

УДК 341.1/8 620.9

ПРАВИЛА ВСЕМИРНОЙ ТОРГОВОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ПО ПРЕДОСТАВЛЕНИЮ СУБСИДИЙ И ПОДДЕРЖКЕ ВОЗОБНОВЛЯЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ ЭНЕРГИИ

Чипко М.В., аспирант
кафедры международного права и международных отношений
Национальный университет «Одесская юридическая академия»

В статье проанализировано применение положений Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам по отношению к регулированию использования возобновляемых источников энергии; изучены проблемные аспекты субсидирования возобновляемой энергетики на примере споров, рассмотренных Всемирной торговой организацией.

Ключевые слова: субсидирование программ поддержки возобновляемой энергетики, урегулирование споров в рамках Всемирной торговой организации.

У статті проаналізовано застосування положень Угоди про субсидії й компенсаційні заходи щодо регулювання використання відновлювальних джерел енергії; досліджено проблемні аспекти субсидування відновлювальної енергетики на прикладі спорів, розглянутих Світовою організацією торгівлі.

Ключові слова: субсидування програм підтримки відновлювальної енергетики, урегулювання спорів у межах Світової організації торгівлі.

Chipko M.V. WTO RULES ON SUBSIDIES SUPPORTING RENEWABLE ENERGY PROMOTION

The article analyzes the application of the provisions prescribed in Agreement on Subsidies and Countervailing Measures which govern promoting renewables; it covers the issues concerning subsidization of renewable energy using as examples the WTO cases.

Key words: subsidies for renewable energy programs, the WTO dispute settlement.

Постановка проблемы. Энергетическое производство причиняет непоправимый ущерб окружающей среде, т. к. связано с выбросами парниковых газов, истощением природных ресурсов, негативно влияет на изменения климата. Для предотвращения экологической катастрофы в будущем государствам уже сейчас необходимо снизить свою зависимость от «традиционных» источников энергии (нефти, газа, угля). Использование энергии, полученной из возобновляемых источников, может стать основой для модернизации мирового энергетического производства и при этом позволит избежать дальнейшего ухудшения состояния окружающей среды. Как показало исследование Межправительственной группы экспертов по изменению климата, при правильном подходе государств к использованию возобновляемых источников энергии (далее – ВИЭ) со временем они будут способны удовлетворить все энергетические потребности человечества [1]. Поэтому программы поддержки ВИЭ должны стать приоритетом для государств и при необходимости получать дополнительную поддержку, например, в виде субсидий.

Следует отметить, что любые государственные меры поощрительного характера в сфере энергетического производства могут спровоцировать нестабильность мировой экономики, учитывая ее прямую зависимость от цен на «традиционные» источники энергии. В предотвращении подобных ситуаций важную роль играет Всемирная торговая организация (далее – ВТО). Уже неоднократно государства обращались к ней для того, чтобы получить разъяснения относительно правомерности применения таких мер, как субсидирование программ по возобновляемой энергетике, установление льготных тарифов для предприятий, генерирующих энергию из возобновляемых источников, и др.

Степень разработанности проблемы. Теоретической основой исследования стали работы Джонатана Гудмана и Гарри Ловмана, по

священные мировой практике приватизации и субсидирования; статьи Роберта Хоуса о субсидировании возобновляемой энергетики в рамках ВТО, а также публикации Сергея Белоцкого, посвященные рассмотрению споров, связанных с экологически ориентированной энергетикой в международном праве.

К целям статьи относится анализ Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам в части оказания государством финансового содействия программам поддержки производства энергии, полученной из возобновляемых источников, а также судебной практики, связанной с урегулированием торговых споров, касающихся возобновляемой энергетики.

Изложение основного материала. До создания ВТО вопрос предоставления субсидий в международной торговле был урегулирован недостаточно. Лишь в 1994 г. в ГАТТ была введена ст. XVI, посвященная регулированию субсидий. Данная статья предусматривает, что в случае «если какая-либо сторона предоставляет или применяет субсидию, ... которая прямо или опосредованно приводит к увеличению экспорта какого-либо товара ... или к уменьшению импорта, ... она обязана письменно уведомить стороны о размере и характере субсидирования. Во всех случаях, когда будет признано, что всякое такое субсидирование причиняет или угрожает причинить серьезный ущерб интересам другой стороны, сторона, которая предоставляет субсидию, должна по получении требования обговорить с другой заинтересованной стороной либо сторонами ... возможность ограничения субсидирования» [2].

В виду того, что вопрос регулирования субсидий сложный и емкий, Марракешским соглашением было предусмотрено три новых источника регулирования субсидий: Соглашение по субсидиям и компенсационным мерам – для промышленных субсидий, Соглашение по сельскому хозяйству – для сельскохозяйственных субсидий, а также систему разрешения споров, создающую



так называемое прецедентное право, позволяющее выявить, как должны быть интерпретированы вышеупомянутые соглашения.

Ядром механизма регулирования субсидирования в рамках ВТО является Соглашение по субсидиям и компенсационным мерам, которое рассматривает субсидии в сфере возобновляемой энергетики наряду с другими субсидиями, без учета их специфических особенностей. На наш взгляд, это является существенным недостатком данного соглашения. Ведь, по сути, отсутствие норм, предполагающих специальный режим субсидирования возобновляемой энергетики, является фактором, тормозящим процесс развития данной отрасли. В международных договорах, направленных на защиту окружающей среды, указано, что использование возобновляемых источников энергии способствует сокращению негативного влияния на окружающую среду и государствам необходимо предпринимать все возможные меры для развития ВИЭ. Таким образом, отсутствие какого-либо упоминания о субсидировании возобновляемой энергетики в Соглашении по субсидиям и компенсационным мерам можно расценить как игнорирование главных экологических целей, поставленных перед международным сообществом. Более того, это не соотносится с положениями многосторонних соглашений, которые стали основой для создания ВТО. Так, например, ст. XX ГАТТ «Общие заключения» специально оговаривает, что «... ничто в настоящем Соглашении не должно толковаться с целью принуждения к принятию ... какой-либо договаривающейся стороной мер, ... относящихся к предотвращению истощения природных ресурсов, если подобные меры проводятся одновременно с ограничением внутреннего производства или потребления» [2]. Наличие такого исключения свидетельствует о том, что ВТО в целом ориентирована на экологизацию международной торговли. Но, несмотря на это, Соглашение по субсидиям и компенсационным мерам не предусматривает каких-либо исключений, которые устанавливались бы в целях охраны окружающей среды, что явно препятствует нахождению баланса между торговыми и экологическими аспектами деятельности Организации [3].

Также следует отметить, что Соглашение по субсидиям и компенсационным мерам не регулирует все меры государственной поддержки промышленности, а фокусируется исключительно на мерах, которые могут повлиять на искажение условий международной конкуренции. В данном контексте Органом по разрешению споров ВТО было рассмотрено несколько споров, касающихся возобновляемой энергетики.

Следует сказать, что за время существования системы урегулирования споров в рамках ВТО лишь в последние несколько лет использование ВИЭ стало предметом споров между государствами. Первым стал спор между США и Китаем (*China – Measures concerning wind power equipment*), инициированный в декабре 2010 г. и касающийся китайской программы помощи национальным производителям двигателей для ветровых станций. Китай использовал специальный фонд для субсидирования национальных производителей. США утверждали, что Китай использует запрещенные субсидии, поскольку их предоставление было поставле-

но в зависимости от использования китайской продукции. США настаивали на нарушении п. (b) ч. 1 ст. 3 «Запрет» Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам: «... предоставление следующих субсидий ... запрещается, ... увязанные по закону или фактически в качестве единственного или одного из нескольких условий с использованием отечественных товаров вместо импортных» [4].

Китай, в свою очередь, настаивал на том, что данная мера нацелена на привлечение инвестиций в исследование и развитие технологической ветряной энергии. Анализируя обоснование претензий США, американский профессор Роберт Хоус не согласился с позицией своего государства, отметив: «Китай имеет все основания, в том числе экологического характера, для стремления обеспечить предложение ВИЭ в будущем, поэтому Китай обязан предпринимать меры по созданию адекватной отечественной промышленности в данной области» [5]. Рассмотрение данного спора, к сожалению, было оставлено на этапе консультаций, поэтому выяснить правовую позицию ВТО по данному вопросу не удалось.

Следующими двумя спорами о нарушении положений Соглашения по субсидиям и компенсационным, связанных с использованием ВИЭ, были спор между Японией и Канадой (*Canada – Certain measures affecting the renewable energy generation sector*), инициированный в сентябре 2010 г., и спор между Европейским Союзом и Канадой (*Canada – Feed-in tariff program*), инициированный в августе 2011 г. Они оба касались канадской программы «FIT», направленной на поддержку местных производителей солнечных станций. В отличие от спора между США и Китаем, по итогам рассмотрения данных жалоб были сделаны доклады третьей группы и Апелляционного органа ВТО. Отчасти это позволило пролить свет на правомерность национальных программ по поддержке возобновляемой энергетики.

В ходе рассмотрения споров главным был вопрос о том, является ли программа «FIT» запрещенной субсидией с точки зрения Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам. Как и в случае с Китаем, канадская программа поддержки ВИЭ предполагала использование национальной продукции. Помимо этого, она гарантировала долгосрочные высокие цены для тех производителей энергии, которые генерируют ее из возобновляемых источников. В обоих делах заявители ссылались на нарушение со стороны Канады ст. 3 Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам [6].

Для того чтобы определить, являются ли действия Канады по поддержке ВИЭ неправомерными, следует установить, что именно понимается под «предоставлением субсидии» согласно праву ВТО.

Определение субсидии закреплено в ст. 1 Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам: «Субсидией считается финансовое содействие, оказываемое правительством или любым государственным органом...» [7]. Далее указывается, что под «финансовым содействием» понимаются следующие действия: (i) прямой перевод денежных средств; (ii) отказ от доходов правительства; (iii) предоставление товаров или услуг либо покупка товаров; (iv) возложение вышеуказанных действий на частную организацию. В случае программы «FIT»

правительство Канады предоставляло гарантии покупки определенного количества электроэнергии, что соответствует пункту (iii) ст. 1 Соглашения. Однако утверждать, что данная программа является субсидией, еще нельзя, так как обязательным критерием наличия субсидии является получение выгоды (ст. 14 Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам) [7]. Практика ВТО по урегулированию споров показывает, что третейская группа или Апелляционный орган, выясняя, имеет ли место выгода, обращает внимание в основном не столько на то, поставлен ли получатель в более выгодное положение, чем конкуренты, сколько на то, поставлен ли получатель в более выгодное положение после предоставления субсидии, чем до нее. Ввиду того, что заявители по обоим делам не смогли доказать, что гарантированные цены на электроэнергию согласно программе "FIT" были «выгодными» в понимании ст. 14 Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам, Апелляционный орган в своем докладе от 24 мая 2013 г. указал, что в данном случае действия правительства Канады не являются субсидией, но, так или иначе, являются дискриминацией импорта. Апелляционный орган избежал вопроса о том, подпадают ли в целом программы поддержки ВИЭ под определение субсидий в соответствии с Соглашением по субсидиям и компенсационным мерам, тем самым оставив его неразрешенным.

На сегодняшний момент достаточно сложно говорить о том, как в дальнейшем будет урегулирован вопрос использования ВИЭ в рамках ВТО. Сам факт инициирования споров свидетельствует о стремлении государств создать определенные правила, регулирующие торговлю товарами, которые используются при производстве возобновляемой энергетики. С.Д. Белоцкий в монографии «Международно-правовые аспекты и институциональные механизмы регулирования отношений в сфере экологически ориентированной энергетики» отмечает: «... в ВТО в рамках мирового экономического кризиса проблемными стали национальные программы поддержки ВИЭ, ... и политика программ субсидирования ВИЭ является крайне уязвимой к требованиям ВТО, чем, например, субсидирование ископаемого топлива» [8, с. 482]. Такая позиция ученого продиктована тем, что зачастую энергетическое производство с использованием ВИЭ нуждается в государственной поддержке. Это связано с большими затратами на организацию производства, высокой ценой на генерируемую энергию, а также с невозможностью конкурировать с продукцией нефтеперерабатывающей, газовой, угольной промышленности, с электроэнергией атомных и гидроэлектростанций, если для данной кате-

гории товара не будут созданы благоприятные условия (посредством субсидирования).

Выводы. Итак, анализ Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам в совокупности с изучением практики урегулирования споров в рамках ВТО позволяет нам сделать вывод о том, что существующее Соглашение нуждается в модернизации путем включения в него специальных положений о субсидировании программ поддержки производства возобновляемой энергии. Также может быть рекомендована разработка и принятие в рамках ВТО специального соглашения, направленного на регулирование использования ВИЭ. Предложенные нами варианты сняли бы все вопросы, связанные с интерпретацией существующих положений права ВТО, и позволили бы более эффективно регулировать субсидирование возобновляемой энергетики.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Intergovernmental Panel on Climate Change: Special Report on Renewable Energy Sources and Climate Change Mitigation (SRRES), 31st May 2011. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://srren.ipcc-wg3.de/report>.
2. Генеральное соглашение по тарифам и торговле 1994 года // Ведомости Верховной Рады Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/981_003.
3. Goodman J.B. Does privatization serve the public interest? Harvard Business Review / J.B. Goodman, G.W. Lovemen [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://hbr.org/1991/11/does-privatization-serve-the-public-interest>.
4. China – Measures concerning wind power equipment // Dispute Settlement: Dispute DS419 // Request for consultations. – 22 December 2010. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds419_e.htm.
5. Robert Howse, Post-hearing submission to the international trade commission: World Trade law and renewable energy: the case of non-tariff measures 22 (2005) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.law.nyu.edu/sites/default/files/ECM_PRO_060053.pdf.
6. Canada – Measures Relating to the Feed-in Tariff Program // Dispute settlement: Dispute DS426 // Appellate Body Report, 6th May 2013. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds426_e.htm; and Canada – Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector // Dispute Settlement: Dispute DS412 // Appellate Body Report, 6th May 2013. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds412_e.htm.
7. Соглашение по субсидиям и компенсационным мерам // Ведомости Верховной Рады Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/981_015.
8. Білоцький С.Д. Міжнародно-правові засади та інституційні механізми регулювання відносин у сфері екологічно орієнтованої енергетики : [монографія] / С.Д. Білоцький. – Одеса : Фенікс, 2015. – 546 с.