

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**об оценке регулирующего воздействия
проекта решения Коллегии Евразийской экономической комиссии
«О внесении изменения в приложение № 1 к Единым ветеринарным
(ветеринарно-санитарным) требованиям, предъявляемым к товарам,
подлежащим ветеринарному контролю (надзору)»
от 6 сентября 2019 г. № 266**

Рабочая группа Евразийской экономической комиссии по проведению оценки регулирующего воздействия проектов решений Евразийской экономической комиссии (далее – рабочая группа) в соответствии с пунктом 165 Регламента работы Евразийской экономической комиссии (далее соответственно – Регламент, ЕЭК), утвержденного Решением Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 г. № 98, рассмотрела проект решения Коллегии ЕЭК «О внесении изменения в приложение № 1 к Единым ветеринарным (ветеринарно-санитарным) требованиям, предъявляемым к товарам, подлежащим ветеринарному контролю (надзору)» (далее соответственно – проект решения, проект Изменения; ЕВТ), направленный Департаментом санитарных, фитосанитарных и ветеринарных мер (далее – департамент-разработчик) для подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия, и сообщает.

Проект решения направлен для подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия впервые.

Департаментом-разработчиком проведено публичное обсуждение проекта решения и информационно-аналитической справки в период с 6 ноября 2018 г. по 5 января 2019 года.

Информация о проведении публичного обсуждения проекта решения в рамках процедуры оценки регулирующего воздействия размещена департаментом-разработчиком на официальном сайте Евразийского экономического союза (далее – Союз) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу:

https://docs.eaeunion.org/ria/ru-ru/0103232/ria_06112018

По результатам рассмотрения установлено, что при подготовке проекта решения **процедуры**, предусмотренные пунктами 149, 150 и 163 Регламента, департаментом-разработчиком **соблюдены в полном объеме**.

По результатам проведения оценки регулирующего воздействия проекта решения рабочая группа пришла к следующим выводам.

Проблема, в связи с наличием которой подготовлен проект решения, департаментом-разработчиком обозначена неполно.

В качестве обоснования основной проблемы, являющейся причиной разработки проекта решения, департамент-разработчик в информационно-аналитической справке отметил следующее.

По причине исключительной важности для баланса аминокислот в рационе сельскохозяйственных животных мировое производство лизина растет как в абсолютных величинах, так и относительно остальных аминокислот.

Биотехнологическое производство лизина концентрируется в странах: Китайская Народная Республика, Соединенные Штаты Америки, Бразилия, Индонезия и Российская Федерация.

Ветеринарные риски лизина представлены химическими, генно-инженерными и микробиологическими факторами.

Химические риски, связанные с сырьем, представлены загрязнением пестицидами, гербицидами и прочими контаминантами, имеющими естественное и искусственное происхождение, в том числе теми, которые обладают устойчивостью к различным способам обработки, в том числе к термической, и накоплению в продукции животного происхождения. Химические риски лизина представлены антимикробными препаратами, добавляемыми либо в процессе производства либо к самому конечному продукту в качестве консерванта.

Все производители лизина либо сами являются разработчиками ГМО-злаков, используемых в качестве исходного сырья, либо используют зарегистрированные ГМО-линии. При этом, при производстве лизина могут использоваться как широко известные ГМО-линии злаков, так и зарегистрированные только в стране экспортере лизина. Используемые культуры микроорганизмов, как правило, не указываются производителем и сведения о них не разглашаются в связи с коммерческой тайной, в связи с чем возможно попадание ГМО-микроорганизмов в конечный продукт.

Микробиологические риски представлены заражением продукции наиболее распространенными патогенами, например *Salmonella* spp. Концентрация микотоксинов в сырье критическим образом зависит от методов и степени очистки конечного продукта, но не может быть сведена к нулю.

Кроме того, в отличие от микотоксинов, переработка сырья не может эффективно снизить концентрацию мышьяка, кадмия, ртути.

В этой связи, по мнению департамента-разработчика, отсутствие должного контроля за ключевым компонентом, используемым в кормовых добавках, может выразиться в ухудшении здоровья и продуктивности сельскохозяйственных животных, качества и безопасности пищевой продукции, полученной из них.

По информации департамента-разработчика, в 2018 году ФГБУ «Всероссийский государственный центр качества и стандартизации лекарственных средств для животных и кормов» провел экспертизу 58 проб ввезенного на таможенную территорию Союза лизина кормового, произведенного в КНР, Индонезии, Республике Корея и Франции на показатели содержания лизина, токсичных элементов, наличия штамма-производителя. В 5 пробах производства Франции содержание лизина не соответствовало заявленному в меньшую сторону.

Вместе с тем конкретные факты ввоза на таможенную территорию Союза лизина с превышением максимально допустимых уровней содержания в нем вредных веществ в информационно-аналитической справке к проекту решения департаментом-разработчиком не приведены, а единственный пример не связан с несоответствием лизина требованиям безопасности.

В этой связи департаментом-разработчиком:

- не были подтверждены факты конкретных негативных последствий и наличия проблемной ситуации, требующей введения ветеринарных мер, предусмотренных проектом решения;

- не приведено научное обоснование предлагаемых ветеринарных мер, включая четкие показатели максимально допустимых уровней содержания в лизине определенных вредных веществ.

Цель регулирования департаментом-разработчиком обозначена неверно.

По информации департамента-разработчика целью регулирования является выделение лизина и его солей, используемых в качестве компонента для производства кормовых добавок, в самостоятельную подгруппу товаров и определение отдельных мер регулирования, применяемых при их ввозе на таможенную территорию Союза.

Вместе с тем **установление ветеринарных мер, применяемых при ввозе лизина** и его сложных эфиров; солей этих соединений, путем выделения этих товаров в самостоятельную подгруппу **не может являться самоцелью регулирования**, поскольку в качестве таких целей необходимо указывать те конечные позитивные эффекты, которых предполагается достичь посредством принятия и реализации проекта решения.

В этой связи полагаем, что надлежащей целью регулирования является предотвращение угрозы вреда здоровью животных вследствие потребления лизина, не соответствующего ветеринарно-санитарным требованиям.

В то же время достижение указанной цели посредством принятия проекта решения не представляется возможным, поскольку:

- для введения в отношении лизина перечня дополнительных ветеринарных мер первоначально необходимо установить научно обоснованные требования к лизину и утвердить форму ветеринарного сертификата на лизин, экспортируемый на таможенную территорию Союза, которые проектом решения не предусмотрены;

- проект решения не предусматривает установления каких-либо ветеринарных требований или процедур в отношении производителей лизина, находящихся на территориях государств – членов Союза.

По результатам рассмотрения проекта решения рабочая группа пришла к выводу о том, что **проект решения окажет негативное влияние на условия ведения предпринимательской деятельности, по следующим основаниям:**

- введение в отношении лизина дополнительных ветеринарных мер по оформлению ветеринарных сертификатов и необходимости включения в реестр предприятий третьих стран организаций и лиц, осуществляющих производство, переработку и (или) хранение такой продукции, не сопровождается установлением единой формы такого ветеринарного сертификата и каких-либо специализированных ветеринарно-санитарных требований, что может привести к трудностям в администрировании и произвольному применению этих ветеринарных мер на практике;

- в условиях введения не обеспеченных четкими требованиями дополнительных ветеринарных мер в отношении импорта лизина, большая часть которого поставляется из третьих стран, имеются значительные риски возникновения дефицита и удорожания лизина для потребителей (птицеводческих и свиноводческих предприятий) государств – членов Союза.

Кроме того, обращаем внимание, что имеются признаки несоответствия введения проектом решения ветеринарных мер в отношении лизина, классифицируемого в товарной подсубпозиции 2922 41 000 0 ТН ВЭД ЕАЭС, обязательствам Республики Казахстан и Российской Федерации по присоединению к ВТО, предусматривающим невозможность применения таких мер в отношении всех органических химических соединений (для применения в ветеринарии) из товарной группы 29 ТН ВЭД ЕАЭС, в связи с чем действие проекта решения не может быть распространено на указанные государства – члены Союза.

В этой связи вопрос о введении требований и разрешительных процедур в отношении лизина предлагается рассматривать комплексно в рамках установления таких обязательных требований в техническом регламенте Союза «О безопасности кормов и кормовых добавок» и соответствующих регистрационных процедур в Правилах регулирования обращения кормовых добавок на таможенной территории Союза.

Одновременно департаменту-разработчику рекомендуется доработать информационно-аналитическую справку с учетом замечаний и предложений, указанных в настоящем заключении и приложении к нему.

Приложение: на 5 л. в 1 экз.

Член Коллегии (Министр) по экономике
и финансовой политике,
руководитель рабочей группы

Т.М. Жаксылыков

ПРИЛОЖЕНИЕ

к заключению об оценке регулирующего воздействия проекта решения Коллегии Евразийской экономической комиссии «О внесении изменения в приложение № 1 к Единым ветеринарным (ветеринарно-санитарным) требованиям, предъявляемым к товарам, подлежащим ветеринарному контролю (надзору)»

1. Информация о наличии (отсутствии) в проекте решения избыточных обязанностей, ограничений и (или) запретов для субъектов предпринимательской деятельности, необоснованных расходов субъектов предпринимательской деятельности, барьеров для свободного движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы на территории Союза.

1.1. В соответствии с подпунктом «б» проекта Изменения, раздел 2 приложения № 1 к ЕВТ предлагается дополнить позицией 89¹, предусматривающей установление перечня ветеринарных мер, применяемых в отношении ввозимого на таможенную территорию Союза лизина и его сложных эфиров; солей этих соединений, классифицируемых в рамках товарной подсубпозиции 2922 41 000 0 ТН ВЭД ЕАЭС.

При этом в соответствии с проектом Изменения в отношении ввозимого на таможенную территорию Союза лизина, его сложных эфиров и солей этих соединений **предлагается ввести сразу все три возможные ветеринарные меры** в виде: оформления ветеринарного сертификата, получения разрешения на их ввоз и включения в реестр предприятий третьих стран организаций и лиц, осуществляющих производство, переработку и (или) хранение такой продукции.

Следует отметить, что в настоящее время в отношении позиции 89 раздела 2 приложения № 1 к ЕВТ «органические химические соединения (для применения в ветеринарии) из товарной группы 29 ТН ВЭД ЕАЭС» установлена мера регулирования только в виде разрешения на ввоз на таможенную территорию Союза, выдаваемого уполномоченным органом государства – члена Союза, на территорию которого ввозится такой подконтрольный товар.

В этой связи следует отметить, что в отношении лизина и его сложных эфиров; солей этих соединений проектом Изменений предлагается установить более жесткие меры регулирования.

Вместе с тем установление в отношении лизина ветеринарно-санитарных требований в ЕВТ и формы ветеринарного сертификата на лизин проектом решения не предусматривается.

Следует отметить, что в информационно-аналитической справке к проекту решения указано, что при производстве лизина, применяемого в качестве кормовой добавки в животноводстве, **используется растительное сырье**, как правило, **кукуруза и пшеница, реже свекловичный жом.**

При этом в ЕВТ установлены ветеринарно-санитарные требования только в отношении кормов и **кормовых добавок животного происхождения**, в том числе из птицы и рыбы, а также **кормов растительного происхождения** для животных.

В свою очередь, **в ЕВТ ветеринарно-санитарные требования к кормовым добавкам растительного происхождения не установлены.**

Таким образом, представляется неясным, каким ветеринарно-санитарным требованиям и предельно допустимым количествам вредных веществ должны соответствовать лизин и его сложные эфиры; соли этих соединений.

Учитывая изложенное, для введения в отношении лизина перечня дополнительных ветеринарных мер первоначально необходимо установить научно обоснованные требования к лизину и утвердить форму ветеринарного сертификата на лизин, экспортируемый на таможенную территорию Союза.

Следует отметить, что в соответствии с пунктом 12 раздела XI рабочего плана разработки актов и международных договоров в соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года, утвержденного Решением Совета ЕЭК от 16 июля 2014 г. № 58, проект Правил регулирования обращения кормовых добавок на таможенной территории Евразийского экономического союза должен был быть принят до 31 декабря 2015 года.

Кроме того, пунктом 12 Плана разработки технических регламентов Евразийского экономического союза и внесения изменений в технические регламенты Таможенного союза, утвержденного Решением Совета ЕЭК от 1 октября 2014 г. № 79, предусмотрена разработка технического регламента Союза «О безопасности кормов и кормовых добавок» со сроком представления в ЕЭК в 1 квартале 2016 года.

В этой связи в целях обеспечения комплексного подхода представляется целесообразным рассматривать вопрос об определении в указанных актах ЕЭК показателей безопасности лизина в числе других кормовых добавок и установления в отношении кормовых добавок регистрационных процедур, поскольку решение проблемы обеспечения безопасности лизина посредством механического увеличения числа разрешительных процедур не представляется оптимальным вариантом регулирования.

1.2. Внутренние предприятия-изготовители лизина и инвестиционные проекты по созданию соответствующих производств имеются только в одном государстве – члене Союза – Российской Федерации.

При этом число данных производителей крайне ограничено – имеются два действующих производства (в Белгородской и Тюменской областях) совокупной максимальной производственной мощностью не более 87 тысяч тонн лизина в год, а также один незавершенный инвестиционный проект по строительству нового завода в Ростовской области с предполагаемой производственной мощностью до 95-100 тысяч тонн лизина в год и сроком запуска предприятия не ранее 2020 года.

В свою очередь, объемы импорта лизина, классифицируемого по товарной подсубпозиции 2922 41 000 0 ТН ВЭД ЕАЭ, в государства – члены Евразийского экономического союза по итогам 2017 года в физических объемах составили более 96,3 тысяч тонн, а в 2018 году – более 96,7 тысяч тонн с широкой географией поставок (КНР, Индонезия, США, Франция, Республика Корея, Бразилия).

Таким образом, при введении дополнительных ветеринарных мер в отношении импорта лизина, большая часть которого поставляется из третьих стран, имеются значительные риски возникновения дефицита и удорожания лизина для потребителей (птицеводческих и свиноводческих предприятий) государств – членов Союза, в том числе с учетом ограниченного количества внутренних производителей.

Кроме того, это может привести к ограничениям конкуренции, поскольку имеющиеся внутренние производства лизина находятся в структуре агрохолдингов, являющихся непосредственными конкурентами внутренних потребителей лизина.

1.3. Следует отметить, что в отношении всех органических химических соединений (для применения в ветеринарии) из товарной группы 29 ТН ВЭД ЕАЭС в действующей редакции ЕВТ предусмотрена сноска, согласно которой ветеринарный контроль в отношении товаров, предназначенных для Республики Казахстан (после присоединения к ВТО) и Российской Федерации, не осуществляется, и ни одна из ветеринарных мер в этих государствах – членах Союза не применяется.

При этом отмечаем, что лизин и его сложные эфиры, соли этих соединений классифицируются по товарной подсубпозиции 2922 41 000 0 ТН ВЭД ЕАЭС, входящей в товарную группу 29 ТН ВЭД ЕАЭС.

В этой связи имеются признаки несоответствия введения проектом решения ветеринарных мер в отношении лизина, классифицируемого в товарной подсубпозиции 2922 41 000 0 ТН ВЭД ЕАЭС, обязательствам Республики Казахстан и Российской Федерации по присоединению к ВТО, предусматривающим невозможность применения таких мер в отношении всех органических химических соединений (для применения в ветеринарии) из товарной группы 29 ТН ВЭД ЕАЭС, в связи с чем действие проекта решения не может быть распространено на указанные государства – члены Союза.

2. Группа (группы) лиц, на защиту интересов которых направлен проект решения.

Департаментом-разработчиком в информационно-аналитической справке указаны следующие группы лиц, на защиту интересов которых направлен проект решения:

- государства – члены Союза;
- участники внешнеэкономической деятельности;
- производители сельскохозяйственной продукции;
- потребители сельскохозяйственной продукции.

Полагаем, что **перечень групп лиц, на защиту интересов которых направлен проект решения, департаментом-разработчиком указан неверно**, поскольку потребители сельскохозяйственной продукции не являются непосредственными потребителями лизина и его сложных эфиров; солей этих соединений.

В этой связи необходимо исключить потребителей сельскохозяйственной продукции из указанного перечня либо обосновать, каким образом принятие проекта решения позволит защитить их интересы.

3. Адресаты регулирования, в том числе субъекты предпринимательской деятельности, и воздействие, оказываемое на них регулированием.

В информационно-аналитической справке департаментом-разработчиком в качестве адресатов регулирования указаны:

- участники внешнеэкономической деятельности, являющихся поставщиками товаров (продукции);
- субъекты предпринимательской деятельности, использующие товары в собственном производстве и (или) реализации;
- уполномоченные органы государств – членов Союза, осуществляющие ветеринарный контроль (надзор).

Следует отметить, что департаментом-разработчиком перечень адресатов регулирования указан не в полном объеме, поскольку их перечень необходимо дополнить предприятиями третьих стран (организациями и лицами, осуществляющими производство, переработку и (или) хранение лизина и его сложных эфиров; солей этих соединений).

Кроме того, **информационно-аналитическую справку департаменту-разработчику необходимо дополнить сведениями о воздействии, оказываемом регулированием на его адресатов**, например, посредством установления всех видов ветеринарных мер в виде оформления ветеринарного сертификата, получения разрешения на ввоз и включения в реестр предприятий третьих стран организаций и лиц, осуществляющих производство, переработку и (или) хранение такой продукции.

4. Содержание устанавливаемых для адресатов регулирования ограничений (обязательных правил поведения).

Департаментом-разработчиком указано, что при ввозе лизина и его сложных эфиров, а также солей этих соединений будет требоваться ветеринарный сертификат, разрешение на ввоз и необходимость включения предприятий-производителей в реестр предприятий третьих стран.

Содержание обязательных правил поведения адресатов регулирования, устанавливаемых проектом решения, департаментом-разработчиком указано в полном объеме.

5. Механизм разрешения проблемы и достижения цели регулирования, предусмотренный проектом решения (описание взаимосвязи между предлагаемым регулированием и решаемой проблемой).

В пункте 6 информационно-аналитической справки департаментом-разработчиком указано, что в отношении лизина и его сложных эфиров, а также солей этих соединений будет осуществляться ветеринарный контроль со стороны уполномоченных органов в сфере ветеринарии всех государств – членов Союза. Возможность проведения проверок предприятий третьих стран, производящих лизин, позволит контролировать качество ввозимого на таможенную территорию Союза лизина до его попадания на единый рынок Союза.

Полагаем, что механизм разрешения проблемы и достижения цели регулирования, предусмотренный проектом решения, департаментом-разработчиком надлежащим образом не раскрыт, поскольку введение в отношении лизина дополнительных ветеринарных мер по оформлению ветеринарных сертификатов и необходимости включения в реестр предприятий третьих стран не сопровождается установлением единой формы такого ветеринарного сертификата и каких-либо требований, что может привести к трудностям в администрировании и произвольному применению этих мер на практике.

6. Сведения о рассмотренных альтернативах предлагаемому регулированию.

По информации департамента-разработчика, положениями Договора о Союзе не предусмотрено альтернатив предлагаемому регулированию.

Вместе с тем в пункте 7 информационно-аналитической справки департаменту-разработчику необходимо привести сведения о рассмотренных альтернативных вариантах предлагаемому регулированию (например, варианта сохранения действующего регулирования), а также обоснование, подтверждающее, что предусмотренный проектом решения вариант регулирования является оптимальным. В частности, предлагается рассмотреть вариант введения требований и разрешительных процедур в отношении лизина в рамках установления таких обязательных требований в техническом регламенте Союза «О безопасности кормов и кормовых добавок» и соответствующих регистрационных процедур в Правилах регулирования обращения кормовых добавок на таможенной территории Союза.

7. Финансово-экономические последствия принятия проекта решения для субъектов предпринимательской деятельности.

В информационно-аналитической справке в качестве финансово-экономических последствий для субъектов предпринимательской деятельности департаментом-разработчиком указано, что применение ветеринарных мер к лизину при его ввозе на таможенную территорию Союза может повлечь дополнительные расходы, в том числе для подтверждения требованиям актов Союза.

Представляется возможным согласиться с данным выводом департамента-разработчика, поскольку проект решения направлен на ужесточение регулирования путем установления всех трех ветеринарных мер в отношении лизина и его сложных эфиров; солей этих соединений в виде оформления ветеринарного сертификата, получения разрешения на их ввоз и включения в реестр предприятий третьих стран организаций и лиц, осуществляющих производство, переработку и (или) хранение такой продукции.

Вместе с тем считаем необходимым указать четкие количественные показатели возможных издержек непосредственных адресатов регулирования на применение предусмотренных проектом решения ветеринарных мер, так и оценки возможных затрат потребителей лизина (животноводческих предприятий) в связи с рисками дефицита и удорожания лизина в случае резкого падения объемов импорта в связи с введением дополнительных ветеринарных мер.