

## Иск ЕС в ВТО по запрету импорта свинины и перспективы исков по «продовольственному эмбарго»

С.И. Никитин

УДК 339.5  
ББК 65.428  
Н-624

Хотя с момента введения Россией «продовольственного эмбарго» прошло довольно немного по меркам процессуальных сроков ВТО времени, фактов, позволяющих оценить вероятность и перспективы обращения в Орган по разрешению споров ВТО одной из сторон, если таковое последует, уже достаточно.

Судя по сообщениям СМИ из Брюсселя, Еврокомиссия в настоящее время оценивает основания для оспаривания в ВТО российского запрета на импорт продовольственных товаров. При всей неблагоприятности любых прогнозов в текущей ситуации рискнем предположить, что вероятность обращения за разрешением спора в ВТО по основаниям запрета Россией импорта продовольствия со стороны ЕС в среднесрочной перспективе можно оценить как низкую. С оговоркой, что приводимые оценки касаются только продукции из ЕС. Поскольку у автора нет достаточных данных по прецедентам, чтобы оценивать подобные действия со стороны других членов ВТО, продукты из которых попали под российские контрсанкции.

По целому ряду причин, излагаемых ниже, ЕС сейчас выгоднее остановиться на разрешении кейса о российском запрете (марта 2014 года) импорта живых свиней и продукции свиноводства из ЕС, которому в списке торговых споров, опирающихся в материальном праве ВТО на Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных мер, присвоен порядковый номер DS 475<sup>1</sup>. Итоги рассмотрения этого спора изменят всю сложившуюся на сегодня в России систему регулирования импорта товаров животного происхождения. Кроме того, соотнесение хронологии процессуальных действий сторон в рамках этого процесса с принимаемыми санкциями и ответными мерами в части торговли России с ЕС товарами животного и растительного происхождения явно указывает на то значение, что обе стороны придают создаваемому

<sup>1</sup> “List of disputes citing the SPS agreement”. [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds475\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds475_e.htm)

прецеденту. Поэтому итоги разрешения спора по запрету импорта свинины из ЕС будут иметь прецедентное значение для всей торговли продукцией животного происхождения. С другой стороны, изучение аргументов сторон в споре по свинине позволяет российской стороне лучше подготовить свою аргументацию к возможным процессам по другим товарам животного происхождения.

Формальное начало процесса прошло практически незамеченным на фоне громких внешнеполитических событий последнего времени. Сообщение о том, что «Евросоюз подал во Всемирную торговую организацию иск против России в связи с запретом на поставки свинины из Европы»<sup>2</sup>, поначалу воспринималось как очередное удачное решение «ветеринарных и санитарных властей страны-импортера» в терминологии Кодекса здоровья наземных животных Всемирной организации здоровья животных (б.Международное эпизоотическое бюро) по защите внутреннего рынка от импортных товаров животного происхождения, угрожающих здоровью человека, животных и растений.

На протяжении всего периода участия России в ВТО тема импорта товаров животного и растительного происхождения была одной из наиболее конфликтных. За 2 года участия в ВТО Россия нотифицировала свыше 40 актов о применении мер, относимых к санитарным и фитосанитарным. Одних только срочно-неотложных мер автор насчитал 17.

Запретительные действия российских санитарных властей привели в конечном итоге к первому и пока единственному реализованному иску со стороны ЕС, хотя угрозы такового поступали уже давно<sup>3</sup>. Для примера можно привести две «неотложных» нотификации Россельхознадзора в ВТО. Одна приводит ссылки на нормы материального права ВТО (п.4 Кодекса здоровья наземных животных), вторая же – «за неисполнение ветслужбой Германии нормативов надзора за животными». Что вызвало раздражение представителя Европейской Комиссии. Во время файлинга упомянутого уведомления рядом оказался корреспондент Рейтер, который передал оценку происходящего представителем ЕК – «встретиться в Органе по разрешению споров»<sup>4</sup>. Что и произошло летом 2014 года.

Иск ЕС к России прецедентен прежде всего своими основаниями. Иск заявлен по основаниям несоответствия запрета импорта свинины ст.ст. 2.2, 2.3, 3.1, 3.2, 3.3, 5.1, 5.2, 5.3, 5.4, 5.5, 5.6, 5.7, 6.1, 6.2, 6.3, 7, 8, Приложению В, Приложению С Соглашения о применении санитарных и фитосанитарных мер, а также, что вызывает особый интерес, ст.ст. I:1, III:4 и XI:1 Соглашения ГАТТ

<sup>2</sup> «Евросоюз подал в ВТО иск против России». <http://news.mail.ru/politics/17742659/?frommail=1>

<sup>3</sup> «ЕС может обратиться в ВТО по поводу запрета Россией импорта свинины». [http://www.gazeta.ru/business/news/2014/02/06/n\\_5927645.shtml](http://www.gazeta.ru/business/news/2014/02/06/n_5927645.shtml)

<sup>4</sup> «EU attacks «unjustified» Russian ban on German meat imports». <http://www.reuters.com/article/2014/02/14/russia-eu-meat-idUSL5N0BEBBU20130214>



1994. Две вспышки африканской чумы свиней в Польше и Литве, послужившие обоснованием запрета импорта свинины и продуктов ее переработки (прим. авт. – стоимостью 1,6 млрд евро в год) со всей территории ЕС в Россию, еще недавно считались неоспоримым аргументом для принятых страной-импортером санитарных мер по очевидным основаниям угрозы здоровью человека, животных и растений. Поскольку доказывание того, что «зоны в пределах их территорий являются зонами, свободными от вредителей или заболеваний», т.е. проведение предусмотренной ст.6 Соглашения СФС «регионализации», является обязанностью экспортера, российская позиция казалась «непробиваемой». Еще недавно руководитель Россельхознадзора заявлял о том, что «европейские службы должны распространить регионализацию как минимум на Латвию, Польшу, Эстонию и Литву, а в опасную зону также стоит включить такие страны, как Нидерланды, Германия, Венгрия, Словакия и Румыния»<sup>5</sup>. Между тем ЕС не стал доказывать необходимость регионализации, а пошел другим путем. Что грозит неприятным прецедентом России и делает данный спор важным при рассмотрении последующих споров по товарам животного происхождения, в том числе и в случае спора по «продовольственному эмбарго».

Позиция истца заслуживает очень пристального рассмотрения, поскольку, судя по всему, оказалась совершенно неожиданной для российской стороны, что проявилось уже на слушаниях в комитете ВТО по санитарным и фитосанитарным мерам. Т.е. ещё до формирования «панели». ЕС считает, что запрет по основаниям вспышки африканской чумы свиней в Польше и Литве не обоснован, потому что во время действия запрета для членов ВТО российская сторона продолжала импорт продукции свиноводства с территории не члена ВТО – Белоруссии, на которой за тот же период было зафиксировано многократно превышающее количество вспышек АЧС. Получается, что африканская чума свиней в ЕС представляет угрозу здоровью человека, животных или растений, а на территории Белоруссии – уже нет<sup>6</sup>. Что дискриминирует участников многосторонней торговой системы.

Учитывая хронологию событий, аргументы ЕС по спору о свинине приобретают важное значение, в том числе для возможного обращения в ВТО по российскому запрету импорта товаров животного происхождения. Следует отметить, что процессуальные сроки при разрешении торговых споров в ВТО носят рекомендательный характер и редко жестко выдерживаются, служат больше для ориентира сторонам спора. Отводимые на консультации сторон 60 дней давно прошли, когда 10 июля с.г. (24 июля после отложенного рассмотрения) Орган по разрешению споров ВТО по просьбе ЕС принимает решение о создании арбитражной комиссии

---

<sup>5</sup> «Польша и Литва считают, что Россия начала с ними торговую войну». <http://www.gazeta.ru/business/2014/02/07/5888433.shtml>

<sup>6</sup> “EU Attacks Russia in WTO over African Swine Fever”. <http://www.thepigsite.com/swinenews/36250/eu-attacks-russia-in-wto-over-african-swine-fever>

экспертов, чаще называемой «панелью», по иску DS 475. Тот факт, что основные аргументы истца в данном очевидном на первый взгляд споре по санитарным и фитосанитарным мерам относятся к положениям ГАТТ, а не СФС, заслуживает самого пристального внимания с российской стороны. И создают основу для разрешения споров по торговле товарами животного происхождения в дальнейшем.

Указ, которым президент России ввел эмбарго на поставки сельскохозяйственной и продовольственной продукции из ряда стран, называется «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации». Используемая формулировка очевидно отсылает к ст. XXI Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ), «Исключения по соображениям безопасности». Она гласит, что любая страна-участница вправе предпринимать такие действия, которые она считает «необходимыми для защиты существенных интересов своей безопасности... если они принимаются в военное время или в других чрезвычайных обстоятельствах в международных отношениях».

В среде российских экспертов сложилось мнение, что ст. XXI дает гораздо больший простор для немотивированных запретов под предлогом защиты национальной безопасности, чем ст. XX ГАТТ, где перечень оснований закрыт. Акцент при этом делается на толковании понятия «соображения безопасности». Что справедливо, поскольку дает реально большой простор для юридического красноречия, даже в рамках ВТО. Однако с интерпретацией «интересов безопасности» в торговых спорах часто возникают проблемы, поскольку каждый интерпретирует их по-своему. И отсутствует канон того, что можно считать «чрезвычайными обстоятельствами в международных отношениях».

Позиция автора – в том, что, по моему мнению, при этом упускается из виду понятие «исключения». В данном случае имеются в виду исключения из режимов наиболее благоприятствуемой нации и национального. Т.е. двух основополагающих принципов ВТО: запрете дискриминации и рыночной эффективности, или предсказуемом, открытом, безопасном взаимном доступе на рынки. Кроме того, позиция потенциальных истцов скорее всего будет строиться на доказывании спорного факта о выходе Россией за пределы осуществления прав при запрете продовольствия из Европы. Сам концепт пределов осуществления прав суверенного государства в праве ВТО имеет пока мало прецедентов, но общее направление дискуссии – нельзя вводить торговые запреты с единственной целью причинения вреда партнеру.

К сожалению, приходится признать, что действия российских регуляторов дают основания для подкрепления подобной позиции. По глубокому убеждению автора, гораздо хуже не сам запрет, а форма, в которой он был реализован. Именно многочисленные поправки, появившиеся после введения в действие указа о запрете импорта товаров животного и растительного происхождения из стран, введших



санкции против России, дают почву для процессуальных зацепок и оспаривания оснований введения эмбарго в Органе по разрешению споров ВТО. Ведь если появились «чрезвычайные обстоятельства в международных отношениях», заставляющие страну-импортера вводить запрет на ввоз картофеля, то что заставляет ту же страну – импортера при продолжении действия тех же обстоятельств отменять через неделю после введения запрет на ввоз семенного картофеля? Получается, что оба картофеля, проходящие по одной строке товарной номенклатуры, по-разному угрожают «существенным интересам безопасности».

Разрешение кейса DS 475 дает возможность проверить эту гипотезу в судебной практике. Анализ показывает, что сложности с доказыванием угрозы безопасности, на котором основано российское решение, и по которой нет прецедентов разрешенных споров, приведут к тому, что ЕС проще доказать ущерб по спору DS 475, по которому уже создана «панель» экспертов. При том, что аргументы в этом споре легко применимы и в возможном споре по продовольственному эмбарго. Недаром в качестве третьих сторон по DS 475 уже зарегистрировались США, КНР, Австралия и некоторые другие страны.

### БИБЛИОГРАФИЯ:

“List of disputes citing the SPS agreement”. [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds475\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds475_e.htm)

«Евросоюз подал в ВТО иск против России». <http://news.mail.ru/politics/17742659/?frommail=1> («Evrosojuz podal v VTO isk protiv Rossii»)

«ЕС может обратиться в ВТО по поводу запрета Россией импорта свинины». [http://www.gazeta.ru/business/news/2014/02/06/n\\_5927645.shtml](http://www.gazeta.ru/business/news/2014/02/06/n_5927645.shtml) («ES mozhet obratit'sja v VTO po povodu zapreta Rossiej importa svininy»)

«EU attacks «unjustified» Russian ban on German meat imports». <http://www.reuters.com/article/2014/02/14/russia-eu-meat-idUSL5N0BEBBU20130214>

«Польша и Литва считают, что Россия начала с ними торговую войну». <http://www.gazeta.ru/business/2014/02/07/5888433.shtml> («Pol'sha i Litva schitajut, chto Rossija nachala s nimi trgovuju vojnu»)

“EU Attacks Russia in WTO over African Swine Fever”. <http://www.thepigsite.com/swine-news/36250/eu-attacks-russia-in-wto-over-african-swine-fever>

