

Andrzej Gąsowski

Wydział Nauk Historycznych i Społecznych

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Kształtowanie legislacji Unii Europejskiej na przykładzie problematyki GMO

Wstęp

W Polsce, ale także w innych krajach Unii Europejskiej, toczą się zacięte dysputy na temat szkodliwości GMO, bądź jej braku, dla ludzi, zwierząt i środowiska. Jednym z argumentów wykorzystywanych w tych dyskursach jest odwoływanie się do stanu legislacji unijnej albo polskiej dotyczącej GMO i jej implementacji w UE i w naszym kraju.

Celem tej pracy nie jest udział w tej dyskusji, czy szczegółowy opis samych aktów prawnych¹, lecz analiza dynamiki legislacji unijnej dotyczącej GMO, w której skupiają się, w okresie dyskusji nad przyszłym kształtem WPR, najważniejsze problemy dotyczące nie tyle samej problematyki GMO, ale także całego sektora rolnego. Przedstawiając zmiany unijnej legislacji dotyczącej GMO podjęto próbę pokazania głównych uczestników sceny unijnej, zachodzących między nimi interakcji i konsekwencji przepisów unijnych nie tylko dla rolnictwa unijnego, ale i rolnictwa i gospodarek innych krajów. W pracy nie uwzględniono dyskusji nad zmianami legislacji GMO w Polsce, jako że są one dobrze opisane zarówno w popularnych artykułach prasowych, jak i w publikacjach naukowych.

Analizę oparto w znacznej mierze na dokumentach wypracowanych przez instytucje unijne oraz publikacjach naukowych i artykułach dotyczących tego zagadnienia, a także obserwacjach i rozmowach autora z przedstawicielami instytucji unijnych i innych organizacji o charakterze lobbystycznym działających w Brukseli. Ze względu na ograniczenia tekstowe, a także w celu zapewnienie jasności wyводу, artykuł ograniczono do problematyki roślin genetycznie modyfikowanych. Nie oznacza to bynajmniej, że zagadnienia związane np. z wykorzystaniem biotechnologii w hodowli i chowie zwierząt nie mają znaczenia

¹ Polski czytelnik może znaleźć obszerne informacje na temat aktów prawnych regulujących stosowanie GMO w UE do lat 2007–2008 w artykule J. Zimnego i T. Zimnego, *Akty prawne regulujące wytwarzanie i stosowanie GMO*, [w:] *Organizmy genetycznie zmodyfikowane*, Poznań 2007, s. 109–131; oraz w publikacji Hanny Rasz, *Żywność genetycznie modyfikowana – obrót i oznakowania*, „Studia Biura Analiz Sejmowych” nr 12, Warszawa 2008, s. 85–105.

zarówno w legislacyjnym, jak i praktycznym wymiarze, o czym świadczą kontrowersje związane z dopuszczeniem na rynek produktów uzyskanych z potomstwa klonowanych zwierząt².

Historia kształtowania unijnej legislacji GMO

W związku z rozwojem nowych technik hodowli już na początku lat 90. XX wieku Wspólnota Europejskie podjęły próby prawnego uregulowania zagadnień wynikających z pojawienia się organizmów genetycznie modyfikowanych. Unijne rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie mają w swoich podstawowych założeniach chronić ludzkie zdrowie oraz środowisko przy jednoczesnym zapewnieniu swobodnego obrotu na terenie UE organizmów GM i pozyskanych z nich produktów³. Tylko GMO oraz żywność i pasza GM, które zostały sprawdzone pod względem wymaganego poziomu bezpieczeństwa dla człowieka i środowiska, są autoryzowane do obrotu wewnątrz UE. Pierwsze dyrektywy wspólnotowe dotyczące GMO zostały uchwalone w 1990 roku. Dyrektywy i pozostałe akty prawne były stopniowo modyfikowane i uzupełniane w miarę postępu technologicznego, szczególnie szybkiego w zakresie inżynierii genetycznej. Komisja rozpoczęła zasadniczy przegląd unijnej legislacji dotyczącej GMO w 1999 roku. Zestaw przepisów, uznawanych za jedne z najbardziej restrykcyjnych w świecie, został w pełni wprowadzony w życie w 2004 roku. Składają się nań następujące instrumenty prawne:

- **dyrektywa nr 2001/18/WE** ustanawiająca zasady zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów genetycznie zmodyfikowanych⁴;
- **rozporządzenie nr 1829/18/WE** regulujące zasady dopuszczania na rynek żywności i pasz uzyskanych z odmian GM⁵;
- **rozporządzenie nr 1830/2003/WE** określające zasady dotyczące możliwości śledzenia i etykietowania organizmów zmodyfikowanych genetycznie oraz możliwości śledzenia żywności i pasz wyprodukowanych z GMO⁶.

Wyżej wymienione zasadnicze składniki legislacji unijnej dotyczącej GMO zostały uzupełnione szeregiem instrumentów mających zapewnić ich wdrażanie przez państwa członkowskie. Należą do nich m.in. wytyczne w sprawie oceny ryzyka, monitorowania, zasad notyfikacji, pobierania próbek oraz wdrażania

² *EU set to clamp down on cloned meat*, "Agra News", data publikacji 04.08.2010.

³ *EU Policy on biotechnology*, European Commission, Environment DG, 2006.

⁴ Dz.U. L 106/1 z 17.04.2001 r., s. 77.

⁵ Dz.U. L 268/1 z 18.10.2003 r., s. 432.

⁶ Dz.U. L 268 z 18.10.2003 r., s. 24.

środków w zakresie współlistnienia upraw genetycznie modyfikowanych, upraw tradycyjnych oraz ekologicznych.

W praktyce okazało się, że zatwierdzony w 2004 roku pakiet legislacji GMO nie spełnia oczekiwań znacznej części rolników i konsumentów unijnych, a także partnerów zagranicznych. Niezadowolenie z istniejącej legislacji wymusiło na Komisji Europejskiej przygotowanie pakietu nowych rozwiązań prawnych w zakresie GMO, które przedstawiono formalnie 13 lipca 2010 roku. Zrozumienie zaistniałych trudności i próba wskazania rozwiązań wymaga jednakże przynajmniej skrótowego opisu praktycznej implementacji dotychczas istniejących uregulowań prawnych i problemów z nimi związanych oraz najważniejszych instytucji mających wpływ na legislację unijną.

Procedura autoryzacji GMO

Zgoda na uprawę w UE nowej odmiany GM i/bądź korzystanie z genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy uzyskanej z GMO jest rezultatem wspólnej decyzji państw członkowskich. W wyniku złożonej procedury ujętej w dyrektywie 2001/18/WE oraz rozporządzeniu 1829/18/WE, wniosek firmy biotechnologicznej o dopuszczenie do uprawy nowej GMO jest rozpatrywany przez państwo sprawozdawcę, a następnie przez EFSA. Wyniki ich oceny wniosku o dopuszczenie do uprawy GMO są udostępniane w celu konsultacji społecznej na stronie internetowej. Komisja na podstawie tych analiz przedstawia propozycję decyzji o dopuszczeniu bądź zakazie uprawy na terenie UE wnioskowanej odmiany GM. Na posiedzeniu Stałego Komitetu ds. Łańcucha Żywnościowego i Zdrowia Zwierząt – Sekcji ds. Żywności GM, Pasz GM i Ryzyka Środowiskowego państwa członkowskie omawiają przedstawiony przez Komisję dokument i w głosowaniu większością kwalifikowaną podejmują decyzję o przyjęciu bądź odrzuceniu danej propozycji. Wśród państw członkowskich UE występuje jednakże olbrzymie zróżnicowanie stanowisk w tej materii. Na etapie głosowania nad wnioskiem Komisji Europejskiej o dopuszczenie do uprawy czy spożycia odmiany GM czy to na etapie eksperckim, COREPER, czy Rady Ministrów, wyraźnie uwidaczniają się różnice między państwami członkowskimi. Głosowanie przedstawicieli państw członkowskich za bądź przeciw odmianie GM w mniejszym stopniu uzasadnione jest argumentami naukowymi, a bardziej ważnymi dla danego państwa czynnikami ekonomicznymi i społeczno-politycznymi. Z jednej strony istnieje grupa państw członkowskich, do których zalicza się Holandię, Danię czy Hiszpanię, które wywierają bardzo silną presję na Komisję w celu zmian legislacji tak, aby można było uprawiać i wykorzystywać w celach spożywczych i paszowych rośliny GMO na podobnych zasadach jak dzieje się to np.

w USA czy Kanadzie. Z drugiej strony są państwa, takie jak Austria, Francja czy Polska, których rządy, pod naciskiem części opinii społecznej, przeciwstawiają się dopuszczeniu odmian GM jeśli nie w Europie, to przynajmniej na terytoriach swoich krajów.

Główni aktorzy kształtujący legislację unijną w zakresie GMO

Formalni, czyli Komisja Europejska, Rada Europejska oraz Parlament Europejski

Nie wnikając w szczegóły wzajemnych relacji, należy jedynie przypomnieć, że przy ustalaniu przepisów prawa unijnego może być stosowana procedura konsultacyjna, współpracy bądź współdecydowania między Komisją, Radą i Parlamentem Europejskim. O stopniu skomplikowania unijnej legislacji, ujętej zarówno w aktach podstawowych, którymi są traktaty, jak i w aktach wykonawczych, świadczyć może liczące 581 stron opracowanie w języku polskim omawiające proces tworzenia aktów prawnych i dokumentów pozalegisłacyjnych (uwzględniające jedynie instytucje unijne)⁷. A. Gąsowski przedstawił ogólne zasady funkcjonowania najważniejszych struktur nie tylko unijnych, ale także pozaunijnych oraz interakcji między nimi pod kątem ich wpływu na unijny proces legislacyjny⁸.

Komisja Europejska

Komisja Europejska, w której gestii leży inicjatywa ustawodawcza i nadzór nad implementacją zatwierdzonych przez Radę Europejską i Parlament Europejski przepisów, ma szczególnie znaczącą rolę w zakresie kształtowania i przestrzegania prawa dotyczącego GMO, w tym w zakresie:

- przygotowania wniosku o dopuszczenie na rynek unijny odmiany GMO, na podstawie wniosku złożonego przez państwo członkowskie, po zasięgnięciu opinii EFSA oraz wysłuchaniu opinii innych państw członkowskich oraz organizacji pozarządowych;
- modyfikacji tego wniosku w przypadku pojawienia się dodatkowych ważnych okoliczności;

⁷ A. Ambroziak (red.), *Proces Decyzyjny w Unii Europejskiej*, MSZ, Warszawa 2011.

⁸ A. Gąsowski, *Zagrożenia dla Polski widziane z perspektywy brukselskiej*, [w:] Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Pozamilitarne zagrożenia dla bezpieczeństwa Polski na przełomie XX i XXI wieku”, Akademia Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztorą w Pułtusk, 8–9 marca 2012 (w druku).

- aktywnego udziału w obradach przedstawicieli państw członkowskich na poziomie ekspertów, ambasadorów, ministrów;
- w przypadku braku zgody państw członkowskich co do wniosku Komisji Europejskiej o autoryzacji GMO jest ona upoważniona do jego realizacji.

Komisja Europejska w procesie konsultacji zasięga także opinii Komitetu Regionów oraz Komitetu Społeczno-Ekonomicznego. Ponieważ instytucje te w znacznej mierze reprezentują opinię publiczną, ich ocena w zakresie problematyki GMO, chociaż nie jest wiążąca, jest jednak brana przez Komisję pod uwagę.

Z kolei opinie EFSA (Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności)⁹, instytucji utworzonej w celu wsparcia decyzji Komisji Europejskiej, stanowią, zarówno na etapie przygotowywania propozycji aktów legislacyjnych, jak i jeszcze w większym stopniu na etapie ich implementacji, podstawę przygotowywanych przez Komisję decyzji także w zakresie problematyki GMO.

W celu rozwiązania problemów wynikających z upraw w tym samym kraju odmian GM i konwencjonalnych, Komisja Europejska utworzyła Europejskie Biuro ds. Współistnienia Upraw (European Coexistence Bureau – EcoB)¹⁰. Jego zadanie polega na opracowaniu zaleceń w zakresie współistnienia upraw GM i odmian tradycyjnych, problemów transgranicznych oraz określeniu regionów, w których współistnienie upraw jest trudne do osiągnięcia¹¹.

Komisja Europejska jest też instytucją podejmującą finalną decyzję o autoryzacji GMO wówczas, gdy Rada nie jest w stanie wypracować wymaganej prawem większości głosów za przyjęciem bądź odrzuceniem wniosku Komisji Europejskiej.

Rada Europejska

Rada wpływa na proces autoryzacji GMO poprzez:

- przygotowanie pierwszej opinii o przydatności na cele paszowe/żywnościowe (ewentualnie i uprawy) odmiany GM przez jedno z państw członkowskich. Opinia tego państwa, w połączeniu z opinią EFSA, stanowi podstawę do przygotowania wniosku przez Komisję;

⁹ Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (European Food Safety Authority – EFSA) jest agencją unijną zajmującą się określaniem standardów produktów żywnościowych oraz przygotowywaniem aktów prawnych w zakresie żywności, w tym dotyczących zagadnień związanych z GMO. Czytelnik znajdzie obszerne informacje z tego zakresu na stronie internetowej agencji: <http://www.efsa.europa.eu/>.

¹⁰ <http://ecob.jrc.ec.europa.eu/>.

¹¹ Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie współistnienia upraw genetycznie zmodyfikowanych z uprawami tradycyjnymi i ekologicznymi, KOM (2009) 153 z dnia 02.04.2009 roku.

- decyzje o akceptacji bądź odrzuceniu wniosku Komisji Europejskiej o autoryzację w UE odmiany GM jako nadającej się na cele paszowe/żywnościowe (ewentualnie i uprawy) wymagana prawem większością głosów.

Przy braku wymaganej większości głosów państw członkowskich akceptujących bądź odrzucających przedłożony i umotywowany przez Komisję Europejską wniosek; jest ona, po zachowaniu odpowiednich procedur, upoważniona do podjęcia decyzji o autoryzacji danej odmiany GM jako nadającej się do spożycia bądź uprawy na terenie UE.

Parlament Europejski

Przed przyjęciem Traktatu Lizbońskiego Parlament Europejski (PE) pełnił głównie funkcję opiniującą. Z wejściem w życie Traktatu Lizbońskiego szacuje się, że ponad 90% aktów legislacyjnych będzie podejmowanych na zasadach współdecydowania (*codecision*). Akt prawny przyjmowany na tej podstawie musi zostać zaakceptowany zarówno przez Radę Unii Europejskiej, jak i Parlament Europejski. Oznacza to aktywne włączenie się PE w modyfikację istniejącej legislacji oraz udział w kształtowaniu nowych instrumentów prawnych w zakresie GMO. W przypadku zagadnień GMO propozycje zmian legislacyjnych Komisji i Rady Europejska opiniowane są przez dwie komisje: środowiska i rolnictwa, a następnie poddawane pod głosowanie na plenarnym posiedzeniu Parlamentu Europejskiego.

Znaczącą i coraz istotniejszą rolę w kształtowaniu legislacji unijnej odgrywają jednakże nie tylko wymienione powyżej formalne instytucje unijne, czyli Komisja Europejska, Rada Europejska i Parlament Europejski, ale także różnorodne organizacje i instytucje lobbystyczne reprezentujące interesy zarówno społeczeństw i przedsiębiorstw unijnych, jak też i tych spoza obszaru UE.

Organizacje lobbystyczne

Wśród unijnych organizacji pozarządowych dla celów niniejszej analizy uwzględniono NGO i rolnicze organizacje branżowe, unijne firmy agrochemiczne oraz kraje pozaunijne.

Organizacje pozarządowe

Organizacje pozarządowe (NGOs – Non-Governmental Organisations), wspierane niejednokrotnie finansowo z funduszy unijnych, są często traktowane przez Komisję Europejską jako wyraziciele opinii publicznej, z którymi urzędnicy komisyjni chętnie współpracują. W przypadku problematyki GMO wiele wskazuje, że nie tyle GMO, co NGO, okazały się dziełem Frankensteinia

dla wielu unijnych instytucji¹². Przedstawiciele wpływowych NGO, takich jak np. Greenpeace czy Friends of the Earth, oskarżają Komisję o to, że dopuszczając do uprawy i wykorzystania w celach paszowych i spożywczych odmiany GM, narażają zarówno ludzi, zwierzęta jak i środowisko¹³. Przykładowo, Greenpeace wydał liczącą kilkanaście stron broszurę, w której wymieniono wiele argumentów, że GMO stanowi zagrożenie dla człowieka i środowiska¹⁴. Greenpeace oraz Avaaz zebrali pod petycją wzywającą Komisję do zakazu upraw GMO, do czasu powołania niezależnej komórki naukowej, która zbada ich wpływ na środowisko i uwzględni wymiar etyczny takich praktyk w rolnictwie¹⁵, milion podpisów obywateli Unii Europejskiej. Petycja ta została wprawdzie oddalona przez Parlament i Komisję ze względów formalnych, ale przedstawiciele niektórych państw członkowskich twierdzą, że nie należy, stosując wybiegi administracyjne, negować woli obywateli. Należy więc przypuszczać, że w takiej bądź innej formie inicjatywa ta będzie miała wpływ na kształtowanie zmian unijnej legislacji.

Przedstawiciele unijnych sektorów branżowych

Przedstawiciele organizacji zrzeszających producentów z sektorów drobiarskiego, hodowców trzody chlewnej i bydła, o czym wcześniej wzmiankowano, są za przyjęciem systemu oceny odmian GM stosowanym np. w USA. Copacogeca, która oprócz rolników indywidualnych i spółdzielców broni interesów sektorów związanych z przetwórstwem rolnym, zaapelowała do państw członkowskich, aby zaakceptowały propozycję Komisji Europejskiej o dopuszczeniu do 0,1% zanieczyszczenia GMO nieautoryzowanym w UE¹⁶. Przykładowo, 91–94% nasion soi w handlu międzynarodowym stanowią odmiany GMO¹⁷, a w przypadku mączki sojowej w handlu światowym prawdopodobnie 82–83% zawiera materiał GMO. Sytuacja ta ma bezpośrednie przełożenie na produkcję

¹² Tak jak stworzone przez Frankensteina monstrum prześladowa swego twórcę, tak wspierane politycznie i dofinansowane przez Komisję liczne NGO, w przypadku zagadnień GMO, atakują swego twórcę i chlebobawcę, czyli Komisję.

¹³ H. Helder, *Risk or opportunity? Has Europe got balance right on GMOs?*, European Policy Centre Report, 15.10.2010.

¹⁴ *The GMO Cookbook. Good Food Gone Bad. A t(h)reat for the whole EU family*, Greenpeace 2009.

¹⁵ A. Willis, *EU receives Antigua petition amid Reging legal battle*, "Euobserver", 10.12.2010.

¹⁶ *New EU rules on the low level presence of genetically modified organisms in feed*, [w:] www.agripressworld.com/start/artikel/433596/en z dnia 07.02.2011, data dostępu 17.02.2011.

¹⁷ G. Brookes, *Economic impacts of low presence of not yet approved GMOs on the EU food sector*, Wielka Brytania 2008, s. 25.

zwierzęcą w UE. Według szacunków Europejskiego Związku Producentów Pasz (European Feed Manufacturers' Association – FEFAC), zapotrzebowanie na pasze białkowe pokrywane jest w 77% importem.

Firmy agrochemiczne

Firmy europejskie działające w sektorze rolnym, takie jak Bayer Crop Science, Syngenta, BASF, należą do jednych z największych w świecie. Firmy te są bezpośrednio zainteresowane problematyką GMO zarówno ze względu na to, że, podobnie jak ich odpowiedniki w USA, utworzyły silne grupy hodowlane zajmujące się także hodowlą roślin GMO, jak i ze względu na produkowane środki chemiczne mające szczególne znaczenia w uprawie niektórych odmian GM. Europejskie instytuty i hodowcy ze Starego Kontynentu byli pionierami w praktycznym wykorzystaniu technik inżynierii genetycznej. Jednak w związku z unijnymi ograniczeniami o charakterze legislacyjnym i niechętnemu nastawieniu części społeczeństwa w bardzo ograniczonym zakresie prowadzą obecnie w Europie prace nad odmianami GM. BASF jest przykładem firmy, która zdecydowała się na stawienie czoła trudnościom związanym z unijnymi procedurami. BASF, trzynaste lat od złożeniu wniosku o rejestrację, uzyskała zgodę na dopuszczenie do uprawy w UE i wykorzystanie dla celów przemysłowych odmiany ziemniaka Amflora. Była to druga w UE odmiana GM dopuszczona do uprawy. Firma ta podjęła jednak w styczniu 2012 roku decyzję o zaprzestaniu prac nad GMO w Europie i przeniesieniu centrum prac nad GMO z Limburgerhof w Niemczech do Raleigh w Północnej Karolinie i zamknięciu dwóch innych ośrodków w Niemczech i Szwecji¹⁸. Decyzję BASF o zaprzestaniu w UE prac nad GMO podjęto m.in. w związku z legislacją unijną utrudniającą wykorzystanie w praktyce osiągnięć prac hodowlanych przy zastosowaniu technologii inżynierii genetycznej.

Kraje pozaunijne

Liczący 500 milionów konsumentów unijny rynek produktów spożywczych jest bardzo istotny dla eksporterów z innych części świata, o czym świadczą zaciekle spory w ramach WTO-Doha o dalsze otwarcie rynków UE na eksport z krajów rozwijających się¹⁹. Ze względu na surowe wymagania unijne dotyczące nieautoryzowanych w UE produktów GMO wiele z krajów rozwijających się rezygnuje z uprawy odmian GMO na swoim terytorium, aby nie utracić rynków unijnych. Unijne regulacje prawne w zakresie GMO miały też nieoczekiwane re-

¹⁸ C. Cookson, Ch. Bryant, J. Chaffin, *An end to GM crop research for Europe*, "Financial Times", 17.01.2012.

¹⁹ *Doha Deal would help meet world development goals*, "Agra Europe", 03.08.2010.

perkusje w kilku ogarniętych klęską głodu państwach afrykańskich. Rządy Malawi, Mozambiku, Zambii, Zimbabwe, Lesoto i Suazi odmówiły przyjęcia amerykańskiej pomocy żywnościowej przeznaczonej dla głodującej ludności w ich krajach. Powodem był fakt, że organizacja USAID przesłała w ramach pomocy żywnościowej nasiona odmian genetycznie modyfikowanych²⁰.

W maju 2003 roku USA zarzuciły UE, że doszło do restrykcyjnego ograniczenia importu produktów rolnych ze Stanów Zjednoczonych w związku z moratorium na autoryzację produktów biotechnologicznych, de facto wprowadzonego przez Wspólnotę Europejską w 1998 roku²¹. W lutym 2004 roku USA, Kanada i Argentyna zażądały od Dyrektora generalnego WTO powołania panelu w celu rozpatrzenia ich skargi przeciw UE o ograniczenie importu z tych krajów produktów GMO. Po trzech latach badań panel opublikował, najdłuższy jak dotąd w historii WTO, bo liczący 1148 stron, werdykt²². Panel WTO orzekł, że UE zastosowała niezasadne, trwające cztery lata (do 2003 roku), opóźnienia w autoryzacji GMO. W wyroku uniknięto oceny, czy legislacja unijna jest nielegalna w świetle prawa międzynarodowego oraz czy żywność GMO jest bezpieczna. Stwierdzono natomiast, że UE złamała zobowiązania w zakresie obrotu międzynarodowego 21 produktami, w tym nasionami rzepaku, kukurydzy i bawełny. Ogłoszone przez rządy Austrii, Francji, Niemiec, Grecji, Włoch i Luksemburga zakazy uprawy bądź/i stosowania produktów GM odmian autoryzowanych w UE również miały nielegalny charakter. Komisja Europejska stwierdziła, że w związku z autoryzacją w 2004 roku w UE amerykańskiej odmiany GM kukurydzy, po przyjęciu pakietu ustaw regulujących zagadnienia GMO trwające od 1998 roku, opóźnienia w procesie autoryzacji mają jedynie znaczenie historyczne. W wymiarze praktycznym oznaczało to, że UE uniknęła restrykcji handlowych, ponieważ w momencie ogłoszenia werdyktu panelu, w związku z przyjęciem unijnego pakietu legislacyjnego GMO, ograniczające handel zagraniczny, wstrzymanie autoryzacji GMO nie miało już miejsca.

Problem stanowić może jednak nawet nie tylko zakaz importu dużej ilości nasion odmian niedopuszczonych do użycia w UE, ale nawet ich śladowych ilości wykrytych w imporcie. Przypadki takie dotyczyły obecności w importowanych produktach kukurydzianych i ryżu śladowych ilości odmian GM, które nie zostały dopuszczone w UE, co spowodowało cofnięcie statków do USA²³. Z dra-

²⁰ S. Lieberman, T. Gray, *GMOs and Developing World: A Precautionary Interpretation of Biotechnology*, BJPIR 2008, vol. 10, pp. 395–411.

²¹ Dispute Settlement: Dispute DS291, WTO, 17.01.2008.

²² B.S. Klapper, *WTO adopts ruling that EU illegally blocked biotech food from U.S., others*, "Associated Press", 22.11.2006.

²³ M. Peter, *Europe's anti-GM stance to presage animals feed shortage*, "Nature Biotechnology", vol. 25, no 10, 2007, pp. 1065–1066.

matycznym apelem do państw członkowskich o niestosowanie biernej blokady autoryzacji nowych odmian GM wystąpiła pod koniec swojej kadencji unijny komisarz rolnictwa Mariann Fischer Boel²⁴. Stwierdziła ona, że należy rozwiązać problem metodyki określania śladowych ilości GMO, aby nie były one powodem poważnych zakłóceń w handlu międzynarodowym.

Pozycja rynków unijnych jako odbiorców odmian GMO maleje w sposób znaczący na rzecz Chin, Indii i innych krajów azjatyckich. Oznacza to m.in., że firmy hodowlane rezygnują niejednokrotnie z rejestracji nowych odmian GMO w UE ze względu na kosztowny, przewlekły i obciążony politycznym ryzykiem proces autoryzacji²⁵. Doprowadzi to do tzw. asymetrycznego procesu rejestracji, co w połączeniu z unijnym wymogiem zerowej tolerancji może skutkować kolejnymi napięciami w relacjach z eksporterami pozaunijnymi.

Zmiany legislacji unijnej – przyczyny, stan aktualny, perspektywy

Jedną z podstawowych zasad uwzględnianych w trakcie wypracowywania unijnych przepisów prawnych dotyczących GMO jest zasada przezorności²⁶. Powinna ona być stosowana tam, gdzie dowody naukowe są niewystarczające, niekonkluzywne bądź niepewne, a wstępna ocena naukowa wskazuje, iż istnieją uzasadnione powody do obaw, że niebezpieczne skutki dla środowiska bądź zdrowia ludzi, zwierząt czy roślin mogą być niezgodne z wysokimi standardami ochrony ustanowionymi przez UE. Zasada ta znajduje także swój wyraz w przepisach, które określają, że w partii tradycyjnych odmian dopuszczalne jest maksymalnie 0,9% zawartości nasion odmian GMO autoryzowanych w UE. Po przekroczeniu ustawionego poziomu materiał taki musi być w UE oznakowany jako zawierający GMO. W Australii, Nowej Zelandii, RPA, Brazylii i Chinach margines dopuszczalnego zanieczyszczenia GMO wynosi 1%, w USA, Kanadzie, Japonii i na Tajwanie – 5%²⁷.

Jeszcze wyraźniej zasada przezorności jest wyartykułowana w unijnej zerowej tolerancji na obecność w dowolnej partii towarów nawet śladowej obecności

²⁴ M. Fischer Boel, *GMOs: letting the voice of science to sapek*. Speech/09/474, [in:] *Risk or opportunity? Has Europe got the balance right on GMOs?*, European Policy Centre, 15.10.2009.

²⁵ A.J. Stein, E. Rodriguez-Cerezo, *The global pipeline of new GM crops. Implications of asynchronous approval for international trade*, Institute for Prospective Technological Studies. JRC European Communities 2009.

²⁶ COM (2000) 1 final, z dnia 02.02.2000 roku.

²⁷ K. Ramessar, T. Capell, R.M. Twyman, H. Quemada, P. Christoun, *Trace and traceability: A call for regulatory harmony*, "Nature Biotechnology", no 26, 2008, pp. 975–978.

odmian GM niedopuszczonych do obrotu w UE. Praktycznie niemożliwe jest jednak, aby partia materiału, w tym materiału roślinnego, była pozbawiona jakichkolwiek zanieczyszczeń. Dopuszcza się więc określoną śladowej obecność nawet toksycznych dla zdrowia ludzkiego substancji, takich jak np. mykotoksyny, metale ciężkie, pestycydy itp. Ta zasada nie obowiązuje w UE jedynie w przypadku roślin GMO. W UE obowiązuje bowiem zerowa tolerancja na obecność niezatwierdzonych odmian GMO. Oznacza to, że nielegalnym działaniem jest stosowanie bądź obrót w unijnym sektorze paszowym i żywnościowym produktami zawierającymi nawet śladowe ilości bądź uzyskanymi z nieautoryzowanych w UE odmian GMO, co spowodowało, jak już wcześniej pisano, znaczące straty dla unijnego sektora paszowego i żywnościowego. W związku z tak zwaną asymetryczną rejestracją GMO w UE i innych krajach, problem ten będzie narastał wraz ze wszystkimi negatywnymi konsekwencjami. Unijne firmy obawiające się strat wynikających z niewpuszczania do portów europejskich partii nasion zawierających nawet śladowe ilości GMO nieautoryzowanych w UE wywierają silny nacisk w celu zmiany tej części unijnego prawodawstwa. Równie silny nacisk na zmiany legislacji w zakresie GMO, chociaż z diametralnie różnych powodów, wywierają grupy ekologiczne, które dążą do zakazu uprawy GMO w Europie. Presja ta okazała się tak silna, że, ubiegając się o wybór na drugą kadencję, Barroso obiecał zmiany w legislacji dotyczącej zagadnień GMO. Obietnicę tę zrealizowano 13 lipca 2010 roku, gdy Komisja Europejska zaproponowała nowy pakiet dotyczący GMO, mający zapewnić państwom członkowskim swobodę w zakresie ograniczania lub zakazywania upraw GMO na części lub całości ich terytorium. Na wspomniany pakiet składają się komunikat²⁸ oraz projekt rozporządzenia²⁹, w którym zaproponowano zmianę dyrektywy 2001/18/WE umożliwiającą państwom członkowskim ograniczenie lub zakazanie uprawy GMO na ich terytorium. W ramach tego samego pakietu Komisja Europejska opublikowała zalecenie w sprawie współistnienia upraw³⁰. Formalnie proponowana przez Komisję zmiana w formie rozporządzenia składającego się z dwóch artykułów – wprowadzenia do dyrektywy 2001/18/EC podpunktu 26b umożliwiającego państwom członkowskim przyjęcie środków ograniczających lub zakazujących uprawy wszystkich lub poszczególnych GMO – wydaje się być niewielką, prawie techniczną poprawką.

Istotą proponowanych przez Komisję zmian nie jest jednak dodanie jednego podpunktu, lecz przerzucenie odpowiedzialności za dopuszczenie do uprawy odmian GM z Komisji Europejskiej (która nie potrafiła się przeciwstawić prze-

²⁸ KOM (2010) 380 z dnia 13.07.2010 roku.

²⁹ KOM (2010) 375 z dnia 13.07.2010 roku.

³⁰ C (2010) 4822 z dnia 13.07.2010 roku.

ciwnikom GMO) na państwa członkowskie. Przeciwnicy GMO nie będą mieli teraz większych problemów z wymuszeniem na rządach większości państw członkowskich zakazu uprawy GMO³¹.

Należy jeszcze uzupełnić informacje o inne działania podejmowane przez Komisję związane z proponowanymi przez nią zmianami legislacji GMO. Należą do nich zamawiane przez Komisję badania naukowe, np. takie jak badania dotyczące bezpieczeństwa GMO³². Równie wyczerpujące są najnowsze dwa raporty dotyczące oceny legislacji unijnej w zakresie dopuszczania do uprawy GMO³³, jak i stosowania GMO w żywności i paszach³⁴. Dużą rolę w wypracowaniu właściwych rozwiązań prawnych przywiązują przedstawiciele Komisji Europejskiej również do udziału w konferencjach tematycznych organizowanych przez Parlament Europejski i inne organizacje. Komisja Europejska, po zaproponowaniu pakietu zmian dyrektywy 2001/18WE, także zorganizowała wiele znaczących konferencji z udziałem zarówno zwolenników, jak i przeciwników GMO, poświęconych problematyce oceny ryzyka i zarządzania nim (Bruksela, 11 marca 2011), społeczno-ekonomicznym skutkom uprawy GMO (Bruksela, 18 października 2011) czy monitorowaniu środowiskowemu roślin GMO (Bruksela, 29 marca 2012). Najistotniejsze dla procesu legislacyjnego są jednak rezultaty dyskusji prowadzonych na forum organów Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego.

Dyskusje w sprawie wniosku Komisji Europejskiej odbywały się na forum Rady i jej organów przygotowawczych podczas prezydencji belgijskiej, węgierskiej, polskiej i duńskiej. Nie udało się jednak wypracować porozumienia ze względu na to, że delegacje stanowiące mniejszość blokującą sprzeciwiły się przyjęciu wspomnianego już wcześniej wniosku kompromisowego. Delegacje Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii i Belgii uznały, że tekst ten jest sprzeczny z zasadami jednolitego rynku, wyraziły obawy względem jego zgodności z WTO, kwestii ponownego upaństwowienia i realizacji konkluzji Rady z 2008 roku. Delegacje kilku innych państw wyraziły także zastrzeżenia względem proponowanego przez Komisję tekstu, nawet po zaproponowanych w międzyczasie zmianach. Na posiedzeniu w dniu 5 czerwca 2012 roku COREPER przyznał, że osiągnięcie takiego porozumienia na obecnym etapie jest niemożliwe, mając

³¹ Interesujące, że Greenpeace nie protestuje przeciw spożywaniu bezpośrednio bądź pośrednio GMO i ich produktów, co oznacza, że import GMO może odbywać się bez przeszkód.

³² EC – Sponsored Research on Safety of Genetically Modified Organisms – A Review of Results, European Commission 2001.

³³ Evaluation of the EU legislative framework in the field of GMO cultivation and the placing on the market of non food and feed GMOs, Final Report, DG Sanco, 2011.

³⁴ Evaluation of the EU legislative framework in the field of GM food and feed, Final Report, DG Sanco, 12.07.2010.

na uwadze, że stanowiska delegacji nie uległy zmianie³⁵. W związku z tym jedynomyślnie zaakceptował sugestie prezydencji, by na kolejne posiedzenie Rady ds. Środowiska przekazać – jako punkt A porządku obrad – sprawozdanie z postępu prac. W praktyce oznacza to, że państwa członkowskie nie mogły osiągnąć porozumienia w sprawie przyjęcia czy też odrzucenia propozycji Komisji Europejskiej z 13 lipca 2010 roku odnośnie zmian legislacji GMO. Sytuacja przybrała prawie charakter bezprecedensowy. Jak wcześniej wspomniano, zgodnie z Traktatem Lizbońskim, o zmianach legislacji unijnej decydują wspólnie Rada Europejska i Parlament Europejski. PE po długich obradach na poziomie Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności (ENVI) oraz Komitetu ds. Rolnictwa i Rozwoju Regionów Wiejskich (AGRI), w trakcie posiedzenia plenarnego zaakceptował 5 lipca 2011 roku lekko zmodyfikowaną propozycję Komisji Europejskiej dającą uprawnienia państwom członkowskim do zakazu uprawy GMO na ich terytorium³⁶. Oznacza to więc, że jeden z dwóch prawodawców unijnych – Rada Europejska – nie przyjęła propozycji Komisji Europejskiej, podczas gdy drugi organ prawodawczy – PE – ją zaakceptował. Powstała więc, po dwóch latach negocjacji nad komisijną propozycją zmian legislacji unijnej w zakresie możliwości uprawy GMO, sytuacja patowa. Może ona zostać rozwiązana poprzez przekonanie państw członkowskich do przyjęcia propozycji Komisji Europejskiej w trakcie prezydencji cypryjskiej. Z nieformalnych informacji, które uzyskał autor, wynika, że Komisja Europejska będzie naciskała na Prezydencję Cypru, a następnie Irlandii, żeby kontynuowały próby przełamania oporu blokującej mniejszości. Może jednak dojść do sytuacji, że w związku z brakiem zgody na proponowane zmiany ze strony państw członkowskich, Komisja Europejska zmuszona zostanie do wystąpienia z nową propozycją, której wypracowanie wymagać będzie prawdopodobnie kolejnych dwóch lat.

Przedstawiona sytuacja nie wyczerpuje jednak w pełni zachodzących zmian legislacji unijnej związanej z GMO. Pominięte zostało, ze względu na ograniczenia edytorskie, szersze omówienia sprawy związanej z wygranym przez właściciela pasieki w Bawarii procesem przeciwko rządowi tego landu o odszkodowanie za straty wynikające z zanieczyszczenia miodu z jego pasieki pyłkiem genetycznie modyfikowanej kukurydzy. Sprawa ta zakrawać by mogła na burleskę, gdyby nie jej konsekwencje ekonomiczne zarówno dla rolników i pszcze-

³⁵ 10883/1/12, REV 1, Bruksela 6 czerwca 2012 – Sprawozdanie z postępów prac.

³⁶ Wniosek nr 11037/11 w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego dyrektywę 2001/18/WE w zakresie umożliwienia państwom członkowskim ograniczenia lub zakazania uprawy organizmów zmodyfikowanych genetycznie na swoim terytorium – Wyniki pierwszego czytania w Parlamencie Europejskim (Strasburg, 4–7 lipca 2011 roku; Bruksela, 19 lipca 2011 roku).

larzy unijnych, a jeszcze w większym zakresie farmerów i właścicieli pasiek z krajów pozaunijnych. Nieformalnie Komisja Europejska podważa zasadność wyroku Trybunału Europejskiego i podejmuje działania, aby doprowadzić do jego unieważnienia.

Istotniejsze z punktu widzenia zarówno importerów, jak i farmerów unijnych są działania ustawodawcze Komisji Europejskiej zmierzające w kierunku ułatwienia importu GMO. Rozporządzeniem nr 619/2011 z dnia 24 czerwca 2011 roku Komisja Europejska dopuściła w importowanych na paszę partiach nasion 0,1% zawartości odmian GMO autoryzowanych w innych krajach, ale niezatwierdzonych jeszcze w UE³⁷. Z nieformalnych wypowiedzi wynika, że rozporządzenie to zostanie rozciągnięte także na import nasion przeznaczonych na cele żywnościowe dla ludzi. W sposób zasadniczy ułatwi to import nasion odmian GM i przetworów z nich uzyskanych na rynki unijne.

Podsumowanie

W polskich opracowaniach dotyczących legislacji unijnej ukazywana jest ona zbyt często w wymiarze statycznym, bez uwzględnienia dynamiki jej kreowania, zróżnicowanych interesów głównych instytucji zarówno unijnych, jak i pozaunijnych wpływających na finalny kształt dyrektyw i rozporządzeń.

W przedstawionej analizie podjęto próbę ukazania na przykładzie zmian legislacji w zakresie GMO najważniejszych podmiotów mających wpływ na inicjowanie i kształtowanie aktów prawnych w UE. Jak wykazano, oprócz głównych aktorów tego procesu, którymi są Komisja Europejska, Rada Europejska i Parlament Europejski, znaczącą rolę odgrywają grupy lobbystyczne zarówno z UE, jak i spoza jej granic. Po wprowadzeniu w życie Traktatu Lizbońskiego proces legislacyjny uległ dodatkowemu wydłużeniu i, wbrew formalnym stwierdzeniom, także skomplikowaniu. Pociąga to za sobą określone konsekwencje. Po pierwsze, konieczna jest dobra znajomość tego procesu, aby móc w nim aktywnie uczestniczyć. Równocześnie skomplikowany proces tworzenia aktów legislacyjnych, w zamierzeniu jego twórców mający tworzyć możliwości zwiększonej współpracy z szerokimi kręgami społeczności unijnej, stwarza doskonałe warunki do powstawania różnych grup nacisku.

Jak wynika z przedstawionych danych, dwa lata po zainicjowaniu przez Komisję propozycji zmian dyrektywy 2001/18WE (dodanie tylko jednego podpunktu), mającej umożliwić państwom członkowskim samodzielne podejmowanie decyzji o zakazie bądź zgodzie na uprawę GMO na ich terytorium, szanse

³⁷ Commission Regulation (EU) nr 619/2011 z 24.06.2011, OJEU, L166/9, 25.06.2011.

na akceptację tej propozycji legislacyjnej się nadal niewielkie. Głównym elementem uniemożliwiającym realizację propozycji Komisji Europejskiej są bardzo rozbieżne opinie państw członkowskich i wspierających je grup społeczno-biznesowych o bardzo zróżnicowanych interesach. Pod koniec kwietnia 2012 roku, po wprowadzeniu przez Francję zakazu uprawy jedynej uprawianej w UE genetycznie modyfikowanej odmiany kukurydzy MON 810, liczba krajów UE, w której taki zakaz wprowadzono wbrew obowiązującym przepisom unijnym, wzrosła do siedmiu³⁸. Komisja Europejska, nie chcąc dopuścić do dalszych zażądań nad negocjacjami nad zmianami dyrektywy 2001/18WE, stan tego faktycznego bezprawia toleruje.

Równolegle Komisja Europejska, bez większego rozgłosu, doprowadziła do zmiany rozporządzenia stwarzającego możliwości wzrostu importu GMO. Oznacza to, że przy faktycznym ograniczeniu upraw GMO w UE otwiera się rynek na import GMO ze wszystkimi tego negatywnymi skutkami zarówno dla unijnego rolnictwa, jak i nauki, ale jest to temat na odrębną analizę.

Literatura

- AMBROZIAK A. (red.), *Proces Decyzyjny w Unii Europejskiej*, MSZ, Warszawa 2011.
- BRAY E., *French ban on GM maize under fire*, Europolitics, 04.04.2012.
- BROOKES G., *Economic impacts of low presence of not yet approved GMOs on the EU food sector*, Wielka Brytania 2008, s. 25.
- COOKSON C., BRYANT Ch., CHAFFIN J., *An end to GM crop research for Europe*, "Financial Times", 17.01.2012.
- C (2010) 4822 z dnia 13.07.2010.
- COM (2000) 1 final z dnia 02.02.2000.
- Commission Regulation (EU) nr 619/2011 z 24.06.2011, OJEU, L166/9, 25.06.2011.
- Dispute Settlement: Dispute DS291, WTO, 17.01.2008.
- Doha Deal would help meet world development goals*, "Agra Europe", 03.08.2010.
- Dz.U. L 106/1 z 17.04.2001, s. 77.
- Dz.U. L 268/1 z 18.10.2003, s. 432.
- Dz.U. L 268 z 18.10.2003, s. 24.
- EC – Sponsored Research on Safety of Genetically Modified Organisms – A Review of Results, European Commission 2001.
- EU Policy on biotechnology*, European Commission, Environment DG, 2006, s. 22.
- EU set to clamp down on cloned meat*, "Agra News", 04.08.2010.
- Evaluation of the EU legislative framework in the field of GMO cultivation and the placing on the market of non food and feed GMOs, Final Report*, DG Sanco 2011, s. 130.
- Evaluation of the EU legislative framework in the field of GM food and feed, Final Report*, DG Sanco 12.07.2010.

³⁸ E. Bray, *French ban on GM maize under fire*, Europolitics, 04.04.2012.

- FISCHER BOEL M., *GMOs: letting the voice of science to speak*, Speech/09/474, [in:] *Risk or opportunity? Has Europe got the balance right on GMOs?*, European Policy Centre, 15.10.2009.
- GĄSOWSKI A., *Zagrożenia dla Polski widziane z perspektywy brukselskiej*, [w:] Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Pozamilitarne zagrożenia dla bezpieczeństwa Polski na przełomie XX i XXI wieku”, Akademia Humanistyczna im. Aleksandra Gieyszтора w Pułtusku, 8–9 marca 2012 r. (w druku).
- HELDER H., *Risk or opportunity? Has Europe got balance right on GMOs?*, European Policy Centre Report, 15.10.2010.
<http://ecob.jrc.ec.europa.eu/>, data dostępu 10.06.2012.
<http://www.efsa.europa.eu/>, data dostępu 10.06.2012.
- KLEPPER B.S., *WTO adopts ruling that EU illegally blocked biotech food from U.S., others*, “Associated Press”, 22.11.2006.
- KOM (2010) 375 z dnia 13.07.2010.
KOM (2010) 380 z dnia 13.07.2010.
- LIEBERMAN S., GRAY T., *GMOs and Developing World: A Precautionary Interpretation of Biotechnology*, BJPIR 2008, vol. 10, pp. 395–411.
- New EU rules on the low level presence of genetically modified organisms in feed*, [in:] www.agripresworld.com/start/artikel/433596/en z dnia 07.02.2011, data dostępu 17.02.2011.
- PETER M., *Europe's anti-GM stance to presage Animals feed shortage*, “Nature Biotechnology”, vol. 25, no 10, 2007, pp. 1065–1066.
- Proces Decyzyjny w Unii Europejskiej*, A. Ambroziak (red.), MSZ, Warszawa 2011, s. 581.
- RAMESSAR K., CAPELL T., TWYMAN R.M., QUEMADA H., CHRISTOUN P., *Trace and traceability: A call for regulatory harmony*, “Nature Biotechnology” 26, 2008, pp. 975–978.
- RASZ H., *Żywność genetycznie modyfikowana – obrót i oznakowania*, „Studia Biura Analiz Sejmowych” nr 12, Warszawa 2008, s. 85–105.
- Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie współistnienia upraw genetycznie zmodyfikowanych z uprawami tradycyjnymi i ekologicznymi, KOM (2009) 153 z dnia 02.04.2009.
- Sprawozdanie z postępów prac nr 10883/1/12, REV 1, Bruksela 6 czerwca 2012.
- STEIN A.J., RODRIGUEZ-CEREZO E., *The global pipeline of new GM crops. Implications of asynchronous approval for international trade*, Institute for Prospective Technological Studies. JRC European Communities 2009.
- The GMO Cookbook. Good Food Gone Bad. A t(h)reat for the whole EU family*. Greenpeace 2009.
- WILLIS A., *EU receives anti-GMO petition amid reging legal battle*, “Euobsever”, 10.12.2010.
- Wniosek nr 11037/11 w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego dyrektywę 2001/18/WE w zakresie umożliwienia państwom członkowskim ograniczenia lub zakazania uprawy organizmów zmodyfikowanych genetycznie na swoim terytorium – Wyniki pierwszego czytania w Parlamencie Europejskim (Strasburg, 4–7 lipca 2011 roku; Bruksela, 19 lipca 2011 roku).
- ZIMNY J., ZIMNY T., *Akty prawne regulujące wytwarzanie i stosowanie GMO*, [w:] *Organizmy genetycznie zmodyfikowane*, Poznań 2007, s. 109–131.

Analysis of GMO's Legislation Changes – an example of the European Union Legislation Formation

Abstract

The paper presents an analysis of the process of shaping European Union legislation on GMO's. Describes impact on the legislative process by the most important of the EU institutions: the Commission, the Council and the European Parliament as well as by various lobbying groups. The complexity and partial openness of the Union's legislative process introduced in Lisbon Treaty was seen as an opportunity for consulting various Union's social groups. As demonstrated in the work, existing system allows organized groups to delay substantially or even reject proposed changes in the EU legislation, important from the point of maintaining the global competitiveness of the European Union.