

проф. д-р Катерина Тошевска-Трпчевска¹
асс. м-р Лубен Коцев²
Александар Паришев³

ПОДОБРУВАЊЕ НА ЕФИКАСНОСТА НА МЕХАНИЗМОТ ЗА РЕШАВАЊЕ ТРГОВСКИ СПОРОВИ НА СВЕТСКАТА ТРГОВСКА ОРГАНИЗАЦИЈА

УДК: 341.6:[339.54:061.1(100)СТО
341.9:[339.54:061.1(100)СТО
1.04 Стручна статија

Резиме

Предметот на анализа на овој труд е соизледување на ефикасноста на Механизмот за решавање трговски спорови што функционира во рамките на Светската трговска организација (во понатамошниот текст СТО). Анализата на ефикасноста на механизмот започнува со објаснување на процедуралните подобрувања што се постигнати со основањето на СТО и Договорот за правилата и постапкиите за решавање на трговските спорови.⁴ Во трудот авторите обработуваат еден од најкомплексните спорови во историјата на СТО, а тоа е спорот за забраната за увоз на хормонски претирано говедско месо во Европската Унија. Преку укажување на главните недоследности, како што се непримена на донесените одлуки на Телото за решавање на спорови и одлуките на Апелациониот орган, како и отсуството на јасни и прецизни решенија, авторите на овој труд ги анализираат слабостите на Механизмот. Преку анализата на слабостите, авторите нудат соодветни решенија за надминување на недоследностите.

Клучни зборови: Светска трговска организација, Механизам за решавање трговски спорови, забрана за увоз, хормонски претирано говедско месо, репозитивни мерки.

¹ Вонредна професорка на Економски факултет – Скопје, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје.

² Асистент – докторанд на Економски факултет – Скопје, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје.

³ Демонстратор на Економски факултет – Скопје, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје.

⁴ Изворно: Understanding on rules and procedures governing the settlement of disputes, Annex 2 of the WTO Agreement, 1995.

Вовед

Водењето на различни политики на државите во однос на меѓународната трговија со земјоделски производи, односно од една страна обидот да се подобри извозот и пласманот на месо преку намалување на трошоците за одгледување на добитокот, и од друга страна обидот за пружање на поголема заштита на здравјето на луѓето, довело до настанување на еден од најпознатите спорови во историјата на мултилатералниот трговски систем.

Соединетите Американски Држави (во понатамошниот текст САД) и Европската Унија (во понатамошниот текст ЕУ) се вклучени во долгогодишен трговски спор кој произлегува од забраната на ЕУ за увоз на говедското месо третирано со хормони. Покрај долгорочните преговори, постапки и одлуки за решавање на спорот во СТО, постои континуирано несогласување помеѓу САД и ЕУ за голем број правни и процедурални прашања, како и за научни докази и консензус во врска со безбедноста на хормонски третираното месо. Денес, Европската Унија и понатаму го забранува увозот на вакво месо и ја ограничува количината на увозот на висококвалитетно говедско месо со сертификат што потврдува дека е произведено без хормони.⁵

Предмет на разработка на овој труд се утврдените слабости во функционирањето и неефикасноста на Механизмот за решавање на трговските спорови преку анализа на спорот за говедско месо третирано со хормони. Во трудот најпрво ќе се обработи начинот на кој се решавале споровите согласно Општата спогодба за царини и трговија од 1947 година [General Agreement on Tariffs and Trade, во понатамошниот текст ГАТТ – 1947], а потоа ќе биде анализиран новиот Механизам за решавање спорови на Светската трговска организација, за кој може да се каже дека е наследник на стариот механизам, но со одредени подобрувања. Централно место во овој труд ќе биде дадено на објаснувањето на комплексните аспекти што настанале во текот на спорот за забрана на увозот на хормонски третираното говедско. На крајот од текстот на трудот, ќе се обидеме да дадеме одредени видувања за можностите за подобрување на механизмот и неговата ефикасност.

1. Решавање спорови според Општата спогодба за царини и трговија – ГАТТ од 1947 година

Во меѓународното право постојат два пристапа во однос на примената на донесените меѓународни спогодби во одделните национални законодавства.

⁵ R. Johnson, *The U.S.-EU Beef Hormone Dispute* (Washington, Congressional Research Service, 2015) p. 1, available at: <https://fas.org/sgp/crs/row/R40449.pdf>

Според првиот т.н. монистички пристап, меѓународните акти стануваат дел од националните законодавства со самото потпишување односно ратификација и не е потребен дополнителен чекор за нивно транспонирање во домашниот правен систем. Според монистичкиот систем меѓународните спогодби не може да се менуваат со закон од страна на државите потписнички, па следствено на тоа добиваат посилно правно дејство од законите, односно тие се супериорни во однос на домашното право и државите се должни во целост да ги почитуваат.⁶

Вториот или таканаречен дуалистички пристап, прави дистинкција помеѓу домашни и меѓународни акти. Самиот чин на ратификација на меѓународен акт не е доволен за негова примена на територијата на една држава, туку е потребно носење на закон од законодавното тело за успешно транспонирање во националниот систем. Според овој пристап, и покрај тоа што државата прифатила одредени меѓународни обврски и правила за регулирање на определена област, нејзините субјекти не се должни да ги почитуваат доколку тие не се инкорпорирани во домашното право.⁷ Притоа, домашното законодавство може да даде свое толкување на погоре споменатите конвенции, спогодби и сл.

Поради ова постои можност за различно толкување на обврските што произлегуваат од меѓународните инструменти, па така настануваат спорови меѓу државите членки. ГАТТ од 1947 година ја предвидела можната појава на овие недоразбирања и за нивното решавање бил усвоен методот на дипломатски консултации. Во рамките на спогодбата бил дефиниран членот XXIII што претставувал општа одредба што повикувала на „благодонеклонето одлучување“ и консултации во врска со сè што подразбира примена на Спогодбата.⁸ Членот создал посебен механизам за да се избегне „ништовност и неприменливост“ на бенефитите, односно, предностите кои за државите членки произлегуваат од оваа спогодба. Така, до ништовност и намалување на предност, односно бенефит за земја членка која произлегува од ГАТТ – 1947 може да дојде доколку:

1. конкретна договорна страна не успее да ги исполни обврските преземени со ГАТТ;
2. една договорна страна примени определена мерка против друга договорна страна, независно дали таква мерка е во спротивност со ГАТТ;
3. се случи каква било друга „ситуација“ што е проблематична.⁹

⁶ С. Шкарик и Г. Сиљановска-Давкова, *Уставно Право*, 2 издание (Скопје, Култура, 2009), стр.552.

⁷ З. Јолевски, *Светскиот правски систем* (Скопје, Матица, 2006) стр.257.

⁸ М. Мацушита et al., *Светска правска организација – право, практика и политика*, (Скопје, Просветно дело, 2009) стр. 105.

⁹ Ibid.

На почетокот на функционирањето на ГАТТ од 1947 несогласувањата меѓу државите се решавале преку дипломатски преговори, што претставувало единственото средство за решавање спорови. Подоцна биле формирани таканаречени работни групи што требало да спроведуваат истраги и да формулираат препораки. Тие биле составени од претставници од разни земји членки што работеле под инструкции на сопствените влади. Во 1955 год. договорните страни на ГАТТ започнале да ги доверуваат споровите за решавање на т.н. панели составени од неутрални експерти. Иако извештаите на овие панели не биле правно обврзувачки, сепак државите договорнички на ГАТТ ги земале предвид. Тие се применувале сè почесто и се покажале како успешни. Така се јавила потребата од нивно формализирање. Во таа насока се развила серија на спогодби и меморандуми за решавање споровите како додаток на членот XXIII. Панелите почнале да се трансформираат во квази-судски институции со строго дефинирани правила. Странките почнале сè почесто да се повикуваат на членот XXIII за да ги заштитат своите права според ГАТТ. Одлуките на панелите почнале да се почитуваат, а државите сè почесто да ги спроведуваат.¹⁰

Но и покрај целиот овој успех на панел-системот на ГАТТ од 1947, тој имал повеќе недостатоци што се одразувале на неговата ефикасност. Такви недостатоци биле можноста за одложување на формирањето на панелите, одолговлекување на работата на панелот, одложувања на спроведувањето на одлуките и сл. Процедурите за решавање на споровите во стариот ГАТТ немале дефинирани временски рокови, донесувањето на одлуките можело лесно да биде блокирано од некоја земја и на тој начин, многу трговски спорови биле одолговлекувани и никогаш не биле завршени или спроведени.¹¹ Според проф. Кикеркова една од главните слабости на ГАТТ е тоа што немал својство на правно лице и следствено на тоа не поседувал механизам со кој ќе ги примора државите да ги почитуваат нејзините одредби. Па така дури и антидампиншките спорови се воделе по неколку децении без успешна завршница, а во ситуации кога биле носени одлуки, истите не биле почитувани и спроведувани од страна на државите.¹² Сите овие согледани недостатоци со основањето на Светската трговска организација биле вклучени во новите преговори и бил направен обид да се изнајдат решенија во новиот Механизам за решавање на трговски спорови.

¹⁰ Ibid, стр. 107.

¹¹ К. Тошевска, 'Решавање трговски спорови во рамките на СТО – некои примери од надворешнотрговската размена на Европската Унија', во *Годишник на Економскиот факултет* – Скопје, (Скопје, Економски факултет, 2006) стр.515, на стр. 515.

¹² За повеќе види: И. Кикеркова, *Надворешна трговија*, (Скопје, Економски факултет, 2008) стр. 116.

2. Механизам за решавање на трговски спорови на Светската трговска организација

Механизмот за решавање на трговски спорови на СТО, кој стапил на сила на 1 јануари 1995 година, е една од најзначајните придобивки од Уругвајската рунда на преговори. Механизмот според начинот на функционирање многу наликува на меѓународен трговски суд. Тоа е така, бидејќи во овој систем постојат задолжителни правила врз основа на кои се носат одлуки, одлуките се задолжителни за страните во спорот и доколку страните не ги спроведат, можни се санкции. Од политичка гледна точка, целта на новиот систем била да понуди фер и еднакви можности за сите членки.¹³ Послабите или понеразвиените држави можат да започнат спор против развиените, односно државите со силни позиции и обратно. На тој начин, двете страни добиваат еднаков третман без разлика на нивната политичка и економска моќ. Со други зборови, основната цел кон која бил насочен новиот Механизам за решавање на трговски спорови на СТО требало да биде неутрализирање на моќната политика создадена со системот на ГАТТ од 1947 година.

Овој механизам бил изграден врз основа на претходниот режим на ГАТТ од 1947 година. Документот со кој Механизмот бил воспоставен е Договор за правилата и постапките за решавање спорови, кој е усвоен на Уругвајската рунда.¹⁴ Овој документ е клучен инструмент што ги дефинира правилата и процедурите за решавање на споровите што произлегуваат од одредбите содржани во сите спогодби донесени под закрилата на Светската трговска организација: ГАТТ, ГАТС и ТРИПС.¹⁵ Покрај основните одредби предвидени во Договорот за правилата и постапките за решавање на спорови, постојат и специјални, односно дополнителни правила и процедури, што имаат приоритет при решавањето на одредени спорови.¹⁶

Исто така, формирано е Тело за решавање на спорови [Dispute Settlement Body], кое во основа е Генералниот совет на организацијата, чии задачи се: организирање на панели; усвојување на извештаите од панелите и на извештаите на Апелациониот орган [Appellate Body]; вршење надзор при спроведувањето на одлуките и препораките од државите, како и давање овластувања за суспензија на отстапки и преземање реторзивни мерки во случаите кога земјата што го загубила спорот не ги презема препораките за нејзино приспособување.¹⁷

Постапката за решавање спорови, според регулативата на СТО, подраз-

¹³ Н. Бејн и С. Вулкок, *Нова економска дипломатија – Донесување одлуки и преговарање во меѓународните економски односи*, (Скопје, Нампрес, 2007) стр.329.

¹⁴ Мацушита, *op. cit.* 4, стр. 108.

¹⁵ Јолевски, *op. cit.* 3 стр.260.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Мацушита, *op. cit.* 4, стр. 108.

бира преземање прецизни процедури со кои се решаваат барањата поднесени од која било членка на СТО во случаи кога други членки на СТО ги прекршиле правилата за слободна трговија. Целта на оваа постапка е да се избегне каква било конфронтација на билатерална основа, што би можела да резултира со преземање реторзивни (повратни) мерки за другата страна.¹⁸ Во новиот механизам постојат три начини за решавање на несогласувањата меѓу членките и тоа:

1. Водење заемни консултации – Државите на почетокот се упатени на меѓусебни консултации со цел да се реши проблемот и доколку во рок од 60 дена не постигнат заемно прифатливо решение, државата тужител¹⁹ може да побара формирање на панел. Резултатите од неуспешните консултации, се доставуваат до Телото за решавање на спорови;
2. Услуги на добра волја, помирување и посредување – Овие услуги се можни во текот на целиот процес;
3. Основање панел што треба да донесе решение на спорот – Панелот треба да биде формиран од 3 до 5 експерти, номинирани од конкретен список или од страна на Секретаријатот. Државите членки можат повремено да побараат да бидат додадени нови квалификувани експерти во споменатиот список. Панелистите треба да бидат квалификувани владини или невладини лица.²⁰

Постапката за покренување трговски спор започнува со тоа што барањето за решавање на спор преку консултации треба да биде поднесено од определена земја членка. Од барањето треба да произлегува дека дошло до намалување или губење на погодностите на државата која тужи заради активности преземени од тужената држава, при што, како активности кои предизвикуваат намалување или губење на погодностите може да се појават следниве: прекршување на одредбите од договорите, примена на мерка која иако не е во спротивност со одредбите од договорите, сепак довела до намалување или губење на погодностите на државата која тужи, и која било друга ситуација што довела до намалување или губење на погодностите.²¹

¹⁸ Б. Секуловска-Габер, *Меѓународни организации и институции*, (Скопје, Економски факултет, 2003) стр.113.

¹⁹ Иако според одредбите на Договорот за правилата и постапките за решавање на спорите постапката за решавање на спорови не се започнува со тужба и се разликува од конвенционалниот начин на водење парница, сепак страните се заведуваат како Тужител и Тужен.

²⁰ M. Trebilcock and R. Howse, *The Regulation of International Trade*, (Oxon and New York, Routledge, 2005) p. 124.

²¹ B. Hoekman and M. Kostecki, *The Political Economy of the World Trading System, The WTO and Beyond*, (New York, Oxford University Press, 2009) pp. 87–88.

Како најзначајна новина кај Механизмот за решавање спорови, се смета пропишувањето на рокови кои мора да се почитуваат и тоа при: решавањето на спорите, усвојувањето на извештаите и препораките на панелот и усвојувањето на извештаите и одлуките на Апелациониот орган.²² При појава на спор меѓу државите членки, во денешни услови, според Договорот за правилата и постапките за решавање на спорови, треба да се почитуваат роковите прикажани во табела 1.

Новина во Механизам за решавање спорови, покрај Телото за решавање спорови, е и постоењето на Апелациониот орган. Кај него страните можат да ги обжалат одлуките на панелот, доколку сметаат дека тие се неправилни. Апелациониот орган, по разгледувањето на сите околности на спорот, го објавува својот извештај што содржи конечни одлуки и што страните треба да ги применат без одложување. Како слабост на Механизмот во овој дел од спорот е непостоењето на орган што би ги присилил или казнил страните што одбиваат да ги спроведат одлуките.

Табела бр. 1 Рокови за решавање трговски спорови во СТО

60 дена	Консултации, посредување и сл.
45 дена	Основање панел и именување панелисти
6 месеци	Доставување извештај од панелот
3 недели	Дистрибуција на извештајот до сите членки на СТО
60 дена	Усвојување на Извештајот од Телото за решавање на спорови
Вкупно = 1 година	Без жалба до Апелациониот орган
60–90 дена	Доставување извештај од Апелациониот орган
30 дена	Усвојување на Извештајот на Апелациониот орган од Телото за решавање спорови
Вкупно = 1 година и 3 месеци	Доколку има жалба

Извор: WTO, *Trading into the Future*, Geneva, 1997, p. 32

Накратко, можеме да заклучиме дека стариот систем за решавање на спорови во ГАТТ од 1947, се разликува од новиот механизам за решавање на спорови на СТО според неколку нешта:

- Основната разлика е тоа што со новиот механизам не може да се спречи формирањето на панелот или да не се прифати неговиот извештај, освен со негативен консензус. На тој начин се надминала главната слабост на

²² Јолевски, op. cit. 3, стр.261.

стариот систем на ГАТТ. Денес, постои автоматизам во спроведување на процесот на панелот без оглед на мислењата на странките во спорот, што значи дека колку и да се одолговлекува спорот, на крајот мора да се донесе и усвои определена одлука.

- Дополнително подобрување на механизмот е направено со основање на Апелациониот орган каде државите можат да ги обжалат донесените одлуки, а откако ќе биде донесена одлуката на овој орган, државите мора да постапат по неа. Па така, ако во времето на ГАТТ од 1947 решавањето на спорите траело дури и по 20 години, во СТО тоа не е случај и еден спор просечно трае до 2 години.²³

Со овие подобрувања новиот механизам постигнал поголема дисциплина и транспарентност во временското спроведување на спорите и во донесувањето на крајните одлуки, но определена доза на неизвесност сè уште постои во спроведувањето на донесените одлуки.²⁴

Во продолжение на трудот ќе биде анализиран Спорот за хормонски третирано говедско месо, каде се става на тест ефикасноста на Механизмот за решавање на спорови и неговиот недостаток на капацитет да се справи со случаите кога членките одбиваат да ги усогласат сопствените трговски политики со одредбите на СТО.

3. Краток осврт на Спорот за говедско месо третирано со хормони

САД и Европската Унија воделе различна трговска политика со цел да го подобрат земјоделството и трговијата со земјоделски производи. САД пробувале да се здобијат со конкурентска предност на пазарот преку изнаоѓање на нови начини, методи и техники применливи во земјоделството, со што би довеле до намалување на производствените трошоци. За прв пат во педесеттите години од минатиот век, бил пронајден и употребуван првиот хормон за раст на животните, диетилстилбестрол – ДЕС [diethylstilbestrol – DES]. По само неколкугодишна употреба на овој хормон во исхраната на животните, се покажало дека тој е штетен за здравјето на луѓето, односно канцероген. Но, на САД им биле потребни приближно две децении (до крајот на седумдесеттите години) за да ја забранат неговата употреба.²⁵

²³ Hoekman and Kostecki, op. cit. 16, p. 87–88.

²⁴ Тошевска, Решавање трговски спорови во рамките на СТО – некои примери од надворешнотрговската размена на Европската Унија, loc. cit. 7, стр. 516

²⁵ C. Devereaux, et al., *Case studies in US Trade negotiation vol. 2*, (Washington DC, Peterson Institute for International Economics, 2006) pp. 35–36

Едновременно, во истиот период во Италија се дошло до едно вознемирувачко сознание. Во едно училиште на неколку десетици момчиња им се развиле гради, а пак на исто толкав број девојчиња на возраст од 5 до 6 години им се појавиле првите знаци на пубертет. Дури имало и случај каде едно осумгодишно девојче било развиено како возрасна жена. По спроведеното истражување се докажало дека тие симптоми биле предизвикани од високо ниво на присуство на женскиот хормон естроген во организмот на пациентите, но не можело да се открие како дошло до тоа. Некои научници кажале дека причината за тоа би можела да биде неконтролираната исхрана со говедско месо што се служело во мензата на училиштето. Всушност, тие укажале дека учениците преку тоа месо консумирале неметаболизиран естроген, што бил резултат на неправилно поставен хормонски имплант во животното. Така на пример, ако некој сточар го поставил имплантот во вратот на животното, наместо позади увото, месото што би излегло од вратот би содржало голема количина на хормони.²⁶

Набрзо по овој немил настан било откриено дека 30.000 теглички на бебешка храна го содржеле хормонот ДЕС. Се појавило сомневање дека ова можеби се случувало затоа што сточарите во САД и понатаму го употребувале овој хормон и покрај забраната, бидејќи тој давал најефикасни резултати. Но, ова не можеле да се потврди, бидејќи во тоа време употребата на хормони била дозволена и во некои европски земји што можеле да го извезуваат споменатото месо во Италија.

Поради сите овие случувања, како и поради стравот од болеста луди крави што се појавила во Европа, свесноста за храната кај европските потрошувачи се подигнала на повисоко ниво. Европските потрошувачи почнале да внимаваат и на зголемената употреба на хормони за развој на добитокот, затоа што сметале дека е опасна по здравјето на луѓето. Овие хормони се употребувале во САД, а во повеќето од државите на Европската Унија била забранета нивната примена во одгледувањето на добитокот, но сепак во некои земји тие сè уште се применувале.

Во овој период се одвивале подготовките за формирање на Единствениот пазар меѓу државите членки на ЕУ, што покрај останатите обврски, подразбирало и усогласување на сите технички стандарди, стандарди за квалитет и сите останати стандарди меѓу државите.²⁷ По долги дискусии, во 1981 година е донесена првата Директива 81/602/ЕЕЗ на Советот,²⁸ што претставува почеток

²⁶ Ibid, p. 38.

²⁷ К. Тошевска, *Либерализација на меѓународната трговска размена помеѓу Европската Унија и Свешката трговска организација*, магистерски труд, (Скопје, Економски факултет, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, 2006) стр. 191–192.

²⁸ Директива 81/602/ЕЕЗ на Советот од 31.07.1981 година (Council Directive 81/602/EEC of 31 July 1981 concerning the prohibition of certain substances having a hormonal action and of any substances having a thyrostatic action).

на борбата на ЕУ (тогашна Европска економска заедница) против користење на хормони и трговија со хормонски третирано месо. Подоцна во 1987 год. биле донесени уште две директиви кои се однесуваат на забрана за користење на хормони при одгледување на добиток²⁹ и забрана за трговија со месо кое е третирано со хормони³⁰, коишто стапиле на сила во 1989 год. Со овие директиви Унијата забранила секаква употреба на хормони, како и увоз на животни и месо од животни третирани со хормони. Со воведувањето на овие директиви се појавиле првите бранувања на меѓународната трговска сцена, бидејќи САД претрпеле сериозни штети со тоа што го загубиле европскиот пазар за говедско месо.

3.1. Хронологија на спорот

Во 1989 година Европската Унија вовела целосна забрана за увоз на месо и производи од месо од животни третирани со шест хормони за раст, од кои три биле природни: естрадиол 17 β , прогестерон и тестостерон, а другите три биле синтетички: зеранол, тренболон и меленгестрол.³¹ Овие шест хормони биле одобрени за употреба во САД. Забраната на ЕУ значајно го намалила извозот од САД на говедско месо во Европската Унија. САД, покренале реторзивни мерки во износ од 100 % *ad valorem* царина за увозот од Европската Унија во вредност од 93 милиони долари, што биле на сила до мај 1996 год., кога САД поднеле барање за консултации во однос на стандардите за увоз поставени од ЕУ.³²

Во 1995 година со основањето на Светската трговска организација стапила на сила и Спогодбата за санитарни и фитосанитарни мерки [The Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, во понатамошниот текст СПС]. САД барале воспоставување на панел во СТО за решавање на спорот со ЕУ, при што тврделе дека забраната за увоз на хормонски третираното говедско месо не била во согласност со обврските на ЕУ кон СТО. Австралија, Канада и Нов Зеланд им се придружиле на САД во барањето. Европската комисија издала нова Директива 96/22/ЕЗ на Советот³³ со која се отповикале прет-

²⁹ Директива 88/146/ЕЕЗ на Советот од 07.3.1988 година (Council Directive 88/146/EEC of 7 March 1988 prohibiting the use in livestock farming of certain substances having a hormonal action).

³⁰ Директива 88/299/ЕЕЗ на Советот од 17.5.1988 година (Council Directive 88/299/EEC of 17 May 1988 on trade in animals treated with certain substances having a hormonal action and their meat, as referred to in Article 7 of Directive 88/146/EEC).

³¹ Johnson, op. cit. 1, p. 30

³² Request for consultations by the United States, available at: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/november/tradoc_114629.pdf.

³³ Директива 96/23/ЕЗ на Советот од 29.4.1996 година (Council Directive 96/23/EC of 29 April 1996 on measures to monitor certain substances and residues thereof in live animals and animal products)

ходните директиви, но се потврдила и продолжила забраната. Новата директива стапила на сила на 1 јули 1997 год.

Панелот за решавање на спорови во 1997 година го издал својот извештај, во кој пресудил дека забраната на ЕУ за употреба на хормони за раст на говедата е неконзистентна со обврските што произлегуваат од СПС спогодбата (поточно член 3.1, 5.1, и 5.5), со тоа што забраната не била базирана на научни истражувања или на соодветна проценка на ризик или соодветните меѓународни стандарди.³⁴ Европската Унија поднела жалба за одлуката на панелот, а воедно и иницирала серија научни истражувања за овие шест хормони.³⁵

Апелациониот орган ја потврдил одлуката на панелот, но отфрлил некои од неговите наоди.³⁶ Апелациониот орган одлучил дека Европската Унија не докажала научно дека хормоните за кои станува збор, предизвикуваат појава на рак кај потрошувачите. Органот потврдил дека државите можат да усвојат построги стандарди ако се поддржани со соодветна проценка на ризик. Било утврдено дека забраната на Европската Унија не претставува скриена бариера за меѓународната трговија. ЕУ изјавила дека ќе постапи по наодите во одлуката на СТО во најкратко можно време. Ниту една од страните не била во состојба да се договори колку и што значи „разумен временски период“ за спроведување, па така арбитрите одлучиле дека Европската Унија има рок од 15 месеци – заклучно од 13 мај 1999, за спроведување на одлуката.³⁷

Во рамките на дефинираниот разумен временски период за спроведување на одлуката, Европската Унија пристапила кон дополнителни испитувања и спроведување научни студии за утврдување на штетноста на хормоните. Иако резултатите од студиите и истражувањата не покажувале штетност од примена на забранетите хормони, Европската Унија не ја укинала забраната за увоз на хормонски третирано говедско месо. Како одговор на ова, САД и Канада побарале дозвола од СТО да покренат реторзивни царини кон Европската Унија. Телото за решавање трговски спорови донело одлука за зголемување на царините од САД во износ од 116,8 милиони долари и 11,3 милиони долари за Канада.³⁸ Канцеларијата на трговскиот претставник на САД (United States Trade Representative – USTR) ја објавила својата одлука за наметнување 100 % ad

and repealing Directives 85/358/EEC and 86/469/EEC and Decisions 89/187/EEC and 91/664/EEC).

³⁴ Panel Report, EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), Complaint by the United States, WT/DS26/R/USA, adopted 13 February 1998, available at: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/november/tradoc_114640.pdf

³⁵ Johnson, op. cit. 1, p. 30.

³⁶ Appellate Body Report, EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, adopted 13 February 1998, DSR 1998:I, available at: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/november/tradoc_114638.pdf

³⁷ Johnson, op. cit. 1, p. 31.

³⁸ Ibid.

valorem стапка на царина за листа на специфични производи од одредени земји членки на ЕУ. Таа листа вклучувала говедско месо, свинско месо, црн дроб од гуска, сирење, тартуфи, кромид, моркови, конзервирани домати, колбаси, супи, предиво, сенф, сок, цикорија, тост леб, чоколадо, џемови, лепак, и волнена маст и била насочена кон производи од Франција, Германија, Италија и Данска, но не и кон Обединетото Кралство.³⁹

Во мај 2000 година, Европската Унија го издала своето второ испитување и мислење што било базирано на студии од Научниот комитет за ветеринарни мерки поврзани со јавното здравје за потенцијалните ризици врз здравјето на луѓето поврзани со консумирањето месо третирано со хормони. Испитувањето дошло до заклучок дека новите информации не обезбедиле убедливи податоци и аргументи со кои би се појавила потреба за ревизија на претходните заклучоци. Всушност резултатите од новото испитување не се разликувале од оние во 1999 год.

Конгресот на САД го изгласал Законот за трговија и развој од 2000 год. [Trade and Development Act of 2000], со кој се барало од Трговскиот претставник на САД (USTR) да ја прегледа и периодично да ја ревидира и намалува листата на производи што се предмет на реторзивни мерки. Оваа периодична ревизија на листата на продукти станала позната како „рингишпил одмазда“.⁴⁰

Во април 2002, Европската Унија го објавила и своето трето истражување и мислење врз основа на студии од Научниот комитет за ветеринарни мерки поврзани со јавното здравје за потенцијалните ризици врз здравјето на луѓето поврзани со потрошувачката на хормонски третирано месо. Истражувањето дало осврт на 17 студии иницирани во 1998 год. и повторно ги потвrdило претходните наоди од двете претходни истражувања во 1999 год. и во 2000 год.⁴¹ Сепак, во септември 2003 година, Комисијата издала Директива 2003/74 на Европскиот парламент и Советот, за измена на Директивата 96/23/EЗ,⁴² со која трајно забранила употреба на естрадиол на животните одгледувани на фарма и привремено ја забранила употребата на другите пет хормони, додека не се обезбедат комплетни научни информации. Со ова, Европската Унија сметала дека покажува сериозен обид да ја замени првобитната забрана со привремена што, според неа, било во согласност со обврските преземени кон СТО, цитирајќи го членот 5.7 од СПС спогодбата за т.н. „принцип на претпазливост“. Согласно принципот на претпазливост од СПС спогодбата, државите членки смеат прив-

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid.

⁴² Директива 2003/74/EЗ на Европскиот Парламент и Советот од 22 септември 2003 (Directive 2003/74/EC of the European Parliament and of the Council of 22 September 2003 amending Council Directive 96/22/EC concerning the prohibition on the use in stockfarming of certain substances having a hormonal or thyrostatic action and of beta-agonists).

ремено да применат повисоки санитарни и фито-санитарни мерки од оние што се научно докажани, доколку непримената на мерката може да доведе до штетни последици за земјата и додека не се обезбедат соодветни научни докази и не се спроведе соодветна проценка на ризикот.⁴³

Европската Унија продолжила да ја применува забраната за увоз на говедско месо третирано со хормони, а САД и Канада продолжиле да ги применуваат реторзивните мерки кон неа. Сметајќи дека со донесувањето на Директивата 2003/74, Европската Унија постапува во согласност со насоките дадени во одлуката на панелот, а кои биле потврдени од Апелациониот орган, во 2003 година ЕУ покренала спор против САД и Канада за неоснована примена на трговските санкции кон неа. Во рамките на СТО бил основан нов панел како продолжување на несогласувањата меѓу ЕУ и САД, но поради комплексноста на спорот, бројните административни и процедурални прашања и вклученоста на научни прашања, панелот ја одложувал својата работа и носењето на конечниот извештај.⁴⁴

Кога во 2008 година конечно бил составен и даден до членките за усвојување, извештајот на панелот на СТО констатирал грешка кај сите три страни: ЕУ, САД и Канада, на различни важни и процедурални аспекти на спорот. Извештајот на панелот тврдел дека ЕУ не презентирала доволно научни докази за да ја оправда својата забрана за увоз, вклучувајќи го и извештајот за проценка на ризик од 2003 год. Извештајот на панелот ги обвинил САД и Канада за продолжување на нивните трговски санкции. Трите страни поднеле жалба, наведувајќи процедурални грешки и несогласувања со наодите на панелот.⁴⁵

Во октомври истата година, Апелациониот орган на СТО објавил меша-на одлука што им овозможила продолжување на трговските санкции на САД и Канада кон ЕУ, но исто така додал дека Европската Унија може да продолжи со примената на забраната за увоз на говедско месо третирано со хормони од САД и Канада. Апелациониот орган ја променил одлуката на панелот дека забраната на ЕУ е некомпатибилна со правилата на СТО и ѝ овозможил поголема слобода на ЕУ при нејзиното одлучување за основата на прописите за безбедност на храната.⁴⁶

Во мај 2009, по серија на преговори, САД и ЕУ потпишале Меморандум за разбирање,⁴⁷ во обид да се реши овој долгогодишен спор со натамошно отворање на пазарот на ЕУ за месо што не е третирано со хормони. Условите

⁴³ The WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Article 5.7.

⁴⁴ Johnson op. cit.1, p. 32.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Изворно Memorandum of Understanding Regarding the Importation of Beef from Animals Not Treated with Certain Growth-Promoting Hormones and Increased Duties Applied by the United States to Certain Products of the European Union.

на овој договор требало да бидат отстранети во текот на наредните години. Меморандумот во основа значел постепено отворање на европскиот пазар за увоз на висококвалитетно говедско месо што не е третирано со хормони и постепено намалување и отстранување на високите реторзивни царини наметнати кон увозот на селектирани европски производи.⁴⁸

4. Препораки за подобрување на Механизмот за решавање трговски спорови

Анализата на спорот за хормонски третираното говедско месо покажува дека станува збор за комплексен спор што вклучува повеќе научни, технолошки, политички, правни, економски и медицински аспекти. Сето тоа имало влијание врз одолговлекувањето на повеќе фази при решавањето на спорот и пропуштање на повеќе рокови. Сепак, и покрај комплексноста и должината на траењето на спорот, сметаме дека најголемиот преседан е направен со донесената одлука на Апелациониот орган во 2008-та година. Со оваа одлука им се дозволило на САД и на Канада да продолжат со примената на реторзивни мерки, а истовремено ѝ се дозволило на Европската Унија да продолжи да ја применува забраната. Оваа одлука не донела решение, туку напротив го вратила спорот во првобитната форма и сметаме дека на тој начин е направен преседан и е поткопано постоењето на целиот концепт на Механизмот за решавање на спорови.

Иако со анализа на донесените извештаи за овој спор и нивното неприменување од државите членки може да се зборува за неефикасност на Механизмот на СТО за решавање трговски спорови, сепак, ние сме на мислење дека оваа ситуација е исклучок. Овој спор покажува дека иако механизмот за решавање спорови е многу подобар од оној на ГАТТ – 1947, сепак не е совршен и потребни се многу подобрувања. Во таа насока, сметаме дека Механизмот за решавање трговски спорови во рамките на СТО може да се подобри со преземање на следните чекори:

1. При појава на комплексен спор што допира повеќе подрачја, а особено оние што се чувствителни за човекот и животната средина, неопходно е да се остави подолг временски период за страните да може да дојдат до цврсти докази;
2. Потребно е да се зголеми бројот на експерти од различни области при работата на панелот со цел да може да се донесе поточна и поправедна одлука;
3. Потребно е да се води сметка за професионалната и образовната компе-

⁴⁸ Johnson op. cit.1, p.33.

тентност на панелистите за областа на конкретниот спор;

4. Постои потреба од создавање на тело кое би имало инструменти да ги обврзе страните да ги спроведуваат донесените одлуки од панелот или од Апелациското тело;
5. Исто така, неопходно е создавање на работна група што ќе прави истражувања за негативните последици врз вклучените страни во одреден спор и што ќе ги убедува и ќе ги води страните кон надминување на спорот со меѓусебно договарање и помирување.

Заклучок

Со разработката на спорот видовме дека тој е еден од најсложените, па затоа и Механизмот за решавање на спорови на СТО не можел да го реши толку долго време. Во овој спор имало преплетување на економијата, правото, политиката, медицината, биотехнологијата, новите научни откритија, сознанијата од областа на хемиската наука, социјалната и моралната свест, национализмот, итн. Всушност, неговата тежина произлегува од сложената историска позадина на спорот. Очевидно е дека станува збор за судир на интереси на двете најмоќни економски сили во светот. Но, тука не се работи само за нивниот, туку и за интересот на разни индустрии, лоби групи, бизниси, земји, групи и сл. Сето ова укажува дека брзиот развој на светот преку технологијата, индустријата, науката и слично, ја раѓа потребата од ист таков развој и на институциите и на организациите од рангот на Светската трговска организација. Неминовен е фактот дека Механизмот е значително подобрен, но тој и понатаму ќе мора да се развива. Сепак, самата завршница на спорот укажува на тоа дека колку и да се унапреди Механизмот, на крајот страните се тие што одлучуваат за своите постапки и тие мораат да покажат одреден степен на разбирање, како и желба за негово позитивно разрешување.

Механизмот за решавање на трговски спорови во СТО претставува централен елемент во обезбедувањето сигурност и предвидливост на мултилатералниот трговски систем. Ефективното спроведување на преземените обврски во мултилатералниот трговски систем е предуслов за негово успешно функционирање. Ефикасноста на Механизмот за решавање спорови во СТО зависи од одговорноста на поединечните земји членки во спроведувањето на одлуките и следењето на нивната примена, а не од страна на Секретаријатот или друг орган на СТО.

Според тоа можеме да заклучиме дека Механизмот на СТО е многу подобар од оној што функционирал во времето на ГАТТ од 1947 год. но, исто така, тој треба да биде подобрен со некои дополнителни промени. Неговата немоќ

особено доаѓа до израз во ситуации кога економски моќните земји не ги спроведуваат донесените одлуки на Телото за решавање спорови и на Апелациониот орган.

Користена литература

Литература на македонски јазик:

1. Бејн Н. и Вулкок С., *Нова економска дипломатија – Донесување одлуки и преговарање во меѓународните економски односи*, (Скопје, Нампрес, 2007);
2. Јолевски З., *Светскиот трговски систем*, (Скопје, Матица, 2006);
3. Кикеркова И., *Надворешна трговија*, (Скопје, Економски факултет, 2008);
4. Мацушта М., Шонбаум Ц.Т. и Мавроидис Ц.П., *Светска трговска организација – право, практика и политика*, (Скопје, Просветно дело, 2009);
5. Секуловска-Габер Б., *Меѓународни организации и интеграции*, (Скопје, Економски факултет, 2003);
6. Тошевска К., *Либерализација на Меѓународната трговска размена помеѓу Европската Унија и Светската трговска организација*, Магистерски труд, (Скопје, Економски факултет, 2006);
7. Тошевска К., 'Решавање спорови во рамките на СТО – Некои примери од надворешнотрговската размена на Европската Унија', во *Годишник на Економскиот факултет – Скопје*, (Скопје, Економски факултет, 2006) стр. 515–524.

Литература на англиски јазик:

1. Devereaux C., Lawrence Z.R., Watkins D.M., *Case studies in US Trade negotiation vol. 2*, (Washington DC, Peterson Institute for International Economics, 2006);
2. Hoekman B. and Kostecki M., *The Political Economy of the World Trading System, The WTO and Beyond*, (New York, Oxford University Press, 2009);
3. Johnson Renee, *The U.S.-EU Beef Hormone Dispute*, (Washington, Congressional Research Service, 2015), available at: <https://fas.org/sgp/crs/row/R40449.pdf>;
4. Trebilcock J. Michael and Howse Robert, *The regulation of International Trade*, 3rd edition, (Oxon and New York, Routledge, 2005).

Првни извори на СТО:

1. Договор за правилата и постапките за решавање спорови од 1995 година;
2. Општата спогодба за царини и трговија од 1947 година (ГАТТ – 1947);
3. Спогодбата за санитарни и фитосанитарни мерки од 1995 година.

Правни извори на ЕУ:

1. Директива 81/602/ЕЕЗ на Советот од 31.7.1981 година;
2. Директива 88/146/ЕЕЗ на Советот од 7.3.1988 година;
3. Директива 88/299/ЕЕЗ на Советот од 17.5.1988 година;
4. Директива 96/23/ЕЗ на Советот од 29.4.1996 година;
5. Директива 2003/74/ЕЗ на Европскиот парламент и Советот од 22 септември 2003.

Останати извори:

1. The Wall Street Journal, December 26, 2002;
 2. WTO, Trading into the Future, Geneva, 1997;
- www.wto.org

Assoc. Prof. Dr.sc Katerina Toshevska Trpchevska⁴⁹

GRTA Ljuben Kocev⁵⁰

Aleksandar Parishev⁵¹

IMPROVING THE EFFICIENCY OF THE DISPUTE SETTLEMENT UNDERSTANDING OF THE WORLD TRADE ORGANIZATION

Summary

The aim of this paper is analysis of the efficiency of the World Trade Organization Dispute Settlement System. The analysis of the efficiency of the Dispute Settlement System begins with explanation of the the procedural enhancement done with the establishmenet of the World Trade Organization and with the signing of the Dispute Settlement Understanding. The paper explains one of the most complex disputes in the history of the WTO which is the dispute for EU ban for hormones treated beef. Through poining to certain inconsistencies as non-application of the decisions of the Dispute Setllement Body and the decisions of the Appellate Body, as well as to brining certain unclear and precise decisions we try to stress the weaknesses of the Understaning and in the same time offer solutions on how it can be improved in the future.

Key words: *World Trade Organization, Dispute Settlement System, Import ban, Beef Hormone Dispute, Retorsive Measures.*

⁴⁹ Associate professor at Faculty of Economics – Skopje, “Ss. Cyril and Methodius” University in Skopje.

⁵⁰ Teaching and Research Assistant at Faculty of Economics – Skopje, “Ss. Cyril and Methodius” University in Skopje.

⁵¹ Junior teaching associate at Faculty of Economics – Skopje, “Ss. Cyril and Methodius” University in Skopje.