

Драго Љ. Дивљак  
Универзитет у Новом Саду  
Правни факултет у Новом Саду  
D.Divljak@pf.uns.ac.rs  
ORCID ID: 0000-0001-7698-0189

## СТАНДАРДИ БЕЗБЕДНОСТИ ХРАНЕ И ПРАВО СВЕТСКЕ ТРГОВИНСКЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ\*

**Сажетак:** У раду се разматра њавни значај стандарда безбедности хране у њраву СТО. У њом оквиру, задатак је да се утврди формална нормативна основа и концептуални ѡрисији овој материји. Предмет ѡбјекта анализа ће бити битне одреднице овој ѡрисији, а ѡсебно ѡроцес хармонизације и стандарда међународних стандарда у њраву СТО. Ипак ѡако, рад има за циљ да утврди ефективне резултате ѡривла СТО у овој области, као и њихове дометаје и ѡраничења а ѡ се ѡсебно ѡноси на ѡроцес хармонизације и ѡримене међународних стандарда.

У области безбедности хране, у њраву СТО се ѡуѡем ѡоразума ѡ ѡримени санитарних и ѡосанираних мера креира реалитичан нормативни систем заснован на ѡривлима која ѡсигуравају сигурност и ѡредвидљив ѡрисији хране на међународном тржиштју, уз ѡриоритетно ѡшћовање здравља ѡуди и безбедности хране. У садржинском ѡгледу, водећа улоа држава у овој области се не искључује, али се она ѡдоирађује алтернативним решењима за ѡлакшано ѡдвијање међународне трѡвине, ѡсебо снажним ѡдсјцајем хармонизације и нормативним ѡризнањем и уређењем стандарда међународних стандарда.

Иако се даји ѡрисији СТО свакако може ѡзитивно ѡцениѡи, он није једнозначан и суочен је се ѡраничењима и изазовима, ѡсебно у контексту Codex стандарда као ѡсновне међународне референцине тачке у области безбедности хране. Сѡѡа је нужно ѡвај нормативни систем дорадиѡи, међусобно ускладиѡи и ѡсебно ѡрецизираѡи да би се избеље неѡживне

---

\* Рад је настао као резултат истраживања на пројекту Биомедицина, заштита животне средине и право (бр. 179079) који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

импликације неогређености неких од правила, чиме би се ефективност ових правила дошла на виши ниво.

**Кључне речи:** Стандарди безбедности хране, право Свешке провинске организације, Споразум о примени санитарних и фитосанитарних мера, Codex Alimentarius, хармонизација, међународни стандарди.

## 1. УВОД

У модерно доба, проблем безбедности хране<sup>1</sup> је све актуелнији. Разлози су вишеструки. То је посебно имплицирано развојем нових технологија, знатним увећањем броја производа, диференцијацијом потрошача по економској снази и сл.<sup>2</sup> Свест о значају безбедности хране је широко присутна на различитим нивоима.<sup>3</sup> Сталним растом трговине храном на међународном нивоу она постаје предмет све веће пажње и на универзалном нивоу и као таква све више постаје глобални изазов<sup>4</sup> који захтева институционалне одговоре. То је посебно исказано у раду Светске трговинске организације (у даљем тексту: СТО) и Комисије Codex Alimentarius (Codex Alimentarius Commission). Управо су оне кључне организације и институције које управљају ризицима у вези са храном на међународном нивоу.

С обзиром на наведено, сматрали смо корисним да предмет анализе у раду који следи буде управо правни значај стандарда безбедности хране у праву СТО. У том оквиру, утврдиће се формална нормативна основа и концептуални приступ овој материји. Предмет детаљних анализа ће бити битне одреднице овог приступа, а посебно процес хармонизације и статус међународних стандарда у праву СТО. Исто тако, рад има за циљ да утврди ефективне резултате правила СТО у овој области, као и њихове домашаје и ограничења, што се посебно односи на процес хармонизације и примене међународних стандарда.

<sup>1</sup> Безбедност хране се може дефинисати као „разумна сигурност да ће штета бити последица намераване употребе под предвиђеним условима потрошње.” Шире: Fritz K. Käferstein, „Food Safety as a Public Health Issue for Developing Countries”, *Food safety in food security and food trade* (Unnevehr, Laurian, ed.). Vol. 10. Washington, DC: International Food Policy Research Institute, 2003, 1.

<sup>2</sup> О вишеструким разлозима за овај тренд, шире: John R. Lupien, “The Codex Alimentarius Commission: international science-based standards, guidelines and recommendations”, *AgBioForum*, Volume 3, Number 4, 2000, 192.

<sup>3</sup> То одражава растућу употребу ових мера на глобалном нивоу као одговор код брзог повећања научног и техничког разумевања о опасности које се преносе храном по здравље људи. Henson Spencer, „Food Safety Issues in International Trade”, *Food safety in food security and food trade*, 1.

<sup>4</sup> Упор: Stefania Negri, “Food safety and global health: an international law perspective”, *Global Health Governance* 3.1, 2009, 1.

## 2. ФОРМАЛНО-ПРАВНА ОСНОВА ЗА СТАНДАРДЕ БЕЗБЕДНОСТИ ХРАНЕ У СТО

У новонасталом систему глобалног управљања безбедношћу хране, важну и специфичну улогу има Светска трговинска организација. Њена улога произилази из признатих двоструких ефеката стандарда безбедности хране, где се она фокусира на њихове трговинске ефекте.<sup>5</sup> Централни инструмент у овом контексту је Споразум о примени санитарних и фитосанитарних мера (у даљем тексту СПСФМ)<sup>6</sup> који се примењује на све санитарне и фитосанитарне мере<sup>7</sup> које могу, директно или индиректно, утицати на међународну трговину. У датом контексту од значаја је и Анекс А Споразума о примени санитарних и фитосанитарних мера, који је његов саставни део.<sup>8</sup>

Битна општа нормативна основа за примену ових мера се налази и у чл. XX(б) ГАТТ-а, којим се утврђују тзв. општи изузеци од примене правила ГАТТ-а-1994.<sup>9</sup> Тако гледано, Споразум о примени санитарних и фитосанитарних мера фактички има улогу да разјасни и разради правила за примену одредаба ГАТТ 1994 које се односе на употребу санитарних или фитосанитарних мера.

## 3. НОРМАТИВНИ КОНЦЕПТ

У моменту доношења Споразума о примени санитарних и фитосанираних мера у сфери безбедности хране постоји широко заснована и разграната мрежа националних стандарда и мера везаних за безбедност хране<sup>10</sup> и она је подразумевала систематску анализу и контролу биолошких, хемијских и физичких ризика.<sup>11</sup> У већини случајева, ове регулаторне иницијативе служиле су потпуно легитимним циљевима. Међутим оне могу, потенцијално,

---

<sup>5</sup> Упор: Lee Ann Jackson, Marion Jansen, "Risk assessment in the international food safety policy arena. Can the multilateral institutions encourage unbiased outcomes?", *Food Policy* 35.6, 2010, 539.

<sup>6</sup> [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/sps\\_e/spsagr\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsagr_e.htm), новембар 2022.

<sup>7</sup> У чл. 1. Анекса А Споразума о примени санитарних и фитосанираних мера дефинише се опсег санитарних или фитосанитарна мера.

<sup>8</sup> Чл. 1. ст. 2. и 3. Споразума о примени санитарних и фитосанираних мера.

<sup>9</sup> Шире: Драго Дивљак, „Светска трговинска организација и вишестрани међународни споразуми о заштити животне средине“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду (Зборник радова ПФНС)*, 3/2012, 182.

<sup>10</sup> Упор: J. R. Lupien, 1.

<sup>11</sup> Упор: Jill E. Hobbs, "Public and private standards for food safety and quality: international trade implications", *Estey Journal of International Law and Trade Policy* 11.1753-2016-141207, 2010, 137-138.

постати атрактивно средство протекционизма<sup>12</sup> и изазвати тензије и пре-преке у међународном пословању, са значајним негативним последицама.<sup>13</sup> Томе свакако погодује међусобна садржинска различитост и неусклађеност националних мера. Иако те разлике могу бити резултат националних специфичности,<sup>14</sup> оне могу бити од великог значаја јер утичу на способност земаља у развоју али и извозно оријентисаних земаља да приступе међународном тржишту.<sup>15</sup>

У таквој ситуацији, право СТО је имало обавезу да пронађе могуће правце деловања, којима ће се, ако не избећи, онда бар умањити негативне реперкусије неусаглашених националних мера о безбедности хране по међународну трговину јер су трговински спорови у нехармонизованом систему скоро неизбежни.<sup>16</sup> Оптимална опција која подразумева заснивање ових стандарда искључиво на међународном нивоу није била реално остварива, јер је безбедност хране кључна за здравље нације.

У таквом сплету правних и фактичких околности, креира се реалистичан нормативни концепт у Споразуму о примени санитарних и фитосанираних мера, којим се водећа улога држава у овој области не искључује, али се она и надограђује, прво, дефинисањем правних услова под којима се то одвија, друго, креирањем механизма за олакшано одвијање међународне трговине и треће, подстицањем, формалним признањем и уређењем статуса међународних стандарда. Ове битне одреднице нормативног концепта СТО, биће предмет анализе у делу рада који следи.

### 3.1. Полазни приступ

Споразум о примени санитарних и фитосанитарних мера полази од примарне улоге држава у погледу утврђивања стандарда безбедности хране. Та улога држава, којом оне задржавају суверенитет у датој области,<sup>17</sup> се различито стилизује у преамбули споразума, а различито у нормативном делу Споразума. Наиме, у Преамбули се исказује став да ниједну чланицу не треба спречити да усвоји или спроведе мере неопходне за заштиту живота

<sup>12</sup> Упор: Lukasz Gruszczynski, “Science in the process of risk regulation under the WTO agreement on sanitary and phytosanitary measures”, *German Law Journal* 7.4, 2006, 372.

<sup>13</sup> О економским импликацијама, шире: J. E. Hobbs, 138-139.

<sup>14</sup> О разликама између регулаторних система у овој области, шире: Alan O. Sykes, “The (limited) role of regulatory harmonization in international goods and services markets”, *Journal of International Economic Law* 2.1, 1999, 49-70.

<sup>15</sup> Упор: H. Spencer, 1.

<sup>16</sup> Упор: John Wilson, Tsunehiro Otsuki, „Balancing Risk Reduction and Benefits from Trade in Setting Standards“, *Food safety in food security and food trade*, 1.

<sup>17</sup> Упор: David Demortain, “Enabling global principle-based regulation: The case of risk analysis in the Codex Alimentarius”, *Regulation & Governance* 6.2, 2012, 2.

или здравља људи, животиња или биљака.<sup>18</sup> С друге стране, у нормативном делу се изричито утврђује да чланице имају право да предузму санитарне и фитосанитарне мере неопходне за заштиту живота или здравља људи, животиња или биљака, под условом да такве мере нису у супротности са одредбама овог споразума.<sup>19</sup> То фактички значи да имају право да успоставе сопствени ниво заштите који чланица сматра одговарајућим.<sup>20</sup>

На први поглед ово право је широко постављено. Тиме је у овој области државама чланицама СТО дата широка граница регулаторне самосталности по основу које имају право да успоставе било који ниво заштите безбедности хране који им одговара.<sup>21</sup> Међутим, предвиђају се и логични захтеви или ограничења, који дисциплинују регулаторну активност држава чланица.<sup>22</sup> С једне стране, од земаља чланица се захтева да приликом одређивања одговарајућег нивоа санитарне или фитосанитарне заштите своје санитарне или фитосанитарне мере заснивају на процени, у зависности од околности, ризика по живот или здравље људи, узимајући у обзир технике процене ризика које су развиле релевантне међународне организације.<sup>23</sup>

Исто тако, од држава чланица се захтева да приликом креирања и коришћења ових мера, поштују и одређене додатне захтеве, који су материјалног и процедуралног карактера,<sup>24</sup> а који представљају нешто разрађенију варијанту већ споменутог чл. XX(б) ГАТТ-а, којим се утврђују тзв. општи изузеци од примене правила ГАТТ-а-1994. Тако се од чланица тражи да обезбеде да њихове санитарне и фитосанитарне мере не праве произвољно или неоправдано дискриминацију између чланица у којима преовладавају идентични или слични услови, укључујући њихову територију и територију других чланица, као и да се оне неће примењивати на начин који би представљао прикривено ограничење међународне трговине.<sup>25</sup>

Поред ових, постоје и специфични захтеви који су суштинског карактера.<sup>26</sup> У њима је утврђено да ће чланице обезбедити да се свака санитарна или фитосанитарна мера примењује само у мери неопходној за заштиту живота или здравља људи, животиња или биљака, да је заснована на научним принципима и да се не одржава без довољно научних доказа.<sup>27</sup>

<sup>18</sup> Преамбула Споразума о примени санитарних и фитосанираних мера.

<sup>19</sup> Чл. 2 .с т.1. Споразума о примени санитарних и фитосанираних мера.

<sup>20</sup> Чл. 5. Анекса А Споразума о примени санитарних и фитосанираних мера.

<sup>21</sup> Упор: Н. Spencer, 1.

<sup>22</sup> Упор: L. Gruszczynski, 372.

<sup>23</sup> Чл. 5 ст.1. Споразума о примени санитарних и фитосанираних мера.

<sup>24</sup> Упор: Steve Charnovitz, "International Standards and the WTO", *GW Law Faculty Publications & Other Works*, 2005, 9.

<sup>25</sup> Чл. 3. ст. 3. Споразума о примени санитарних и фитосанираних мера.

<sup>26</sup> Упор: S. Charnovitz, 9.

<sup>27</sup> Чл. 2. ст. 2. Споразума о примени санитарних и фитосанираних мера.

Из наведеног приступа може се закључити да СТО, у креирању напред наведених ограничења и захтева, не доводи у питање право држава да успоставе сопствене националне системе безбедности хране али тражи да се исти успоставе на рационалним правним основама. С друге стране, неограничено право на утврђивање садржине санитарних и фитосанитарних мера могло би да отвори Пандорину кутију широког спектра дискриминаторних трговинских мера на том основу. Стога остаје као комплексан изазов питање на чему засновати ту рационалност, која би помирила ове различите интересе у колизији.<sup>28</sup> У том погледу полази се од става да ове мере не смеју непотребно ометати трговину а то се постиже применом принципа недискриминације и забране прикривеног ограничења међународне трговине. У датом контексту је посебно значајно коришћење критеријума научне заснованости за диференцирање дозвољеног и недозвољеног понашања држава. Овде тај критеријум добија централну улогу.<sup>29</sup> Он у овој области има своје пуно оправдање и одражава покушај да се регулаторна политика у овој области учини мање подложном политичким или економским интервенцијама.<sup>30</sup> Међутим, није прецизно дефинисана садржина, а то отвара простор за различито тумачење па и злоупотребе.

Проблем недовољног прецизирања односних правила СТО је још израженији у ситуацијама када су релевантни научни докази недовољни и када се додатно отвара питање степена довољности тих доказа.<sup>31</sup> Тада се даје могућност да чланица СТО може привремено усвојити санитарне или фитосанитарне мере на основу доступних релевантних информација, укључујући оне од релевантних међународних организација, као и на основу санитарних или фитосанитарних мера које примењују друге чланице. У таквим околностима, од држава се тражи да прибаве додатне информације неопходне за објективнију процену ризика и преиспитају санитарне или фитосанитарне мере у складу са тим у разумном временском периоду.<sup>32</sup> Иако ова додатна прецизирања настоје да подигну степен објективизације проблема, она га фактички само умањују и не решавају га дефинитивно.

### 3.2. Механизми за олакшавање одвијања међународне трговине

Недостаци националних мера у области безбедности хране и њихов потенцијални негативан утицај на одвијање међународне трговине се у праву

---

<sup>28</sup> Упор: Catherine Button, „The Power to Protect: Trade, Health and Uncertainty in the WTO“, *Oxford-Portland: Hart Publishing*, 2004, 227.

<sup>29</sup> Упор: L. Gruszczynski, 397.

<sup>30</sup> Упор: L. A. Jackson, M. Jansen, 2.

<sup>31</sup> Шире: Elisa Vecchione, „Is it Possible to Provide Evidence of Insufficient Evidence – The Precautionary Principle at the WTO“, *Chi. J. Int'l L.* 13, 2012, 165 и 178.

<sup>32</sup> Чл. 5. ст. 7. Споразума о примени санитарних и фитосанитарних мера.

СТО, у Споразуму о примени санитарних и фитосанитарних мера покушава умањити или уклонити применом додатних механизма. Први од њих је ограниченог домета и заснива се на еквиваленцији националних мера и стандарда. Други је знатно амбициознији и састоји се у хармонизацији и креирању међународних стандарда у овој области. Оба механизма овим Споразумом фактички се стављају у функцију олакшаног одвијања међународне трговине.

Еквиваленција се може користити као алтернативна техника за олакшавање међународне трговине у недостатку међународних стандарда, при чему се дозвољавају регулаторне разлике под одређеним условима.<sup>33</sup> Са истим циљем, датим споразумом се такође подстичу чланице да закључују међудржавне уговоре о еквивалентности.<sup>34</sup>

Међусобно прихватање ових мера има своју сврху у оним ситуацијама када разлике у националним регулаторним мерама немају природу и потенцијал да прерасту у специфична трговинска ограничења.<sup>35</sup> Дати концепт еквиваленције заснива се на чињеници да се регулаторни циљеви у односу на здравље и безбедност хране у пракси могу остварити употребом различитих врста мера. У том оквиру, процена еквиваленције има за циљ да, на основу преферираних метода процене ризика,<sup>36</sup> утврди да ли се коришћењем два различите мере може постићи исти ниво дефинисаног нивоа заштите безбедности хране у датој области.<sup>37</sup>

С друге стране, хармонизација је традиционално важан метод за олакшавање међународне трговине. У контексту безбедности хране, циљ је креирање заједничких међународних јавних стандарда<sup>38</sup> на универзалном нивоу. У том процесу, неопходно је идентификовати и упоредити варијације између националних прописа, стандарда или процедура и уклонити ове разлике на мултилатералној основи.<sup>39</sup> Успостављање универзалног оквира правила који би омогућили развој, усвајање и спровођење санитарних и фитосанитарних мера како би се минимизирали њихови негативни ефекти на међународну трговину, није могуће без међународних стандарда у овој области. Они у том погледу могу дати битан допринос<sup>40</sup> и сагласно томе у Споразуму

<sup>33</sup> Услови су дати у чл. 4. ст.1. Споразума о примени санитарних и фитосанираних мера.

<sup>34</sup> Чл. 4. ст. 2. Споразума о примени санитарних и фитосанираних мера.

<sup>35</sup> Упор: Frode Veggeland, Christel Elvestad, „Equivalence and Mutual Recognition in Trade Arrangements Relevance for the WTO and the Codex Alimentarius Commission“, *Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning*, 2004, 9.

<sup>36</sup> Чл. 5. Споразума о примени санитарних и фитосанираних мера.

<sup>37</sup> Упор: F. Veggeland, C. Elvestad, 57-58.

<sup>38</sup> Међународни стандарди могу бити и приватни. Ова категорија приватних стандарда је дефинисана својим дометом.

<sup>39</sup> Упор: F. Veggeland, C. Elvestad, 7.

<sup>40</sup> Преамбула Споразума о примени санитарних и фитосанираних мера.

о примени санитарних и фитосанитарних мера њима се посвећује одговарајућа пажња.

### 3.3. Правни статус, примена и фактичка заснованост међународних стандарда

#### 3.3.1. Правни статус и примена

Према Споразуму о примени санитарних и фитосанитарних мера, хармонизација у овој области подразумева успостављање, признавање и примену заједничких санитарних и фитосанитарних мера од стране различитих држава чланица.<sup>41</sup> У том процесу се полази од става да ће чланице, у циљу усклађивања санитарних и фитосанитарних мера на што је могуће широј основи, ове мере заснивати на међународним стандардима, смерницама или препорукама, тамо где постоје, осим ако је другачије предвиђено датим споразумом.<sup>42</sup> На овај начин, чланице су се обавезале да ће националне мере хармонизовати са постојећим међународним стандардима. Стилизација наведеног правила сугерише на висок степен обавезности.<sup>43</sup>

С друге стране, у самом Споразуму постоји и одредба која има за циљ да снажно подстакне државе на коришћење међународних стандарда у овој области. Њоме се утврђује важење претпоставке да су санитарне и фитосанитарне мере земаља чланица СТО у складу са релевантним одредбама датог Споразума ГАТТ 1994., ако су у складу са међународним стандардима, смерницама или препорукама одговарајућих међународних организација.<sup>44</sup> Последишно, са таквом претпоставком, спорна национална мера, уколико је заснована на међународним стандардима у хипотетичком спору не би могла бити оцењена као кршење правила СТО.<sup>45</sup> Ова својеврсна презумпција је потврђена и у случајевима ЕС – Asbestos и ЕС – Hormones (Canada).<sup>46</sup>

Иако постоје различити ставови у теорији,<sup>47</sup> ипак се може рећи да овом одредбом одређени међународни стандарди фактички постају правно оба-

<sup>41</sup> Чл. 3. Анекса А Споразума о примени санитарних и фитосанираних мера.

<sup>42</sup> Чл. 3. ст. 1. Споразума о примени санитарних и фитосанираних мера.

<sup>43</sup> Упор: Sebastian Klotz, “The Nexus between the World Trade Organization and Codex Alimentarius”, *World Trade Institute*, 2018, 3.

<sup>44</sup> Чл. 3. ст. 2. Споразума о примени санитарних и фитосанираних мера.

<sup>45</sup> Упор: S. Charnovitz, 17.

<sup>46</sup> WTO Appellate Body, *European Communities – Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products*, WT/DS135/ AB/ R, Report of the Appellate Body, 2001; *European Communities – Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products – Appellate Body Report and Panel Report – Action by the Dispute Settlement Body WT/DS135/12*, 2001.

<sup>47</sup> Alessandra Arcuri, Lukasz Gruszczynski, Alexia Herwig, “Global Governance of Risks: WTO, Codex Alimentarius and Private Standards—Report on the SRA-Europe 19th Annual Conference”, *European Journal of Risk Regulation* 1.3, 2010, 285.



везујућа правила за безбедност хране<sup>48</sup> и као такви одређују приступ међународном тржишту. Таквим правним позиционирањем ови стандарди фактички постају прихваћене норме понашања у међународној трговини, што имплицира да се у сегментима где не постоје националне мере, ови стандарди могу користити директно, све у циљу осигурања безбедности хране.<sup>49</sup> Тиме они, поред тога што су основа за заснивање националних мера о безбедности хране посредним путем добијају и директну примену.

Поставља се питање ширине поља примене међународних стандарда у овако заснованом нормативном систему. То је могуће утврдити ако се узму у обзир и друга релевантна правила које директно дефинишу примену ових стандарда у целини.

У датом контексту нужно је консултовати и правило које се односи на ситуације одступања од међународних стандарда, односно када државе чланице утврђују захтевније мере од оних утврђених међународним стандардима. Оно предвиђа да чланице могу да уводе или одржавају санитарне или фитосанитарне мере које резултирају вишим нивоом санитарне или фитосанитарне заштите него што би се постигао мерама заснованим на релевантним међународним стандардима, смерницама или препорукама, ако су научно засноване.<sup>50</sup> У пракси решавања спорова у случају ЕС – Hormones (Canada), Апелационо тело је потврдило да ово правило не захтева да дате мере буду у складу са међународним стандардима.<sup>51</sup>

Право на фиксирање вишег нивоа националне заштите држава мора оправдати доступним, релевантним научним доказима, што имплицира да постоји рационалан однос између мера и процена ризика. Тиме, критеријум научне заснованости опет добија кључни значај. Временом је пракса решавања спорова у СТО развила смернице у вези са улогом науке у оваквим ситуацијама. Оцењујући понашање држава у том контексту, Апелационо тело је у случају Canada/US – Continued Suspension приметило да њихова улога није да утврди да ли је процена ризика коју је предузела чланица СТО тачна, већ да се утврди да ли је процена ризика подржана кохерентним образложењем и одговарајућим научним доказима и у том смислу да ли је објективно оправдана.<sup>52</sup>

Анализом садржине наведених одредби и њихових корелација, могуће је извући закључак да постојање међународних стандарда не значи захтевање од чланица СТО да промене свој ниво заштите здравља људи, односно

<sup>48</sup> Упор: S. Klotz, 3; D. Demortain, 13.

<sup>49</sup> Упор: S. Negri, 10.

<sup>50</sup> Чл. 3. ст. 2. Споразума о примени санитарних и фитосанираних мера.

<sup>51</sup> S. Charnovitz, 16.

<sup>52</sup> Упор.: Appellate Body in Canada/US – Continued Suspension; L. A. Jackson, M. Jansen, 18.

безбедности хране.<sup>53</sup> Фактички земље чланице имају могућност избора, што такође јача позицију националних мера безбедности хране у односу на међународне стандарде.

### *3.3.2. Фактичка заснованост*

Сагласно својој функцији, природно је да СТО не може бити креатор међународних стандарда у области безбедности хране, чију примену уређује. Стога је она морала утврдити њихову фактичку заснованост и то она чини Анексом А Споразума о примени санитарних и фитосанитарних мера. Њиме се изричито утврђује да међународни стандарди у области безбедности хране<sup>54</sup> фактички обухватају стандарде, смернице и препоруке који се креирају од стране Комисије Codex Alimentarius.<sup>55</sup> На овај начин овлашћење за развој међународних стандарда у овој области је експлицитно делегирано овој Комисији,<sup>56</sup> чиме оно постаје кључно међународно тело за њихов развој.<sup>57</sup> Ипак постоји могућност да се користе стандарди и других организација, у складу са одлуком Комитета за санитарне и фитосанитарне мере СТО. Релевантност датих стандарда се додатно потврђује у пракси решавања спорова СТО. Они се у случају EC – Sardines<sup>58</sup> и EC – Hormones<sup>59</sup> виде као основа коју ће државе користити за њихове мере и прописе. Исто тако они се посматрају и као међународна мерила према којима се процењују националне мере и прописи о безбедности хране у оквиру правних параметара датог Споразума СТО.<sup>60</sup>

## 4. ЕФЕКТИВНИ РЕЗУЛТАТИ ПРАВИЛА СТО

Споразум о примени санитарних и фитосанитарних мера је у погледу правног статуса и значаја стандарда о безбедности хране развио једну функционално сложу правну архитектуру, иако не и обимну, чији се ефекти не могу једноставно препознати. Проблем отежава то што се ради о флуидној

<sup>53</sup> Преамбула Споразума о примени санитарних и фитосанираних мера.

<sup>54</sup> Чл. 3. Анекса А Споразума о примени санитарних и фитосанираних мера.

<sup>55</sup> Шире о настанку и развоју ове организације: J. R. Lupien, 192-194.

<sup>56</sup> Упор: S. Klotz, 3.

<sup>57</sup> Упор: H. Spencer, 1.

<sup>58</sup> WTO Appellate Body, European Communities – Trade Description of Sardines, WT/DS231/ AB/ R, Report of the Appellate Body, September 26, 2002.

<sup>59</sup> WTO Appellate Body, European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), WT/DS26/ AB/ R – WT/DS48/ AB/ R, Report of the Appellate Body, January 16, 1998.

<sup>60</sup> EC– Hormones, para. 166; EC– Sardines, para. 227.

материји, која прецизније одређење добија тек у пракси решавања спорова што указује на потенцијал овог механизма СТО за одлучујуће умањење разлитих тумачења ових правила.<sup>61</sup> Међутим, ни она није довољно развијена и кохерентна,<sup>62</sup> да би се донели неспорни коначни судови по овом питању. Исто тако постоји и велики број важних питања о којима се тек треба одлучити.<sup>63</sup> Ипак, и поред свега, одређени закључци се ипак могу извући.

Прво, доношење Споразума о примени санитарних и фитосанитарних мера релизује потребу да управљање безбедношћу хране на глобалном нивоу буде засновано на мултиинституционалном приступу да би се минимизирали потенцијално могући негативни ефекти у овој области. То је свакако корак у добром правцу.

У садржинском погледу њиме се покушава изградити мултилатерални трговински систем заснован на правилима која осигуравају сигурност и предвидљив приступ међународном тржишту, без непотребних препрека, уз неспорно поштовање здравља људи и безбедности хране.<sup>64</sup> У практичној равни, то је значило концептуално дефинисање корелације два интереса која могу бити, хипотетички, у колизији. То су интереси безбедности хране и јавног здравља у односу на интересе несметаног одвијања међународне трговине. У таквом односу, здравље људи би свакако требало бити приоритетно и неприкосновено<sup>65</sup> и није случајно да постоје напори да се оно конституише као дериватно људско право.<sup>66</sup> Свакако је добро да се тај приоритет СТО у научном погледу, не доводи у питање.

Међутим, видљиво је да међународно право у овој области и даље може да рачуна само на ограничен скуп правних инструмената<sup>67</sup> и да су некад глобална питања безбедности хране и даље ван домашаја међународног трговинског споразумевања,<sup>68</sup> укључујући и приватне стандарде, чији значај експоненцијално расте.<sup>69</sup> Исто тако, непрецизност постојећих правила утиче на њихову ефективност. Све то имплицира потребу надградње у овој области<sup>70</sup> посебно у правцу прецизирања.

Друго, Споразум о примени санитарних и фитосанитарних мера чини битан искорак у области безбедности хране промовисањем хармонизације

<sup>61</sup> Упор: J. E. Hobbs, 141.

<sup>62</sup> Упор: L. Gruszczynski, 398.

<sup>63</sup> Упор: L. Gruszczynski, 394.

<sup>64</sup> Упор: S. Negri, 12.

<sup>65</sup> Упор: S. Negri, 3-6.

<sup>66</sup> Zhao Rongguang, George Kent, "Human Rights and the Governance of Food Quality and Safety in China", *Asia Pacific Journal of Clinical Nutrition* 13, no. 2, 2004.

<sup>67</sup> Упор: S. Negri, 16.

<sup>68</sup> Упор: C. Button, 228-229.

<sup>69</sup> J. E. Hobbs, 136, 142.

<sup>70</sup> S. Negri, 1.

националних стандарда и правним признањем међународних стандарда. Тиме они добијају своје место у комплексу санитарних и фитосанитарних мера, поред већ постојећих националних и оних који се означавају као приватни. На тај начин се правно валоризују предности постојања универзално прихваћених стандарда хране не само за заштиту потрошача, већ и произвођача и интереса међународне трговине.<sup>71</sup> То свакако није значило успостављање система њихове широке и искључиве примене, али је у односу на пређашње стање апсолутизације примене националних мера у датој области, свакако позитивна промена. Јачању правне позиције међународних стандарда битно доприноси чињеница да СТО поседује изражену способност за ефективно спровођење својих правила, што није карактеристично за друге међународне организације. Исто тако њихова примена је снажно подстакнута чињеницом да је храни која задовољава ове стандарде генерално олакшан приступ међународном тржишту.

Међутим, иако би примена међународних стандарда у области безбедности имала позитиван утицај на међународну трговину они нису сами по себи чаробни инструмент који би на прави начин помирио интересе за безбедност хране и здравља људи и потребе да се заштити међународна трговина од неоправданог негативног утицаја на њу по том основу. За реално сагледавање домета међународних стандарда потребно је узети у обзир две чињенице. Једна је да да оквиру тих стандарда државе требају да креирају сопствене регулаторне захтеве,<sup>72</sup> што се у пракси и остварује,<sup>73</sup> али у ограниченом виду. Важна је и чињеница да пуна хармонизација у овој области можда неће бити остварива у пракси или неће бити пожељна из легитимних разлога.<sup>74</sup>

Треће, дати Споразум у концептуалном смислу покушава да успостави одговарајућу равнотежу између задовољавања захтева чланица СТО за регулаторном аутономијом и потребом за глобалном хармонизацијом датој области.<sup>75</sup> То је био једини могући и логичан избор када се узму у обзир све битне чињенице, јер су интеракције између кључних актера у овој области неизбежне.

Међутим, овај полазни став у алокацији нормативне моћи између националних и међународних стандарда се појединим нормативним решењима, посебно у погледу дозвољених одступања од примене међународних стан-

<sup>71</sup> S. Negri, 10.

<sup>72</sup> Упор: John Humphrey, „Private standards, small farmers and donor policy: EUREPGAP in Kenya“, IDS Working Paper 308, *Institute of Development Studies, Brighton, UK*. 227., 2008.

<sup>73</sup> Они су узети у обзир приком усвајање европског законодавства о прехранбеним производима. Упор: Sara Poli, “Setting Out International Food Standards: Euro-American Conflicts within the Codex Alimentarius Commission.” *Between Enlargement and Internationalization*, 2003, 128.

<sup>74</sup> Упор: F. Veggeland, C. Elvestad, 7.

<sup>75</sup> S. Klotz, 2.

дарда нарушава у корист примене националних мера. Тенденција јачања позиције националних мера у овој области на уштрб примене међународних стандарда је додатно ојачана у новијој пракси решавања спорова СТО.<sup>76</sup> Наиме, рана пракса решавања спорова, као у случају Japan – Apples<sup>77</sup> је ишла за тим да фаворизује међународни у односу на национални ниво у управљању безбедношћу хране што у литератури није добро оцењено. Међутим, од случаја US – Continued Suspension<sup>78</sup> долази до промене ставова. Њима се иде више у прилог националној аутономији у коришћењу санитарних и фитосанитарних мера.<sup>79</sup>

Оваквом приступу иду у прилог и смернице Codex Alimentarius-а које дозвољавају земљама да усвоје широк скуп могућих пракси по одређеном питању, уколико су у складу са принципом да процена ризика и управљање ризиком морају бити „изводљиви и функционално одвојени.“<sup>80</sup>

Четврто, укупни ефекти нормативног система СТО у погледу безбедности хране се не могу проценити без процене о утицају који на те ефекте има фактичка заснованост међународних стандарда на стандардима које креира Комисија Codex Alimentarius, а које Споразум о примени санитарних и фитосанитарних изричито предвиђа као привилеговану основу за управљање безбедношћу хране на универзалном плану.

Међутим, развој ситуације у овој области иде за тим да се позиција Комисија Codex Alimentarius, доводи у питање по више основа. Прво, могућност да ови стандарди буду усвојени без консензуса,<sup>81</sup> доприноси све већој политизацији процеса одлучивања и процедура постављања стандарда, будући да усвајање стандарда без консензусног одобрења подразумева могућност да се од држава чланица захтева да се придржавају стандарда које они нису подржали.<sup>82</sup> Друго, јачање значаја ових стандарда и њихове правне обавезности подстиче потребу за несразмерним јачањем утицаја великих и политички моћних држава на учешће у њиховом креирању<sup>83</sup> на уштрб

<sup>76</sup> Упор: L. A. Jackson, M. Jansen, 19.

<sup>77</sup> Japan – Measures Affecting the Importation of Apples – Notification of Mutually Agreed Solution G/AG/GEN/50/Add.1 G/L/520/Add.1 G/SPS/GEN/299/Add.1 WT/DS245/21 | 2 September 2005

<sup>78</sup> Appellate Body Report, United States – Continued Suspension of Obligations in the EC – Hormones Dispute, WT/DS329/AB/R, adopted 14 November 2008 and Appellate Body Report, Canada – Continued Suspension of Obligations in the EC – Hormones Dispute, WT/DS321/AB/R adopted 14 November 2008.

<sup>79</sup> Упор: Australia – Measures Affecting the Importation of Apples from New Zealand, WT/DS367.

<sup>80</sup> International Food Standards: Codex Alimentarius 2007, 1.

<sup>81</sup> EC – Hormones, para. 166; EC – Sardines, para. 227.

<sup>82</sup> Упор: S. Negri, 12.

<sup>83</sup> Упор: S. Klotz, 6-7.

учешћа земаља у развоју.<sup>84</sup> Истовремено утиче на то да је консензус о његовим новим стандардима све теже договорити.<sup>85</sup> Треће, иако је Комисија стручно тело, постоји сумња да на научне процене утичу одређене политичке претпоставке и вредности.<sup>86</sup> Четврто, постоји оправдана забринутост да би приватни стандарди, могли поткопати процесе доношења јавних политика у области безбедности хране, како унутар националних држава тако и транснационално.<sup>87</sup> Пето, неки конкретни ставови Комисије изазивају спорове и буде контраверзе.<sup>88</sup>

Све напред наведено, иако не оспорава досадашње резултате и позитивне ефекте рада Комисије Кодекс алиментаријус-а, свакако умањује изгледе и перспективе ових процеса у будућем периоду. Свакако постоје основи за резервисаност у погледу структурне способности<sup>89</sup> и капацитета<sup>90</sup> ове Комисије да може у будућности у потпуности одговорити изазовима дивергентних приступа и интереса држава, а посебно се поставља питање колико може бити успешна у усклађивању науке и политике у овој области.<sup>91</sup>

## 5. ЗАКЉУЧАК

У области безбедности хране, у праву СТО се путем Споразума о примени санитарних и фитосанитарних мера креира реалистичан нормативни систем заснован на правилима која осигуравају сигурност и предвидљив приступ хране на међународном тржишту, уз приоритетно поштовање здравља људи и безбедности хране. У садржинском погледу, водећа улога држава у овој области се не искључује, али се она надограђује алтернативним решењима за олакшано одвијање међународне трговине, посебно снажним подстицајем хармонизације и нормативним признањем и уређењем статуса међународних стандарда.

Иако се дати приступ СТО свакако може позитивно оценити, он није једнозначан и суочен је се ограничењима и изазовима, посебно у контексту

---

<sup>84</sup> Упор: S. Charnovitz, 1.

<sup>85</sup> Упор: D. Demortain, 3.

<sup>86</sup> Упор: D. Demortain, 5.

<sup>87</sup> Упор: Henson Spencer, John Humphrey, “Codex Alimentarius and private standards”, *Private food law* 4.1, 2011, 188.

<sup>88</sup> Упор: Terence P. Stewart, David S. Johanson, “The SPS Agreement of the World Trade Organization and International Organizations: The Roles of the Codex Alimentarius Commission, the International Plant Protection Convention, and the International Office of Epizootics”, *Syracuse J. Int’l L. & Com.* 26, 1998, 42.

<sup>89</sup> Упор: D. Demortain, 6.

<sup>90</sup> Упор: T. P. Stewart, D. S. Johanson, 40.

<sup>91</sup> Шире о овим односима: S. Poli, 147.

Codex стандарда као основне међународне референтне тачке у области безбедности хране. Стога је нужно овај нормативни систем дорадити, међусобно ускладити и посебно прецизирати да би се избегле негативне импликације неодређености неких од правила. Тиме би се ефективност ових правила подигла на виши ниво.

## ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

- Arcuri Alessandra, Gruszczynski Lukasz, Herwig Alexia “Global Governance of Risks: WTO, Codex Alimentarius and Private Standards–Report on the SRA-Europe 19th Annual Conference”, *European Journal of Risk Regulation* 1.3, 2010
- Button Catherine „The Power to Protect: Trade, Health and Uncertainty in the WTO“, *Oxford-Portland: Hart Publishing*, 2004
- Vecchione Elisa „Is it Possible to Provide Evidence of Insufficient Evidence – The Precautionary Principle at the WTO“, *Chi. J. Int’l L.* 13, 2012
- Veggeland Frode, Elvestad Christel „Equivalence and Mutual Recognition in Trade Arrangements Relevance for the WTO and the Codex Alimentarius Commission“, *Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning*, 2004
- Gruszczynski Lukasz “Science in the process of risk regulation under the WTO agreement on sanitary and phytosanitary measures”, *German Law Journal* 7.4, 2006
- Demortain David “Enabling global principle-based regulation: The case of risk analysis in the Codex Alimentarius”, *Regulation & Governance* 6.2, 2012
- Дивљак Драго „Светска трговинска организација и вишестрани међународни споразуми о заштити животне средине“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду (Зборник радова ПФНС)*, 3/2012
- Jackson, Lee Ann, Jansen Marion “Risk assessment in the international food safety policy arena. Can the multilateral institutions encourage unbiased outcomes?”, *Food Policy* 35.6, 2010
- Käferstein, Fritz K. „Food Safety as a Public Health Issue for Developing Countries“, *Food safety in food security and food trade* (Unnevehr, Laurian, ed.). Vol. 10. Washington, DC: International Food Policy Research Institute, 2003
- Klotz Sebastian “The Nexus between the World Trade Organization and Codex Alimentarius”, *World Trade Institute*, 2018
- Lupien, John R. “The Codex Alimentarius Commission: international science-based standards, guidelines and recommendations”, *AgBioForum*, 2000
- Negri Stefania “Food safety and global health: an international law perspective”, *Global Health Governance* 3.1, 2009
- Poli Sara “Setting Out International Food Standards: Euro-American Conflicts within the Codex Alimentarius Commission.” *Between Enlargement and Internationalization*, 2003
- Rongguang Zhao, Kent George “Human Rights and the Governance of Food Quality and Safety in China”, *Asia Pacific Journal of Clinical Nutrition* 13, no. 2, 2004
- Spencer Henson „Food Safety Issues in International Trade“, *Food safety in food security and food trade* (Unnevehr, Laurian, ed.). Vol. 10. Washington, DC: International Food Policy Research Institute, 2003

- Spencer Henson, John Humphrey “Codex Alimentarius and private standards”, *Private food law* 4.1, 2011
- Stewart, Terence P., Johanson, David S. “The SPS Agreement of the World Trade Organization and International Organizations: The Roles of the Codex Alimentarius Commission, the International Plant Protection Convention, and the International Office of Epizootics”, *Syracuse J. Int’l L. & Com.* 26, 1998
- Sykes, Alan O. “The (limited) role of regulatory harmonization in international goods and services markets”, *Journal of International Economic Law* 2.1, 1999
- Unnevehr Laurian ed. „*Food safety in food security and food trade*“, Vol. 10. Washington, DC: International Food Policy Research Institute, 2003 – zbornik radova
- Hobbs, Jill E. “Public and private standards for food safety and quality: international trade implications”, *Estey Journal of International Law and Trade Policy* 11.1753-2016-141207, 2010
- Humphrey John „Private standards, small farmers and donor policy: EUREPGAP in Kenya“, IDS Working Paper 308, *Institute of Development Studies, Brighton, UK.* 227., 2008
- Charnovitz Steve “International Standards and the WTO”, *GW Law Faculty Publications & Other Works*, 2005
- Wilson John, Otsuk Tsunehiro „Balancing Risk Reduction and Benefits from Trade in Setting Standards“, *Food safety in food security and food trade* (Unnevehr, Laurian, ed.). Vol. 10. Washington, DC: International Food Policy Research Institute, 2003
- [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/sps\\_e/spsagr\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsagr_e.htm), новембар 2022



Drago Lj. Divljak  
University of Novi Sad  
Faculty of Law Novi Sad  
D.Divljak@pf.uns.ac.rs  
ORCID ID: 0000-0001-7698-0189

## Food Safety Standards and Law of the World Trade Organization

**Abstract:** *The paper discusses the legal significance of food safety standards in the WTO. In this framework, the task is to determine the formal normative basis and conceptual approach to this issue. The subject of more detailed analysis will be the essential determinants of this approach, in particular the process of harmonization and the status of international standards in the WTO law. In addition, the paper aims to determine the effective results of the WTO rules in this area, as well as their scope and limitations, and this especially refers to the process of harmonization and application of international standards.*

*In the area of food safety, in the WTO law, through the Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, a realistic normative system is created based on the rules that ensure safety and predictable access to food at the international market, with priority observing of human health and food safety. In terms of content, the leading role of states in this area is not excluded, but it is upgraded with alternative solutions for the facilitated development of international trade, in particular with a strong fostering of harmonization and normative recognition and regulation of the status of international standards.*

*Although the given WTO approach can certainly be positively evaluated, it is not unambiguous and faces limitations and challenges, especially in the context of the Codex of standards as the main international reference point in the field of food safety. Therefore, it is necessary to refine this normative system, harmonize it one with another, and specifically specify it in order to avoid negative implications of the vagueness of some of the rules, which would raise the effectiveness of these rules to a higher level.*

**Keywords:** *Food safety standards, law of the World Trade Organization, Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Codex Alimentarius, harmonization, international standards.*

Датум пријема рада: 19.11.2022.

Датум прихватања рада: 25.01.2023.