

食品法典委员会

C



联合国粮食及
农业组织



世界卫生组织

Viale delle Terme di Caracalla, 00153, 意大利罗马-电话: (+39) 06 57051-电子邮件: codex@fao.org-www.codexalimentarius.org

议题 8

CX/CAC 23/46/21

2023 年 10 月

粮农组织/世卫组织联合食品标准计划

食品法典委员会

第四十六届会议

《关于科学在食典决策过程中的作用及 在何种程度上考虑其他因素的原则声明》的应用

（分析对 CL 2023/32/OCS-CAC 号通函的答复）

（食品法典委员会主席和副主席编写）

引言

1. 食典委第四十五届会议¹审议了为食典委主席和成员制定的《关于科学在食典决策过程中的作用及在何种程度上考虑其他因素的原则声明》（《原则声明》）应用的指南草案²，并称赞取得的进展。食典委第四十五届会议指出，“虽然食典委执委会第八十三届会议报告所附文本仍未最终定稿，仍存在方括号，食典委执委会第八十三届会议认为这是一份可用文件，公允地反映了分委员会提出和审议的意见”。食典委第四十五届会议还指出，这项工作的目的“是为应用《原则声明》提供实用指南并推动协调一致的应用，而不是为了重启或更改《原则声明》”。食典委第四十五届会议商定：

- 将草案提交食典委附属机构主席，促进对《原则声明》范围内事项的审议，并促请成员在标准制定和推进过程中酌情考虑指南草案；
- 发布通函，请成员就指南草案提出具体意见；

¹ REP22/CAC，第 12-22 段

² REP22/EXEC2 附录 II

- 审议主席提供的意见及对指南草案通函做出的答复，并在食典委第四十六届会议上考虑后续步骤。
2. 鉴于此，向成员发出通函³，邀请其在2023年8月31日前对具体问题做出答复。
 3. 收到22个成员和3个观察员组织对通函第3段所列具体问题的答复。

分析对通函的答复

总体意见

4. 提交的总体意见反映了对指南草案内容的不同看法。反馈表明对指南草案普遍表示满意，认为其有助于处理成员就科学达成一致但对其他因素/其他考虑持不同意见的情况。反馈认为该文件有用，可为主席和成员提供实用指南。
5. 除上述总体意见外，一些成员和观察员提出以下具体意见：
 - 这份文件已尽可能推进，无需开展任何进一步工作。
 - 应删除第20段方括号中的文本。
 - 应删除流程图，因为其没有涵盖所有情况/情形。
 - “不予接受”的措辞意思含糊。
 - 需要承认第18-20段中所述两个选项并对其使用做出规定，承认使用《原则声明》中的声明⁴，并提议相应修正“不予接受”的定义。
6. 总体意见主要体现了两种立场。支持将文件定稿的成员认为，文件为《原则声明》的应用提供了实用指南，不支持或不认为有必要开展任何进一步工作。这些成员还支持删除指南草案第20段中提及采用脚注选项的内容。
7. 在指南草案制定过程中，讨论主要围绕关于流程图的意见以及是否需要涵盖所有可能情况和选项，一些成员继续呼吁扩大指南范围，涵盖审议新工作提案的阶段。

具体意见

在标准中使用脚注的选项是否恰当？（附录II第20段，REP22/EXEC2）

8. 对该问题的答复表明，成员对于在第20段中列入在标准中使用脚注选项仍存在分歧。

³ CL 2023/32/OCS-CAC

9. 对通函做出答复的22个成员中的13个成员反对纳入脚注选项。其中一些成员虽不赞成脚注选项，但指出，脚注若要使用，则必须谨慎并保持一致。对该问题做出答复的4个观察员组织也反对使用脚注。反对的主要理由包括：

- 使用脚注记录成员立场/反对意见的做法不可取，可能开创不良先例，并有可能损害食典标准的地位，尤其是在世界贸易组织（世贸组织）背景下的地位。
- 使用脚注不符合最佳实践，也可能违背食典委关于尽量减少脚注使用的建议。
- 使用脚注记录成员立场可能会对标准划分新等级，违背食典委基于共识决策的做法。
- 不应使用脚注记录成员对既定标准的立场，因为成员立场可能随时间改变，进而不得不审议标准并进行修正。
- 使用脚注记录国家立场（如反对标准和宣布不接受）的做法不符合食典标准的自愿性质。

10. 6个成员和1个成员组织支持在指南文件中纳入并保留脚注。这些成员认为：

- 脚注已在一定情况下在食典委中使用，且有助于推进具体标准。
- 使用脚注对于提高透明度十分重要，尤其涉及成员在国家层面使用标准的意图。脚注与食典标准的自愿性质不相矛盾，可以鼓励成员声明反对某项标准，同时表明其不予接受该标准的意图，但不妨碍食典委通过该标准。
- 脚注的使用与《食品法典框架内风险分析应用的工作原则》第31段中所述透明和有据可循的风险管理目标相一致。
- 使用脚注反映决策过程和《原则声明》4的意图与在报告中记录国家立场并不矛盾且合理。

食典委主席和副主席的意见：

11. 分委员会深入讨论了纳入脚注选项问题。成员的观点没有改变，一些成员支持保留该选项，认为食典委中已经采取了这一做法，另一些成员坚决反对纳入该选项，认为这将违背最佳做法，且可能损害食典标准的地位，尤其是在世贸组织背景下的地位。

12. 此外，对于脚注的内容和应用始终存在误解。应明确，标准中脚注的使用应始终符合食典委惯例。本提议并非旨在罗列支持或反对某一具体标准的国家/成员。

13. 列入脚注选项的理由和依据仅在于反映文件属于为主席和成员提供指南的性质，并承认文件的使用将由成员决定。将其纳入指南并不是对脚注选项的利弊做出判断。

提议

14. 当前措辞基本体现了食典委及其附属机构的现状和做法。鉴于当前僵局，提请食典委审议下列三个方案：

- a. 同意保留指南草案第20段所列脚注选项，并在该段中增加一句话，说明脚注内容旨在承认《原则声明》（尤其是声明4）对于标准审议工作的相关性；或
- b. 审议第20段选项2的替代文本；或
- c. 从文件中删除脚注选项，说明这并不妨碍任何成员根据《原则声明》的意图和宗旨并在个案基础上建议纳入脚注的权利。

指南是否应涵盖新工作提案？

15. 与第一个问题相同，成员关于指南是否应涵盖新工作提案存在分歧。9个成员不支持将指南范围扩大以涵盖新工作提案。这些成员强调，《原则声明》具体在风险管理阶段适用。这些成员还指出，在确定工作重点和新工作提案严格审查方面已具备足够指南。

16. 另一些成员认为，应扩大指南范围以涵盖新工作提案，以便在初始阶段考虑其他因素并有助于确定可能影响工作进展的问题。

食典委主席和副主席的意见：

17. 分委员会广泛讨论了该问题，并认为扩大指南范围以涵盖新工作提案并不属于《原则声明》的范围，因为《原则声明》一直旨在解决在风险管理阶段推进标准的有关问题。

18. 尽管如此，应指出，作为新工作提案严格审查的一部分，食典委已具备考虑其他合理因素相关关切的既定标准和程序。应由食典委及其成员决定现有标准和程序是否足以处理与其他合理因素有关的问题。

提议

19. 提议指南当前范围保持不变，同时指出成员可在步骤进程任何阶段的风险管理讨论过程中提出其他合理因素问题（见指南草案第4段），并认识到具备具体标准和程序，用于在新工作提案严格审查期间考虑其他因素。

考虑到食典委第四十五届会议关于其他合理因素的讨论（如噻虫胺、苯氧喹啉和噻虫嗪最高残留限量的具体案例⁴），是否需要在此方面提供任何进一步指导？

20. 对该问题做出答复的21个成员中，13个成员表示，用以考虑其他合理因素的现有标准足够明确，因此无需提供任何进一步指导或开展进一步讨论。另外，认为纳入“其他合理因素”的定义足以推动《原则声明》的应用。1个成员指出，审议所述具体化合物最高残留限量问题不涉及食品安全关切，而涉及使用这些化合物所产生的潜在环境影响，因此不属于食典委的职责范围。成员还指出，食典委不具备审议此类环境问题的适当专业知识。

21. 7个成员和1个成员组织表示支持进一步审议其他合理因素问题。认为确实有必要说明“在世界范围内可接受的其他因素”的含义，并进一步说明食典委如何考虑该问题，且可能需要就如何针对其他因素提供信息制定具体指南。一项意见具体涉及REP22/CAC第78-84段，指出需要进一步讨论全球接受的环境关切是否可作为在世界范围内可接受的其他因素而得到考虑。另外指出，其他因素问题超出了《原则声明》的应用范围，涉及《2030年可持续发展议程》以及可持续粮食体系转型，因此此类问题应作为关于食典委未来的当前工作的组成部分。

食典委主席和副主席的意见：

22. 该指南草案反映了“考虑《第二项原则声明》中提及其他因素的标准”的当前理解和应用以及《食品法典框架内风险分析应用的工作原则》。关于考虑其他因素的当前标准，特别是对于“在世界范围内可接受的其他因素”的理解，成员显然看法不同，一些成员认为需要就此问题提供进一步指导，另一些成员显然认为不需要额外提供具体指导。

23. 《原则声明》由食品法典委员会制定，因此，应由食典委决定其在一般情况下如何应用，以及在提出其他合理因素的每个具体案例中，如何判断这些因素是否符合《原则声明》所列标准。食典委目前处理其他合理因素的方法是确定以下内容：

- 提议的其他因素是否与食典委的法定目的相关，是否在世界范围内可接受？
- 是否一致认为，这些其他合理因素相关且可用于决定风险管理方案？
- 确保清楚记录其他合理因素如何影响风险管理方案的选择并确保不会对贸易造成不合理障碍。

⁴ REP 22/CAC，第 78-84 段

24. 关于全球接受的环境关切是否可作为在世界范围内可接受的其他因素并在食典委中得到考虑这一更具体问题，食典委成员尚未进行实质性讨论，也不可能就其在食典委中的相关性和可接受性得出任何具体结论。

25. 当前指南文件采取的办法是，如成员对其他合理因素/其他考虑有具体关切，主席应邀请有关切或持反对意见的成员阐明立场，并确定其关切或反对意见所依据的其他因素/考虑（见指南草案第12段）。

提议

26. 鉴于此，食典委不妨讨论是否应制定更具体指南，针对如何解释和应用在世界范围内适用因素的标准提供指导。

指南是否应处理其他具体问题，为什么？

27. 对该问题的答复分为两大类。一些成员对当前起草的指南文件表示满意，认为不存在任何有待解决的进一步问题。这些成员认为，当前文件完成了这项工作的职责，即促进《原则声明》的应用。1个成员警告这将引入新问题，因为有可能阻碍推进该文件或针对该文件达成共识。

28. 另一些成员呼吁进一步说明“不予接受”和“保留”之间的区别，包括说明“不予接受”在世贸组织《卫生和植物检疫措施协定》背景下的意义。1个成员呼吁在指南中说明在有保留推进标准的情况下可能对贸易产生的影响。1个观察员组织呼吁保持支撑食典标准的科学建议的完整性并避免相互冲突的建议。

食典委主席和副主席的意见：

29. 对该问题的答复没有提出任何新问题。关于呼吁说明“不予接受”和“保留”之间的区别，答复指出，指南草案包括“不予接受”的非正式定义，旨在促进在《原则声明》背景下形成共同认识。考虑到食典委在标准通过进程中普遍和长期使用“保留”一词，指南草案并未试图纳入“保留”的定义。

30. 关于在世贸组织《实施卫生与植物卫生措施协定》背景下说明“不予接受”含义的建议，食典委是否可以在世贸组织协定或任何其他多边文书背景下解释其术语，仍有待商榷。食典委使用的定义和术语是基于食典委职责和程序，食典委试图在其他协议背景下解释含义的做法不切实际。

提议

31. 鉴于“不予接受”等术语没有正式定义，在指南草案中纳入工作定义，以促进对《原则声明》中关键术语形成共同认识。鉴于食典委普遍和长期使用“保留”一词，前述讨论中没有提出纳入“保留”定义的具体建议。

32. 为便于实际应用，建议成员考虑在该指南中强调如何在食典委《议事规则》中体现这一常用术语“保留”。食典委《程序手册》规定，如成员“希望将其对委员会某项决定（不管该决定是否已经表决）的反对意见记录在案，可要求在委员会报告中加入其立场陈述”。陈述不应只使用“某代表团持保留意见”等类似措辞，而应清楚地写明该代表团对委员会某项具体决定的反对程度，并说明其只是单纯反对该项决定，还是希望有机会进一步审议这个问题⁵。食典委通常将此类声明称为保留，可针对部分或全部标准或相关文本持保留意见，保留意见通常在通过标准的阶段提出并记录在会议报告中。

指南的位置

33. 鉴于指南对主席和代表十分重要，答复者普遍支持纳入指南，供主席和成员使用。普遍支持将指南纳入《程序手册》，可能列入附录，即在《原则声明》相关文本旁边列出食典委的一般性决定。

34. 1个成员呼吁删除指南中的流程图，因其妨碍找到折衷解决方案。

35. 总之，对该问题的答复表明，支持采取各种方式，宣传该指南并推动其实际应用。

提议

36. 提议在指南草案定稿和通过后，纳入现有食典委主席手册⁶和今后可能编制的各类代表手册。

结论

37. 如食典委第四十五届会议报告所述，食典委执委会第八十三届会议报告所附指南草案既不是最终版本，也未达成一致意见，但仍可使用，对CL 2023/32/OCS-CAC号通函的答复表明成员在以下关键问题上持续存在分歧：

- 保留或删除指南草案第20段所述脚注选项；
- 是否扩大指南范围以涵盖新工作审议；
- 需要进一步说明其他合理因素，尤其是“在世界范围内”可接受的其他因素；
- 需要说明“不予接受”和“保留”等术语的含义。

38. 此外，一些成员对流程图提出疑问并要求删除。

⁵ 食典委《程序手册》，第28版，附属机构准则第3节，第34段。

⁶ 《食典委主席手册：如何主持食品法典委员会附属机构？》参见 <https://www.fao.org/publications/card/en/c/CA0150EN/>

39. 如上文分析所示，分委员会和食典委执委会第八十三届会议对上述问题进行了广泛讨论。本文件总结了对通函的答复，并尽可能为解决相关问题提出建议。

建议

40. 请食典委：

- a) 审议针对“《关于科学在食典决策过程中的作用及在何种程度上考虑其他因素的原则声明》的应用”的CL 2023/32/OCS-CAC号通函所做答复的分析和意见；
- b) 审议针对上述各个具体问题下未决事宜的提议；
- c) 商定制定/最终完成指南草案的后续步骤，同时考虑可能的备选方案，包括中止就指南草案开展进一步工作，等待各委员会主席和成员就指南应用经验提出反馈意见，或者继续讨论未决问题。