

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

**ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ
НАУК**

125009, МОСКВА, МОХОВАЯ УЛ., 11-3
ТЕЛ.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe@ieras.ru
WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU



**INSTITUTE OF EUROPE
RUSSIAN ACADEMY OF
SCIENCES**

125009, MOSCOW, MOKHOVAYA STR., 11-3
TEL.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe-ins@mail.ru
WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU

Аналитическая записка №50, 2018 (№146)

Блокирующий статут как инструмент суверенной торговой политики ЕС

Ольга Потемкина

доктор политических наук, зав. Отделом исследований европейской интеграции ИЕ
РАН

Аннотация. Аналитическая записка приурочена к возобновлению второго пакета санкций США против Ирана и посвящена ответу Евросоюза на решение США, ограничивающее суверенитет торговой политики ЕС, а именно, обновлению регламента (Блокирующего статута) 1996 г. с целью нейтрализации негативного воздействия американских санкций против Ирана на европейский бизнес. Исследовав положения регламента и первую реакцию европейского бизнеса, автор приходит к выводу о политическом значении Блокирующего статута как осуждению действий США, и в то же время выражает сомнения в успехе практического применения регламента.

Ключевые слова: регламент, Блокирующий статут, санкции, США, Иран, Европейский союз, Комиссия ЕС, сделка по Ирану, иранская ядерная программа, европейский бизнес.

Регламент ЕС № 2271/96 (Блокирующий статут)¹ был разработан в качестве контрмеры экстра-территориальным санкциям третьих стран (главным образом, США, но не

¹ Council Regulation (EC) No 2271/96 of 22 November 1996 protecting against the effects of the extra-territorial application of legislation adopted by a third country, and actions based thereon or resulting therefrom. Official Journal L 309, 29/11/1996 P. 0001 - 0006

только) во избежание ущерба европейским компаниям и был принят в Евросоюзе в 1996 г., чтобы нейтрализовать эффект экстра-территориальных санкций США против Кубы, Ирана и Ливии, но так и не был востребован, поскольку тогда конфликт удалось уладить. Главной целью статута была защита операторов ЕС, занятых в международной торговле, в соответствии с правом ЕС, но в нарушение режима санкций, наложенных третьими странами. На политическом же уровне Блокирующий статут должен был продемонстрировать осуждение санкционного режима, которое Евросоюз считал необоснованным и унижительным.

8 мая 2018 г. США объявили о выходе из «сделки по Ирану» – Совместного всеобъемлющего плана действий (СВПД) по урегулированию ситуации вокруг иранской ядерной программы, заключенного между США, Россией, Китаем, Великобританией, Францией, Германией и Ираном в июле 2015 года и предусматривающего выполнение Тегераном ряда шагов по ограничению своей ядерной программы в обмен на отмену санкций.

Выход из СВПД дал возможность Президенту США Д. Трампу 6 августа 2018 г. подписать исполнительный указ о восстановлении санкций против Ирана (“New Iran E.O.”). После подготовительного периода 90 и 180 дней действие первого пакета санкций США в отношении Ирана было возобновлено 7 августа, второго – 5 ноября соответственно. Согласно указу Трампа, отменяющему постановления его предшественника Обамы, а также его заявлениям, «тот, кто занимается бизнесом с Ираном, не будет вести бизнес с США». Второй пакет американских санкций против Ирана нанес удар по иранскому энергетическому сектору, в том числе, по экспорту нефти, а также по операциям зарубежных финансовых организаций с Центральным банком Ирана.

Санкции США по отношению к Ирану способны нанести значительный ущерб торговым интересам стран ЕС. Вместе с Китаем и Арабскими Эмиратами Евросоюз считается главным торговым партнером Ирана: в 2017 г. торговый баланс ЕС с Ираном составил 682 млн евро, при этом экспорт увеличился на 83,9%, импорт – на 31,5%. Страны ЕС экспортируют в основном машины и оборудование для транспорта, химикаты и промышленные товары, импортируют энергоносители, промышленные товары и продовольствие. Тесные связи с Ираном в энергетике поддерживали французская компания Тоталь и голландская Шелл, в сфере транспорта – Эйрбас, продающая Ирану самолеты, а также Рено, заключившая в 2017 году договор с Ираном на поставку 150 тыс. автомобилей на общую сумму 780 млн долларов.

Практически сразу после того, как Трамп объявил о выходе из «иранской сделки», лидеры ЕС и большинства государств-членов подтвердили свою приверженность СВПД и приняли решение обновить Блокирующий статут ЕС для того, чтобы поддержать режим снятия санкций, считая его основой выполнения сделки с Ираном.

17 мая Председатель Комиссии ЕС Ж.-К. Юнкер сообщил, что европейские институты начинают подготовительную работу над поправками к регламенту 1996 г., чтобы добавить в него положения об американских санкциях против Ирана. «Наш долг защищать европейский бизнес, – заявил Юнкер, – особенно мелкие и средние

предприятия. Именно поэтому мы запустили процедуру обновления Блокирующего статута 1996 г. с целью нейтрализации американских санкций в ЕС». Накануне в ходе неофициального саммита в Софии лидеры государств и правительств благословили Комиссию на защиту европейских интересов.

Уже в июне Комиссия начала процесс модернизации блокирующего статута во исполнение решения саммита. Были приняты два предложения для минимизации эффекта экстра-территориальных санкций США на европейский бизнес и поддержки экономических и торговых отношений с Тегераном. Комиссия приступила к модификации мандата Европейского центрального банка (ЕЦБ) на кредитование за пределами ЕС для того, чтобы предоставить возможность инвестировать в экономику Ирана. Решение об инвестициях сможет принимать лишь ЕЦБ, в соответствии с правилами и процедурами банка. Решение Комиссии поддержали также Совет ЕС и Европейский парламент после двухмесячного рассмотрения предложений по модернизации статута.

7 августа 2018 г. после публикации в Официальном журнале ЕС Блокирующий статут в новой версии вступил в силу. Как предполагается, он должен смягчить негативные последствия санкций для европейских компаний, осуществляющих законный бизнес в Иране. Обновленный статут запрещает гражданам ЕС подчиняться санкциям ЕС без особого разрешения со стороны Комиссии ЕС, которое будет выдаваться в случае, если отказ подчиниться грозит нанесением ущерба компании или всему ЕС. Блокирующий статут дополнен Регламентом по его применению и инструкциями, которые устанавливают правило для дочерних американских компаний, зарегистрированных в странах ЕС подчиняться Блокирующему статуту, освобождая при этом от ответственности американские филиалы в Европе.

В дополнение к запрету следовать определенным законодательным актам США Блокирующий статут ЕС требует от европейских операторов сообщать Комиссии ЕС в течение 30 дней обо всех последствиях применения Соединенными Штатами экстра-территориальных законов, которые наносят ущерб финансовым и экономическим интересам компаний. Статут также постановляет, что никакие решения, принятые в США или где-либо относительно экстра-территориальных мер, не подлежат исполнению в ЕС. Это означает, к примеру, что никакие судебные постановления об экстра-территориальных санкциях, принятые за пределами Евросоюза, не имеют действия в ЕС.

Наконец, Блокирующий статут позволяет европейским операторам восполнять потери от действия экстра-территориальных мер. Пока не очень понятно, как данное положение будет работать на практике, в теории оно выглядит следующим образом. Европейскому оператору позволяется действовать в частном порядке, требуя от европейских же компаний, которые подчиняются американским санкциям, возмещения нанесенного оператору ущерба. Например, если европейская компания обязана по действующему контракту поставлять определенную продукцию в Иран, она не имеет право разорвать контракт, подчиняясь санкциям США. Однако если в производстве или поставках этой продукции частично участвуют и другие европейские партнеры, решившие подчиниться санкциям и прекратить производство или поставки,

предназначенные для Ирана, компания вынуждена разорвать контракт. В этом случае иранские операторы могут предъявить иск европейской компании, нарушившей контракт. Она, в свою очередь, в соответствии с Блокирующим статутом, может подавать иски против европейских партнеров, чьи действия вынудили ее нарушить контракт с Ираном.

Как следует из уведомлений клиентам европейских банков 21 мая 2018 г., компетентные власти государств-членов несут ответственность за имплементацию Блокирующего статута на национальном уровне, в том числе, за осуществление на основе национального законодательства наказаний за его возможные нарушения. Наказания предусмотрены законодательствами государств-членов и сильно различаются между собой.

Великобритания имеет на вооружении закон 1996 г. о защите торговых интересов, направленный против экстра-территориального законодательства США, в соответствии с которым соблюдение санкций США в отношении Кубы, Ирана и Ливии квалифицировано как уголовное преступление. Закон не предусматривает тюремного заключения, но предполагает штраф без установления верхней границы.

Некоторые государства-члены (Ирландия, Нидерланды и Швеция) также решили выступить за уголовное наказание операторов, подчиняющихся американским санкциям. Другие же (Германия, Италия и Испания) предпочитают разрабатывать административные меры в качестве наказания. В то же время ряд стран (Франция, Бельгия и Люксембург) даже и не пытались никогда подумать о применении Блокирующего статута ЕС, несмотря на угрозу наказаний за неприменение законодательных актов ЕС.

Впрочем, Блокирующий статут содержит несколько положений, позволяющих европейским операторам проявить гибкость, балансируя между Брюсселем и Вашингтоном. Инструкции позволяют операторам обратиться к Комиссии за разрешением подчиниться санкциям США при угрозе серьезного ущерба самой компании или Евросоюзу в целом. Комиссия имеет в распоряжении шаблон, включающий 13 критериев, в соответствии с которыми определяет серьезность потенциального ущерба, например, компания может избежать наказания со стороны ЕС, если неподчинение американским санкциям приведет к потере ресурсов, которые невозможно восполнить. Имея в виду глобальную роль американской финансовой системы, а также и центральное место во многих цепочках снабжения, можно предположить, что европейским компаниям придется обращаться за подобным разрешением к Комиссии. Согласно Регламенту о применении статута, они должны будут пояснить, какому именно пункту законодательства США о санкциях они хотят подчиниться, а также представить Комиссии масштаб потенциального ущерба. Практика установления стандартов, в соответствии с которыми Комиссия будет удовлетворять просьбу компании или отказывать, пока не установлена.

Второй элемент гибкости заключается в том, что европейских операторов не будут принуждать продолжать бизнес с Ираном, если причиной прекращения отношений станут не санкции США, а экономические факторы. Вполне вероятно, что операторы

будут находить множество экономических причин, чтобы не продолжать свой бизнес или же не начинать его в Иране.

Механизм специального назначения – аналог SWIFT?

Однако Евросоюз намеревается идти дальше. Высокий представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности Федерика Могерини приветствовала введение Блокирующего статута, полагая, что эта мера обеспечит последовательность действий по поддержке осуществления соглашения по ядерной программе Ирана. При этом Могерини не стала отрицать трудностей, с которыми столкнется Евросоюз при применении блокирующего статута, имея в виду вес США в глобальной экономике и финансовой системе. В совместном заявлении, опубликованном 6 августа 2018 г. Высокий представитель ЕС, а также министры иностранных дел Германии, Великобритании и Франции заявили о решимости «защитить европейских экономических операторов, ведущих законную коммерческую деятельность в Иране, в соответствии с правом ЕС и резолюцией Совбеза ООН 2231, призывающей к полному осуществлению соглашения по иранской ядерной программе». Они сообщили и о начале работы по сохранению эффективных финансовых каналов с Ираном, а также иранского экспорта нефти и газа, в том числе, в страны, заинтересованные в поддержке СВДП и экономическом сотрудничестве с Ираном. Высокий представитель и министры подтвердили, что собираются интенсифицировать сотрудничество.

25 сентября в Нью-Йорке на полях сессии Генеральной ассамблеи ООН Федерика Могерини объявила о решении по итогам министерской встречи с Китаем, Францией, Германией, Россией и Великобританией разработать «механизм специального назначения» (*Special Purpose Vehicle*), который позволит осуществлять легальные финансовые транзакции с Ираном в соответствии с международными стандартами. С помощью новой платежной системы для европейского бизнеса, не желающего разрывать торговые связи с Ираном, эффект санкций США может быть смягчен². ЕС намеревался доложить о разработке конкретных деталей механизма к моменту вступления в силу второго санкционного пакета США, но не смог осуществить задуманное в срок.

И все же, несмотря на усилия ЕС, многие европейские компании объявили о вынужденном отказе от бизнеса с Ираном из-за боязни санкций. Председатель Европейского инвестиционного банка уже публично заявил, что глобальные операции банка будут подвержены риску, если продолжится его деятельность в направлении Ирана. Германский Бундесбанк принял решение пересмотреть условия операций с наличностью для германских финансовых институтов, чтобы включить положение, позволяющее банку отказать Тегерану в запросе о получении 300 млн евро наличными от Европейско-иранского торгового банка (*Europäisch-Iranische Handelsbank*), функционирующего под управлением Германии в Гамбурге и находящегося в

² EU External Action. Implementation of the Joint Comprehensive Plan of Action: Joint Ministerial Statement, 25 September 2018. URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/51036/implementation-joint-comprehensive-plan-action-joint-ministerial-statement_en

собственности Ирана. В соответствии с новыми условиями, разработанными Бундесбанком, отныне подобные трансакции не будут осуществляться, если они грозят отношениям банка с другими финансовыми институтами в третьих странах. С большой вероятностью, третья страна – это США.

Германский Блокирующий статут: трудности применения

В качестве особого примера интересен опыт Германии, применяющей свой собственный блокирующий статут (Sec. 7 AWV - Внешнеэкономического регламента), который запрещает любые декларации об участии фирмы или лица в бойкоте против другого государства. Термин «декларация о бойкоте» понимается при этом в широком смысле, и призыв на вебсайте не вести бизнес с иранскими компаниями или лицами из «черных списков» вполне может попасть под категорию запрещаемых. Регламент, не предполагая ограничений и запретов в отношении пострадавших от санкций лиц и территорий, приобрел новую актуальность в связи с введением американских санкций против Ирана. Его применение вызывает ряд сложных проблем для германских фирм и потенциально для американских компаний с филиалами или дочерними предприятиями в Германии. Например, общие положения по кредитной документации (подтверждение клиентами обязательств по предоплате и соблюдению штрафных санкций) могут попасть под запрет, если начнут применяться германский AWV и Блокирующий статут ЕС.

Такая же проблема может возникнуть в случае, если кредитор потребует от заемщика объяснений по поводу воздействия санкций на его бизнес, чем вынудит нарушить положения регламента и статута. Компаниям может потребоваться разработка специального механизма для применения в сфере внешней торговли. Тогда заявление по поводу санкций, которое может грозить неприятностями, будет сопровождаться пояснением и оговоркой о том, что оно может рассматриваться лишь в случае, если не противоречит соответствующей статье AWV. Предлагается также, что данная статья Внешнеэкономического регламента не должна применяться, если германская компания выступает с декларацией о бойкоте только для того, чтобы избежать серьезных убытков, которые может понести, нарушив предписания иностранного санкционного режима.

Другими словами, если германская компания вынуждена будет соблюдать американские санкции под угрозой солидного штрафа от регуляторов США, германские суды проявят снисходительность и не будут наказывать компанию в соответствии со ст.7 AWV. Аргументироваться подобное решение судов будет следующим образом: участие в иностранном бойкоте не было намеренным, оно стало лишь непрямым следствием обязательства компании следовать иностранному законодательству. Однако пока такие предложения не протестированы на практике, поэтому германским компаниям, вероятно, придется искать баланс между конфликтующими законодательствами, чтобы не оказаться втянутыми в политическое противостояние по поводу санкций.

Заключение

Блокирующий статут ЕС – попытка Европейского союза защитить суверенитет внешней торговли государств-членов, а также в рамках международных отношений сохранить ядерную сделку с Ираном. Поэтому его вступление в силу имеет прежде всего политическое значение как заявление ЕС о самостоятельной внешнеторговой политике.

Есть потенциальные проблемы, касающиеся применения статута на практике. В условиях действия Блокирующего статута европейские компании могут оказаться в ситуации прямого конфликта законодательств ЕС и США. Несмотря на возможности широкого толкования положений статута, его принудительного характера и решительной риторики Брюсселя, а также столиц ряда государств-членов, есть шанс, что европейские операторы будут с энтузиазмом пользоваться им.

Теоретически можно было бы предположить, что ЕС внесет поправки в Блокирующий статут, чтобы защитить от американских санкций европейские компании, желающие сотрудничать с Россией. Однако маловероятно, что институты ЕС и целый ряд государств-членов поддержат подобную идею в условиях сегодняшнего состояния отношений России и ЕС.

***Abstract.** This article covers the resumption of the second package of US sanctions against Iran. It deals with the EU's response to the US decision, which restricts EU's trade sovereignty, namely, with updating the 1996 Regulation (Blocking Statute) to neutralize the negative impact of American sanctions against Iran on European business. Having studied the Regulation and the first reaction of European companies, the author stresses political significance of the Blocking Statute as a condemnation of the US actions, and at the same time, expresses doubt about the practical application of the Regulation.*

Key words: regulation, Blocking statute, sanctions, USA, Iran, European Union, EU Commission, Iranian deal, Iranian nuclear program, European business.

Дата выпуска: 6 ноября 2018 года.

Материал доступен для скачивания по адресу: www.instituteofeurope.ru/publications/analytics