

УДК 340.132, 614.3

ОСНОВАНИЯ И ПРИНЦИПЫ ПРИМЕНЕНИЯ САНИТАРНЫХ И ФИТОСАНИТАРНЫХ МЕР В ПРАКТИКЕ ВСЕМИРНОЙ ТОРГОВОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

М.С. Попов, А.Ю. Попова

Российская медицинская академия последипломного образования,
Россия, 123995, г. Москва, ул. Баррикадная, 2/1

Проведенный анализ норм Соглашения о применении санитарных и фитосанитарных мер и практики их применения Органом по разрешению споров Всемирной торговой организации (ВТО) и Апелляционным органом позволяет утверждать, что страна – член ВТО при наличии доказанной опасности какого-либо товара либо разумных оснований предполагать наличие опасности может запретить импорт такого товара. Требование проведения оценки риска и необходимость получения значимых научных доказательств являются ключевыми для поддержания баланса между интересами развития международной торговли и защитой жизни и здоровья человека. При условии, что импорт запрещен или существенно ограничен на недискриминационной основе, у страны-импортера нет оснований опасаться сколь-нибудь существенных последствий такого запрета. Более того, даже если такой запрет будет впоследствии признан необоснованным, у страны-импортера есть достаточный период для его отмены при отсутствии каких-либо санкций.

Ключевые слова: санитарные и фитосанитарные меры, оценка риска, уровни защиты.

В связи с вступлением во Всемирную торговую организацию (ВТО) Россия стала участницей ряда соглашений, в частности, Соглашения о применении санитарных и фитосанитарных мер (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures) от 15.04.1994 г. (далее – Соглашение). Соответственно, при введении санитарных и фитосанитарных мер необходимо соблюдать правила и требования, установленные указанным Соглашением, а также сложившуюся практику применения Соглашения с учетом решений, принятых при рассмотрении Органом по разрешению споров ВТО и апелляционных жалоб стран-экспортеров на действия стран-импортеров по введению запретов или ограничений.

Анализ норм права ВТО и практики применения таких норм позволяет сформулировать следующие основные правила применения мер, связанных с запретом или ограничением доступа на внутренний

рынок опасных либо потенциально опасных товаров.

Меры, принимаемые страной-импортером, должны быть основаны на международных стандартах, рекомендациях и руководствах (ст. 3.1 Соглашения).

При этом допускаются следующие варианты действий:

а) мера *полностью соответствует* международному стандарту и включает в себя все элементы такого стандарта (фактически международный стандарт имплементируется и становится частью национального законодательства);

б) мера *основана на стандарте*, т.е. включает некоторые, но не все элементы стандарта¹.

¹ Дело DS26 Европейский союз – гормоны (меры в отношении мяса и мясных продуктов, заявитель США).

Согласно ст. 3.3 Соглашения страна-импортер может установить для себя уровень защиты, отличающийся от уровня защиты, подразумеваемого международным стандартом, если имеется соответствующее научное обоснование или если такая страна определяет, что этот уровень санитарной или фитосанитарной защиты является надлежащим согласно соответствующим положениям пунктов 1–8 ст. 5 Соглашения. Приемлемый уровень защиты страны-импортера может быть выше, чем подразумевается международным стандартом. Право страны-импортера определять его собственный приемлемый уровень защиты является важным самостоятельным правом, а не исключением из общего обязательства по ст. 3.1¹.

Меры, принимаемые страной-импортером, должны соответствовать требованиям ст. 3.3 и ст. 5 Соглашения.

Страна-импортер вправе самостоятельно определять приемлемый для себя уровень санитарной или фитосанитарной защиты, которого она намерена достичь путем введения защитных мер, в том числе и более высокий уровень защиты, чем установлено действующими международными стандартами². При этом ст. 3.3 Соглашения требует, чтобы меры, результатом введения которых будет более высокий уровень защиты, не противоречили прочим положениям Соглашения, в том числе ст. 5.

Соответствие принимаемых мер требованиям ст. 5.1 было предусмотрено как фактор, уравнивающий право страны-импортера устанавливать свой уровень защиты. Требование проведения оценки риска в соответствии со ст. 5.1, так же как и необходимость получения значимых научных доказательств в соответствии со ст. 2.2, являются ключевыми для поддержания баланса между интересами развития международной торговли и защитой жизни и здоровья человека³.

Право принять временные меры (ст. 5.7 Соглашения).

Для принятия временных мер необходимо одновременное соблюдение четырех

условий, установленных в ст. 5.7 и разъясненных позднее Апелляционным комитетом в деле Япония – сельхозпродукты II:

(I) меры принимаются в отношении ситуаций, когда не имеется соответствующих научных доказательств в достаточном объеме;

(II) меры принимаются на основании доступной информации, относящейся к рассматриваемой ситуации;

(III) страна-импортер, принимающая меры, стремится получить дополнительную информацию, необходимую для более объективной оценки риска;

(IV) страна-импортер, принявшая временные меры, пересматривает такие меры через определенный разумный промежуток времени с учетом вновь полученной информации в соответствии с положением III.

Если какое-либо из указанных выше требований не соблюдено, спорная мера будет считаться принятой с нарушением ст. 5.7⁴.

Достаточность или недостаточность научных доказательств определяется не абстрактно, но «в свете конкретного вопроса», так как упоминание «относимости» и «недостаточности» во вводимом предложении ст. 5.7 подразумевает наличие отношений между научными доказательствами и еще чем-то⁵. Апелляционный орган в своем докладе указывает, что «относящиеся к делу научные доказательства» будут считаться недостаточными для целей ст. 5.7, если основная часть доступных научных доказательств не позволяет ни количественно, ни качественно осуществить проведение адекватной оценки риска, как того требует ст. 5.1 и как определено в приложении А к Соглашению⁶. Важно, чтобы относимое доказательство, будь оно общего характера или относящееся к узкому вопросу, было достаточным для того, чтобы оценить вероятность проникновения, закрепления или распространения соответствующей угрозы в стране-импортере⁷.

Обязанность оценить риск. В соответствии с положениями ст. 5 для введения за-

¹ Дело DS26 Европейский союз – гормоны.

² Дело DS26 Европейский союз – гормоны.

³ Дело DS26 Европейский союз – гормоны.

⁴ Дело DS245 Япония – импорт яблок (заявитель США).

⁵ Дело DS245 Япония – импорт яблок (заявитель США).

⁶ Дело DS245 Япония – импорт яблок (заявитель США).

⁷ Дело DS245 Япония – импорт яблок (заявитель США).

щитных мер стране-импортеру необходимо оценить риск проникновения, закрепления или распространения соответствующей угрозы.

Использованная в Соглашении терминология на практике вызвала много вопросов, которые при рассмотрении споров были разрешены следующим образом:

1.1. Не требуется проведения полной оценки риска для введения минимального количественно измеримого значения величины риска¹.

1.2. Установление минимальной величины риска (количественного определения риска) не является обязательным, но может быть произведено по желанию страны-импортера, проводящей оценку риска².

1.3. В объем оценки риска могут входить факторы, не поддающиеся количественному анализу, проводимому опытными или экспериментальными лабораторными методами.

Некоторые виды факторов, перечисленные в ст. 5.2 как «соответствующие процессы или производственные методы» и «соответствующие методы наблюдения, отбора образцов и тестирования», не обязательно или полностью поддаются исследованию лабораторными методами, например, биохимии или фармакологии. Риск, подлежащий оценке в соответствии со ст. 5.1, это не только риск, поддающийся проверке в научной лаборатории в строго контролируемых условиях, но и риск в человеческих сообществах как таковых, иными словами – «действительная возможность неблагоприятных последствий для здоровья человека в реальном мире»³.

1.4. Перечень данных, которые могут быть использованы при проведении оценки риска, указанный в ст. 5.2 Соглашения, не является закрытым⁴.

1.5. Общее обсуждение угрозы, от которой страна-импортер пытается защититься путем введения санитарных или фитосанитарных мер, не является оценкой риска по смыслу Соглашения⁵.

В деле Европейский союз – гормоны Апелляционный орган указал следующее: для того чтобы провести оценку риска в соответствии с требованиями Соглашения, необходимо исследовать «канцерогенный потенциал не только соответствующих гормонов в общем, но и остатков тех гормонов, которые были обнаружены в мясе, полученном из скота, которому вводили гормоны для ускорения роста»⁶.

Для определения риска при проведении его оценки необходимо определить возможный вред (например, онкологические заболевания или генетические расстройства), а также установить точное вещество, которое может потенциально быть причиной такого вреда (например, конкретные гормоны, которые были использованы определенным образом для определенных целей)⁷.

В деле Япония – яблоки указано, что оценка риска заражения красной гнилью была основана на общей оценке возможных способов заражения, тогда как яблоки являются только одним из возможных переносчиков болезни. Научно доказано, указывается далее в докладе, что риск проникновения и распространения болезни существенным образом зависит от переносчика (растения). Поскольку оспариваемая мера относится к риску передачи красной гнили через яблоки, при рассмотрении вопроса о том, достаточно ли конкретна проведенная оценка риска, основным фактором, который необходимо учитывать, является природа риска, от наступления которого защищает оспариваемая мера. С учетом этого Апелляционный орган признал оценку рисков, проведенную в отношении всех возможных переносчиков болезни вместе, недостаточно конкретной⁸.

1.6. Оценка риска должна проводиться соответственно санитарной или фитосанитарной мере, которая может быть применена⁹.

При этом оценка риска не должна сводиться к исследованию исключительно уже принятой меры или меры, наиболее предпочтительной для введения (т.е. будет не-

¹ Дело DS26 Европейский союз – гормоны.

² Дело DS26 Европейский союз – гормоны.

³ Дело DS26 Европейский союз – гормоны.

⁴ Дело DS245 Япония – импорт яблок (заявитель США).

⁵ Дело DS245 Япония – импорт яблок (заявитель США).

⁶ Дело DS26 Европейский союз – гормоны.

⁷ Дело DS26 Европейский союз – гормоны.

⁸ Дело DS245 Япония – импорт яблок (заявитель США).

⁹ Дело DS18 Австралия – импорт лосося (заявитель Канада).

верным подгонять факты для обоснования уже принятой меры постфактум либо обосновывать какую-то отдельную меру)¹.

1.7. Проводимая страной-импортером оценка риска, по смыслу ст. 5.1, должна²:

1) включать оценку вероятности проникновения, закрепления или распространения заболевания;

2) быть проведена в соответствии с санитарными или фитосанитарными мерами, которые могут быть введены в таком случае;

3) определять заболевание, чье проникновение, закрепление или распространение на своей территории страна-импортер хочет предотвратить, а также возможные биологические и экономические последствия, связанные с проникновением, закреплением или распространением такого заболевания;

4) включать оценку вероятности проникновения, закрепления или распространения заболевания, а также связанные с этим биологические и экономические последствия;

5) включать оценку вероятности проникновения, закрепления или распространения заболевания соответственно санитарным и фитосанитарным мерам, которые могут быть применены.

Оценка риска, не соответствующая данным требованиям, не является оценкой риска по смыслу Соглашения, и, как следствие, введенная мера не основана на оценке риска³.

1.8. Результаты оценки риска должны достаточным образом обосновывать принятые меры⁴.

1.9. Риск, оцениваемый при проведении оценки, должен быть определенным риском, теоретические возможности («theoretical uncertainty») не могут быть предметом оценки⁵.

1.10. Страна-импортер вправе установить в качестве приемлемого «нулевой риск»⁶.

Определение адекватного уровня защиты (ст. 5.5 Соглашения).

В соответствии со ст. 5.5 Соглашения страна-импортер вправе установить для се-

бя приемлемый уровень защиты, не нарушая при этом своих обязательств по Соглашению.

Орган по регулированию споров при рассмотрении дела Европейский союз – гормоны, определил, что нарушением ст. 5.5 будет считаться одновременное наличие в действиях страны-импортера следующих трех элементов:

а) страна-импортер устанавливает различные приемлемые уровни защиты в нескольких сравнимых различных ситуациях.

Для целей ст. 5.5 различные ситуации являются сравнимыми, если они включают либо риск проникновения, закрепления или распространения одного и того же или схожих заболеваний, либо риск наступления одинаковых или схожих биологических или экономических последствий;

б) такие уровни защиты содержат необоснованные («arbitrary or unjustifiable») различия;

в) меры, включающие такие различия, в результате дискриминируют или скрытым образом ограничивают международную торговлю⁷.

Кроме того, было определено несколько дополнительных «предостерегающих» сигналов, свидетельствующих о наличии возможного нарушения ст. 5.5⁸:

– необоснованный («arbitrary or unjustifiable») характер различий в уровнях защиты;

– степень различий или величина несоответствий в уровнях защиты;

– несоответствие санитарных и фитосанитарных мер ст. 5.1 и 2.2 Соглашения. Вывод о том, что введение мер не основано на оценке рисков для жизни и здоровья человека, животных или растений (по причине отсутствия оценки риска как таковой или недостаточной оценки), сигнализирует о том, что введение мер не связано с защитой жизни и здоровья человека, животных или растений, но является способом ограничения международной торговли, принятым под видом санитарной или фитосани-

¹ Дело DS18 Австралия – импорт лосося (заявитель Канада).

² Дело DS245 Япония – импорт яблок (заявитель США), дело DS18 Австралия – импорт лосося (заявитель Канада).

³ Дело DS245 Япония – импорт яблок (заявитель США).

⁴ DS18 Австралия – импорт лосося (заявитель Канада).

⁵ DS18 Австралия – импорт лосося (заявитель Канада), дело DS26 Европейский союз – гормоны.

⁶ DS18 Австралия – импорт лосося (заявитель Канада).

⁷ Дело DS26 Европейский союз – гормоны.

⁸ Дело DS26 Европейский союз – гормоны, дело DS18 Австралия – импорт лосося (заявитель Канада).

тарной меры, т.е. скрытым ограничением международной торговли¹.

Например, в деле DS18 Австралия – импорт лосося таким дополнительным сигналом был тот факт, что в качестве санитарной меры был запрещен импорт лосося. Однако был допустим импорт трески и ряда других товаров, при том что данное мероприятие создавало аналогичные риски. По мнению ОРС, концепция скрытого ограничения международной торговли включает среди прочего ограничения, устанавливающие необоснованные различия между определенными продуктами².

Сами по себе данные сигналы не говорят о наличии нарушения, но в совокупности могут повлиять на вывод о наличии в принятых мерах скрытого ограничения международной торговли³.

Проведенный анализ норм Соглашения и практики их применения Органом по разрешению споров ВТО и Апелляцион-

ным органом позволяет утверждать, что страна – член ВТО при наличии доказанной опасности какого-либо товара либо разумных оснований предполагать наличие такой опасности может запретить его импорт. При условии, что импорт запрещен или существенно ограничен на недискриминационной основе, у страны-импортера нет оснований опасаться сколь-нибудь существенных последствий такого запрета. Более того, даже если такой запрет будет впоследствии признан необоснованным ОРС ВТО и выводы доклада ОРС будут подтверждены Апелляционным органом, у страны-импортера есть достаточно времени для отмены такого запрета при отсутствии каких-либо санкций.

¹ Дело DS18 Австралия – импорт лосося (заявитель Канада).

² Дело DS18 Австралия – импорт лосося (заявитель Канада).

³ Дело DS26 Европейский союз – гормоны, дело DS18 Австралия – импорт лосося (заявитель Канада).

THE FOUNDATIONS AND PRINCIPLES OF APPLYING SANITARY AND PHYTOSANITARY MEASURES IN WORLD TRADE ORGANIZATION PRACTICE

M.S. Popov, A.Yu. Popova

Russian Medical Academy of Postgraduate Education, Russian Federation,
2/1 Barrikadnaya St., Moscow, 123995

The performed analysis of the rules of the Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures and their application by the Dispute Settlement Body of the World Trade Organization (WTO) and the Appellate Body shows that a WTO member country may ban the import of goods if this product has been proven to be hazardous or there are reasonable grounds to assume that the product is hazardous. The requirement to perform risk assessment and the necessity to obtain "significant scientific evidence" are crucial to maintain the balance between the interests of developing international trade and that of human life and health protection. Provided that the import is banned or substantially restricted on a non-discriminatory basis, the importing country has no reasons to fear any significant effects from the ban. Furthermore, even if the ban is later found to be groundless, the importing country has sufficient time to cancel the ban in the absence of any sanctions.

Keywords: sanitary and phytosanitary measures, risk assessment, levels of protection.

© Popov M.S., Popova A.Yu., 2013

Popov Michael Sergeevich – Ph.D. (e-mail: mail@nnk.ru, tel.: 8 (495) 641-58 -72).

Popova Anna Yuryevna – DSc (Med), professor, Head of Department of organization of sanitary and epidemiological service (e-mail: rmapo@rmapo.ru, tel.: 8 (499) 458-95-63).