

Nr 15 / 14.05.2012

Reguleeritusest ja reguleerimatusest – euroopalik pilguheit Venemaa poole kaubandussuhtluse vallas

Sissejuhatus

Kui palju me tegelikult teame, millistele õiguslikele alustele rajanevad Euroopa Liidu (edaspidi EL) kaubandussuhted Venemaaga? Tõsi, ühelt poolt saab väita, et suhted püsivad vastavalt poolte tahtele. Teisalt aga sõlmitakse rahvusvahelisi lepinguid, et lepinguosaliste tahe oleks õiguselguse mõttes läbipaistvam ja ettenähtavam. Erinevad ei ole ka majandusliku koostöö valdkonnad, milles ühist keelt leida üritatakse. Üldiselt on lepingute ja seaduste laiem eesmärk reguleerida olukordi nii, et need muutuksid pooltele mõistetavamaks, rahuldaksid osalisi ning pakuksid ühest või vähemalt lähedast arusaama. Õiguslikud instrumendid peaksid looma teatavad käitumiskiirid, mille raames omavahel suheldakse. Samad põhimõtted on asjakohased ka ELi ja Venemaast rääkides.

Antud teemalehe eesmärk on kirjeldada ELi ja Venemaa kaubandussuhteid õiguslikust aspektist. Tegemist on olulise ja aktuaalse teemaga, sest nagu järgnevalt nähtub, pole nimetatud kaubanduslik läbikäimine hetkel väga siduvalt reguleeritud. Samas toimub kõikide eelduste kohaselt suvel rahvusvahelises majanduses kauaoodatud sündmus, kui Venemaa saab Maailma Kaubandusorganisatsiooni (*World Trade Organization*, WTO) liikmeks. Viimasega toimuks kaubandussuhtes suurima majandusega, mis siiani „maailma kaubandusklubist“ väljas on olnud, oluline samm reeglitele orienteerituse suunas. Selle valguses on sobilik heita pilk praegusele olukorrale ja vaadata põgusalt ka tulevikku. Teemalehes on käsitletud mh ka õiguslikku instrumenti, nimelt ELi kaubandusbarjääride määrust (*Trade Barriers Regulation*, TBR), mis annab ELi ettevõtetele õiguse vaidlustada WTO reeglitele tuginedes kaubandustakistusi kolmandatel turgudel. Kui Venemaast saab WTO järgmine liige, seob riik end selle keske kaubandusorganisatsiooni õigusega ning seega pakub nimetatud määruse raamistik ELi, sh Eesti ettevõtetele parema õigusliku tagatise Vene turul tegutsemiseks.

Taust ja probleemistik

Kõigepealt vaatleme ELi kaubandussuhte olemust Venemaaga ja mõnda näidet kaubandusvaidlustest. Kahe partneri omavahelised majanduslikud sidemed on väga tugevad. Venemaa on ELi suuruselt kolmas kaubanduspartner ja vastupidi on suhted veelgi tihedamad – nimelt on EL Venemaa jaoks kaubanduspartner number üks. Võiks arvata, et tegelikult jääb Venemaa majandusvõimsuselt ELile alla, kuid võttes arvesse, et Venemaa on üks BRIC riikidest (lühend tuleneb inglise keelest – Brazil, Russia, India, China – ja tähistab kiiresti arenevaid turge) ja proteksionistlik majanduspoliitika tundub kriisi aegadel kohati isegi paremini vastu pidavat kui avatud majandus, siis kindlasti ei saa Venemaa tugevust alahinnata. Oluline on märkida, et nende kahe rahvusvahelise õiguse subjekti omavaheline läbikäimine on üsna tihe ja sellest tulenevalt on reguleerituse küsimus esmajärgulise tähtsusega. Viimane ei ole oluline mitte ainult juristidele, vaid kõigile, eelkõige aga ettevõtetele.

Järgnevalt on toodud mõned näited ELi ja Venemaa vahel hiljuti toimunud kaubandusvaidlustest. Kui Poola lihatootjale tuleb ühel päeval teade (nagu juhtus 2005. aasta lõpus), et ta ei saa oma tooteid enam Venemaale eksportida, siis see asjaolu mõjutab otseselt Poola lihatootjat. Samamoodi ei rõõmusta Soome puidutootjad, kui kuulevad oma tööstuse toormaterjali tollide viiekordsest suurenemisest (Venemaa hakkas puidutolle tõstma 2007. aasta keskpaigast). Või kui piiratakse Saksamaa lennukite õigust kasutada Venemaa õhuruumi Ida-Aasiasse lendamisel, sest Venemaa keelas lennud üle oma territooriumi Kasahstani nn edasilennu sõlmpunktidesse, tekitab see sakslastele täiendavaid kulusid ja ka lihtsalt nõu logistilist peavalu (teema muutus problemaatiliseks 2005. aastal,

kui ülelennutasud jõudsid ebamõistliku piirini). Eestile tulid 2007. aastal taas halvad uudised Venemaalt, kus reageeriti pronkssõduri monumendi teisaldamisele – peamiselt oli tegemist mitteametliku soovitusel Eestist pärinevaid tooteid mitte osta.

Kehtiv ELi ja Venemaa kaubandussuhete õiguslik alus ja puudused praeguses regulatsioonis

Kõigest sellest tulenevalt tekib küsimus – kas eelnevalt kirjeldatud olukordades saab Venemaale midagi õiguslikult ette heita? Hetkeseisuga reguleerib ELi ja Venemaa vahelisi suhteid suures osas peaaegu 20 aastat vana partnerlus- ja koostööleping (*Partnership and Cooperation Agreement, PCA*). Nimetatud leping sõlmiti 1994. aastal ja see jõustus 1997. aastal. PCA reguleerib poliitilisi, majanduslikke ja kultuurilisi aspekte kahe osapoole vahel. Muuhulgas on see õiguslik instrument kaubandussuhete reguleerimise aluseks. Algselt oli PCA mõeldud kehtima kümneks aastaks, kuid nagu on toodud ka lepingu artiklis 106, uueneb see leping automaatselt, kui pooled vähemalt kuus kuud enne lepingu lõppemist ei ole otseselt vastu samade tingimuste jätkumisele. Partnerlus- ja koostöölepingut on üritatud ka värskendada, kuid tulutult. Peamiseks põhjuseks on siinkohal Venemaa mittekuulumine Maailma Kaubandusorganisatsiooni. Seega tuginedes *pacta sunt servanda* ehk lepinguid tuleb austada põhimõttele, kehtib PCA praegusel kujul edasi.

Võttes arvesse näited kaubandusvaidlustest ELi ja Venemaa vahel ning ülevaate kehtivast õigusraamistikust, saab nende kohta mõned tähelepanekud teha. Toodud kaubandusvaidluste valguses võib aimata, et jõus oleval leppel on puudusi. Esmalt saab välja tuua asjaolu, et Venemaa kipub kaubandusvaidlusi poliitilisteks küsimusteks tembeldama, vältides seega igasuguste õiguslikult siduvate vaidluste lahendamise mehhanismide kasutamise. Lisaks sellele puudub partnerlus- ja koostöölepingus endas siduv vaidluste lahendamise süsteem. See tähendab, et igasuguste erimeelsuste, mida võiks PCA alla sobitada, lahendused ei väljendu pooltele kohustuslikes „kohtuotsustes“. Viimastel on ainult soovituslik ja mittesiduv iseloom. Seega saab järeldada, et kuigi *pacta sunt servanda* kehtib ja see teeb lepingu pooltele siduvaks, ei paku leping ise õiguslikku sunnimehhanismi. Autorile teadaolevalt ei ole PCA alusel ühtki kaubandusvaidlust tõstatatud ega ka lahendatud. Isegi kui nimetatud lepingut on kasutatud, siis materjale selle kohta ei näi avaldatud olevat ja see omakorda annab märku vaidluste pigem diplomaatilistest lahendustest.

Eelnevast tõusetub küsimus, kas kaubandus Venemaaga on kokkuvõttes üldse õiguslikele põhimõtetele tuginev või on selles suur osa ikkagi poliitikal? Selleks küsimuseks annab ainet asjaolu, et Venemaa pole seotud kõige mõjukama õiguslikult siduva rahvusvaheliste kaubandusvaidluste lahendamise mehhanismiga, mille foorumiks on WTO kohus. Sisuliselt tundub küsimus eelneva valguses olevat õiguslikust reguleerimisest või õigemini reguleerimatusest. Ei saa loota, et pelgalt WTO regulatsioon kõik probleemid lahendaks, kuid need sunniga tagatud reeglid pakuvad vähemalt teatud õiguskindlust. Hoolimata sellest, et tegelikult ei näi EL-Venemaa kaubandussuhtlus rajanevat kindlatele õiguslikele alustele, kipub nõ Lääne hääel sellegipoolest rääkima, et Venemaa on see, kes probleeme tekitab ja ka rahvusvahelisi reegleid rikub. Jah, isegi kui rikub, siis praeguse kahepoolse koostöölepingu valguses pole võimalik neile õiguslikult siduvat hinnangut anda ühelgi institutsioonil. Seega teatavat selgust võib siinkohal pakkuda WTO.

Venemaa ja WTO

Nagu eelpool märgitud, on rahvusvahelise majandusõiguse üks praeguseid aktuaalsemaid teemasid Venemaa liitumine WTOga. Ühinedes selle maailmakaubanduse klubiga teeb Venemaa sammu õiguslikult siduvama vaidluste lahendamise ja ka vältimise mehhanismi suunas. WTO õigust peetakse üheks paremini arenenud rahvusvahelise õiguse valdkonnaks ja see annab lootust, et kui Venemaa saab organisatsiooni täieõiguslikuks liikmeks, peab ta end ka allutama seal kehtivatele käitumisreeglitele ja seega hakkama rohkem reeglitekeskselt mängima.

Praeguseks on Venemaa üritanud „kaubandusklubisse“ saada juba veidi üle 18 aasta (algus liitumiseks sai tehtud 1993. aastal). Läbimurre tuli 2011. aasta lõpus, kui 16. detsembril otsustas WTO kõrgeim organ, ministrite konverents, ühehäälselt (WTO töötab teoreetiliselt konsensuslikult) kutsuda Venemaad ametlikult selle keske kaubandusorganisatsiooniga ühinema. See andis tunnistust asjaolust, et mitmepoolsed läbirääkimised on lõpetatud osapooli rahuldavalt. Üheks viimaseks „takistuseks“ oli Gruusia (vaidlus Venemaaga riigipiiride ja sellega seonduva üle), kes kasutas oma vetoõigust ja pikendas sellega võimalikku Venemaa ühinemist. Kuna üldine tendents oli siiski Venemaa liitumise aktsepteerimise suunas, andis ka Gruusia järele.

Venemaa liitumisprotsess on olnud vaevamine ja nagu eelnevast nähtub, ka erakordselt aeganõudev. Meie idanaabri kaubanduspartnerid, sh EL on pikisilmi oodanud hetke, mil Venemaa WTO liikmeks saab. EL on selle sündmusega sidunud ka oma uue partnerlus- ja koostöölepingu läbirääkimised, et anda sellele leppele siis mh vaidluste lahendamise seisukohalt siduvam iseloom. Venemaa konarlikus liitumisprotsessis on olnud märke ka viivitamisest, olgu see siis Venemaa-poolne põhjendus oma turu kaitsmise vajadusest või ka läbirääkimiseseisukohtade muutumisest. Üks ootamatuid episoodide liitumisläbirääkimistel oli Venemaa otsus luua tolliliit Kasahstani ja Valgevenega ning WTOga sellise ühendusena liituda. WTO ajaloost ei tunta ühtki juhtumit, kus organisatsiooniga oleks liitunud tolliliit. Mõni nädal pärast oma plaani avalikustamist loobus aga Venemaa taolisest püüdlusest, kuigi nimetatud tolliliit on siiski jõus ja kolm riiki näivad koordineerivat ka liitumist WTOga.

Lisaks poliitilistele kaalutlustele on oluline aga ka majanduse valmisolek WTOga liitumiseks. Üldiselt on Venemaa turgude avamise osas muret väljendanud. Vene ettevõtjad viitavad näiteks asjaolule, et nende ärid on orienteeritud Vene turule ja seega suruvad välisettevõtted nad odavate toodetega nurka. Lisaks sellele ei näe venelased oma ettevõtteid piisavalt konkurentsivõimelistena, et ise välisurgudele pürgida. Kui rääkida WTOga ühinemise mõjudest, siis ilmselt vastab tõele see, mida ka teised sarnased majandused on WTOga liitudes „läbi elanud“ – alguses mõjutab välismajandus Venemaad tugevalt, kuid pikemas perspektiivis peaks kaubanduse liberaliseerimine siiski suurendama riigi üldist konkurentsivõimet ja aitama kaasa majanduse moderniseerimisele. Sellest hoolimata töötavad lühiajalised mõjud olla karmid, väljendudes näiteks suurenevas tööpuuduses. Huvitav on jälgida, kuidas Venemaa uue olukorraga toime tuleb.

Lõplik liitumine sõltub Venemaa-poolsest WTOga ühinemise dokumentide ratifitseerimisest. Selleks on Venemaal aega kuni 23. juulini 2012. Võimalik on muidugi ka mitteratifitseerimine ja kindlasti tehakse Venemaal sellekohast lobitööd, kuid tõenäoliselt on suund siiski liikmeks saamisele. Kuigi ka kõik teised WTO liikmed peavad Venemaa liitumislepingu ratifitseerima, ei ole ette näha, et pärast heakskiitmist eelmise aasta lõpus mõni riik vastavaid dokumente ei ratifitseeriks. Seejärel, kui Venemaa on kõik vajalikud siseriiklikud protseduurid läbi viinud, saab temast täieõiguslik maailmakaubanduse klubi liige (30 päeva pärast dokumentide WTOle edastamist). WTO liikmena on Venemaa kohustatud järgima selles kehtivaid reegleid; samas antakse uuele liitujale tavaliselt ka üleminekuperiood, mistõttu kiireid muutusi oodata ei ole. Venemaalt nõutav tollide vähendamine ja kaubanduspiirangute kaotamine toimub järk-järgult, mis tegelikult annab riigile ajapikenduse oma seaduste uute tingimustega kooskõlla viimiseks. Olenemata sellest saavad välisettevõtted (siiski piirangutega) eeldatavalt õiguskindlana ligipääsu Vene turule ja pikas perspektiivis võib konkurentsi suurenemises näha kasu nii teistele riikidele kui ka Venemaale. Seega on WTOga liitumine kokkuvõtvalt alles algus.

ELi ettevõtted Venemaal ja WTO

Lisaks uuele dimensioonile, mida WTOga liitumine annaks üldiselt EL-Venemaa suhetele, on ELi õiguskorras veel vähemalt üks instrument, mis pakub WTO raamistikule tuginedes ELi ettevõtetele kaitset kolmandatel turgudel tegutsedes. Selleks on eelpool mainitud kaubandusbarjääride määrus (TBR). Sisuliselt on tegemist protseduuriliste reeglitega, mis lubavad ELi ettevõtetele tõstatada küsimusi kaubandusprobleemidest EList väljaspool, kolmandatel turgudel. Taoline avaldus tuleb teha Euroopa Komisjonile, kes analüüsib tõendeid ja kujundab omapoolse nägemuse olukorrast ning otsustab edasise menetluse algatamise vajaduse üle. Seega on tegemist ühelt poolt ettevõtetele kaudse ligipääsu andmisega WTO reeglitele ja teiselt poolt vaidlustatavate kaubandusbarjääride taotluste menetlemise koordineerimisega ELi tasandil. Kuna rahvusvahelise õiguse subjektideks on üldjuhul riigid, siis võib selles määruuses näha globaalsete kaubandusreeglite laiendamist ka individuaalsele tasandile. Võib öelda, et selline protseduur oleks saavutatav ka sel moel, et ettevõtte pöörduks oma riigi valitsuse poole. Siinkohal on aga vaja arvestada ka Euroopa projekti jätkuvat arengut, mille eesmärgiks on liidusiseseid reegleid ühtlustada, ning fakti, et paljud (mitmes liikmesriigis tegutsevad) ettevõtted, kasutades mh ELis kehtivat ettevõtete vaba liikumise õigust, ei ole enam rangelt võttes seostatavad üksnes ühe riigiga.

Seega on idee TBRist tervitav, kuid probleem seisneb selle instrumendi kasutamise otstarbekuses. Nimelt võib protsess TBRi alusel kesta koos WTO menetlusega kokku isegi üle kolme aasta. Täpsem ajaline raamistik sõltub küll igast konkreetsest kaasusest, kuid igal juhul võib taolist menetlust pidada aeganõudvaks. Tulenevalt sellest võib väita, et antud õiguslik mehhanism pole kõige efektiivsem probleemide lahendaja, kui menetlusele kuluva aja jooksul võivad asjast huvitatud osapooled olla jõudnud näiteks juba pankrotti minna. Tõenäoliselt pikas perspektiivis eemaldatakse vaba kaubavahetust takistavad meetmed välisturul, kuid sel hetkel otseselt kaubandusbarjäärist mõjutatud ettevõttele ei paku TBR kahju hüvitamist ega ka kiiret lahendust. Teisalt, ainuüksi TBRi olemasolu võib

aidata mõnda vaidlust kiiremini menetleda või ka üldse ära hoida, sest tegu on paindliku protseduuriga – kui eeldatavalt kaubandusreegleid rikkuv pool võtab vastu meetmeid, mis on kaebaja jaoks piisavad, siis võidakse menetlus ka enne maksimaalselt ettenähtud tähtaega lõpetada. WTOga liitumisel saab Venemaast samuti selle kaubandusbarjäärade määruise objekt ja seega saavad ELi ettevõtted tugevama, kuigi kohati küsitava efektiivsusega, õigusliku kaitse Venemaa turul.

Kokkuvõte

Eelpool pakutud ülevaade mõnedest ELi ja Venemaa vaheliste kaubandussuhete õiguslikest aspektidest ei ole kindlasti ammendav. Siiski annab see teatud ettekujutuse sellest, millel rajanevad praegu ja WTOga liitumisel ka lähitulevikus kaubandussuhted kahe väga olulise partneri vahel. Võib öelda, et praegu ei põhine ELi ja Venemaa kaubandussuhted tugevatel õiguslikel alustel. Selline olukord lubab üsna laialt tõlgendada tekkivaid vaidlusi, ilma et neil oleks õiguslikult siduv tagajärg. Ei saa otseselt väita, et Venemaa rikub rahvusvahelisi reegleid, kuna vastutust tekitada ei ole võimalik. Mängu muudab idapartneri liitumine WTOga, millel on tugevam õiguslik taust ja siduv vaidluste lahendamise süsteem. Ühinedes selle keskse kaubandusinstituutsiooniga teeb Venemaa õiguslikult siduva käigu ja seega muutuvad ka ELi ja Venemaa suhted selles vallas rohkem reeglitele orienteerituks, seda vähemalt teoorias. WTO on siiski samm suhetes edasi ja sellele pinnale on võimalik ehitada võrdsem kaubandussuhtlus, mis oleks eeldatavalt vastuvõetavam mõlemale poolele.

Kristjan Aruoja
nõunik
tel 6365

Kasutatud allikad:

- M. Roth. Bilateral Disputes between EU Member States and Russia (Centre for European Policy Studies, 2009, Working Document No. 319)
- T. Forsberg, A. Seppo. Power without Influence? The EU and Trade Disputes with Russia (Europe-Asia Studies, 2009, Vol. 61, No. 10)
- J. Z. Yin. Can Russia Learn from China in Its Quest for WTO Entry? (The Chinese Economy, 2009, Vol. 42, No. 3)
- A. Aslund. Russia's WTO Accession <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=686>
- W. H. Cooper. Russia's Accession to the WTO <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/crs/rl31979.pdf>
- EU Bilateral Relations: Russia <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/russia/>