

*К пункту 9 повестки дня
36-го заседания Консультативного
комитета по техническому регулированию,
применению санитарных, ветеринарных
и фитосанитарных мер*

СПРАВКА

о необходимости уточнения нормы технического регламента Таможенного союза «Пищевая продукция в части ее маркировки» (ТР ТС 022/2011), связанной с возможностью самостоятельного подтверждения информации об отличительных признаках пищевой продукции, лицом, указавшим это заявление, в маркировке пищевой продукции

Необходимые справочные и аналитические материалы

В Департамент функционирования внутреннего рынка Евразийской экономической комиссии (*далее - Комиссия*) в рамках проводимой работы по разделению препятствий на внутреннем рынке Евразийского экономического союза (*далее - Союз*) на барьеры, изъятия и ограничения, неоднократно поступали обращения субъектов предпринимательской деятельности и уполномоченных органов государств – членов Союза о наличии признаков препятствий на внутреннем рынке Союза, в связи с установлением и предъявлением дополнительных требований и процедур оценки соответствия, установленных национальным законодательством государств – членов Союза, в части **подтверждения информации о заявленных свойствах** пищевой продукции (*органическая продукция, экологически чистая продукция, биологически чистая продукция, «халяль» продукция и иные отличительные признаки пищевой продукции, указываемые изготовителем в маркировке*).

В рамках Союза в отношении продовольственного сырья и пищевых продуктов, в том числе биологически активных добавок к пище (БАД), приняты и вступили в силу обязательные требования единых технических регламентов Союза, в частности технические регламенты Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011), «Пищевая продукция в части ее маркировки» (ТР ТС 022/2011) и др.

В соответствии с пунктом 2 части 4.10 статьи 4 ТР ТС 022/2011 **информация об отличительных признаках пищевой продукции**, в том числе об отсутствии в пищевой продукции компонентов, полученных из ГМО (или) с использованием ГМО, **должна быть подтверждена доказательствами, сформированными лицом, указавшим это заявление, в маркировке пищевой продукции самостоятельно или полученными им с участием других лиц**. Доказательства наличия отличительных признаков пищевой продукции подлежат хранению в организациях или у индивидуальных предпринимателей, выпускающих данную пищевую продукцию в обращение на единой таможенной территории Союза, и предъявляются в случаях, предусмотренных законодательством Союза.

Пунктом 3 части 4.10 статьи 4 ТР ТС 022/2011 установлено, что информация об отличительных признаках пищевой продукции, указанных в приложении 5 к ТР

ТС 022/2011, может быть использована только при соблюдении условий, приведенных в этом приложении, если иное не установлено техническими регламентами Союза на отдельные виды пищевой продукции. Не указанная в приложении 5 к ТР ТС 022/2011 информация об отличительных признаках пищевой продукции может быть использована в маркировке пищевой продукции при соблюдении требований пункта 2 части 4.10 статьи 4 ТР ТС 022/2011 или требований, установленных техническими регламентами Союза на отдельные виды пищевой продукции.

Таким образом, в рамках Союза информация об отличительных свойствах, заявленных изготовителем пищевой продукции в маркировке такой продукции, например, **«Органическая продукция», «Халяль», «Экологически чистая продукция», «Эко», «Био», а также информация об отличительных свойствах БАД** (например, «жиросжигающий», «для похудения», «очищающий организм», «для глаз», «успокаивающий», «для желудка», «уменьшает чувство тяжести», «укрепляет сосуды» и др.) и другой пищевой продукции, в соответствии с ТР ТС 022/2011 указывается изготовителем самостоятельно и в обязательном порядке подтверждению со стороны третьих лиц не подлежит.

Отсутствие в ТР ТС 022/2011 каких-либо установленных требований и процедур оценки соответствия заявленной изготовителем самостоятельно информации об отличительных свойствах пищевой продукции **приводит к созданию в государствах – членах Союза на национальном уровне таких дополнительных требований и процедур оценки соответствия**, с одной стороны, создавая возможные препятствия для свободного обращения продукции на внутреннем рынке Союза, с другой, направленные на защиту потребителя от введения в заблуждение, в связи с чем и с учетом различных позиций государств – членов Союза по данным вопросам однозначно квалифицировать их как барьеры до настоящего времени не представилось возможным:

1. В отношении органической продукции

Практически во всех государствах – членах Союза приняты и вступили в силу нормативные правовые акты, прямо или косвенно предусматривающие необходимость изготовителей пищевой продукции при указании в маркировке слов «органическая», «organic» и их производных проходить сертификацию в национальных системах сертификации государств – членов Союза, а также включаться в соответствующие национальные реестры производителей органической продукции. Следует отметить, что при этом требования к процессам производства органической продукции в государствах – членах имеют отличия, что также создает препятствия для сертифицированной в одном государстве – члене Союза органической продукции сертифицироваться в другом государстве – члене Союза.

***Справочно:** Вопрос о возможных барьерах на внутреннем рынке Союза в связи с принятием в Российской Федерации Федерального закона от 3 августа 2018 года № 280-ФЗ «Об органической продукции и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Закон) внесен на заседание Совета Комиссии, прошедшее 19 декабря 2019 года, письмом Члена Совета Комиссии, Вице-Премьер-Министра Кыргызской Республики Ж. П. Разакова от 17 декабря 2019 г. № 22-55331 (копия прилагается). Кроме того, на заседании*

Коллегии Комиссии, состоявшемся 7 ноября 2017 года, рассмотрен вопрос о выполнении Республикой Казахстан обязательств в рамках функционирования внутреннего рынка в связи с принятием соответствующего законодательного акта о регулировании производства органической продукции.

В Республике Армения данные вопросы регулируются Законом Республики Армения от 5 мая 2008 года НО-23-Н «Об органическом сельском хозяйстве», в Республике Беларусь - Законом Республики Беларусь от 9 ноября 2018 N 144-3 «О производстве и обращении органической продукции», в Республике Казахстан - Законом Республики Казахстан от 27 ноября 2015 года № 423-V ЗРК «О производстве органической продукции», в Кыргызской Республике - Законом Кыргызской Республики от 18 мая 2019 года № 65 «Об органическом сельскохозяйственном производстве в Кыргызской Республике» **и соответствующими подзаконными актами к ним.** Согласно письма Минсельхозпрода Республики Беларусь от 5 июля 2019 г. № 08/4227 (копия прилагается) Закон Республики Беларусь от 9 ноября 2018 N 144-3 «не препятствует ..производить органическую продукцию в Республике Беларусь и сертифицировать ее по директивам (Регламентам) Евросоюза», а также отмечена необходимость урегулирования в рамках Союза вопроса о взаимном признании результатов аккредитации органов по сертификации органической продукции (как национальных, так и третьих стран).

Как и в Российской Федерации указанные акты направлены на регламентацию процедур признания продукции органической, регулирование производства и оборота данной продукции, нанесения соответствующей маркировки. Однако, сами требования к производству и обороту продукции, в том числе маркировка данной продукции, в рамках Союза не гармонизированы, отсутствует возможность взаимного признания процедур оценки соответствия в данной сфере, что приводит к появлению на территории Союза **пяти различных систем сертификации** органической продукции и оказывает сдерживающее влияние на взаимную торговлю данной продукцией. При Консультативном комитете по агропромышленному комплексу при Коллегии Комиссии с 2018 года функционирует рабочая группа по направлению «Органическое сельское хозяйство», однако до настоящего времени вопрос автоматического взаимного признания органической продукции в рамках Союза не решен (и не разработан проект какого-либо акта Союза) и **должен решаться в рамках совершенствования ТР ТС 022/2011**, поскольку в соответствии с Договором о Союзе одной из целей принятия технических регламентов в рамках Союза является предупреждение действий, вводящих в заблуждение потребителей (п. 1 ст. 52). Кроме того, установление единых обязательных требований к связанным с требованиями к продукции **процессам**, в том числе **производства**, является одним из основных принципов технического регулирования в рамках Союза (п. 1 ст. 51 Договора о Союзе).

Более того, в настоящее время в Российской Федерации Минсельхозом России **разработан проект Федерального закона «Об экологически чистой сельскохозяйственной продукции, сырье и продовольствии»**, принятие которого также будет способствовать непризнанию собственных доказательств, выполненных в соответствии с действующей редакцией пункта 3 части 4.10 статьи 4 ТР ТС 022/2011.

Следует также отметить, что позицию о необходимости единого технического регулирования органической продукции посредством принятия технического регламента Союза представляла армянская сторона (письмо Министерства экономического развития и инвестиций Республики Армения от 9 января 2018 г. № 03/12.11/44-18, копия прилагается). Согласно письма Комиссии от 1 апреля 2015 г. № 12-74 (копия прилагается) в ответ на соответствующий запрос Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан вопрос о введении в рамках Союза обязательных требований к органической продукции и процессам ее производства может быть рассмотрен в порядке, установленном Решением Совета Комиссии от 20 июня 2012 г. № 48 (Порядок разработки технических регламентов Союза).

2. В отношении продукции «Халяль»

На национальном уровне государств – членов Союза принимаются локальные нормативные правовые акты, прямо или косвенно вынуждающие проходить

дополнительную процедуру оценки соответствия и соответствовать конкретным требованиям, которые также могут иметь отличия.

Например, в Комиссию поступили обращения казахстанских предприятий ТОО «МГЖ «Бижан» (вх. №4021 от 20.03.2018, № 13887 от 28.08.2018), ТОО «Казгер-Кус» от 27.04.2018 № 199 и ТОО «Анобтаниум» (вх. № 8241 от 24.05.2018) (копии прилагаются) по вопросу принятия Постановления Правительства Кыргызской Республики от 12 сентября 2017 г. № 554.

***Справочно:** Указанным Постановлением утвержден Порядок проведения и реализации системы добровольной сертификации, маркировки продукции и услуг на соответствие стандартам «Халал» на территории Кыргызской Республики, в соответствии пунктом 17 которого «продукция с маркировкой «Халал», изготовленная и ввезенная на территорию Кыргызской Республики с территории государств - членов Союза и из третьих стран, подлежит добровольной маркировке».*

Кроме того, в государствах – членах Союза развиваются **системы добровольной сертификации «Халяль»** продукции, в том числе предусматривающие указание на **место происхождения товара**, применение которых в муниципальных (региональных) закупках может также негативно сказаться на развитии внутреннего рынка Союза, например, система «Халяль Чеченская Республика». Распоряжением Правительства Чеченской Республики от 7 декабря 2015 г. № 319-р образована межведомственная комиссия по разработке требований по производству и реализации продукции, маркированной «Халяль».

При этом, соответствующий «вертикальный» технический регламент Таможенного союза «О безопасности мяса и мясной продукции» (ТР ТС 034/2013) также отсылает в данном вопросе к ТР ТС 022/2011: *«107. Во избежание действий, вводящих в заблуждение потребителей (приобретателей): а) маркировка, содержащая информацию об отличительных признаках продуктов убоя и мясной продукции (например, «мясо высокого качества», «мраморное мясо», «халяль», «кошерное мясо»), должна соответствовать требованиям ТР ТС 022/2011».*

Учитывая существующие в мире тенденции развития сертификации продукции «халяль», представляется, что вопрос взаимного признания сертификации «халяль» в рамках Союза в перспективе будет становиться все более актуальным.

3. В отношении отличительных свойств БАД и другой пищевой продукции

В Комиссию поступили обращения Минэкономразвития России от 21 марта 2019 г. № 8493-СГ/Д10И и СРО «Союз производителей БАД к пище» от 25 января 2019 г. № 01 и (копии писем прилагаются) о наличии признаков барьера и с просьбой вынести на заседание Коллегии Комиссии вопрос об уведомлении Республики Беларусь о необходимости соблюдения Договора о Союзе в связи с принятием в **Республике Беларусь** Постановления Совета Министров Республики Беларусь от 15 января 2019 г. № 24, которым утверждено **Положение о порядке подтверждения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями сведений о специальных и (или) заявленных свойствах продовольственного сырья и пищевых продуктов, выносимых на маркировку** (далее – *Положение*, вступило в силу 29.01.2019).

Справочно: Указанным Постановлением также в Едином перечне административных процедур, осуществляемых государственными органами и иными организациями в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, утвержденном постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 17 февраля 2012 г. № 156, наименование административной процедуры 10.20 «Согласование надписей на маркировке пищевых продуктов, содержащих информацию о специальных питательных свойствах, лечебном, диетическом или профилактическом назначении пищевых продуктов, о показаниях и противопоказаниях к применению отдельными возрастными группами, а также при отдельных видах заболеваний» изложено в следующей редакции: «Подтверждение сведений о специальных свойствах (специальные питательные свойства, показания и противопоказания к применению отдельными возрастными группами населения, а также при отдельных видах заболеваний) продовольственного сырья и пищевых продуктов, в том числе биологически активных добавок к пище, заявленных свойствах специализированных пищевых продуктов, выносимых на маркировку».

Пунктом 1 Положения определено, что настоящим Положением определяется порядок подтверждения сведений о специальных свойствах (специальные питательные свойства, показания, противопоказания к применению отдельными возрастными группами населения, а также при отдельных видах заболеваний) продовольственного сырья и пищевых продуктов, в том числе БАД, заявленных свойствах специализированных пищевых продуктов, выносимых на маркировку. В соответствии с пунктом 2 Положения требования настоящего Положения распространяются на юридические лица и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих производство и (или) оборот продовольственного сырья и пищевых продуктов (далее - субъекты хозяйствования). Пунктом 4 Положения установлено, что для рассмотрения вопроса о подтверждении сведений о специальных свойствах Министерством здравоохранения (Республики Беларусь) **создается комиссия по оценке сведений**, содержащих информацию о специальных и (или) заявленных свойствах продовольственного сырья и пищевых продуктов, выносимых на маркировку (далее - комиссия), утверждаются ее состав и порядок работы.

В соответствии с пунктом 5 Положения Прием документов для осуществления административной процедуры, указанной в пункте 10.20 Единого перечня процедур и организационно-техническое обеспечение деятельности комиссии осуществляется государственным учреждением «Республиканский центр гигиены, эпидемиологии и общественного здоровья».

Согласно пункту 7 Положения по итогам проведения заседания **комиссия может принять одно из следующих решений:**

- о подтверждении сведений о специальных свойствах;
- о неподтверждении сведений о специальных свойствах.

После вступления в силу вышеуказанного постановления Совета Министров Республики Беларусь, объемы поставок БАД и специализированного питания для спортсменов из стран ЕАЭС в Республику Беларусь сократились на 10% или на 3,1 млн. долларов США.

Кроме того, на консультациях, проведенных Департаментом функционирования внутренних рынков Комиссии 27 февраля 2019 года, представители бизнес-сообщества Российской Федерации представили информацию о существенных издержках, необходимых для подтверждения заявленных свойств БАД в Республике Беларусь, что делает данный вид предпринимательства фактически убыточным.

В Российской Федерации разработан проект Федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон «О качестве и безопасности пищевых продуктов», в соответствии с которым «Информация об отличительных признаках пищевой продукции, указанная при маркировке пищевой продукции на добровольной основе, должна быть подтверждена в соответствии с законодательством о техническом регулировании доказательствами, сформированными с учетом критериев, установленных федеральным органом

исполнительной власти. Уполномоченным на разработку и утверждение государственных санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов» (проект Федерального закона находится на рассмотрении в Государственной Думе Российской Федерации, прошел первое чтение).

В рамках Союза с 2016 года проводится работа по внесению изменений в технический регламент Союза «О безопасности отдельных видов специализированной пищевой продукции, в том числе диетического лечебного и диетического профилактического питания» (ТР ТС 027/2012) (ответственный разработчик – Роспотребнадзор), в соответствии с которыми в числе многих других вопросов также рассматривается вопрос о подтверждении эффективности заявленных свойств продукции диетического лечебного и диетического профилактического питания, однако до настоящего времени не удалось выработать такую норму, которая бы позволяла не осуществлять повторное подтверждение таких свойств в каждом государстве – члене Союза.

Выводы:

1. Норма, установленная пунктом 2 части 4.10 статьи 4 ТР ТС 022/2011, в соответствии с которой существует возможность самостоятельного подтверждения информации об отличительных признаках пищевой продукции, лицом, указавшим это заявление, в маркировке пищевой продукции, **не устраивает регулирующие (контролирующие) органы** государств – членов Союза, что подтверждается тем, что в каждом государстве – члене Союза **так или иначе создаются собственные** (на национальном уровне) **дополнительные требования и процедуры подтверждения заявленных свойств** пищевой продукции *(соответствующие аргументы, в частности, озвучивали представители Министерства здравоохранения Республики Беларусь на консультациях, проведенных 27 февраля 2019 г., протокол № 25-7/пр прилагается).*

2. Проблематика данной нормы затрагивает не только органическую продукцию, но и иные отличительные свойства пищевой продукции (такие как эко, био, халяль, свойства БАД и др.), соответственно, **должна решаться комплексно.**

3. Дальнейшее развитие таких систем, в частности, различных систем сертификации процессов производства органической продукции, не будет способствовать развитию внутреннего рынка Союза, что **может привести к препятствиям** для свободного обращения товаров.

4. В связи с чем, **необходимо внесение изменений** в ТР ТС 022/2011 в части установления особенностей подтверждения информации о заявленных свойствах пищевой продукции в зависимости от рода заявленных свойств (*эффективность, чистота либо иные категории*) и автоматического признания в рамках Союза информации, подтвержденной один раз в любом из государств – членов Союза.

Справочно: возможные варианты решения (вносимых изменений в ТР ТС 022/2011) могут предусматривать (но не ограничиваться): норму об автоматическом взаимном признании национальных систем сертификации процессов производства органической продукции, создание единого реестра органов по добровольной сертификации отличительных свойств пищевой продукции либо установление единых в рамках Союза требований и процедур оценки соответствия каждой из заявленных категорий отличительных свойств пищевой продукции - **на усмотрение договаривающихся сторон и экспертов рабочей группы.**

5. Внесение обозначенных изменений необходимо осуществить **отдельно** от других (разрабатываемых) изменений в целях их ускоренного принятия *(вышеобозначенная практика внесения «пакетных» изменений с 2016 года не показала нужных результатов)*. Это также позволит создать рабочую группу из узкоспециализированных экспертов в отраслях процессов производства органической продукции, халяль и др.

Прогнозы:

Внесение предлагаемых (концептуально обозначенных) изменений в ТР ТС 022/2011 позволит обеспечить свободное обращение пищевой продукции, соответствующей требованиям технических регламентов Союза, без предъявления дополнительных требований и процедур оценки (переоценки) соответствия указанной в маркировке информации, взаимному признанию созданных систем сертификации.