Expert-Grup
Centru Analitic Independent

ADOPTAREA STANDARDELOR EUROPENE ȘI SITUAȚIA DIN SECTORUL AGRO-ALIMENTAR: PROVOCĂRI ȘI OPORTUNITĂȚI

Autor:
Denis Cenușă

Chișinău, Iunie 2014

Notă de limitare a responsabilității

Studiu realizat cu sprijinul financiar al Fundației Soros-Moldova / Programul Buna Guvernare în cadrul proiectului „Relațiile UE-Moldova – Monitorizarea Progresului în contextul Politicii Europene de Vecinătate”, implementat de Asociația pentru Democrație Participativă „ADEPT” și Centrul Analitic Independent „EXPERT-GRUP”

ACRONIME:

AA - Acordul de Asociere cu UE

ALSAC - Acordul de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător cu UE

CEN - European Committee for Standardisation

CENELEC - European Committee for Electrotechnical Standardisation

EASC - Consiliul Euro-Asiatic pentru Standardizare, Metrologie şi Certificare

EN - standard european

ENP - Politica Europeană de Vecinătate

ETSI - European Telecommunications Standards Institute

GOST - Standard de stat (Gosudarstvennyi standart)

INS - Institutul Național de Standardizare

IMM - Întreprinderi mici și mijlocii

ISO - Organizația Internațională de Standardizare

MOLDAC - Centrul Naţional de Acreditare din Republica Moldova

UV- Uniunea Vamală

Studiul reprezintă o analiză punctuală cu privire la starea lucrurilor în domeniul adoptării standardelor europene la nivel național. Astfel, sunt prezentate prevederile Acordului de Asociere cu UE relevante pentru standardizare, fiind analizate angajamentele Republicii Moldova în acest domeniu. De asemenea, este examinată starea lucrurilor în domeniul standardelor europene, dar și a celor naționale, pentru sectorul agro-alimentar. Sunt scoase în evidență principalele produse agro-alimentare exportate pe piața comunitară, inclusiv cele cu potențial de export, fiind identificate standardele folosite la producerea lor. În altă ordine de idei, sunt punctate problemele principale care apar la adoptarea și implementarea standardelor europene, precum și particularitățile ce țin de retragerea standardelor existente, făcându-se referință la standardele interstatale (GOST), adoptate în calitate de standarde naționale.

Scopul studiului este de a examina specificul preluării standardelor europene, în contextul aprofundării procesului de integrare europeană. Totodată, acesta vizează elucidarea principalelor constrângeri generate de alinierea la standardele europene și de a identifica riscurile conexe. De asemenea, studiul face referință la nivelul de corespundere la standardele europene în domeniul agro-alimentar. În baza constatărilor făcute sunt formulate recomandări pentru actorii vizați, atât pentru autoritățile responsabile direct sau indirect de preluarea standardelor europene la nivel național, cât și pentru agenții economici care urmează să se conformeze și să opereze cu acestea în procesul de producție.

La realizarea studiului a fost analizat cadrul legal național și european, precum și documentele operaționale ale organismului național de standardizare. Studiul include examinarea prevederilor Acordului de Asociere cu UE în domeniul standardizării, inclusiv prezentarea datelor statistice legate de numărul și categoriile de standarde naționale adoptate, inclusiv în domeniul agro-alimentar. Constatările și recomandările prezentate în studiu se bazează pe discuțiile și interviurile cu reprezentanții Institutului Național de Standardizare și experții independenți din domeniu.

Cuprins:

Sumar executiv 5

Ce reprezintă standardele în contextul național. Particularitățile standardelor europene 7

Prevederile ZLSAC în domeniul standardelor 11

Constrângerile în procesul de adoptare a standardelor europene 13

Particularitățile legate de preluarea standardelor europene 16

Standardele europene în sectorul agro-alimentar și aspecte ale comerțului extern al Republicii Moldova 18

Oportunitățile generate de standardele europene 22

Concluzii 23

Recomandări 25

Sumar executiv

Standardele reprezintă documente care specifică reguli cu privire la produse, procese de producții, fie servicii, aplicarea cărora, cu unele excepții, este voluntară. La nivel național, procesul de standardizare este reglementat de Legea nr. 590 din 1995 privind standardizarea, republicată în 2012.

Pe lângă elaborarea standardelor naționale proprii, organismele naționale de standardizare (în Moldova - Institutul Național de Standardizare (INS)) pot adopta standardele altor țări, fie să preia standardele europene și/sau cele internaționale, precum și standarde regionale și interstatale (GOST). Până în prezent, organismul național de standardizare a adoptat circa 27.700 de standarde naționale, dintre acestea 18.000 sunt standarde interstatale (GOST), adoptate ca standarde naționale, 7.131 – standarde europene (EN), 2.354 – standarde internaționale (ISO) și 210 standarde naționale originale.

Procesul de integrare europeană urmat de autoritățile naționale și prevăzut de Acordul de Asociere cu UE prevede un proces progresiv de adoptare a standardelor europene și respectiv demontarea standardelor naționale conflictuale. Implementarea Acordului de Liber Schimb Aprofundat și Comprehensiv presupune eliminarea barierelor tarifare, dar nu și a celor non-tarifare, care constau inclusiv în necesitatea de a corespunde cu standardele europene. Drept modalitate de a facilita depășirea barierelor non-tarifare este specificată aderarea la organismele europene de standardizare (CEN, CENELEC, inclusiv ETSI). Astfel, autoritățile naționale pot prelua într-un mod simplificat standardele europene din diverse domenii, inclusiv din cel agro-alimentar.

Standardele europene constituie cerințele tehnice, adoptate de către unul din organismele europene de standardizare (CEN, CENELC, ETSI). Acestea vizează protecția vieții și sănătății umane, și a mediului înconjurător, fiind folosite pentru a înlătura barierele tehnice în comerțul internațional, totodată, unificând și armonizând regulile aplicate de către agenții economici. La nivel european, cadrul normativ în domeniul standardelor este reglementat prin Regulamentul nr. 1025/2012 a UE privind standardizarea europeană, în vigoare începând cu 1 ianuarie 2013.

Majoritatea standardelor adoptate la nivel european vizează produse și sectoare industriale. Cu toate acestea, până acum au fost adoptate între 15.000 și 20.000 de standarde europene (EN ISO) neelectrice, dintre care circa 700 țin de sectorul agro-alimentar. Totodată, organismele europene de standardizare au adoptat până acum circa 40.000 de standarde europene: CEN – peste 15.000; CENELEC – circa 6.800; ETSI – peste 20.000.

Crearea zonei de liber schimb între Moldova și UE implică nemijlocit domeniul standardizării, reglementat de Capitolul 3 din Titlul V cu privire la comerț și aspectele legate de comerț (ALSAC) al Acordului de Asociere. Acest compartiment reflectă în mare parte prevederile acordului OMC privind barierele tehnice în calea comerțului. Aceasta implică integrarea sistemului moldovenesc de standardizare în cel european. În acest scop Moldova trebuie: (1) să adopte în mod progresiv corpul de standarde europene (EN) ca standarde naționale (inclusiv a standardelor europene armonizate); (2) concomitent cu transpunerea standardelor europene trebuie să anuleze standardele naționale care intră în contradicție cu primele; (3) să îndeplinească progresiv condițiile de membru în organizațiile europene de standardizare (CEN, CENELEC, iar în cazul ETSI - facultativ).

Printre condițiile solicitate pentru a deveni membru se numără transparența, deschiderea și imparțialitatea, dar și faptul că la momentul depunerii cererii țara trebuie să aibă implementate nu mai puțin de 80% din standardele europene adoptate, iar pentru restul 20% trebuie să prezinte un calendar de implementare. Prin urmare, din totalul de circa 22.000 de standarde europene existente (CEN/CENELEC), autoritățile naționale vor trebui să adopte cel puțin 18.600 pentru avea 80% din standardele europene transpuse la nivel național. În prezent, sunt valabile circa 7.300 de standarde europene în diverse domenii, iar pentru a cuprinde 80% din standardele europene se cere adoptarea a circa 11.300 de standarde europene în următorii ani. Potrivit anumitor calcule, până în 2020, cel puțin 6.000 de standarde naționale conflictuale (multe dintre care GOST-uri) vor putea fi abrogate.

Autoritățile naționale au adoptat Planul Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere pentru anii 2014-2016 (Agenda de Asociere), care invocă explicit necesitatea accelerării procesului de adoptare a standardelor europene. Cu toate acestea, lipsesc instrumente de măsurare și coeficienți de performanță privind numărul aproximativ de standarde și sectoarele primordiale unde standardele europene sunt prioritare.

Printre principalele constrângeri ce pot produce dificultăți în procesul de preluare a standardelor europene se numără: (a) poziția reticentă a agenților economici; (b) volumul standardelor europene și perioada relativ restrânsă pentru adoptare, dar și implementarea acestora; (c) lipsa unor mecanisme clare de monitorizare a implementării standardelor europene.

Adoptarea standardelor europene prevede o serie de condiționalități, care generează polemici dintre adepții EN-urilor, pe de o parte, și susținătorii standardelor vechi, păstrate inclusiv din perioada sovietică (GOST-uri). Aspectele din care derivă incompatibilitățile dintre standardele europene și o mare parte din GOST-uri, dar și alte aspecte ce le vizează constau în următoarele: (1) condiționalitatea procesului de integrare europeană și respectiv obligativitate preluării graduale a standardelor europene; (2) diferențele de natură tehnică; (3) contradicții de ordin legal; (3) regulile dictate de economia de piață (*"industry iniatiated, market driven"*); (4) tendințele din comerțul regional și reorientarea exporturilor moldovenești.

Vorbind strict despre sectorul agro-alimentar, constatăm că GOST-urile se folosesc intens la producția mai multor categorii de produse destinate exportului: carne (262 standarde), cereale și leguminoase (161 standarde), fructe și legume (164 standarde). Pe de altă parte, standardele europene sunt cel mai des folosite la producția de băuturi nealcoolice (24 standarde). Adițional, combinația standardelor europene și celor internaționale este folosită în cazul cărnii și produselor din carne (22 standarde), cereale și leguminoase (22 standarde), grăsimi de semințe (31 standarde).

Preluarea standardelor europene poate genera o serie de oportunități, după cum urmează: (i) integrarea în spațiul economic european; (ii) diversificarea piețelor de desfacere; (iii) produse mai sigure și mai calitative; (iv) conformarea cu aquis-ul comunitar; (v) adoptarea graduală și asistență financiară.

Printre principalele recomandări formulate în cadrul studiului se numără: (1) crearea unei platforme pentru parteneriate de ordin public-privat cu scopul sprijinirii financiare a întreprinderilor în domeniul preluării standardelor europene; (2) facilitarea unui acces sporit pentru agenții economici interesați în aplicarea standardelor europene; (3) stabilirea unei perioade de tranziție pentru renunțarea la standardele vechi, ce ar include activități de informare și asistență (tehnică, dar și financiară); (4) promovarea unor alternative pentru agenții economici interesați în folosirea GOST-urilor, în particular folosirea GOST-urilor în contractele comerciale individuale; (5) elaborarea unui mecanism ce ar permite monitorizarea procesului de implementare a standardelor europene; precum și (6) amendarea Agendei de Asociere pentru 2014-2016 în vederea stabilirii numărului aproximativ de standarde europene ce trebuie adoptate anual, în funcție de sectoarele prioritare.

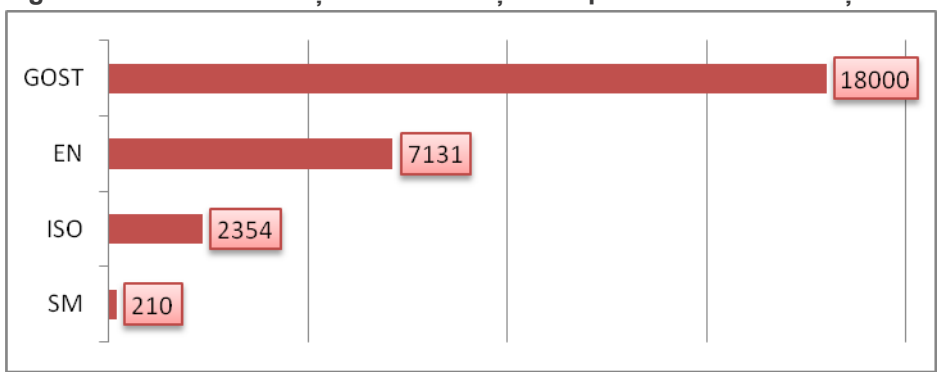
Ce reprezintă standardele în contextul național. Particularitățile standardelor europene

Standardele pot fi definite drept documente care specifică reguli cu privire la produse, procese de producții, fie servicii, aplicarea cărora, cu anumite excepții[1], este de natură voluntară. Legislația națională specifică că standardele sunt elaborate în consens şi aprobate de un organism recunoscut, care prevede, pentru utilizări comune şi repetate, reguli, prescripţii şi caracteristici comune referitoare la diverse activităţi sau rezultatele acestora. Scopul standardelor este de a obţine un grad maximal de ordine în diverse domenii, inclusiv în cel agro-alimentar. Pe lângă elaborarea standardelor naționale proprii, organismele naționale de standardizare (în Moldova - Institutul Național de Standardizare (INS)) pot adopta standardele altor țări, fie să preia standardele europene și/sau cele internaționale, precum și standarde regionale și interstatale (GOST).

La nivel național, procesul de standardizare este reglementat de Legea nr. 590 privind standardizarea[2].

În total, organismul național de standardizare a adoptat circa 27.700 de standarde naționale, dintre acestea 18.000 sunt standarde interstatale (GOST), adoptate ca standarde naționale, 7.131 – standarde europene (EN), 2.354 – standarde internaționale (ISO) și 210 standarde naționale originale.[3]

Figura 1. Standardele naționale în funcție de tipurile de standarde și numărul lor



Sursa: INS

Obiectivul de integrare europeană, urmat de autoritățile naționale și prevăzut de Acordul de Asociere cu UE, vizează de asemenea un proces progresiv de adoptare a standardelor europene și respectiv demontarea standardelor naționale vechi care sunt conflictuale. Prin folosirea standardelor europene se urmărește sporirea competitivității produselor autohtone, reducerea costurilor de producție, dezvoltarea calității produselor și respectiv siguranța acestora pentru consumatori, maximizarea interoperabilității și a compatibilității dintre diverse produse. Adoptarea și aplicarea standardelor europene va crea condiții favorabile pentru o convergență mai strânsă între economia moldovenească și cea europeană, ceea ce va contribui la creșterea competitivității produselor și accesul lor sporit pe diverse piețe internaționale, suplimentar la cea comunitară.

Alt aspect al standardelor europene constă în faptul că odată cu intrarea în vigoare a Acordului de Liber Schimb Aprofundat și Comprehensiv vor fi eliminate barierele tarifare, dar nu și cele non-tarifare, care constau inclusiv în corespunderea cu standardele europene, proces îndelungat, complicat, care necesită investiții. Cu toate acestea, adoptarea eficientă a standardelor europene va maximiza

[1] Legea nr. 590 privind standardizarea din 22.09.1995, republicată în temeiul art.II al Legii nr. 32 din 6 martie 2012, Art. 13: (3) Aplicarea standardului naţional, în totalitate sau în parte, poate deveni obligatorie, pe întreg teritoriul ţării sau pe plan local, prin adoptarea unei reglementări tehnice în care se face referinţă directă, datată sau nedatată, la acest standard, în cazul în care considerentele de ordin public şi de protecţie a intereselor consumatorilor fac necesară o astfel de măsură; (5) Respectarea prevederilor unui standard naţional devine obligatorie dacă agentul economic a declarat oficial, sub orice formă, că produsul sau serviciul corespunde prevederilor standardului respectiv.
[2] Legea nr. 590 privind standardizarea
[3] Date confirmate de reprezentanții INS în urma interviurilor desfășurate în iunie 2014.

potențialul de comercializare a produselor autohtone, diminuând numărul de bariere non-tarifare în calea exporturilor moldovenești. Din acest punct de vedere, în contextul constituirii zonei de liber schimb aprofundat și comprehensiv, UE a recomandat Moldovei să adere la organizațiile europene de standardizare[4] (CEN, CENELEC, ETSI)[5]. Aceasta ar permite facilitarea eliminării barierelor tehnice („non-tarifare") prin preluarea simplificată a standardelor europene în diverse domenii, ceea ce se referă și la sectorul agro-alimentar. Totodată, aderarea la aceste structuri (CEN și CENELEC) figurează în Acordul de Asociere (Art. 173, al. 5, lit. c), prin care partea moldovenească își asumă angajamentul de a îndeplini gradual condițiile de membru cu drepturi depline. În prezent, Moldova este prezentă în aceste organizații, dar fără a deține statutul de membru cu drepturi depline. Astfel, începând cu 2009, țara are statut de membru afiliat în cadrul CEN, fapt ce permite participarea la activitățile organizației, fără drept de vot, oferind accesul la textele standardelor, pe care le poate adopta în calitate de standarde naționale. De asemenea, pe parcursul anului 2014, Moldova a aderat la CENELEC, cu statut de membru afiliat (aprilie) și ca membru observator la ETSI (martie).

Particularitățile standardelor europene

Standardele europene reprezintă acele cerințe tehnice care au fost adoptate de către unul din organismele europene de standardizare (CEN, CENELC, ETSI). La fel ca și standardele internaționale sau orice alt standard, acestea sunt voluntare (cu anumite excepții) și sunt destinate să asigure protecția vieții și sănătății umane, și a mediului înconjurător, servind drept modalitate de a înlătura barierele tehnice în comerțul internațional, unificând și armonizând regulile aplicate de către agenții economici.

La nivel european, cadrul normativ în domeniul standardelor este reglementat prin Regulamentul nr. 1025/2012 a UE privind standardizarea europeană, în vigoare începând cu 1 ianuarie 2013.[6] Acesta definește standardele drept reguli incluse în documente tehnice, adoptate de către un organism de standardizare recunoscut, aplicate în mod repetat sau continuu, care sunt voluntare și sunt de câteva tipuri: (i) standarde internaționale; (ii) standarde europene; (iii) standarde armonizate; și, (iv) standarde naționale. Potrivit Regulamentului, *standardele europene* sunt standarde care conțin reguli, prescripţii şi caracteristici comune referitoare la diverse activități și sunt adoptate de către organismele europene de standardizare (CEN, CENELEC, ETSI), dar care sunt voluntare, adică neobligatorii. Totuși, odată ce standardele sunt menționate în reglementări tehnice acestea pot avea caracter obligatoriu.

Regulamentul nr. 1025/2012 stabilește că UE trebuie să coordoneze eforturile în domeniul standardizării cu țările terțe, în vederea promovării standardelor europene ca și standarde internaționale. Un aspect important în procesul de elaborare a standardelor la nivel european este implicarea largă a autorităților publice, IMM-urilor și altor părți interesate (organizațiile de consumatori, etc.), atât la nivelul instituțiilor de standardizare naționale, cât și în organizațiile specializate la nivel european (CEN, CENELEC și ETSI). Principiile la care se face referință în procesul de elaborare a standardelor sunt deschiderea, calitatea, transparența și consensul între actorii implicați în proces.

De regulă, la adoptarea noilor standarde europene participă organismele naționale de standardizare ale statelor membre, în limitele celor trei organizații europene specializate. Totodată, Comisia Europeană poate solicita de la organizațiile europene de standardizare să elaboreze anumite standarde europene (de exemplu, „standardele armonizate" în procesul de armonizare a legislației UE), vizând mereu

[4] Nota de argumentare cu privire la aderarea Republicii Moldova la Comisia Electrotehnică Internaţională în calitate de membru asociat.
[5] CEN, CENELEC și ETSI sunt oficial recunoscute de către UE și de către EFTA ca fiind responsabile pentru elaborarea standardelor la nivel european.
[6] REGULATION (EU) No 1025/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on European standardisation, amending Council Directives 89/686/EEC and 93/15/EEC and Directives 94/9/EC, 94/25/EC, 95/16/EC, 97/23/EC, 98/34/EC, 2004/22/EC, 2007/23/EC, 2009/23/EC and 2009/105/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Decision 87/95/EEC and Decision No 1673/2006/EC of the European Parliament and of the Council, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:316:0012:0033:RO:PDF

evitarea apariției unor obstacole în calea comerțului.[7] La procesul de elaborare a standardelor europene se ține cont de principiile de subsidiaritate, dar și de proporționalitate, fapt ce permite implicarea Comisiei în măsura în care este nevoie pentru atingerea obiectivelor propuse și fără a diminua importanța organismelor naționale de standardizare din cadrul statelor membre.

Potrivit Regulamentului nr. 1025/2012 a UE, organismele naționale de standardizare din statele membre trebuie să încurajeze participarea IMM-urilor la procesul de dezvoltare a standardelor. În acest sens, sunt recomandate mai multe măsuri, cum ar fi:

- Prezentarea proiectelor de standardizare de interes maxim pentru IMM-uri;
- Acordarea accesului la activitățile de standardizare, chiar dacă IMM-urile nu sunt membri ai Comitetelor tehnice de standardizare ale organizațiilor naționale de standardizare;
- Oferirea accesului liber sau a unor cote pentru participarea la activitățile de standardizare;
- Oferirea accesului la proiectele de standarde, la sumarele standardelor în regim de gratuitate pe paginile web ale organizațiilor naționale de standardizare;
- Aplicarea unor tarife speciale pentru achiziționarea standardelor, fie oferirea unor pachete de standarde la prețuri reduse.

Prin implicarea IMM-urilor în procesul de standardizare se urmărește scopul de a spori și facilita aplicarea standardelor de către întreprinderi. Organismele naționale de standardizare sunt responsabile să prezinte rapoarte anuale cu privire la măsurile întreprinse pentru a asigura participarea IMM-urilor la exercițiul de elaborare a standardelor. Rapoartele trebuie să fie remise organizațiilor europene de standardizare (CEN, CENELC, ETSI), dar și publicate pe paginile web ale instituțiilor naționale de standardizare.

Este remarcabil faptul că adoptarea noilor standarde europene este foarte dinamică. Doar în perioada 16 aprilie-28 mai 2014, CEN a adoptat 196 de standarde[8] (EN-uri), alte 113 standarde sunt preconizate pentru perioada decembrie 2014-2015. Majoritatea standardelor vizează produse și sectoare industriale. În linii generale, până acum au fost adoptate între 15.000 și 20.000 de standarde europene (EN ISO) neelectrice, dintre care circa 700 țin de sectorul agro-alimentar.

CEN spre deosebire de CENELEC și ETSI elaborează standarde de asemenea pentru sectoarele care au conexiune cu producția agro-alimentară. Până acum, organismul național de standardizare a preluat cel puțin 150 de standarde europene (EN), care sunt relevante pentru produsele ce predomină în comerțul cu UE (Tabelul 1).

Tabelul 1. Principalele tipuri de produse agro-alimentare exportate în UE

	Produse agro-alimentare
1.	Cereale și preparate pe baza de cereale
2.	Legume și fructe
3.	Zahăr, preparate pe baza de zahăr; miere
4.	Hrană destinată animalelor (exclusiv cereale nemăcinate)
5.	Produse și preparate alimentare diverse
6.	Băuturi
7.	Tutun brut și prelucrat

Sursa: Comisia Europeană

În altă ordine de idei, este important de evidențiat faptul că standardele europene sunt diferite de reglementările tehnice, prevăzute în cadrul normativ european, care este obligatoriu (regulamentele

[7] Directive 98/34/EC of the European Parliament and of the Council of 22 June 1998 laying down a procedure for the provision of information in the field of technical standards and regulations, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:31998L0034
[8] Comitetul European de Standardizare (CEN), http://standards.cen.eu/dyn/www/f?p=CENWEB:84:::NO:::

europene). Caracteristic pentru domeniul agro-alimentar este faptul că, dacă regulamentele tehnice cuprind informație privind caracteristicile produsului, atunci standardele se referă mai degrabă la metodele de încercare, care permit verificarea caracteristicilor indicate în reglementări.

În concluzie, e important de menționat că la nivel european circa 30% din standarde sunt elaborate la solicitarea directă a Comisiei Europene. Cât privește cadrul național, potrivit legislației naționale (Legea nr. 590), din moment ce anumite standarde sunt vehiculate în reglementările tehnice, acestea își pierd caracterul facultativ și devin obligatorii.

Prevederile ZLSAC în domeniul standardelor

Crearea zonei de liber schimb între Moldova și UE implică nemijlocit domeniul standardizării, reglementat de Capitolul 3[9] din Titlul V cu privire la comerț și aspectele legate de comerț (ALSAC) al Acordului de Asociere. Acest compartiment este interconectat cu prevederile acordului OMC privind barierele tehnice în calea comerțului. Potrivit celui din urmă, standardele nu trebuie adoptate, fie folosite, pentru a crea obstacole nejustificate în comerțul internațional. Tot acesta recomandă preluarea și utilizarea standardelor internaționale, care deja există, evitându-se astfel situațiile de dublare și de suprapunere a standardelor naționale cu cele internaționale.[10]

Potrivit Acordului de Asociere, autoritățile moldovenești trebuie să adopte măsurile necesare pentru a se conforma treptat cu standardele europene (dar și cu regulamentele tehnice, evaluarea conformității etc.). Acest obiectiv trebuie să aibă loc în paralel cu alinierea progresivă la legislația europeană (acquis-ul), inclusiv în domeniul standardizării.

În vederea integrării sistemului moldovenesc de standardizare în cel european, Moldova trebuie: (1) să adopte în mod progresiv corpul de standarde europene (EN) ca standarde naționale (inclusiv a standardelor europene armonizate); (2) concomitent cu transpunerea standardelor europene trebuie să anuleze standardele naționale care intră în contradicție cu primele; (3) să îndeplinească progresiv condițiile de membru în organizațiile europene de standardizare (CEN, CENELEC, ETSI).

Potrivit Planului Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere pentru anii 2014-2016 (Agenda de Asociere), autoritățile preconizează să realizeze o serie de acțiuni în domeniul standardizării[11]:

- *asigurat cu un sistem informaţional modern, fiind creată o bază de date electronice, inclusiv a unui program pentru vânzările on-line a standardelor*;
- În vederea integrării sistemului moldovenesc de standardizare în cel european este prevăzută *accelerarea procesului de adoptare a standardelor europene în standardizarea naţională prin creşterea numărului de standarde adoptate și anularea standardelor naţionale contradictorii.*

Deși, este cerută intensificarea preluării standardelor europene, în Agenda de Asociere lipsesc instrumente de măsurare și coeficienți de performanță privind numărul aproximativ de standarde și sectoarele primordiale unde standardele europene sunt prioritare. Din aceste motive, unicul mecanism de măsurare și monitorizare a ritmului de absorbție a standardelor europene constituie programele anuale de standardizare, realizate de către organismul național de standardizare (ISN), inclusiv în baza propunerilor părților interesate, dar și a autorităților publice.

Pentru 2014, ISN a preconizat elaborarea și/sau adoptarea a 2187 de standarde, majoritatea din acestea sunt standarde europene și internaționale.[12] Dintre acestea în jur de 123 de standarde europene țin de domeniul produselor alimentare. În 2013, numărul acestora a fost de circa 20 din totalul 2609 de standarde preconizate în Programul anual de standardizare.[13] Performanța scăzută în 2013 poate fi explicată prin faptul că INS era în proces de consolidare instituțională și administrativă.

Pe de altă parte, Art. 173, p. 2, al AA din capitolul privind standardizarea menționează că Moldova trebuie să-și armonizeze cadrul legal la regulamentele europene în conformitate cu Anexa XVI la AA. Astfel, partea moldovenească are la dispoziție de la 1 an până la 4 ani pentru a implementa normele

[9] Capitolul 3 din AA se referă la barierele tehnice în calea comerțului, standardizare, metrologie, acreditare și evaluarea conformității, http://www.gov.md/public/files/2013/ianuarie_2014/ACORD_RM-UE_1.pdf
[10] Acordul privind Barierele Tehnice în calea comerțului
[11] Implementarea Acordului de Asociere RM-UE 2014-2016, http://www.mfa.gov.md/association-agreement-ro/
[12] Programul de Standardizare Națională pe anul 2014, http://www.standard.md/public/files/ServiciulStandard/PSN2014.pdf
[13] Programul de Standardizare Națională pe anul 2013, http://www.standard.md/public/files/ServiciulStandard/ProiectulProgramuluiStandardizare2013nou.pdf

europene aferente inclusiv standardizării. Reieșind din faptul că deseori regulamentele europene fac referință la standarde internaționale sau europene, acestea urmează să fie adoptate în mod implicit.

Adițional, potrivit Art. 173, p. 5, lit. (a), în mod progresiv autoritățile trebuie să adopte EN-urile, inclusiv standardele europene armonizate care cad sub incidența "principiului[14] prezumției de conformitate" cu acquis-ul comunitar. În Art. 173 p. 5, Moldova se obligă să îndeplinească progresiv condițiile pentru a deveni membru cu drepturi depline în organizațiile europene de standardizare, unde Moldova are în prezent statut de țară afiliată, fie de membru observator. În realitate, statut de membru cu drepturi depline implică multe condiții, responsabilități, solicitând competențe și expertiză. Cu toate acestea, îndeplinirea condițiilor pentru acest statut ar facilita integrarea deplină în organizațiile europene de standardizare în viitor. Printre condițiile solicitate pentru a deveni membru se numără transparența, deschiderea și imparțialitatea, dar și faptul că la momentul depunerii cererii țara trebuie să aibă implementate nu mai puțin de 80% din standardele europene adoptate[15], iar pentru restul 20% trebuie să prezinte un calendar de implementare. În prezent, există circa 15.000 de EN-uri (CEN) în general, circa 378 dintre care în domeniul agro-alimentar. Astfel, estimativ, în perioada 2014-2020, autoritățile vor trebui să adopte anual circa 2500 de standarde europene, dintre care circa 60 în domeniul agro-alimentar.

Alinierea la standardele europene este totodată acompaniată de anularea standardelor vechi, fapt menționat în AA. Acest lucru este posibil în două cazuri: (i) cele din urmă sunt contradictorii; sau (ii) acestea sunt învechite și produc distorsiuni pe piață. În cel de-al doilea caz, autoritățile pun la dispoziție publicului standardele vizate pentru o perioada de 6 luni. Dacă părțile interesate nu vin cu dovezi concludente că menținerea standardelor învechite au un avantaj economic, atunci autoritățile pot anula standardele.

În linii generale, experții din domeniu consideră că prevederile din Capitolul 3 al AA cu privire la standardizare se referă la sectorul industrial și respectiv mai puțin la cel agro-alimentar, care se regăsește mai degrabă în Capitolul 4 cu privire la măsuri sanitare și fitosanitare (SPS) și Anexa XXI, unde se precizează că este necesară demonstrarea echivalenței măsurilor de către partea exportatoare și evaluarea acestei demonstrații de către partea importatoare.[16] Demonstrarea și evaluarea trebuie să se bazeze, inclusiv pe standardele recunoscute la nivel internațional; și/sau standarde bazate pe dovezi științifice corespunzătoare. Pe de altă parte, în Capitolul 15, ce se referă la dispozițiile generale privind armonizarea în domeniul comercial (Titlul 5), atât pentru standardizare cât și pentru SPS se prevede abrogarea legislației naționale inconsistente. Totodată, Moldova se obligă "să se abțină de la acțiuni care ar submina obiectivul sau rezultatul ajustării la legislația UE în temeiul Titlului V". Prin urmare, atât acțiunile în sectorul industrial (specificat în Capitolul 3), dar și cele privitor la SPS (Capitolul 4), vizează adoptarea standardelor europene (inclusiv prin intermediul reglementărilor tehnice), precum și anularea celor contradictorii (în particular – GOST-urile).

[14] Principiul "prezumției de conformitate" cu acquis-ul comunitar este aplicat în domeniul producției industriale.
[15] Guide on membership criteria of CEN and CENELEC, Edition 3, 2013-07, ftp://ftp.cencenelec.eu/EN/EuropeanStandardization/Guides/20_CENCLCGuide20.pdf
[16] Anexa XXI, http://www.gov.md/public/files/2013/ianuarie_2014/Anexe_la_AA_RM-UE.pdf

Constrângerile în procesul de adoptare a standardelor europene

Introducerea standardelor europene constituie una din condițiile de bază pentru ca economia moldovenească și agenții autohtoni să poată beneficia la maxim de accesul la piața europeană. Pe lângă costurile financiare evidente, deși dificil estimabile (pentru că costurile de implementare a standardelor depinde de deciziile și acțiunile individuale ale întreprinderilor), absorbirea standardelor europene întâmpină limitări de altă natură. În urma discuțiilor cu experții din domeniu, au fost evidențiate următoarele constrângeri:

a. Poziția reticentă a agenților economici;

b. Volumul standardelor europene și perioada relativ restrânsă pentru adoptarea lor, dar și implementarea acestora;

c. Lipsa unor mecanisme clare de monitorizare a implementării standardelor europene.

a. Reticența în rândul unor reprezentanți ai mediului de afaceri

Preluarea standardelor europene este precedată de retragerea celor vechi, inclusiv a celor interstatale (GOST-uri). Dar adoptarea standardelor europene și renunțarea la cele veche nu este acceptată cu ușurință de către anumiți agenți economici. În mod firesc, adoptarea standardelor se face în baza programelor naționale de standardizare, elaborate în comun acord cu autoritățile publice, care examinează și înaintează propuneri privind categoriile de standarde ce trebuie adoptate. Alți actori interesați pot înainta la fel propuneri, în baza unei argumentații plauzibile. Totuși, există situații când noile standarde sunt adoptate, fără a fi conștientizată pe deplin importanța lor economică și strategică de către unii exponenți conservatori ai mediului de afaceri autohton. Reticența din partea lor este cauzată de percepția negativă față de standarde ca atare, văzute uneori ca obstacole, decât ca instrumente de facilitare a procesului de producție și respectiv de integrare în comerțul regional și internațional.

Potrivit autorităților din domeniu, același motiv ar sta la baza reticenței mediului de afaceri față de activitatea Comitetelor tehnice de standardizare, care conform legii sunt create în diferite domenii ale economiei pentru a soluționa anumite probleme și a elabora standarde concrete.[17] De asemenea, activitatea acestor Comitete trebuie aliniată la cea a comitetelor similare ale organizațiilor de standardizare europene și internaționale. Mai mult ca atât, datorită apartenenței la organismele europene de standardizare (CEN și altele), actorii naționali interesați pot participa la activitățile comitetelor tehnice la nivel european. Deocamdată această oportunitate nu este valorificată, având în vedere interesul scăzut ce persistă în rândul agenților economici pentru comitetele tehnice naționale de standardizare.

În prezent, pe piața moldovenească se operează în continuare cu standarde de tip GOST, aplicate preponderent de acele companii care sunt orientate spre piața CSI, inclusiv cea rusească. De aceea, implementarea standardelor europene, care prevede costuri financiare și de producție, este văzută cu scepticism. Or, costurile de implementare a standardelor europene sunt dificil de estimat, ceea ce sporește reticența printre agenții economici, care sunt deja conectați la piețele unde GOST-urile sunt valabile, fie dispun de echipament învechit a căror înlocuire necesită investiții suplimentare. De asemenea, predomină percepția că odată cu adoptarea standardelor europene, GOST-urile vor fi interzise definitiv, fapt ce ar închide accesul pe unele piețe, considerate până acum tradiționale (cum ar fi piața rusească). Mai mult ca atât, introducerea standardelor europene este percepută de simpatizanții GOST-urilor prin prisma confruntării ideologice dintre Est și Vest. Astfel, standardele europene sunt

[17] Legea nr. 590 din 22.09.1995 cu privire la standardizare, republicată în temeiul art.II al Legii nr. 32 din 6 martie 2012

tratate cu neîncredere, iar GOST-urile sunt considerate drept standarde care datorită originii și moștenirii sovietice ar reprezenta "etalon al calității".

b. Abundența standardelor europene și calendarul implementării

Până în prezent, organismele europene de standardizare au adoptat circa 40.000 de standarde europene: CEN – peste 15.000; CENELEC – circa 6.800[18]; ETSI – peste 20.000[19]. Numărul standardelor fluctuează, ca urmare a adoptării standardelor noi și înlocuirii celor vechi. Potrivit unor calcule neoficiale, din cele peste 15.000 standarde CEN, peste 300 se referă la sectorul agro-alimentar.

În viitorii ani, autoritățile naționale urmează să preia toate standardele europene. În procesul de constituire a ZLSAC cu UE și integrării sistemului de standardizare în cel european, se prevede ca Moldova să devină membru cu drepturi depline în cadrul organismele europene de standardizare. La momentul depunerii solicitării de a obține acest statut, trebuie asigurat ca minim 80% din standardele europene adoptate să fie implementate. Prin urmare, din totalul de circa 22.000 de standarde europene existente (CEN/CENELEC), autoritățile naționale vor trebui să adopte cel puțin 18.600 pentru avea 80% din standardele europene transpuse la nivel național. În prezent, sunt valabile circa 7.300 de standarde europene în diverse domenii, fiind preconizată adoptarea a circa 11.300 de standarde europene în următorii ani.[20] Totodată, potrivit experților în domeniu, până în 2020, cel puțin 6.000 de standarde naționale conflictuale (majoritatea dintre care sunt GOST-uri) vor trebui să fie abrogate.

Procesul de adoptare progresivă a standardelor necesită eforturi majore din partea instituțiilor relevante în domeniul standardizării, ceea ce poate crea presiuni asupra mediului de afaceri. Dar pe lângă adoptarea lor, acestea trebuie și implementate de către exponenții pieței autohtone. Mai mult ca atât, chiar dacă EN-urile sunt voluntare ca și orice alt standard, transpunerea legislației europene (regulamente și directive) condiționează indirect folosirea lor, obligând agenții economici să-și ajusteze practicile de producție în conformitate cu acestea. Opoziția față de aplicarea standardelor europene existentă în rândul anumitor agenți economici ar putea complica suplimentar implementarea acestor standarde. De aceea, este necesară organizarea unei platforme de comunicare public-privat cu implicarea părților interesate.

c. „Implementarea nesupravegheată" a standardelor europene

Preluarea standardelor europene drept standarde naționale reprezintă o etapă incipientă, care nu asigură și o bună implementare a acestora de către agenții economici. Legislația în vigoare nu prevede atribuții de supraveghere a modului cum standardele se implementează după ce acestea au fost achiziționate. Așadar, Institutul Național de Standardizare în calitate de autoritate națională responsabilă de implementarea politicilor de standardizare nu îndeplinește funcții de monitorizare. Potrivit unor opinii, acest rol[21] ar trebui să fie îndeplinit de către organismele de evaluare a conformității (organismele naționale de certificare, laboratoarele de încercări), care sunt acreditate de Centrul Naţional de Acreditare din Republica Moldova (MOLDAC). Însă aceleași laboratoare de încercare nu au atribuții de inspecții, iar după cum s-a menționat anterior standardele sunt voluntare. Prin urmare, implementarea corespunzătoare a standardelor trebuie văzută în corelație cu interesele reale ale agenților economici. Astfel, implementarea standardelor europene depinde în mod particular de bunăvoința întreprinderilor și geografia piețelor lor de desfacere. Or, potrivit experților în domeniu, există unele organisme de evaluare a conformității (laboratoare de încercare), care folosesc metode de încercare conform standardelor GOST. Acest lucru însă nu poate fi confirmat cu precizie, deoarece există acces limitat la informația privind activitatea acestora.

[18] http://www.cenelec.eu/aboutcenelec/whatwedo/factsandfigures/
[19] http://www.etsi.org/images/files/AnnualReports/etsi-annual-report-april-2014.pdf
[20] Rolul standardelor europene în îndeplinirea prevederilor Acordului de asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova, 16 iulie 2014, http://standard.md/libview.php?l=ro&idc=303&id=1237
[21] Atribuții de monitorizare a nivelului de implementare a standardelor europene le poate avea și Agenția pentru Protecția Consumatorilor.

În orice caz, este necesară o unificare a eforturilor pentru implementarea eficientă a standardelor, atât din partea agenților economici antrenați în procesul de producție, interesați să folosească EN-urile, cât și a entităților care evaluează conformitatea produselor (organismele de certificare, laboratoarele de încercări).

În domeniul SPS, Agenda pentru Asociere prevede acțiuni cu privire la organismele de evaluare a conformității (cum ar fi, laboratoarele de testare), fără de care buna adoptare și implementare a standardelor este mai degrabă irealizabilă. Deși, aceste măsuri se referă la ajustarea la standardele internaționale, cele din urmă fie corespund întocmai cu standardele europene, fie figurează ca standarde preluate de organismele europene de standardizare:

- *Echiparea laboratoarelor oficiale specializate (inclusiv laboratoarele de referinţă), care sunt acreditate la nivel regional şi internațional.*
- *Menținerea activității sistemului de laboratoare oficiale specializate, inclusiv prin asigurarea prin:*
    - *Dotarea laboratoarelor din sistemul de sănătate a animalelor, plantelor şi siguranţă a alimentelor cu resurse de reactivi şi alt echipament necesar pentru efectuarea testărilor de laborator în conformitate cu cerinţele de export în UE, şi de import în RM;*
    - *Instruirea personalului pentru domeniile respective de activitate;*
    - *Elaborarea şi implementarea unui Sistem de management, conform standardului internaţional ISO 17025 şi acreditarea laboratoarelor la standardul internaţional nominalizat;*
    - *Implementarea metodelor noi de analiză conform standardelor internaţionale.*

În fine, constrângerile analizate mai sus denotă cât de variate sunt riscurile ce țin atât de adoptarea standardelor europene, cât și de ulterioara lor implementare. Procesul de integrare europeană este asociat cu adoptarea legislației în domeniul reglementărilor tehnice, dar și a corpului de standarde europene, în vederea facilitării accesului reciproc pe piața europeană și pe cea moldovenească. Chiar dacă standardele europene sunt voluntare prin definiție, transpunerea regulamentelor europene[22] (acele care conțin standarde armonizate), precum și viitorul statut de membru cu drepturi depline în CEN (care presupune obligativitatea adoptării standardelor europene), condiționează aplicarea standardelor europene de către actorii interesați. Prin urmare, mediul de afaceri ar avea nevoie de asistență în procesul de preluare și implementare a standardelor europene (atât din punct de vedere tehnic, dar și financiar). De asemenea, racordarea la standardele europene trebuie să capete un caracter indispensabil inclusiv pentru organismele de evaluare a conformității, care aplică GOST-urile în continuare.

[22] Circa 30% din standardele europene publicate de CEN au fost elaborate ca răspuns la cererile specifice ale Comisiei Europene (în baza mandatelor pentru elaborarea standardelor). Multe dintre aceste standarde sunt standard armonizate. Odată implementate aceste standarde asigură că produsele și serviciile prestate de agenții economici corespund cu cerințele legislației europene (directivelor și regulamentelor europene), fiind invocate principiul "prezumției conformității", https://www.cen.eu/you/EuropeanStandardization/Pages/default.aspx

Particularitățile legate de preluarea standardelor europene

Adoptarea standardelor europene prevede o serie de condiționalități, care generează polemici dintre adepții EN-urilor, pe de o parte, și susținătorii standardelor vechi, păstrate inclusiv din perioada sovietică (GOST-uri). Primii sunt reprezentați de autoritățile naționale care implementează politicile în domeniu și au angajamente legate de preluarea standardelor europene, dar și de agenții economici care exportă pe piața europeană și alte piețe internaționale. Potrivit experților în domeniu, printre susținătorii standardelor vechi se numără atât autorități, cât și agenți economici (inclusiv întreprinderi de stat), care privesc standardele europene prin prisma confruntării ideologice dintre Est și Vest. Acestea mai sunt văzute ca ceva impropriu din cauza costurilor ridicate de implementare, dar și ca obstacole în comerțul cu țările CSI, în mod special cu Rusia. Totodată, există tendințe în comerțul regional care implică necesitatea revizuirii percepției vizavi de standardele europene, pe de o parte, și față de GOST-uri, pe de altă parte. Astfel, pot fi evidențiate următoarele aspecte:

1. **Condiționalitatea procesului de integrare europeană.** Printre principalele contradicții care se atestă în momentul preluării standardelor europene este incompatibilitatea acestora cu standardele GOST și altele, determinată de procesul de integrare europeană. Or, Acordul cu UE spune expres că adoptarea standardelor europene este obligatorie, concomitent cu renunțarea la standardele naționale conflictuale. Prin urmare, odată cu preluarea standardelor europene, autoritatea națională responsabilă este obligată să anuleze automat GOST-urile corespunzătoare din domeniile vizate.

2. **Diferențele de natură tehnică.** Pe lângă aspectul juridic și legal al incompatibilității dintre EN-uri și GOST-urile conflictuale, care derivă din Acordul cu UE, persistă diferențe de natură tehnică. Astfel, standardele europene includ măsuri de încercare privind corespunderea unui produs cu anumite cerințe tehnice (înglobate în reglementări tehnice, încorporate la rândul lor în legislația europeană). Contrar acestora, în anumite cazuri GOST-urile pot specifica cerințe tehnice față de produse, iar în altele – măsuri de încercare pentru evaluarea corespunderii produsului cu cerințele tehnice. Așadar, EN-urile corelează cu legislația europeană, pe când, o mare parte din GOST-uri creează propriul sistem de reguli, care implică atât cerințele tehnice, cât și metodele de verificare a conformării cu acestea. Totodată, există GOST-uri recente care au adoptat standarde internaționale (ISO), dar numărul lor este redus. Totuși, e important să evidențiem faptul că multe dintre GOST-uri și-au păstrat practic specificul stabilit în perioada sovietică (*de ex: GOST 3629 din anul 1947 cu privire la produse lactate. Metode de determinare a spirtului (alcool)*), când acestea aveau caracterul unor legi, cu reglementări stricte a pieții, în condițiile unei „piețe planificate". Existența concomitentă a două categorii de standarde conflictuale, ce diferă din punct de vedere tehnic, menține condiții neuniforme de producție și creează presiuni asupra producătorilor, care trebuie să balanseze între două sisteme de standarde distincte. De asemenea, aceasta duce la apariția unor bariere tehnice în calea comerțului, fapt ce contravine Legii nr. 590 privind standardizarea, Acordului de Asociere cu UE și respectiv prevederilor Acordului privind barierele tehnice în calea comerţului al Organizaţiei Mondiale a Comerţului. Or, acestea prevăd ca țara să adopte standardele internaționale existente, înlocuind astfel standardele vechi irelevante sau contradictorii.

3. **Contradicții de ordin legal.** Transpunerea legislației europene, cu adoptarea regulamentelor și directivelor europene, inclusiv în domeniul agro-alimentar, va crea situații de colizie cu anumite GOST-uri, care enumeră cerințe tehnice față de produse. Deși, toate standardele sunt voluntare (cu excepția prevederilor din Legea 590, art. 13), acestea trebuie să corespundă deplin cu legislația în vigoare. Din acest punct de vedere, standardele europene îndeplinesc această condiție, vizând măsurile de încercare a conformității cu cerințele tehnice din legislația europeană. Fapt ce lipsește în cazul GOST-urilor, care pot stabili atât cerințele, cât și metodele de evaluare. Astfel, GOST-urile pot produce situații de incompatibilitate cu directive sau

regulamentele europene. (Vezi Tabelul nr. 2) Potrivit experților din domeniul standardizării, regulamentele prevăd caracteristici generale, în timp ce GOST-urile specifică foarte multe detalii, care pot determina apariția unor obstacole nejustificate în procesul de producție.

Tabelul 2. Exemple de GOST-uri care reglementează domenii similare ce cele din legislația europeană

DIRECTIVE/REGULAMENTE	GOST
Directiva 2001/114/CE a Consiliului din 20 decembrie 2001 privind anumite tipuri de lapte conservat, parțial integral, deshidratat și destinat consumului uman	GOST 1923 din anul 1978 cu privire la conservele de lapte, lapte condensat sterilizat în conserve. Cerințe tehnice. GOST 4771 din anul 1960 cu privire la conservele de lapte. Lapte condensat cu zahăr fără grăsime. Cerințe tehnice.
Directiva 2001/113/CE a CE privind gemurile, jeleurile și marmeladele de fructe, precum și pireul de castane îndulcit destinate alimentației umane	GOST 6442 din anul 1989 cu privire la marmeladă. Cerințe tehnice GOST 7009 din anul 1988 cu privire la gem. Cerințe tehnice generale
Regulamentul 543/2008 al Comisiei de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului 1234/2007/CE cu privire la standardele de comercializare a cărnii de pui	GOST 21784 din anul 1976 cu privire la carne de păsări (inclusiv carne de pui). Cerințe tehnice

Sursa: INS, evaluarea autorului în urma interviurilor

4. **Regulile dictate de economia de piață.** În altă ordine de idei, standardele europene sunt în proces permanent de modificare (*"industry iniatiated, market driven")* în funcție de evoluțiile de pe piață și de interesele mediului de afaceri european. Spre deosebire de acestea, multe dintre GOST-uri sunt nu doar învechite, dar și anacronice, unele datând din perioada sovietică, fapt ce împiedică modernizarea procesului de producție și îl îndepărtează de procesele tehnologice avansate propulsate de piața europeană.

5. **Tendințele în comerțul regional.** Diminuarea exporturilor spre piața CSI[23], în mod special din contul reducerii livrărilor spre Rusia, ca urmare a restricțiilor tarifare și non-tarifare (fructe, conserve și produse de carne finită), a avut un impact serios asupra producătorilor autohtoni și a demonstrat existența unei dependențe excesivă față de piața rusească. Astfel, în mod firesc, alinierea exclusivă la GOST-uri devine riscantă din punctul de vedere ala accesului la piețele de desfacere alternative, în timp ce neconformarea cu standardele europene nu permite valorificarea potențialului oferit de liberalizarea comerțului cu UE.

[23] Exporturile moldovenești către țările CSI au avut o pondere de 32,9% (în ianuarie-iunie 2013– 40,0%). Comparativ cu ianuarie-iunie 2013, exporturile către CSI s-au micşorat cu 15,2%, diminuându-se fluxurile comerciale cu Rusia cu 6,7%, http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=4479&parent=0

Standardele europene în sectorul agro-alimentar și aspecte ale comerțului extern al Republicii Moldova

La analiza piețelor regionale pe care sunt exportate produsele agro-alimentare moldovenești observăm o pondere semnificativă a pieței CSI, care la mai multe categorii de produse depășește piața europeană. Prin urmare, exporturile cu anumite produse (animale vii, carne și preparate din carne, lactate și ouă, tutun) au loc preponderent pe piețele CSI. Totodată, aceste produse lipsesc, fie au un volum nesemnificativ, în comerțul cu UE, ca urmare a sistemului european de siguranță alimentară extrem de riguros și protecționist. (Vezi Tabelul 3.)

Tabel 3. Volumul produselor agro-alimentare exportate în CSI și UE, mii dolari

UE		Produse agro-alimentare, inclusiv hrană destinată animalelor	CSI	
2012	**2013**		**2012**	**2013**
-	-	**Animale vii**	6,9	-
20,4	9,3	**Carne și preparate din carne**	21547,7	17294,8
-	0,1	**Produse lactate si oua de păsări**	4751,6	7380,2
4,2	-	**Peste, crustacee, moluște**	-	-
27803,8	53462,2	**Cereale și preparate pe baza de cereale**	7771,7	10048,7
105308,2	137498,3	**Legume și fructe**	142501,3	140561,0
31234,3	29747,5	**Zahăr, preparate pe baza de zahăr; miere**	5635,0	3170,5
2259,0	2626,3	**Cafea, ceai, cacao, condimente și înlocuitori ai acestora**	1153,6	1720,5
6977,0	5218,3	**Hrană destinată animalelor (exclusiv cereale nemăcinate)**	13417,0	3098,0
689,5	1052,4	**Produse și preparate alimentare diverse**	2413,8	1349,1
25305,9	33390,4	**Băuturi**	161238,0	164423,0
3105,5	1248,4	**Tutun brut și prelucrat**	17888,4	13486,3

Sursa: BNM

Până la introducerea embargoului asupra exporturilor de produse vegetale (fructe, conserve), luna iulie 2014, pe piața rusească exportau produse de origine vegetală 308 de întreprinderi moldovenești.[24] Pe de altă parte, numărul companiilor care exportă produse alimentare de origine animală este net inferior comparativ cu cel al exportatorilor de produselor agricole – 14 față de 308. (Tabelul 4).

Tabel 4. Numărul întreprinderilor care exportă în Rusia[25]

	Tipul de produs	Nr. de întreprinderi
1	Carne și produse din carne	8
2	Produse alimentare: produse de carne finite	2
3	Produse alimentare: lapte și produse lactate	4
4	Produse de origine vegetală	308[26]

Sursa: Rosselhoznadzor

Făcând abstracție de embargoul introdus de Rusia, constatăm că orientarea existentă a exporturilor moldovenești poate fi explicată prin prisma mai multor aspecte: caracterul tradițional al pieței CSI pentru exporturile moldovenești; familiarizarea exportatorilor moldoveni cu condițiile tehnice și legale impuse pe piețele CSI; nivelul limitat de cunoaștere și explorare a pieței europene; cerințele înalte de calitate impuse de legislația europeană și corespunderea procesului de producție cu standardele solicitate pe

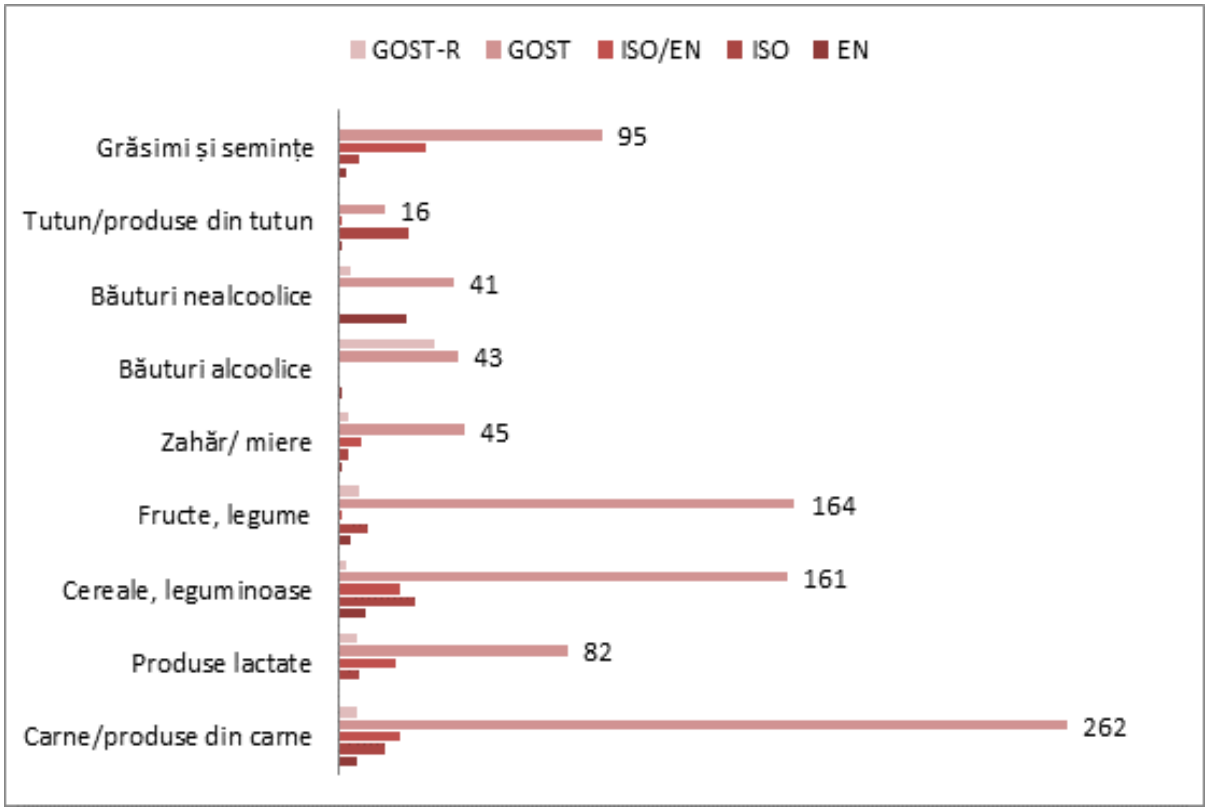
[24] Rosselhoznadzor a suplimentat lista exportatorilor producției de origine vegetală din RM în Rusia, http://maia.gov.md/libview.php?l=ro&idc=52&id=16443
[25] Rosselhoznadzor, http://www.fsvps.ru/fsvps/importExport/moldova/enterprises.html
[26] Rosselhoznadzor, http://www.fsvps.ru/fsvps-docs/ru/importExport/moldova/files/spisok.pdf

piața CSI (GOST-uri[27]). În prezent, există circa 22 000 de GOST-uri, administrate de EASC[28], care sunt folosite pentru a obține acces mai facil pe piața CSI.

Majoritatea GOST-urilor valabile în Republica Moldova au fost adoptate ca standarde naționale, practic în totalitate (circa 18 000), îndată după destrămarea URSS. De aceea, renunțarea la GOST-uri în favoarea EN-urilor reprezintă un subiect sensibil pentru agenții economici dependenți de piața CSI. Acest fapt se datorează în mod special aplicării pe larg a GOST-urilor (care se referă la metodele de încercare) de către organismele de certificare și testare din țările CSI, în particular din Rusia[29], dar și din țară. Totodată, autoritățile naționale sunt antrenate într-un proces amplu de preluare a EN-urilor, lucru care este condiționat de prevederile Acordului de Asociere, dar și integrarea graduală în comerțul internațional, unde standardele europene sunt apreciate la nivel înalt.

Dacă analizăm categoriile de produse exportate preponderent pe pieţele UE și CSI din perspectiva standardelor la care acestea se conformează, atunci vom depista că în foarte multe cazuri predomină GOST-urile, iar în unele cazuri chiar și standardele naționale rusești (GOST-R-urile)[30]. (Figurile 2, 3 și Tabelul 5).

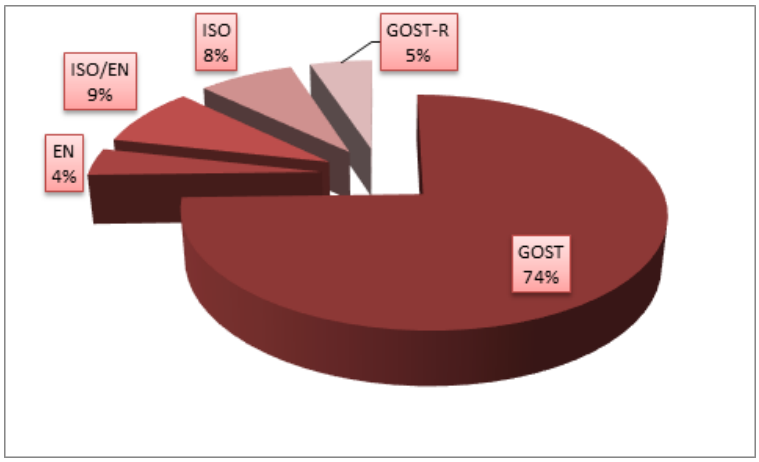
Figura 2. Standardele adoptate drept standarde naționale pe categorii de produse



Sursa: INS

[27] GOST-urile sunt standarde interstatale aplicate în țările CSI, care sunt calificate de ISO drept standarde regionale.
[28] GOST-urile sunt administrate de către Consiliul Euro-Asiatic pentru Standardizare, Metrologie şi Certificare (EASC), creat în 1992, are responsabilități în domeniul formulării şi realizării politicii coordonate în domeniul standardizării, metrologiei şi certificării. În prezent, EAS adoptă standarde internaționale (ISO GOST), dar asemenea categorie de GOST-uri este restrânsă.
[29] Deși, la aderarea la OMC (2012), cea din urmă s-a angajat să adopte standardele internaționale (ISO) cu scopul eliminării barierelor non-tarifare din calea comerțului, procesul dat este lent, iar Rusia adoptă menține în continuare GOST-urile, dar și adoptă GOST-R (standarde naționale rusești, care au caracter obligatoriu.
[30] GOST-R-urile spre deosebire de GOST sunt standarde naționale rusești, care sunt obligatorii spre certificare de către sistemul rusesc de certificare.

Figura 3 Standardele adoptate ca standarde naționale în cazul producției agro-alimentare destinate exportului



Sursa: INS

Tabelul 5. Standardele adoptate drept standarde naționale per producție exportată

		EN	ISO	ISO/EN	GOST	GOST-R
1	**Carne/produse din carne**	6	16	22	262	6
2	**Produse lactate**	0	7	20	82	6
3	**Cereale, leguminoase**	9	27	22	161	2
4	**Fructe, legume**	4	10	1	164	7
5	**Zahăr, produse din zahăr, miere**	1	3	8	45	3
6	**Băuturi alcoolice**	1	0	0	43	34
7	**Băuturi nealcoolice**	24	0	0	41	4
8	**Tutun/produse din tutun**	1	25	1	16	0
9	**Grăsimi și semințe**	2	7	31	95	0
	Total	**48**	**95**	**105**	**909**	**62**

Sursa: INS, evaluările autorului

În Tabelul nr. 5 se observă că GOST-urile[31] se folosesc intens la producția tuturor produselor agro-alimentare, în mod particular la carne (262 standarde), cereale și leguminoase (161 standarde) și fructe și legume (164 standarde). Standardele europene sunt dominante la producția de băuturi nealcoolice (24 standarde). Cu toate acestea, combinația standardelor europene și internaționale este folosită în cazul cărnii și produselor din carne (22 standarde), cereale și leguminoase (22 standarde), grăsimi de semințe (31 standarde).

La nivel regional, tendința pozitivă în domeniul preluării standardelor europene și internaționale de către Rusia (circa 10% din totalul standardelor europene)[32] ar putea fi deteriorată de abordările protecționiste, care se intensifică pe măsură ce Uniunea Economică Euroasiatică devine tot mai funcțională, dar și ca urmare a numeroaselor restricții aplicate de Rusia față de partenerii săi comerciali din UE și Europa de Est. În cazul Moldovei, măsurile de limitare a importurilor pe piața rusească au fost inițiate în contextul parafării și semnării Acordului de Asociere cu UE.

Deși, standardele GOST nu au fost folosite niciodată drept motiv pentru a exercita presiuni economice, anularea acestora în favoarea EN-urilor ar putea produce anumite reacții adverse din partea Rusiei.

[31] Până în 2007, toate standardele erau obligatorii, de aceea s-a creat situația când GOST-urile reglementau cerințele esențiale privind produsele.
[32] Din circa 34 588 de standarde naționale în vigoare în Rusia, doar circa 10% sunt europene sau internaționale (3 200).

Aceasta ar putea afecta inițiativa EASC privind preluarea standardelor europene și internaționale (circa 20% din standardele adoptate în ultimii ani), putând fi inclusiv stopată. De aceea, se impune consolidarea memorandumului din 2012[33] între EASC și organizațiile europene de standardizare cu privire la asigurarea acceptării reciproce, compatibilității şi recunoaşterii standardelor, inclusiv prin atragerea instituțiilor din cadrul UV.

Este important de menționat că, accesul pe anumite piețe externe prevede neapărat conformarea cu cerințele impuse de acestea, inclusiv în domeniul standardelor, dar aceasta nu dictează adoptarea celor din urmă drept standarde naționale. Așadar, acele companii care doresc să exporte pe piața CSI pot aplica în continuare standarde GOST, dar în contractele comerciale individuale. O dovadă în plus este prevederea GOST 1.2-2009 cu privire la sistemul interguvernamental de standardizare. Potrivit acestuia, dacă un standard interstatal (GOST) nu figurează ca și standard național, acesta poate sta la baza relațiilor comerciale cu părțile care le aplică (GOST-urile), părțile acceptând să le folosească în strictă corespundere cu contractele individuale.

[33] Memorandumul de înţelegere (MoU) CEN-CENELEC-ETSI-EASC, încheiat la Almatî, Kazahstan, la 24 mai 2012, prevede o bază pentru o colaborare mai strânsă pe diverse aspecte ale standardizării în vederea facilitării comerţul țările europene și CSI. http://www.standard.md/libview.php?l=ro&idc=303&id=984

Oportunitățile generate de standardele europene

Standardele europene rezultă din cerințele pieței europene privind siguranța și calitatea produselor, proceselor de producție și a serviciilor. În contextul implementării Acordului de Asociere cu UE, dar și a necesității orientării exporturilor spre alte piețe de desfacere ca urmare a măsurilor protecționiste (introduse de Rusia), precum și a declinului economic în regiune (din cauza situației din Ucraina), standardele europene creează o serie de oportunități pentru producătorii autohtoni, precum[34]:

1. **Integrarea în spațiul economic european.** Standardele europene facilitează colaborarea, comunicarea, sistemul de măsurare și de producție la nivelul pieții comunitare, dar și comerțul la nivel european. Astfel, prin standardele europene se asigură o interoperabilitate și compatibilitate a procesului de producție, livrare și vânzare a produselor și serviciilor. Astfel, acestea pot contribui la intensificarea legăturilor dintre mediul de afaceri autohton cu cel european. Facilitarea accesului pe piața unică a UE se datorează faptului că standardele europene sunt recunoscute de către organismele naționale a 33 de țări (statele membre ale UE, inclusiv state non-UE, precum Elveția, Norvegia, Islanda, Macedonia și Turcia). Așadar, standardele europene permit accesarea unei piețe de circa 600 mil. de consumatori (statele UE, EFTA, Macedonia și Turcia). [35]

2. **Diversificarea piețelor de desfacere.** Standardele europene sunt recunoscute pe plan internațional. De aceea, folosirea lor de către producătorii moldoveni vor permite să exporte atât spre UE, cât și spre alte piețe. În condițiile restricționării accesului pe piața rusească, ajustarea produselor autohtone la cerințele standardelor europene ar încuraja reorientarea exporturilor pe piețe de desfacere mai previzibile, cu reguli de joc clare și imixtiune politică minimă.

3. **Produse mai sigure și mai calitative.** Adoptarea standardelor europene creează beneficii atât pentru mediul de afaceri, cât și pentru consumatori. La elaborarea standardelor europene se ține cont de recomandările a 33 de organisme naționale din țările membre ale CEN și CENELEC. Totodată, la elaborarea standardelor se iau în calcul propunerile organizațiilor specializate în asigurarea sănătății și protecției consumatorilor. În aceste condiții, produsele conforme cu aceste standarde sunt sigure și calitative, or, piața europeană este considerată una din cele mai exigente piețe din lume. În concluzie, preluarea acestor standarde va duce la sporirea calității și respectiv maximizarea siguranței produselor.

4. **Conformarea cu acquis-ul comunitar.** Aplicarea standardelor europene permite conformarea cu cerințele impuse de piața europeană, creșterea competitivității produselor autohtone și respectiv un acces mai facil pe cea mai mare piață de desfacere din lume (507 milioane de consumatori europeni). Or, multe din standardele europene figurează în regulamentele tehnice ale UE („standarde armonizate”), iar aplicarea lor asigură respectarea cerințelor legislației europene, care este una din cele mai exigente din punctul de vedere al calității și siguranței.

5. **Adoptarea graduală și asistență tehnico-financiară.** Trecerea la standardele europene este preconizată de o manieră progresivă. Prin urmare, agenții economici pot planifica procesul de ajustare la condițiile noilor standarde, minimizând astfel costurile posibile. De asemenea, pentru facilitarea adoptării EN-urilor este preconizată asistență tehnică și financiară din partea UE (credite pentru modernizarea IMM-urilor oferite de BERD și BEI)[36], dar și sprijinul organizațiilor donatoare[37].

[34] Expert-Grup, Notă Analitică, Oportunitățile standardelor europene și soarta GOST-urilor, septembrie 2014.
[35] http://www.standard.md/libview.php?l=ro&idc=303&id=1241
[36] José Manuel Durão Barroso, President of the European Commission, Opening remarks at the Moldova Investment Conference, 12 June, 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-451_en.htm

[37] Donatorii Republicii Moldova s-au întrunit pentru a-și coordona asistența oferită pentru implementarea agendei DCFTA, iulie 2014, http://mec.gov.md/ro/content/donatorii-republicii-moldova-s-au-intrunit-pentru-si-coordona-asistenta-oferita-pentru

Concluzii

Până în prezent, autoritățile naționale au adoptat circa 27.700 de standarde naționale, dintre acestea 18.000 sunt standarde GOST, 7.131 – standarde europene (EN), 2.354 – standarde internaționale (ISO) și 210 standarde naționale regionale

Procesul de adoptare a standardelor europene este continuu, reieșind din angajamentele Republicii Moldova în conformitate cu Acordul de Asociere cu UE. Astfel, autoritățile urmează: (1) să adopte în mod progresiv corpul de standarde europene (EN) ca standarde naționale (inclusiv a standardelor europene armonizate); (2) concomitent cu transpunerea standardelor europene trebuie să anuleze standardele conflictuale (care se referă în mod nemijlocit la GOST-uri); (3) să îndeplinească progresiv condițiile de membru în organizațiile europene de standardizare (CEN, CENELEC, ETSI).

Printre condițiile solicitate pentru a deveni membru la organismele europene de standardizare se numără și faptul că la momentul depunerii cererii țara trebuie să aibă implementate nu mai puțin de 80% din standardele europene adoptate. Prin urmare, din cele circa 15.000 de EN-uri (CEN) existente, circa 378 dintre care în domeniul agro-alimentar, în perioada 2014-2020, autoritățile vor trebui să adopte anual circa 2500 de standarde europene, inclusiv circa 60 în domeniul agro-alimentar.

Adoptarea standardelor europene rezultă din procesul de integrare în spațiul economic european, posibil prin intermediul Acordului de Asociere cu UE. Cu toate acestea, pot fi evidențiate mai multe constrângeri ce complică preluarea standardelor europene: a) poziția reticentă a agenților economici; b) volumul standardelor europene și perioada relativ restrânsă pentru adoptarea lor; c) lipsa unor mecanisme clare de monitorizare a implementării standardelor europene.

Provocările în acest domeniu țin de discrepanțele care apar în procesul de preluare a standardelor europene, care vizează în mod special incompatibilitățile cu standardele vechi (GOST-urile). Astfel, Acordul cu UE spune expres că adoptarea standardelor europene este obligatorie, concomitent cu renunțarea la standardele naționale conflictuale. Pe lângă aspectul juridic și legal al incompatibilității dintre EN-uri și GOST-uri, care derivă din Acordul cu UE, persistă diferențe de natură tehnică. Așadar, EN-urile corelează cu legislația europeană, pe când, GOST-urile creează propriul sistem de reguli, care implică atât cerințele tehnice, cât și metodele de verificare a conformării cu acestea. În altă ordine de idei, transpunerea legislației europene, cu adoptarea regulamentelor și directivelor europene, inclusiv în domeniul agro-alimentar, poate crea situații de colizie cu anumite GOST-uri. Or, cele din urmă enumeră cerințe tehnice față de produse la fel ca și regulamentele tehnice. Mai mult ca atât, standardele europene sunt în proces permanent de modificare (*"industry iniatiated, market driven")* în funcție de evoluțiile de pe piață și de interesele mediului de afaceri european, în timp ce GOST-urile adoptate ca standarde naționale sunt învechite și deseori irelevante.

În fine, diminuarea exporturilor spre piața CSI, în mod special din contul reducerii livrărilor spre Rusia, ca urmare a restricțiilor tarifare și non-tarifare (fructe, conserve și produse de carne finită), sprijină ideea alinierii la standardele europene, cu scopul facilitării deschiderii accesului la piețe alternative, adițional la cea europeană.

În domeniul agro-alimentar, majoritatea standardelor adoptate ca standarde naționale constituie GOST-urile, în mod particular la producerea cărnii (262 standarde), producția de cereale și leguminoase (161 standarde), fructe și legume (164 standarde). Standardele europene domină la producția de băuturi nealcoolice (24 standarde). Cu toate acestea, combinația standardelor europene și celor internaționale (EN/ISO) este folosită pe larg în cazul cărnii și produselor din carne (22 standarde), cereale și leguminoase (22 standarde), grăsimi de semințe (31 standarde).

Deși, standardele GOST nu au fost folosite niciodată drept motiv pentru a exercita presiuni economice, anularea acestora în favoarea EN-urilor ar putea produce anumite reacții adverse din partea Rusiei. Aceasta ar putea afecta inițiativa organismului de standardizare CSI (EASC) privind preluarea

standardelor europene și internaționale (circa 20% din standardele adoptate în ultimii ani), putând fi inclusiv stopată. De aceea, se impune necesitatea consolidării memorandumului din 2012 între EASC și organizațiile europene de standardizare cu privire la asigurarea acceptării reciproce, compatibilității şi recunoașterii standardelor, inclusiv prin atragerea instituțiilor din cadrul UV.

În orice caz, GOST-urile trebuie văzute ca element complementar, chiar dacă vor GOST-urile conflictuale vor fi excluse din lista standardelor naționale. Or, chiar dacă un standard interstatal (GOST) nu figurează ca și standard național, acesta poate sta la baza relațiilor comerciale cu părțile care le aplică (GOST-urile), părțile acceptând să le folosească în strictă corespundere cu contractele individuale.

În concluzie, adoptarea standardelor europene creează o serie de posibilități pentru agenții economici autohtoni, dar și pentru economia națională în general, precum: i) integrare în spațiul economic european; ii) diversificarea piețelor de desfacere; (iii) oferirea unor produse mai sigure și mai calitative pentru consumatorii locali; (iv) conformarea cu aquis-ul comunitar; (v) adoptarea graduală și asistență tehnico-financiară.

Recomandări

În urma cercetării efectuate au fost formulate o serie de recomandări, care vizează eliminarea deficiențelor existente în procesul de adoptare și implementare a standardelor. Acestea au fost separate în trei compartimente, după cum urmează:

Promovarea adoptării și implementării standardelor europene:

- Crearea unei platforme pentru parteneriate de ordin public-privat, adiționale la instrumentele de finanțare oferite de UE (BERD, BEI), pentru sprijinirea financiară a întreprinderilor în particular în procesul de preluare și implementare a standardelor europene.

- Popularizarea în rândul agenților economici a posibilităților de finanțare existente și viitoare, oferite din surse europene și altele, pentru sporirea capacităților de export și pentru dezvoltarea IMM-urilor.

- Schimbarea percepției vizavi de importanța standardelor europene în rândul agenților economici, prin atragerea acestora în activitatea comitetelor tehnice la nivel național, dar și în cele europene prin intermediul participării la activitățile organismelor europene de standardizare relevante (CEN), inclusiv în sectorul agro-alimentar.

- Facilitarea unui acces sporit pentru agenții economici interesați de standardele europene, prin vizualizarea sumarelor standardelor europene, dar și aplicarea unor tarife speciale atractive cu scopul promovării achiziționării standardelor de către agenții economici.

Retragerea standardelor conflictuale:

- Elaborarea unor planuri de acțiuni ce ar viza atât aspectele legate de adoptarea standardelor europene, cât și de facilitare a procesului de renunțare la cele veche, prin asigurarea unei comunicări eficiente cu părțile interesate (agenții economici).

- Stabilirea unei perioade de tranziție pentru renunțarea la standardele vechi, ce ar include activități de informare și asistență (tehnică, dar și financiară) pentru agenții economici vizați.

- Promovarea unor alternative pentru agenții economici interesați în folosirea GOST-urilor. Așadar, GOST-urile pot fi obiectul contractelor comerciale stabilite între producătorii și exportatorii moldoveni și respectiv importatorii din CSI. Altfel vorbind, inexistența GOST-urilor printre standardele naționale nu împiedică folosirea acestora în relațiile comerciale individuale, pe baza angajamentelor contractuale.

Amendarea cadrului normativ-legal:

- Cu scopul asigurării unor comitete tehnice de standardizare reprezentative și participative, Legea nr. 590 trebuie să prevadă expres atribuții pentru organismul național de standardizare în vederea antrenării active a agenților economici atât în elaborarea standardelor naționale, cât și în procesul de înlocuire/anulare a celor vechi.

- Elaborarea unui mecanism, prevăzut expres în Legea nr. 590 sau într-un act normativ separat, ce ar permite monitorizarea procesului de implementare a standardelor europene, cu accentul pe standardele care sunt obligatorii, fie ca urmare a faptului că sunt parte a reglementărilor tehnice, sau pentru că entitățile economice s-au obligat să le respecte. Acest mecanism ar trebui să implice laboratoarele, organismele de certificare, inclusiv Agenția pentru Protecția Consumatorului.

- Amendarea Agendei de Asociere pentru 2014-2016 în vederea stabilirii numărului aproximativ de standarde europene ce trebuie adoptate anual, adițional la programele anuale de standardizare, având în vedere sectoarele care necesită adoptarea standardelor europene în mod prioritar (cum ar fi sectorul agro-industrial).