, meșteșugărească sau profesională.

Potrivit *Regulamentului*, "întreprindere utilizatoare de servicii de intermediere online" înseamnă orice persoană fizică care acționează în capacitate comercială sau profesională sau orice persoană juridică care oferă bunuri sau servicii consumatorilor, prin intermediul serviciilor de intermediere online, în scopuri legate de activitatea sa comercială, de afaceri, meșteșugărească sau profesională. Totodată, "servicii de intermediere online" înseamnă servicii care îndeplinesc toate cerințele următoare:

- a) sunt servicii ale societății informaționale în sensul articolului 1 alineatul (1) litera (b) din Directiva (UE) 2015/1535 a Parlamentului European și a Consiliului¹³ ;
- b) le permit întreprinderilor utilizatoare de servicii de intermediere online să ofere bunuri sau servicii consumatorilor, cu scopul de a facilita inițierea unor tranzacții directe între respectivele întreprinderi și consumatori, indiferent de locul în care se încheie în final respectivele tranzacții;

¹³ Directiva (UE) 2015/1535 a Parlamentului European și a Consiliului din 9 septembrie 2015 referitoare la procedura de furnizare de informații în domeniul reglementărilor tehnice și al normelor privind serviciile societății informaționale (JO L 241, 17.9.2015, p. 1) prevede la art. 1 alin. (1) lit. b) faptul că: "(1) În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

[...] b) "serviciu" înseamnă orice serviciu al societății informaționale, adică orice serviciu prestat în mod normal în schimbul unei remunerații, la distanță, prin mijloace electronice și la solicitarea individuală a beneficiarului serviciului. În sensul prezentei definiții:

- i. "la distanță" înseamnă că serviciul este prestat fără ca părțile să fie prezente simultan;
- ii. "prin mijloace electronice" înseamnă că serviciul este transmis inițial și primit la destinație prin intermediul echipamentului electronic pentru prelucrarea (inclusiv arhivarea digitală) și stocarea datelor și este transmis integral, transferat și recepționat prin cablu, radio, mijloace optice sau alte mijloace electromagnetice;
- iii. "la solicitarea individuală a beneficiarului serviciilor" înseamnă că serviciul este prestat prin transmiterea datelor în urma solicitării individuale."

- c) sunt furnizate întreprinderilor utilizatoare de servicii de intermediere online pe baza unei relații contractuale între furnizorul respectivelor servicii și întreprinderile utilizatoare de servicii de intermediere online care oferă bunuri sau servicii consumatorilor;

Conform aceluiași *Regulament*, "furnizor de servicii de intermediere online" înseamnă orice persoană fizică sau juridică care furnizează sau se oferă să furnizeze servicii de intermediere online întreprinderilor utilizatoare de servicii de intermediere online, iar "consumator" înseamnă orice persoană fizică care acționează în alte scopuri decât cele legate de activitatea sa comercială, de afaceri, meșteșugărească sau profesională a acestei persoane.

De altfel, Curtea de Justiție a Uniunii Europene s-a pronunțat, în Cauza preliminară C-62/19 *Star Taxi App*, cu privire la faptul că "*constituie un „serviciu al societății informaționale”, un serviciu de intermediere care constă, cu ajutorul unei aplicații pentru smartphone, în punerea în legătură, în schimbul unei remunerații, a unor persoane care doresc să efectueze o deplasare urbană și a unor șoferi de taxi autorizați, pentru care prestatorul serviciului menționat a încheiat în acest scop contracte de prestare de servicii cu acești șoferi în schimbul plății unui abonament lunar, dar nu le transmite comenzile, nu stabilește prețul cursei și nici nu îl percepe de la aceste persoane, care îl plătesc direct șoferului de taxi, după cum nici nu exercită un control asupra calității autovehiculelor și a șoferilor lor și nici asupra comportamentului acestora.*"

După cum se poate observa din cele de mai sus, proiectul de act normativ supus atenției Consiliului Concurenței, deși teoretic vizează modificarea prevederilor *Legii nr. 38/2003*, în fapt aduce modificări prevederilor *Legii nr. 365/2002*, pe piața furnizării de servicii ale societății informaționale.

Prin urmare, modificarea formei actuale a definirii dispecerizării din: "activitate conexă transportului în regim de taxi, care preia telefonic sau prin alte mijloace și transmite comenzile clientului prin stația radio de emisie-recepție către taximetrist" în "activitate conexă transportului în regim de taxi, care preia telefonic sau prin alte mijloace și transmite comenzile clientului prin stația radio de emisie-recepție către taximetrist **sau prin aplicația informatică dedicată exclusiv activității de taximetrie**" poate avea mai multe efecte, precum:

- interpretarea potrivit căreia, dat fiind faptul că *aplicația informatică dedicată exclusiv activității de taximetrie* va fi denumită, potrivit proiectului de lege, *dispecerat*, atunci toate aplicațiile informatice care activează în prezent pe piață (și furnizează în prezent astfel de servicii taximetriștilor) să fie nevoite să se autorizeze ca dispecerat, în conformitate cu prevederile *Legii nr. 38/2003*; Într-o astfel de situație este afectată piața concurențială (printr-o suprareglementare adusă întreprinderilor ce furnizează în prezent exclusiv servicii ale societății informaționale, element ce poate conduce inclusiv la ieșirea unor astfel de aplicații de pe piață) și favorizează dispeceratele existente în prezent care au deja astfel de aplicații funcționale;
- continuarea existenței obligației apartenenței la un dispecerat pentru taximetriști; Astfel, având în vedere caracteristicile actuale ale pieței, prezentate inclusiv în expunerea de motive a proiectului de lege ce face obiectul prezentei analize, **poziția**

constantă a Consiliului Concurenței este de a fi eliminată obligativitatea apartenenței la un dispecerat pentru transportatorii autorizați în regim de taxi. În condițiile apariției aplicațiilor informatice agregatoare, pro consumator, prin reducerea semnificativă a timpului de așteptare și prin accesul, în același timp, la o ofertă semnificativ mai mare decât cea existentă în cazul unui singur dispecerat, dar și a aplicațiilor mono-marcă/ce aparțin dispeceratelor, transportatorii autorizați în regim de taxi ar trebui să aibă posibilitatea de a opta pentru o anumită modalitate de lucru, pe care o consideră cea mai adecvată și eficientă, fie prin intermediul unei aplicații informatice agregatoare și/sau preluând comenzi direct din stradă, fie exclusiv printr-un dispecerat (prin stație emisie recepție sau prin intermediul aplicației informatice mono-marcă a acestuia) ori prin toate cele trei posibilități. Condiționarea impusă, în sensul arondării obligatorii la un dispecerat, implicit achitarea unui tarif către acestea din urmă, restricționează transportatorilor autorizați taxi libertatea de a alege soluția cea mai potrivită din punct de vedere tehnic și economic pentru a-și desfășura activitatea și, astfel, accesul la piață.

În considerarea celor expuse mai sus, în formularea actuală, proiectul de act normativ conține norme cu impact anticoncurențial, neîndeplinind condițiile pentru a fi avizat din perspectiva respectării legislației 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 furnizării de servicii ale societății informaționale sau a pieței serviciilor de transport în regim de taxi sau împiedicată concurența pe aceste piețe.

Bogdan M. CHIRIȚOIU

Președinte

Bogdan-Marius Chiritoiu 2024.04.03
14:45:32 +03'00'