



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
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

R

КОМИССИЯ ПО ФИТОСАНИТАРНЫМ МЕРАМ

Четырнадцатая сессия
Рим, 1–5 апреля 2019 года
Концепция новых вредных организмов и экстренным вопросам – (проект) – роль МККЗР в связи с экстренными фитосанитарными ситуациями и новыми вредными организмами
Пункт 8.8 повестки дня
Подготовлен Бюро КФМ

I. Предназначение

1. Недавно представители Договаривающихся Сторон выразили обеспокоенность по ряду вопросов и начали обсуждать на различных форумах роль МККЗР в связи чрезвычайными фитосанитарными ситуациями и/или появлением новых вредных организмов, с которыми сталкиваются отдельные Договаривающиеся Стороны и их регионы. Комиссии по фитосанитарным мерам (КФМ) пока не приняла твердого комплексного решения по данному вопросу. В настоящем документе кратко резюмируются состоявшиеся дискуссии, приводятся предложения в отношении возможной роли Секретариата МККЗ при возникновении экстренных фитосанитарных ситуаций и/или появлении новых вредных организмов, разъясняются причины ограниченности ресурсов и полномочий Секретариата, а также уточняются роли и обязанности отдельных Договаривающихся Сторон и возможные функции региональных организаций по карантину и защите растений (РОКЗР) в пределах своих регионов и на заседаниях КФМ. Документ призван дать импульс для продолжения предметной дискуссии по данному вопросу на 14-й сессии КФМ. В нем также содержатся предложения в отношении некоторых предварительных решений, которые Договаривающиеся Стороны могли бы принять на 14-й сессии КФМ.

II. Выгоды продолжения предметной дискуссии на 14-й сессии КФМ.

2. Дальнейшая дискуссия в рамках КФМ, призванная четко определить направление работы по выявлению и устранению новых вредных организмов и экстренных фитосанитарных ситуаций, позволит:

Для ознакомления с этим документом следует воспользоваться QR-кодом на этой странице; данная инициатива ФАО имеет целью минимизировать последствия ее деятельности для окружающей среды и сделать информационную работу более экологичной. С другими документами можно ознакомиться на сайте www.fao.org.



- обеспечить разработку и применение определенных критериев и прозрачной процедуры выявления новых вредных организмов и экстренных фитосанитарных ситуаций;
- помочь четко определить роли и обязанности Секретариата МККЗР, РОККЗР и Договаривающихся Сторон в отношении устранения новых вредных организмов и экстренных фитосанитарных ситуаций;
- эффективно распределять и использовать ресурсы, включая ресурсы Секретариата МККЗР для оказания помощи и совершенствования работы по устранению новых вредных организмов и экстренных фитосанитарных ситуаций.

III. Справочная информация

3. Состоявшееся на 11-й и 12-й сессиях КФМ обсуждение новых вопросов было продолжено на заседаниях Бюро КФМ в 2016 году и на заседании Группы стратегического планирования (ГСП) также в 2016 году. Вызвавшие обеспокоенность участников 13-й сессии вопросы относительно совки (*Spodoptera frugiperda*) были рассмотрены Бюро КФМ в июне и октябре 2018 года, а также ГСП в октябре 2018 года. Одним из результатов этого обсуждения стала констатация необходимости четко определить роль КФМ и Секретариата МККЗР в контексте экстренных фитосанитарных ситуаций.

4. Участники обсуждения этих вопросов на 13-й сессии КФМ и на последующих заседаниях руководящих органов сформулировали ряд предложений и соображений в отношении того, каким образом КФМ и Секретариат МККЗР должны реагировать на экстренные ситуации и появление новых вредных организмов, каковы полномочия МККЗР в таких ситуациях, а также можно ли (следует ли) и каким образом выделять ресурсы для оказания Договаривающимся Сторонам помощи в реагировании на такие ситуации. В частности, стоялось подробное обсуждение роли Секретариата МККЗР и вопроса об использовании его ресурсов в таких ситуациях. Было также признано важным определить, какую ситуацию следует считать экстренной и какова роль Секретариата МККЗР в таких случаях.

5. В 2018 году участники заседаний, в очередной раз признав, что новые вредные организмы могут представлять существенную угрозу для продовольственной безопасности, подчеркнули, тем не менее, что в настоящее время средства Секретариата МККЗР весьма ограничены и уже распределены, и что адресное выделение средств на осуществление действий и мероприятий, связанных с вредными организмами, – это прерогатива ФАО. В этой связи участник от ГСП подчеркнул важность достижения полного понимания роли и деятельности ФАО в связи с новыми вредными организмами, а также того, каким образом прояснить и поддержать возможности взаимодополнения функций МККЗР и ФАО. Также было подчеркнута необходимость четко определить, что именно является новым вредным организмом, вызывающим беспокойство в свете МККЗР.

6. Бюро на своем заседании в октябре 2018 года постановило продолжить обсуждение в КФМ роли Секретариата МККЗР в связи с экстренными фитосанитарными ситуациями и возможности расширения деятельности МККЗР в связи с новыми вредными организмами как одной комплексной темы. Бюро также указало, что вначале ГСП, затем Бюро и, наконец, КФМ должны занять четкую позицию и принять решение относительно формата привлечения Секретариата к реагированию на экстренные ситуации. На октябрьской сессии Бюро его члены также выразили мнение, что КФМ следует учитывать как краткосрочные, так и долгосрочные аспекты экстренных фитосанитарных ситуаций и появление новых вредных организмов, обеспечив при этом, чтобы все предложения и решения были привязаны к Стратегической рамочной программе МККЗР.

7. В ходе этих дискуссий постоянно присутствовала обеспокоенность по поводу ограниченности ресурсов Секретариата МККЗР по сравнению со всеми целями и мероприятиями; кроме того, участники обсуждения признали, что этот факт необходимо учитывать при рассмотрении вопроса о том выделять ли и каким образом эти ресурсы на

финансирование мероприятий, связанных с экстренными ситуациями и новыми вредными организмами.

IV. Роли и обязанности

8. Экстренные фитосанитарные ситуации и появление новых вредных организмов не только пагубно отражаются на растительных ресурсах, продуктивности земледелия, лесном хозяйстве и продовольственной безопасности в Договаривающихся Сторонах и соответствующих регионах, но и серьезно влияют на международную торговлю растениями и растительными продуктами, произведенными на пострадавших территориях. МККЗР призвана играть важнейшую роль в облегчении безопасной торговли, что и было отмечено в проекте пересмотренной стратегической рамочной программы. Как таковые, потенциальные препятствия торговле, связанные с экстренными фитосанитарными ситуациями и появлением новых вредных организмов, является веским основанием для того, чтобы рассмотреть, какова должна быть в этой связи роль сообщества МККЗР в широком смысле слова и Секретариата МККЗР.

9. В 2018 году Бюро еще раз отметило, что Конвенция обязывает Договаривающиеся Стороны координировать свои действия и сотрудничать друг с другом с целью предотвращения распространения вредных организмов и при необходимости обмениваться соответствующей информацией^[1]. На заседании ГСП в 2018 было отмечено, что несмотря на предусмотренные в МККЗР обязательства, после того, как началось распространение совки, не последовало никаких официальных сообщений от Договаривающихся Сторон, хотя на 12-й сессии КФМ была выражена обеспокоенность по этому вопросу. Один из участников отметил необходимость извлечь уроки из ситуации с совкой, включая механизмы обмена информацией, и учитывать эти уроки при принятии решений в будущем.

10. Ранее в 2017 году Бюро предложило установить новый порядок обмена информацией в отношении новых вредных организмов: РОКЗР по согласованию с Секретариатом должны проводить ежеквартальные селекторные совещания для обсуждения вопросов, касающихся появления новых вредных организмов, принятия решения в отношении характера распространения вредных организмов (глобальное или региональное), определение возможных действий и подготовки рекомендаций для Договаривающихся Сторон.

V. О чем следует подумать

11. В Приложении I полностью или частично приводится текст некоторых статей новой редакции МККЗР, которые касаются экстренных фитосанитарных ситуаций, новых вредных организмов и возможных ответных мер. В документе о новых вредных организмах следует особо отметить комментарии в отношении координации деятельности, которая считается минимальной ответной реакцией на появление новых вредных организмов и совсем необязательно должна осуществляться под руководством Секретариата МККЗР.

12. Следует подчеркнуть, что ресурсы Секретариата МККЗР весьма ограничены и по общему мнению Договаривающихся Сторон явно недостаточны для стабильного продолжения основной деятельности. Поэтому Секретариат не располагает ресурсами, которые можно было немедленно предоставить для оказания Договаривающимся Сторонам помощи в ликвидации экстренных фитосанитарных ситуаций. Любое выделение средств на финансирование таких мероприятий будет означать задержку или прекращение основной работы.

^[1] Статьи VII и VIII Международной конвенции по карантину и защите растений.

13. На ТКС РОКЗР 2018 года в отношении новых вредных организмов были высказаны следующие мнения:

- в работе с новыми вредными организмами акцент следует делать на профилактику;
- работа по данному направлению представляет собой важную инициативу, которая может служить РОКЗР платформой для разработки и апробирования возможных решений;
- в случае констатации факта, что речь действительно идет о новых вредных организмах следует как минимум обеспечить координацию действий;
- данная тема открывает возможности для синергетического взаимодействия между РОКЗР и другими организациями, в частности с научно-исследовательскими учреждениями;
- Секретариат МККЗР и РОКЗР могут выполнять различные, но при этом взаимодополняющие функции;
- РОКЗР следует и далее обмениваться информацией о новых вредных организмах по мере продолжения дискуссии в отношении ролей различных структур;
- данную тему следует включить в повестку дня ТКС РОКЗР 2019 года.

14. Документ о новых вредных организмах, который был подготовлен для ТКС РОКЗР 2018 года, обновленный в свете комментариев участников ТКС РОКЗР, приведен в Приложении II. Прилагаемый документ о новых вредных организмах следует читать вместе с настоящим документом КФМ, поскольку он задает важный контекст для возможных определений соответствующих норм и включает соображения в отношении объема деятельности Секретариата МККЗР и РОКЗР в связи с новыми вредными организмами. В документе о новых вредных организмах следует особо отметить комментарии в отношении координации деятельности, которая считается минимальной ответной реакцией на появление новых вредных организмов и совсем необязательно должна осуществляться под руководством Секретариата МККЗР.

15. Вопрос о разработке определения "новый вредный организм" включен в программу работы Технической группы по Глоссарию (ТГГ). На своем заседании в 2018 году ТГГ разработала проект определения "новый вредный организм", который будет представлен НК. ТГГ приняла к сведению проект определения "экстренная фитосанитарная ситуация", разработанный Бюро.

VI. Мероприятия, предложения и возможные подходы

16. ГСП на своем заседании 2018 году предложила, в частности, действовать более масштабно и рассмотреть вопрос о переименовании МККЗ во "Всемирную фитосанитарную организацию" с одновременным расширением мандата МККЗР, например, путем передачи ей конкретных мероприятий по борьбе с вредными организмами, которыми в настоящее время занимается ФАО, и, конечно же с привлечением необходимых ресурсов. Однако было признано, что это стало весьма существенным изменением функции и роли МККЗР, и что МККЗР в ее нынешнем виде не предусматривает конкретные мероприятия по борьбе с вредными организмами. Поэтому такое предложение требует дополнительного обсуждения, анализа и рассмотрения. Было отмечено, что если возникнет желание продолжить рассмотрение этого вопроса, то идеальным форумом для этого может послужить сессия КФМ на уровне министров, которую планируется провести в 2020 году в связи с Международным годом охраны здоровья растений.

17. В 2018 году Бюро напомнило, что вопрос о новых вредных организмах и действиях МККЗР обсуждался Бюро в 2017 году и что ТКС РОКЗР было поручено разработать процедуру новых вредных организмов и порядок согласованных ответных действий. Эта работа еще не завершена: предполагается определить, что следует считать новым вредным, борьба с которым может потребовать действий глобального масштаба. Следует также отметить, что Техническое

консультативное совещание РОКЗР недавно включило тему "новые вредные организмы" в качестве постоянного вопроса в повестку дня своих ежегодных сессий.

18. Конкретно, в связи совкой после 13-й сессии стало ясно, что другие структуры ФАО хорошо осведомлены об этой проблеме и уже мобилизовали ресурсы для оказания содействия в осуществлении мер регионального характера. Один из членов Бюро указал, что Секретариат МККЗР должен выяснить, какие еще подразделения ФАО занимаются экстренными ситуациями, которые могут беспокоить Договаривающиеся Стороны, но которые могут и попадать в полном объеме в сферу применения МККЗР, обеспечив, чтобы Договаривающиеся Стороны получили полную информацию о ресурсах и деятельности ФАО.

19. Бюро посчитало, что в связи с обсуждавшейся на 13-й сессии КФМ ситуацией с совкой Секретариат не располагает средствами, позволяющими оперативно отреагировать на обеспокоенность, высказанную Договаривающимися Сторонами, и что Договаривающиеся Стороны должны на раннем этапе уведомлять о таких ситуациях, как это предусмотрено Конвенцией. В этой связи Бюро посчитало, что добавление вопросов "экстренные ситуации" и "новые вредные организмы" в повестку дня КФМ в качестве постоянных было полезным и важным.

20. В связи с возможностью привлечения Секретариата к экстренным ситуациям и к ситуациям, связанным с появлением новых вредных организмов, а также в связи с использованием на эти цели каких-либо ресурсов Секретариата, Бюро указало, что оно должно участвовать в принятии любых решений, которые требуют перераспределения средств или изменение приоритета мероприятий, которые могут быть предложены в связи с экстренной ситуацией. В таких ситуациях можно провести специальное заседание Бюро (очное или виртуальное, в зависимости от характера ситуации), с тем чтобы обеспечить надлежащее использование времени или денег.

21. В связи с международной торговлей следует отметить, что в настоящее время ВТО осуществляет проект по оценке влияния стихийных бедствий на торговлю. Общая цель этого проекта – понять воздействие геофизических и метеорологических явлений на торговлю, а также те торговые вопросы, которые могут отразиться на мерах по ликвидации последствий стихийных бедствий, восстановлению и повышению устойчивости к бедствиям (включая профилактику рисков). Признаны в качестве таковых фитосанитарные риски, которые могут возникать при поставке в рамках гуманитарной помощи товаров и посадочного материала. В рамках проекта рассматриваются также ограничения на экспорт растений и растительной продукции из стран, пострадавших от стихийных бедствий. В зависимости от выводов и результатов проекта ВТО, а также от позиции КФМ, может оказаться целесообразным продолжить сотрудничество с ВТО с целью более детального обсуждения вопросов, связанных с экстренными фитосанитарными ситуациями и появлением новых вредных организмов, а также с усилением роли МККЗР в решении этих вопросов.

22. В связи этой темой в рамках Совместного конкурса тем 2018 года Целевая группа предложила разработать рекомендацию КФМ по вопросу управления фитосанитарными рисками, связанными с оказанием помощи при стихийных бедствиях.

23. Для дальнейшего обсуждения этой темы важно четко определиться с терминологией. На заседании ГСП 2018 года также было отмечено, что необходимо точно определить соответствующие термины, и что уже сам процесс разработки определений может прояснить роль МККЗР в связи с экстремальными фитосанитарными ситуациями и появлением новых вредных организмов, а также обеспечить, чтобы любые принимаемые в такой ситуации решения были ясными и целенаправленными. В этой связи Бюро в 2016 году рекомендовало разработать для глоссария определение "экстренной фитосанитарной ситуации", однако тогда эта рекомендация не получила дальнейшего развития. После обсуждения на 13-й сессии КФМ Комитет по стандартам добавил в программу работы ТГГ подготовку определения термина

"новый вредный организм". На своем заседании в 2018 году ТГГ разработала проект определения "новый вредный организм", который будет представлен НК.

VII. Ключевые вопросы для обсуждения на 14-й сессии КФМ

24. Учитывая предыдущие заседания КФМ, Бюро, ТКС РОКЗР и Группы стратегического планирования на 14-й сессии КФМ представляется полезным обсудить следующие вопросы:

- какого рода экстремальные ситуации могут оправдывать рассмотрение вопроса об использовании или перераспределении ресурсов Секретариата МККЗР? В каких пределах возможно ассигнование ресурсов? В этой связи ранее уже выдвигались предложения ограничить использование ресурсов Секретариата следующими направлениями:
 - мандат Конвенции и мероприятия, проводимые с учетом имеющихся финансовых и кадровых возможностей Секретариата;
 - поддержка или решение проблем, связанных с осуществлением определенного мероприятия и функционированием системы, за которые отвечает Секретариат МККЗР, при возникновении неожиданных сбоев, которые могли негативно отразиться на программе работы МККЗР;
 - экстренная фитосанитарная ситуация или появление новых вредных организмов, которые могут причинить ущерб растительным ресурсам Договаривающихся Сторон или создать угрозу для территории всей страны или региона, когда Секретариат МККЗР мог бы способствовать обмену информацией или взять на себя координацию действий; и/или
 - разработка и внедрение новой системы, связанной с экстренными региональными фитосанитарными ситуациями, за которую с согласия КФМ отвечал бы Секретариат МККЗР.
- Должен ли Секретариат в таких экстренных ситуациях созывать специальное заседание Бюро для обсуждения и, при необходимости, утверждения перераспределения ресурсов и/или изменение степени приоритетности мероприятий Секретариата с учетом необходимости реагирования на такие ситуации? Какую модель управления следует применять в случае отрицательного ответа на предыдущий вопрос?
- Следует ли вообще рассматривать на предмет перераспределения средств или изменения степени приоритетности мероприятий ситуации, которые явно превышают ресурсные возможности Секретариата и выходят за рамки его полномочий?
- Можно ли рассматривать подходы, не предполагающие задействование Секретариата, или подходы, основанные на сотрудничестве? Не будет ли более эффективным, если руководить совместными действиями по оказанию помощи регионам в экстренных фитосанитарных ситуациях или при появлении новых вредных организмов, или участвовать в таких действиях будут РОКЗР? (В этой связи просьба принять к сведению соответствующие положения Статьи IX Конвенции и прилагаемый документ заседания ТКС РОКЗР 2018 года.)
- Каковы возможности расширения сотрудничества с другими международными организациями, такими как ФАО и ВТО?

VIII. Рекомендуемые решения 14-й сессии КФМ

25. С учетом любых возможных проектов решений, которые могут стать результатом дискуссий на пленарных заседаниях, КФМ предлагается принять следующие предварительные решения по совершенствованию обмена информацией в связи новыми вредными организмами, способствуя тем самым выполнению требований Статьи IX Конвенции:

- 1) *поручить* Секретариату МККЗР связаться с подразделениями ФАО, отвечающими за экстренные фитосанитарные ситуации и за новые вредные организмы, с тем чтобы уточнить, какого рода поддержка и в каком объеме оказывается Договаривающимся Сторонам;
- 2) *одобрить* предложение включить в повестку дня КФМ в качестве постоянного пункта вопрос об информировании о появлении новых вредных организмов;
- 3) *уточнить* при этом, что выступающие с сообщениями и заявлениями в рамках данного постоянного пункта повестки дня КФМ должны:
 - ориентироваться на очаги распространения вредных организмов, которые носят региональный характер или могут иметь последствия для всего региона;
 - определять характер причиненного или предполагаемого ущерба, подвергаемые опасности ресурсы растений, оказавшиеся под угрозой территории, а также иные возможные фитосанитарные, экономические и экологические последствия;
 - описывать принятые меры, если они были, и результаты предпринятых усилий;
 - указывать, если это известно, роль, которую ФАО и любые другие международные организации играют или намерены играть в связи с появлением данного очага;
 - точно указывать, какую роль могут сыграть ФАО, Секретариат МККЗР и РОКЗР в плане оказания Договаривающимся Сторонам помощи в ликвидации данного очага.
- 4) *отметить*, что Договаривающиеся Стороны могут предоставлять целевые внебюджетные средства через многосторонний донорский фонд для финансирования деятельности Секретариата, осуществляемой в соответствии с данным постоянным пунктом повестки дня.

ANNEX I: Articles in the IPPC's New Revised Text relating to plant health emergencies, emerging pests, and prospective responses to them:

ARTICLE IV General provisions relating to the organizational arrangements for national plant protection

- 2 The responsibilities of an official national plant protection organization shall include the following:
 - b) the surveillance of growing plants, including both areas under cultivation (inter alia fields, plantations, nurseries, gardens, greenhouses and laboratories) and wild flora, and of plants and plant products in storage or in transportation, particularly with the object of reporting the occurrence, outbreak and spread of pests, and of controlling those pests, including the reporting referred to under Article VIII paragraph 1(a);

ARTICLE VII Requirements in relation to imports

6. Nothing in this Article shall prevent any contracting party from taking appropriate emergency action on the detection of a pest posing a potential threat to its territories or the report of such a detection. Any such action shall be evaluated as soon as possible to ensure that its continuance is justified. The action taken shall be immediately reported to contracting parties concerned, the Secretary, and any regional plant protection organization of which the contracting party is a member.

ARTICLE VIII International cooperation

1. The contracting parties shall cooperate with one another to the fullest practicable extent in achieving the aims of this Convention, and shall in particular:
 - a) cooperate in the exchange of information on plant pests, particularly the reporting of the occurrence, outbreak or spread of pests that may be of immediate or potential danger, in accordance with such procedures as may be established by the Commission;
 - b) participate, in so far as is practicable, in any special campaigns for combatting pests that may seriously threaten crop production and need international action to meet the emergencies; and
 - c) cooperate, to the extent practicable, in providing technical and biological information necessary for pest risk analysis.
2. Each contracting party shall designate a contact point for the exchange of information connected with the implementation of this Convention

ARTICLE IX Regional plant protection organizations

2. The regional plant protection organizations shall function as the coordinating bodies in the areas covered, shall participate in various activities to achieve the objectives of this Convention and, where appropriate, shall gather and disseminate information.
3. The regional plant protection organizations shall cooperate with the Secretary in achieving the objectives of the Convention and, where appropriate, cooperate with the Secretary and the Commission in developing international standards.
4. The Secretary will convene regular Technical Consultations of representatives of regional plant protection organizations to:
 - b) encourage inter-regional cooperation in promoting harmonized phytosanitary measures for controlling pests and in preventing their spread and/or introduction.

ARTICLE XI Commission on Phytosanitary Measures

1. Contracting parties agree to establish the Commission on Phytosanitary Measures within the framework of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO).
2. The functions of the Commission shall be to promote the full implementation of the objectives of the Convention and, in particular, to:
 - a) review the state of plant protection in the world and the need for action to control the international spread of pests and their introduction into endangered areas;

ARTICLE XX Technical assistance

The contracting parties agree to promote the provision of technical assistance to contracting parties, especially those that are developing contracting parties, either bilaterally or through the appropriate international organizations, with the objective of facilitating the implementation of this Convention

ANNEX II: Emerging pests: paper prepared by the Director General of the European and Mediterranean Plant Protection Organisation and amended following 2018 TC-RPPO meeting

1. Summary

[1] There is a gap between ambitions for a world plant health organisation and the current reality of small teams working with limited resources to develop and implement international and regional standards for phytosanitary measures. The questions around emerging pests - what they are and who should be doing what about them - must be answered at a global level if we are to decide whether and how to fill that gap. This paper will suggest that:

- The CPM Bureau has previously proposed useful criteria for defining emerging pests but the interaction between these criteria needs to be further discussed to see if it is possible to identify a limited list of a few ‘priority emerging pests’ at global level;
- A pest may be an emerging pest independently of whether, where and how it is regulated;
- The remit of the IPPC, and most RPPOs and NPPOs, extends beyond regulated pests and in principle may include emerging pests which are not regulated;
- In the absence of substantial additional resources, if those bodies take responsibility for emerging pests they risk spreading their efforts too thinly and being able to do nothing well;
- Not all emerging pests can have the same priority for co-ordinated action at global or regional level
- Even with limited resources, a process analogous to a simple form of Pest Risk Analysis could be used to identify ‘priority emerging pests’, and suggest appropriate risk management actions, responsible partners for those actions and potential coordinators.
- Expert judgement will remain an important part of deciding whether a pest is likely to become an increasing problem and whether co-ordinated action against it (globally or regionally) is required.

2. Background

[2] The terms ‘emerging pest’, ‘emerging risk’ and ‘emerging pest risk’ are being used increasingly in the IPPC community. However there is no agreed-upon definition, nor a common understanding of the role with regard to such pests of the IPPC, RPPOs and NPPOs. At the 29th (2017) TC, it was agreed that NAPPO (on behalf of all RPPOs) would prepare a request to the TPG for developing a definition of ‘emerging pest’ and that RPPOs would share at the 30th TC their thoughts and experience on methods which might be used to assess whether organisms qualify as emerging pests. The IPPC Secretariat asked for a paper to be developed on the issue of emerging pests for discussion at the SPG in October 2018. The concept of ‘emerging pest risks’ also appears in the draft IPPC Strategic Framework for 2020-2030, which will be discussed at the same meeting.

3. Definitions

[3] The TPG has been asked to consider developing a definition for ‘emerging pest’ for inclusion in the Glossary of Phytosanitary Terms. Some points can be made even before there is an agreed definition.

[4] ‘Emerging’ is an inherently temporary status and logically cannot continue indefinitely. However, a pest may ‘emerge’ in a region long after it has finished ‘emerging’ in another region and has become a routine problem managed by routine controls. For example when EPPO was developing recommendations for Japanese beetle (*Popillia japonica*) to address a recent outbreak in Europe, reference was made to experience in North America nearly a hundred years previously. So, an organism may be an ‘emerging pest’ nationally, regionally or globally.

- [5] Another important point is that an emerging pest may or may not qualify as a regulated pest. The criteria are independent and have a different conceptual basis. It would therefore be possible to propose and populate a matrix as follows, with some organisms in each of the six cells:

	Quarantine Pest	RNQP	Not QP or RNQP
Emerging Pest			
Not Emerging Pest			

- [6] This could be done for any geographical area, except that in principle an organism is unlikely to be a quarantine pest in its area of origin.

- [7] In developing a paper for the 27th TC, EPPO and NAPPO concluded that the linked term ‘priority pests’ is only meaningful in relation to the resources for which such a pest has priority. Without resources there is no point in priorities. The combined term ‘priority emerging pests’ has been introduced in this paper.

- [8] The concept of ‘emerging risks’ is broader than emerging pests, and relevant in many disciplines. The European Food Safety Agency defines an ‘emerging risk’ to human, animal and/or plant health as ‘a risk resulting:

- (i) from a newly identified hazard to which significant exposure may occur or
- (ii) from an unexpected new or increased significant exposure or susceptibility to a known hazard’.

- [9] Adapting that definition to the plant health sector, EFSA have defined an ‘emerging plant health risk’ as ‘a risk resulting:

- (i) from a newly identified plant pest for which a significant probability of introduction and/or spread may occur, or
- (ii) from an unexpected new or increased significant probability of introduction and/or spread of an already known plant pest (e.g. a new or a modified pathway of introduction, a change in agriculture or forestry practice, a change in pest/disease management or the cultivation of a new crop), or
- (iii) from a new or an increased susceptibility of the host plants to a known plant pest’.

(Pautasso et al. 2015)

- [10] Thus an ‘emerging risk’ to plant health might arise from an emerging pest, a new pathway, a newly created vulnerability such as widespread planting of a susceptible cultivar, withdrawal/loss of an effective control method, or development of increased pest resistance to a control method.

4. Remit

[11] The 1951 text of the IPPC included:

Article VII INTERNATIONAL CO-OPERATION

...

a) Each contracting Government agrees to co-operate with FAO in the establishment of a world reporting service on plant diseases and pests, making full use of the facilities and services of existing organizations for this purpose, and, when this is established, to furnish to FAO periodically the following information: (i) reports on the occurrence, outbreak and spread of economically important pests and diseases of plants and plant products which may be of immediate or potential danger; (ii) information on means found to be effective in controlling the pests and diseases of plants and plant products. b) Each contracting Government shall, as far as is practicable, participate in any special campaigns for combating *particular destructive pests or diseases which may seriously threaten crop production and need international action to meet the emergencies*. (emphasis is mine here and in other extracts below)

[12] Even in 1951 the IPPC scope mentioned a ‘particular reference to pests and diseases of importance to international trade’. However changes to the IPPC in 1997, consequent on the WTO SPS Agreement, shifted the focus still further on to technical justification at a national level for phytosanitary measures applied to trade pathways. This change coincided with the allocation for the first time of significant resources to the IPPC. The 1997 IPPC still included a broader ambition to secure ‘common and effective action to prevent the spread and introduction of pests of plants and plant products, *and to promote appropriate measures for their control*’, but the IPPC Secretariat has never been resourced to fulfil that ambition.

[13] The IPPC Strategic Framework for 2012-2019 included the following paragraph:

A core contribution of the IPPC to managing these global challenges is developing and maintaining an effective and credible forum where plant protection officials can communicate, debate, and cooperate in joint actions and measures to address long term and *newly emerging global plant health issues*.

[14] On the other hand, the IPPC Secretariat Enhancement Evaluation in 2015 reported the views of the OIE (the World Organisation for Animal Health) as follows:

202. IPPC actively sought input from Codex and OIE for improving the standard setting process by involving them in the Focus Group on Improving the IPPC Standard Setting Process (July, 2011). Although OIE admires the very thorough and solid process of standard setting in IPPC, they also think it is quite rigid and time consuming, making it very difficult to quickly agree to *a harmonized response addressing an emerging plant health risk* and rapidly including latest scientific insights in the approved standards.

[15] Turning to the regional level, each RPPO has a different remit according to its constitution, but it is clear from discussions in the TC that these go well beyond assisting member countries with setting and implementing trade related measures. All RPPOs do some scanning of the horizon for new and emerging risks. EPPO’s activities in this respect, as just one example, are described in Pautasso et al. (2015). EPPO has maintained an ‘Alert List’ since 1999 to draw the attention of EPPO member countries to certain pests possibly presenting a risk to them and to achieve early warning. Organisms can be entered rapidly onto this list following analysis of new information by the Information Officer. The list is also used by EPPO to select candidates which may be submitted to a full Pest Risk Analysis (PRA). The current version of the EPPO ‘Alert List’ is at

https://www.eppo.int/ACTIVITIES/quarantine_activities.

- [16] Within the EPPO region, at about the same time as the changes to the IPPC, phytosanitary services in EU countries were adapting to the introduction of the EU Single Market. This led to a different approach to risk management with less emphasis on national PRAs and measures at borders between EU countries and more on a regionally co-ordinated management of emerging plant health risks, in many cases on the basis of EPPO PRAs and Standards. Such regional co-ordination can address all pathways, not just international trade. For example, natural spread can be restricted through containment measures in buffer zones and suppression in adjoining infested areas.
- [17] Other RPPOs, for example NAPPO, also work on co-ordinated approaches to emerging pests, such as contingency planning, factsheets, information exchange, surveillance plans, research co-ordination and workshops. Presentations from the 2017 TC with RPPO lists of emerging pests and related activities are available at <https://www.ippc.int/en/core-activities/external-cooperation/partners/technical-consultation-among-rppos/2017-29th-tc-among-rppos-1/>. *Fusarium oxysporum* Tropical Race 4 was mentioned by seven of the ten RPPOs as an emerging risk. *Huanglongbing* and *Tuta absoluta* were both mentioned by three RPPOs, *Cassava mosaic virus*, *Khapra beetle*, *banana bunchy top* and *Xylella fastidiosa* by two.

5. Resources

- [18] The CPM Bureau meeting, in June 2017, recorded that:

... in general IPPC focuses on quarantine pests and is seen as mainly standard setting organization while dealing with emerging issues or pests as a new role for IPPC would require major time investment and funding. Taking that into account, the Bureau agreed that *RPPOs should be given a major role in identifying emerging issues* from information solicited in their region, which should be coordinated at the TC-RPPOs level and then reported after their selection and prioritization to the CPM.

The Bureau decided that a new arrangement for processing emerging issues would be that RPPOs have a quarterly conference coordinated by the IPPC Secretariat to discuss emerging issues and decide if they are global or regional in nature, and to identify possible (individual or coordinated) actions and recommendations to contracting parties (establishment of surveillance, sharing of PRAs, etc.). The Secretariat will engage with the TC Chair and discuss these proposed arrangements for discussion by the SPG and TC-RPPOs at the end of October for decision at the CPM 13 (2018).

- [19] It is not clear in the first sentence of this extract whether the ‘focus’ refers to the IPPC as a document, or to the IPPC governance through which contracting parties have agreed (for good reasons) to focus resources on this aspect of the IPPC remit, partly by adopting a narrower interpretation of the term ‘phytosanitary measure’ than in Article II of the IPPC.
- [20] The RPPOs are willing within their respective remits to help identify and address the risks from emerging pests, but ‘giving [them] a major role’ does not solve the resource problem, which is a constraint also at RPPO level. The idea of some form of quarterly contact to pick up emerging pest risks is sound but requires central resourcing to drive the process, and some clarity as to how RPPOs identify emerging pest risks and how the network of IPPC, RPPOs, NPPOs and others can then respond.

6. Criteria and Assessment

[21] The Bureau meeting in June 2017 suggested that pests that:

- had made a continental jump
- have a wide host range and where hosts are widely distributed
- have large potential for damage and economic loss across continents
- [show] evidence of a shift in the risk
- have an impact on natural environment as well as on production
- have an ability for crop destruction and the ability to eliminate entire production areas.

[22] could qualify as emerging pests. The examples they proposed were *Tuta absoluta* and pine wood nematode (*Bursaphelenchus xylophilus*). It is not clear from the Bureau report how the different criteria were intended to interact. If all criteria must be met then few if any organisms would qualify. If only one of the criteria has to be satisfied there could be several hundred candidates. A decision tree or scoring matrix is needed to apply the criteria in practice to produce a manageable list of a few emerging pests at global level. The scheme on the following page is intended as an example of the sort of approach which might be tried. It is intended to supplement and support rather than to replace expert judgements on which pests are likely to pose most risk globally or regionally, and which pests might have priority for co-ordinated action against them at global or regional level. The 30th TC-RPPOs agreed that RPPOs would prepare to test this scheme with possible candidate pests at the 31st TC, but would meanwhile continue to share information on emerging pests and risks.

[23] Factors other than those identified by the Bureau could be incorporated. For example, for an organism to be a globally emerging pest, it might be considered a requirement that it poses a threat to at least two continents. At the 30th TC RPPOs it was agreed that social factors should be considered alongside economic and environmental (citing the example of the impact of *Xylella fastidiosa* in communities with a long tradition of olive cultivation). It was also agreed that a slightly adapted version might be used for assessment of emerging pests at regional level, but that because of wide variations in land area and population the threshold figures would be different for each region.

[24] A pest may be identified as a possible ‘emerging pest’ at regional or global level, for example through an RPPO Alert List. Relevant evidence may come from official reports of geographical spread or changing impact, scientific literature or press reports, or from sentinel plant networks, for example.

[25] Once identified as an ‘emerging pest’ it could be subjected to an analysis to confirm (or not) whether it is a ‘priority emerging pest’ by assessing its risks relative to other ‘emerging pests’ and to identify potential risk management options. This would not be ‘Pest Risk Analysis’ in the narrow sense of the agreed interpretation in ISPM5, but could use some of the questions posed and information gathered in the course of a PRA carried out according to ISPM11. There is a hint of this broader approach in ISPM2 which refers to ‘- hazards identified outside the scope of the IPPC and to be communicated to other authorities.’ Like a pest-specific PRA, it would be at the taxonomic level of species but could be at a higher or lower taxonomic level if justified. The process would have to be fit for purpose and proportionate to the amount of resources available against priority emerging pests.

[26] Some of the key features and sometimes differences from PRA would be:

- The analysis would be carried out at global or regional level
- The analysis would specifically compare risks to enable prioritisation between pests
- Risk management would cover not only possible phytosanitary measures (in the narrow sense) but also needs for:

- Research
- Guidance
- Communications materials
- Accessible and effective control methods
- Biological control options
- Plant breeding responses
- The analysis would identify potential partners and stakeholders for co-ordinated action against the pest and a potential co-ordinating body
- The analysis would be subject to some form of consultation

7. Co-ordination

[27] The minimum response to a priority emerging pest would be to co-ordinate the action being taken against it by different bodies and stakeholders. If there are no resources to do the co-ordination, or no resources to carry out actions to be co-ordinated, there is no point in identifying priority emerging pests. Co-ordination of action against a priority emerging pest would not necessarily be done by the IPPC Secretariat, though the IPPC Secretariat and relevant RPPOs should be involved in the network to ensure that phytosanitary aspects (in the narrow sense) are taken fully into account.

[28] Others who might carry out co-ordination could include:

- RPPOs
- NPPOs
- FAO Divisions or Regions
- CABI
- CGIAR associated institutes
- Charitable foundations
- Grower and commodity organisations

[29] Participation in the co-ordinated action could be open, with appropriate safeguards against conflicts of interest, to:

- Plant breeding companies
- Crop protection companies
- Biological control manufacturers
- Academic researchers

[30] Many of the existing mechanisms for supporting national action against regulated pests could also be relevant against priority emerging pests, for example datasheets, diagnostic protocols, workshops for sharing experience, standards for testing efficacy of controls. So although resources would be required to carry out any of these actions, it would not always be necessary to establish new mechanisms.

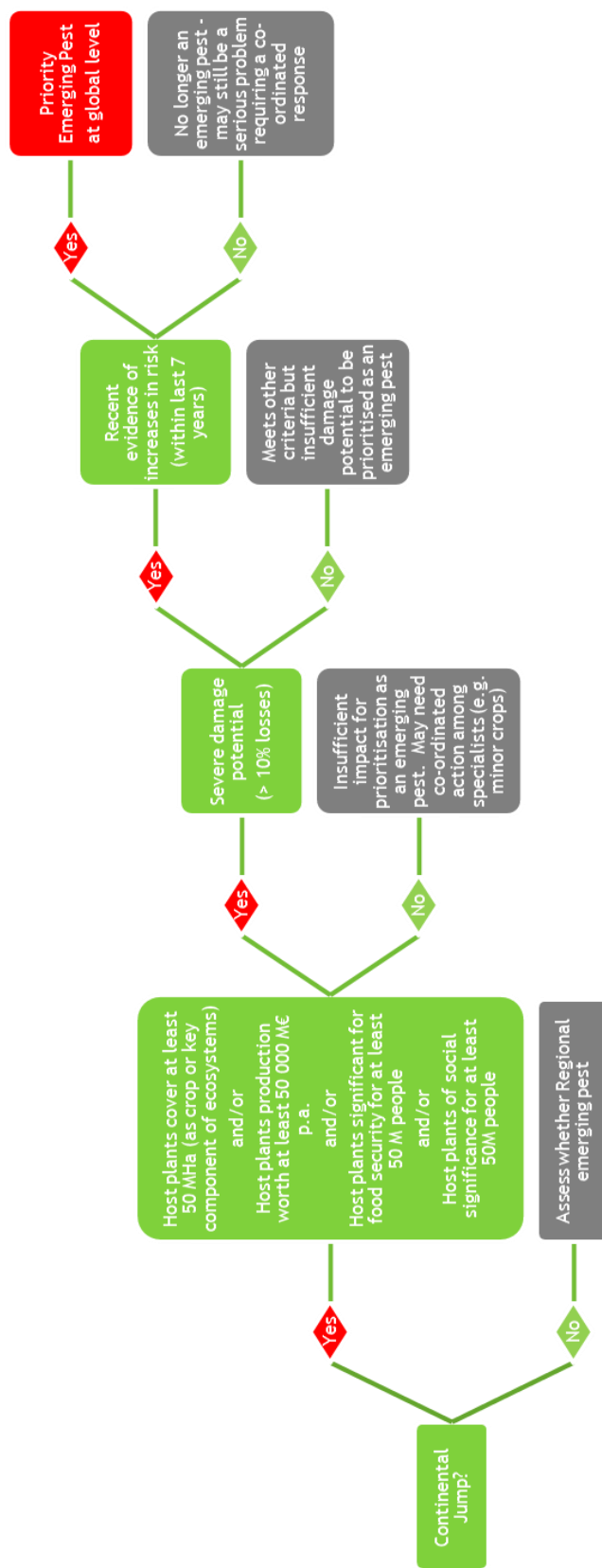
8. Conclusions

[31] It is only useful to identify emerging pests if resources are available to co-ordinate action against them globally or regionally. Pest risk analysis (in the ordinary sense of the words) could be used to assess risks and identify possible risk management options against emerging pests. Any proposed scheme for doing this could be tested against benefits which it might have achieved had it been in place to address recently emerged pests (which are still emerging in some regions) such as *Tuta absoluta*, *Halyomorpha halys*,

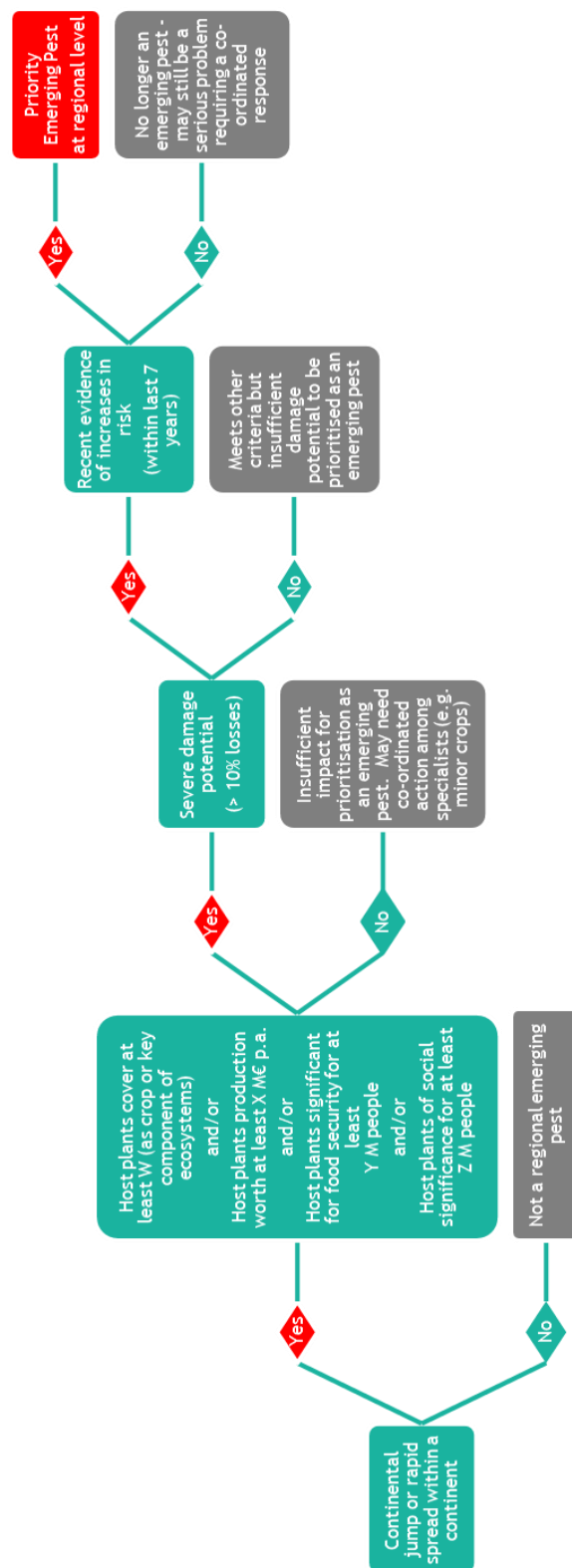
Drosophila suzukii and *Spodoptera frugiperda*. Before considering any more complex scheme of analysis for this purpose a simple decision tree has been elaborated based on the criteria identified by the Bureau. This will be tested on candidate organisms by RPPOs during the 31st TC-RPPOs.

9. Reference

Pautasso M, Petter F, Rortais A and Roy A-S (2015) Emerging risks to plant health: a European perspective
CAB Reviews 2015 10, No. 021.



A possible Decision Tree for a global "priority emerging pest"



A possible Decision Tree for a regional "priority emerging pest"