

*Către: domnul Igor TALMAZAN,
Directorul Serviciului Vamal*

*Copie: doamnei Olga MURZANIOVA,
Serviciul Vamal*

Nr. 09-24/SD din 30 ianuarie 2024

Ref.: Proiectul Ordinului cu privire la Normele tehnice de aprobare a evidenței mărfurilor și de înregistrare a depozitelor utilizate în zone libere

*Stimate dle Igor Talmazan,
Stimată dna Olga Murzaniova,*

Asociația Businessului European (EBA Moldova) Vă adresează cele mai înalte considerații și apreciază deschiderea Serviciului Vamal pentru un dialog constructiv și continuu. Acesta oferă posibilitatea de a participa la procesul de consultare a proiectului Ordinului cu privire la Normele tehnice de aprobare a evidenței mărfurilor și de înregistrare a depozitelor utilizate în zone libere, și urmare a examinării proiectului dat intervenim cu unele propuneri și obiecții.

Obiecții de principiu

1. Apreciem că instituirea cerințelor de aprobare a evidențelor și de înregistrare a depozitelor din zonele libere de către Serviciul Vamal, prezentate drept condiții de desfășurare a activității în zona liberă și pentru care solicitantul este obligat să îndeplinească anumite condiții, reprezintă în realitate două procese de autorizare a activităților de întreprinzător în zonele libere, calificându-se drept acte permissive în sensul Legii nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător¹. Ca atare, reglementarea aprobării evidențelor și înregistrării depozitelor, prin Normele tehnice, este realizată în contradicție cu mai multe cerințe ale Legii nr. 160/2011:

¹ **Articolul 2.** Noțiuni principale

act permisiv – document sau înscris constatator prin care autoritatea emitentă constată unele fapte juridice și întrunirea condițiilor stabilite de lege, atestând investirea solicitantului cu o serie de drepturi și de obligații pentru inițierea, desfășurarea și/sau încetarea activității de întreprinzător sau a unor acțiuni aferente și indispensabile acestei activități. Actul permisiv poate avea denumirea de licență, autorizație, permis, certificat, aviz, aprobare, brevet, de atestat de calificare (denumite în continuare acte permissive);

autoritate emitentă – orice structură organizatorică sau organ public, instituite prin lege sau printr-un alt act normativ, precum și instituțiile subordonate lor, investite cu funcții de reglementare și/sau de control, care acționează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public. Sînt asimilate autorităților publice, în sensul prezentei legi, persoanele juridice de drept privat care exercită atribuții de putere publică sau care utilizează domeniul public, împuternicite să presteze un serviciu de interes public;

Articolul 3. Sfera de aplicare a prezentei legi

Sub incidența prezentei legi cad autoritățile emitente definite la art.2, care sînt investite prin lege cu dreptul de a emite acte permissive persoanelor fizice și persoanelor juridice pentru practicarea activității de întreprinzător sau a unei alte activități prevăzute de lege, conexă cu activitatea de întreprinzător și indispensabilă ei.

Articolul 4. Dispoziții generale privind actele permissive

(1) Actul permisiv este un document, emis de o autoritate emitentă, care întrunește cel puțin unul din următoarele criterii:

○ **Aceste cerințe se instituie fără careva atribuții legale corespunzătoare. Deciziile de aprobare a evidențelor și înregistrare a depozitelor nu sunt prevăzute în calitate de acte permise de Nomenclatorul actelor permise.** (art. 4 alin. (2): *Autoritățile emitente sunt în drept, în limita atribuțiilor prevăzute de lege, să solicite/să elibereze și să invoce persoanelor care desfășoară activitate de întreprinzător și/sau angajaților acestora doar actele permise stabilite în Nomenclatorul actelor permise, expus în anexa nr.1.; art. 4 alin. (3): Un act permisiv poate fi invocat și/sau aplicat doar după includerea sa în Nomenclatorul actelor permise).*

○ **Nu au fost identificate nici obiectivele urmărite, și nici riscurile pe care sunt chemate să le soluționeze cele două proceduri permise. În absența unor riscuri care să justifice stabilirea unei asemenea cerințe, instituirea aprobării evidențelor, în particular, apare ca fiind nejustificată și disproporționată** (art. 4 alin. (1²): *Instituirea unui act permisiv trebuie să fie în concordanță, în mod obligatoriu, cu unul sau mai multe riscuri pe care acest act permisiv poate să le acopere și care nu sunt abordate prin alte mijloace de intervenție ale autorităților publice, inclusiv prin alte acte permise;*).

În lipsa din nota informativă la Normele tehnice a analizei impactului de reglementare, deducem că exercițiul de identificare a riscurilor nu a fost întreprins (la subiectul necesității efectuării AIR-ului am comentat mai detaliat mai jos în par. 3). Aceste riscuri nu pot fi deduse nici din condițiile stabilite de Normele tehnice pentru aprobarea evidențelor (prezentarea certificatului de înregistrare a operatorului economic; descrierea evidenței și descrierea infrastructurii informatice pe care se bazează organizarea evidenței). Ca atare, aceste informații confirmă doar că operatorul economic știe să întocmească niște descrieri.

În aprecierea noastră, instituirea cerinței de aprobare a evidențelor nu este principial diferită de situația în care Serviciului Fiscal de Stat ar cere tuturor agenților economici din Republica Moldova să supună aprobării evidența lor contabilă. Redundanța și excesul acestui exercițiu trebuie să fie evidentă pentru oricine. În acest context apreciem că este mai mult decât suficientă obligația rezidentului zonei libere de a ține evidența conform elementelor stabilite de Regulamentul de aplicare a Codului vamal (pct. 377, 378) și în forma stabilită de Serviciul Vamal.

Decizia de aprobare a evidențelor nu aduce un plus de valoare nici în privința stabilirii obligațiilor operatorului de organizare a evidenței, menționate în pct. 14 al Normelor tehnice, din moment ce obligațiile enumerate în această decizie (conform formularului din anexa nr. 3 la Normele tehnice), sunt deja puse în sarcina titularului în virtutea pct. 15 al Normelor tehnice, fiind în același timp prevăzute și în pct. 27 al Regulamentului cu privire la procedura de plasare/scoatere a mărfurilor în/din zonele libere, aprobat prin ordinul Serviciului Vamal nr. 512-O din 13.12.2023 (în continuare, „**Regulamentul nr. 512**”). Enumerarea acestor obligații în decizia de aprobare a evidențelor este, astfel, lipsită de utilitate. Totodată, instituirea aprobării evidențelor de către Serviciul Vamal încalcă prevederile Legii nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător și din această perspectivă, întrucât art. 4 alin. (1²) al acestei Legi cere ca instituirea unui act permisiv să fie precedată de stabilirea faptului că riscul vizat nu este abordat prin alte mijloace de intervenție ale autorităților publice.

○ **Condițiile și cerințele ce trebuie întrunite de solicitant nu sunt stabilite expres și exhaustiv de lege. Competența asumată de Serviciul Vamal în aprobarea sau neaprobarea evidențelor și înregistrarea/neînregistrarea depozitelor, precum în revocarea sau anularea acestora, este arbitrară,**

a) constituie o condiție și/sau o cerință pentru inițierea, desfășurarea sau încetarea activității de întreprinzător în unul sau în mai multe domenii concrete;

b) se referă la bunurile mobile și/sau imobile și la serviciile utilizate, fabricate sau comercializate în activitatea de întreprinzător;

Întrucât nu se bazează pe cerințe și condiții stabilite expres și exhaustiv de lege (art. 4 alin. (1³): *Apariția unor drepturi și/sau obligații confirmate de un act permisiv are loc doar în virtutea întrunirii de către solicitant a cerințelor și condițiilor stabilite expres și exhaustiv de lege. Voința autorității publice exprimată prin emiterea actului permisiv nu poate sta la baza apariției drepturilor și a obligațiilor, aceasta doar confirmă întrunirea cerințelor și condițiilor stabilite de lege, dacă legea acordă în mod expres atribuția dată autorității publice în cauză*; art. 4 alin. (5): *Autoritatea emitentă poate refuza eliberarea actului permisiv și poate iniția procedura de suspendare și/sau retragere a actului permisiv numai dacă solicitantul nu întrunește și nu respectă cerințele și/sau condițiile expres stabilite de lege în privința actului permisiv în cauză*; art. 5: *transparența și previzibilitatea actelor permissive ca principiu de bază al reglementării prin autorizare a activității de întreprinzător*).

După cum am menționat mai jos, în par. 2, cerințele de aprobare a evidențelor și înregistrare a depozitelor, care condiționează activitatea în zona liberă, nu numai că nu se bazează pe cerințe și condiții stabilite de lege, ci, dimpotrivă, sunt instituite contrar acestora (în particular, art. 312 Cod vamal).

Mai mult, ca atât, cerințele stabilite de Normele tehnice pentru aprobarea evidențelor și înregistrarea depozitelor (descrierea evidențelor; descrierea infrastructurii informatice; documente care atestă condițiile necesare de depozitare) nu sunt decât niște pseudo-cerințe, pentru că din ele nu se poate deduce cu certitudine ce condiții trebuie să îndeplinească operatorul economic pentru a i se emite decizia de aprobare sau înregistrare. Aceasta duce la inevitabil la arbitrar în luarea deciziilor de aprobare a evidențelor sau înregistrare a depozitelor (emiterea lor este exclusiv la discreția autorității vamale), dar și al deciziilor de revocare sau anulare a acestor aprobări și înregistrări. Conform Legii nr. 160/2011, nici retragerea actului permisiv nu se permite decât ca urmare a încălcării unor condiții stabilite expres de lege anume pentru actul permisiv în cauză.

Normele tehnice (pct. 9; pct. 23; pct. 24) se limitează la stabilirea unor temeuri vagi și generale de revocare a aprobării evidențelor (supravegherea vamală nu poate fi exercitată eficient; lipsuri repetate și nejustificate de mărfuri; decizia a fost luată în baza unor informații eronate sau incomplete) sau a înregistrării depozitului (una sau mai multe dintre cerințele ce au stat la baza înregistrării nu mai sunt îndeplinite; înregistrarea s-a făcut pe baza unor date incorecte sau incomplete). Temeiul de anulare pentru informații/date eronate sau incomplete este deosebit de deranjant, pentru că este imposibil să faci o descriere completă a unor evidențe de o asemenea amploare, și cu atât mai mult, a infrastructurii informatice pe care aceasta se bazează, chiar dacă un operator economic își va pune acest scop. Totodată, anularea aprobării de evidențe are drept urmare și imposibilitatea rezidentului de a mai desfășura orice activități în zona liberă (reieșind din pct. 1 al Normelor tehnice), iar anularea înregistrării depozitului va avea drept urmare imposibilitatea plasării mărfurilor în depozitul respectiv, care, la modul practic, la fel poate echivala cu imposibilitatea desfășurării oricărei activități în zona liberă sau a unei părți semnificative a acesteia. Drept urmare, dispozițiile Normelor tehnice care prevăd în mod general circumstanțele anulării sau revocării aprobării evidențelor sau înregistrării depozitelor, dar care, în ultimă instanță pot priva rezidentul de dreptul de a desfășura activitate în zona liberă (în particular, pct. 1, 8, 9, 23 și 24), contravin cerințelor Legii nr. 160/2011 care prevăd că retragerea actului permisiv poate avea loc doar atunci când nu sunt întrunite cerințe și/sau condiții expres stabilite de lege în privința actului permisiv în cauză.

În continuare, în ipoteza în care rezidentul își extinde activitatea, și include noi regimuri sau noi categorii de mărfuri, sau decide să facă modificări la evidența sa sau la infrastructura informatică, reiese că el fie trebuie să suspende sau să întârzie aceste activități, până în momentul în care primește de la autoritatea vamală o aprobare a modificării atât a evidențelor, cât și a înregistrării depozitelor, fie să se expună riscului de anulare sau revocare a aprobării/înregistrării, ceea ce aduce după sine imposibilitatea de a mai activa în general în zona liberă respectivă (conform pct. 1 al Normelor tehnice).

Toate cele menționate converg la concluzia că cerințele de aprobare a evidențelor, și cele de înregistrare a depozitelor de către Serviciul Vamal încălcă prevederile Legii nr. 160/2011, prin faptul că nu se bazează pe condiții stabilite expres și exhaustiv de lege, aflându-se, totodată, în mod covârșitor la discreția autorității vamale.

○ **Dispozițiile Normelor tehnice privind aprobarea evidențelor nu respectă cerința de stabilire prin lege a condițiilor de eliberare și retragere a actelor permissive** (art. 4¹ alin. (3) al Legii nr. 160/2011 referitoare la actele permissive cu caracter de autorizație²: *Condițiile primare, drepturile și obligațiile materiale și procedurale cu caracter primar cu privire la solicitarea, eliberarea, deținerea și retragerea autorizațiilor se stabilesc prin lege. Pentru eliberarea unei autorizații, legea prevede expres lista exhaustivă a documentelor care se anexează la cerere, taxa, precum și lista exhaustivă a condițiilor a căror neîndeplinire poate conduce la retragerea autorizației*; art. 5: *reglementarea materială și procedurală prin act legislative a condițiilor și procedurilor de reglementare prin autorizare a activității de întreprinzător*).

Aprobarea evidențelor și înregistrarea depozitelor nu respectă niciuna din prevederile menționate. Nici Codul vamal, nici altă lege nu prevede documentele ce se anexează la cerere, nici lista exhaustivă a condițiilor a căror neîndeplinire poate duce la retragerea aprobării evidențelor sau a înregistrării depozitului.

2. Cerințele de aprobare a evidenței mărfurilor și înregistrare a depozitelor din zonele libere sunt stabilite în afara cadrului juridic al Codului vamal. Codul vamal nu conține prevederi care să justifice asumarea unor asemenea atribuții de către Serviciul Vamal. În particular, referitor la cerința de aprobare a evidențelor:

- Nu există temei pentru aceasta în Codul vamal: nici art. 300, nici art. 311³ Cod vamal (la care fac trimitere Normele tehnice) nu conțin nimic de acest fel.
- Art. 285⁴ Cod vamal prevede doar ținerea evidenței în forma aprobată de Serviciul Vamal.

² Conform art. 4¹ alin. (1) al Legii nr. 160/2011, autorizație este act permisiv care se referă la acordarea anumitor drepturi de activitate și la atestarea întrunirii anumitor condiții de către agentul economic. Având în vedere că aprobarea evidențelor este condiție pentru desfășurarea activităților în zonele libere, aceasta se califică drept autorizație.

³ **Articolul 300. Domeniul de aplicare**

(1) Regimul special de depozitare permite depozitarea mărfurilor străine pe teritoriul vamal fără ca mărfurile să fie supuse: a) drepturilor de import; b) altor plăți; c) măsurilor de politică comercială, în măsura în care acestea nu interzic introducerea mărfurilor pe teritoriul vamal sau scoaterea lor de pe acesta.

Articolul 311. Desemnarea zonelor libere

(1) Anumite părți ale teritoriului vamal pot fi desemnate prin lege drept zone libere, cu determinarea perimetrului fiecărei zone libere și a punctelor de acces și de ieșire ale acesteia.

(2) Zona liberă este o parte a teritoriului vamal în care mărfurile străine sunt introduse și utilizate fără plata drepturilor de import și fără aplicarea măsurilor de politică comercială, potrivit procedurii stabilite de prezentul cod și de alte acte normative, în cazul în care legislația nu prevede altfel, iar mărfurile autohtone sunt introduse și utilizate cu respectarea condițiilor necesare plasării pe teritoriul respectiv. Zonele libere sunt îngrădite. Perimetrul și punctele de acces și de ieșire ale unei zone libere sunt supuse supravegherii vamale.

(3) Persoanele, mărfurile și mijloacele de transport care intră într-o zonă liberă sau care ies din aceasta fac obiectul controalelor vamale.

⁴ **Articolul 285. Evidențele**

(1) Cu excepția regimului de tranzit sau în cazul în care nu există dispoziții contrare, titularul autorizației, titularul regimului și orice altă persoană care desfășoară o activitate implicând depozitarea, transformarea sau prelucrarea mărfurilor ori vânzarea și achiziționarea mărfurilor în zonele libere țin o evidență corespunzătoare în forma aprobată de către Serviciul Vamal.

(2) Evidențele trebuie să conțină informațiile și datele care să permită Serviciului Vamal să supravegheze regimul în cauză, în special în ceea ce privește identificarea mărfurilor plasate sub acest regim, statutul vamal și circulația acestora.

○ Art. 177 și 179⁵ Cod vamal prevăd declararea simplificată prin înscriere în evidențe, care necesită autorizare. Aceasta este o instituție inaplicabilă la plasarea în regim de zonă liberă, pentru că în acest caz nu există cerința de declarare vamală.

○ Aceasta contravine direct prevederilor art. 312 alin. (2) Cod vamal⁶ care prevede: *Cu excepțiile stabilite de lege, orice activitate de natură industrială, comercială sau de prestări de servicii este permisă într-o zonă liberă. Desfășurarea acestor activități face obiectul unei notificări prelabile a Serviciului Vamal.*

3. Prin urmare, prevederile Normelor tehnice contravin de principiu următoarelor cerințe înaintate de Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative:

○ Principiile activității de legiferare: legalitatea (art. 3 alin. (1) lit. c); respectarea ierarhiei actelor normative (art. 3 alin. (1) lit. f). Mai exact, Normele tehnice încalcă regulile stabilite de art. 3 alin. (4) al Legii 100/2017, conform căruia proiectul de act normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune și proiectul actului normativ întocmit în temeiul unui act normativ de nivel superior nu poate depăși limitele competenței instituite prin actul de nivel superior și nici nu poate contraveni dispozițiilor acestuia.

○ Articolul 16, conform căruia actele normative ale autorităților administrației publice centrale de specialitate sunt aprobate numai în temeiul și pentru executarea legilor și a hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului. Actele normative respective se limitează strict la cadrul stabilit de actele normative de nivel superior pentru executarea cărora se aprobă și nu pot contraveni prevederilor actelor respective.

○ Din nota informativă a Normelor tehnice lipsește analiza impactului de reglementare, cerut de art. 25 alin. (2) al Legii nr. 100/2017, atunci când proiectul de act normativ prevede reglementări cu impact asupra activității de întreprinzător (AIR)⁷. Realizarea unei asemenea analize ar fi necesitat o argumentare a necesității adoptării unei asemenea cerințe și este foarte plauzibil că AIR-ul ar fi

⁵ **Articolul 177. Înscrierea în evidențele declarantului**

(1) Aparatul central al Serviciului Vamal poate autoriza o persoană, în baza unei cereri, să depună o declarație vamală, inclusiv o declarație simplificată, sub forma unei înscrieri în evidențele declarantului, cu condiția ca datele din declarația respectivă să fie la dispoziția Serviciului Vamal, în sistemul electronic al declarantului, la momentul depunerii declarației sub forma unei înscrieri în evidențele declarantului. Procedura se stabilește de Serviciul Vamal.

(2) Declarația vamală se consideră acceptată în momentul în care mărfurile sunt înscrise în evidențe.

Articolul 179. Condiții de acordare a autorizației de depunere a unei declarații vamale sub forma unei înscrieri în evidențele declarantului

(1) Autorizația de depunere a unei declarații vamale sub forma unei înscrieri în evidențele declarantului se acordă în cazul în care solicitantii dovedesc că îndeplinesc criteriile stabilite la art.39, 41 și 42.

(2) Pentru ca o autorizație de depunere a unei declarații vamale sub forma unei înscrieri în evidențele declarantului să fie acordată, cererea trebuie să se refere la oricare dintre următoarele:

- a) punere în liberă circulație;
- b) antrepozit vamal;
- c) admitere temporară;
- d) perfecționare activă;
- e) perfecționare pasivă;
- f) export și reexport;
- g) destinație finală.

⁶ **Articolul 312.** Construcții și activități în zonele libere

(1) Orice construcție de imobile într-o zonă liberă este condiționată de obținerea unei aprobări prelabile din partea Serviciului Vamal.

(2) Cu excepțiile stabilite de lege, orice activitate de natură industrială, comercială sau de prestări de servicii este permisă într-o zonă liberă. Desfășurarea acestor activități face obiectul unei notificări prelabile a Serviciului Vamal.

(3) Serviciul Vamal poate impune prohibiții sau restricții asupra activităților menționate la alin.(2), ținând seama de natura mărfurilor, de cerințele supravegherii vamale sau de securitate și siguranță.

⁷ **analiza impactului de reglementare** – analiză ex ante efectuată pentru proiectele actelor normative care au impact asupra activității de întreprinzător, în conformitate cu prevederile Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător și cu metodologia aprobată de Guvern;

concluzionat asupra lipsei acestei necesități și al caracterului excesiv al acestei cerințe, reieșind, între altele, din principiul proporționalității în raporturile dintre stat și întreprinzător (art. 15 al Legii nr. 235/2006).

Însăși nota informativă la Normele tehnice menționează în punctul 3 că aspectele reglementate în ele nu au un caracter obligatoriu în legislația Uniunii Europene, reprezentând o creație proprie a Serviciului Vamal. În aceste condiții, cu atât mai mult se impune realizarea analizei ex ante (sub forma AIR-ului), cerute în mod obligatoriu de Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, și care presupune, înainte de toate, identificarea problemei ce se vrea soluționată, a opțiunilor de soluționare și analiza impactului, efectelor și consecințelor opțiunilor respective, cu scopul de a identifica necesitatea unei asemenea reglementări. Între altele, AIR-ul presupune și analiza opțiunii „a nu face nimic”. Totodată, neefectuarea AIR-ului sustrage Normele tehnice de la examinarea de către Comisia de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător, care, în conformitate cu art. 19 al Legii nr. 235/2006 verifică și face propuneri asupra rapoartelor privind analiza impactului de reglementare a proiectelor de acte normative și efectuează avizarea lor.

Niciuna din aceste acțiuni nu au fost întreprinse în privința Normelor tehnice, rezultând în elaborarea și promovarea unui proiect de act normativ cerințele cărui sunt necesare, neproporționale scopului urmărit și lipsite de temei legislativ primar.

4. O problemă esențială în contextul Normelor tehnice, și în particular în lumina dispozițiilor pct. 15 care prescrie notificarea oricărei dispariții către biroul vamal de supraveghere, precum și a pct. 9, care prevede revocarea aprobării evidențelor pentru lipsuri repetate și nejustificate de mărfuri, este că Normele tehnice nu au clarificat cum se integrează în procesul de evidență pierderile naturale ale mărfurilor depozitate. Or, în zonele libere pot fi (și în mod sigur vor fi) introduse și scoase mărfuri a căror natură, per se (de exemplu, mărfuri perisabile, sau volatile, cum sunt produsele petroliere) sau ca urmare a operațiunilor de manipulare asociate (mărfuri transportate, transbordate și depozitate în vrac), generează pierderi inerente. Notăm în acest sens art. 125 alin. (2) pct. 7) Cod vamal care prevede că dispariția mărfurilor sau neîndeplinirea obligațiilor vamale rezultate din natura mărfurilor reprezintă un temei de stingere a datoriei vamale. Totodată, această normă nu a primit vreo dezvoltare în legislația vamală secundară și terțiară (nu am identificat norme în acest sens, și nici o dezvoltare a noțiunii de „rate standard de pierdere iremediabilă ca rezultat al naturii mărfurilor”, menționat în alin. (5) al aceluiași articol al Codului vamal, nici în Regulamentul de aplicare a Codului vamal, nici în regulamentele adoptate până acum de Serviciul Vamal).

Având un potențial litigios semnificativ, inclusiv riscul aplicării drepturilor de import și a sancțiunilor pentru cantitățile de marfă lipsă, iar în cazul rezidenților zonelor libere, și riscul revocării aprobării evidențelor, iar cu aceasta, și riscul de a nu mai putea desfășura activități în zona liberă, se impune cu stringență reglementarea problemei pierderilor naturale de marfă pentru mărfurile aflate sub supraveghere vamală, inclusiv în contextul reflectării acestora în evidențele rezidenților din zonele libere.

Obiecții practice referitoare la reglementarea aprobării evidențelor

5. Punctul 3 al Normelor tehnice, care cere ca operatorul solicitant al aprobării să anexeze copia certificatului de înregistrare, în realitate cere prezentarea unui document care nu mai este prevăzut de legislația de profil încă din anul 2012, când din Legea 220/2007 privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali a fost exclus articolul 6 care reglementa confirmarea

înregistrării de stat prin certificatul de înregistrare. În prezent, înscrierea persoanei juridice în Registrul de stat al persoanelor juridice se atestă prin atribuirea IDNO (art. 11 al Legii 220/2007), iar autoritățile publice au acces gratuit la acest registru prin intermediul platformei de interoperabilitate MConnect.

6. Totodată, prin includerea unor asemenea cerințe în Normele tehnice se încalcă prevederile art. 6 alin. (9) al Legii nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, care prevede că în cazul în care, în scopul eliberării actului permisiv, autoritatea emitentă are nevoie de informațiile cu privire la solicitant (identitatea, bunurile deținute, capacitățile și activitatea acestuia) care se conțin în Registrul de stat al persoanelor juridice, Registrul de stat al întreprinzătorilor individuali, Registrul bunurilor imobile, Registrul informației criminalistice și criminologice și/sau registrele actelor permissive, entitățile care dețin registrele în cauză sunt obligate să ofere în mod gratuit autorității emitente a actului permisiv informația solicitată în termen de cel mult o zi lucrătoare, fără implicarea solicitantului.

7. Referința la descrierea infrastructurii informatice pe care se bazează organizarea evidențelor (pct. 3 al Normelor tehnice) reprezintă o normă incertă, lipsită de previzibilitate. Din Normele tehnice nu este clar dacă autoritatea vamală ar pretinde ca operatorul economic să dispună de un produs program/sistem informatic special pentru ținerea evidențelor, sau dacă se are în vedere că operatorul economic trebuie să descrie ansamblul de echipamente, rețele și programe, folosite în mod obișnuit în activitatea sa (de ex. produsele Microsoft Office etc.). Dacă este vorba de al doilea caz, utilitatea unui asemenea exercițiu, ca cerință de aprobare a evidențelor, este dubioasă; dacă este vorba de primul caz, prevederile Normelor tehnice sunt inacceptabil de vagi.

8. Punctul 7 al Normelor tehnice prevede că evidența mărfurilor și documentele menționate în evidență se prezintă la solicitarea biroului vamal de supraveghere. Apreciem această normă drept una redundantă. Controlul documentar și verificarea evidențelor constituie modalități ale controlului vamal, reglementate de Titlul IX al Codului vamal, și dezvoltate în Regulamentul de punere în aplicare a Codului vamal (Hotărârea Guvernului nr. 92/2023), care și, în conformitate cu art. 343 alin. (3) Cod vamal, trebuie să facă obiectul unei reglementări detaliate integrate a controlului vamal de către Serviciul Vamal. Așa cum este sumar formulat, pct. 7 nu permite să se înțeleagă ce presupune prezentarea evidenței (se are în vedere prezentarea către autoritatea vamală a unor extrase sau rapoarte din evidență, sau acordarea de acces la evidență, etc.)

9. La fel pct. 7 al Normelor tehnice prevede că documentele menționate în evidența mărfurilor se păstrează împreună cu aceasta. Având în vedere că evidența va fi, cel mai probabil, ținută de operatorul economic în format electronic, nu este clar unde anume se pretinde că urmează să fie păstrate aceste documente. În particular, este posibil ca rezidentul zonei libere să dețină în zonă exclusiv spații de producție (de exemplu, depozite), iar evidența electronică a operațiunilor să fie ținută în alt loc, la sediul principal sau la sediul unei subdiviziuni. Este posibil și ca evidența să fie ținută de mai multe persoane, care accesează și operează evidența din mai multe locuri. În general, nici în Codul vamal, nici în Regulamentul de punere în aplicare a Codului vamal (Hotărârea Guvernului nr. 92/2023) nu constatăm cerințe de localizare specifică a documentelor pentru niciuna din activități legate de vămuirea mărfurilor. Dimpotrivă, este stipulat dreptul Serviciului Vamal de a cere prezentarea documentelor și de a efectua ridicarea lor, oriunde s-ar afla, în Codul vamal fiind stabilite cerințe doar cu privire la durata de păstrare a documentelor relevante. În aceste condiții, nu este clară motivația apariției acestei cerințe în Normele tehnice, decât că această normă face parte din Normele tehnice privind aplicare uniformă a reglementărilor vamale în zonele libere, emise în 2016 de Agenția Națională de Administrare Fiscală a României, care a servit ca document de inspirație pentru autorii Normelor tehnice. Acest fapt în sine nu poate justifica preluarea acestor prevederi în Normele tehnice. Pe lângă faptul că cerința nu este clar

definită și nu sunt clare rațiunile unei asemenea restricționări a circuitului documentelor, în multe cazuri operatorul economic nici nu o va putea îndeplini. Documentele care pot fi menționate în evidențele ținute în zona liberă cu cea mai mare probabilitate fac parte din cicluri documentare mai largi ale operatorului respectiv, fiind, în primul rând, parte a evidenței contabile, pentru care agentul economic aplică reguli de păstrare a documentelor după cum consideră oportun. Stabilirea cerinței de a păstra documentele menționate în evidența mărfurilor în zona liberă anume acolo unde se află (?) această evidență, impune o divizare nenecesară și inadecvată a ciclului documentar al entităților economice.

10. Referitor la obligația de a notifica biroul vamal de supraveghere a zonei libere cu privire la orice dispariție de mărfuri și de a depune evidențele completate cu lipsurile de mărfuri constatate conform deciziei de aprobare a evidenței mărfurilor (pct. 15 lit.3 al Normelor tehnice), se impun următoarele comentarii și obiecții:

a. Nu este clar sensul sintagmei "lipsurile de mărfuri constatate conform deciziei de aprobare a evidenței mărfurilor". Or, din conținutul Normelor tehnice nu se poate concluziona că decizia de aprobare a evidenței se preocupă sau ar trebui să se preocupe de constatarea lipsurilor.

b. Nu este clară procedura, forma și termenul de notificare a disparițiilor.

c. Nu este clar ce se are în vedere prin "depunerea evidențelor completate cu lipsurile de mărfuri constatate". Înțelegerea noastră este că rezidentul zonei libere ține evidențele în mod continuu (similar evidenței contabile) și prezintă aceste evidențe doar la solicitarea biroului vamal de supraveghere. Din această prevedere a Normelor tehnice ar reieși, fără consecvență, că atunci când constată dispariție de marfă (și doar atunci), rezidentul trebuie să depună evidența (care anume? pe ce perioadă?) la biroul vamal. Oportunitatea și rațiunea unor asemenea acțiuni ne scapă.

11. Referitor la obligația de a comunica biroului emitent al deciziei orice modificare a obligației cuprinse (pct. 15 lit. 3 a Normelor tehnice), notăm că cererea de aprobare a evidenței mărfurilor nu conține nicio obligație, a cărei modificare să necesite ulterior comunicări către biroul vamal. Aplicarea acestei cerințe va necesita, astfel, exerciții de interpretare extensivă (în ce constă obligația și când se consideră că ea se modifică?), ceea ce ridică întrebări de previzibilitate a reglementării și existența unui potențial de abuz din partea autorității vamale.

12. Punctul 16 al Normelor tehnice prevede că la acostarea navei sau intrarea altui mijloc de transport în zona liberă, titularul evidențelor aprobate urmează să depună postului vamal desemnat o notificare de intrare în evidențe. Prevederi referitoare la această notificare nu regăsim în legislația vamală, iar prevederile Normelor tehnice nu permit a se stabili nici scopul exact al acestei notificări, nici utilitatea ei. Momentul indicat al depunerii notificării (acostarea navei; intrarea altui mijloc de transport) și denumirea ei indică intenția de notificare a intrării mijlocului de transport în zona liberă. Însă din formularul din anexa la Normele tehnice se înțelege că notificarea de intrare se referă nu atât la intrarea în evidențele titularului, și nu atât la intrarea mijlocului de transport, ci la descărcarea mărfurilor în zona liberă, și chiar descărcarea lor într-un anumit depozit din zonă. Această inconsecvență nu ia în considerație faptul că intrarea unui mijloc de transport în zona liberă nu se finalizează mereu cu descărcarea mărfii într-un depozit și rămânerea ei în acea zonă. Atunci când zona liberă se află la frontiera țării (cum este cazul Portului Internațional Liber Giurgiulești), mărfurile sosite în zona liberă pentru export sau import, deseori nu staționează în zonă, nu sunt plasate în regim de zonă liberă sau alte regimuri ce presupun operațiuni cu ele în zona liberă, și nu sunt descărcate în depozit, ci sunt declarate, respectiv, în regim de export sau import de operatorii economici respectivi (nerezidenți ai zonei libere) și scoase în scurt timp din zona liberă. În aceste circumstanțe, mărfurile nu vor fi reflectate în evidența niciunui dintre rezidenții zonei libere; respectiv, ar părea că nu este nevoie nici de această notificare către postul vamal. Totodată,

rezidenții zonei libere pot avea anumite conexiuni cu aceste mărfuri, în sensul prestării serviciilor de recepționare a mijloacelor de transport (e.g. legare la chei; primire trenuri) și de transbordare a mărfurilor (descărcare dintr-un mijloc de transport și încărcare în altul). Ambiguitatea reglementărilor cu privire la această notificare (care este asociată momentului intrării mijlocului de transport în zona liberă, se numește notificare de intrare în evidență, dar urmărește prezentarea "informației detaliate privind mărfurile descărcate") nu permite a se concluziona cu certitudine că pentru asemenea mărfuri rezidentul zonei libere nu este obligat să dea asemenea notificări.

13. Modul în care este reglementată notificarea de intrare suscită de principiu îndoieli privind necesitatea ei. Informația care urmează a fi inclusă în notificare, conform formularului, nu include date privind regimul vamal în care este plasată marfa vizată. Astfel, înțelegem că titularul evidențelor este obligat să dea asemenea notificări către postul vamal pentru orice marfă intrată în evidențe (de fapt, descărcată), indiferent dacă aceasta este plasată în regim de depozitare sau în alte regimuri (fiind, în ultimul caz, supusă și declarării vamale). Utilitatea informației incluse în aceste notificări constă doar în consemnarea de către postul vamal a intrărilor de marfă în zona liberă. Însă aceleași date oricum urmează a fi incluse în evidențele rezidentului conform formei evidențelor aprobate prin Regulamentul 512, cât și conform pct.377 al Regulamentului de punere în aplicare a Codului vamal. În conformitate cu pct. 3 al Regulamentului 512 vămuirea mărfurilor introduse și scoase din zonele libere se efectuează în baza declarației vamale sau a înscrierii în evidență, iar conform pct. 25 al acestuia evidența și documentele la care se face referire în evidență se prezintă la cererea biroului vamal de supraveghere. În aceste condiții, concluzionăm că prin Normele tehnice se stabilește obligația de notificare de către rezidenții zonelor libere (cel mai probabil, în formă manuală), la fiecare intrare a unui mijloc de transport, a unor informații cu caracter generalist, care și așa vor fi reflectate în evidența titularului, și sunt susceptibile de control de către autoritatea vamală în orice moment. În multe cazuri notificarea se va extinde asupra mărfurilor supse declarării vamale (în cazul în care se plasează în zona liberă în alte regimuri decât depozitarea). Nu putem să nu întrebăm în aceste condiții de ce ar mai fi nevoie de o asemenea notificare?

14. Normele tehnice nu stabilesc cu certitudine efectele produse de asemenea notificări, cum ar fi, de exemplu, situația în care informațiile din evidențele titularului și cele din notificările de intrare date postului vamal conțin divergențe cu privire la marfă, cantitatea ei sau detaliile mijloacelor de transport. În acest sens, este de neînțeles și formula introductivă a notificării, prin care se solicită biroului vamal să "opereze cantitatea descărcată din mijlocul de transport". Această formulă contrazice scopul presupus al acestui document (notificarea unui fapt), dar și modalitățile de plasare a mărfurilor în zona liberă stabilite în Regulamentul 512, care nu presupun acțiuni de "operare a cantității descărcate" de către organul vamal.

15. Momentul depunerii notificării indicat în pct. 16 al Normelor tehnice este inconsecvent. Dacă se vrea notificarea mărfii descărcate și depozitate în zona liberă, notificarea ar trebui să se depună atunci când a fost finalizată descărcarea lotului de marfă respectiv din mijlocul de transport în depozit. De asemenea, în cazul în care se vrea notificarea oricăror mărfuri intrate în zonă, indiferent de regimul selectat, atunci devine problematică cerința de a specifica în notificare depozitul utilizat, pentru că nu e neapărat că marfa în genere va fi plasată în depozit, în cazul în care a fost declarată, de exemplu, în regim de punere în liberă circulație sau în admitere temporară.

16. Nu există claritate nici cu privire la completarea tabelului din formularul notificării. Astfel, se cere indicarea numărului mijlocului de transport, fără să se ia în considerație că mijloacele de transport pot fi desemnate altfel decât prin numere (de exemplu, navele). Nu este clar cum urmează să fie dată notificarea pentru mărfurile descărcate dintr-un singur mijloc de transport, dar care au primit un tratament diferit: de exemplu, o parte din marfă a fost plasată în depozit; o parte a fost pusă în circulație

liberă; iar o parte a fost transbordată direct pe alt mijloc de transport și scoasă instant din zona liberă, cu plasare în regimul vamal potrivit situației. Nu este clar dacă trenul de vagoane trebuie considerat un singur mijloc de transport, sau fiecare vagon este considerat mijloc de transport și pentru fiecare din ele urmează să se dea o notificare. Nu este clar ce informație urmează să fie indicată în rubricile ”număr de înregistrare în evidențele operatorului” și ”rest”. Nu se poate stabili ce acte urmează să fie anexate la notificare (formularul prevede că acestea trebuie să fie anexate).

Observații practice cu privire la înregistrarea depozitelor destinate depozitării mărfurilor în zona liberă

17. Având în vedere că depozitarea și păstrarea mărfurilor în zonele libere poate avea loc în spații deschise (de exemplu, în PILG mărfurile în vrac pot fi depozitate la chei; containerele se depozitează în zona de containere deschisă), Normele tehnice trebuie să includă prevederi clare care permit înregistrarea unor asemenea zone de depozitare și stabilesc condițiile ce trebuie îndeplinite de acestea.

18. Urmează să se concretizeze că cerința de înregistrare a depozitelor se referă doar la depozitele/spațiile utilizate pentru mărfurile plasate în regim special de depozitare (zonă liberă), dar nu și pentru depozitarea mărfurilor plasate în alte regimuri în zona liberă. Spre exemplu, Danube Logistics SRL, care nu este importator și nici furnizor de produse petroliere procură cantități de combustibili pentru consum în PILG de la importatorii-rezidenți, și depozitează acest combustibil într-o cisternă din care se alimentează echipamentele portuare. Conform noului regim, acest combustibil va trebui pus în circulație liberă. Întrebarea este dacă cisterna în care acesta va fi ulterior depozitat, în vederea consumului, trebuie sau nu înregistrată conform dispozițiilor Normelor tehnice.

19. Normele tehnice nu stabilesc cu certitudine subiectele obligate să înregistreze depozitele. În pct. 17 se folosește noțiunea de ”operator de zonă liberă”, care reprezintă o novație în raport cu Regulamentul 512, care se referă doar la rezidenții zonelor libere. Totodată, această noțiune nu distinge situațiile în care depozitul din zona liberă este, pe de o parte, administrat de un rezident al zonei libere și folosit (spre exemplu, pe bază de locațiune) de un alt rezident al zonei libere; cu atât mai mult, nu se ia în considerare situația în care unul și același depozit are mai mulți utilizatori-rezidenți ai zonei libere. Spre exemplu, parcul de rezervoare de produse petroliere din PILG este deținut de Danube Logistics SRL, care este proprietarul depozitului, iar în rezervoare se păstrează în comun partide de produse petroliere plasate acolo de mai mulți importatori de produse petroliere, care sunt și rezidenți ai PILG. Totodată, Danube Logistics SRL oferă nerezidenților Republicii Moldova posibilitatea de a depozita temporar combustibili în PILG, acționând în calitate de destinatar documentar al unor partide de combustibili. Rezervorul în care este plasată o partidă sau alta de combustibil nu este fixat, și poate varia de la o descărcare la alta. Din Normele tehnice este imposibil de stabilit care dintre rezidenții zonei libere are obligația înregistrării depozitului (fiind vorba de unul și același depozit) și dacă această obligație incumbă administratorului depozitului (proprietar sau locatar), fiecăruia dintre rezidenții zonei libere care plasează mărfuri în depozit în calitate de deponenți și acționează ca titulari ai regimului de depozitare sau ambelor categorii de rezidenți?

20. Condițiile de înregistrare a depozitului stabilite în pct. 18 și 19 ale Normelor tehnice sunt criticabile. La general, condițiile enumerate în pct. 19, în afară de cel inclus în subpct. 5), nu țin de depozitul și caracteristicile acestuia, ci reprezintă condiții înaintate față de activitatea solicitantului. Asumând că rațiunile înregistrării depozitelor din zonele libere urmăresc verificarea condițiilor concrete de depozitare a mărfurilor în depozit, în vederea asigurării integrității lor și a excluderii riscurilor de sustragere, precum și facilitarea evidenței fluxului de mărfuri (prin atribuirea unui număr fiecărui depozit), nu vedem motive pentru a include în condițiile de înregistrare a depozitului cerințe ce țin de activitatea rezidentului în zona liberă și care nu neapărat țin de depozitul care se înregistrează. În particular:

a. **Condiția de a atesta documentar disponerea de evidențe aprobate.** Evidențele fac obiectul unei aprobări separate de către aceeași autoritate vamală și, în același timp, nu au relevanță nemijlocit pentru depozit ca obiect al înregistrării. Nu se justifică supunerea solicitantului la confirmarea repetată a acestui aspect în scop de înregistrare a depozitului.

b. **Condiția de a atesta documentar disponerea de infrastructuri informatice adecvate organizării evidențelor.** Cerința este lipsită de relevanță în raport cu înregistrarea depozitului: nicio normă nu stabilește că depozitul trebuie să fie tehnologic conectat/ la această infrastructură informatică. Totodată, cerința este inacceptabil de vagă: nici măcar la aprobarea evidențelor Normele tehnice nu cer prezentarea unui document care să confirme infrastructura informatică (în sine, un concept nedefinit), ci doar se prezintă o descriere a acesteia. Cerințe concrete față de această infrastructură Normele tehnice nu stabilesc. Procesul de aprobare a evidențelor se finalizează cu decizia de aprobare a evidențelor, nu și cu o decizie de aprobare a infrastructurii informatice. Astfel, un document care atestă infrastructura informatică adecvată nu există, după cum nu există norme care să stabilească cine și în ce condiții poate emite un asemenea document.

c. **Cerințele de a prezenta documente ce atestă includerea în genurile de activitate a operațiunilor de depozitare și disponerea de echipamente necesare manipulării mărfurilor și de personal specializat pentru aceste operațiuni.** Din nou, aceste condiții nu au nicio relevanță pentru depozitul ca spațiu fizic de păstrare a mărfurilor, care să asigure cunoașterea localizării mărfurilor, reflectarea adecvată în evidențe, posibilitatea controalelor vamale și escluderea sustragerilor. Mai mult ca atât, în lumina celor menționate, în cazul în care se ajunge la concluzia ca înregistrarea depozitului trebuie întreprinsă anume de rezidenții care plasează mărfuri în depozite ca titulari ai regimului de zonă liberă, aceștia, în cele mai dese cazuri, nu au nevoie și nu dispun de echipamente de manipulare a mărfurilor la depozit sau personal specializat (pentru că ei nu desfășoară aceste activități, ci le contactează de la alți prestatori), după cum nici nu au nevoie să includă în genurile de activitate operațiuni de depozitare (serviciile de depozitare le contactează de la deponentul care administrează depozitul). Cu referire la cerința legată de genurile de activitate avem obiecții suplimentare mai jos.

21. Cu privire la condiția depunerii certificatului de înregistrare a operatorului economic (pct. 18 sbpct. 1) adresăm aceleași obiecții ca și la pct. 3 sbpct. 1). Certificatul de înregistrare nu mai este prevăzut de legislația de profil încă din anul 2012, când din Legea 220/2007 privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali a fost exclus articolul 6 care reglementa confirmarea înregistrării de stat prin certificatul de înregistrare. În prezent, înscrierea persoanei juridice în Registrul de stat al persoanelor juridice se atestă prin atribuirea IDNO (art. 11 al Legii nr. 220/2007), iar autoritățile publice au acces gratuit la acest registru prin intermediul platformei de interoperabilitate MConnect. Totodată, prin includerea unor asemenea cerințe în Normele tehnice se încalcă prevederile art. 6 alin. (9) al Legii nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, care prevede că în cazul în care, în scopul eliberării actului permisiv, autoritatea emitentă are nevoie de informațiile cu privire la solicitant (identitatea, bunurile deținute, capacitățile și activitatea acestuia) care se conțin în Registrul de stat al persoanelor juridice, Registrul de stat al întreprinzătorilor individuali, Registrul bunurilor imobile, Registrul informației criminalistice și criminologice și/sau registrele actelor permissive, entitățile care dețin registrele în cauză sunt obligate să ofere în mod gratuit autorității emitente a actului permisiv informația solicitată în termen de cel mult o zi lucrătoare, fără implicarea solicitantului.

22. Cerința de a avea incluse în genurile de activitate operațiuni de depozitare, o apreciem ca fiind una nenecesară și chiar retrogradă, având în vedere faptul că în conformitate cu art. 176 Cod civil, persoana juridică cu scop lucrativ poate desfășura orice activitate neinterzisă de lege, chiar dacă nu este prevăzută în actul de constituire. Legislația în vigoare nu mai prevede o asemenea cerință nici măcar

pentru genurile de activitate licențiate. Includerea unei asemenea cerințe în Normele tehnice contravine acestor norme de nivel superior și instituie o cerință formală, care nu aduce nimănui niciun beneficiu practic, nu soluționează nicio problemă și nu previne niciun risc, dar impune companiilor cerința lipsită de sens de a-și modifica actele constitutive pentru a avea inclus formal în actul de constituire anumite genuri de activitate.

23. În fine, condiția de la pct. 19 subpct. 5) pe care o considerăm singura pertinentă în acest context nu îndeplinește condițiile de transparență și previzibilitate a actului normativ, întrucât Normele tehnice nu prevăd condițiile concrete pe care trebuie să le îndeplinească un depozit pentru a fi înregistrat de autoritatea vamală, și pentru menținerea acestei înregistrări în vigoare. Se impune elaborarea, consultarea și includerea în Normele tehnice a unor prevederi în acest sens.

Cu înaltă considerațiune,

Mariana RUFA
Director Executiv

Document semnat electronic. Pentru verificarea semnăturii a se accesa: <https://msign.gov.md>

Executor: Sandra DOLGHII
Email: sandra.dolghii@eba.md
Tel. 022 907025, 069949404