

*Др Драго Дивљак, редовни професор
Правног факултета у Новом Саду*

СВЕТСКА ТРГОВИНСКА ОРГАНИЗАЦИЈА И ВИШЕСТРАНИ МЕЂУНАРОДНИ СПОРАЗУМИ О ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ¹

Сажетак: Предмет истраживања у раду је сложено истраживање правних односа, односно интеракције између мултилатералне трговинске система међународне трговине у оквиру СТО и система међународних мултилатералних споразума из области заштите животне средине. Повећањем свесности о озбиљности глобалне еколошке кризе и стањус заштите животне средине у СТО има тенденцију јачања. И поред тога, он је и даље незадовољавајући, посебно у сфери регулирања и правног значаја мултилатералних споразума из области заштите животне средине у СТО. У складу са израженим потребама, умесно декларативног приступа нужно је да се њихов стањус формално-правно ојача и створи нова глобална нормативна архитектура тих односа. Из тих разлога, заговорамо дугорочно системско решење, које подразумева промене у праву СТО, посебно у семенцу ГАТТ-а и то уврштавањем међународних еколошких споразума у његов сектор изузећа, уз одговарајуће коришћење прелазних решења. Само тако је могуће успоставити стабилан и предвидив систем кохеренције између овде две сфере.

Кључне речи: Светска трговинска организација, мултилатерални међународни споразуми, заштите животне средине, право СТО, међународно еколошко право, одрживи развој, изузеци ГАТТ-а.

Везе између међународне трговине и заштите животне средине су вишеструке, комплексне и изузетно значајне. Њихова међусобна спрелетеност је видљива у више сфера од физичких до институционалних, и она тенден-

¹ Рад је израђен у оквиру пројекта „Биомедицина, заштита животне средине и право“ бр. 179079, који финансира Министарство просвете и науке РС.

цијски јача, што може потенцијално резултирати конфликтима, али и међусобном подршком и комплементарношћу. У раду који следи, предмет истраживања је сегментирани на правне односе, односно интеракцију између мултилатералног трговинског и правног система у оквиру Светске трговинске организације и система међународних вишестраних споразума из области заштите животне средине. Биће размотрен тоталитет ових односа, поље преплитања и конфликта и њихове импликације на примену наведених мултилатералних споразума. Посебна пажња ће бити посвећена начину, правцима и механизмима превладања њиховог сукоба и његовог разрешења.

Проблематика која се разматра је врло значајна, јер је однос између наведених система и срж ширег комплекса односа СТО према еколошким питањима а кључна је и у контексту односа између либерализације међународне трговине и еколошких питања уопште. Због свега тога, она постаје све актуелнија.

1. Општи поглед

Настанак Светске трговинске организације, значио је стварање наднационалне институције у домену међународне трговине, са субјективитетом међународног права и сложеним организационим процедурама и структурама. Њена основна функција је да установи општа правила трговине усмерена ка умањењу трговинских баријера у међусобној трговини држава чланица и да обезбеди њихову примену. Сложен систем права Светске трговинске организације,² у којем се уређују практично све области трансакција са светом, укључујући и правни статус и третман страних улагања и заштиту права индустријске својине³ је еволуирао у једну од најмоћнијих мултилатералних режима у данашњем свету, привлачан за велики број земаља.⁴

С друге стране, у овом тренутку, основни инструмент међународно-правног регулисања заштите животне средине су вишестрани споразуми.⁵

² О овом систему права више: Palmeter D.-Mavroidis P., *The WTO legal system: Sources of law*, *The American Journal of International Law*, 1998.

³ Дивљак, Д., *Право спољне трговине*, Нови Сад, 2009, стр. 29.

⁴ Eckersley, R., 'The Big Chill: The WTO and Multilateral Environmental Agreements', *Global Environmental Politics* 4, 2 (2004), str.24.

⁵ Модерно еколошко ко право се не креира само на глобалном, нивоу, већ у значајној мери и врло успешно и на регионалном нивоу и то посебно у Европи и Северној Америци. У европском региону постоји релативно развијен систем уговорног регулисања. Многи од тих уговора закључене под покровитељством Економске комисије за Европу као што су: Конвенција о прекограничном загађењу ваздуха из 1979. године са својим комплементарним протоколима, Конвенција о прекограничним ефектима индустријских удеса из 1992. године, Конвенција о заштити и коришћењу прекограничних водотокова и међународних језера из 1992. године и др.

Како питања заштите животне средине све више превазилази националне границе и постаје међународни проблем, они се креирају као најпожељнији механизам решавања прекограничних и глобалних еколошких проблема, са широком прихваћеношћу.⁶ Као такви, они чине главнину скоро успостављеног међународног еколошког права,⁷ које настаје у корелацији са слабљењем доминације економске парадигме.⁸ Иако његово структурно формирање још није завршено, међународна правна заштита животне средине је јасно идентификована у садашњем систему општег међународног права, као посебна, специфична област регулације, по много чему различита од права СТО. Појава нових врста и области људске интеракције са својим окружењем константно проширује предмет међународних прописа за заштиту животне средине.

Како не постоји општи споразум из те области, систем међународних еколошких споразума се генерално карактерише фрагментизираношћу и релативном некохерентношћу, а при томе је не прати одговарајућа финансијска и организациона логистика, која је карактеристична за СТО.⁹ Одликује је и битна улога међународних инструмената квазинормативног карактера (декларације, смернице, препоруке и итд), често под називом "меког права", који чине значајан део укупних међународних правних докумената из ове области, у чему је битна разлика од права СТО, где је превага легалистичког изразито сублимирана у развијеном систему правила у оквиру ове организације.

И систем обезбеђења примене и санкционисања је системски другачије успостављен и није упредив са системом СТО.¹⁰ Систем решавања спорова и обезбеђења примене је битно комплексније и ефикасније у праву

⁶ Тренутно постоји око 200 мултилатералних споразума о различитим аспектима заштите животне средине у којим су представљене преко 180 земаља, што говори о релативно широкој територијалној прихваћености. (UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development. 2004b, 1-2).

⁷ Шире о међународном еколошком праву: Oberthür, S., Clustering of Multilateral Environmental Agreements: Potentials and Limitations, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* Volume 2, Number 4 (2002), стр. 317-340.

⁸ Међународно еколошко право се као посебна област међународног права, обично везује за Конференцију Уједињених нација нација о животној средину, која је одржана у 1972.године у Стокхолму. Иако је неколико међународних еколошких споразума, као што су они везани за загађења мора, настали пре ове конференције, ипак се она посматра као полазна тачка за настанак међународног права животне средине, као посебне области међународног права, заснованог на концепту одрживог развоја. Brack, D.,- Gray, K. *Multilateral environmental agreements and the WTO : RIIA Sustainable Development Programme, and IISD, . London, 2003., стр. 4-5.*

⁹ Morici, P., *Reconciling Trade and the Environment in the World Trade Organization, Washington, 2002, стр. 27.*

¹⁰ У погледу снаге и учинковитости, поједини аутори СТО сликовито представљају као тигрове, а еколошке споразуме као колекцију малих мачака. Eckersle, R., оп.цит. стр. 25.

међународне трговине. Он се састоји од корпуса ефективних санкција трговинског карактера и софистицираног механизма за решавање спорова, који развија праксу решавања спорова, непознату у другим глобалним системима. У поређењу са њима, међународно еколошко право углавном нема разрађен и интегрисан механизам за решавање спорова.¹¹ И када постоји, често је добровољног карактера, нефиксан¹² је, јер има слабе механизме за спровођење, и као такав је рањивији је у односу на његов пандан у СТО.¹³ Ови споразуми обично не садрже стриктне казнене мере, већ су оне више сет подстицаја и охрабрења, јер је познато да принуда не може да буде чврст темељ политике заштите животне средине. Транспарентност и учешће јавности, посебно невладиних организација је без сумње најважнији механизам за примену међународних еколошких режима.

Исто тако, док је право СТО грана права где су субјекти државе и национални интереси у првом плану, дотле су међународни еколошки процеси више укоренењени у цивилном друштву,¹⁴ што претпоставља непосредно учешће невладиних организација и укључују комплексну интеракцију између влада, грађана и других заинтересованих страна.

2. Поље преплитања

И поред свих елемената разликовања, ова два правна система су по природи области којим се баве у неминовној интеракцији, што је нужна последица повезаности екологије и међународне трговине уопште.¹⁵ Временом, њихово поље деловање се све више преплиће. Међународни правни стандарди о политици заштите животне средине све више утичу на економске активности, а с друге стране многа правила међународне трговине имају еколошке последице и нужно одређују и укупни степен еколошке заштите.

Логично је онда да, иако искључиво усмерена на питања међународне трговине, СТО своје интересовање све више шири и ка еколошким питањима. Наиме, знатно увећана економска активност и међународна тргови-

¹¹ Morici, P. оп.цит. стр. 88.

¹² Eckersle, R., оп.цит. стр. 24.

¹³ Један изузетак је Конвенција Уједињених нација о праву мора (UNCLOS) која има обавезујућу и сложену структуру за решавање спорова. Концепцијски, то проистиче и из чињенице да ова конвенција регулише трговину одређених опасних материја, а да не штити одређени природни ресурс.

¹⁴ Morici, P. оп.цит. стр. 31.

¹⁵ Ове области не функционишу у изолацији, они су суштински повезани. Већина еколошких штета је узроковано повећањем обима светске економске активности. Међутим, не би требало бити спорно да трговина сама по себи није главни узрок деградације животне средине. Она то тек постаје ако је не прате одговарајуће еколошке мере. Mehta, P.S - Singh, S., Trade Environment: Challenges outweighing the opportunities, working paper, str. 148.

на јачају потребу за већим степеном заштитом животне средине и унутар мултилатералног трговинског система као што је СТО. Ова проблематика се актуелизује већ у преамбули Уговора оснивању СТО, где се за разлику од првобитног ГАТТ-а, признаје значај заштите животне средине и промоције циљ одрживог развоја.¹⁶ Ипак, у праву Светске трговинске организације, не постоји посебно систематизовани скуп правила која би се искључиво бавио еколошким аспектима међународне трговине. Значај напора за очувањем животне средине се валоризује тако да су у оквиру свих важнијих правних докумената СТО, у парцијалном виду своје место су нашле и такве одредбе, које се не ретко означавају као и тзв. зелене клаузуле СТО.¹⁷ Осим ГАТТ-а, који је у том погледу најзначајнији,¹⁸ ово питање добија одређени значај и Општем споразуму о трговини услугама,¹⁹ Споразуму о трговинским аспектима права индустријске својине (TRIPS), али и у посебним споразумима, као што су Споразум о техничким препрекама трговини (ТВТ), Споразум о примени санитарних и фитосанитарних мера (SPS), Споразум о пољопривреди,²⁰ и Споразум о субвенцијама и компензаторним мерама.²¹ На овај начин СТО је преузела и релативно значајну надлежност и из области екологије, коју и шири путем сопственог система за решавање спорова.

С друге стране, вишестрани еколошки споразуми се све више заснивају на различитим мерама које могу имати посредне и непосредне ефекте на међународну трговину, што је и узрок и њиховог посебног класификовања.²² Ради се о тзв. трговинским мерама у неколико десетина мултилатералних споразума о животној средини,²³ широког дијапазона и садржине,²⁴ које

¹⁶ Ако ове одребе упоредимо са преамбулом ГАТТ-а, види се помак у сазревање еколошке свести и јер се у преамбули ГАТТ-а као идеал сматра пуно коришћење глобалних природних ресурса, без обзира на окружење.

¹⁷ Georgieva, K.- Mani, M. Trade and the Environment Debate: WTO, Kyoto and Beyond., 2009, стр. 5.

¹⁸ Шире: Дивљак, Д., Општи споразума о царинама и трговини (ГАТТ 1994) и заштите животне средине, Правни живот., 2011/11, том 3, стр.325-399.

¹⁹ Члан 14 (б) Општег споразума о услугама (GATS),.

²⁰ Agreement on Technical Barriers, Trade Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures, Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, Agreement on Agriculture.

²¹ Члан 8. Споразума о субвенцијама и компензаторним мерама.

²² Тако се разликујемо две различите врсте мултилатералних споразума, једне који првенствено и искључиво показују еколошке карактеристике (нпр. мера које доводе до поновног пошумљавања или мере који фаворизују обновљиве облике енергије), од других које јасно садрже различите облике трговинских ограничења у функцији заштите животне средине.

²³ Поједини аутори прецизно процењују да има тридесет осам, што по њима чини око тринаест процената међународних уговора и споразума из ове области. Yajima, N., Interna-

ограничавају трговину између земаља потписница, али и између потписница и трећих земаља. Они имају у највећем броју случајева одбрамбену сврху заштите од трговине,²⁵ када се она доживљава као извор штета по животну средину, а све са са циљем обезбеђење примене тих споразума, спречавања самосталног иступања држава и тиме последично, охрабривања држава да им приступе.²⁶ Независно од разлога њиховог коришћења, може се закључити да оне у одређеним случајевима имају своје рационално оправдање²⁷ и стога се очекује и даље ширење њихове употребе.²⁸

Најуспешнији споразум у овом погледу, како у погледу ширине прихваћености, тако и ефективности спровођења је Монреалски протокол о супстанцама које оштећују озонски омотач, који је усвојен 1987. године.²⁹ И други споразуми се ослањају на трговинска ограничења да би остварили своје еколошке циљеве, али са мањим дометом. Један од разлога је и то што се код неких од њих трговинска ограничења јављају више као опција него принудна мера.

3. Зона конфликта и његово решавање

Трговинске мере имају важну функцију у делу мултилатералних споразума о животној средини. Међутим, зато што ограничавају слободан проток робе између земаља, ове мере такође потенцијално могу бити у конфликту са правилима садржаним у трговинским споразумима СТО,

tional Regulation of the Environment: Conflicting Approaches of the World Trade Organization and Multilateral Environmental Agreements, *ECOLOGICAL OCCASIONAL PAPERS SERIES in Trade & Environment Studies*, Geneva, 2006, стр. 76 .

²⁴ Ове мере се могу кретати од од забране увоза и извоза, преко прописивања услова за превоз одређених роба, услова у погледу обележавања до посебних пореских мера или других мера помоћи еколошким индустријама .

²⁵ Осим у одбрамбене сврхе, ове мере могу имати и проактиван приступ, када долази до смањења или елиминисања царинских и нецаринских баријера за робе које су у функцији заштите животне средине.

²⁶ Brack.D., *Environmental Treaties and Trade: Multilateral Environmental Agreements and the Multilateral Trading System*, WTO-and-EnvironmentTrade, Environment, and the Millennium, New York, 1999, стр. 272.

²⁷ Детаљна анализа трговинских мере у неким од ових споразума, које је спроведено 1999. године од стране OECD-a, (OECD – Organization for Economic Cooperation and Development. 1999. Report on trade and environment, стр. 17-18): показала је да оне могу бити посебно погодне када је међународна заједница сагласна да је контрола међународне трговине саставни део решавања еколошких проблема и када оне отежавају или онемогућавају “слободно јахања” држава, које често представља препреку за успешну међународну сарадњу.

²⁸ Brack.D., *оп.цит.*, стр. 281.

²⁹ Протокол ограничава производњу и потрошње супстанци које проузрокују штете озонском омотачу. Рестриктивне трговинске мере садржане у том уговору су одиграле велику улогу у смањењу производње и потрошње ових супстанци. Eckersle, R., *op.cit.* стр. 26.

нарочито принципима о забрани недискриминације, највећем повлашћењу, националном третману, или забрани количинских ограничења³⁰ Постоји око двадесет еколошких споразума који садрже експлицитне трговинске мере, али се показала да у доста случајева ове мере нису посебно проблематичне за СТО. Потенцијални зона конфликта постоји само код дела тих споразума.³¹ Тај конфликт добија посебну правну димензију када је земља чланица СТО, није истовремено и потписница наведених споразума.

а. Формално-правни механизми решавања конфликта

Уз сва ограничења, на формално-правном плану, ови конфликти се могу решити применом принципа и правила међународног права. У обзир долази примена два принципа. Први је принцип лех постериор дерогат легиприори, а други је лех специалис дерогат леги генерали. Формално је могуће овај сукоб решити и позивањем на Бечку конвенцију о уговорном праву, уз испуњење одређених претпоставки,³² мада њену примену компликују измене међународних уговорних инструмената из ових области.³³

У овим случајевима могуће је користи различите институционалне механизме за решавање ових сукоба, у зависности од особености сваког случаја, како механизме СТО за решавање спорова, механизме арбитраже из еколошких споразума или Међународног суда правде.

Било би непромишљено спекулисати о томе, али ако су у могућности да бирају, скоро је извесно да ће се државе пре одредити за јасно дефинисани механизам решавања спорова у СТО, него за дифузни и нефикасни механизам еколошких споразума, и поред другачијих начелних теоријских ставова³⁴ и предлога оквиру СТО,³⁵ којима се преферирају процедуре из наведених споразума. Како то понекад ни практички није изводљиво, јер често они немају ни тела за решавање спорова, њихово решавање у оквиру СТО је реалистична варијанта, јер је учешће ове организације у питањима животне средине већ успостављена чињеница

³⁰ Brack, D., оп.цит., стр.282.

³¹ То су нпр. : Базелска конвенција о контроли прекограничног кретања опасног отпада, Конвенција о међународној трговини угроженим врстама дивље фауне и флоре (CITES), Конвенција о биолошком диверзитету, Конвенција Уједињених нација о климатским промјенама као и њена допуна под називом Кјото протокол, који садржи строжије ограничења емисије гасова, што омогућава индивидуалне и обавезујуће циљеве.

³² Члан 20. Бечке конвенције о уговорном праву.

³³ Brack, D.-Gray, K., оп.цит. стр. 27-28.

³⁴ Morici, P. оп.цит. стр. 31.

³⁵ Министарска конференција СТО у Сингапуру из 1996, године је тако подржала овакву сугестију Комитета за трговину и животну средину.

а органи за решавање спорова показали су "спремност и способност" деловања у овој материји.³⁶

Међутим, инсистирање на правно-формалном начину решавања потенцијалних сукоба између овде две правне сфере, мада правно разјашњава ситуацију, суштински не решава проблем. Такво поступање у националним оквирима има своју оправданост, али у међународном праву, где се тешко долази до сагласности држава, није рационално. С друге стране, овакав формалистички приступ би нас у ствари значајно удаљило од оног што се у овим областима жели постићи, јер би у ствари довео до *de facto* стања супериорности једног система над другим, било у целости или делимично. Тиме се искључује или сужава могућност остваривања суштинских циљева и једног и другог међународног система, коју није могуће постићи формалним надвладавањем једног над другим, већ само балансираним уважавањем битних захтева обе сфере.

У таквом оквиру, сфера заштите животне средине је посебно рањива. У еколошким круговима посебну бојазан изазива могућност да се решавање овог сукоба, пренесе на систем СТО. Наиме, решавање ових спорова у оквирима СТО, подразумева у ствари утврђивање приоритета у примени између правила трговине и правила еколошке заштите, а фактички и утврђивање обима примене вишестраних еколошких споразума. У формалном смислу, правила еколошких споразума би се тумачила у контексту одговарајућих тзв. зелених клаузула СТО, ГАТТ-а и посебних споразума. У том погледу, прворазредан значај имају правила чл. XX, којем се, сагласно наслову³⁷ регулишу дозвољена одступања од правила ГАТТ-а. У оквиру наведених општих изузетака, постоје два општа изузетка са највећим потенцијалом значаја за животну средину. Први се односи на неопходне мере за заштиту људи, животиња или биљака и њиховог здравља,³⁸ а други је усмерен на мере које се односе очување ограничених или необновљивих природних ресурса, под условом да се такве мере спроводе заједно са ограничењима домаће производње или потрошње.³⁹ Додатно су креиране уводне или тзв "Chapeau" одредбе овог члана, у циљу онемогућавања њихове злоупотребе. На основу њих, наведени општи изузеци се не могу "применити на начин који би представљао средство произвољне или неправдане дискриминације између држава у којима преовлађују исти услови, или средство прикривеног ограничења међународне трговине." Тиме се додатно настоји спречити и увођење протекционизма на мала врата. Овако

³⁶ Morici, P. оп.цит. стр. 88.

³⁷ Општи изузеци (General Exeptions).

³⁸ Чл. XX ст.(б).

³⁹ Чл. XX ст.(г).

структурирана правила општих изузетака практично захтевају кумулативно испуњење напред наведених услова, за њихово валидно коришћење од стране држава чланица СТО.

При оваквим нормативним решењима СТО, кога прати и рестриктивна пракса решавања спорова, очигледно је да постоји опасност од битног ограничења, па и суспензије примене еколошке заштите коју утврђују еколошки споразуми, мада у пракси до тога формално још није дошло.⁴⁰ Могућност подривања ових споразума, до који се и иначе тешко долази, не само да доводи у питање интегритет и примену постојећих, већ и ствара опасност да уруши и преговоре о закључивању нових споразума и обесмисли потребу њиховог настанка. Дугорочно, стварни конфликт тако изолованих сфера би урушио и систем међународне трговине.

б. Потреба за сарадњом и узајамном подршком

Због свих ових значајних и непредвидивих последица, препознавајући потребу очувања интегритета правила оба система, њихов сукоб треба заменити односом међусобног уважавања потреба и развијања односа узајамне подршке. У том погледу, постоји декларативна сагласност и оснивачког акта СТО и међународних еколошких споразума.⁴¹ И друга документа из ове области⁴² начелно уврђују потребу да међународни правни системи треба да подржавају једни друге, а да је та потреба нарочито видљива у односу између права СТО и међународних еколошких споразума.

И у теорији постоји сагласност да је сарадња ова два правна система неизбежност и неопходност, јер концепт одрживог развоја нужно претпоставља интеграцију економских и еколошких циљева,⁴³ Полазни став је ова питања треба решавати на мултилатералној основи уз учешће и трговине и еколошке заједнице, на основу међународне сарадње и консензуса.⁴⁴ У циљу превазилажења оваквог стања и проналажења стратегија које истовремено промовишу проблеме трговине, заштите животне средине и развоја, чине се напори на различитим нивоима.

Таквих покушаја било је на институционалном плану и у оквиру органа СТО. Посебну улогу овом процесу имао је Комитет за трговину и животну средину, али су расправе о овој проблематици одвијају и у другим сталним

⁴⁰ Brack.D., оп.цит., стр. 283.

⁴¹ Циљ одрживог развоја и заштите животне средине су поменути у преамбули како Уговора о оснивању СТО, тако и Кјото протокола и Картагена протокола о биолошкој разноврсности.

⁴² "Агенда XXI века" (Агенда 21).

⁴³ Eckersle, R., оп.цит. стр. 24; Sampson. G.P., оп.цит. стр. 93.

⁴⁴ Sampson, G.P., Trade, Environment, and the WTO: The Post-Seattle Agenda (Policy Essay, No.27), Washington, 2000., стр. 137.

телима СТО.⁴⁵ Чињеница да су еколошки проблеми тиме подељени у два паралелна преговарачка процеса је штетна за екосистем, јер парцијалан приступ умањује изгледа остварења оптималне кохеренције ова два система.⁴⁶

Питање односа СТО и мултилатералних еколошких споразума се јавља као један од кључних области деловања посебног Комитета за трговину и животну средину⁴⁷ основаног 1995. године, са циљем да идентификује однос између трговинских мера и мера заштите животне средине у циљу промовисања одрживог развоја⁴⁸ и утврди одговарајуће препоруке. Институционалном ресавању овог питања посебан импулс је дала министарске декларација из Дохе, која је је по основу специјалног мандата покренула преговоре о овом односу.⁴⁹ Преговори су уоквирени полазним ставом да резултати треба да буду компатибилни са отвореном и недискриминаторном природом мултилатералног трговинског система и да не треба да утичу или умањују већ постојећа права и обавезе чланова у оквиру досадашњих споразума.⁵⁰

И поред тога, током свих ових година до посебног напретка у изградњи односа синергије ова да система није дошло, јер комитет још увек није донео никакве ефективне препоруке за обезбеђивање или побољшање међусобне сарадње између ове две сфере. Помало котрадикторни циљеви ових правних области и различити економски и други интереси земаља чланица нису значајније превладани радом овог комитета. Преговори су у значајној мери резултирали конфликтом између већине чланова који се противе сваком даљем јачању улоге заштите животне средине у међународном трговинском систему и мањине која је тражила јасни и експанзивни приступ СТО овој проблематици.⁵¹

Наиме, већина чланова СТО, посебно САД и неке мање развијене земље, не виде неке озбиљније противречности између ових области. Такав став аргуменују тиме да већи део еколошких споразума уопште не садржи трговинске мере, да никада није било спорова који су укључивали неки еколошки споразум, као и да досадашња пракса решавања спорова СТО исказује довољну сензибилност СТО на питања заштите животне средине. Полазе-

⁴⁵ То су Савет за трговину робом, Савет за трговинске аспекте права интелектуалне својине), Савет за трговину услугама), али и Одбор за примену санитарних и фитосанитарних мера и Одбор о техничким препрекама у трговини.

⁴⁶ Thomas. P., *Oil or Sand in the Trade and Environment Machinery? The Doha Roynnd at the WTO's 10th Anniversary*, *Journal of Trade & Environment Studies*, Geneva, Volyme 2 (1) February 2005, стр. 19.

⁴⁷ Committee on Trade and Environment – CTE.

⁴⁸ Thomas. P., *оп.цит.* стр. 5.

⁴⁹ О овом преговорачком процесу шире: Yajima.N., *оп.cit.* стр. 88 -94.

⁵⁰ Упореди: ст. 31. и ст. 32. Декларације.

⁵¹ Упореди званичне предлоге неких учесника у преговорима: TN/TE/W/53), TN/TE/W/58, TN/TE/W/58.

ћи од става да СТО није организација надлежна за еколошка питања и да је њена улога ограничена само на мере за заштиту животне средине, које могу имати значајан утицај на трговину, они генерално сматрају да су постојећа правила о животној средини у систему СТО довољна да се удовољи потребама еколошке заштите. Уместо промена, нагласак се даје на националној координацији, као и декларативној мултилатералној сарадњи у овој области, а евентуалне будуће проблеме треба решавати од случаја до случаја, без стварања опште употребљивих концепата. Тиме се суштински, уместо концептуалног приступа који проистиче из базичне повезаности овде две области, заговара ад хоц приступ, без промена у досадашњем правном режиму СТО. Штавише, они сматрају би интервенција у праву СТО са позивом на заштиту еколошких интереса, отворила врата преседанима за друге социјалне потребе и стварању нових видова трговинских баријера и посебног облика протекционизма, тзв. еколошког, које би нарочито погодио неразвијене земље. Исто тако, она би пореметила тешко успостављену равнотежу права и обавеза из ГАТТ-а и других правила СТО.

Стога су до сада највећи међународни напори да се реши овај проблем радом овог комитета фактички постали готово замрзнути. Могућност промена у овој сфери, посебно оних значајнијег карактера, је тиме ефективно, бар краткорочно искључена.

ц. Могући начини управљавања конфликтима

Наведена ретроспекција инситуционалних напора, стања и расположења унутар СТО у погледу правног значаја еколошких споразума у СТО, доводи нас до закључка да не само да да не постоји усаглашеност између система глобалног управљања међународном трговином и заштитом животне средине,⁵² већ и да се јасно показује наставак тенденције подривања међународних активности ка усаглашеном приступу проблему заштите животне средине. Непрепознавање дубине проблема је велика грешка, посебно у контексту растућих доказа о глобалној деградацији животне средине и сталном расту броја, обима и значаја еколошких споразума, који морају утицати на међународну трговину, ако желе да се ефикасно спроведу.⁵³

Могућност да свака трговинска мера у функцији екологије и даље може бити доведена у питање, говори нам да се у стварности наставља континуитет давања предности циљевима међународне трговине у односу на оне еколошког карактера. Упркос чињеници да постоји врло опсежни докази еколошке штете од трговинске либерализације, очигледно у очима

⁵² Eckersle, R., оп.цит. стр. 24.

⁵³ Brack, D., оп.цит., стр. 296.

најмоћнијих међународних актера, међународна трговина је далеко важнија од заштите екосистема.⁵⁴ У таквим околностима еколошки споразуми постају све рањивији у односу на правила СТО и де факто постају подређени не само правилима СТО,⁵⁵ већ и њеним органима.⁵⁶ Таквој оцени иде у прилог и чињеница да се ваљаност трговинских мера из еколошких споразума може оспорити пред правом СТО, док обрнуто не постоји правна могућност да еколошке импликације трговинског система СТО, буду надгледане од стране институција еколошких споразума. Тиме се практично и даље јача концепт неолиберализације и у овој сфери,⁵⁷ а који се заснива на примарности интереса инвеститора у односу на друге субјекте друштва, а који је ионако оснажен након Уругвајске рунде мултилатералних трговинских преговора 1994. године, када је дошло до значајане експанзије трговинских споразума, на уштрб потенцијала и ширења еколошких споразума и њихове ефикасности.

Овакво стање је дугорочно забрињавајуће, а приступ статус quo, кога одликује непостојање сигурности и јасних смерница у овој области је све мање прихватљив, посебно ако се прихвати да и либерализација међународне трговине и заштита животне средине имају једнаку важност. Уместо тога, заговарамо други приступ активног предузимања неопходних мера да би се избегао конфликт између ових система, а тиме и настанак потенцијалних ограничења еколошких стандарда, по овом основу. Он би требао бити заснован на реалистичнијем концепту кохеренције ова два мултилатерална система, уместо досадашњег, према садашњем току ствари, тешко остваривог концепта одрживог развоја.⁵⁸ Наиме, тачно је да преамбула Споразума СТО помиње одрживи развој. Иако она није правно безначајна, ипак оваква изјава није довољна да би се осигурао равнотежан однос у између међународне трговине и заштите животне средине, а камоли остварио много ширег и амбициознијег концепта одрживог

⁵⁴ Thomas. P., оп.цит., стр. 16..

⁵⁵ Супротно томе у Картагена протоколу се наглашава да се он неће тумачити тако да подразумева промене у у правима и и обавезама држава потписница у било којем постојећем међународном споразуму. То се тумачи на начин да се он њименије намеравао поређене себи других споразума., при чему се превасходно мислило на правила СТО. Другим речима, за разлику протокола, у правилима СТО није постојала намера да успостави нехијерархијска и избалансиран однос са мултилатералним еколошким споразумима.

⁵⁶ Умањење значаја еколошких питања, исказано је и на институционалном плану, јер су тела еколошких споразума морала тражити дозволу да учествују као посматрачи у раду СТО и она је често и ускраћивана. Шире о учешћу невладиних организација у раду СТО. Cone, S.M., *The Environment and the World Trade Organization* (October 22, 2002). NYLS Law Review, стр. 619-625.

⁵⁷ Brack, D.-Gray.K., оп.cit. стр 28-29; Eckersle,R ., оп.цит. стр. 24-25.

⁵⁸ О одрживом развоју, шире: Yajima, N., оп.цит. 80-82.

развоја. Стога је сасвим рационално кренути од реалнијег циља, стварања кохерентне интеракције између заштите екосистема и економске глобализације, који је више компатибилан са постојећим правилима СТО, него много шири и свеобухватан концепт одрживог развоја, који далеко превазилази једноставну бригу за животну средину.⁵⁹

Од свих могућих генералних концепција решавања питања сукоба ове две сфере,⁶⁰ најрационалнија је она која се залаже за успостављање кохеренције модификацијом једног или оба наведена система међународног права, при чему приоритет треба дати правилима СТО. Нужне су одговарајуће измене система СТО, усмерене ка повећању компатибилности еколошких споразума са правилима СТО, које би формализовале давање одговарајућег правног значаја еколошким споразумима у систему СТО, као начина решавања њиховог конфликта.⁶¹ Формално, то би се могло постићи тако сто би се постојећим изузецима у систему ГАТТ-а, придодео нови који би се односио и на мултилатералне еколошке споразуме, чиме би они постали правно релевантни у праву СТО. На тај начин би се овом "клаузулом кохерентности" легализовала трговинска ограничења у овим споразумима и они би они били уподобљени са трговинским системом СТО. То је и једноставнија варијанта, у односу на алтернативу, а то је креирање посебног Споразума о вишестраним споразумима, чије би прихватање, због своје ширине и обухвата, било врло тешко оствариво.⁶²

Овакав реформски приступ који промовише формалне промене у СТО је нужан. Њиме се обезбеђује дугорочна предвидљивост и ефективна сигурност учесника у овој области и развој који задовољава потребе данашњице без угрожавања способности будућих генерација да задовоље своје потребе. Вагајући све интересе и контекст, јасно је да се у сложеном односу између дугорочних међугенерациских еколошких проблема и више краткорочно мерљивих економских интереса, да предност овим првим. На њему је потребно инсистирати без без обзира на све његове недостатке, који се првенствено огледају у у степену његове ефективности, с обзиром на потешкоће у постизању сагласности и временском периоду који је по-

⁵⁹ Сматра се да фактички употреба термин одрживи развој у преамбули Уговора о оснивању СТО нема неки значајан смисао, јер је јасно да СТО и нема мандат да преговара и решава социјалне проблеме, осим у неким врло ограниченим аспектима јавног здравља. Thomas. P., оп.цит. стр. 6.

⁶⁰ Brack.D., оп.цит стр.289.

⁶¹ Тај тзв. „soft accommodation“ приступ су првенствено заговареле земље ЕУ и Швајцарска. О учешћу ЕУ у међународним еколошким процесима: Vogler, J., The European contribution to global environmental governance, International Affairs 81, 2005.

⁶² Он би најмање требао да дефинише мултилатералне еколошке споразуме, утврди критеријуме њихове примене, дефинише трговинске мери и њихов диференциран третман.

ребан за тако нешто. Посебно што би се они могли компензовати прелазним решењем у виду екстензивнијег и еластичнијег тумачења тренутно важећих правила СТО из ове области, посебно оних везаних за изузећа у тексту ГАТТ-а из 1994.године, у правцу јачања њихове еколошке сензибилности. Пракса решавања спорова у СТО, показује да овакав процес суптилних промена није немогућ. То би се могло остварити или позивањем на преамбулу Уговора о оснивању Светске трговинске организације која говори о одрживом развоју,⁶³ али и других споразума или инструментата између страна у спору,⁶⁴ или чак креирањем посебних изјава о интеракцији између ових система, како предлажу неке земље.⁶⁵

Уопштено посматрано, оптимално би било да дате измене имају релативни широк обухват постојећих, који би истовремено спречио прејудуцирање третмана будућих мултилатералних споразума. Ипак, о дубини и ширини оваквих реформских интервенција не постоји једнодушност. Свакако је потребно пронаћи формулу за спровођење овог приступа, која би, с једне стране, била довољно широка да обухвати све легитимне захтеве садашњости и будућности за коришћење трговинских мера у еколошке сврхе и, с друге стране, ипак не би отворила врата протекционистичким злоупотребама. У том погледу се чини потребим, пажљиво дефинисање, претходно утврђених критеријума за примену овог концепта. Заговорници тзв. концепта развоја, који се јавља као компромисни трећи пут између концепција трговине и екологије, управо промовишу овај приступ.⁶⁶ Јављају се две подваријанте овог приступа. Прва је да се или унапред утврди списак посебних мултилатералних споразума чије одредбе се сматрају компатибилним са правилима СТО,⁶⁷ или да се утврде критеријуми за дату компатибилност, као што су циљеви заштите животне средине, научна заснованост, отворен и транспарентан преговарачки процес и отвореност учешћа за све заинтересоване земље. По другој, примена се не би заснивала на еколошким споразумима, већ на обавезама из тих споразума, уз коришћење критеријума као што су неопходности, најмања рестриктивност, ефективност и пропорционалност.⁶⁸

⁶³ Morici, P., оп.цит. стр. 5.

⁶⁴ Sawhney, S., WTO-related matters in Trade and Environment: Relationship between WTO Rules and MEAs, working paper No. 133., May 2004, стр. 32.

⁶⁵ Канада је, полазећи од тога да би било какве измене у овој области нису могуће у кратком року, управо предложила овај "меки" приступ, у форми изјаве о интеракцији између мултилатералних и СТО. Tarasofsky, R.G., Environment: Is it making a Difference?, Max Planck UNYB 3 (1999), стр. 475.

⁶⁶ Sampson, G.P., оп.цит. стр. 94.

⁶⁷ Ово је слично приступ који постоји у Северноамеричком споразуму о слободној трговини (NAFTA).

⁶⁸ Tarasofsky, R.G., оп.цит. стр. 474.

У том контексту, а посебно узимајући у обзир фактор реалистичности, наведени предлози су трезвени. Мада и даље засновани на рестриктивнијем третману екологија у СТО, они ипак представљају изванредан напредак, који је заснован на компромису између подељених чланица СТО, и на тај начин са са реалнијим шансама за прихватање, посебно што они тако засновани, ипак не ремете базичну већ успостављену равнотежу права и обавеза држава чланица у систему правила СТО.

Реалност подразумева и поштовање интереса неразвијених земаља и отклањање њихових страхова да би оваквим приступом настао нови вид, овај пут еколошки протекционизам, штетан по њихове ионако слабе економије. Потребна је осетљивост на реалне претње приступу међународном тржишту неразвијених земаља, али исто тако нужно их је процењивати у односу на друге, много важније протекционистичке баријере којим су оне, иначе, изложене.⁶⁹ Евентуално погоршање њихове позиције у међународној трговини, могуће је компензовати применом других инструмената, као што су њихов специјални и диференцијални третман у међународној трговини и екстензивнија правна и техничка помоћ за изградњу сопствених институционалних и економских капацитета.

Закључак

Питање односа мултилатаралног трговинског система међународне трговине у оквиру СТО и система међународних вишестраних споразума из области заштите животне средине је изузетно сложено. Повећањем свести о озбиљности глобалне еколошке кризе и статус заштите животне средине у СТО има тенденцију јачања. И поред тога, он је и даље назадовољавајући, посебно у сфери третмана и правног значаја мултилатералним споразума из области заштите животне средине у СТО. У складу са израженим потребама, уместо декларативног приступа нужно је да се њихов статус формално-правно ојача и створи нова глобална нормативна архитектура тих односа. Из тих разлога, заговорамо дугорочно системско решење, које подразумева промене у праву СТО, посебно у сегменту ГАТТ-а и то уврштавањем међународних еколошких споразума у његов сет изузећа, уз одговарајуће коришћење прелазних решења. Ове измене морају бити пажљиво нијансиране и то на начин који неће бити пореметити успостављени баланс права и обавеза земаља чланица. Само тако је могуће успоставити стабилан и предвидив систем кохеренције између овде две сфере.

⁶⁹ Оправдано се примећује да би би ове додато еколошко обавезивање, у најгорем случају представљао само мали део економских фактора који имају штетан утицај на развој неразвијених земаља. Thomas. P., оп.цит. стр. 9.

*Drago Divljak, Ph.D., Full Professor
Faculty of Law Novi Sad*

World Trade Organization and Multilateral Environmental Agreements

Abstract

The subject that is studied in this paper is a complex issue of legal relations, namely interaction between the multilateral trade system of international trade within the WTO and the system of international multilateral agreements in the field of environmental protection. The status of environmental protection in the WTO shows the enhancing trend thanks to raising of awareness on seriousness of the global ecological crisis. Despite of that, it is still unsatisfactory, in particular in the sphere of treatment and legal significance of multilateral agreements in the field of environmental protection in the WTO. In compliance with the expressed needs, instead of declarative approach, it is necessary to enhance their formal-legal status and create a new global normative architecture of these relations. Due to these reasons, we advocate a long-term system solution, which implies changes in the WTO law, in particular in the segment of GATT via including international ecological agreements in its set of exemptions, with an appropriate use of transitional solutions. This is the only possible way to establish a stable and predictable system of coherence between these two spheres.

Key words: World Trade Organization (WTO), multilateral international agreements, environmental protection, WTO law, international environmental law, sustainable development, GATT exemptions