

SLOBODNA TRGOVINA I ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE: (NE)REŠIVI SUKOB?

dr Katarina Jovičić*

Politika slobodne trgovine, na kojoj počiva međunarodna trgovina, može negativno da utiče na životnu sredinu jer nekontrolisani ekonomski rast često vodi njenom zagađenju i iscrpljivanju prirodnih resursa. Ovu politiku promoviše i štiti Svetska trgovinska organizacija, koja je u više predmeta u kojima se izjašnjavala o odnosu između slobodne trgovine i zaštite životne sredine, prednost dala trgovini. Takvo postupanje izazvalo je, a i danas izaziva, nezadovoljstvo ne samo pokreta za zaštitu životne sredine, koji tokom poslednje dve decenije kontinuirano sprovode aktivnosti na nacionalnom i međunarodnom planu sa ciljem da ukažu na dramatičnost sukoba slobodne trgovine i zaštite životne sredine, već i šire međunarodne javnosti. Pod uticajem njihovih aktivnosti i pritisaka danas je postalo sasvim jasno da se taj sukob mora rešiti na način koji bi omogućio da se i slobodna trgovina i zaštita životne sredine dalje razvijaju tako da jedna drugu ne isključuju, jer su obe nužne za dalji opstanak i razvoj čovečanstva. U ovom radu se ovo pitanje razmatra prevashodno kroz analizu stavova GATT-a i Svetske trgovinske organizacije u dva spora koja su privukla izuzetnu pažnju međunarodne javnosti, koja su poznata kao „Slučaj tune i delfini“, i „Slučaj škampi i morske kornjače“, dok se u zaključku ukazuje na principe na kojima bi se moglo tražiti rešenje za sukob između slobodne trgovine i zaštite životne sredine.

Ključne reči: slobodna trgovina, međunarodna trgovina, zaštita životne sredine, Opšti sporazum o carinama i trgovini, Svetska trgovinska organizacija.

1. Uvod

Slobodna trgovina u najopštijem smislu podrazumeva međunarodnu razmenu dobara i usluga koja nije opterećena merama državnog protekcionizma.¹ Iako na prvi

* Istraživač saradnik Instituta za uporedno pravo u Beogradu

¹ Protekcionizam se može odrediti kao ekonomska politika koja štiti, odnosno favorizuje domaće proizvođače. Ova politika se sprovodi različitim merama, na primer, carinama, premijama, uvoznim kvotama itd. O nastanku i razvoju protekcionizma videti više: Vuletić, V., *Protekcionizam i slobodna trgovina u vreme globalizacije*, u, Sociologija Vol. XLVI, Filozofski fakultet, Beograd, 2004, str. 48-55.

pogled izgleda da slobodna trgovina i zaštita životne sredine nemaju dodirnih tačaka, one nesumnjivo ostvaruju međusobne uticaje, od kojih je najvažniji taj što nekontrolisani ekonomski rast, koji je povezan sa politikom slobodne trgovine, često prati povećanje zagađenja životne sredine i iscrpljivanje prirodnih resursa. To je posebno izraženo u državama sa slabije razvijenom ekonomijom, koje su spremne da, zarad dobijanja proizvoda konkurentnih na međunarodnom tržištu, to tolerišu.

O odnosu između slobodne trgovine i zaštite životne sredine se dugo vremena nije vodilo računa, ali kako su njihovi međusobni uticaji postajali sve očigledniji oni su se, devedesetih godina prošlog veka, našli u centru pažnje međunarodne javnosti. Do toga je došlo pod neposrednim uticajem spora poznatog u međunarodnom pravu kao „Slučaj tune i delfini“ o kome se raspravljalo u okviru GATT sporazuma², kao i spora poznatog kao „Slučaj škampi i morske kornjače“, o kome je nekoliko godina kasnije rešavano u okviru Svetske trgovinske organizacije (WTO)³.

Ovi su sporovi privukli izuzetnu pažnju ne samo pokreta za zaštitu životne sredine, već i šire javnosti, koja je bila uznemirena saznanjem da međunarodno telo, koje reguliše međunarodnu trgovinu, kada raspravlja o odnosu slobodne i trgovine i zaštite životne sredine, tada pod zaštitu stavlja trgovinu i ekonomske interese. To je otvorilo brojna pitanja, koja su i danas izvor debata čiji je prevashodni cilj da se pronađe rešenje koje bi omogućilo da se sukob između ova dva, u izvesnoj meri suprotna zahteva, reši na optimalan način.

2. Odluke GATT-a o odnosu slobodne trgovine i zaštite životne sredine: „Slučaj tune i delfini“

Ideja slobodne trgovine je nastala u toku Drugog svetskog rata i po njegovom okončanju pokrenuta je prva inicijativa za stvaranje Svetske trgovinske organizacije, odnosno međunarodne organizacije koja bi u skladu sa politikom slobodne trgovine regulisala svetsku trgovinu.⁴ Politika slobodne trgovine trebalo je da zameni do tada

² *General Agreement on Tariffs and Trade, infra note 7.*

³ *World Trade Organization, infra note 4, 32.*

⁴ Krajem Drugog svetskog rata, na međunarodnoj konferenciji održanoj 1944. godine u Breton Vudsu (*Breton Woods*), na kojoj su učestvovala 44 države uz vodeću ulogu SAD i Velike Britanije, postavljene su osnove savremenog međunarodnog ekonomskog okvira. Taj okvir bi činile tri organizacije: Svetska trgovinska organizacija (*World Trade Organization*), Međunarodni monetarni fond (*International Monetary Fund*) i Međunarodna banka za obnovu i razvoj (*International Bank for Reconstruction and Development*). Na navedenoj konferenciji su od pomenute tri osnovane samo dve organizacije, i to Međunarodni monetarni fond i Međunarodna banka za obnovu i razvoj, kao međunarodne organizacije finansijskog karaktera, dok je osnivanje Svetske trgovinske organizacije usledilo gotovo pet decenija kasnije. O stvaranju novog međunarodnog ekonomskog okvira videti više: Jovanović-Gavrilović, P., *Međunarodno poslovno finansiranje*, Ekonomski fakultet Beograd, 1994. godine.

dominantnu politiku strogog protekcionizma, za koju se ispostavilo da nepovoljno utiče na odnose u međunarodnoj trgovini zato što usporava ekonomski razvoj ne samo svetske privrede u celini, već i nacionalnih privreda⁵.

Nekoliko pokušaja da se nakon Drugog svetskog rata osnuje Svetska trgovinska organizacija, odnosno međunarodno telo koje bi odredilo pravila trgovanja robom na međunarodnom tržištu u skladu sa politikom slobodne trgovine, nije uspeo pre svega zbog nesprenosti tada vodećih ekonomija sveta⁶ da se odreknu dela svog suvereniteta i povere ga međunarodnim institucijama. Zbog toga je 1947. godine umesto stvaranja Svetske trgovinske organizacije potpisan Opšti sporazum o carinama i trgovini (*General Agreement on Tariffs and Trade*, u daljem tekstu: GATT⁷), čija su osnovna polazišta bila širenje međunarodne trgovine robom na nediskriminatorskim osnovama i liberalizacija carinskih tarifa.⁸ Iako je GATT sporazum po pravnoj formi nesumnjivo multilateralni međunarodni ugovor, on je u suštini bio i međunarodna organizacija sa stalnim sekretarijatom i sa utvrđenim mehanizmom za rešavanje sporova između država potpisnica.

U vreme zaključenja GATT sporazuma nije se ni postavljalo pitanje odnosa između slobodne trgovine i zaštite životne sredine, pa to i nije bila tema koja je njime bila posebno uređena. Jedino je u članu XX bilo navedeno da države mogu odstupati od pravila GATT-a, između ostalog, i radi uvođenja mera neophodnih za zaštitu života i zdravlja ljudi, životinja ili biljaka (tačka b), odnosno radi preduzimanja mera koje se odnose na očuvanje neobnovljivih prirodnih resursa (tačka g).⁹

Tokom više decenija od početka primene ovog sporazuma, u njegovim okvirima nije se vodila značajnija rasprava o ovom pitanju, odnosno nije bilo inicijativa za preispitivanje mera koje bi preduzela jedna država potpisnica protiv druge države

⁵ Osnovni argument za promovisanje slobodne trgovine kao faktora razvoja svetske i nacionalnih ekonomija je da slobodna trgovina omogućava da se svaka zemlja specijalizuje za proizvodnju određenih dobara, jer je to jeftinije nego da se da se iscrpljuje u proizvodnji svih potrebnih dobara. Podrazumeva se da je uslov za efikasnost ovakve ekonomske politike slobodno formiranje cena dobara na osnovu ponude i potražnje. O ovome videti više: Vuletić, V., *Protekcionizam i slobodna trgovina u vreme globalizacije*, op. cit, str. 61-62.

⁶ U pitanju su pre svih privrede SAD i Velike Britanije, koje su bile i najjači zagovornici politike slobodne trgovine.

⁷ GATT sporazum potpisan je 1947. godine (stupio na snagu 1. januara 1948. godine) kao dokument koji je proizašao iz stavova zastupanih na međunarodnoj konferenciji u Breton Vudsu održanoj 1944. godine. Bilo je predviđeno da ovaj sporazum predstavlja prelazno rešenje do formiranja Svetske trgovinske organizacije. SFRJ je pristupila GATT sporazumu 1966. godine.

⁸ O ovome videti više: Dašić, D., *Diplomatija, Ekonomska multilateralla i bilateralna*, Unverzitet Braća Karić i Multidisciplinarni centar za podsticanje integracionih procesa i harmonizaciju prava, Beograd, 2003, str. 121-124.

⁹ Tekst GATT sporazuma dostupan je na: <http://www.worldtradelaw.net/uragreements/gatt.pdf>.

potpisnice na temelju navedenih izuzetaka. To se, međutim, promenilo devedesetih godina prošlog veka pod uticajem spora u predmetu poznatom kao „Slučaj tune i delfini“, koji je privukao izuzetnu pažnju pokreta za zaštitu životne sredine, stručne i šire javnosti.

1.1. „Slučaj tune i delfini“ - činjenično stanje

Još šezdesetih godina prošlog veka je primećeno da tokom lova tuna u tropskim vodama istočnog Pacifika¹⁰ dolazi do slučajnog stradanja delfina. Ovaj je problem postao aktuelan zbog toga što su ribari tada počeli da primenjuju novu tehniku lova na tune uz upotrebu ribarskih mreža,¹¹ koja se pokazala višestruko isplativijom od tradicionalnog načina ribolova na žive mamce. Naime, primećeno je da u tim vodama jata tuna veoma često plivaju zajedno sa delfinima pa su ribari mogli locirati tune, koje obično plivaju u dubini okeana, na osnovu jata delfina koja su vidljiva na njegovoj porvršini.¹² Da bi ulovili tune, ribari sa nekoliko motornih čamaca razvuku mrežu tako da njom okruže jato delfina (u pitanju su veoma velike mreže čija je prosečna dužina oko 1 milju, a dosežu i do 600 stopa u dubinu)¹³, nakon čega sa sajlom zatvore dno mreže tako da ona dobije formu kese, pa onda mrežu povlače do broda u koji smeštaju ulov.¹⁴ Tom prilikom se u mreže slučajno ulovi oko 400 do 500 delfina, ali nije neobično ni da ih bude i hiljadu u mreži.¹⁵ Na žalost, usled okolnosti slučaja, nedostataka opreme, nesposobnosti ili manjka motivacije ribara mnogi

¹⁰ Tropske vode istočnog Pacifika obuhvataju obalu od Kalifornije do Čilea u širini od 700 milja na zapad (navedeno prema: Bonanno, A., Constance, D., *The Global Economy and Democracy: the Tuna-Dolphin Controversy Revisited*, u, International Journal of Sociology of Agriculture and Food Vol. 7/98, str. 73).

¹¹ Ova, nova tehnika lova tuna uz upotrebu mreža zaživela je pedesetih godina prošlog veka i ona se naročito primenjuje u tropskim vodama istočnog Pacifika, gde se ulovi oko ¼ svetskog ulova tuna na godišnjem nivou. O ovome videti više: Teisl, M., *Can Eco-Labels Tune a Market? Evidence from Dolphin-Safe Labeling*, u, Journal of Environmental Economics and Management, 43, 2002, str. 341.

¹² Brojne studije koje se bave ribolovom su ukazale da razne vrste riba, uključujući i žute tune, vrlo često plivaju zajedno sa delfinima i da u se u tim slučajevima tokom ribolova slučajno ulovi i određeni broj delfina. O ovom pitanju videti više: Northridge, S., *World Review on Interactions between Marine Mammals and Fisheries*, consultant report published as FAO Fisheries Technical paper No 251, Supplement 1, FIRM/T251 (Suppl.1), Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 1991, dostupno na <http://www.fao.org/docrep/003/X6860E/X6860E00.HTM>).

¹³ Jedna milja odgovara dužini od oko 1,6 km, dok 600 stopa odgovara dužini od oko 183 m.

¹⁴ Detaljnije o ovoj tehnici lova tuna videti: Teisl, M., *Can Eco-Labels Tune a Market? Evidence from Dolphin-Safe Labeling*, op. cit, str. 341.

¹⁵ Navedeno prema: Hall, M., *An Ecological View of Tuna-Dolphin Problem: Impacts and Trade offs*, u, Reviews in Fish Biology and Fisheries Vo. 8, 1998, Springer, str. 5.

delfini tokom tog procesa uginu.

Grupe koje su se borile za zaštitu životne sredine uočile su ovaj problem i počele su da preduzimaju aktivnosti sa ciljem da se zabrani lov tehnikama koje pogoduju slučajnom stradanju drugih vrsta, posebno ako su to ugrožene vrste kao što su, na primer, delfini. U tom smislu je posebno bio aktivan pokret za zaštitu delfina u SAD, u čijim vodama se, takođe, primenjivala pomenuta tehnika lova na tune i gde se smrtnost delfina od takvog lova tokom šezdesetih godina prošlog veka merila prosečnim brojem od više od sto hiljada na godišnjem nivou.¹⁶ Pritisak američke javnosti, koja je bila uznemirena takvim stanjem, bivao je sve veći pa su i sami ribari počeli da iznalaze tehnike da love tune na način koji je ekonomski opravdan, a da pri tom istovremeno posvećuju više pažnje oslobađanju delfina iz mreža. To se pokazalo delotvornim budući da se vremenom broj delfina koji su slučajno stradali prilikom lova tuna u SAD značajno smanjio.¹⁷ Ovaj pritisak imao je i dalekosežniji efekat od toga jer je pod njegovim neposrednim uticajem u SAD 1972. godine donet Zakon o zaštiti vodenih sisara (*Marine Mammal Protection Act*, u daljem tekstu: MMA).¹⁸ Ovim zakonom je predviđena opšta zabrana ne samo lova, već i uvoza morskih sisara i njihovih proizvoda u SAD, od koje se može odstupiti izuzetno i to isključivo na osnovu posebne odluke nadležnog organa¹⁹.

Pitanje zaštite morskih sisara koji slučajno stradaju tokom komercijalnog ribolova posebno je regulisano članom 101(a)(2) MMA, po kome je i to dopušteno ali samo pod uslovom da nema za posledicu stradanje morskih sisara u većem broju nego što je standard koji važi za SAD.²⁰ Da bi se obezbedilo poštovanje ovog pravila predviđeno je da se takav ribolov dopušta samo na osnovu posebne dozvole, koju izdaje nadležno telo nakon što utvrdi da su ispunjeni uslovi za njeno izdavanje.²¹ Ova

¹⁶ Navedeno prema: Hall, M., Alverson, D., Metuzals, K., *By-Catch: Problems and Solutions*, u, *Marine Pollution Bulletin*, Vol. 41, Issue 1-6, 2000, Elsevier, str. 210

¹⁷ Navedeno prema: Hall, M., Alverson, D., Metuzals, K., op. cit, str. 211.

¹⁸ Ovaj zakon je usvojen 21. oktobra 1972. godine, a do sada je menjan i dopunjavan više puta (1978, 1981, 1984, 1986, 1988, 1990, 1992, 1994. i 1997. godine). Tekst *Marine Mammal Protection Act* dostupan je na: <http://www.nmfs.noaa.gov/pr/pdfs/laws/mmpa.pdf>.

¹⁹ Član 101(a) MMA.

²⁰ Pored toga, u okviru MMA je naknadno uveden i poseban deo koji nosi naslov „Zaštita delfina“, u okviru koga se to pitanje posebno uređuje. U suštini, reč je o Zakonu o zaštiti delfina (*Dolphin Protection Consumer Information Act*), koji je u SAD usvojen 28. novembra 1990. godine kao posebni zakon, nakon čega su njegove odredbe uvrštene kao sadstavni deo MMA (posle člana 116 MMA).

²¹ Prema ovlašćenjima iz člana 101(a)(2) MMA ovi poslovi su povereni Nacionalnoj službi za morski ribolov (*National Marine Fisheries Service*), koja je nadležna ne samo da izdaje pomenute dozvole, već i da utvrđuje standard smrtnosti morskih sisara tokom komercijalnog ribolova u SAD. Od kada je uvedeno ovo ograničenje, broj stradalih delfina u lovu tuna se sa oko 133.000 godišnje, koliko je zabeleženo 1986. godine, smanjio na oko 1.877 godišnje tokom 1998. godine (navedeno prema: Hall, M., Alverson, D., Metuzals, K., *By-Catch: Problems and Solutions*, op. cit, str. 210).

zabrana se primenjuje ne samo na sva lica i sve ribarske brodove u nadležnosti SAD, već i šire budući da je članom 102(a)(2) MMA izričito predviđena zabrana uvoza ribe i ribljih proizvoda koji su rezultat komercijalnog ribolova, ako su u tom procesu slučajno ubijeni ili teško povređeni morski sisari u broju koji premaša američki standard.

Kao rezultat ovakve zakonske regulative SAD su 28. avgusta 1990. godine usvojile meru zabrane uvoza tuna iz Meksika, Venecuele, Ekvadora, Paname i nekih pacifičkih ostrva, ali je zabrana ubrzo povučena protiv svih osim protiv Meksika, budući da je naknadnim ispitivanjima ustanovljeno da nema uslova za zabranu u tim drugim državama.²² Na ovu zabranu Meksiko je odgovorio tako što je aktivirao GATT mehanizam za rešavanje sporova²³, zahtevajući da nadležno telo utvrdi da je ta mera suprotna pravilima GATT sporazuma.

1.2. „Slučaj tune i delfni“ - odluke Panela

Kao što je već navedeno u prethodnom izlaganju, GATT sporazum predviđa da se od njegovih odredbi može odstupiti samo radi preduzimanja mera neophodnih za zaštitu života i zdravlja ljudi, životinja ili biljaka (član XX tačka b.), odnosno radi očuvanja neobnovljivih prirodnih resursa (član XX tačka g.). U preambuli člana XX, takođe, stoji da se takve mere mogu odrediti samo ako se njihovom primenom ne vrši proizvoljna ili nepravedna diskriminacija između država u kojima preovlađuju isti uslovi²⁴, i samo pod uslovom da takva mera nije u funkciji restrikcije međunarodne trgovine. Rešavajući u sporu između Meksika i SAD Panel GATT-a je, imajući u vidu navedena pravila, zauzeo stav da zabrana uvoza tuna koju su SAD jednostrano donele

²² O ovome videti više: Izveštaj Panela GATT-a od 3. septembra 1991. godine, str. 3-4, dostupno na: <http://www.worldtradelaw.net/reports/gattpanels/tunadolphinI.pdf>.

²³ Mehanizam za rešavanje sporova u okviru GATT-a je predviđao da taj postupak može pokrenuti samo država a ne privredni subjekt kome su povređena prava po osnovu GATT-a. Procedura podrazumeva da se prvo pokuša mirno rešenje spora putem pregovora, a ako to ne uspe onda o sporu odlučuje Panel, koji čine tri eksperta, ali ne državljani država u sporu. Panel usvaja izveštaj pod uslovom da protiv njega ne glasa ni jedna država članica, i taj izveštaj je konačan u pogledu činjeničnih pitanja, dok je na odluke Panela o pravnim pitanjima dopuštena žalba Apelacionom telu. koje čini 7 članova izabranih na period od 4 godine. O ovome videti više: Stojiljković, V., *Međunarodno privredno pravo*, IP Justinijan, Beograd, 2003, str. 84-87.

²⁴ Ovo u praksi može da znači da je moguće opravdati i diskriminacionu meru ako je ona preduzeta prema državi koja nema iste ili bitno slične uslove. O tome da li između dve države postoje isti ili slični uslovi može se odlučiti razmatranjem različitih okolnosti, na primer, s obzirom na nivo ekonomskog razvoja, broja stanovnika, prirodnij resursa itd. O ovome videti više: Hudnall, S., *Towards a Greener International Trade System: Multilateral Environmental Agreements and the World Trade Organisation*, u, 29 Colum. J. L. & Soc. Probs., str. 186, navedeno prema Brunner, E. A., *Conflicts Between International Trade and Multilateral Environmental Agreements*, op. cit, str. 82.

ne ispunjava navedene uslove da bi bila opravdana, zbog čega je zaključeno da ona nije u skladu sa odredbama članova XI²⁵ i XIII²⁶ GATT sporazuma.

U obrazloženju ovakve odluke Panel GATT-a je, između ostalog, ukazao i na sledeće razloge koji su bili opredeljujući za njeno donošenje. Kao prvo, članom XX GATT sporazuma se predviđaju izuzeci od njegove primene zbog čega se taj član mora usko tumačiti kako bi se onemogućile države da jednostranim odlukama ugrožavaju multilateralna, međunarodna pravila, do čega bi moglo doći ako bi se on tumačio suviše široko. Kao drugo, Panel je zaključio da SAD nisu uspele da dokažu da je mera zabrane uvoza tuna iz Meksika bila neophodna, ne samo kao mera koja bi najbolje doprinela zaštiti delfina, već i kao mera koja je najmanje restriktivna po trgovinu. S tim u vezi Panel je sugerisao da bi bolje rešenje u datoj situaciji bilo da su strane u sporu otvorile pregovore sa ciljem zaključenja međunarodnog ugovora kojim bi uredile pitanje zaštite delfina. Kao treće, zasnivanje zabrane uvoza tuna iz Meksika na merilu koje se određuje prema procentu smrtnosti delfina prilikom lova tuna u vodama SAD nije prihvatljivo zato što je to merilo za Meksiko veoma nepredvidljivo. Na kraju, kao četvrto, Panel je izričito stao na stanovište da SAD niti bilo koja druga država ima pravo da, pozivanjem na izuzetke predviđene članom XX GATT sporazuma, štiti prirodne resurse van svoje teritorije. Na osnovu svega toga Panel je zaključio da se nisu stekli uslovi za primenu izuzetaka po osnovu člana XX GATT sporazuma, te da je s obzirom na tu okolnost zabrana SAD u suprotnosti sa pravilima članova XI i XIII GATT sporazuma.²⁷

²⁵ Članom XI(2)(c)(i) GATT-a je predviđeno da države imaju pravo da ograniče uvoz određenih roba ako je to u funkciji zaštite životne sredine. U pitanju je kvantitativno ograničenje, koje ne može biti određeno tako da predstavlja potpunu zabranu. Uslovi pod kojima bi ovakvo ograničenje bilo dopušteno su: da država koja donosi meru, kao i ona protiv koje je ta mera uperena, imaju iste ili slične uslove za proizvodnju robe na koju se zabrana odnosi, kao i da je u državi koja je predvidela zabranu već ograničena proizvodnja takve robe zbog istih razloga. U „Slučaju tune i delfini“, u kome se takođe razmatrala primena člana XI, nije bio ispunjen osnovni zahtev koji je njime predviđen, a to je da ograničenje koje je merom predviđeno mora biti kvantitativno. Naime, SAD su postavile, ustvari, kvalitativno ograničenje za uvoz tuna iz Meksika jer je osnov za primenu mere zabrane određen prema upotrebi odgovarajućih tehnika ribolova, dok je kvantitativno ograničenje samo u funkciji kontrole primena tih tehnika. Drugim rečima, dopušteno je loviti tune bez ograničenja, ali pod uslovom da se to čini odgovarajućim tehnikama koje podrazumevaju mogućnost oslobađanja delfina slučajno ulovljenih u ribarske mreže u tom procesu. O ovome videti više: Brotmann, M., *The Clash between the WTO and the ESA: Drowning a Turtle to Eat a Shrimp*, u, *Pace Environmental Law Review* Vol. 16, Issue 2, 1999, str. 340.

²⁶ Članom XIII GATT-a je promovisan princip najpovlašćenije nacije u međunarodnoj trgovini, odnosno, princip nacionalnog tretmana. Panel nije prihvatio obrazloženje SAD da sporna mera nije oštija od mera koje se primenjuju na američke ribare u komercijalnom lovu tuna.

²⁷ Izveštaj Panela GATT-a DS21/R-39S/155 od 3. septembra 1991. godine, izveštaj je dostupan na: <http://www.worldtradelaw.net/reports/gattpanels/tunadolpinI.pdf>.

Kada se analizira ova odluka i navedene, ključne tačke njenog obrazloženja, tada je jasno da je Panel GATT-a svoju ulogu arbitra u sporu vršio pristrasno, te da je favorizovao slobodnu trgovinu u odnosu na potrebu zaštite životne sredine. Ovakav stav ne treba da iznenađuje s obzirom da je Panel telo u sistemu GATT sporazuma, te da je shodno tome njegov zadatak i mandat da tumači taj sporazum. Ako se ima u vidu da je u pitanju međunarodni ugovor čiji je primarni cilj da promovira i štiti međunarodnu trgovinu na politici slobodne trgovine, onda je logično zašto su ekološka pitanja ostala u drugom planu.

Spor između Meksika i SAD u „Slučaju tune i delfini“ je, međutim, rešen mirnim putem²⁸, tako da odluka Panela nikada nije bila sprovedena. Međutim, samo godinu dana kasnije SAD su ponovo jednostrano odredile zabranu na uvoz tuna i njihovih proizvoda na osnovu Zakona o zaštiti morskih sisara, ali sada iz trećih zemalja.²⁹ U ovom, drugom sporu, koji je poznat kao „Slučaj tune i delfini II“, aktiviranje GATT mehanizma za rešavanje sporova inicirala je Evropska ekonomska komisija 1992. godine. Slučaj je okončan 1994. godine odlukom Panela GATT-a, koja je bila identična kao i odluka u „Slučaju tune i delfini“, dakle, utvrđenjem da je zabrana SAD suprotna GATT sporazumu.³⁰

²⁸ SAD i Meksiko su se dogovorile da Meksiko odustane od zahteva da se odluka Panela GATT-a sprovede, dok su SAD pristale da izmene svoje zakone kako bi se omogućio uvoz tuna iz Meksika (strane su naknadno potpisale i Deklaraciju o značaju zaštite delfina). Mirno rešenje ovog spora je bilo, između ostalog, rezultat težnje ove dve države da ne zaoštavaju međusobne odnose u vreme kada su vodile intenzivne pregovore o formiranju Severnoameričke zone slobodne trgovine (*North American Free Trade Agreement*). Saradnja između SAD i Meksika o rešavanju problema slučajnog stradanja delfina tokom lova tuna se proširila i na druge države regiona pa se pitanje zaštite delfina u tom regionu rešilo međunarodnim ugovorima. U tom smislu posebno je značajna Panamska deklaracija od 4. oktobra 1995. godine, kojoj je pristupilo ukupno 12 država (Meksiko, Venecuela, Honduras, Belize, Panama, Kolumbija, Kosta Rika, Ekvador, SAD, Vanuatu, Španija i Portugalija), kao i Sporazum o međunarodnom programu zaštite delfina (*Agreement on the International Dolphin Conservation Program*) koji je stupio na snagu 15. maja 1999. i koji važi u Ekvadoru, Meksiku, Panami, SAD, Hondurasu, Ekvadoru, Nikaragvi, El Salvadoru, Kosta Riki, Venecueli i Peruu (ovaj sporazum je implementirao odredbe Panamske deklaracije i tako ih učinio obavezujućim za strane potpisnice). Time su okončani sporovi između ovih zemalja i SAD oko jednostranih zabrana na uvoz tuna u SAD. O ovome videti više: Bonnano, A., Constance, D., *The Global Economy and Democracy: The Tuna – Dolphin Controversy Revisted*, op. cit, str. 76-78; Hedley, C., *The 1998. Agreement on the International Conservation Dolphin Program: Recent Developments in the Tuna – Dolphin Controversy in the Eastern Pacific Ocean*, u, *Ocean Development & International Law*, 2001, str. 74-83.

²⁹ Ova zabrana je posebno pogodila Holandske Antile, grupu ostrva u Karipskom moru

³⁰ Odluka Panela u ovom predmetu, međutim, ne počiva na identičnim razlozima kao odluka u „Slučaju tune i delfini I“, pre svega zato što je ovom prilikom izričito zauzet stav da su i eksteritorialne mere dopuštene (što je direktno suprotno stavu u prethodnom sporu), pod uslovom da su ispunjeni uslovi za dopuštenost mera suprotnih GATT sporazumu prema članu XX tog sporazuma. Videti: Izveštaj Panela GATT-a DS29/R od 16. juna 1994. godine, dostupno na: <http://www.worldtradelaw.net/reports/gattpanels/tunadolphinsII.pdf>.

2. Svetska trgovinska organizacija i odnos slobodne trgovine i zaštite životne sredine: „Slučaj škampi i morske kornjače“

Na ministarskoj konferenciji započetoj 1986. godine u Urugvaju vodili su se intenzivni pregovori o daljem unapređenju međunarodne trgovine na principima GATT sporazuma³¹. Ovi pregovori, poznati kao Urugvajska runda, okončani su 1993. godine, da bi na konferenciji održanoj u Marakešu 1994. godine bila doneta odluka da se GATT transformiše u Svetsku trgovinsku organizaciju (*World Trade Organization*, u daljem tekstu WTO)³². WTO je međunarodna institucija³³, ali je istovremeno i sistem globalnih pravila za trgovinu jer je članom II Ugovora o njenom osnivanju implementiran GATT sporazum kao njegov integralni deo³⁴.

Činjenica da je proces formiranja Svetske trgovinske organizacije trajao godinama, te da je GATT sporazum kao prelazno rešenje uspešno funkcionisao nekoliko decenija, ukazuje da države nisu bile spremne da se u oblasti međunarodne trgovine odreknu dela svog suvereniteta. One su se radije opredelile da međunarodnu politiku u ovoj oblasti povere centralnoj organizaciji, koja će prevashodno koordinirati nacionalne politike u oblasti međunarodne trgovine, a ne nadnacionalnom telu koje bi im nametalo određena pravila. Na tim principima je potpisan GATT sporazum, a oni su ključni i za uspešno funkcionisanje Svetske trgovinske organizacije jer je to i danas prevashodno institucija u okviru koje se pregovara o merama koje treba preduzeti

³¹ Reč je o principima koji su postavljeni GATT sporazumom, a koji su razrađeni i produbljeni u okviru WTO. To su sledeći principi: princip liberalizacije međunarodne trgovine, princip najpovlašćenije nacije, princip nacionalnog tretmana, princip slobode tranzita, princip univerzalnosti, princip transparentnosti, princip posebnog tretmana zemalja u razvoju i princip nepristrasnosti u rešavanju trgovinskih sporova. O ovome videti više: Dašić, D., *Diplomatija – Ekonomska multilateralala i bilateralala*, op. cit, str. 124-125.

³² Marakeška konferencija održana je 15. aprila 1994. godine i na njoj su predstavnici 124 zemlje zaključili Ugovor o osnivanju Svetske trgovinske organizacije. S obzirom da je tadašnjoj SFRJ još 1993. godine bilo suspendovano članstvo u GATT sporazumu, njoj je suspendovano i učešće u Urugvajskoj rundi pregovora tako da SFRJ nije kao i ostale punopravne članice GATT-a automatski nastavila članstvo u STO. U maju mesecu 2012. godine WTO je brojala ukupno 155 članova, a Republika Srbija je i dalje u statusu posmatrača (videti: http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm)

³³ WTO organi su: Ministarska konferencija, u kojoj su zastupljene sve države članice na ministarskom nivou; Generalni savet, u kome su zastupljeni ambasadori ili šefovi delegacija država članica akreditovani u Ženevi; Sekretarijat, koji ima svojstvo pravnog lica i sedište mu je u Ženevi. Generalni savet se, između ostalog, sastaje po potrebi i kao Telo za ocenjivanje trgovinske politike, ali i kao Telo za rešavanje sporova (Apelaciono telo). O ovome videti više: Dašić, D., *Diplomatija – Ekonomska multilateralala i bilateralala*, op. cit, str. 127.

³⁴ GATT sporazum je dopunjen amandmanima i kao takav uvršten u Ugovor o osnivanju WTO. Ovaj sporazum je nastavio da bude osnovni izvor za pravila za međunarodnu trgovinu robom, ali je WTO i više od GATT-a ne samo zato što ga obuhvata, već i zato što WTO sporazumi pored trgovine robom uređuju i trgovinu uslugama i intelektualnom svojinom.

radi promovisanja međunarodne trgovine.

U odnosu na GATT sporazum WTO posvećuje više pažnje ekologiji jer se u vreme njenog osnivanja uvidelo, u velikoj meri i pod uticajem rasprava iniciranim sporom u „Slučaju tune i delfini“, da određeni aspekti trgovine nesumnjivo utiču na životnu sredinu. Svesni tog uticaja države osnivači WTO su već u prvom stavu Preambule ugovora o osnivanju Svetske trgovinske organizacije izrazile posvećenost očuvanju životne sredine, navodeći da se poboljšanje životnog standarda, kao osnovni cilj razvoja trgovine i ekonomije, može postići samo uz optimalno korišćenje prirodnih resursa jer je to uslov da bi se obezbedio održivi razvoj trgovine i ekonomije.³⁵

2.1. „Slučaj škampi i morske kornjače“ - činjenično stanje

Prva situacija koja je inicirala preispitivanje stava WTO o odnosu između slobodne trgovine i zaštite životne sredine je bio spor poznat u međunarodnom pravu kao „Slučaj škampi i morske kornjače“ iz 1998. godine. Do spora je došlo, slično kao u „Slučaju tune i delfini“, zbog jednostrane zabrane SAD na uvoz škampa iz država koje se bave njihovim komercijalnim lovom, a čiji brodovi nisu posedovali odgovarajuću opremu koja bi onemogućila slučajno stradanje morskih kornjača u tom procesu. Naime, škampi se obično love u priobalnom području a tu, takođe, često borave i morske kornjače zbog procesa reprodukcije. Za lov škampa ribari koriste mreže zakačene za zadnji deo broda, koje se razapnu duž obale i potom se vuku po dnu sakupljajući pritom sve što im se nađe na putu. Tom prilikom u mreže se, pored škampa, ulove i druge vrste uključujući i značajan broj morskih kornjača³⁶, koje su u takvom ulovu najugroženija vrsta³⁷. Morske kornjače, koje su se zadesile u mrežama za hvatanje škampa, stradaju u ovom procesu zato što ih mreže onemogućavaju da dopru do površine vode da bi udahnule vazduh, a sam proces vađenja mreža na brod traje previše dugo da bi one uspele da prežive do momenta kada bi ribari mogli da ih oslobode.³⁸ Ovaj bi se problem, međutim, mogao rešiti savremenijim tehnikama

³⁵ Ugovor o osnivanju WTO dostupan je na: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto.pdf.

³⁶ Prilikom lova škampa bez ove opreme godišnje, kao slučajni ulov, strada i do 125.000 kornjača. O ovome videti više: Kibel, P., *Justice for the Sea Turtle: Marine Conservation and the Court of International Trade*, u, *UCLA Journal of Environmental Law & Policy* Vol. 15, 1996, str. 61.

³⁷ Sve vrste morskih kornjača (sa izuzetkom jedne vrste australijskih morskih kornjača) smatraju se ugroženim vrstama prema listi Međunarodne unije za očuvanje prirode (*International Union for Conservation of Nature*) i nalaze se na tzv. crvenoj listi te Unije (*IUCN Red List*, dostupno na: http://www.iucnredlist.org/about/red-list-overview#redlist_authorities).

³⁸ O ovome videti više: Brotmann, M., *The Clash between the WTO and the ESA: Drowning a Turtle to Eat a Shrimp*, op. cit, str. 343-344.

lova, u ovom slučaju uz upotrebu posebnih metalnih rešetki sa poklopcem koje se instaliraju unutar mreže i koje usmeravaju škampe prema zadnjem delu mreže, dok istovremeno omogućavaju morskim kornjačama i drugim većim, slučajno ulovljenim vrstama da se izvuku iz mreže i oslobode se³⁹.

2.2. „Slučaj škampi i morske kornjače“ - odluke Panela i Apelacionog tela

SAD su, slično kao i u „Slučaju tune i delfini“ jednostrano zabranile uvoz škampa iz država čiji brodovi nisu posedovali opremu koja bi onemogućila slučajno stradanje morskih kornjača. Pravni osnov za njeno donošenje je bio federalni Zakon o zaštiti ugroženih vrsta iz 1973. godine⁴⁰, kao i član 609. Zakona br. 101-102 iz 1989. godine.⁴¹ Stavom (a) člana 609. je bilo predviđeno da će SAD inicirati pregovore za zaključenje bilateralnih i multilateralnih međunarodnih ugovora sa državama koje se bave komercijalnim ribolovom prilikom koga dolazi do slučajnog ulova i stradanja morskih kornjača, dok je njegovim stavom (b) predviđeno ograničenje uvoza škampa iz država koje se bave njihovim komercijalnim lovom, ali koje ne preduzimaju mere za zaštitu morskih kornjača od slučajnog stradanja u toku toga. U međuvremenu, 1991. godine, SAD su izdale Vodič na osnovu koga su zainteresovane države mogle utvrditi da li je njihov program za zaštitu morskih kornjača od slučajnog ulova uporediv sa američkim⁴², jer je izričito bilo predviđeno da se navedeni člana 609. Zakona br. 101-102 primenjuje ne samo u vodama SAD, već i u širem regionu Ka-

³⁹ U pitanju je sistem poznat pod nazivom *Turtle-exclusion deviation* (TED), koji prema obavljenim istraživanjima može da umanjuje slučajno stradanje morskih kornjača tokom lova škampa i za 97 procenata. Navedeno prema: Kibel, P., *Justice for the Sea Turtle: Marine Conservation and the Court of International Trade*, op. cit, str. 61.

⁴⁰ *Federal Endangered Species Act*, dostupno na: <http://www.nmfs.noaa.gov/pr/pdfs/laws/esa.pdf>.

⁴¹ *Public Law No. 101-102, Title VI 609.* (1989.), kodifikovan je u 16 United States Code (U.S.C.) § 1537. O ovim pravilima člana 609. videti više: Sakmar, S., *Free Trade and Sea Turtles: The International and Domestic Implications of the Shrimp-Turtle Case*, u, *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy* Vol.10, No. 2, 1991, str. 349.

⁴² Prema ovom Vodiču, kompatibilni su samo oni programi zaštite morskih kornjača koji ribarima nalažu upotrebu posebnih tehnika ribolova čiji je cilj zaštita morskih kornjača (upotreba TED-a u mrežama ili upotreba manjih mreža u kojima je slučajni ulov morskih kornjača značajno manji), a alternativno kompatibilne su i drugi načini ribolova pod uslovom da smrtnost slučajno ulovljenih morskih kornjača u tom postupku ne prelazi američki standard. O ovome videti više: Sakmar, S., op. cit, str. 349-350.

riba i Zapadnog Atlantika.⁴³ Izmenama i dopunama ovog Vodiča iz 1993. godine bilo je predviđeno ograničenje uvoza škampa na osnovu uvoznih dozvola, koje izdaje nadležni organ SAD pod uslovom da utvrdi da država izvoznik vrši komercijalni lov škampa na način koji obezbeđuje sigurnost za morske kornjače (upotreba TED-a kao što je to predviđeno za američke borode i ribare), a alternativno pod uslovom da u tom lovu broj slučajno stradalih moskih kornjača ne prelazi standard predviđen za SAD. Ovaj je vodič ponovo menjan i dopunjavao 1996. godine, kada je sistem uvoznih dozvola proširen na sve države čiji se brodovi i ribari bave lovom škampa u vodama u kojima postoji mogućnost slučajnog ulova i stradanja morskih kornjača.⁴⁴

Na osnovu napred navedenih akata zabrana uvoza škampa bila je naložena protiv Indije, Malezije, Tajlanda i Pakistana. Nezadovoljne ovom merom navedene države su je osporile pred WTO mehaizmom za rešavanje sporova⁴⁵, navodeći u svom zahtevu da su njom prekršena, između ostalog, pravila članova XIII i XI GATT sporazuma,⁴⁶ odnosno da nije bilo osnova za odstupanje od tih pravila na osnovu člana XX tog sporazuma.⁴⁷

Ovaj slučaj je veoma sličan „Slučaju tune i delfini“ ne samo po tome što se u njemu osporavala jednostrano uvedena zabrana uvoza od strane države članice WTO protiv drugih država članica, već i po tome što je zahtev za pokretanje spora počivao na gotovo identičnom pravnom osnovu, odnosno zbog kršenja istih odredbi GATT sporazuma kao i u tom predmetu. Iako se nije moglo unapred znati da li će odluka Panela biti ista kao i odluka u „Slučaju tune i delfini“ ili ne⁴⁸, Panel WTO je,

⁴³ U pitanju su bile sledeće zemlje na koje se, prema odredbama Vodiča primenjivalo ograničenje člana 609. Zakona 101-102: Meksiko, Belize, Gvatemala, Honduras, Nikaragva, Kosta Rika, Panama, Kolumbija, Venecuela, Trinidad i Tobago.

⁴⁴ O pravnom osnovu uvođenja jednostrane zabrane u ovom slučaju videti više: Stewart, T., Burr, M., *Trade and Domestic Protection of Endangered Species: Peaceful Coexistence or Continued Conflict: The Shrimp-Turtle Dispute and the World Trade Organization*, u, William & Mary Environmental Law and Policy Review Vol. 23, Issue 1, 1998, str. 112-124; Izveštaj Panela WTO, *infra* note 49.

⁴⁵ Jedna od značajnijih novina u odnosu na GATT sporazum, koja je dogovorena na Urugvajskoj rundi i obuhvaćena osnivačkim ugovorom WTO, odnosila se na mehanizam WTO za rešavanje sporova. Najvažnija izmena je bila u vezi sa postupkom usvajanja izveštaja Panela jer je sada predviđeno da se on neće usvojiti jedino ako sve države članice WTO konsenzusom glasaju protiv (na osnovu negativnog konsenzusa), što je suprotno ranijim pravilima po kojima se taj izveštaj ne bi usvojio ako bi bilo koja država glasala protiv, uključujući i državu koja je izgubila u sporu. Na ovaj način je značajno osnažen WTO mehanizam za rešavanje sporova, a uvođenjem vremenskih ograničenja za trajanje postupka (postupak može trajati najviše godinu dana i tri meseca ako se nezadovoljna strana žalila Apelacionom telu, odnosno najviše godinu dana ako se nije žalila) bitno je poboljšana njegova efikasnost. O WTO mehanizmu rešavanja sporova videti više: http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/disp1_e.htm

⁴⁶ *Supra* note 25. i 26.

⁴⁷ O članu XX GATT-a bilo je više reči u okviru izlaganja o „Slučaju tune i delfini“ u ovom radu.

⁴⁸ Ovo stoga što odluke Panela nemaju snagu precedenta.

očekivano, postupio u korist slobodne trgovine utvrdivši da je jednostrana zabrana SAD za uvoz škampa nedopuštena. U obrazloženju odluke Panel je, između ostalog, istakao da je ta zabrana suprotna članovima XIII i XI GATT sporazuma, pri čemu se nisu stekli uslovi predviđeni u članu XX pod kojima bi odstupanje od tih pravila GATT-a bilo dopušteno.⁴⁹

Međutim, u ovom predmetu Panel je pokazao više sluha za potrebe zaštite životne sredine nego u „Slučaju tune i delfini“, što potvrđuje činjenica da je prihvatio da u postupku učestvuju i nevladine organizacije koje se bave tom oblašću, koje su u svojstvu *amicus*-a dale svoje mišljenje o predmetu spora.⁵⁰ Šta više, Panel je u izveštaju izričito naveo i da nije bio ovlašćen da razmatra opravdanost preduzimanja mera za zaštitu morskih kornjača koje promovišu SAD, ali da ne može biti sporno da postoji potreba očuvanja i zaštite morskih kornjača sprečavanjem njihovog slučajnog ulova tokom lova škampa, te da se ta zaštita može realizovati posebnim tehnikama lova koje podrazumevaju specijalno opremljene mreže.⁵¹

Ono što „Slučaj škampi i kornjače“ razlikuje od „Slučaja tune i delfini“ je i to što su se SAD ovaj put žalile, budući da u međuvremenu nije došlo do mirnog rešenja spora. Apelaciono telo WTO je žalbu odbilo kao neosnovanu i potvrdilo izveštaj Panela zaključivši da je zabrana uvoza škampa koju su proglasile SAD diskriminatorna i da počiva na nepredvidljivim merilima, te da je kao takva u suprotnosti sa GATT sporazumom. Međutim, u obrazloženju ove odluke Apelaciono telo je iznelo i neke stavove koji se razlikuju od onih navedenih u izveštaju Panela. Naime, ukazano je da je Panel previše široko tumačio član XX GATT-a razmatrajući ga u kontekstu celokupnog WTO ugovora, a trebalo je da primeni pravila o uskom tumačenju jer je to jedini način da se spreče zloupotrebe u njegovoj primeni. Nadalje, ukazano je da je Panel pogrešno usmerio pažnju na sadržinu preduzete mere koja se u sporu ospora-

⁴⁹ O pravilima koja predviđaju ovi članovi bilo je reči u okviru izlaganja o „Slučaju tune i delfini“. Pored toga, videti: izveštaj Panela WTO WT/DS58/R od 15. maja 1998. godine, dostupno na: [http://www.worldtradelaw.net/reports/wtopanel/us-shrimp\(panel\).pdf](http://www.worldtradelaw.net/reports/wtopanel/us-shrimp(panel).pdf).

⁵⁰ Međutim, iako je prihvatio učešće ovih organizacija, Panel njihovo mišljenje nije uvažio. Apelaciono telo se, međutim, u svojoj odluci kojom je rešavalo po žalbi SAD na odluku Panela, odredilo i prema učešću nevladinih organizacija u postupku pred Panelom i zaključilo da prihvatanje njihovog mišljenja ne bi bilo u skladu sa pravilima koja regulišu pitanje rešavanja sporova u okviru WTO. O ovome videti više: Sakmar, S., *Free Trade and Sea Turtles: The International and Domestic Implications of the Shrimp-Turtle Cas*, op. cit, str. 365-366; Stewart, T., Burr, M., *Trade and Domestic Protective of Endangered Species: Peaceful Coexistence or Continued Conflict? The Shrimp-Turtle Dispute and the World Trade Organization*, u, 23 William & Mary Environmental Law and Policy Review, 109, 1998. godine, str. 153 i 157.

⁵¹ Videti zaključna razmatranja u izveštaju Panela (*supra* note 49), str. 295.

va⁵², umesto da se, u skladu sa uvodnom rečenicom člana XX GATT-a, usredsredio na način na koji je ta mera primenjena a posebno na to da li primena člana 609. Zakona 101-102 predstavlja proizvoljnu i nepravednu diskriminaciju između država u kojima preovlađuju slični uslovi. Prema nalazu Apelacionog tela obe ove greške posledica su treće i najozbiljnije, a to je da se Panel upustio u raspravu o opravdanosti, odnosno dopuštenosti preduzimanja mere zabrane uvoza škampa sa stanovišta pravila WTO, pre nego što je utvrdio da li su ispunjeni uslovi za donošenje takve zabrane na osnovu izuzetaka predviđenih članom XX GATT-a, što je prethodno pitanje koje je prvo moralo biti rešeno.⁵³

Na osnovu ovakvog rasuđivanja nadležnih tela WTO mogu se izvući neki zaključci o tome šta se može očekivati u budućnosti od Svetske trgovinske organizacije kada se pod njenim okriljem bude razmatralo pitanje odnosa između slobodne trgovine i zaštite životne sredine. Ono što uliva nadu u pozitivne promene bez sumnje je činjenica da je sada sasvim jasno da mere za zaštitu životne sredine i pravila WTO nisu u odnosu međusobne isključivosti, kao i činjenica da više nije sporno da određene države članice WTO mogu donositi mere sa eksteritorijalnim dejstvom ako je to u funkciji zaštite životne sredine. Međutim, iako su se otvorila vrata za primenu takvih mera, istovremeno su postavljeni i vrlo strogi zahtevi koje treba ispuniti da bi one bile dopuštene, među kojima je na prvom mestu zahtev da te mere ne predstavlj-

⁵² U obrazloženju svoje odluke Apelaciono telo je navelo da nije problem u tome što se Panel usredsredio na sadržinu preduzetih mera jer je to, takođe, trebalo uraditi, ali je pogrešno bilo to što se ovo pitanje pitanje razmatralo u svetlu celokupnog WTO sporazuma, dakle primenom širokog tumačenja, umesto da je primenjena tehnika uskog tumačenja i da je sadržina preduzete mere koja se u sporu osporava razmatrana isključivo u odnosu na izuzetke predviđene članom XX GATT-a.

⁵³ Odbacivši tako izveštaj Panela, Apelaciono telo je odlučilo u sporu na način na koji je naveo da bi to trebalo učiniti. Drugim rečima, Apelaciono telo je prvo razmotrilo da li su se stekli uslovi za primenu člana XX GATT-a, odnosno za preduzimanje mera koje bi bile suprotne tom sporazumu i, suprotno izveštaju Panela, našao je da su ti uslovi ispunjeni. Potom je našao da je jednostrana zabrana uvoza škampa koju su proglasile SAD nedopuštena jer je suprotna pravilima čl. XI i XIII GATT-a. Naime, ocenjeno je da je ova zabrana, kojom se primoravaju druge države da u cilju zaštite morskih kornjača primenjuju identične mere koje su propisale SAD, nezavisno od toga da li su okolnosti u tim državama iste ili različite od onih u SAD, nedopustiva zato što predstavlja nepravednu diskriminaciju tih država. Videti odluku Apelacionog tela WTO WT/DS58/AB/RW od 22. oktobra 2001. godine, dostupno na: [http://www.worldtradelaw.net/reports/wtoab/us-shrimp\(ab\)\(21.5\).pdf](http://www.worldtradelaw.net/reports/wtoab/us-shrimp(ab)(21.5).pdf). Takođe: Neuling, B., *The Shrimp-Turtle Case: Implications for Article XX of GATT and the Trade and Environment Debate*, u, Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review Vol.22 (1), 1999, str.34-42; Stewart, T., Burr, M., *Trade and Domestic Protective of Endangered Species: Peaceful Coexistence or Continued Conflict? The Shrimp-Turtle Dispute and the World Trade Organization*, op. cit, str.158-167.

jaju proizvoljnu i nepravednu diskriminaciju prema državama članicama WTO.⁵⁴

3. Zaključak

Svetska trgovina, koja počiva na politici slobodne trgovine, na različite načine utiče na brojne aspekte života, uključujući i na životnu sredinu. To pitanje, međutim, dugo vremena nije bilo predmet razmatranja u okviru GATT sporazuma, što se promenilo pod uticajem spora u slučaju „Tune i delfini“, koji je nužno zahtevao da se nadležni organi GATT-a o tome izjasne. Njihova je odluka bila da prednost treba dati slobodnoj trgovini u odnosu na zaštitu životne sredine, a istu odluku su doneli i nadležni organi WTO kada se pred njima postavio gotovo identičan zahtev u slučaju „Škampi i morske kornjače“.

Činjenica da je u ovim slučajevima zaštita pružena slobodnoj trgovini izazvala je ogromno nezadovoljstvo svetske javnosti i pokreta za zaštitu životne sredine. To je, neminovno, nametalo i pitanje da li su tela koja funkcionišu u okviru GATT-a i WTO, kao deo sistema organizovanog sa ciljem da promoviše i štiti međunarodnu trgovinu na politici slobodne trgovine, prava adresa koja treba da rešava globalna ekološka pitanja⁵⁵. U tim okolnostima pokret za zaštitu životne sredine je intenzivirao svoje aktivnosti pa je ovaj, na prvi pogled, poraz pokreta za zaštitu životne sredine, ustvari imao i pozitivan efekat jer je pružio snažan podstrek borbi za zaštitu životne sredine.⁵⁶

⁵⁴ O ovome videti više: Sakmar, S., *Free Trade and Sea Turtles: The International and Domestic Implications of the Shrimp-Turtle Cas*, op. cit, str.382-384. Međutim, da su ovi zahtevi još uvek nedostižni potvrđuje i činjenica da su Panel i Apelaciono telo WTO u svojim poslednjim odlukama iz 2011. i 2012. godine, donetim u najnovijem sporu između Meksika i SAD iniciranog zahtevom Meksika da se preispita jednostrano ograničenje uvoza tuna iz Meksika u SAD (zahtev je podnet 2008. godine) zbog nepoštovanja dogovorenih postupaka za zaštitu delfina, ponovo odlučili da su takve mere suprotne pravilima WTO. Odlukom Panela WTO iz septembra meseca 2011. godine utvrđeno je da su mere koje su preduzele SAD diskriminatorne i kao takve u suprotnosti sa WTO ugovorom, a ovu odluku potvrdilo je i Apelaciono telo WTO maja meseca 2012. godine. O ovome videti više u rezimeu odluka Panela i Apelacionog tela WTO, dostupno na: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds381_e.htm#bkmk381abr

⁵⁵ Za razliku od WTO, koja je nadležna za globalna pitanja međunarodne trgovine, za regulisanje globalnih pitanja o zaštiti životne sredine nije postojalo odgovarajuće međunarodno telo.

⁵⁶ Ovaj pokret je uticao i na Svetsku trgovinsku organizaciju u okviru koje je odmah po okončanju spora u „Slučaju tune i delfini“, 14. aprila 1994. godine osnovan Komitet za trgovinu i životnu sredinu (*Committee on Trade and Environment*), čiji je osnovni zadatak bio da se odredi prema odnosu trgovine i mera za zaštitu životne sredine a sve to u cilju promovisanja održivog razvoja. Komitet je, pored toga, trebalo da sačini i odgovarajuće preporuke o potrebnim promenama pravila po kojima funkcionišu globalni trgovinski sistem, ali tako da te mere budu usklađene sa otvorenom, nediskriminatornom prirodom tog sistema. O ovome videti više:http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/wrk_committee_e.htm

Naime, postalo je jasno da se ova borba ne može voditi samo u okviru Svetske trgovinske organizacije, već da se ona mora usmeriti i na druge institucije i međunarodne forume. U tom cilju započeti su brojni pregovori o donošenju akcionih programa i zaključenju međunarodnih konvencija, kao instrumenata koji obavezuju države potpisnice na preduzimanje odgovarajućih mera za zaštitu životne sredine. Da je to bio dobar put potvrđuje činjenica da su se ove aktivnosti u praksi pokazale kao veoma delotvorne, a danas je uobičajeno da se pitanja očuvanja i zaštite životne sredine rešavaju međunarodnim ugovorima, bilateralnim i multilateralim. Mnogi od tih ugovora sadrže i odredbe koje se odnose na međunarodnu trgovinu⁵⁷, pri čemu to ne mora uvek biti u skladu sa pravilima WTO. Zbog toga su i dalje mogući sukobi između njihovih pravila, ali i sukobi nadležnosti za rešavanje sporova koji imaju za predmet odnos između slobodne trgovine i zaštite životne sredine.

Da bi se ovi sukobi sveli na najmanju moguću meru, trebalo bi težiti tome da se na globalnom planu postigne dogovor o minimumu harmonizacije standarda zaštite životne sredine, jer ti standardi nisu univerzalni već zavise od konkretnih okolnosti određenih podneblja. Tako bi se došlo do univerzalnih principa zaštite životne sredine, koji bi trebalo da se štite različitim trgovinskim merama, ali se ne sme izgubiti iz vida da će njihovo uspešno funkcionisanje u krajnjem slučaju zavisiti od toga da li su te mere u skladu sa pravilima međunarodne trgovine koju promoviše i štiti WTO.

Imajući u vidu činjenicu da je u preambuli osnivačkog ugovora WTO izražena posvećenost očuvanju životne sredine kao uslova za obezbeđenje održivog razvoja, te da je članom XX GATT-a kao sastavnog dela WTO sporazuma predviđena mogućnost preduzimanja određenih mera ako su one u funkciji očuvanja i zaštite životne sredine, onda je jasno da su takve mere, u načelu, dopuštene. Upravo ovaj stav zauzelo je i Apelaciono telo WTO rešavajući o sporu u „Slučaju škampi i morske kornjače“, što se može shvatiti kao rezultat novog sagledavanja položaja WTO u sistemu međunarodnog javnog prava, koji se više ne tumači kao izolovan sistem, već kao deo koherentnog sistema međunarodnog javnog prava koji, pored trgovine obuhvata i druge oblasti, uključujući i zaštitu životne sredine.⁵⁸

⁵⁷ Danas ima više od 200 takvih ugovora, od kojih bar 30 sadrži odredbe kojima se uređuju pitanja iz oblasti međunarodne trgovine. Videti: Brack, D., Gray, K., *Multilateral Environmental Agreements and the WTO*, Report September 2003, str. 5. dostupno na: <http://www.worldtradelaw.net/articles/graymeawto.pdf>.

⁵⁸ O ovome videti više: Alzamora, C., *The Question of Non-Trade Issues in the WTO from a Developing Country Perspective*, u, Georgia Law LLM Theses and Esseys, 2004, str. 19-20.

FREE TRADE AND ENVIRONMENTAL PROTECTION: A CONFLICT THAT CAN(NOT) BE SOLVED?

Policy of free trade, on which international trade is based, can negatively affect the environment because an uncontrolled economic growth is often followed by pollution of environment and exhaustion of natural resources. This policy is promoted and protected by the World Trade Organization, which has given priority to free trade in a number of cases in which it expressed its opinion about the relationship between free trade and environment protection. Such treatment has provoked, and is still provoking dissatisfaction not only on the part of the movements for environmental protection, which over the last two decades continuously perform activities at national and international level in order to call attention to the dramatic conflict between free trade and environmental protection, but also within the wider international community. Under the influence of their activities and pressures today it has become clear that this conflict must be resolved in a manner that would allow development of both free trade and environmental protection, which are not mutually exclusive, because both are necessary for survival and development of mankind. This question is discussed in this paper mainly through the analysis of the opinions of GATT and World Trade Organization in two disputes that have attracted particular attention of the international community, which are known as "Tuna-dolphin case" and "Shrimp-sea turtles case", the paper's conclusion provides a suggestion as to the principles that could be used in finding the solution for a conflict between free trade and environmental protection.

Key words: free trade, international trade, environmental protection, General Agreement on Tariffs and Trade, World Trade Organisation.