

Орган по разрешению споров ВТО признал запрет импорта свинины из ЕС нарушением обязательств

УДК 339.5 + 061.1
ББК 65.428
Н-623

С. И. Никитин,
кандидат экономических наук, доцент, Российский государственный аграрный университет – Московская сельскохозяйственная академия им. К.А.Тимирязева - доцент

Аннотация

Из-за выявленных случаев африканской чумы РФ ввела запрет на импорт свинины, живых свиней и продуктов свиноводства со всей территории ЕС и отдельно Латвии, Литвы, Польши и Эстонии. Европейский Союз оспорил в Органе по разрешению споров ВТО введенный РФ запрет. Группа экспертов Органа по разрешению споров ВТО установила нарушение обязательств со стороны РФ по Соглашению ВТО о применении санитарных и фитосанитарных мер. Апелляция, поданная российской стороной, была отклонена. Торговые споры между РФ и ЕС по товарам животного и растительного происхождения в среднесрочной перспективе будут определяться итогами разрешения спора по запрету Россией импорта продукции свиноводства из ЕС.

Ключевые слова: товары животного происхождения, санитарные и фитосанитарные меры, продукция свиноводства, Всемирная торговая организация, торговые споры, ЕС, процедура рассмотрения споров ВТО, орган по разрешению споров ВТО.

WTO Dispute Settlement Body Panel found Russia's ban on the importation of EU pigs and pork to be inconsistent with SPS Agreement

S.I. Nikitin,

Candidate of Economical Sciences, Associate Professor, Russian State Agrarian University - Moscow Timiryazev Agricultural Academy - Associate Professor

Abstract

Russia imposed an EU-wide import ban, as well as individual import bans in respect of products originating in four EU member States: Estonia, Latvia, Lithuania and Poland (EU member State bans) affecting the importation of live pigs and their genetic material, pork, pork products, purportedly because of concerns related to cases of African swine fever. The WTO Dispute Settlement Body established a panel following the European Union request concerning Russian Federation ban. Medium-term outlook for trade disputes between Russia and EU on animal origin goods will be determined providing the case of Russian ban on European pigs imports.

Keywords: animal and plants origin goods, sanitary and phytosanitary measures, pork products, World Trade Organization, trade disputes, EU, dispute settlement procedure, dispute settlement body.



В марте 2014 года, после нескольких случаев африканской чумы свиней на фермах Латвии, Литвы, Эстонии и Польши Россия ввела запрет на импорт живых свиней и продукции свиноводства из названных стран по отдельности и всей территории Европейского Союза целиком. Евросоюз оспорил введенный запрет, подав соответствующий иск в Орган по разрешению споров (ОРС) ВТО. В списке торговых споров, опирающихся в материальном праве ВТО на Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных мер, иску был присвоен порядковый номер DS 475¹. Ранее автор уже высказывал мнение о том, что итоги рассмотрения этого спора изменят всю сложившуюся на сегодня в России систему регулирования импорта товаров животного происхождения². Судя по апелляции, которую Россия направила в Апелляционный орган ОРС ВТО, итоги рассмотрения дела DS-475 неутешительны для российской стороны³. 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 прецеденту⁴. Повышенное внимание к процессу по DS 475 объясняется также и тем фактом, что это первый разрешаемый ОРС ВТО спор с участием России по Соглашению о применении санитарных и фитосанитарных мер, а его итоги будут иметь прецедентное значение для всей внешней торговли продукцией животного происхождения и, по мнению автора, для возможных процессов по продовольственным контрсанкциям.

Истец (Евросоюз) пожаловался в ОРС ВТО на то, что запреты, наложенные Российской Федерацией на импорт живых свиней, генетического материала, свинины и продуктов её переработки с территории всего Евросоюза и четырех стран ЕС по отдельности (Латвии, Литвы, Польши и Эстонии) в период между январём и сентябрём 2014 года из-за отдельных вспышек африканской чумы свиней (АЧС) на территории истца, не соответствуют положениям 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, Приложения В, Приложения С Соглашения о применении санитарных и фитосанитарных мер ВТО (СФС ВТО), и ст.ст. I:1, III:4

¹ World Trade Organization. Dispute Settlement. DS475: Russian Federation - Measures on the Importation of Live Pigs, Pork and Other Pig Products from the European Union// http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds475_e.htm

² Никитин С.И. Иск ЕС в ВТО по запрету импорта свинины и перспективы исков по «продовольственному эмбарго» // Российский внешнеэкономический вестник, №11, 2014, с.60-65.

³ Latest swine news. EU wins a WTO dispute on Russian pork ban// https://www.pig333.com/latest_swine_news/eu-wins-a-wto-dispute-on-russian-pork-ban_11634/

⁴ Министерство экономического развития Российской Федерации. Россия подала апелляцию по спору ВТО в отношении ограничения импорта свиноводческой продукции из ЕС// <http://economy.gov.ru/minrec/about/structure/depTorg/2016230902>

и XI:1 ГАТТ 1994. Европейский Союз оспаривал запреты поставок со всей территории ЕС и четырех стран по отдельности как противоречащие положениям Соглашения о применении санитарных и фитосанитарных мер ВТО о гармонизации (ст. ст. 3.1, 3.2 и 3.3), приспособлении к региональным условиям (ст.ст. 6.1, 6.2 и 6.3), процедурах инспектирования, отбора проб и испытаний (ст. 8 и Приложение С), научном обосновании (ст.ст. 5.1, 5.2, 5.7 и 2.2), о надлежащем уровне санитарной защиты (ст.ст. 5.3, 5.4, и 5.6), недопущении дискриминации (ст. 2.3 и 5.5), и транспарентности (ст. 7 и Приложение В)⁵.

Из опубликованных материалов мотивировочной и резолютивной частей определения ОРС ВТО (первой инстанции) следует, что Орган по разрешению споров установил в действиях российских «ветеринарных компетентных органов» (определение, отсылающее к Кодексу здоровья наземных животных Всемирной организации здоровья животных (Международное бюро по эпизоотии) – референтному соглашению для норм материального права Соглашения о применении санитарных и фитосанитарных мер ВТО), запретивших импорт свинины с территории отдельных членов ЕС и территории Евросоюза в целом (прим. авт., далее в тексте – «широкий запрет»), нарушения обязательств российской стороны по Соглашению о применении санитарных и фитосанитарных мер ВТО.

В возражениях на иск Российская Федерация указывала на то, что введенные запреты поставок свинины из Латвии, Литвы, Эстонии и Польши соответствуют международным стандартам (в соответствии со ст.3.2) и таким образом по определению соответствуют положениям Соглашения о применении санитарных и фитосанитарных мер ВТО. Российская Федерация также подтвердила тот факт, что предложение ЕС о применении положений об определении зон, свободных от заболеваний животных, было отвергнуто российской стороной сознательно, и выразила уверенность в том, что запреты по четырем странам не противоречат обязательствам РФ по Соглашению о применении санитарных и фитосанитарных мер ВТО⁶. Российская Федерация указала на то, что «широкий запрет», т.е. с территории всего ЕС, не является по существу санитарной мерой в понимании Соглашения о применении санитарных и фитосанитарных мер ВТО и не подлежит рассмотрению группой экспертов (прим. авт., далее в тексте – «панель») по санитарным и фитосанитарным мерам. В то же время, российская сторона указала, что в случае, если «панель» сочтет «широкий запрет» санитарной мерой, то он соответствует принятым международным стандартам в соответствии со ст. 3.1, и

⁵ Delegation of the European Union to Russia. Bruxelles. 27/02/2017 - 09:35 - UNIQUE ID: 170227_5. WTO confirms Russian pork ban is illegal // https://eeas.europa.eu/delegations/russia/21431/wto-confirms-russian-pork-ban-illegal_en

⁶ International Center for Trade and Sustainable Development. Bridges. Volume 21, Number 7. WTO's Highest Court Rules in EU-Russia Pork Dispute // <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/wtos-highest-court-rules-in-eu-russia-pork-dispute>



оправдан в качестве временной меры в соответствии со ст. 5.7 СФС ВТО. По заявлению российской стороны, по этим основаниям «широкий запрет» не противоречит обязательствам РФ по Соглашению о применении санитарных и фитосанитарных мер ВТО, а применение санитарных мер российской стороной не носит дискриминационного характера.

При рассмотрении иска по существу «панель» сочла и «широкий запрет» и страновые запреты по четырем членам ЕС находящимися в компетенции «панели» и подлежащими рассмотрению ею. «Широкий запрет» и четыре страновых запрета признаны санитарными мерами в соответствии с определением, содержащимся в Приложении А(1) Соглашения о применении санитарных и фитосанитарных мер ВТО.

При рассмотрении жалобы на нарушение положений о гармонизации «панель» пришла к выводу о том, что запрет импорта продукции, ставшей предметом иска, из Эстонии, Латвии, Литвы и Польши не соответствует стандартам Всемирного эпизоотического бюро (Всемирной организации здоровья животных) и на этом основании не соответствует положениям ст. 3.2 Соглашения о применении санитарных и фитосанитарных мер ВТО. «Панель» также пришла к выводу о том, что «широкий запрет» и страновые запреты на вывоз продуктов свиноводства, как переработанных с учетом обеспечения полного уничтожения вируса АЧС, так и переработанных, но без гарантии уничтожения вируса АЧС, не основаны на положениях и стандартах Всемирного эпизоотического бюро (Всемирной организации здоровья животных). Данные запреты противоречат обязательствам России в рамках Соглашения о применении санитарных и фитосанитарных мер ВТО основывать принимаемые санитарные меры на международных стандартах в соответствии со ст.3.1 СФС ВТО. Кроме того, «панель» установила, что запрет ввоза необработанных продуктов из Латвии полностью соответствует международным стандартам и соответствует положениям ст.3.1 СФС ВТО.

В отношении заявленных в иске нарушений Россией положений СФС ВТО о приспособлении к региональным условиям «панель» установила, что Россия признает и соблюдает положения о зонах, свободных от заболевания, и зонах с низким уровнем угрозы распространения заболевания применительно к АЧС. Поэтому запрет ввоза из ЕС целиком и четырех стран-участниц не противоречит обязательствам РФ по ст. 6.2 СФС ВТО. «Панель» также установила, что 11 сентября 2014 года ЕС предоставил России необходимые и достаточные доказательства в соответствии со ст.6.3 СФС ВТО фактов 1) наличия внутри территории ЕС, за пределами границ Эстонии, Латвии, Литвы и Польши зон, свободных от АЧС, которые таковыми и останутся; 2) территорий внутри Эстонии, Литвы и Польши, свободных от АЧС и способных оставаться свободными в дальнейшем. Вместе с тем, ЕС не предоставил России необходимых и достаточных доказательств наличия территорий, свободных от АЧС, в Латвии. Панель также установила, что российский

запрет импорта из «широкого ЕС» и четырех стран не учитывает санитарные характеристики территорий происхождения импортируемых продуктов, ни условий, относящихся к наличию АЧС на территории РФ. Помимо того, Россия не производила оценку риска для обоснования ветеринарно-санитарного состояния территорий, с которых поставлялись попавшие под запрет продукты. По этим основаниям «панель» пришла к выводу о несоответствии «широкого» запрета и страновых запретов положениям ст.6.1 СФС ВТО.

По вопросу о процессуальных нарушениях, допущенных российской стороной при применении санитарных мер, «панель» установила, что процедура рассмотрения российской стороной запроса со стороны ЕС о признании свободными от АЧС зон внутри территории ЕС, включая 4 страны, на поставки из которых был наложен отдельный запрет, должна соответствовать ст.8 и Приложению С(1) СФС ВТО. Россия затребовала от ЕС данные сверх необходимых установленной процедурой и тем нарушила положения Приложения С(1)(с). Кроме того, Россия нарушила сроки рассмотрения запроса, нарушив тем положения Приложения С(1)(а). Допущенные процессуальные нарушения противоречат ст.8 СФС ВТО.

В отношении научного обоснования принятых РФ санитарных мер, «панель» установила, что как «широкий запрет ЕС», так и страновые запреты по четырем странам не могут быть квалифицированы как временные меры, предусмотренные ст.5.7 СФС ВТО. Установленные исключения из обязательств по ст.ст. 5.1, 5.2 и 2.2 СФС ВТО не применимы к российским санитарным мерам. «Панель» установила, что российская сторона не представила основанного на оценке риска научного обоснования принятых санитарных мер в понимании, применяемом в СФС ВТО, и тем нарушила ст.ст. 5.1 и 5.2. Кроме того, «панель» установила, что при рассмотрении нарушений ст.ст. 5.1 и 5.2 российская сторона отказалась следовать установленной статьей 2.2 принятой в СФС ВТО презумпции несоответствия принимаемых мер. В силу чего российские меры признаны нарушающими ст.2.2 СФС ВТО.

По жалобе на нарушения при процедурах контроля, инспектирования и одобрения «панель» установила, что «широкий запрет ЕС» и страновые запреты по четырем странам противоречат ст.5.3 СФС ВТО. Поскольку, не проводя научного обоснования принятых санитарных мер с учетом оценки риска проникновения и распространения АЧС, российская сторона заведомо не учитывала существенные экономические факторы, перечень которых содержится в ст.5.3 (прим. авт. – имеется в виду потенциальный ущерб от уменьшения объема производства продукции или ее продаж в случае проникновения, закрепления или распространения заболевания, расходов на борьбу с ним или ликвидацию, эффективности применения альтернативных мер по ограничению рисков, а также необходимости сведения к минимуму воздействия заболевания на окружающую среду, производство и обращение продукции). Кроме того, «панель» установила, что «широкий запрет ЕС» и страновые запреты по четырем странам противоречат ст. 5.6 СФС ВТО, потому



что они в значительно большей степени ограничивают торговлю между странами, чем необходимо по установленному Россией собственному уровню надлежащей защиты. По приведенным основаниям и в отсутствие с российской стороны их опровержения в соответствии с презумпцией несоответствия санитарных мер по ст. 2.2, а также ранее установленного их несоответствия ст. 5.6, «панель» установила, что принятые российской стороной меры противоречат ст. 2.2 СФС ВТО.

В отношении жалоб на дискриминацию в торговле, «панель» установила, что российские меры не соответствуют ст. 2.3 СФС ВТО, поскольку произвольно и неоправданно дискриминируют участников со сходными условиями. «Панель» также пришла к выводу, что российские меры противоречат ст. 2.3 СФС ВТО, поскольку способ их применения по существу устанавливает скрытые ограничения на торговлю товарами.

При всей неблагодарности любых прогнозов в текущей ситуации рискну предположить, что вероятность подтверждения в определении Апелляционной инстанции ОРС ВТО выводов о нарушении обязательств со стороны России можно оценить как очень высокую.

Процедуры разрешения споров в ВТО дифференцированы. К отдельным видам споров применяются различные правовые режимы. К спорам, проистекающим из ряда особо оговоренных соглашений пакета ВТО согласно приложению 2 к Договоренности о правилах и процедурах разрешения споров, применяются специальные или дополнительные правила. К таким особо оговоренным соглашениям относится, в частности, Соглашение ВТО по применению санитарных и фитосанитарных мер.

Российской стороне, по мнению автора, не стоит рассчитывать на то, что Орган по апелляциям изменит заключение группы экспертов. Стадия процесса, протекающая в Органе по апелляциям, преследует цель подтвердить или не подтвердить юридические факты и заключения, представленные специальной группой экспертов, дать им оценку, исследовать их. Апелляция должна касаться только вопросов права, изложенных в докладе специальной группы экспертов – «панели», и толкования права, данного ею. Нарушения обязательств со стороны России, зафиксированные группой экспертов, относятся по большей части к нарушениям процессуального характера. Заключение «панели» не подвергает сомнению право России ввести запрет на импорт свинины в рассматриваемых обстоятельствах. Трудности в апелляционной инстанции для российской стороны будут вызваны допущенными на стадии рассмотрения дела группой экспертов несоблюдением процедуры применения санитарной меры, необоснованным отказом от предусмотренного стандартами Международного бюро по эпизоотии механизма установления зон, свободных от заболевания, непредставлением или неполным и несвоевременным предоставлением данных для определения и учета степени фактического научно обоснованного риска.

Кроме того, позиция группы экспертов по данному делу может иметь непосредственное значение для возможных в будущем исков по запрету импорта в Россию товаров животного происхождения из стран, по которым введены т.н. «контрсанкции». Наиболее «опасным» для российских контрсанкций, по мнению автора, может стать неудавшаяся попытка российской стороны квалифицировать введенный запрет на ввоз свинины как не-санитарную меру. Т.е. вывести свои действия из-под определения санитарной меры по Приложению А(1) СФС ВТО.

Позиция потенциальных истцов по российским контрсанкциям 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. А признание группой экспертов ОРС ВТО запрета импорта свинины санитарной мерой дает почву для процессуальных зацепок, создает основания для последующих исков по аналогичным основаниям от ЕС и других затронутых российскими запретами экспортеров товаров животного происхождения.

Доклад группы экспертов, т.е. определение по делу первой инстанции, было опубликовано 19 августа 2016 года. 23 сентября 2016 г. Россия подала апелляцию на определение. 28 сентября ЕС подал встречную апелляцию. В сообщении Органа по апелляциям (апелляционная инстанция Органа по разрешению споров ВТО) указывается на продление рассмотрения сверх обычных 60 дней в связи с нехваткой персонала и большой загруженностью этой инстанции. 23 февраля 2017 года Орган по разрешению споров Всемирной торговой организации объявил о решении отклонить апелляцию российской стороны.

БИБЛИОГРАФИЯ:

Министерство экономического развития Российской Федерации. Россия подала апелляцию по спору ВТО в отношении ограничения импорта свиноводческой продукции из ЕС // <http://economy.gov.ru/minrec/about/structure/depTorg/2016230902> (Ministerstvo jekonomicheskogo razvitija Rossijskoj Federacii. Rossija podala apelljaciju po sporu VTO v otnoshenii ogranichenija importa svinovodcheskoj produkcii iz ES)

Никитин С.И. Иск ЕС в ВТО по запрету импорта свинины и перспективы исков по «продовольственному эмбарго» // Российский внешнеэкономический вестник, №11, 2014, с.60-65 (Nikitin S.I. Isk ES v VTO po zapretu importa svininy i perspektivy iskov po «prodovol'stvennomu jembargo» // Rossijskij vneshnejekonomicheskij vestnik, №11, 2014, s.60-65)

World Trade Organization. Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures. Text of the Agreement // https://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsagr_e.htm

World Trade Organization. Understanding the WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures // https://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsund_e.htm



World Trade Organization. Understanding on rules and procedures governing the settlement of disputes. Legal Text // https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dsu_e.htm

World Organisation for Animal Health. Resolution No. XVI. Recognition of Animal Health Status. Adaptation of procedure for recognition of freedom from certain animal diseases. // <http://www.oie.int/about-us/key-texts/basic-texts/recognition-of-animal-health-status/>

World Organisation for Animal Health. Terrestrial Animal Health Code 2016 // <http://www.oie.int/en/international-standard-setting/terrestrial-code/access-online/>

Delegation of the European Union to Russia. Bruxelles. 27/02/2017 - 09:35 - UNIQUE ID: 170227_5. WTO confirms Russian pork ban is illegal // https://eas.europa.eu/delegations/russia/21431/wto-confirms-russian-pork-ban-illegal_en

International Center for Trade and Sustainable Development. Bridges. Volume 21, Number 7. WTO's Highest Court Rules in EU-Russia Pork Dispute // <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/wtos-highest-court-rules-in-eu-russia-pork-dispute>

Latest swine news. EU wins a WTO dispute on Russian pork ban // https://www.pig333.com/latest_swine_news/eu-wins-a-wto-dispute-on-russian-pork-ban_11634/

