

GMO PRODUKTŲ TIEKIMO Į RINKĄ REGLAMENTAVIMAS EB: VALSTYBIŲ NARIŲ TEISĖ IMTIS APSAUGOS PRIEMONIŲ REMIANTIS ATSARGUMO PRINCIPU

Elzė Matulionytė

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės
katedros asistentė
Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius
Tel. (+370 5) 236 61 79
El. paštas: e.matulionyte@etd.lt

Straipsnyje nagrinėjamas vienas iš kontroversiškiausių genetiškai modifikuotų maisto produktų tiekimo į rinką reglamentavimo Europos Bendrijoje sistemos elementų – valstybių narių teisė imtis apsaugos priemonių remiantis atsargumo principu. Pirmiausia straipsnyje gvildenama atsargumo principo samprata genetiškai modifikuotų produktų teisinio režimo kontekste, o toliau analizuojant susijusių Europos Teisingumo Teismo jurisprudenciją bei lyginant ją su PPO ginčų sprendimo kolegijos sprendimu dėl EB biotechnologijų produktų režimo, nagrinėjama galimybė valstybėms narėms remtis atsargumo principu nustatant apsaugos priemones.

Article analyses one of most arguable issues of EC regulation on GMOs, namely right of member states to adopt safeguard measures on GMOs authorised at EC level. Firstly the concept of precautionary principle in the context of GMO legal framework is analysed. Further the case-law of the ECJ on member states' safeguard measures is evaluated in the light of WTO Panel report on EC Biotechnology regime. Based on this evaluation it is analysed whether member states are still entitled to adopt safeguard measures on GMOs based on precautionary principle.

Įvadas

Rėmimasis atsargumo principu¹ greičiausia yra vienas iš labiausiai ginčijamų EB

genetiškai modifikuotų organizmų (toliau – GMO) tiekimo į rinką reglamentavimo aspektų. Dėl GMO naudojimo maisto pramonėje, žemės ūkyje ar farmacijoje sąlyginio naujumo ir nesant duomenų apie ilgalaikį jų poveikį tam tikra atsarga yra neatskiriama jų vertinimo ir atitinkamai jiems taikomo teisinio režimo dalis. Europos Bendrijų teisinėje sistemoje, kurios vienas iš tikslų yra aukšto lygio aplinkos ir sveikatos apsauga, šią reglamentavimo atsargą įkūnija galimybė remtis atsargumo principu, kai nėra išsamių duomenų apie galimas grėsmes. Atsargumo principas

¹ Autorės nuomone, oficialus EB sutartyje ir antrinės EB teisės aktuose vartojamas termino vertimas į lietuvių kalbą nevisiškai tiksliai perteikia lingvistinę šio principo reikšmę kitomis EB kalbomis, – pavyzdžiui, *precautionary principle* (angl.), *Vorsorgeprinzip* (vok.), *principe de précaution* (pranc.). Tiek *precaution*, tiek *Vorsorge* nuo paprasto „atsargumo“ (*caution* arba *Vorsicht, Umsicht*) skiriasi tuo, kad turimas omenyje būtent išankstinis atsargumas, išankstinė atsargi įžvalga, išankstinis pasirūpinimas, o to lietuviškas terminas „atsargumo principas“ neatskleidžia. Tačiau straipsnyje vis dėlto vartojamas oficialusis terminas, tiesiog derėtų turėti omenyje, kad atsargumas šiuo kontekstu reiškia išankstinį, prevencinį atsargumą, apdairumą.

persmelkia ir visą EB GMO autorizavimo ir tolesnio jų teikimo į rinką režimą, atskleidamas nepatiklų bent jau dalies valstybių narių (ir jų visuomenių) požiūrį į laisvą prekybą genetiškai modifikuotais produktais vidaus rinkoje. Šio valstybių narių nepatiklumo tiek dėl pačių genetiškai modifikuotų (GM) produktų, tiek dėl bendros šių produktų autorizavimo, ženklinimo ir susekamumo Bendrijos lygmens sistemos išraiška yra EB teisės aktuose įtvirtinta galimybė valstybėms narėms tam tikromis sąlygomis imtis apsaugos priemonių ribojant prekybą į bendrąją rinką leistais GM produktais. Šiame straipsnyje nagrinėjama atsargumo principo reikšmė valstybėms narėms imantis tokių apsaugos priemonių dėl GM produktų. Lietuvos teisės moksle ši tema nėra nagrinėta, o iki straipsnį parengiant darbų, nagrinėjančių atsargumo principą valstybių narių apsaugos priemonių kontekste nebuvo publikuota ir užsienio leidiniuose. Darbe daugiausia vadovaujamosi užsienio autorių darbais, nagrinėjančiais atsargumo principą apskritai, taip pat analizuojami Europos Teisingumo Teismo (ET) ir Pasaulio prekybos organizacijos (PPO) ginčų sprendimo kolegijos sprendimai EB genetiškai modifikuotų produktų reglamentavimo srityje. Darbe, naudojantis analitiniu ir sisteminiu metodais, tiriama valstybių narių teisė imtis apsaugos priemonių dėl GM produktų, o lyginamuoju metodu tiriamas ETT ir PPO kolegijos sprendimuose pateiktas šių valstybių narių priemonių įvertinimas. Siekiama atskleisti, ar praktiškai valstybės narės gali nustatyti apsaugos priemones remdamosi atsargumo principu, atsižvelgdamos į tai, kad iš EB reglamentavimo kylančiai

šiai jų teisei taikomi ir tarptautinės prekybos teisės reikalavimai.

Atsargumo principas EB reglamentuojant GMO produktų tiekimą į rinką

EB teisės doktrinoje visuotinai pripažįstama, kad atsargumo principas į EB teisę atėjo iš Vokietijos teisinės sistemos [13, p. 539; 14, p. 6] ir dabar kai kurių komentatorių jis vadinamas „vienu iš galingiausių aplinkosauginių ginklų“ [14, p. 6], nors, autorės nuomone, dėl šio principo conceptualizavimo ir praktinių įgyvendinimo sunkumų jo veiksmingumas teisėkūroje tiek EB, tiek valstybių lygmeniu yra ribotas.

Nuo Maastrichto sutarties pakeitimų EB steigimo sutarties 174 straipsnyje įtvirtinama, kad „Bendrijos aplinkos politika... grindžiama atsargumo principu“ [2]. Bendriausiu požiūriu atsargumo principas, autorės nuomone, reiškia, kad, nesant pakankamai (mokslinių) duomenų (t. y. esant moksliniam netikrumui, angl. *scientific uncertainty*) tam tikro produkto ar proceso saugumui įvertinti, šio produkto ar proceso teisinis reglamentavimas turėtų būti formuluojamas taip, lyg numanoma grėsmė yra reali – taigi imantis priemonių aplinkos ar visuomenės sveikatos apsaugai. EB teisės teorijoje skiriami du atsargumo principo elementai: pirmasis, „filosofinis autoritetas priimti teisinius sprendimus dėl aplinkos arba visuomenės sveikatos apsaugos mokslinio netikrumo susidūrus su moksliniu netikrumu, arba net nežinia“, ir antrasis, „pagrindas imtis išankstinių veiksmų prieš įgyjant mokslinių duomenų dėl galimos žalos, siekiant apsisaugoti nuo ne-

žinomų, tačiau reikšmingų grėsmių“ [17, p. 7]. Nepaisant filosofinių teorijų, kad mokslinės žinios apskritai niekada negali būti visiškai išsamios², atsargumo principas teisinio reglamentavimo srityje yra teisės aktų leidėjo elgesiui vadovaujantis principas, kai leidėjas turi nustatyti ir įgyvendinti tam tikros srities teisės aktus, nežinodamas reglamentuojamų produktų ar procesų galimų grėsmių (t. y. veikdamas mokslinio netikrumo sąlygomis). Autorės nuomone, atsargumo principas kelia tiek daug ginčų, nes jį sunku taikyti reglamentuojant, šis procesas iš esmės pagrįstas ar bent jau turėtų būti pagrįstas racionalumu ir aiškiais objektyviais kriterijais. Ypač daugiasluoksniame EB sprendimų priėmimo procese (kurio puikus pavyzdys kaip tik ir yra GMO ir GM produktų tiekimo į rinką europinis reglamentavimas [išsamiau šiuo klausimu žr. 15]) atsargumo principo panaudojimas atskleidžia mokslinių duomenų įvertinimo teisės aktų priėmimo procese problemas, nesant ne tik mokslinio tikrumo, bet ir dvidešimt septynių sprendime dalyvaujančių valstybių sutarimo dėl žinių apie rizikos veiksnio išsamumo.

Atsargumo principas kaip teisės aktų leidėjui veikti nežinomos rizikos sąlygomis turintis įtakos principas yra formuojamas ne tik EB teisėje, bet ir kituose tarptautiniuose dokumentuose. Pavyzdžiui, Rio de Žaneiro aplinkos ir plėtros dekla-

racijoje atsargumo principas apibūdinamas kaip valstybių atsargus požiūris „siekiant apsaugoti aplinką pagal savo išgales“, kai „esant rimtos ar neatitaisomos žalos grėsmei, veiksmingų aplinkos blogėjimą stabdančių priemonių nesiėmimo negalima pateisinti visiško mokslinio tikrumo trūkumu“ [3]. Šiam aplinkos apsaugai itin palankiam apibrėžimui galima priešpriešinti Pasaulio prekybos organizacijos teisėje atsargumo išraiška laikomo SPS susitarimo 5 straipsnį, numatantį, kad riziką sveikatai sukeliančios priemonės gali būti nustatomos remiantis moksliniu rizikos įvertinimu, o „kai tinkamas mokslinis pagrindimas nepakankamas, valstybė narė gali laikinai įsivesti priemonę turimos tinkamos informacijos pagrindu“. Atsižvelgiant į tai, kad PPO teisėje galimybė imtis prekybą ribojančių priemonių visada vertinama per pamatinę tarptautinės prekybos skatinimo, o tai ir yra šios organizacijos egzistavimo tikslas, logiką, atsargumo principo suvokimas ir galimas rėmimasis juo yra kur kas siauresnis nei tarptautinėje ekologinėje teisėje. Todėl, nagrinėjant atsargumo principo taikymą europinio GMO teikimo į rinką reglamentavimo (kuriuo, kaip autorė nagrinėjo savo kitose publikacijose, siekiama abiejų tikslų – ir veiksmingos prekybos, ir aukšto lygio aplinkos, visuomenės sveikatos ir vartotojų apsaugos [15]), kontekstu itin svarbu, kokia reikšmė atsargumo principui teikiama GMO teisiniame režime ir kaip jis Bendrijoje naudojamas praktiškai.

Jau praėjusio šimtmečio pabaigoje Bendrijos institucijos, visų pirma Komisija, ėmėsi veiksmų apibrėžti praktinį šio principo veikimą Bendrijos teisėje, priimdama komunikatą dėl atsargumo principo [9].

² Anot Cazala [13, p. 541], bent jau Prancūzijoje ir Vokietijoje atsargumo principo naudojimo teisėkūroje raida sutapo su mokslinio pažinimo nauju įvertinimu filosofijoje. Jean-Pierre Dupuy, Karl Popper ir Paul Feyerabend darbuose buvo pradėta nagrinėti, ar bet koks pažinimas apskritai gali nepalikti jokių abejonių, ar teorijos kada nors apskritai gali būti patvirtintos ir ar mokslu apskritai galima pažinti tiesą.

Pripažindama, kad principo apibrėžimas „sukėlė daug ginčų ir įvairių viena kitai prieštaraujančių nuomonių“ [*ibid.*], Komisija vis dėlto nepateikė savojo apibrėžimo Bendrijos lygmeniu, o išdėstė savo nuoseklų požiūrį į tai, kaip principas turėtų būti taikomas Bendrijos teisėkūroje. Tai gi, anot Komisijos, atsargumo principas jokiū būdu „nenaudotinas nepagrįstiems sprendimams priimti“, todėl prieš remiantis atsargumo principu turi būti įvertinti moksliniai duomenys, susiję su galimomis grėsmėmis [*ibid.*, p. 13]. Atlikus tokį įvertinimą ir apsvačius grėsmes bei mokslinį netikrumą, galima imtis būtinų priemonių [*ibid.*, p. 15]. Atsižvelgiant į aptartus skirtingus atsargumo principo suvokimus kituose tarptautiniuose dokumentuose, abejotina kai kurių komentatorių nuomonė [pavyzdžiui, 13, p. 544], kad šiuo komunikatu Komisija išreiškė atsargumo principo „klasikinę sampratą“. Net jei autorė sutiktų, kad iš esmės Bendrijos lygiu apibrėžimas formuluojamas naudojant klasikinius atsargumo principo elementus – mokslinę abejonę, rizikos įvertinimą bei pagarbą proporcingumo principui (iškeliant reikalavimą imtis tik „būtinų priemonių“ [9, p. 13]) – jo teisinio konkretumo iš pateiktos sąvokos nematyti. Svarbiausiu aspektu, t. y. nustatant, kas yra „priimtinas“ rizikos lygis visuomenėje, apibrėžime nepateikiama teisinių kriterijų, o nurodoma, kad tai yra sprendimus priimančių subjektų *politinė* atsakomybė [*ibid.*, plg. p. 5]. Šiuo kontekstu pažymėtina, kad formalų principo apibrėžtumą dar susilpnina tai, kad, be mokslinio netikrumo, teisės aktų leidėjai turi atsižvelgti ir į visuomenės susirūpinimą (angl. *public concerns*) [*ibid.*], o tai gali sudaryti

prielaidas piktnaudžiauti priimant esą atsargumo principu pagrįstas priemonės, kurios iš tiesų rodo tiesiog nepagrįstas viešosios nuomonės fobijas. Nors teoriškai rizikos įvertinimas ir nežinomos rizikos priėmimas turėtų būti pagrįstas griežtai tik moksliniais duomenimis, tačiau galima sutikti su P. van Zwanenberg ir A. Stirling [16, p. 55], kad netikrumo sąlygomis įvertinimas būtinai apima ir ne vien mokslinius svarstymus. Todėl, manytina, kad Bendrijos apibrėžimas, leidžiantis vertinant reikalingas priemones atsargumo principo kontekste atsižvelgti į visuomenės susirūpinimą (pvz., vartotojų apsaugą), vertintinas teigiamai. Bet kuriuo atveju netvirtinant, kad sprendimai priimami remiantis vien tik moksliniais duomenimis (būtent kai moksliniai duomenys nėra išsamūs, t. y. mokslinio netikrumo sąlygomis), turėtų suteikti patikimumo priimamų teisės aktų argumentacijai.

Kiek tai susiję su Europos Bendrijos GMO produktų teikimo į rinką reglamentavimu (nuo šių produktų išleidimo į aplinką, pavyzdžiui, auginti žemės ūkyje, iki GM maisto produktų susekimo prekybos grandyje iki galutinio vartotojo), svarbus aspektas yra tai, ar atsargumo principas tėra aplinkosaugos politikos teisės aktų formavimo instrumentas, ar jis taip pat gali būti naudojamas ir kitose srityse – visuomenės sveikatos ir vartotojų apsaugos srityse, kuriose kyla nė kiek ne mažiau su GMO autorizavimu susijusių problemų ir susirūpinimo nei aplinkosaugos srityje. Nors pagal principo įtvirtinimą su aplinkos teise susijusioje EB sutarties antraštinėje dalyje būtų galima manyti šį principą esant išimtinai aplinkos teisės instrumentu, tačiau Bendrijos institucijų veiksmais

buvo sukurtas pagrindas remtis šiuo principu priimant ne vien aplinkosaugos priemones. Dar 1997 metais atsargumo principas pasirodė Komisijos komunikate dėl vartotojų sveikatos ir maisto saugos [8, 20 punktas], nurodant, kad „atlikdama rizikos vertinimą, Komisija vadovausis atsargumo principu tais atvejais, kai mokslinių pagrindų nepakanka, arba netikrumo atvejais“. Atsargumo principo taikymo srities išplėtimą patvirtino ir Teisingumo Teismas, *Artegodan* sprendime [10, 184 punktas] pripažinęs, kad atsargumo principas yra Bendrijos teisės bendrasis principas, iš to išplaukia, kad šis principas gali būti taikomas apskritai visose EB teisės srityse, reikalaujant Bendrijos institucijų imtis priemonių apsaugoti nuo potencialių grėsmių tiek aplinkai, tiek visuomenės sveikatai, suteikiant šiems interesams pirmenybę ekonominių interesų atžvilgiu.

Antrinėje Bendrijos teisėje atsargumo principas yra įtvirtintas kaip bendrosios GMO išleidimo direktyvos [5] veikimo loginis pagrindas, persmelkiantis visą EB GMO reglamentavimo sistemą ir jos įgyvendinimą. Greta to, kad atsargumo principas turi būti naudojamas atliekant norimų autorizuoti GMO produktų rizikos įvertinimą [*ibid.*, II priedo B dalis], įtvirtintas ir bendrasis įpareigojimas valstybėms narėms, remiantis atsargumo principu, užtikrinti, kad būtų imamasi visų reikiamų priemonių, siekiant išvengti žmonių sveikatai ir aplinkai neigiamo poveikio, galinčio kilti dėl GMO apgalvoto išleidimo į aplinką ar pateikimo į rinką [*ibid.*, 5 straipsnis]. Šiuo aspektu galima daryti loginę prielaidą, kad valstybių narių pareiga užtikrinti remiantis atsargumo principu į rinką pateiktų GMO

produktų saugumą, savo ruožtu taip pat turėtų reikšti, kad įgyvendinti savo teisę imtis prekybą GMO ribojančių apsaugos priemonių jos taip pat galėtų įgyvendinti remdamosi atsargumo principu (išsamiau žr. kitoje dalyje). Šią prielaidą galėtų patvirtinti ir reglamento dėl GMO ženklavimo ir susekimo [7] preambulės nuostata, kad susekamumas [išsamiau apie GMO susekamumo sistemą žr. 15] turėtų palengvinti GMO rizikos valdymo priemonių įgyvendinimą pagal atsargumo principą, aiškinant pastarąją taip, kad GMO rizikos valdymo priemonės turėtų apimti ir valstybių narių nustatomas apsaugos priemones. Kita vertus, atkreiptinas dėmesys, kad konkrečiai GM maisto teikimo srityje atsargumo principo vaidmuo neįtvirtinamas [žr. 6], o kai, autorės nuomone, vis dėlto patvirtina, kad atsargumo principas GMO kontekste daugiausia yra skirtas imtis priemonių apsaugoti nuo galimų, bet tiksliai nežinomų rizikų aplinkai, o ne nuo tiek pat potencialiai įmanomų, nors ir nežinomų grėsmių sveikatai apsaugoti, vartojant GMO produktus. Pastarasis aspektas taip pat reiškia, kad apsaugos priemonės dėl Bendrijos lygiu autorizuotų GMO valstybės narės galėtų nustatyti pirmiausia įtardamos grėsmės aplinkai, o ne vartotojų sveikatai, nors deklaruojami šio reglamentavimo tikslai ir aplinkos, ir visuomenės sveikatos apsaugos atžvilgiu yra vienodi [žr., pvz., [5], preambulės 5 dalį].

Valstybių narių teisės imtis apsaugos priemonių remiantis atsargumo principu apimtis

Bendrijos lygmeniu autorizuotais GMO produktais galima be kliūčių prekiauti

tarp valstybių narių visoje vidaus rinkoje, o valstybės narės negali drausti, riboti ar trukdyti prekybos šiais GMO ir jų pateikimo rinkai [plačiau žr. 15], [5, 22 straipsnis]. Vis dėlto Bendrijos teisėje yra palikta galimybė valstybėms narėms imtis apsaugos priemonių ir riboti prekybą GM produktais. Pagal anksčiau galiojusius EB teisės aktus valstybė narė galėjo savo teritorijoje laikinai apriboti arba uždrausti prekybą GM produktu turėdama „pagrįstų priežasčių manyti, kad [tinkamai į rinką pateiktas produktas] sukelia grėsmę žmonių sveikatai arba aplinkai“ [4, 16 straipsnis]. Pagal naująjį sugriežtintąjį GMO režimą [5, 23 straipsnis] tokių laikinų apsaugos priemonių galima imtis iš esmės tomis pačiomis sąlygomis, tačiau jos turi būti nustatomos tik remiantis „nauja ar papildoma informacija“ arba „naujomis ar papildomomis mokslo žiniomis“, gautomis po leidimo pateikti konkretų GMO į rinką ir aplinką išdavimo. Todėl, nors praktikos dėl valstybių narių nustatomų apsaugos priemonių pagal naująjį GMO teisinį režimą dar nėra, o esama praktika kol kas susijusi tik su senojo režimo įgyvendinimu, tačiau valstybių narių teisės imtis apsaugos priemonių dėl prekybos GMO turinį galima nagrinėti ir remiantis ligšioline praktika. Kaip minėta, pagrindinis klausimas siejant su valstybių narių teise imtis apsaugos priemonių yra tas, ar valstybės narės gali jas nustatydamas remtis atsargumo principu, t. y. tuo, kad mokslinių duomenų apie galimų šių autorizuotų GMO keliamų grėsmių nepakan-ka, todėl tikslinga imtis atsargumu pagrįstų prekybą GMO produktais ribojančių priemonių – ar tik tiek, kiek įtvirtinta 23 straipsnio tekste, jos gali imtis apsaugos priemonių

tik remdamosi naujomis ar papildomomis mokslinėmis žiniomis, patvirtinančiomis galimas šių produktų sukeliamas grėsmes. Pirma, tokių valstybių narių apsaugos priemonių nustatymo teisėtumas buvo nagrinėjamas Europos Teisingumo Teisme, o antra, jį PPO teisės atžvilgiu „testavo“ ir Pasaulio prekybos organizacijos Ginčų sprendimo kolegija.

Valstybių narių apsaugos priemonių, pagrįstų atsargumo principu, teisėtumo vertinimas

Kaip rodo 2003 m. rugsėjį priimtas Europos Teisingumo Teismo sprendimas *Monsanto* byloje [11], atsargumo principas gali būti veiksminga teisinė priemonė riboti prekybą GMO produktais Bendrijos vidaus rinkos sistemoje. Šioje byloje buvo ginčijamas atsargumo principu pagrįstų valstybės narės apsaugos priemonių teisėtumas³, Italijos institucijoms vadovaujantis atsargumo principu 1999 m. uždraudus naudoti septynis GM produktus, kuriais pagal vadinamąją supaprastintą procedūrą⁴ buvo leista prekiauti visoje

³ Šioje byloje Italijos nacionalinis teismas pateikė Teisingumo teismui prašymą priimti prejudicinį sprendimą dėl Italijos nacionalinio teisės akto, kuriuo buvo laikinai apribota prekyba Bendrijos lygiu autorizuotu GM maisto produktu (būtent genetiškai modifikuotais kukurūzais MON 810), atitiktis Reglamentui (EB) 258/97 (t. y. 1997 m. sausio 27 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentui (EB) Nr. 258/97 dėl naujų maisto produktų ir naujų maisto komponentų, OL 1997, L 43, p. 1), kuris iki Reglamento 1829/2003 [6] priėmimo reglamentavo GM maisto teikimo į Bendrijos rinką tvarką.

⁴ Supaprastinta GM maisto teikimo procedūra pagal Reglamentą (EB) 258/97 galėjo būti taikoma į rinką teikiams maisto produktams, kurie „remiantis esamais ir visuotinai pripažintais moksliniais įrodymais“ yra „iš esmės tapatūs esamiems maisto produktams“ (3 straipsnio 4 dalis ir 5 straipsnis). Ši procedūra reikšmingai sutrumpindavo leidimų išdavimo laiką, nes tokie produk-

Bendrijos rinkoje. Vienas iš byloje nagrinėjimų klausimų kaip tik ir buvo susijęs su valstybių narių kompetencijos priimti apsaugos priemonės remiantis atsargumo principu apimtimi ir pareigos įrodyti produkto saugumą ar, atvirkščiai, nesaugumą pasidalijimu. Anot ETT, valstybių narių apsaugos priemonės, nustatytos GMO produktų atžvilgiu, negali būti grindžiamos vien hipotetiniu požiūriu į grėsmes, pagrįstu vien prielaidomis ir spėlionėmis, kurios nėra moksliskai patikrintos [11, 106 punktas]. Tokios apsaugos priemonės, net ir nepaisant jų laikino pobūdžio, gali būti nustatomos tik jeigu jos yra pagrįstos kuo išsamesniu rizikos įvertinimu konkrečiu atveju, taip parodant, kad tokios apsaugos priemonės yra būtinos, siekiant užtikrinti, kad nagrinėjami maisto produktai nesukelia žalos vartotojui [*ibid.*, 107 punktas]. Be to, valstybei narei tenka našta įrodyti pagrindus, kuriais ji remiasi manydama, kad produktas, dėl kurio ji imasi apsaugos priemonių, sukelia grėsmės visuomenės sveikatai ar aplinkai [*ibid.*, 108 punktas]. Iš to, autorės nuomone, išplauktų, kad atsargumo principu GMO produktų kontekste valstybės narės gali remtis tik tada, kai atlikus rizikos įvertinimą nustatyti konkretūs grėsmių pagrindai, kurie nėra bendro pobūdžio. Vis dėlto *Monsanto* byloje Teisingumo Teismas konkrečios grėsmės įrodymo kartelę nuleido gan žemai, pripažin-

tai į rinką galėjo būti pateikiami neatliekant viso rizikos įvertinimo, o tiesiog pranešant Komisijai apie prašymą pateikti tokį produktą ir pateikiant valstybės narės institucijos patvirtinimą, kad produktas išties yra „iš esmės tapatus“. Tačiau jau nuo 1998 metų valstybės narės susitarė netaikyti supaprastintos procedūros GM maistui, kuriame yra transgeninių baltymų (žr., generalinio advokato *Monsanto* byloje išvados 24 ir 149 punktus).

damas, kad šiuo konkrečiu atveju valstybės tenkina įrodinėjimo naštos reikalavimą, jei remiasi duomenimis, kurie nurodo, kokių konkrečių grėsmių *galėtų* turėti nagrinėjami produktai [plg., *ibid.*, 109 punktas], nes iš atsargumo principo išplaukia, kad netikrumo dėl grėsmės sveikatai atveju galima imtis apsaugos priemonių nelaukiant, kol šių grėsmių realumas ir rimtumas visiškai paaiškės. Kaip matyti, vienintelės sąlygos, kurias ETT iškėlė valstybei, norinčiai remtis atsargumo principu ribojant prekybą GMO yra, kad valstybė atliktų kuo išsamesnį rizikos įvertinimą, iš kurio paaiškėtų, ar tokių priemonių imtis būtina, siekiant užtikrinti, kad nebūtų sukeltas pavojus tokių produktų vartotojams ir kad priemonės būtų laikinos. Tokia plati diskrecija, palikta valstybėms narėms remtis atsargumo principu ribojant prekybą GM produktais vidaus rinkoje, neabejotinai turėjo susikirsti su minėta atsargumo principo išraiška tarptautinėje prekybos teisėje, tai rodo ir PPO ginčų sprendimo kolegijos pateikta valstybių narių apsaugos priemonių analizė.

Būtent iš skirtingos atsargumo principo sampratos ir galimybės juo remtis imantis prekybą tam tikrais produktais ribojančių priemonių, kilo keletas pastarųjų tarpatlantinių „prekybos karų“ Pasaulio prekybos organizacijoje⁵. ES valstybių narių

⁵ Tokiais galima vadinti PPO ginčus dėl Europos Bendrijos apsaugos priemonių Asbesto, Jautienos hormonų ir Biotechnologijų produktų bylose (atitinkamai 1998-1-16 Apeliacijos kolegijos ataskaita *EB–Priemonės dėl mėsos ir mėsos produktų (hormonai)* bylose WT/DS26/AB/R ir WT/DS48/AB/R, 2000-9-18 Kolegijos ataskaita *EB–Priemonės dėl asbesto ir jo turinčių produktų* byloje WT/DS135/R ir 2006-9-29 Kolegijos ataskaita *EB–Priemonės dėl biotechnologijų produktų patvirtinimo ir prekybos jais* bylose WT/DS291-293).

apsaugos priemonės, iš jų ir aptartoji ETT išnagrinėta ir pateisinta Italijos priemonė, buvo nagrinėjamos PPO ginčų sprendimo kolegijos tarptautinės prekybos teisės kontekste *EB-Biotechnologijų* byloje [12]. Šiame ginče Bendrija siekė pateisinti valstybių narių apsaugos priemones atsargumo principu, t. y. tuo, kad kai kurių valstybių narių draudimai, nustatyti dėl Bendrijos lygmeniu autorizuotų GMO, yra pateisintos SPS priemonės⁶, kurių imtasi nesant pakankamai mokslinių duomenų dėl produktų saugumo. Skirtingai nuo ETT, kuris *Monsanto* byloje sutiko, kad valstybė narė turi teisę imtis apsaugos priemonių remdamasi atsargumo principu, net jei visiško rizikos įvertinimo atlikti neįmanoma [11, 112 punktą], PPO kolegija nagrinėjo, ar valstybių narių apsaugos priemonės buvo išties pagrįstos produkto keliamos rizikos įvertinimu. Taigi, viena vertus, ETT, vertindamas valstybių narių apsaugos priemones dėl GMO, leido valstybėms narėms teigti, kad nesant pakankamai mokslinių duomenų, viso rizikos įvertinimo atlikti neįmanoma, todėl priemonių gali būti imamos atlikus kuo išsamesnį rizikos įvertinimą, o, kita vertus, iš PPO

⁶ Žr. EB argumentus, perteikiamus PPO kolegijos ataskaitos *Biotechnologijų* bylos 4.373–4.376, 4.522 punktuose. SPS priemonės pagal SPS susitarimą yra visos valstybių nustatomos priemonės, skirtos žmonių, gyvūnų ir augalų gyvybės ar sveikatos apsaugai nuo įvairių rizikų, pavyzdžiui, ligų plitimo, maiste esančių priedų, teršalų ar toksinų ar bet kokios žalos prevencijai nuo kenkėjų atsiradimo ir pan., įskaitant, galutinių produktų vertinimo kriterijus; patikrinimo ar patvirtinimo procedūras, rizikos įvertinimo metodus; pakavimo ir žymėjimo reikalavimus, tiesiogiai susijusius su maisto saugumu. Savo ataskaitoje PPO kolegija pripažino valstybių narių apsaugos priemones SPS priemonėmis, kurias galima ginčyti dėl atitikties SPS susitarimui [12, 7.2923 punktą].

kolegijos sprendimo išplaukia, kad tais atvejais, kai atlikus rizikos vertinimą lieka netikrumas dėl tam tikro produkto pavojingumo, imtis laikinų priemonių leistina tik jei „mokslinių duomenų nepakanka“ naudojantis „prieinama tinkama informacija“ [12, 7.2929 punktą]. Svarbu yra tai, kad, skirtingai nuo ETT, PPO kolegija nepripažino, kad atsargumo principas yra bendrasis principas, pats savaime galintis pateisinti ribojančias priemones, todėl jis taikomas tik tiek, kiek jį išreiškia ir leidžia SPS susitarimo 5 straipsnio 7 dalis. Tačiau bet kuriuo atveju rėmimasis šia nuostata neatleidžia valstybių nuo pareigos atlikti kuo tinkamesnį rizikos įvertinimą [*ibid.*, 7.2992 punktą]. Be to, ribojančias priemones nustatanti valstybė turi siekti gauti papildomos informacijos, būtinos atlikti dar objektyvesnį rizikos įvertinimą ir todėl turi peržiūrėti nustatytą priemonę praėjus pagrįstam laikotarpiui [*ibid.*, 7.3218 punktą].

Taigi iš pirmo žvilgsnio tiek ETT, tiek PPO ginčų sprendimo kolegijos taikomos sąlygos, kuriomis nesant visiško mokslinio tikrumo galima neatlikus viso mokslinio įvertinimo imtis laikinųjų pasaulio priemonių dėl GMO produktų atrodo iš esmės tapačios (kuo išsamesnis rizikos įvertinimas, remiantis naujausiais prieinamais moksliniais duomenimis). Tačiau kadangi dėl tų pačių priemonių šios institucijos sugebėjo priimti skirtingus padarinius sukeliančius sprendimus, dera išnagrinėti, kokie vertinimo aspektai lėmė, kad iš esmės tų pačių kriterijų taikymas sukėlė skirtingą rezultatą. Taigi, palyginus šiuos sprendimus matyti, kad jei EB teisės kontekste valstybė narė gali teigti, kad atlikus

įmanomą pagal turimus mokslinius duomenis rizikos įvertinimą jai liko abejonių dėl galimos grėsmės visuomenės sveikatai ar aplinkai, tai PPO teisės kontekste remtis atsargumo principu būtų galima tik tokiu atveju, jei valstybė visų pirma sugebėtų įrodyti, kad atlikti visą rizikos įvertinimą nepakanka mokslinių duomenų, ir dėl to ji įgyja teisę imtis laikinųjų apsaugos priemonių remdamasi turima informacija, kurią ji be to siekia nuolat atnaujinti ir tuo remiantis peržiūrėti nustatomas priemonės. Būtent todėl ta pati Italijos apsaugos priemonė dėl Bendrijos lygiu autorizuotų GMO produktų, nors iš esmės pateisinta ETT, tačiau PPO teisės kontekste buvo pripažinta neatitinkanti atsargumo principu pagrįstų priemonių reikalavimų, kaip jie suprantami SPS susitarimo 5 straipsnio 7 dalyje. Anot PPO kolegijos, kadangi nagrinėjami produktai jau buvo autorizuoti Bendrijos lygiu, buvo atliktas rizikos įvertinimas juos autorizuojant ir jis buvo pakartotas Italijai pranešus apie nustatytąsias priemones, todėl negalima teigti, kad Italijos apsaugos priemonės buvo nustatytos „mokslinio netikrumo“ situacijoje [*ibid.*, 7.3233 punktas], atitinkamai jos negali būti pagrindžiamos atsargumo principu.

Taigi, PPO ginčų sprendimo kolegija nesiaiškino, moksliniai duomenys apie GMO patvirtina ar ne jų saugumą ir ar valstybės turi prielaidų manyti, kad produktai gali kelti tam tikrų grėsmių, o tiesiog nagrinėjo, ar yra pakankamai mokslinių duomenų atlikti tinkamą GMO keliamos rizikos įvertinimą. Autorės nuomone, silpnoji tokio argumentavimo vieta yra ta, kad pats klausimas, ar yra pakankamai mokslinių duomenų, jog nėra galimų grėsmių, GMO

atveju yra mokslinis ginčas, implikuojantis kiek „nežinojimo“ ar „netikrumo“ teisės aktų leidėjas konkrečioje visuomenėje gali leisti. Aplinkybėmis, kai nėra įrodymų, kad kažkas yra „iš tikrųjų“ saugu, neaišku, kur turėtų liautis rizikos įvertinimas, kur turėtų būti nubrėžta riba tarp „mokslinio netikrumo“ ir „pakankamų mokslinių duomenų“ atlikti „tinkamą“ rizikos įvertinimą. Atsargumo principas, kuriuo grindžiama Bendrijos aplinkosaugos teisė, o kaip minėta, kuris turėtų persmelkti ir kitas Bendrijos politikos sritis, reikalautų verčiau suklysti apsidraudžiant ir imantis griežtesnių priemonių, nei priimant ir leidžiant nežinomas grėsmes. Kita vertus, PPO teisėje nepripažįstant bendrojo atsargumo principo, SPS susitarimas leidžia imtis atsargumo priemonių tik įrodžius, kad mokslinių duomenų išties nepakanka atlikti visą rizikos įvertinimą, o tai GMO produktų kontekste *per se* yra požiūrio reikalas.

EB valstybių narių teisės imtis apsaugos priemonių kontekste šis PPO sprendimas (beje, priimtas trejais metais vėliau nei ETT *Monsanto* sprendimas) turėtų reikšti, kad iš esmės galimybė valstybėms narėms imtis teisėtų apsaugos priemonių dėl rinkoje autorizuotų GMO prekybos apribojimų susiaurėja. Jei *Monsanto* sprendimu valstybių narių teisė imtis apsaugos priemonių apribojant prekybą Bendrijos lygmeniu leistais GMO galėjo būti įgyvendinama, valstybei kilus abejonių dėl pavojaus egzistavimo ir jo poveikio žmonių sveikatai, kai viso rizikos įvertinimo atlikti neįmanoma nesant pakankamai mokslinių duomenų, tai po PPO kolegijos sprendimo valstybės narės iš principo nebegalėtų teigti, kad dėl galimų GMO produkto grėsmių

nėra visiško mokslinio tikrumo (ir atitinkamai negalėtų pasinaudoti atsargumo principu), jei visas rizikos įvertinimas jau buvo atliktas Bendrijos mastu, nes tokio viso rizikos įvertinimo atlikimas Bendrijos lygiu paneigia galimybę teigti esant mokslinį netikrumą dėl tam tikro produkto keliamų grėsmių. Atsižvelgiant į tai, kad naujuoju Europos Bendrijos GMO autorizavimo teisiniu režimu buvo atsisakyta supaprastintos GMO autorizavimo teikimui į rinką procedūros, kuri leistų neatlikti viso rizikos įvertinimo, o tai savo ruožtu reiškia, kad visi GMO dabar į EB bendrąją vidaus rinką teikiami tik atlikus išsamų rizikos įvertinimą (ir, kaip minėta, jo metu atlikus įvertinimą, ar atsargumo principo kontekste mokslinių duomenų apie nagrinėjamo produkto saugumą pakanka priimti sprendimą dėl galimų produkto grėsmių), bendrojoje GMO teikimo direktyvoje įtvirtintos valstybių narių teisės imtis apsaugos priemonių realaus įgyvendinimo praktikoje galimybė tampa labai abejotina, jei valstybė šias priemones nori priimti dėl atsargumo sumetimų. Kaip minėta, pagal naujai bendrojoje GMO teikimo direktyvoje įtvirtintą valstybių narių apsaugos priemonių nustatymo sąlygą tokias priemones galima nustatyti tik remiantis „nauja ar papildoma informacija“ arba „naujomis ar papildomomis mokslo žiniomis“ [5]. Aiškinant šią nuostatą PPO kolegijos priimto sprendimo kontekste galima daryti išvadą, kad naudojimasis atsargumo principu, kaip jis leidžiamas ir pripažįstamas nustatant ribojimus prekybos teisėje, priimant valstybių narių apsaugos priemones tampa neįmanomas⁷,

⁷ Pažymėtina, kad šiuo atveju daroma prielaida, jog valstybės narės veikia nepažeisdamos Bendrijos teisės,

nes autorizuojant GMO atliekamas rizikos įvertinimas Bendrijos lygiu, tuo preizumuojama, kad mokslinės informacijos pakanka sprendimams dėl produkto saugumo priimti, ir nepaliekama vietos moksliniam netikrumui, kaip rėmimosi atsargumo principu išankstinei sąlygai. Tokiu atveju „nauja ar papildoma“ informacija ar mokslo žinios savaime laikytinos elementais, leidžiančiais atlikti valstybei narei naują rizikos įvertinimą, o ne teigti esant nepakankama mokslinių duomenų dėl GMO saugumo taip sukeliant galimybę remtis atsargumu. Todėl, autorės nuomone, imtis apsaugos priemonių pagal dabar galiojančių GMO autorizavimo ir teikimo į rinką teisinį režimą valstybės narės teisėtai galėtų tik gavusios naujos informacijos dėl tam tikro GMO produkto galimų grėsmių, tačiau ne padidėjus valstybės abejonėms dėl tam tikro GMO saugumo, kurias sukeltų ar paskatintų visuomenės požiūrio į tam tikrą (tam tikrus) GMO produktą ar juos apskritai, pokyčiai, nors, kaip minėta, rėmimasis atsargumo principu teoriškai leistų, bent jau EB teisės kontekste, vertinti ne tik mokslinio žinojimo ribas, bet ir visuomenės požiūrį, visuomenės susirūpinimą dėl turimų mokslinių duomenų apie produktų saugumą pakankamumo lygio.

Išvados

1. Nagrinėdamas valstybių narių apsaugos priemonių, apribojančių prekybą

nors, be abejo, įmanoma situacija, kad valstybės narės imtųsi apsaugos priemonių, kurios, matyt, prieštarautų EB teisei, ypač, aiškinant ją atsižvelgiant į PPO kolegijos pateiktą apsaugos priemonių teisėtumo interpretaciją, tačiau EB Komisija dėl to prieš valstybes nares nesiimtų veiksmų, kaip kad ji nebuvo pradėjusi pažeidimų prieš valstybes nares dėl ligšiolinių apsaugos priemonių nustatymo.

Bendrijos lygiu autorizuotais GMO, priimtų remiantis atsargumo principu, teisėtumą, susijusį su pusiausvyros tarp dviejų pagrindinių EB teisės imperatyvų – laisvo judėjimo vidaus rinkoje ir atsargumo užtikrinant aukšto lygio aplinkos ir sveikatos apsaugą – suradimu, Europos Teisingumo Teismas paliko valstybėms narėms nors ir neplačią, tačiau vis dėlto veiksmingą galimybę remtis atsargumu, t. y. tuo, kad nesant visiško mokslinių duomenų išsamumo dėl autorizuotų GMO produktų keliamų grėsmių, valstybė narė gali remtis pagrįstomis abejonėmis dėl tam tikro GMO produkto saugumo ir imtis ribojančių priemonių atlikusi kuo išsamesnį rizikos įvertinimą.

2. Kita vertus, ši ETT palikta valstybėms narėms teisė nustatyti apsaugos priemones remiantis atsargumo principu, iš esmės išnyko naujojo EB GMO teisinio režimo įtvirtintą galimybę imtis valstybėms narėms apsaugos priemonių aiškinant pagal PPO kolegijos *EB-Biotechnologijų* byloje įtvirtintas apsaugos priemonių nustatymo sąlygas, kuriomis preziumuojama, kad, jei konkretus GMO produktas buvo autorizuotas Bendrijos lygmeniu, vadinasi, jo rizikai įvertinti buvo pakankama duomenų ir atitinkamai nebuvo (ir negalėjo būti) mokslinio netikrumo situacijos, suda-

rančios prielaidą imtis laikinų apsaugos priemonių nežinomų produkto grėsmių akivaizdoje.

3. Taigi galiojančioje Bendrijos teisėje nelieka vietos valstybėms narėms imtis teisėtų apsaugos priemonių dėl prekybos tam tikrais Bendrijos lygmeniu autorizuotais GMO produktais apribojimo remiantis atsargumo principu, t. y. remiantis tuo, kad tos konkrečios visuomenės neįtikina turimų mokslinių duomenų lygis apie nagrinėjamo produkto saugumą kaip neabejotinas ir pakankamai baigtinis, kad leistų daryti išvadą, jog sprendimas nėra priimamas nežinomumo, vadinamojo mokslinio netikrumo situacijoje. Tai savo ruožtu reiškia, kad operavimas atsargumo principu prekybos GMO produktais kontekste, kaip galimybė pasirinkti patikimos ir pakankamos mokslinės informacijos pakankamo žinojimo lygį, pereina išimtinai į Bendrijos kompetenciją, apsiribojant pareiga EB institucijoms priimant sprendimus ir atliekant vertinimą dėl konkrečių produktų atsižvelgti į atsargumo principą. Galiausia tai implikuoja, kad į Bendrijos lygmenį pereina galimybė apibendrinti ir spręsti, kokie ir kiek yra valstybių narių visuomenių susirūpinimai dėl turimų žinių lygio, atspindintys jų abejonės dėl galimų šių produktų keliamų grėsmių.

LITERATŪRA

Norminė medžiaga

1. 1994 m. balandžio 15 d. Sutartis dėl sanitarijų ir fitosanitarinių priemonių taikymo (priedas prie Pasaulio Prekybos Organizacijos steigimo sutarties) // Valstybės žinios. 2001, Nr. 46-1620.

2. 2006 m. gruodžio 29 d. Europos Bendrijos steigimo sutarties suvestinė redakcija, ES Oficialusis leidinys, C 321 E.

3. 1992 m. birželio 14 d. Rio de Žaneiro aplinkos ir plėtros deklaracija, UN publ. No. E.73.II.A.14, priinama: www.unep.org (interaktyvus, 2007-06-14).

4. 1990 m. balandžio 23 d. Tarybos direktyva 90/220/EEB dėl genetiškai modifikuotų organizmų apgalvoto išleidimo į aplinką // OL 1990, L 117, p. 15.

5. 2001 m. kovo 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2001/18/EB dėl genetiškai modifikuotų organizmų apgalvoto išleidimo į aplinką // OL 2001 L 106, p. 1.

6. 2003 m. rugsėjo 22 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1829/2003 dėl genetiškai modifikuoto maisto ir pašarų // OL 2003, L 268, p. 1

7. 2003 m. rugsėjo 22 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1830/2003 dėl genetiškai modifikuotų organizmų ir iš jų pagamintų maisto produktų ir pašarų susekamumo ir ženklinimo // OL 2003, L 268, p. 24.

8. 1997 m. balandžio 30 d. Komisijos komunikatas dėl vartotojų sveikatos ir maisto saugos Kom (97) 183 final.

9. 2000 m. vasario 2 d. Komisijos komunikatas dėl atsargumo principo Kom (2000) 1.

Teismų praktika

10. 2002 m. spalio 26 d. PIT Sprendimas *Artegodan* (sujungtos bylos T-74/00, T-76/00, T-83/00 – T-85/00, T-132/00, T-137/00 ir T-141/00, Rink. p. II-4945).

11. 2003 m. rugsėjo 9 d. ETT sprendimas *Monsanto* (C-236/01, Rink. p. I-8105).

12. 2006 m. rugsėjo 29 d. PPO ginčų sprendimo kolegijos ataskaita *EB-priemonės dėl biotechnologijų produktų patvirtinimo ir prekybos jais*, bylose WT/DS291-293.

Specialioji literatūra

13. Cazala J. *Food Safety and the Precautionary Principle: the Legitimate Moderation of Community Courts*, European Law Journal. 2004, vol. 10, No 5, p. 539–554.

14. Daemen Th. J. *The European Community's evolving precautionary principle: comparisons with the United States and ramifications for Doha round trade negotiations* // European Environmental Law Review. 2003, vol. 12, No 1, p. 6–19.

15. Matulionytė E. *Genetiškai modifikuoto maisto teikimo į rinką reglamentavimas* // Teisė, 2007, t. 64, p. XX.

16. Zwanenberg van P., Stirling A. *Risk and precaution in the US and Europe: a response to Vogel* // Yearbook of European environmental law. 2003, vol. 3, p. 43–56.

17. Woolcock St. *The Precautionary Principle in the EU and Its Impact on International Trade Relations* CEPS (Centre for European Policy Studies) // Working Documents. 2002, Nr. 186.

EC REGULATION ON PLACING ON THE MARKET OF GMO PRODUCTS: MEMBER STATES RIGHT TO TAKE SAFEGUARD MEASURES BASED ON PRECAUTIONARY PRINCIPLE

Elzė Matulionytė

S u m m a r y

Article is intended to analyse a particular aspect of Community GMO regime, namely if safeguard measures on GMO authorised at the Community level may be adopted by the member states on the basis of precautionary principle. After going briefly through the role of precaution in the European risk assessment and GMO authorisation and management, article analyses practice of both – ECJ and WTO dispute resolution bodies. It is claimed in this article that whereas ECJ has granted Member States although moderate but still some discretion in this sense with its *Monsanto* judgement, which at least

theoretically allowed member states to base their restrictive measures on GMOs on precautionary principle, the post-moratorium EU regime together with interpretation given by the WTO Panel, virtually abolishes this possibility. Hence the conclusion is drawn that evaluation of precaution, *i.e.* of the appropriate level of risk societies of Member States may find appropriate to bear, has ultimately shifted to the EC level, whereby Community institutions now ought to be led by precautionary approach both in GMO authorisation procedure and their subsequent management.

Iteikta 2007 m. liepos 20 d.

Priimta publikuoti 2007 m. gruodžio 5 d.