



Către: Maia SANDU

Prim-ministru al Republicii Moldova

Către: Vadim BRÂNZAN

Ministru al Economiei și Infrastructurii

Copie: Olesia STAMATE

Ministrul Justiției

Copie: Ion TOMA

Director adjunct

Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor

Nr. 64 din 10 septembrie 2019

Ref.: Clarificarea și soluționarea aspectelor incerte în ceea ce privește unele ordine emise de către Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor

Stimate Domnule Ministru,

Vă salutăm din numele Asociației Patronale „Camera de Comerț Americană din Moldova” (în continuare, „AmCham Moldova”).

Prin prezenta scrisoare, supunem atenției dumneavoastră îngrijorările mediului de afaceri în ceea ce privește conținutul și natura juridică a unor ordine emise de către conducerea Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor (în continuare „ANSA”).

CONTEXT

La data de 7 august 2019, de către Directorul general adjunct al ANSA, a fost emis Ordinul nr. 322 *cu privire la intensificarea controlului sanitar-veterinar asupra loturilor importate de pește congelat* (anexa 1).

La data de 21 august 2019, de către Directorul general adjunct al ANSA, a fost emis Ordinul nr. 342 *cu privire la intensificarea controlului sanitar-veterinar asupra loturilor de carne de pasăre importate* (anexa 2).

Menționăm că atât Ordinul nr. 322/2019, cât și Ordinul nr. 342/2019, nu au fost publicate în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, chiar dacă ambele prezintă semne a actelor cu caracter normativ.

Ordinele menționate au ca obiect intensificarea controalelor sanitar-veterinare asupra loturilor importate de pește congelat și carne de pasăre, dispunându-se prelevarea probelor cu o periodicitate de 100%.

Respectiva măsură este dispusă în cazul loturilor de carne de pasăre, până la data de 27.09.2019, iar în cazul loturilor de pește congelat, până la data de 31.12.2019.

REGULA GENERALĂ APLICABILĂ CONTROALELOR LA FRONTIERĂ

Hotărârea Guvernului nr. 938/2018¹ constituie actul normativ subordonat legii care reglementează modul de trecere a frontierei de stat a mărfurilor supuse controlului de către Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor.

¹ Hotărârea Guvernului nr. 938 din 17.10.2018 pentru aprobarea Regulamentului privind modul de trecere a frontierei de stat a mărfurilor supuse controlului de către Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor.

Atât peștele congelat (poziția tarifară 0303 – „pești congelați, cu excepția fileului de pește și a cărnii de pește de la poziția 0304”), cât și carnea de pasăre (poziția tarifară 0207 – „carne și organe comestibile de păsări de la poziția 0105, proaspete, refrigerate sau congelate”), constituie produse care urmează a fi supuse controlului veterinar la frontieră și care cad sub incidența prevederilor din Anexa nr. 1 la Regulamentul privind modul de trecere a frontierei de stat a mărfurilor supuse controlului Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor.

Regula generală aplicabilă controalelor la frontieră este stabilită la pct. 18 din Hotărârea Guvernului nr. 938/2018, care prevede următoarele: „În cadrul **controlului sanitar-veterinar, controlului fitosanitar, controlului pentru siguranța alimentelor și controlului produselor de uz fitosanitar și fertilizanți, Agenția aplică selectivitatea, inclusiv automatizată, care este un proces bazat pe analiza riscurilor, profiluri și indicatori de risc, examinare a documentelor, supraveghere și tehnici de informare, care presupun identificarea riscurilor sau constatarea respectării legislației naționale.**”.

Totodată, pct. 19 din Hotărârea Guvernului nr. 938/2018, stabilește „La momentul introducerii sau tranzitării mărfurilor supuse controlului Agenției, inspectorii Agenției din cadrul posturilor de inspecție de la punctele de trecere a frontierei de stat **efectuează, în baza analizei riscurilor, următoarele tipuri de controale:** (1) controlul documentelor care însoțesc lotul respectiv de marfă; (2) controlul identității mărfii supuse controlului; **(3) controlul fizic al mărfii supuse controlului, cu sau fără prelevarea probelor pentru efectuarea investigațiilor într-un laborator acreditat.**”.

Pe aceeași linie de gândire, conform art. 16 alin. (1), (2) din Legea nr. 50/2013², „(1) **Controalele oficiale la import trebuie să includă cel puțin un control sistematic al documentelor, un control aleatoriu al identității și, după caz, un control fizic.** (2) **Controlul fizic trebuie să fie efectuat cu o frecvență ce depinde de:** a) **riscurile asociate cu diferite tipuri de hrană pentru animale și de produse alimentare;** b) **antecedentele înregistrate privind nerespectarea cerințelor pentru produsul respectiv de către țara de origine, de către întreprinderea de origine sau de către operatorii din domeniul hranei pentru animale și din sectorul alimentar care importă și exportă produsul;** c) **controalele efectuate de operatorul din domeniul hranei pentru animale și din sectorul alimentar care importă produsul și rezultatul acestora;** d) **garanțiile pe care le-a oferit autoritatea competentă din țara de origine.**”.

LIMITELE ADMISIBILE ȘI CONDIȚIILE DE INTERVENȚIE

Menționăm existența mai multor norme care reglementează limitele admisibile și condițiile de intervenție pentru limitarea importului produselor alimentare, precum:

Anexa XXII „Controalele la import și taxele de inspecție”, litera A „Principiile controalelor la import” din Acordul de Asociere RM-UE, stabilește „[...] În ceea ce privește animalele și produsele de origine animală, controalele fizice și frecvența acestora se bazează pe nivelul de risc asociat cu aceste importuri. [...] În cazul în care controalele scot la iveală neconformitatea cu standardele și/sau cerințele relevante, partea importatoare ia **măsuri oficiale proporționale cu riscul implicat.** Ori de câte ori este posibil, importatorul sau reprezentantul acestuia are acces la lot și posibilitatea de a oferi orice informație relevantă pentru a ajuta partea importatoare să ia o decizie finală privind lotul. O astfel de decizie trebuie să fie proporțională cu nivelul de risc asociat unor astfel de importuri.”

Art. 19³ din Legea nr. 113 din 18.05.2012³, stabilește „(1) În cazurile în care este evident că produsele alimentare sau hrana pentru animale ar putea prezenta un risc major pentru sănătatea umană, sănătatea animală sau mediul înconjurător, Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor, din oficiu sau la solicitarea unui alt membru al rețelei, adoptă imediat una sau mai multe dintre următoarele măsuri, în funcție de gravitatea situației: [...] 2) în cazul produselor alimentare și hranei pentru animale importate: a) suspendarea importului produsului alimentar respectiv sau hranei pentru animale respective din

² Legea nr. 50 din 28.03.2013 cu privire la controalele oficiale pentru verificarea conformității cu legislația privind hrana pentru animale și produsele alimentare și cu normele de sănătate și de bunăstare a animalelor.

³ Legea nr. 113 din 18.05.2012 cu privire la stabilirea principiilor și a cerințelor generale ale legislației privind siguranța alimentelor.

întregul stat de origine a produsului sau dintr-o regiune a sa și, după caz, din statul de tranzit; b) stabilirea unor condiții speciale pentru produsul alimentar respectiv sau hrana pentru animale respectivă din întregul stat de origine a produsului sau dintr-o regiune a sa. (2) În cazuri de urgență, Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor poate lua, în mod provizoriu, măsurile menționate la alin. (1) după consultări cu statele importatoare respective. (3) În cel mult 10 zile lucrătoare, măsurile luate provizoriu conform alin. (2) sînt confirmate, modificate, revocate sau extinse, iar motivele pe care se întemeiază decizia Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor sînt făcute publice în termen de 24 de ore.”

Pct. 17 din Anexa nr. 2⁴ la Hotărîrea Guvernului nr. 1408/2008⁵, stabilește „Dacă pe teritoriul unei țări izbucnește sau se răspîndește o zoonoză sau o altă boală, fenomen ori circumstanță ce poate constitui o amenințare gravă pentru sănătatea animală sau publică, Agenția, acționînd din propria inițiativă sau la cererea unuia alt stat, adoptă fără întârziere, în funcție de gravitatea situației, una dintre următoarele măsuri: [...] **stabilirea unor condiții speciale cu privire la produsele de origine animală ce provin din țara respectivă sau dintr-o regiune a acesteia; elaborarea, în baza constatărilor reale, a unor norme sanitar-veterinare de control adecvate, în vederea depistării riscurilor pentru sănătatea publică sau animală și, în funcție de rezultatul controalelor respective, creșterea frecvenței controalelor fizice.”**

Avînd în vedere numărul și caracterul neuniform al normelor care reglementează modalitatea de stabilire a unor condiții speciale pentru importul produselor alimentare, prin coroborarea prevederilor menționate *supra*, înțelegem că autoritatea națională, în cazul stabilirii de restricții, urmează să respecte cel puțin următoarele condiții: (i) condițiile speciale să fie aplicate în raport cu produsele alimentare dintr-un anumit stat sau o regiune a sa; (ii) condițiile speciale să fie stabilite în mod oficial și făcute publice; (iii) condițiile speciale să fie fundamentate pe existența unui risc major pentru sănătatea publică.

ANEXA XXII, Acordul de Asociere Republica Moldova Uniunea Europeană specifică rata frecvenței pe tipuri de controale ce urmează a fi efectuate la frontieră. *Inter alia*, fiind expres prevăzută rata de efectuarea a controlului fizic de 20% la pește congelat, și respectiv 50% la carnea de pui.

În concluzie, avînd în vedere prevederile invocate, considerăm că, Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor nu a ținut cont pe deplin de prevederile legale, depășind parțial limitele de competență.

NATURA JURIDICĂ A ACTULUI EMIS

Avînd în vedere sfera de intervenție a Ordinelor nr. 322 din 07 august 2019 și nr. 342 din 21 august 2019 care stabilește norme speciale în raport cu regula generală menționată *supra*, considerăm că actul emis de către conducerea ANSA urma a fi aprobat cu respectarea prevederilor Legii nr. 100 din 22.12.2017⁶, constituind un act cu caracter normativ care urmează a fi publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Conform prevederilor Legii nr. 100/2017, actul normativ reprezintă un *act juridic adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică, care are caracter public, obligatoriu, general și impersonal și care stabilește, modifică ori abrogă norme juridice care reglementează nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice și care sunt aplicabile unui număr nedeterminat de situații identice.*

Deși, prin intermediul Ordinelor, obligații de executat se pun în sarcina direcțiilor responsabile din cadrul ANSA, în conformitate cu prevederile pct. 13, subpunctul 11) din Hotărîrea Guvernului nr. 600/2018 *cu privire la organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor*⁷, efectele lui se extind asupra unui număr nedeterminat de persoane și situații identice.

⁴ Norma sanitar-veterinară privind stabilirea anumitor principii fundamentale de organizare a controalelor sanitar-veterinare la importul și comercializarea produselor de origine animală.

⁵ Hotărîrea Guvernului nr. 1408 din 10.12.2008 cu privire la aprobarea unor norme sanitar-veterinare.

⁶ Legea nr. 100 din 22.12.2017 cu privire la actele normative.

⁷ Directorul general îndeplinește următoarele atribuții: 11) emite ordine și dispoziții executorii pentru angajații Agenției și verifică executarea acestora.

Caracterul obligatoriu, general și impersonal al actului emis, care stabilește norme juridice aplicabile unui număr nedeterminat de situații identice, poate fi desprins în urma analizei conținutului lui, precum urmează:

„1. Se pune în sarcina Direcției comerț internațional și inspecție la frontieră **prelevarea probelor cu o periodicitate de 100%, pentru toate loturile de pește congelat importate** [...].

3. **Plasarea pe piață a peștelui congelat parvenit din import, se va efectua numai după primirea rezultatelor de laborator și certificarea sanitar veterinară**”.⁸

Mai mult decât atât, prin intermediul Ordinului nr. 322/2017, agenții economici, importatori de produse menționate în Ordin, urmează să completeze o declarație pe proprie răspundere în conformitate cu anexa la Ordin, prin intermediul căreia, *inter alia*, **se obligă să achite taxele pentru efectuarea controlului, precum și taxa pentru efectuarea analizelor de laborator.**

În lipsa stabilirii în mod expres în Ordin a efectelor care vor urma în cazul neexecutării obligației de completare a declarației pe proprie răspundere, se poate înțelege că, în caz de neexecutare, agenții economici nu vor putea importa respectivele produse.

Având în vedere prevederile art. 34 alin. (3)⁹, (4)¹⁰ din Legea nr. 98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate; art. 1 alin. (2)¹¹, art. 6 lit. e)¹², art. 16 alin. (1)¹³, (4)¹⁴, art. 56 alin. (1)¹⁵, (4)¹⁶ din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative; art. 3, alin. (2) lit. e), art. 8, art. 11 și art. 12 al Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional; art. 8 Legea 235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementarea activității de întreprinzător; art. 1 alin. (1) din Legea nr. 173/1994 privind modul de publicare și intrare în vigoare a actelor oficiale, **solicităm respectuos suportul dumneavoastră în vederea asigurării respectării prevederilor legale care stabilesc obligația de consultare prealabilă cu sectorul de afaceri de publicare a actelor normative în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, precum și întreprinderea măsurilor necesare îndreptate spre combaterea respectivelor nereguli în cadrul activității autorităților publice.**

EXISTENȚA PROBLEMELOR SISTEMICE ÎN CEEA CE PRIVEȘTE ASIGURAREA PUBLICĂRII ACTELOR NORMATIVE ȘI LIPSA COMPETENȚEI DE INTERVENȚIE ÎN REGLEMENTAREA UNOR RELAȚII

Menționăm că pe pagina-web oficială a Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor¹⁷ pot fi consultate un șir de Ordine a căror publicare în Monitorul Oficial nu a fost asigurată.

⁸ Ordinul nr. 322/2019.

⁹⁹ Ministerele și alte autorități administrative centrale asigură publicarea actelor administrative proprii cu caracter normativ conform legislației.

¹⁰ Guvernul are dreptul să solicite autorității emitente revocarea sau să suspende ori să abroge, în condițiile legii, actele administrative ale ministerului și ale altei autorități administrative centrale care nu corespund actelor legislative, decretelor Președintelui Republicii Moldova, hotărârilor și ordonanțelor Guvernului sau pe motiv de inoportunitate.

¹¹ Prezenta lege nu se aplică actelor juridice cu caracter individual și celor cu caracter exclusiv politic și nici actelor care nu conțin norme de drept.

¹² Legislația Republicii Moldova este constituită din următoarele acte normative: [...] actele normative ale autorităților administrației publice centrale de specialitate.

¹³ Autoritățile administrației publice centrale de specialitate și autoritățile publice autonome emit sau aprobă, în condițiile legii, acte normative.

¹⁴ Regulamentele, instrucțiunile, regulile și alte acte normative ale autorităților administrației publice centrale de specialitate și ale autorităților publice autonome se aprobă prin hotărâre sau ordin care se semnează de către conducătorii autorităților emitente.

¹⁵ Actele normative intră în vigoare peste o lună de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova sau la data indicată în textul actului normativ, care nu poate fi anterioară datei publicării.

¹⁶ Actele normative se publică, în condițiile legii, în Registrul de stat al actelor juridice, precum și în Monitorul Oficial al Republicii Moldova sau, după caz, în monitoarele oficiale ale raioanelor, municipiilor și ale unităților teritoriale autonome cu statut juridic special ori în Registrul actelor locale.

¹⁷ <http://ansa.gov.md/ro/content/transparenta-decizionala>

Cu titlu de exemplu, prin intermediul Ordinului nr. 158 din 08.10.2013 *cu privire la aprobarea Regulamentului de stabilire a normelor privind certificatele sanitar-veterinare și a unor formulare tipizate*, sunt stabilite normele care trebuie respectate la emiterea certificatelor sanitar-veterinare și unele formulare tipizate de certificate.

Anexa nr. 3 la Ordinul nr. 158/2013 stabilește modelul de Certificat sanitar-veterinar pentru produse și subproduse de origine animală, furaje și a altor produse supuse controlului sanitar-veterinar de stat de uz intern, care, prin prisma criteriilor stabilite la art. 4 alin. (1) din Legea nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, întrunește criteriile de act permisiv, nefiind însă prevăzut în Anexa nr. 1 la Lege, în condițiile în care, Legea nr. 160/2011 interzice în mod expres eliberarea unor acte permissive care nu sunt incluse în Nomenclatorul actelor permissive.

De asemenea, se înțelege că asemenea practică în continuare există, având în vedere că, de curând, pe pagina-web oficială a Agenției, a fost publicat un Ordin nou, sub numărul 283 din 05.07.2019, prin intermediul căruia se aprobă Regulamentul privind condițiile minime de sănătate și certificare veterinară la exportul de animale, ultimul de asemenea nefiind publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Având în vedere cele menționate, suplimentar solicităm respectuos inițierea unui proces de revizuire a tuturor actelor normative emise de către Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor, ținând cont de practicile anterioare analogice benefice de revizuire a actelor normative ale Serviciului Vamal al Republicii Moldova, efort realizat cu suportul donatorilor externi (a se vedea Hotărârea de Guvern nr. 512/2016 cu privire la revizuirea actelor normative cu caracter de reglementare a activității de întreprinzător emise de Serviciul Vamal).

Vă mulțumim pentru colaborare și vă rugăm să nu ezitați să ne contactați pentru orice informații suplimentare.

Cu respect,

Mila Malairău

Director Executiv

A. P. „Camera de Comerț Americană din Moldova”