

ЧАСТНЫЕ СТАНДАРТЫ И КОМИТЕТ ВТО ПО САНИТАРНЫМ И ФИТОСАНИТАРНЫМ МЕРАМ

Кристиане Вольф

Советник, Сельскохозяйственный и продуктовый отдел¹

Оригинал на английском языке

Резюме: С июня 2005 года Комитетом по СФС мерам дискутируются частные стандарты. Дискуссии были проведены по 3-м направлениям:

- *Рыночный доступ:* Некоторые Члены считают, что стандарты, разработанные частным сектором смогут улучшить качество продуктов поставщиков и получить доступ к рынкам высокого уровня. Другие Члены утверждают, что частные стандарты могут быть более ограничивающими /напр. требующими более низких уровней пестицидных остатков/ и более предписывающими /напр. принимающими только один метод получения желанного результата безопасности продукта/ по сравнению с официальными требованиями к импорту и, таким образом, препятствующими рыночному доступу.
- *Развитие:* Многие Члены выразили беспокойство, что затраты на достижение соответствия частным стандартам и дополнительные затраты на сертификацию для различных производителей могут быть проблемой – и особенно для производителей розничных товаров, в частности, /но не единственно/ в развивающихся странах.
- *Закон ВТО:* Некоторые Члены считают, что разработка стандартов для покупаемых ими продуктов является деятельностью только законного частного сектора, куда правительству не нужно вмешиваться; другие настаивают, что Соглашение по СФС переносит ответственность на правительства стран-импортёров за стандарты, включенные только в данном Соглашении и установленные их частными секторами. Последние настаивают, что эти стандарты не отвечают таким требованиям ВТО, как транспарентность и научная обоснованность санитарных и фитосанитарных мер /в основном, безопасность пищевых продуктов/, а по отношению здравоохранения они являются в большей степени ограничивающими торговлю.

Ключевые слова: Всемирная Торговая Организация – ВТО – Комитет СФС – Соглашение СФС – частная норма – международная торговля животными и животноводческой продукцией

¹ Christiane Wolff, Counsellor, Agriculture and Commodities Division, World Trade Organization, 154 Rue de Lausanne, 1211 Genève 21, Швейцария.

Мнение, выраженное в этой презентации – представляет только мнение автора и не обязательно совпадает с мнением Всемирной торговой организации или её Членов.

1. Вступление: дискуссия о частных стандартах в Комитете по СФС

На совещаниях Комитета СФС¹, Членам ВТО² предоставляется возможность обсудить специфические торговые проблемы – например, если они считают, что СФС меры другого государства являются более ограничивающими в торговле, чем необходимо для защиты здоровья. В июне 2005 года св. Винсент и Гренадины отнесли вопрос о требованиях по отношению наличия пестицидов EurepGAP /сейчас GlobalGAP/ при ввозе бананов, поднимая вопрос о соответствии между требованиями GlobalGAP и официальными нормами ЕС³. Другие развивающиеся страны выразили своё беспокойство задавая вопрос – какая помощь была бы доступна для затронутых развивающихся стран? Страны Европейского сообщества ответили, что стандарты GlobalGAP не являются официальными требованиями ЕС и даже, если они и отличаются от официальных распоряжений ЕС, то они не находятся в противоречии с законодательством ЕС.

С июня 2005 г., частные стандарты находились в повестке дня каждого совещания Комитета СФС. По просьбе Членов Секретариат организовал две неформальные информационные сессии – первую – в октябре 2006 г. с участием представителей GlobalGAP и ЮНКТАД⁴ и вторую – в июне 2007г. совместно с ЮНКТАД. Информация о некоторых схемах частных стандартов была предоставлена на второй сессии Членам ВТО, а некоторые лекторы представили результаты исследования в различных странах и секторах о влиянии частных стандартов. Это подчеркнуло различные стратегии стран-экспортёров. Например, некоторые страны разработали национальные GAP проекты с разными уровнями участия правительства. Информационные сессии предоставили возможность двустороннего обучения и образования – через увеличение знаний и понимания действия различных схем частных стандартов и их целей официальными представителями законодательной власти правительств, и в то же время через ознакомление разработчиков частных схем /проектов/ с проблемами и эффективностью этих стандартов в развивающихся странах.

Хотя, впервые вопрос о частных стандартах в торговом аспекте был поднят Членом развивающейся страны и рассмотрен Комитетом СФС, после этого было приведено очень мало конкретных примеров. До сих пор не были приведены конкретные примеры о трудностях использования частных стандартов в области здравоохранения животных – дискуссии были или гораздо более общими или сфокусированными на свежих овощах и фруктах. На последнем совещании Комитета СФС, Генеральный Директор МЭБ⁵ предложил провести дискуссию о частных ветеринарных стандартах, подчеркивая при этом отсутствие необходимости отклонения от норм МЭБ по отношению здравоохранения животных и зоонозов. Многие из Членов подтвердили значение международных стандартов об увеличении безопасности торговли и выразили свою озабоченность по отношению роли частных стандартов.

2. Предыстория: частные стандарты в международной торговле

В январе 2007 г. Секретариат ВТО подготовил план по частным стандартам для Комитета СФС⁶. Некоторая информация данного документа содержится в этой части. ЮНКТАД определил число частных проектов /схем/ – 400 и более. Проекты варьируют – от проектов, разработанных отдельными фирмами, до совместных промышленных международных проектов – не ограничивающихся конкретной страной, географическим регионом или даже уровнем развития. Частные стандарты имеют очень разнообразные цели: во многих случаях они касаются социальных вопросов, проблем с окружающей средой или благосостояния животных, которые не рассматриваются Соглашением СФС. В контексте этого соглашения фокус направлен на СФС аспекты частных стандартов, которые в большинстве случаев касаются безопасности пищевых продуктов. В этом плане, одни и те же факторы и компании-разработчики частных стандартов действуют в развитых, развивающихся и слаборазвитых странах.

В Таблице 1 приводятся примеры частных стандартов. Список стандартов в таблице является иллюстрационным и совсем не исчерпывающим. 12 проектов демонстрируют разнообразие данных 400-т и более действующих схем.

1 Комитет СФС: Санитарный и фито-санитарный Комитет

2 ВТО: Всемирная Торговая Организация

3 ЕС: Европейский союз. Стандарты GAP по хорошей сельскохозяйственной практике и стандарт GlobalGAP, требуемые несколькими розничными продавцами Европы и в других местах.

4 ЮНКТАД: Комитет по торговле и развитию ОН

5 МЭБ: Всемирная организация здравоохранения животных

6 Документ G/СФС/GEN/746.

Таблица 1.– Примеры частных стандартов

Индивидуальные фирменные проекты	Коллективные национальные проекты	Коллективные международные проекты
Выбор Tesco Nature Carrefour Filière Qualité	Утверждённые Стандарты пищевых продуктов Глобальный стандарт о Пище Британского Розничного Консорциума QS Qualität Sicherheit Гарантия качества Федерация Пищи и Напитков/Технический стандарт по Доставке идентифицированных генетически немодифицированных пищевых компонентов и продуктов Британского Консорциума Розничной торговли	GlobalGAP Международные Пищевые стандарты Глобальная Инициатива о Безопасности пищи ISO 22000: Системы менеджмента безопасности пищевых продуктов Safe Quality Food /SQF/ 1000 и 2000 ISO 22005: Прослеживаемость в кормовой и пищевой цепочках

Использованная в таблице категоризация между индивидуальными фирменными проектами, коллективными национальными и коллективными международными схемами является одной из возможных категоризаций. Можно разграничивать до- и после сельскохозяйственные стандарты, или бизнес-стандарты или стандарты, касающиеся определённой маркировки или лого-схемы для потребителей. Коллективные проекты могут также рассматривать отдельные вопросы всей цепочки поставки или цели на национальном или международном уровнях. Все вышеупомянутые проекты относятся к этим категориям. Например, GlobalGAP не является, прежде всего, хозяйственным стандартом; Глобальный стандарт BRC и Международные Пищевые стандарты имеют своей целью пакетирующие и обрабатывающие установки. Подобным образом, схема „Assured farm” связана с фирменными знаками пищевой упаковки, а схема GlobalGAP не связана с ними. Аналогично этому – Федерация Пищи и Напитков/ Британский Розничный Консорциальный Технический стандарт и ISO 22005 касаются вопросов цепной поставки – как на национальном, так и на международном уровнях.

Таблица 1 показывает разнообразие частных стандартов. Она также иллюстрирует сопоставление разработанных частных стандартов в поиске гармонизации усилий в деле контроля над конкретными рисками. Быстрое увеличение схем стандартов в национальном и международном масштабе стимулирует тенденцию к „эталонной проверке” и служит для сравнения требований. Например – GlobalGAP содержит процесс, через который другие схемы могут быть сравнены с ним – так схема ChileGAP относится к свежим фруктам. Другой пример данного процесса – Всемирная инициатива по безопасности пищевых продуктов /GFSI/. Она была создана с намерением сравнить в международном масштабе национальные проекты с ключевыми элементами. К сожалению, это сравнение уровней не означает эквивалент.

Частные стандарты не являются обязательными. Поставщики не принуждаются законом соблюдать частные стандарты. Соблюдение – это дело выбора поставщиков. Там, где частные стандарты превращаются в промышленные стандарты – нет большого выбора. В этом контексте консолидация пищевой розничной торговли может стать ключом. Небольшое число торговцев розничной пищевой продукцией могут послужить основанием для более высокого количества розничных продаж пищевой продукции, а варианты для тех, кто не участвует ни в индивидуальной, ни в коллективной схемах розничной продажи, значительно стесняются. Кроме того, схема розничных продаж может быть приложена в качестве промышленного стандарта всеми участвующими в процессе доставки. Поэтому, выбор соблюдения добровольно избранного стандарта является выбором – быть или не быть на рынке. Таким образом размывается граница между частными добровольными стандартами и обязательными „официальными” или „общественными” требованиями.

3. Вопросы, поднятые в Комитете по СФС

Дискуссии в Комитете по СФС по отношению частных стандартов были проведены по 3-м направлениям:

а. Рыночный доступ

Некоторые члены считают, что стандарты частного сектора смогут помочь поставщикам улучшить качество своих продуктов и получить доступ к высококачественным рынкам. Другие Члены считают их более ограничивающими – /напр. требующими более низких уровней пестицидных остатков/ и более предписывающими /напр. принимающими только один метод получения желанного уровня безопасности пищевых продуктов/ по сравнению с официальными требованиями к импорту и действующими как дополнительные препятствия к рыночному доступу.

б. Развитие

Многие Члены выразили беспокойство по отношению затрат на соблюдение частных стандартов и дополнительных затрат на сертификацию, и по отношению того, что иногда покупка комплекта стандартов различными покупателями может быть проблемной, особенно мелкими производителями и, в частности, в развивающихся странах.

в. Закон ВТО

Некоторые Члены считают, что разработка стандартов для покупаемых ими продуктов является только законной частной инициативой, при которой нежелательно вмешательство правительства; другие настаивают на том, что Соглашение СФС переносит ответственность на правительства стран- импортёров за стандарты, установленные их частными секторами. Последние настаивают, что эти стандарты не отвечают таким требованиям ВТО, как прозрачность и научная обоснованность санитарных и фитосанитарных мер /в основном по отношению безопасности пищевых продуктов/, а по отношению здравоохранения они являются в большей степени ограничивающими торговлю. Последний пункт дальше рассматривается более детально.

Список рабочих документов, распространённых в Комитете СФС содержится в Приложении I этого документа.

4. Частные стандарты и Соглашение СФС

Некоторые Члены ВТО выразили мнение, что разработка частных стандартов может подкопать достижения в области урегулирования санитарных и фитосанитарных мер путём принятия и исполнения Соглашения СФС. Данное Соглашение явилось объектом рассмотрения со стороны государственных регуляторов в области безопасности пищевых продуктов, защиты растений и животных с целью наведения – во имя охраны здоровья людей – порядка в установлении ограничений на продукты международной торговли. Основное требование Соглашения СФС – это установление мер только до степени, необходимой для охраны здоровья, с обязательным предоставлением научного обоснования данной „необходимости” /за исключением срочных ситуаций, когда действуют временные меры/.

Согласно Соглашению СФС использование международных стандартов по безопасности пищевых продуктов, охране растений и животных является предпочтительным методом соблюдения требований научного обоснования. Такими стандартами являются: принятые МЭБ, Комиссией по Кодексу алиментарии и Международной Конвенцией по защите растений (ИРПС), Комиссией по СФС. Гармонизация требований отдельных стран на основе этих международных стандартов облегчает торговлю, прежде всего, благодаря сокращению процесса разработки отдельных национальных требований.

В качестве альтернативы, правительства могли бы защищать свои национальные требования, если они базируются на подходящей оценке риска, но наложенным мерам не нужно быть более рестриктивными по отношению торговли, прежде всего в целях достижения желанного уровня санитарной защиты. А уровень защиты, который желают правительства – пока суверенное их решение – не может иметь арбитражный характер и должен соответствовать уровню сходных санитарных рисков.

Важным является и тот факт, что в Соглашении СФС содержится множество условий с целью гарантии прозрачности требований по СФС мерам. Правительства должны не только лансировать свои намерения об изменении СФС мер, но иметь ввиду и замечания торговых партнёров и предоставлять, если необходимо, документы в этой связи /вкл. оценку риска и научное обоснование мер/, а также обеспечить публикацию точных предпринятых мер.

В ВТО санитарные и фитосанитарные меры являются объектом различных законовых обязательств –подобно мерам, применяемым в области качества и охраны окружающей среды или мерам, принятым во избежание обмана потребителей. Последний вид мер является объектом другой законодательной рамки –Соглашения о технических барьерах перед торговлей. Существование этих двух соглашений заставило Правительства определить цели своих импортных требований и более ясно отделить и разграничить требования по отношению защиты здоровья от предназначенных для других целей.

И наконец, соглашение по СФС обеспечивает возможность оспаривать требования по СФС другими торговыми партнёрами через использование унифицированных процедур решения диспутов ВТО.

В отличие от этих глобально договорённых решений о действиях правительств, некоторые из Членов выразили мнение, что частные стандарты идут в совсем другом направлении. Частные стандарты аккумулируют смесь из СФС и других целей – в том числе и из социальных аспектов и аспектов окружающей среды, несвязанных с безопасностью пищевых продуктов или защитой растений и здоровья животных. Данные частные стандарты наверное не имеют научного обоснования, но могут провоцировать восприятие потребителей по отношению является ли данная пища безвредной или нет. С другой стороны, эти стандарты могли бы быть отражением всеобщей производственной практики развитых стран, всё ещё неизвестной и наверное пока неподходящей для производителей.

Некоторые Члены из развивающихся стран также выразили свое мнение, что продолжает разрастаться процесс появления конкретных частных стандартов, но с небольшой их гармонизацией. Сертификация осуществляется частными кампаниями – значительно дороже правительственных проектов – которые, в большинстве случаев, пытаются восстановить свои затраты. А сертификация нуждается в регулярном обновлении, независимо от того – существует или нет причина верить в действительно изменившиеся производственные условия.

Соглашение по СФС поощряет участие развивающихся стран в разработке и принятии международных стандартов – объекта множества попечительских фондов и различных программ сотрудничества. Другие положения Соглашения СФС предполагают обсуждение с использованием специализированного дифференциального подхода конкретных нужд развивающихся стран. Соглашение СФС изыскивает отсутствие неоправданных затрат на проведение тестов, процедур сертификации и одобрений с целью гарантирования отсутствия торговых барьеров.

Некоторые развивающиеся страны-Члены возражают, что организации-разработчики стандартов по всей вероятности не возьмут под внимание воздействие этих стандартов на развивающиеся страны или уровень их ограничивающего влияния на торговлю. Данные Члены сообщают о растущем беспокойстве частного сектора своих стран по отношению этих стандартов и их торговым ограничениям, особенно в странах, где трудно встретить международно принятые стандарты.

Во время информационных сессий, проведённых Комитетом СФС, некоторые представители организаций-разработчиков частных стандартов показали, что они действительно признают наличие подобных проблем и прилагают все усилия в деле определения или принятия других проектов частных стандартов в качестве однозначных или с целью улучшения транспарентности.

Всё-таки, некоторые из стран Членов ВТО думают, что в сравнении с положениями Соглашения СФС, цитируемых правительственными распоряжениями, в разработке частных стандартов отсутствует транспарентность и форум для обсуждения частных стандартов, если сравнивать с темами Комитета по СФС или механизмом ВТО по урегулированию споров.

Статья 13 Соглашения СФС

Обязательно ли Соглашение СФС для частных стандартов? Члены ВТО имеют различные мнения по этому вопросу. Существующее несогласие является результатом *inter alia* различных интерпретаций Статьи 13 Соглашения СФС. Некоторые страны- Члены ВТО думают, что Статья 13 обязывает Членов декларировать, что частные организации-разработчики стандартов на территориях их стран соблюдают Соглашение СФС, в то время как другие – несогласны.

Статья 13

Исполнение

Члены в соответствии с Соглашением несут полную ответственность за соблюдение всех сформулированных здесь обязательств. Члены обязаны сформулировать и осуществить положительные меры и механизмы для поддержки соблюдения условий данного Соглашения другими органами, кроме центральных правительственных органов. Члены должны принять подобные разумные меры, чтобы обеспечить гарантию выполнения условий Соглашения неправительственными органами в пределах своих территорий, также как и региональными организациями, членами которых являются соответствующие органы их территорий. Кроме того, Члены не должны принимать прямые или косвенные и имеющие эффект меры, требования или поощрения со стороны региональных или неправительственных органов или местных правительственных органов, направленных на осуществление действий, противоречащих условиям этого Соглашения. Члены должны гарантировать, что они для исполнения санитарных или фитосанитарных мер полагаются на услуги неправительственных органов только в случае, если эти органы выполняют условия данного Соглашения.

Последние три предложения Статьи 13 рассматривают “неправительственные органы” и роль Членов в обеспечении того, что данные органы соблюдают Соглашения СФС. Термин “неправительственные органы” не включен в Соглашение СФС. Сейчас некоторые могут спорить, что здесь могли бы предусматриваться и частные организации-разработчики стандартов, другие считают, что сюда будут включены только частные организации, уполномоченные правительствами для осуществления конкретных задач.

В этом смысле, особенно важным является третье предложение Статьи 13: “Члены должны принять подобные разумные меры, чтобы обеспечить гарантию выполнения условий Соглашения неправительственными органами в пределах своих территорий, также как и региональными организациями, членами которых являются соответствующие органы их территорий”.

Даже если это относится к организациям-разработчикам частных стандартов, становится ясным, что “разумные меры”, предпринятые данным правительством с целью доказательства, что конкретная неправительственная организация соблюдает Соглашения СФС, требуют специфического рассмотрения в зависимости от конкретного случая.

5. Путь вперёд

Комитетом СФС были обсуждены несколько возможных способов решения проблем с частными стандартами, но окончательное решение ещё не принято. Предлагаются следующие варианты:

а. Концентрация внимания на практических торговых проблемах с конкретными стандартами

Председатель Комитета СФС обратился с просьбой к Членам назвать конкретные случаи, когда определённые частные стандарты помешали торговле, чтобы Комитет мог их изучить и обсудить эвентуальные по ним решения. Подобный подход в принципе также бы смог привести к более лучшему пониманию проблемы и таким образом облегчить нахождение подходов по горизонтали.

б. Поиск другого форума для обсуждения частных стандартов

Так как во многих стандартах затрагиваются вопросы вне рамок санитарных и фитосанитарных мер, то некоторые Члены предлагают найти другие центры их обсуждения, например Комитет ТВТ, ЮНКТАД, ОЭСР, Сеть специалистов, разрабатывающих торговые

стандарты Всемирного банка и т.д. Другие Члены дали понять, что желательно обсуждение стандартов продолжать в рамках Комитета СФС.

в. Диалог между правительственными регуляторами и частными органами-разработчиками стандартов национального и международного уровней

Неформальные разговоры и дискуссии Комитета СФС и другие форумы уже привели к более лучшему пониманию опасений и целей обеих сторон; эвентуально улучшение можно постичь через осуществление формальных или неформальных контактов.

г. Определение направлений исполнения Статьи 13 Соглашения СФС

Комитет СФС принял в прошлом решения или указания по некоторым вопросам, например о практическом приложении Статьи 4 относительно эквивалентности. Некоторые Члены предлагают Комитету СФС разработать подробные указания по исполнению Статьи 13 или Кодекса хорошей практики для органов-разработчиков частных стандартов, подобные содержащимся в Соглашении ТВТ. Учитывая различные позиции Членов по данному вопросу, совсем не легко будет постичь необходимый консенсус. В соответствии со Статьей 12.7 Соглашения СФС Комитет может выйти с предложением о поправке текста Соглашения СФС, но вероятность единодушного согласия на такую поправку выглядит минимальной.

д. Улаживание споров

Когда кто-либо из Членов считает, что другой Член не исполняет своих обязанностей перед ВТО, может начаться официальный процесс улаживания споров в ВТО. Несмотря на это, раскрытия в таком деле для рассмотренной конкретной ситуации вероятнее всего будут очень специфическими и не смогут особенно помочь целостному выяснению проблемы.

На заседании Комитета СФС в апреле 2008 г. было высказано предложение о формировании небольшой рабочей группы, которая бы обсудила дальнейшие действия, продолжая в то же время обсуждение вопроса о частных стандартах на следующих заседаниях Комитета. Данное предложение было широко подкреплено и будет обсуждено на неофициальной встрече перед плановым заседанием Комитета СФС в конце июня 2008 г. Учитывая огромный интерес к проблеме, рабочая группа едва ли будет небольшой.

.../Приложение

Документы, касающиеся частных стандартов, распространённых в Комитете СФС

Автор/Номер документа	Заглавие и дата
Секретариат ВТО G/SPS/GEN/746	Частные стандарты и Соглашение СФС 24 января 2007 г.
ИСО G/SPS/GEN/750	Документ, представленный Международной организацией по стандартизации /ISO/ на заседании Комитета СФС с 28 февраля по 1 марта 2007 г. 16 февраля 2007 г.
ЮНКТАД G/SPS/GEN/760, G/SPS/GEN/761&Corr.1	Типология мировых стандартов 26 февраля 2007 г. Стандарты частного сектора и развитие экспорта свежих фруктов и овощей 26 февраля 2007 г.
ОЭСР G/SPS/GEN/763	Добровольные частные стандарты и развитие доступа стран к рынкам: Предварительные результаты 27 февраля 2007 г.
Багамы G/SPS/GEN/764	Отчёт Багамов перед Комитетом ВТО по СФС по вопросам частных стандартов и Соглашения СФС: Опыт Багамов 28 февраля 2007 г.
Св.Винсент и Гренадины G/SPS/GEN/766	Промышленные стандарты производителя 28 февраля 2007 г.
Эквадор G/SPS/GEN/792	Частные производственные стандарты 5 июля 2007 г.
DFID G/SPS/GEN/802	Частные добровольные стандарты в рамках многосторонней основы ВТО 9 октября 2007 г.
МЭБ G/SPS/GEN/822	Соображения по отношению частных стандартов в области здравоохранения животных, безопасности пищевых продуктов и благосостояния животных 25 февраля 2008 г.

Все документы помещены на английском, французском и испанском языках на веб-сайте ВТО по адресу: <http://docsonline.wto.org/> и на веб-сайте Системы информационного управления СФС по адресу: <http://spsims.wto.org>

Информацию о неформальном совещании ЮНКТАД/ВТО по вопросу частных стандартов, проведённом 25 июня 2007 г. можете найти по адресу: http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/private_standards_june07_e/private_standards_june07_e.htm

Более подробная информация о санитарных и фито-санитарных мерах доступна через СФС портал ВТО по адресу: http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/sps_e.htm