



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

КОМИССИЯ ПО ФИТОСАНИТАРНЫМ МЕРАМ

Тринадцатая сессия

Рим, 16–20 апреля 2018 года

Концептуальные трудности разработки стандартов в плане применения: международные стандарты по фитосанитарным мерам для конкретных сырьевых товаров и путей распространения

Пункт 9.3 повестки дня

Подготовлен членами Бюро КФМ при участии КП и КС

I. Вопросы для обсуждения на 13-й сессии КФМ (2018 год)

1. На заседании Комитета по стандартам (КС) в ноябре 2017 года его члены обсудили дальнейшие пути разработки международных стандартов по фитосанитарным мерам (МСФМ) для сырьевых товаров (для целей настоящего документа речь может идти также о категориях товаров); поскольку в этой области остается еще очень много вопросов, работа над МСФМ такого рода идет с трудом. В частности, необходимо определиться с тем, широкий или узкий спектр подкарантинных материалов должны охватывать такие стандарты и должны ли они включать конкретные требования в отношении конкретных вредных организмов. КС испрашивает указания 13-й сессии КФМ (2018 год) по ряду конкретных вопросов, связанных с разработкой МСФМ для сырьевых товаров.

2. Бюро обсудило вопрос о дальнейших шагах в области разработки и применения МСФМ для сырьевых товаров и путей распространения. Было отмечено, что эти вопросы и меры, необходимые для того, чтобы продвинуться по пути создания концепции, разработки и применения МСФМ для сырьевых товаров и путей распространения, содержатся в проекте Стратегической рамочной программы МККЗР на 2020–2030 годы. Идея проекта Стратегической рамочной программы МККЗР состоит в том, что к 2030 году должны быть приняты и применены

В целях сведения к минимуму воздействия процессов ФАО на окружающую среду и достижения климатической нейтральности настоящий документ напечатан в ограниченном количестве экземпляров. Просьба к делегатам и наблюдателям приносить на заседания свои экземпляры документа и не запрашивать дополнительных копий. Большинство документов к заседаниям ФАО размещено в интернете по адресу: www.fao.org

многие новые МСФМ для конкретных товаров и путей распространения. Была также выражена надежда, что в рамках поддержки применения этих МСФМ будут разработаны соответствующие диагностические протоколы и виды фитосанитарной обработки. Благодаря этим МСФМ в распоряжении национальных организаций по карантину и защите растений (НОКЗР) будут готовы фитосанитарные меры, которые они смогут применять, не прибегая к проведению собственного анализа фитосанитарного риска или двусторонним согласованиям каких-то отдельных видов фитосанитарной обработки. Это должно упростить торговлю и ускорить процесс переговоров о доступе к рынкам.

3. В целях содействия работе над МСФМ для сырьевых товаров и путей распространения в проекте Стратегической рамочной программы МККЗР предлагается:

- составить перечень приоритетных МСФМ для конкретных сырьевых товаров и путей распространения и обеспечить принятие государственных и отраслевых обязательств в поддержку их разработки;
- разработать два первых МСФМ для конкретных сырьевых товаров и путей распространения с сопутствующими диагностическими протоколами, видами фитосанитарной обработки, методами эпиднадзора и другими инструктивными материалами, и внести необходимые коррективы в процедуру разработки стандартов МККЗР и процессы, содействующие их применению;
- провести оценку важнейших факторов, необходимых НОКЗР для эффективного внедрения новых товарных МСФМ, и тех препятствий, которые необходимо преодолеть в этой связи;
- оценить выгоды для экономики, торговли, продовольственной безопасности и окружающей среды, получаемые в результате внедрения МСФМ на конкретные сырьевые товары.

4. Описание этой концепции в проекте Стратегической рамочной программы МККЗР весьма полезно, но остается еще много вопросов, которые предстоит рассмотреть, в частности:

- движущие силы и потенциальная польза создания МСФМ для конкретных сырьевых товаров и путей распространения для стран-импортеров и стран-экспортеров;
- глобальные выгоды такого подхода с точки зрения содействия безопасной торговле в условиях роста глобализации торговли;
- потенциальные последствия внедрения таких МСФМ для суверенных прав каждой стороны и других принципов Соглашения по применению санитарных и фитосанитарных мер и соответствующих МСФМ;
- оценка и применение надлежащего уровня защиты;
- адаптация технического обоснования и принципов анализа фитосанитарного риска;
- права и обязанности стран-импортеров, касающиеся применения более строгих мер по сравнению с предусмотренными в этих МСФМ.

5. МСФМ для сырьевых товаров и путей распространения будут регулировать условия международной торговли товарами. Они будут пересекаться с коммерческими (отраслевыми) интересами, представители которых, по-видимому, будут участвовать в разработке стандартов, которые могут их затронуть. Этот факт необходимо будет признать и внедрить процессы для определения и, в соответствующих случаях, учета этих интересов, а также передового опыта отрасли.

II. Введение

6. В МККЗР неоднократно обсуждался вопрос о том, что при разработке МСФМ больше внимания следует уделять *сырьевым товарам и путям распространения*, что актуально как для стран-импортеров, так и для стран-экспортеров. В 2015 году была создана Рабочая группа по

концепции стандарта на сырьевые товары, которая должна была разработать эту концепцию и составить рекомендации для КФМ относительно цели и разработки таких стандартов.

7. Конструктивный подход к разработке этих МСФМ будет способствовать достижению указанных в проекте Стратегической рамочной программы МККЗР целей, касающихся содействия развитию торговли и охраны окружающей среды. Проект Стратегической рамочной программы МККЗР предусматривает, что прогресс в области упрощения процедур торговли будет достигнут в том случае, если будут разработаны МСФМ, устанавливающие базовый уровень управления основными фитосанитарными рисками, связанными с сырьевыми товарами или путями распространения. Страны по-прежнему смогут свободно согласовывать меры в отношении вредных организмов, не охваченных базовым МСФМ для конкретных сырьевых товаров или путей распространения.

8. На 11-й сессии КФМ (2016 год) по итогам обсуждения доклада этой рабочей группы и соображений, высказанных Группой стратегического планирования (ГСП), КС и Комитетом по развитию потенциала (КРП), КФМ сочла, что тип стандарта (например, "МСФМ на сырьевые товары") указывать не следует; вместо этого лучше уделить внимание определению требований или рекомендаций по гармонизации, обеспечивающих эффективную борьбу с теми фитосанитарными рисками, на которые направлен соответствующий стандарт с учетом сферы его применения. Кроме того, КФМ полагает, что отслеживание хода работы над существующими стандартами на сырьевые товары и определение их достоинств и недостатков, а также ограничивающих факторов такого рода стандартов станет подспорьем для их разработки и применения. Это послужит основой для мероприятий, предложенных в проекте Стратегической рамочной программы МККЗР.

9. МСФМ для сырьевых товаров и путей распространения – относительно новая разработка Международной конвенции по защите растений (МККЗР). В последние годы КФМ приняла следующие МСФМ для сырьевых товаров и путей распространения:

- 1) МСФМ 15 (*"Регулирование древесного упаковочного материала в международной торговле"*);
- 2) МСФМ 33 (*"Свободный от вредных организмов материал для микроклонального размножения и миниклубни картофеля (*Solanum spp.*), предназначенные для международной торговли"*);
- 3) МСФМ 36 (*"Интегрированные меры для посадочного материала"*);
- 4) МСФМ 38 (*"Международное перемещение семян"*);
- 5) МСФМ 39 (*"Международное перемещение древесины"*);
- 6) МСФМ 40 (*"Перемещение сред выращивания с посадочным материалом в процессе международной торговли"*);
- 7) МСФМ 41 (*"Международное перемещение бывших в употреблении транспортных средств, техники и оборудования"*).

10. В настоящее время разрабатываются проекты МСФМ для международного перемещения зерна, изделий из дерева и срезанных цветов и листьев.

11. Помимо прочего, большинство этих МСФМ содержат рекомендации для НОКЗР по проведению анализа фитосанитарного риска (АФР) и организации фитосанитарных мер, согласующихся с требованиями МСФМ, в целях содействия безопасной торговле. Однако не все эти МСФМ включают конкретные требования, направленные на достижение цели, которая была определена 11-й сессией КФМ (2016 год). Так, например, было выдвинуто возражение¹ против принятия МСФМ 39 (*"Международное перемещение древесины"*), поскольку он не содержит или содержит крайне мало конкретных требований, что, по мнению некоторых ДС, является ключевым отличием МСФМ от обычного руководства по осуществлению. В то же время на

¹ <https://www.ippc.int/en/publications/80430/>

заседаниях КС и КФМ было подчеркнуто, что к широкому спектру категорий товаров конкретные требования предъявляться не будут.

12. В 2016 году в ответ на объявление Секретариата МККЗР было представлено несколько предложений по темам для МСФМ. Было предложено разработать стандарт на конкретный товар (яблоки), и КС, рассмотрев это предложение, отметил, что предлагаемая тема не позволит подготовить стандартизированные варианты борьбы с основными глобально значимыми вредителями и не ставит явным образом проблему гармонизации на глобальном уровне. Поэтому КС не рекомендовал разрабатывать стандарт на эту тему. Была предложена еще одна тема для разработки МСФМ – "фитосанитарные меры в отношении сырьевых товаров", предполагающая подготовку требований и критериев для разработки товарных МСФМ. Однако на 12-й сессии КФМ (2017 год) было высказано возражение против ее включения в Перечень тем для стандартов МККЗР. Не удалось достичь консенсуса по вопросам взаимосвязи этой темы с МСФМ 32 и МСФМ 11, классификацией товаров, а также предметом и содержанием конкретных товарных стандартов.

13. Поскольку вопрос о том, что именно должно быть прописано в МСФМ для сырьевых товаров и путей распространения, так и не был выяснен до конца, на ноябрьском заседании КС было решено отложить рассмотрение проектов двух МСФМ: проекта МСФМ "Международное перемещение срезанных цветов и листьев" (2008-005) – из-за отсутствия в нем конкретных требований в отношении управления фитосанитарным риском, а проекта МСФМ "Международное перемещение зерна" (2008-007) – из-за того, что содержащиеся в нем требования были не вполне понятны, сочтены слишком жесткими или технически неоправданными и предполагали введение новых принципов и подходов.

III. Вопросы для обсуждения на КФМ

14. КС обсудил подход к рассмотрению нынешних и будущих МСФМ для сырьевых товаров и путей распространения. В целях разработки руководящих принципов, позволяющих продвигаться вперед на основе консенсуса, КС предложил КФМ обсудить вопросы, приведенные ниже, и дать необходимые рекомендации.

1) Являются ли требования, содержащиеся в МСФМ для сырьевых товаров и путей распространения, заменой технического обоснования?

15. Может ли КФМ согласовать наличие МСФМ для сырьевых товаров и путей распространения с фитосанитарными требованиями, которые могут применяться на основании глобального многостороннего соглашения и без технического обоснования? При этом необходимо будет учитывать внутренние обязательства, предусмотренные Соглашением по применению санитарных и фитосанитарных мер и МСФМ.

16. Устраняют ли конкретные фитосанитарные требования, содержащиеся в МСФМ для сырьевых товаров и путей распространения, необходимость АФР? Должна ли страна-импортер проводить АФР только в отношении дополнительных фитосанитарных требований? С принятием МСФМ 15 был установлен минимальный стандарт в области борьбы с вредными организмами, находящимися в упаковках древесины, предназначенной для международной торговли, исходя из предположения, что любые дополнительные требования должны быть подкреплены соответствующим техническим обоснованием.

17. Для НОКЗР перечисленные выше МСФМ 33, 36, 38, 39, 40, и 41 являются руководством по проведению АФР в отношении соответствующих сырьевых товаров и согласованному применению фитосанитарных мер для этих товаров. Отвечают ли эти МСФМ ожиданиям КФМ в отношении товарных МСФМ или необходимо что-то еще? Если да, то что именно?

2) Широкой или узкой должна быть сфера применения у МСФМ для сырьевых товаров и путей распространения?

18. Насколько широким/узким должен быть, по мнению КФМ, диапазон подкарантинного материала, подпадающего под МСФМ для сырьевых товаров и путей распространения (например, "зерно" или "зерно кукурузы", "срезанные цветы" или "срезанные цветы роз")? Каковы критерии для определения сферы применения стандартов? Это имеет большое значение с точки зрения перечня вредных организмов и видов фитосанитарных мер, которые могут рассматриваться в таких МСФМ. Если выбор будет сделан в пользу более узкой сферы применения стандартов, то следует ли разрабатывать МСФМ для широкого круга подкарантинных материалов, представляющих различные категории товаров (зерно: стандарты на кукурузу, пшеницу; срезанные цветы: стандарты на розы, хризантемы; фрукты: стандарты на яблоки, апельсины, бананы и др.), или только для приоритетного перечня конкретных товаров и путей распространения?

3) Вредные организмы вообще или только карантинные вредные организмы?

19. Должны ли МСФМ для сырьевых товаров и путей распространения включать перечень соответствующих вредных организмов и связанных с ними требований? Должны ли в этих МСФМ рассматриваться вредные организмы вообще или только карантинные вредные организмы (КВО)? Если в МСФМ для сырьевых товаров и путей распространения должны быть указаны какие-либо вредные организмы, то каковы критерии включения этих вредных организмов в рассмотрение? Должны ли эти МСФМ включать общие фитосанитарные меры в отношении групп вредных организмов в целях устранения риска? Они могли бы включать соответствующие виды фитосанитарной обработки (Приложение к МСФМ 28).

20. Если в МСФМ для сырьевых товаров содержится ссылка просто на вредные организмы, а не на КВО, то попадет ли такой МСФМ в сферу действия МККЗР?

4) Должны ли МСФМ для сырьевых товаров и путей распространения включать какие-либо требования или обязательства, касающиеся стран-импортеров?

21. Должен ли МСФМ включать какие-либо требования или обязательства, касающиеся стран-импортеров? Этот вопрос возник в ходе подготовки проекта МСФМ на зерно в связи с возможностью отклонения от предполагаемого использования импортируемого зерна, вследствие чего может измениться фитосанитарный риск, связанный с этим товаром. Вопросы отклонения от предполагаемого использования не входят в сферу ответственности экспортирующих НОКЗР; следует ли включать эти требования в МСФМ? В ряде принятых МСФМ содержатся указания относительно роли и обязанностей как импортирующих, так и экспортирующих НОКЗР, поэтому прецедент, вероятно, уже существует. В каких обстоятельствах (если таковые имеются) страна-импортер может выставлять дополнительные требования к импортируемым товарам с целью устранения повышенного фитосанитарного риска, связанного с возможным отклонением от предполагаемого использования, вместо принятия мер в стране-импортере по решению проблемы предполагаемого использования? Можно ли для достижения сбалансированного подхода решить проблему отклонения от предполагаемого использования в рамках товарных МСФМ?

22. КФМ предлагается:

- 1) *принять к сведению*, что создание концепции МСФМ для конкретных сырьевых товаров и путей распространения является одной из задач, предложенных в проекте Стратегической рамочной программы МККЗР на 2020–2030 годы;
- 2) *признать* потенциальные преимущества этих МСФМ в плане предоставления НОКЗР готовых фитосанитарных мер, устраняющих необходимость проведения комплексных оценок фитосанитарного риска или согласованной на двусторонней основе

- фитосанитарной обработки против вредных организмов, в целях упрощения торговли и ускорения процесса переговоров о доступе к рынкам и содействия безопасной торговле;
- 3) *рассмотреть* запрос КС в отношении МСФМ для сырьевых товаров и путей распространения, обсудить этот вопрос и дать Комитету по стандартам четкие указания о дальнейших шагах по разработке этой концепции;
 - 4) *поручить* Бюро при содействии Секретариата составить план дальнейшей разработки этой концепции и процессов, касающихся МСФМ для сырьевых товаров и путей распространения, с учетом положений проекта Стратегической рамочной программы МККЗР;
 - 5) *поручить* Комитету по применению и развитию потенциала (КП) уполномочить СОПП дать оценку воздействия принятых МСФМ этого класса и разработать шаблон, включающий наиболее полезные элементы руководства по содействию безопасной торговле.