

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
к проекту решения Совета Евразийской экономической комиссии
«О внесении изменений в технический регламент Таможенного союза
«О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011)

1. Правовое основание для принятия изменений в технический регламент:

Проект изменений в технический регламент Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011) (далее соответственно – проект изменений, ТР ТС 021/2011) разработан в соответствии с пунктом 21 раздела II Плана разработки технических регламентов Евразийского экономического союза и внесения в них изменений, утвержденного Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 23 апреля 2021 г. № 57 (далее – План).

2. Цели принятия изменений в технический регламент:

Проект изменений подготовлен в целях:

- установления форм, схем и процедур оценки соответствия на основе типовых схем оценки соответствия, утвержденных Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 18 апреля 2018 г. № 44 (далее – типовые схемы);

- приведения положений ТР ТС 021/2011 в части оценки соответствия в соответствие с положениями Протокола о техническом регулировании в Евразийском экономическом союзе (приложение № 9 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года) (далее соответственно – Договор, Союз);

- уточнения отдельных положений ТР ТС 021/2011 в части оценки соответствия по результатам практики применения ТР ТС 021/2011.

3. Состав и общая характеристика объектов технического регулирования, в отношении которых подготовлен проект изменений в технический регламент:

Проект изменений не вносит изменения в состав объектов технического регулирования ТР ТС 021/2011, который распространяется на пищевую продукцию, а также связанные с требованиями к пищевой продукции процессы производства (изготовления), хранения, перевозки (транспортирования), реализации и утилизации (далее – продукция).

4. Анализ международного опыта и опыта государств – членов Союза в области установления обязательных требований, в отношении которых подготовлен проект изменений в технический регламент:

Проект изменений разработан на основе анализа следующих документов:

Кодекс Алиментариус;

Решение Европейского парламента и Совета от 9 июля 2008 г. № 768/2008/ЕС, определяющее общие условия реализации продукции и отменяющее решение 93/465/ЕЭС Совета.

5. Описание устанавливаемых в проекте изменений в технический регламент обязательных требований, отличающихся от положений международных, региональных (межгосударственных) стандартов или обязательных требований, действующих на территориях государств – членов Союза, с кратким обоснованием их введения:

Проект изменений не содержит требований, отличающихся от положений международных, региональных стандартов или обязательных требований, действующих на территориях государств – членов Союза.

6. Информация о соответствии проекта изменений в технический регламент требованиям в области обеспечения единства измерений:

Проект изменений не содержит требований, относящихся к области обеспечения единства измерений.

7. Информация о единых санитарных требованиях и процедурах, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных требованиях, включаемых в технический регламент:

Проект изменений не содержит требований, относящихся или связанных с едиными санитарными, ветеринарно-санитарными и карантинными фитосанитарными требованиями.

Вместе с тем в проекте изменений представлена новая редакция положений ТР ТС 021/2011 в части государственной регистрации пищевой продукции. В проекте изменений представлено 2 схемы государственной регистрации: 1р применяется для пищевой продукции, изготавливаемой на таможенной территории Союза и 2р – для пищевой продукции, изготавливаемой за пределами таможенной территории Союза.

Кроме того, в целях приведения в соответствие с положениями Договора статьи 30 ТР ТС 021/2011, касающейся проведения ветеринарно-санитарной экспертизы пищевой продукции, была предложена новая редакция указанной статьи, устанавливающая, что порядок проведения ветеринарно-санитарной экспертизы, единая форма документа и правила его оформления утверждаются Комиссией. Однако, данное предложение не было поддержано большинством уполномоченных органов государств – членов Союза.

8. Предполагаемый срок введения в действие обязательных требований, предусмотренных проектом изменений в технический регламент:

Предполагаемый срок введения в действие проекта изменений основан на «пакетном» принципе, а именно с даты вступления в силу Решений Совета Евразийской экономической комиссии, предусматривающих внесение изменений в технические регламенты Евразийского экономического союза (Таможенного союза) «Технический регламент на соковую продукцию из фруктов и овощей» (ТР ТС 023/2011), «Технический регламент на масложировую продукцию»

(ТР ТС 024/2011), «О безопасности отдельных видов специализированной пищевой продукции, в том числе диетического лечебного и диетического профилактического питания» (ТР ТС 027/2011), «Требования безопасности пищевых добавок, ароматизаторов и технологических вспомогательных средств» (ТР ТС 029/2012), «О безопасности молока и молочной продукции» (ТР ТС 033/2013), «О безопасности мяса и мясной продукции» (ТР ТС 034/2013), «О безопасности рыбы и рыбной продукции» (ТР ТС 040/2016), «О безопасности упакованной питьевой воды, включая природную минеральную воду» (ТР ЕАЭС 044/2017), «О безопасности алкогольной продукции» (ТР ЕАЭС 047/2018), «О безопасности мяса птицы и продукции его переработки» (ТР ЕАЭС 051/2021) в части установления форм, схем и процедур оценки соответствия на основе типовых схем оценки соответствия, утвержденных Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 18 апреля 2018 г. № 44, но не ранее чем по истечении 180 календарных дней с даты официального опубликования Решения Совета Евразийской экономической комиссии «О внесении изменений в технический регламент Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011)».

9. Финансово-экономическое обоснование проекта изменений в технический регламент, содержащее описание экономического эффекта от реализации изменений в технический регламент, оценку влияния реализации изменений в технический регламент на расходы бюджета Союза:

Реализация проекта изменений не повлечет за собой дополнительных расходов бюджета Союза и государств-членов Союза.

10. Описание проблем, на решение которых направлена разработка изменений в технический регламент:

1) отсутствие в технических регламентах Союза, в том числе в ТР ТС 021/2011, унифицированных терминов, касающихся оценки соответствия продукции;

2) отсутствие в технических регламентах Союза, в том числе в ТР ТС 021/2011, единых детализированных процедур оценки соответствия, касающихся в том числе анализа доказательственных материалов, идентификации и отбора образцов (проб) продукции, оценки производства, выдачи, приостановления либо прекращения действия документов по оценке соответствия, их хранения, а также проведения периодической оценки сертифицированной продукции (инспекционного контроля). В связи с чем, указанные процедуры проводятся, в том числе в соответствии с национальным законодательством государств – членов Союза, что ведет к непрозрачности и избыточности обязанностей, ограничений и (или) запретов для субъектов предпринимательской деятельности;

3) отсутствие единого порядка проведения ветеринарно-санитарной экспертизы и оформления ее результатов – как формы оценки соответствия, согласно ТР ТС 021/2011.

В настоящее время в ТР ТС 021/2011 установлено, что проведение ветеринарно-санитарной экспертизы и оформление ее результатов осуществляется в соответствии с законодательством государства – члена Союза, что противоречит принципам технического регулирования, установленных Договором, в том числе принципу единства правил и процедур проведения обязательной оценки соответствия.

Договором определено, что в сфере технического регулирования проводится единая политика. В технических регламентах Союза устанавливаются обязательные требования к объектам технического регулирования, а также правила идентификации продукции, формы, схемы и процедуры оценки соответствия.

Также, согласно Договору в технических регламентах Союза могут содержаться требования к терминологии, упаковке, маркировке, этикеткам и правилам их нанесения, санитарные требования и процедуры, а также ветеринарно-санитарные и карантинные фитосанитарные требования, имеющие общий характер.

Таким образом, статья 30 «Ветеринарно-санитарная экспертиза» ТР ТС 021/2011 требует приведения ее в соответствие с положениями Договора в части оценки соответствия (включая установление единых процедур). Однако, предложенная Комиссией редакция не была поддержана.

4) несоответствие положений ТР ТС 021/2011 в части процедур проведения государственной регистрации продукции нового вида и специализированной пищевой продукции фактически сложившейся правоприменительной практике регистрации в государствах-членах.

В настоящее время государственные органы, уполномоченные на проведение государственной регистрации продукции, применяют Решение Коллегии Комиссии от 30 июня 2017 г. № 80 «О свидетельствах о государственной регистрации продукции»: при государственной регистрации пищевой продукции оформляют и выдают свидетельство о государственной регистрации продукции и вносят сведения в единый реестр свидетельств о государственной регистрации продукции.

Между тем, техническим регламентом ТР ТС 021/2011 предусмотрено, что фактом государственной регистрации специализированной пищевой продукции является включение сведений о такой продукции в единый реестр специализированной пищевой продукции, а пищевой продукции нового вида – внесение сведений о такой продукции в единый реестр пищевой продукции нового вида, которые до настоящего времени в государствах-членах не сформированы. При этом указанным техническим регламентом выдача свидетельства о государственной регистрации пищевой продукции ТР ТС 021/2011 не предусмотрена.

11. Круг лиц, на защиту интересов которых направлена разработка проекта изменений в технический регламент:

- граждане и их объединения, население (потребители) государств-членов;

- субъекты предпринимательской деятельности, а именно: изготовители, уполномоченные изготовителями лица, продавцы

(импортеры) продукции, в отношении которой осуществляется оценка соответствия требованиям ТР ТС 021/2011, а также аккредитованные органы по сертификации, испытательные лаборатории (центры), включенные в единый реестр органов по оценке соответствия Союза, и иные органы и организации, определенные в соответствии с законодательством государств – членов Союза, осуществляющие оценку соответствия продукции требованиям ТР ТС 021/2011.

12. Адресаты регулирования, в том числе субъекты предпринимательской деятельности, и воздействие, оказываемое на них регулированием, предусмотренным проектом изменений в технический регламент:

- субъекты предпринимательской деятельности, а именно: изготовители, уполномоченные изготовителями лица, продавцы (импортеры) продукции, оценка соответствия которых осуществляется требованиям ТР ТС 021/2011;

- органы по сертификации, испытательные лаборатории (центры), включенные в единый реестр органов по оценке соответствия Союза, собственные испытательные лаборатории изготовителей пищевой продукции и иные органы и организации, определенные в соответствии с законодательством государств – членов Союза, осуществляющие оценку соответствия продукции требованиям ТР ТС 021/2011.

Проектом изменений предусмотрены требования к комплекту документов, представляемому заявителем при осуществлении оценки соответствия продукции требованиям ТР ТС 021/2011, а также порядок проведения процедур оценки соответствия данной продукции, который должен соблюдаться как заявителями, так и органами по сертификации и испытательными лабораториями (центрами).

Проект изменений окажет положительное воздействие на условия ведения предпринимательской деятельности, в том числе органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), так как будет

способствовать созданию условий, обеспечивающих предотвращение возникновения избыточных обязанностей, ограничений и (или) запретов для субъектов предпринимательской деятельности, барьеров для свободного движения товаров на территории Союза.

13. Содержание устанавливаемых проектом изменений в технический регламент ограничений для субъектов предпринимательской и иной деятельности, иных заинтересованных лиц, интересы которых будут затронуты:

Проектом изменений предусмотрено установление обязательных требований к комплекту документов, представляемому заявителем при осуществлении оценки соответствия продукции требованиям ТР ТС 021/2011, а также порядка проведения процедур оценки соответствия данной продукции.

Проект изменений не устанавливает дополнительных ограничений для субъектов предпринимательской и иной деятельности, иных заинтересованных лиц. В целом проект изменений будет способствовать снижению нагрузки на бизнес-сообщество за счет применения более конкретизированных требований и процедур.

14. Механизм разрешения проблемы, на решение которой направлен проект изменений в технический регламент, и достижения цели регулирования, предусмотренный проектом изменений в технический регламент (описание взаимосвязи между предлагаемым регулированием и решаемой проблемой):

Проблемы, обозначенные в пункте 10 настоящей пояснительной записки, в проекте изменений предлагается решить следующим путем:

- установление, что для целей применения ТР ТС 021/2011 используются понятия, установленные Протоколом о техническом регулировании в рамках Евразийского экономического союза (приложение № 9 к Договору) и типовыми схемами;

- описание в проекте изменений процедур оценки соответствия

продукции требованиям ТР ТС 021/2011, в том числе государственной регистрации;

- установление схем государственной регистрации: 1р применяется для пищевой продукции, изготавливаемой на таможенной территории Союза и 2р – для пищевой продукции, изготавливаемой за пределами таможенной территории Союза

- установление единого порядка проведения ветеринарно-санитарной экспертизы как формы оценки соответствия и соответственно единого документа по итогам ветеринарно-санитарной экспертизы.

15. Описание иных возможных способов разрешения проблем, на решение которых направлен проект изменений в технический регламент:

1) Сохранение действующего регулирования с оценкой возможности разрешения проблемы с течением времени без введения регулирования в рамках Союза не согласуется с положениями пункта 5 Протокола о техническом регулировании в рамках Евразийского экономического союза (приложение № 9 к Договору), согласно которым формы, схемы и процедуры оценки соответствия устанавливаются в технических регламентах Союза на основе типовых схем оценки соответствия, утверждаемых Комиссией.

Приведение в ТР ТС 021/2011 отсылочной нормы к типовым схемам с указанием в проекте изменений только соответствующих обозначений схем декларирования соответствия и сертификации продукции, не учитывает специфику, присущую данной продукции (в том числе степень потенциальной опасности продукции; чувствительность показателей к изменению производственных и (или) эксплуатационных факторов; адекватность соотношения степени доказательств соответствия и затрат на проведение оценки соответствия).

С учетом изложенного, согласно проекту изменений оценка соответствия продукции требованиям ТР ТС 021/2011 проводится

в соответствии с типовыми схемами с учетом особенностей, установленных ТР ТС 021/2011.

Иные возможные способы разрешения проблем, для устранения которых подготовлен проект изменений, отсутствуют.

2) Урегулирование проблемы отсутствия единого порядка проведения ветеринарно-санитарной экспертизы и оформления ее результатов возможно посредством установления в проекте решения новой редакция статьи «Ветеринарно-санитарная экспертиза» с учетом положений раздела X «Техническое регулирование» Договора и Протокола о техническом регулировании в рамках Евразийского экономического союза (приложение № 9 к Договору), согласно которой порядок проведения ветеринарно-санитарной экспертизы, единая форма документа и правила его оформления утверждаются Комиссией. До принятия соответствующего решения с законодательством государств-членов.

Такой подход позволил бы сохранить существующую в государствах-членах практику проведения ветеринарно-санитарной экспертизы пищевой продукции. Единый порядок проведения ветеринарно-санитарной экспертизы и единая форма документа будут применяться в государствах-членах только после их разработки и согласования уполномоченными органами в области ветеринарии.

Кроме того, в целях решения указанной проблемы Комиссией в качестве еще одного варианта предлагалось исключить ветеринарно-санитарную экспертизу как форму оценки соответствия переработанной пищевой продукции животного происхождения. При этом на указанную продукцию принимать декларации о соответствии на основе результатов проведенной ветеринарно-санитарной экспертизы указанной продукции.

Однако, данное предложение также не было поддержано уполномоченными органами государств – членов Союза.

16. Иная информация, относящаяся, по мнению разработчика, к основным сведениям о проекте изменений в технический регламент.

В рамках согласования проекта изменений не удалось выработать согласованную позицию в части редакции статьи, касающейся ветеринарно-санитарной экспертизы пищевой продукции.

Уполномоченные органы государств-членов в области ветеринарии выступают категорически против изменений в действующую статью 30 ТР ТС 021/2011.

По итогам совещания с уполномоченными органами государств-членов, состоявшегося 12 октября 2023 года, учитывая позиции большинства уполномоченных органов государств-членов, было принято решение вынести на публичное обсуждение проект изменений в действующей редакции статьи 30 ТР ТС 021/2011.

Вместе с тем Комиссия, как разработчик проекта изменений, придерживается позиции о необходимости приведения действующей редакции статьи 30 ТР ТС 021/2011 в соответствие с положениями Договора, а именно:

«Статья 33. Ветеринарно-санитарная экспертиза

1. Непереработанная пищевая продукция животного происхождения и продукция непромышленного изготовления животного происхождения перед выпуском в обращение на территорию Союза подлежит ветеринарно-санитарной экспертизе, если иное не установлено техническими регламентами Союза (Таможенного союза) на отдельные виды пищевой продукции, и сопровождается документом, содержащим сведения, подтверждающие соответствие указанной пищевой продукции требованиям настоящего технического регламента и (или) технических регламентов Союза (Таможенного союза) на отдельные виды пищевой продукции.

2. Переработанная пищевая продукция животного происхождения не подлежит ветеринарно-санитарной экспертизе.

3. Ветеринарно-санитарная экспертиза переработанной пищевой продукции животного происхождения и пищевой продукции непереработанного изготовления животного происхождения проводится в целях:

1) установления соответствия переработанной пищевой продукции животного происхождения и связанных с требованиями безопасности к ней процессов производства (изготовления), хранения, перевозки, реализации и утилизации требованиям настоящего технического регламента и (или) технических регламентов Союза (Таможенного союза) на отдельные виды пищевой продукции;

2) установления благополучия в ветеринарном отношении хозяйств (производственных объектов) происхождения животных.

4. Порядок проведения ветеринарно-санитарной экспертизы, единая форма документа, указанная в пункте 1 настоящей статьи, и правила ее оформления утверждаются Комиссией.

Ветеринарно-санитарная экспертиза до принятия соответствующего решения Комиссии проводится в соответствии с законодательством государств-членов.».