

# CODEX ALIMENTARIUS COMMISSION



Food and Agriculture  
Organization of the  
United Nations



World Health  
Organization

Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy - Tel: (+39) 06 57051 - E-mail: [codex@fao.org](mailto:codex@fao.org) - [www.codexalimentarius.org](http://www.codexalimentarius.org)

Agenda Item 7

CRD10

Original Language Only

## JOINT FAO/WHO FOOD STANDARDS PROGRAMME

### CODEX COMMITTEE ON FOOD IMPORT AND EXPORT INSPECTION AND CERTIFICATION SYSTEMS

#### Twenty-seventh Session

### DISCUSSION PAPER ON GUIDANCE ON APPEALS MECHANISM IN THE CONTEXT OF REJECTION OF IMPORTED FOOD

(Comments submitted by Ghana, Kenya, Madagascar, Morocco, Nigeria, Republic of Korea, United Republic of Tanzania, and East African Community)

#### Ghana

##### Position

Ghana supports the development new work on guidance on appeals mechanism in the context of rejection of imported food.

##### Rationale

The proposed new work will address the gap in the existing Codex text and Helping countries to have appeal mechanism, wherever it is not there, thereby helping them to comply with Trade Facilitation agreement as well as ensure transparency and harmonization of appeal mechanisms in member countries.

#### Kenya

Position: Kenya appreciates the work done by India and Nigeria in preparation of this discussion paper and supports the development of the Codex Guidance on appeal mechanism in the context of rejection of imported food

Justification: Kenya supports the proposal for NWI as this will address existing gap due to the non-availability of guidance on an appeal mechanism and appeal mechanisms currently being followed by the limited countries provided only importers to file an appeal which is contrary to CXG 25-1997 wherein exporter/competent authority of exporting country have been identified as important stakeholders.

#### Madagascar

##### Champ d'application I

Dans la conclusion du REP23/FICS, paragraphe 125, portant sur les Documents de réflexion sur des propositions de nouveaux travaux- Élaboration d'orientations sur un mécanisme de recours en cas de rejets d'importations alimentaires (CRD4), le CCFICS a demandé à l'Inde de préparer, avec le concours du Nigéria, un document de réflexion actualisé et un document de projet, avant leur examen à la 27<sup>ème</sup> session, en tenant compte des observations formulées pendant la session.

##### Position 1

Sous la section "Recours contre le rejet : Situation mondiale", en son §23, troisième phrase, Madagascar soutient que "...l'exportateur, soit directement, soit par l'intermédiaire de l'autorité compétente du pays, doit avoir la possibilité de faire appel de la décision de rejet si l'importateur ne se manifeste pas pour déposer le recours."

### **Justifications**

Pour un traitement égalitaire des différentes parties prenantes de la transaction commerciale dans l'application du mécanisme de recours prévu dans les dispositions des CXG 25-1997 et CXG 47-2003.

Il est fort probable que l'exportateur / l'autorité compétente du pays exportateur détient plus d'informations liées aux marchandises et aux causes du rejet par rapport à l'importateur. Aussi, il est donc mieux placé à faire le recours et la communication se fait directement sans intermédiaire.

### **Position 2**

Sous la section "Recours contre le rejet : Situation mondiale", en son §24, Madagascar soutient la nécessité d'un projet de Guide du Codex, et recommande la mise en place (i) d'une structure nationale/régionale dédiée au suivi opérationnel des rejets aux frontières et à faciliter l'accessibilité du mécanisme aux parties prenantes et (ii) d'une plateforme de base de données des rejets afin de donner des formations/sensibilisations aux parties prenantes sur les motifs de rejets et le résultat des recours aux rejets. L'exploitation de la base des données peut servir aussi de pièces justificatives des recours.

### **Justifications**

Madagascar constate que le mécanisme de recours de l'OMC "Préoccupation Commerciale Spécifique (STCs)" et "Organe de Règlement des Différends (ORD)" de l'OMC requièrent une procédure complexe, ne sont pas suffisamment pratique et à la portée des parties prenantes conformément à l'Accord de l'OMC sur la Facilitation des Echanges – Article 1.1(h) and Article 4.

Les efforts des pays exportateurs dans le développement de la production et des échanges commerciaux des denrées alimentaires méritent d'être soutenus en réduisant au maximum les pertes économiques et des aliments par des rejets aux frontières grâce à une accessibilité facile au public d'un mécanisme de recours aux rejets. Il se peut que certains exportateurs n'aient pas la capacité de déposer un recours alors qu'il s'agit d'intérêt national.

Les bases des données relatives aux cas de rejets et leur traitement (résultat des recours, devenir des marchandises) devraient être exploitées pour encadrer, sensibiliser les exportateurs ou autorité des pays exportateurs à se conformer aux exigences des pays importateurs et afin d'éviter des traitements différentiels des cas de recours au rejet.

### **Position 3**

Sous la section, « Nécessité d'un projet de Guide du Codex », en son §27, Madagascar souhaite la mise en place des mesures d'application des dispositions des documents du Codex (i) Guidelines for the exchange of information between countries on rejections of imported food (CXG 25-1997- Revision 2016 et (ii) Guidelines for food import control systems (CXG 47-2003: Revision 2006), notamment la disponibilité d'un mécanisme d'appel avec une procédure facilement accessible et non discriminatoire.

Madagascar propose d'ajouter à la fin de la phrase du sixième point : « et production ».

### **Justifications**

Ces documents du Codex prévoient un mécanisme de recours mais les orientations sur la procédure d'application manque.

Le mécanisme de recours actuellement appliqué par certains pays donne plus d'avantage aux pays importateurs avec une application strict de leurs exigences réglementaires. Le motif du rejet doit être principalement lié au risque sur la santé des consommateurs et une certaine flexibilité doit être envisagée en cas de problème documentaire ou étiquetage. L'autorité compétente du pays importateur doit évaluer le risque avec discernement. Le développement du commerce dépend surtout de celui de la production des denrées alimentaires.

### **Position 4**

Sous la section, « Nécessité d'un projet de Guide du Codex », en son §28, Madagascar propose des améliorations dans le projet de Guide sur le mécanisme de recours dans le contexte du rejet de denrées alimentaires importées en annexe. Madagascar suggère également de transmettre pour approbation à la Commission les nouveaux travaux sur l'élaboration de directives sur le mécanisme d'appel dans le contexte du rejet des aliments importés en considérant les positions nationales des pays membres.

### **Justifications**

Ce guide est très pertinent pour les pays membres à vocation agricole et exportateurs de denrées alimentaires pour éviter des pertes économiques et de denrées alimentaires aux frontières.

La praticabilité et l'accessibilité de ce guide au public sont très importantes et les positions nationales des pays membres y contribueront.

Les orientations données dans ce guide doivent être les plus détaillées possible en considérant les différents cas de rejets.

### **Position 5**

Dans l'annexe I portant sur "Logigramme de process pour recours contre la décision de rejet des denrées alimentaires importés", Madagascar propose de compléter la première case "Décision de rejet de l'autorité compétente du pays importateur" par « notification officielle à l'autorité compétente du pays exportateur avec copie au représentant de l'exportateur »

### **Justifications**

Traitement égalitaire entre les deux autorités compétentes.

Réception simultanée de la décision par l'ensemble des parties prenantes.

Non- discrimination entre les parties prenantes.

### **Position 6**

Dans l'annexe I portant sur "Logigramme de process pour recours contre la décision de rejet des denrées alimentaires importés", plus précisément les motifs de rejet liés à la sécurité sanitaire des aliments "Date de péremption/durée de conservation dépassée", Madagascar recommande qu'un appel peut être fait pour déterminer le devenir final du produit pour le cas des produits frais.

Madagascar propose également de Compléter la liste par : Non-respect de la température de stockage et/ou de transport.

### **Justifications**

Pour le cas des produits frais, le devenir des produits rejetés peut être "Changement d'utilisation finale, si possible.

Les autres devenirs finaux (non destinés pour la consommation humaine) sont le compostage et l'alimentation animale dont le process requiert une certaine température de séchage tuant les microbes avant la mise en farine.

### **Position 7**

Dans l'annexe I portant sur "Logigramme de process pour recours contre la décision de rejet des denrées alimentaires importés", plus précisément les motifs de rejet non liés à la sécurité sanitaire des aliments, Madagascar soulève que la cinquième tiret " Différence marginale dans les résultats des tests avec le respect des limites (LMR/ML/limite)" est un motif lié à la sécurité sanitaire des aliments.

Madagascar propose de compléter ce motif par "par rapport à la norme de sécurité sanitaire du Codex alimentarius" et à l'exclusion que le taux de contaminant (cas de la nicotine dans la vanille malgache) ou la présence de substance interdite « stéroïdes » (cas de caviar de Madagascar) est présent naturellement dans la denrée alimentaire, sur présentation des pièces justificatives par l'autorité compétente du pays exportateur.

### **Justifications**

Il y a certaines substances dont le taux de présence dans les denrées alimentaires est réglementé comme la nicotine dans la vanille ou la présence de stéroïdes dans les animaux. Les cas où ces substances sont d'origine naturelle (lié à la physiologie de l'organisme) et de trace infime, elles ne doivent pas être considérées comme contaminant nuisible à la santé des consommateurs.

La possibilité d'y faire recours est justifiable.

#### **Position 8**

Dans l'annexe I portant sur "Logigramme de process pour recours contre la décision de rejet des denrées alimentaires importés", et plus précisément le dépôt du recours, Madagascar propose que l'autorité compétente du pays exportateur ou l'exportateur doit avoir la possibilité de proposer à l'Autorité compétente du pays importateur le devenir de ses marchandises avec l'appui des pièces justificatives.

#### **Justifications**

Le cas pratiqué actuellement est : c'est l'autorité compétente du pays importateur qui ordonne le choix du devenir des marchandises.

Donner l'opportunité à l'exportateur de proposer un choix sur le devenir de ses produits lui rend plus responsable de ces marchandises, même si la décision finale revient à l'autorité compétente du pays importateur.

Donner cette opportunité favorise les échanges de communications entre les parties prenantes.

#### **Position 9**

Dans l'annexe I portant sur "Logigramme de process pour recours contre la décision de rejet des denrées alimentaires importés", et plus précisément sur le fait que l'appel a été rejeté, Madagascar propose qu'il ne soit plus nécessaire de fournir des documents appropriés.

#### **Justifications**

Les documents appropriés fournis devraient servir de base pour la décision de l'Autorité compétente du pays importateur. Donc le mécanisme de recours devrait permettre de fournir les pièces justificatives pour la décision de l'autorité compétente au moment du dépôt du recours mais non à l'étape que l'appel a été rejeté.

#### **Position 10**

Dans l'annexe du document de travail portant sur Document de projet : Directives du Codex sur le mécanisme d'appel dans le contexte du rejet de denrées alimentaires importées, Madagascar confirme la pertinence et l'urgence de la mise en œuvre de ce guide par rapport aux objectifs stratégiques du Codex et en réponse aux besoins des Etats membres.

Madagascar recommande également :

- la précision des documents officiels utilisés (notification, autorisation...) ainsi que les différentes entités concernées dans le Guide de mécanisme de recours de rejet des denrées alimentaires importés.
- La considération des autres documents du Codex lors de l'élaboration des paragraphes pertinents tels que "Définition, Principe, ...du Guide.

#### **Justifications**

Le volume de denrées alimentaires objet de rejets aux frontières des pays importateurs est important et pèse sur l'économie des pays exportateurs à vocation agricole et qui sont souvent déjà à faible revenu.

La destruction des denrées alimentaires non liée à des causes « sécurité sanitaire » va à l'encontre du développement durable et de l'objectif de la faim zéro de la FAO.

Afin de faciliter et mieux comprendre l'utilisation du guide et que ce dernier sera à la portée de toutes les parties prenantes de l'échange commercial, les orientations données dans ce guide doivent être les plus détaillés possible.

## Morocco

### 1. Title of the project document (appendix) :

Morocco proposes to amend the current title to: "Principles and Guidelines for Appealing/Reviewing Border Rejection Decisions of Food Consignments in Import and International Transit."

**Rationale:** Morocco believes that the current focus on developing specific appeal mechanisms/steps risks pushing members to delve into procedural details that the draft standard may not be able to accommodate, given the diversity and divergence in member procedures. Morocco suggests that the focus should be on establishing general principles and guidelines of both procedures (appeal , allowing members the flexibility to implement detailed mechanisms and steps within their domestic legal frameworks.

### 2. Confused scope (Appendix - Parag.1. Purpose and Scope of Proposed guidance)

The stated objective is to develop step-by-step procedures to be followed when a food consignment is rejected by the importing country, allowing the importer/exporter to appeal the rejection decision. This includes the communication of the rejection decision, the process of appealing to the importing country, the review of the appeal by the importing country, and the communication of the final decision on the appeal. However, detailing such comprehensive procedures could lead to legal, jurisdictional, and administrative conflicts between the domestic laws of member countries and the proposed draft standards.

The draft does not differentiate between an "Appeal Mechanism" and a "Review Opportunity." An appeal mechanism refers to legal recourse against arbitrary or unjust rejections, upholding principles of administrative fairness and natural justice. In contrast, a review opportunity allows the importer to formally challenge or clarify decisions made in error or based on incomplete information.

Additionally, the appeal procedures outlined in the draft focus solely on import operations (including border rejections at ports, airports, and other entry points) and fail to address international transit (cross-border consignments), where control procedures differ from those of imports.

Morocco's perspective is to develop a guideline with the following scope:

- To establish the main principles guiding both the appeal mechanism and review opportunity for the rejection of consignments during border control, for both imports and international transit.
- To create a guideline for the formal communication of official decisions between Competent Authorities (CAs)/Customs and the importer (or their legal representative) regarding border rejection, specifying necessary forms, documents, and recommended deadlines, without delving into the intricate details of processes and steps.
- To propose a fast-track appeal process, as an optional measure, to facilitate global trade, particularly for perishable foods.

#### **Rationale:**

Document CX/FICS 24/27/7 (paragraph 16) notes that only a few countries have provisions for review or appeal against the rejection of imported food consignments. However, we believe that most countries already offer avenues for appealing CA/Customs decisions within their domestic legal frameworks, both administrative and judicial, and these mechanisms are accessible to professionals. The key question here is how the proposed standard can achieve international consensus (in line with international law) without infringing on the right of countries to legislate their own border controls administered by their competent authorities.

Furthermore, any attempt to harmonize the practical steps of the appeal/review process would necessarily require international harmonization of import and transit procedures, as these two processes are closely intertwined.

### 3. Interested parties' involvement

Regarding the stakeholders involved in this procedure, the document mainly emphasizes the role of importers in the appeal process, while also extending participation to exporters and the competent authorities of exporting countries. The document argues that these stakeholders cannot be excluded from such scenarios. However, in practice, international trade transactions are typically between two parties—the exporter in the country of origin (shipper) and the importer in the country of destination (recipient) or their legal representatives. In many countries, it is solely the importer who is directly responsible and legally eligible to address issues related to the import operation. Moreover, several countries require the importer to have legal representation or proper registration to manage all procedures for the clearance of goods at the border.

**Rationale:** While the document acknowledges the importance of involving exporters and competent authorities from exporting countries, it fails to adequately explain how these stakeholders could legally participate in the appeal process. In many countries, their involvement may not be permissible under domestic law, and if this Codex document mandates their participation, it could unnecessarily complicate the process and lead to an unbalanced and less inclusive appeal mechanism. The Codex document CAC/GL 25-1997 already identifies the relevant stakeholders in cases of rejection.

Recourse to the competent authorities of exporting countries in the event of food or feed rejections is generally reserved for situations posing significant consumer health risks or major instances of food fraud. Such exchanges of information typically occur during food safety emergencies and are managed through protocols between the competent authorities of both importing and exporting countries, as outlined in documents CAC/GL 19-1995 and CXG 25-1997. Therefore, involving the competent authorities of exporting countries as initiators of appeals for border rejections unrelated to food safety or fraud emergencies is inappropriate and may be viewed by the importing country as an infringement on its sovereign right to conduct border controls. It could also be seen as a form of compliance audit.

It is important to note that the Codex document CAC/GL 25-1997 specifies that "where appropriate, information should be provided to the competent authority of the exporting country (or embassy if the competent authority is not known), and the importer and/or exporter of the rejected consignment." This places the responsibility on the competent authority of the importing country to share relevant information when necessary, rather than on the competent authority of the exporting country to initiate an appeal.

#### **4. Potential overlap with existing trade dispute mechanisms**

The document touches on the potential conflict with customs procedures and the existing WTO mechanisms for addressing trade disputes.

**Rationale:** There is a need for clearer differentiation between the proposed appeal mechanism and existing international trade dispute mechanisms like the WTO's Dispute Settlement Body (DSB) and also in bilateral agreements. The document should explicitly address how the Codex appeal process would complement rather than overlap with these existing frameworks, ensuring it is seen as a practical tool for day-to-day operational issues rather than a redundant or conflicting process..

### **Nigeria**

Nigeria appreciates the opportunity to work with India to prepare a Discussion Paper on appeal mechanism in the Context of rejection of imported food. Nigeria supports the proposal to forward the Paper on appeal mechanism for approval to the Commission as new work.

### **Republic of Korea**

ROK appreciates the opportunity to review the discussion paper in advance.

It is of the opinion that the establishment of 'a global standard on the appealing mechanism of rejection of imported food' should be reviewed very conservatively. Because national standards are established based on its own people's general dietary patterns and food consumption, and so even if the rejected products at the customs meet the global standard, that does not necessarily mean that it meets the country's national standard relates to food safety.

However, there may be a possibility for consideration of further discussion on the appealing mechanism IF/WHEN the product is rejected without a clear explanation or not related to the food safety other than not meeting the country's standard/specifications of the country.

### **Tanzania**

Position: TANZANIA appreciates the work done by India and Nigeria in preparation for this discussion paper and supports the development of the Codex Guidance on appeal mechanism in the context of rejection of imported food

Justification: TANZANIA supports the proposal for progressing the discussion paper to the commission for consideration as NWI as this will address the existing gaps due to the non-availability of guidance on an appeal mechanism. Currently, few countries provide for only importers to file an appeal which is contrary to CXG 25-1997 wherein exporter/competent authority of exporting country have been identified as important stakeholders.

### **East African Community**

Position: EAC appreciates the work done by India and Nigeria in preparation for this discussion paper and supports the development of the Codex Guidance on appeal mechanism in the context of rejection of imported food

Justification: EAC supports the proposal for progressing the discussion paper to the commission for consideration as NWI as this will address the existing gaps due to the non-availability of guidance on an appeal mechanism. Currently, few countries provide for only importers to file an appeal which is contrary to CXG 25-1997 wherein exporter/competent authority of exporting country have been identified as important stakeholders.