

Univerzita Palackého v Olomouci

Filozofická fakulta

Katedra politologie a evropských studií

**Analýza obchodního sporu mezi USA a EU ohledně geneticky
modifikovaných organismů**

Bakalářská diplomová práce

Bednářová Lenka

Vedoucí práce: Doc. Daniel Marek Ph.D. M.A.

V Olomouci 9. 6. 2013

Tímto bych chtěla poděkovat vedoucímu bakalářské práce Doc. Danielu Markovi Ph.D. M.A. za jeho čas a rady, které mi v průběhu psaní práce poskytl.

Prohlašuji, že jsem tuto Bakalářskou diplomovou práci vypracovala samostatně bez cizí pomoci, na základě uvedených pramenů a literatury.

Obsah

ÚVOD	1
Výzkum problematiky	2
Analýza zdrojů	4
Struktura práce	8
1. Legislativa v oblasti GMO a potravinové bezpečnosti V EU a USA	10
1.1 Proces autorizace	13
1.2 Značení potravin s obsahem GMO	15
1.3 Hodnocení legislativy	16
1.4 Kontrola bezpečnosti potravin v USA	17
2. Konflikt na půdě WTO	19
2.1 „Dispute settlement“	19
2.2 Průběh jednání	20
2.3 Příčiny sporu	22
2.4 Kulturně-společenské odlišnosti jako hlavní příčina sporu	23
3. Analýza rozhodnutí panelu WTO	27
3.1 Podklady pro rozhodnutí panelu	27
3.2 Závěry a doporučení panelu	28
3.3 Porušení TBT dohody a smlouvy GATT	30
3.4 Hodnocení	32
3.5 Kritika rozhodnutí panelu	33
ZÁVĚR	37
Seznam pramenů a literatury:	42

ÚVOD

Obchodní vztahy mezi Evropskou unií (dále jen EU) a Spojenými státy americkými (USA) jsou pro mezinárodní obchod velmi důležité a proto jsou ošetřeny množstvím mezinárodních dohod. I přesto však mezi nimi v průběhu minulých let došlo k několika neshodám v oblasti obchodu. Jedním z těchto konfliktů byl spor o dovoz geneticky modifikovaných organismů (GMO) na území Evropské unie. Tento spor se dostal až na půdu Světové obchodní organizace (WTO), kam USA spolu s dalšími státy zaslaly svou stížnost na blokování dovozu ze strany EU. Tato bakalářská práce se zabývá teoretickým vymezením pojmů a právním ošetřením vztahů obou stran, dále pak samotným jednáním panelu na půdě WTO od stížnosti podané USA, Kanadou a Argentinou v roce 2003 a zkoumá závěry, které tento panel vydal v roce 2006. Především však analyzuje kulturně odlišné postoje vůči geneticky modifikovaným plodinám. Tyto odlišnosti lze chápat jako základní příčinu zkoumaného konfliktu.

V květnu 2003 USA, Kanada a Argentina podaly stížnost proti EU kvůli de facto moratoriu uvalenému na dovoz geneticky modifikovaných plodin na evropský trh. Hlavním iniciátorem stížnosti byly USA a to proto, že moratorium zde způsobilo největší finanční ztráty v řádech několika set milionů dolarů. Vzhledem k tomu, že se obě strany nebyly schopné dohodnout, tak podle základních mechanismů WTO vznikl panel, který stížnost projednával. Dne 21. listopadu 2006 pak vydal rozhodnutí, které dalo za pravdu stěžovatelům.

Podle tohoto rozhodnutí EU skutečně porušila pravidla volného obchodu ve třech oblastech. Šlo především o moratorium (přestože EU tvrdila, že neexistovalo), dále o úplný zákaz importu geneticky modifikovaných plodin na území šesti členských zemí. Panel dal také USA za pravdu v tom, že zdlouhavý proces schvalování a uvádění nových produktů na trh byl skutečně neodůvodnitelný a nebyl v souladu s pravidly volného trhu. Tyto tři aspekty pak podle panelu způsobily stěžovatelům velké ekonomické ztráty.

Přestože stížnost byla podána již před deseti lety, samotné vyjádření panelu neznamenal ukončení problémů. Obě strany se v následujících letech

snažily nalézt kompromis, což se podařilo v letech 2010 a 2011 kdy došlo k podepsání smluv mezi jednotlivými státy a EU. Pozornost ke konfliktu i k problematice GMO opět přilákala kauza „WikiLeaks“. V rámci úniků tajných dokumentů americké diplomacie se objevila zpráva, že USA plánovaly „potrestání“ EU a především Francie za blokování dovozu (Vidal 2011). V březnu tohoto roku se také objevila zpráva v časopise Food Safety News. Podle něj americký Kongres prosazuje nový zákon, který nařizuje mandatorní označování potravin, při jejichž výrobě byly použity geneticky modifikované plodiny. Tento zákon by měl být platný ve všech zemích americké federace (Flynn 2013).

Je evidentní, že problematika geneticky modifikovaných organismů je stále více aktuální. Debata o jejich bezpečnosti se už neodehrává jen na půdě vědeckých laboratoří, ale dostala se i do středu zájmu veřejnosti. Přesáhla tak přírodovědecké kruhy a dnes se touto problematikou zabývají také sociologové v rámci svých výzkumů chování spotřebitelů. Díky konfliktu mezi USA a EU téma GMO zasáhlo také oblast mezinárodních vztahů, práva i obchodu.

Výzkum problematiky

Problematika GMO je velmi obsáhlá a lze ji zkoumat z několika úhlů pohledu. Hlavním důvodem výběru tématu byla kromě aktuálnosti problematiky GMO také komplexnost problému, která je zřejmá již při zkoumání samotného konfliktu na půdě WTO. Současný výzkum lze dělit na sféru vědců, kteří až na pár výjimek jako je Arpád Pusztai, podporují myšlenku co nejširšího využití biologického inženýrství a co se samotného konfliktu týče, vidí hlavní příčinu jeho vzniku v obchodních zájmech evropských států.

Na druhé straně výzkumu stojí akademici z oblasti společenských věd. Jejich práce se soustředí především na popis a analýzu konfliktu, případně na jeho příčiny. Jako možnou příčinu většina autorů vidí právě kulturní odlišnosti, které způsobují v Evropě větší obezřetnost vůči biologickému inženýrství. Někteří autoři pak berou v potaz také odlišné historické zkušenosti, jiní zase zájmy spotřebitelů.

Tato bakalářská práce si neklade za cíl posoudit výhody či škodlivost

GMO, ale jde o příspěvek k debatě nad příčinami konfliktu. V návaznosti na analyzované zdroje práce shrnuje dosavadní argumenty a dochází k závěru, že problém s dovozem geneticky modifikovaných plodin do EU má mnohem hlubší příčiny než jen obchodní zájmy, a to kulturní odlišnosti ve vztahu vůči geneticky upraveným potravinám. Ty jsou dány rostoucími nároky spotřebitelů na informovanost, kterým se snažila EU vyhovět již v období konfliktu a je tomu tak i nyní.

V rámci současného výzkumu obchodního sporu se otázce, zda je rozhodnutí a výklad smluv adekvátní věnuje jen velmi málo autorů. Dalším přínosem práce vzhledem k dosavadnímu výzkumu je proto také hlubší analýza právních aspektů problému. Práce se podrobněji zabývá rozбором jednotlivých smluv a na základě toho se snaží posoudit stanovisko panelu. Je třeba si také uvědomit, že velmi důsledná evropská legislativa může být mimo jiné odrazem společenských postojů v EU vůči jakémukoli genetickému inženýrství. Evropané jsou totiž v tomto ohledu mnohem více skeptičtější než Američané.

Cíle, které si tato bakalářská práce klade jsou dva. Zaprvé je to snaha nalézt příčinu přísných kontrol dovozu geneticky modifikovaných potravin na území EU. Je zde nutné přihlídnout k roli médií, celkovému přístupu k biologicky upraveným potravinám a také nárokům spotřebitelů na informovanost. Za druhé je to podrobná analýza právních dokumentů, jako jsou mezinárodní smlouvy o které se rozhodnutí panelu WTO opírá. Následně pak prozkoumání tehdejšího právního ošetření dovozu geneticky modifikovaných plodin v rámci evropské a americké legislativy.

Práce je případovou studií jednoho aspektu problematiky obchodních vztahů USA a EU. Vzhledem k empiricko-analytickému přístupu zkoumá konkrétní průběh konfliktu a na základě analýzy primárních i sekundárních zdrojů se zabývá právními a společenskými aspekty problému. Na základě vědeckého postupu a uvedených cílů práce pracuje s hypotézou, že *kulturní a společenské postoje obou zúčastněných stran konfliktu se natolik liší, že kroky Evropské unie jsou obhajitelné a oprávněné. A to i v souladu s mezinárodními smlouvami a úmluvami, které lze interpretovat různými úhly pohledu.* Tato práce tak tvoří příspěvek ke společensko-vědní debatě problematiky geneticky modifikovaných potravin.

V souvislosti s touto hypotézou je nezbytné zodpovědět následující výzkumné otázky. První výzkumná otázka se věnuje vysvětlení příčin konfliktu. Především příčinám kroků, které podnikla EU vůči GMO a roznítla tak obchodní spor. Práce se zde zaměřuje na kulturní rozdíly v postoji vůči biologickému inženýrství. Otázkou tedy je: *Vysvětlují tyto aspekty, jako je kulturní odlišnost a nároky spotřebitelů, kroky Evropské unie?* Lze ji zodpovědět na základě několika průzkumů a analýz společenských postojů v Evropě a USA.

Druhá se zaměřuje na právní stránku problému. Jde o to, zda: *Byly procedury a postupy Evropské unie v rozpor s pravidly volného trhu a obchodu?* Zde je třeba analýza právních dokumentů, na kterých bylo usnesení panelu založené a zamyslet se nad tím, zda nelze zohlednit i jiné mezinárodní smlouvy, jako jsou například smlouvy o ochraně životního prostředí nebo udržitelného rozvoje. Příkladem může být *Cartagenský protokol o biologické bezpečnosti*.

Analýza zdrojů

Zdroje pro tuto práci z významné části tvoří primární prameny. Jde především o texty smluv, které jsou pro tento případ nezbytné, protože je na nich postaveno rozhodnutí panelu WTO. Například jde o *The WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures* (dále jen SPS dohoda), dále pak *Agreement on technical barriers to Trade* (TBT smlouva) a *General Agreement on Tariffs and Trade*, tedy tzv. smlouva GATT. Ze samotného jednání panelu samozřejmě existuje zpráva, která však čítá přes tisíc stran. Pro tuto práci z ní proto budou použity jen některé kapitoly, jako jsou například Závěry a doporučení anebo vyjádření Evropské Unie. Postoj USA, Kanady a Argentiny je poměrně dobře popsán ve většině analyzovaných textů.

Dalším zdrojem, který se zabývá teoretickým uchopením problematiky je například text *Trade brief on the WTO Settlement Dispute*, který se přímo nezabývá GMO případem, ale spíše zkoumá funkci a mechanismy WTO. V tom také spočívá jeho přínos pro tuto práci, jasně popisuje procedury a postupy v případě neshod mezi členy. Navíc vzhledem k období vzniku (duben

2004) přesně zapadá do časového rámce zkoumaného konfliktu.

Na druhé straně sporu stojí nařízení a směrnice EU, které určují politiku schvalování geneticky modifikovaných plodin a jejich vstup na evropský trh. Tento legislativní proces je ošetřen například první směrnicí, která se zaměřila na geneticky modifikované organismy na evropském trhu, tj. *90/220/EEC on deliberate release into the environment of genetically modified organisms*. Dále pak *Směrnice Evropského parlamentu a rady 2001/18/ES o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/220/EHS*. V roce 2003 v době projednávání stížnosti USA a dalších zemí došlo k dalším dvěma úpravám a to *Narížením 1829/2003 a 1830/2003 Evropského parlamentu a Rady*. Tato nařízení ošetřují oblast geneticky modifikovaných potravin a krmiv a také jejich značení a možnost zpětně dohledat jejich původ. Druhé nařízení mění výše zmíněnou směrnici z roku 2001.

O procedurách v EU hovoří také Giacinto Della Cananea, který ve svém článku *The European Union's Mixed Proceedings* upozorňuje na jev, který je zmíněn již v názvu. Jde o proces kombinované administrativy v rámci schvalování GM produktů. Ta probíhá na dvou úrovních, jak na té nadnárodní, tak na úrovni členských států. To vedlo k tomu, že členské státy mohly blokovat dovoz dalších potravin a Komise s tím i přes vnější nátlak mnoho nezmohla.

Pro srovnání obou přístupů ke GMO z legislativního hlediska je nutné analyzovat také americké zákonodárství. Na základě internetových stránek Federation of American Scientists se bezpečnosti potravin v USA věnují tři agentury. Jde o Environmental Protection Agency (EPA), Food and Drug Administration (FDA) a U.S. Department of Agriculture (USDA). Je třeba zhodnotit jejich funkci a v jakých směrech se jejich nároky na bezpečnost v případě GMO liší od nároků EU.

Existují materiály, které byly vydány před ukončením jednání panelu. Jedním z nich je například text *GMOs and Trade: Issues at Stake in the EC Biotech Dispute*. Text je sice z roku 2004, jeho přínos ale spočívá v tom, že se zajímá o GMO z pohledu mezinárodního práva. Vzhledem k tomu, že panel nakonec rozhodl jen na základě několika smluv, které jsou součástí struktury

WTO, jsou pro tuto práci vhodné jen některé části. Je však důležité si uvědomit, že je zde možnost, že v rozhodnutí nebyly zohledněny všechny aspekty tohoto problému. Autor totiž v textu navrhuje možná rozhodnutí panelu a zohledňuje zde i jiné smlouvy než jen ty, které nakonec byly rozhodující.

V návaznosti na rozhodnutí Panelu existují i články, které toto rozhodnutí kritizují. Příkladem může být článek Alice Palmer, která poskytuje poněkud odlišný pohled na celý spor. Ve svém textu z roku 2006 se zabývá otázkou negativního dopadu rozhodnutí WTO na rozvojové země. To je velmi zajímavé, protože často v případě rozvojových zemí bývá argumentováno ve prospěch GMO, protože jsou odolnější a je možné je pěstovat v méně příznivých podmínkách a mohou proto pomoci vyřešit problémy hladomoru. Palmer naopak tvrdí, že toto rozhodnutí WTO bude sloužit jako precedens pro obhajobu zájmů USA pokaždé, když se nějaká rozvojová země rozhodne import těchto plodin na svá území limitovat anebo zcela blokovat v zájmu ochrany svých vlastních producentů.

Existuje množství článků, které zkoumají kulturní odlišnosti v zemích Evropy a USA. Ukazují nejen na různé historické zkušenosti, ale také na odlišný přístup k biologickému inženýrství. Díky epidemii BSE anebo Slintavky a Kulhavky jsou Evropané k biologicky upraveným plodinám a krmivům mnohem skeptičtější.

Například Nicholas P. Guehlstorf a Lars K. Hallstorm tvrdí, že role kulturních odlišností by měla rozhodně brána v potaz jako jedna z hlavních příčin celého konfliktu. Ve svém článku zkoumají historii vývoje a postoje společnosti vůči GMO v obou regionech. Je zde použito označení „*technofóbní*“ Evropané versus „*technoblázni*“ Američané. Tento článek je zajímavý také v tom, že se jako jeden z mála věnuje i ekonomickým aspektům problematiky. Přestože konkrétnímu dění na půdě WTO se věnuje jen sporadicky, upozorňuje na skutečnost, že díky využívání geneticky modifikovaných plodin došlo v USA k větší prosperitě zemědělského odvětví. Na druhou stranu došlo k úbytku počtu malých a středních zemědělců a americký trh ovládá nadnárodní korporace Monsanto.

Jednou z otázek, které debata o geneticky modifikovaných plodinách

vyvolala, je problematika ochrany a informovanosti spotřebitele. Článek s názvem *Food and nutrition labelling in the European Union* se snaží dokázat, že ochrana spotřebitele je v evropské kultuře mnohem důležitější než v USA. Jako příklad uvádí skutečnost, že v Evropě je kontrolován celý proces výroby, zatímco v USA až finální produkt. Jako jeden z mála textů také pokládá otázku, zda-li v Evropě více než o ochranu zájmů nejde o komerční zájmy a ochranu zemědělství členských států.

Bohužel, přestože je tato varianta nastíněna, nelze na ni nalézt v tomto ani v jiných textech odpověď podloženou fakty. Jak již bylo zmíněno výše, jde o jeden z hlavních argumentů vědců a to i těch českých. Na internetových stránkách *www.osel.cz* lze nalézt množství příspěvků, které tímto způsobem argumentují, většinou však působí spíše jako úvahy a myšlenky roztrpčených vědců, než jako relevantní zdroje. Je tedy třeba tuto možnost brát v potaz, nicméně v této práci jí nebude věnován až takový důraz.

V časopise *Choices* se v jednom článku autoři William K. Hallman a Helen L. Aquino věnují průzkumu mezi americkou veřejností, ve výsledku upozorňují na celkovou lhostejnost a naprosto nedostatečnou informovanost Američanů a jako příklad uvádějí, že necelá polovina obyvatel USA netušila o existenci GMO. Článek je z roku 2005, takže informovanost pravděpodobně vzrostla. Jak ale poznamenávají autoři i tak jde o období, kdy už se v USA geneticky modifikované potraviny používaly deset let. Konzumenti se také vyjádřili, že pokud by na potravině byla informace o přítomnosti GMO, měli by se více na pozoru a požadovali by více informací.

Velice podobnému tématu se věnuje i text s názvem *Do Consumers Really Refuse to Buy Genetically Modified Food?* Vyplývá z něj, že i američtí zákazníci by si přáli být více informováni o surovinách, které byly při výrobě potraviny použity. Oba texty také upozorňují na to, že zákazníci často jednají jinak, než odpovídají v dotaznících. Proto nelze tak snadno zobecňovat a tvrdit, že v případě, že by byly potraviny v USA označeny, tak by je zákazníci přestali kupovat. Zde by s velkou pravděpodobností hrála hlavní roli cena.

Je zjevné, že většina zdrojů pro tuto práci je v anglickém jazyce. Je to dáno také tím, že problematika GMO se České republiky nijak závažně nedotkla. Jedinou výjimku tvoří výše zmínění čeští vědci, kteří patří mezi velké

zastánce genetického inženýrství. Jediným českým zdrojem je kniha profesora Jana Káše *Geneticky modifikované organismy: Současnost a perspektivy*. Důsledkem je, že přestože je většina textů poměrně srozumitelná, pojmy, které jsou pro tuto práci nezbytné, nemají odborně natolik známý ekvivalent. V rámci problematiky v angličtině fungují ustálená slovní spojení a termíny.

Patří mezi ně např. výraz „*risk assessment*“, což lze přeložit jako „posouzení rizik“. Pro tuto práci je tento termín nezbytný, protože různé chápání rizik v obou kulturách bylo jednou z příčin vzniku celého konfliktu. Dalším takovým termínem je tzv. „*safeguard clause*“, která se objevuje již ve Směrnici 90/220, článek 16, a kterou aplikovalo 6 členských států, což bylo jedním ze tří bodů stížnosti. Tento pojem bude v práci přeložen jako tzv. „Ochranná doložka“

Posledním pojmem je tzv. „*precautionary principle*“. To lze přeložit jako „zásadu předběžné opatrnosti“. Jak už název napovídá jde o jakýsi systém, který v zásadě říká, že pokud u geneticky modifikovaných plodin existuje riziko, že by mohly poškodit zdraví obyvatel či životní prostředí a pokud naopak neexistuje dostatek důkazů, které by prokázaly opak, pak taková plodina nedostane povolení ke vstupu na evropský trh. Přestože nebylo dokázáno ani to, že plodina škodlivá je, ani to, že není.

Struktura práce

Práce ve své teoretické části analyzuje legislativní úpravy v oblasti GMO u obou účastníků sporu. V první kapitole se práce věnuje úpravám ze strany EU. Je zde také uvedena základní definice GMO. V dalších podkapitolách se práce věnuje procesu značení a autorizace produktů s obsahem GMO. V závěru kapitoly se objevuje hodnocení evropské legislativy. Pro srovnání je také nutné analyzovat přístup amerického zákonodárství k dané problematice. Proto tato kapitole také obsahuje analýzu americké legislativy, která je, v porovnání s tou evropskou, vůči GMO mnohem otevřenější.

Druhá část práce se zaměřuje na analýzu fungování WTO, systém řešení konfliktů, průběh jednání zkoumaného sporu. Hledá také příčiny tohoto sporu a zodpovídá tak první z navržených výzkumných otázek, která se týká

kulturních odlišností. Následující kapitola hlouběji analyzuje rozhodnutí panelu na základě rozboru smluv, které se staly podkladem pro toto rozhodnutí. Zde se objevuje také kritika tohoto rozhodnutí založená na textu Alice Palmer. V této kapitole bude také zodpovězena výzkumná otázka, která je zaměřena na zhodnocení, zda bylo rozhodnutí panelu oprávněné a zda EU skutečně jednala v rozporu s pravidly volného obchodu.

Je zjevné, že problematika geneticky modifikovaných plodin se nevztahuje jen na konkrétní spor. Proto i tato studie musí mít jakýsi přesah jak do mezinárodního práva tak do přírodních věd. Na druhou stranu na omezeném množství stran nelze srozumitelně pojmout všechny aspekty, které tuto diskusi ovlivňují. Práce si to ani za cíl neklade, soustředí se na samotný konflikt, právní ošetření jeho výsledku a především kulturní příčiny vzniku.

1. Legislativa v oblasti GMO a potravinové bezpečnosti V EU a USA

Ministerstvo zemědělství České republiky definuje geneticky modifikovaný organismus jako: „*organismus (kromě člověka), který je schopný rozmnožování a jehož dědičný materiál byl změněn genetickou modifikací provedenou některým z technických způsobů stanovených zákonem*“ (Ministerstvo životního prostředí). Ve zmíněném zákoně č. 78/2004 Sb. je pak dále specifikován pojem genetická modifikace: „*cílená změna dědičného materiálu spočívající ve vnesení cizorodého dědičného materiálu do dědičného materiálu organismu nebo vynětí části dědičného materiálu organismu způsobem, kterého se nedosáhne přirozenou rekombinací*“ (Zk. č. 78/2004 Sb.). Jednoduše řečeno geneticky modifikované organismy jsou takové organismy, do kterých byla přenesena část DNA z jiného organismu. Účelem takového kroku je nejčastěji zlepšení vlastností původního organismu. U rostlin lze hovořit například o větší odolnosti vůči škůdcům či přírodním podmínkám.

Poprvé se geneticky upravená plodina dostala na americký trh v roce 1994 a o dva roky později také na ten britský (Pickrell 2006). Přestože to proběhlo bez většího ohlasu veřejnosti, velice brzy se objevila první kontroverze. V roce 1999 skotský vědec Arpad Pustzai zveřejnil zprávu, která hovoří o negativních dopadech konzumace geneticky modifikovaných plodin. Tato zpráva vyvolala obrovskou vlnu nevole vůči GMO v Evropě, po níž následovala kampaň proti prodeji takovýchto potravin na evropském trhu vedená především environmentální organizacemi. Podle časopisu *New Scientist* tento problém kulminoval až v neoficiální moratorium ze strany EU na pěstování a import GMO produktů. Jehož důsledkem byl obchodní konflikt mezi USA a EU (Pickrell 2006).

Velice důležitou úlohu v boji proti GMO hrály především environmentální organizace v čele s Green Peace. Společně s médii se jim podařilo ovlivnit evropskou veřejnost, která začala zastávat velice skeptický postoj. V USA k takovémuto jevu nedošlo, neobjevila se zde totiž žádná dostatečně vlivná kampaň či událost, která by přilákala pozornost veřejnosti, naopak GMO zde byly většinou prezentovány v dobrém světle. Již zde se tak

setkáváme s argumentem, že za moratoriem EU stojí především společenský postoj vůči genetickému inženýrství (Pickrell 2006). Na negativní postoj veřejnosti pak reagovala i evropská legislativa.

První směrnice, která se věnovala GMO byla směrnice 90/220/EEC, která vznikla těsně před tím, než se geneticky modifikované potraviny začaly dovážet na evropský trh. Již zde se hovoří o kontrole a schvalování GMO s ohledem na životní prostředí, jejich využití pro výzkum a jejich uvádění na trh. Objevuje se zde již také zmínka o možných nebezpečích pro životní prostředí či lidské zdraví a proto považuje Komise za důležité aby docházelo ke kontrole těchto organismů. Zdůrazňuje nutnost vytvoření jednotné a harmonizované legislativy v této oblasti.

Podle Článku 11 má každý producent před uvedením GMO na trh povinnost zaslat vládě dané země žádost, která má velmi podrobná specifikata. Již v roce 1990 zde bylo velké množství položek, které musel producent uvést aby byl GMO produkt v zemi uveden. Zároveň je zde podmínka, že: *„každý nový GM, přestože jde o obměnu nebo o kombinaci dříve schválených GMO, musí projít znovu schvalovacím procesem a to proto, že je určen k jinému účelu“* (Směrnice 90/220/EEC).

Je zjevné, že pravidla pro dovoz a využití GMO na území EU byla poměrně přísná ještě dříve, než byla uvedena na trh první potravina. Negativní reakce na článek Arpada Pustzaie donutila EU přijmout novou legislativu. Vzniká tak Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/18/ES, která ruší Směrnice Rady 90/220/EHS. Je zde řečeno, že dosavadní opatření na regulaci GMO vyžadují další zlepšení a specifikaci. Cílem této poměrně obsáhlé směrnice je: *„v souladu se zásadou předběžné opatrnosti, sblížit právní předpisy členských států a chránit lidské zdraví a životní prostředí“* (Směrnice 2001/18/ES).

Podrobněji se zde hovoří o vedlejších účincích produktů s obsahem GMO. Povinnost zamezit možným rizikům se i nadále vztahuje jak na členské země, tak na Komisi. Zde hovoří Cananea o smíšené administrativě. Konkrétně říká, že: *„jedním z trendů v administrativě EU je, že v rozhodovacím procesu hrají roli jak národní tak evropské authority“* (Cananea 2004: 198). Jak členské státy, tak Komise mají za úkol chránit životní prostředí a zdraví obyvatel. U

některých kroků není blíže specifikováno, která instituce to má na starost (Cananea 2004: 197–205). Členské státy mají na základě principu předběžné opatrnosti zajistit, aby byla přijata veškerá nutná opatření pro přijímání nových GMO. Celý proces schvalování tedy začíná u členských států, pokud členský stát GMO přijme na svůj trh, musí o tom informovat zbytek členských států a také Komisi.

Důležitý je v této směrnici Článek 23 a tzv. Ochranná doložka („safeguard clause“). Ta říká, že v případě, že členský stát objeví nové informace, které by mohly ovlivnit hodnocení rizik již schváleného projektu anebo přehodnotí ty staré, může být používání takového produktu na území členské země pozastaveno, či zcela zakázáno. Je zde tedy stanoveno, že: *„Členský stát zajistí, aby byla v případě vážného rizika použita opatření pro mimořádné situace, jako je odklad nebo ukončení uvádění na trh, a aby byla informována veřejnost“* (Směrnice 2001/18/ES).

Smíšená administrativa, kde nejsou jasně vymezeny pozice členských zemí a Komise a fakt, že schvalovací proces začíná u členských států a také existence Ochranné doložky jsou důvody, proč došlo k tomu, že šest členských států považovalo za své právo vyhlásit kompletní zákaz importu nových, ale i těch schválených GMO produktů. To bylo také součástí stížnosti USA spolu s moratoriem a komplikovanou přijímací administrativou. Schvalovací proces je skutečně mimořádně zdlouhavý a náročný. A přestože členské státy nepochybně postavily obhajobu zákazu dovozu na Ochranné doložce, nabízí se otázka zda skutečně existovalo reálné, vědecky prokazatelné riziko pro zdraví obyvatel či životní prostředí.

O dva roky později vyšly další dvě Nařízení a to 1829/2003 a 1830/2003. Ty se specificky zaměřují na geneticky modifikované plodiny a krmiva a také na jejich značení a schopnost zpětně dohledat výrobní proces. To ještě více komplikuje použití GMO produktů na evropském zemědělském trhu vzhledem k náročnosti těchto procedur. Začíná být zjevné, že proces autorizace GMO na území EU je poměrně zdlouhavý a náročný a má spoustu úskalí, která by skutečně mohla vést k tomu, že někteří importéři mají pocit, že u nich dochází ke ztrátám.

1.1 Proces autorizace

V rámci procesu autorizace Evropská Komise rozlišuje, zda je daný GMO určen na evropském trhu pro kultivaci anebo pro komerční účely, tzn. potraviny a krmiva a výrobky z nich vytvořené. V případě, že má být GMO obsažen v potravině či krmivu, ale není určen ke kultivaci, stačí podat jednu přihlášku pro obojí, potravinu i krmivo. Pokud však má být GMO využit v potravině či krmivu a zároveň má být kultivován na území EU, je třeba aby: *„společnosti podaly přihlášku jak pro přijetí potravin a krmiv, ale také pro povolení samotného pěstování“* (Evropská Komise).

To je jakési stručné shrnutí daného procesu na internetových stránkách Evropské Komise. Podrobně se autorizace GMO věnuje již výše zmíněné Nařízení 1829/2003. Nařízení říká, že žádný GMO produkt nemůže vstoupit na evropský trh bez řádného procesu autorizace. Ten se vztahuje na:

„1) GMO a potraviny obsahující GMO, stejně jako potraviny vyrobené z ingrediencí, které byly vyrobeny z GMO, nebo je obsahují

2) potraviny vyrobené z GMO, stejně jako jídlo vytvořené z potravin, které byly vyrobené z GMO

3) ingredience vyrobená z GMO a také potravina obsahující tuto ingredienci“ (Nařízení 1829/2003).

Na první pohled to zní mimořádně komplikovaně. Nicméně pokud bychom měli shrnout nároky Komise, tak jde především o to, aby každý produkt ve kterém lze objevit i stopové množství GMO podléhal procesu autorizace. Vzhledem k tomu, že v rámci výrobního procesu mohou být stopy po GMO v konečné fázi těžce zaznamatelné, postihuje tento odstavec také obsah ingrediencí a produktů použitých při výrobě. Ty všechny musí být bez obsahu GMO aby finální produkt nemusel autorizaci podléhat.

Fakta, která musí být na žádosti uvedena se nijak neliší od předchozích legislativních požadavků. Žádost musí být zaslána kompetentní autoritě v členské zemi. Ta má povinnost do 14 dní informovat žadatele o tom, že přihlášku obdržela. Dále má za úkol co nejdříve informovat Evropský úřad pro

bezpečnost potravin (EFSA) a zaslat jí veškeré informace, které žadatel poskytl. EFSA informuje další členské státy a Komisi. EFSA je tak novým mezistupněm mezi členskými státy a Komisí, který se v předchozích legislativách neobjevoval. Poskytuje veškeré informace a také základní shrnutí (Nař. 1829/2003).

Součástí přihlášky musí být mimo jiné například detailní popis metody výroby a zpracování potraviny, nezávislé posudky a kopie výzkumu, zda je tato potravina bezpečná, metody detekce, vzorky a identifikace momentu, kdy došlo ke transformaci genu v potravině a také návrh na monitorování po uvedení na trh a mnoho dalších položek (tamtéž). Je vidět, že samotná přihláška obsahuje velké množství požadavků a to přesto, že se jejich původní počet od předchozí legislativy věnované GMO zmenšil. Možná je to však dáno tím, že toto nařízení se věnuje pouze oblasti potravin a krmiv. Po zaslání takovéto žádosti, přichází na řadu EFSA aby podala své vyjádření (tamtéž).

Na vyjádření svého postoje má EFSA šest měsíců od obdržení žádosti. Zde však existuje důležitá výjimka: „*Tento časový limit může být prodloužen ve všech případech, kdy EFSA potřebuje dodatečné informace od žadatele*“ (tamtéž). Přestože tedy EFSA je povinna vyjádřit se k dané žádosti v časovém limitu, má velice jednoduchý způsob jak si tento limit prodloužit. V rámci těchto šesti měsíců má EFSA za úkol ověřit údaje z přihlášky a to i za pomoci členských států. Následně vydá svůj názor a ten je pak zaslán Komisi.

Evropská Komise má tři měsíce od přijetí posudku EFSA na to, aby odevzdala svůj návrh rozhodnutí tzv. Standing Committee on the food chain and animal health, což je stálý výbor pro potraviny a ochranu zdraví zvířat. Součástí rozhodnutí Komise je i názor EFSA. V případě, že rozhodnutí Komise není v souladu s postojem EFSA, musí předložit dodatečné vysvětlení svého rozhodnutí. Rozhodnutí Komise nabývá platnosti v okamžiku, kdy je zveřejněno v „Official Journal of the European Union“. Autorizace je validní po dobu 10 let (tamtéž).

Pokud se podaří produktu s obsahem GMO projít poměrně složitým procesem schvalování, kde nejsou vždy dodržovány legislativní lhůty vzhledem k poměrně velkým pravomocem EFSA, a dostane se na evropský trh,

je třeba, aby byl také adekvátně označen. těmto legislativním úpravám se podrobně věnuje nařízení 1830/2003.

1.2 Značení potravin s obsahem GMO

Nařízení 1830/2003 Evropského parlamentu se věnuje sledovatelnosti produktů obsahujících GMO a potravin a krmiv vyrobených z GMO. Cílem je usnadnit označování takových produktů a také sledovat jejich vliv na životní prostředí a zdraví obyvatel. V případě nutnosti pak aplikace kroků, které by vyvrátily možná rizika, tedy v případě nutnosti i stažení produktu z trhu.

Značení se vztahuje na stejné produkty na které je nutné podat žádost o uvedení na trh. Opět jde tedy o všechny výrobky s obsahem GMO a to i v jediné z ingrediencí a také pokud byl GMO nebo produkt s obsahem GMO použit v rámci výrobního procesu. To se vztahuje jak na balené, tak i nebalené potraviny. Co se sledovatelnosti týče, hned při uvedení na trh jsou producenti povinni uvést, že produkt obsahuje GMO a dodat potřebné identifikační hodnoty daného GMO. Je povinností distributorů aby se tyto informace dostaly k prodejčům. Jednoduše řečeno tyto informace musí být uchovány v průběhu celého putování výrobku po evropském trhu (Nařízení 1830/2003).

Další důležitou povinností je, že distributoři a obchodníci „*mají povinnost uchovávat informace... po dobu pěti let od každé transakce*“ (Nařízení 1830/2003). Systém značení výrobků je poměrně jasně srozumitelný a snad i přijatelný jak pro producenty tak zákazníky. Může se zde objevit námitka, že požadavek na pětileté vedení záznamů je jen zbytečnou byrokratickou komplikací.

Je však třeba si uvědomit, že celkové postoje vůči GMO jsou v Evropě poměrně rezervované a panuje zde všeobecná nedůvěra. I kdyby většina vědců měla pravdu, že podle současných výzkumů nejsou potraviny s obsahem GMO pro lidské zdraví škodlivé, za tři roky se může objevit výzkum, který prokáže opak. A v takovém případě je dobré mít možnost sledovat jakou cestou daný produkt prošel a co nejefektivněji tak zabránit jeho dalšímu šíření.

1.3 Hodnocení legislativy

V říjnu 2011 vyšla tisková zpráva Komise, která se zabývala hodnocením legislativy v oblasti GMO. Dle této zprávy je současná právní úprava na základě analýz dvou nezávislých agentur hodnocena pozitivně. Analýzy měly za úkol zhodnotit současnou právní úpravu jak GMO, tak plodin a krmiv s jejich obsahem. Měly také zhodnotit jejich efektivitu a dodržování. Dále shromažďovaly názory všech zúčastněných na procesu schvalování GMO.

Celkové hodnocení obou zpráv bylo poměrně pozitivní. Jak Komise udává: *„hlavní cíle příslušných předpisů mají širokou podporu zúčastněných stran i příslušných orgánů, neboť jsou v souladu s potřebami společnosti. Patří k nim například ochrana zdraví a životního prostředí a vytvoření vnitřního trhu“* (europa.eu). Což je velmi důležité protože je zde vidět celkový postoj Komise a dalších institucí EU vůči GMO. Kroky a úpravy v oblasti schvalování modifikovaných produktů jsou v souladu se společenskými postoji a jsou také jejich přímým důsledkem.

Je zjevné, že legislativní systém je poměrně náročný a lze ho hodnotit i negativně. Tato kapitola jasně ukázala na čem byl postaven základní argument stížnosti USA. Jde o proces přijímání takovýchto produktů, který je pro USA nepřiměřeně zdoluhavý. Kritizovaly také přehnanou opatrnost EU a neodůvodnění využívání Ochranné doložky. Z čistě právního hlediska lze tento postoj chápat, protože velice často i dnes dochází k opožděnému schvalování nových GMO, pokud se producent vůbec dočká.

Ze společenského hlediska je však opatrnost EU pochopitelná. I v samotné zprávě nezávislé agentury je jasně napsáno, že daná legislativa koresponduje s prioritami EU, což je ochrana zdraví obyvatel a životního prostředí. Kapitola také ukázala, které pasáže nařízení a směrnic umožnily členským zemím jednat tak, jak před podáním stížnosti jednaly, tedy zákazem dovozu. Samotné zdržování schvalování je pak zaviněno pravomocemi EFSA. Hlavním problémem celého sporu je, zda je opatrnost EU přiměřená či nikoli.

V tomto případě je třeba chápat, že striktní a náročná legislativa EU je v souladu s postoji nejen politiků, ale i evropské veřejnosti. V USA je veřejnost do problematiky GMO méně zainteresovaná a i přístup americké legislativy se liší od té evropské. Především zde existují hned tři kontrolní orgány, které mají

různé funkce. Přestože se to může zdát ještě striktnější než pravidla EU, opak je pravdou.

1.4 Kontrola bezpečnosti potravin v USA

Bezpečnost potravin mají, jak již bylo řečeno, na starost dvě vládní agentury a ministerstvo zemědělství (USDA). První je Environmental Protection Agency (EPA), která má na starost především užití pesticidů a biopesticidů a svá rozhodnutí opírá o tzv. *Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act*. V případě geneticky modifikovaných plodin se hovoří o tzv. Bt-toxinu. Což je biologická bakterie, který se přidává do konkrétní plodiny a zajišťuje tak její větší odolnost. Úkolem této agentury je žádat výrobce, kteří do svých plodin tuto bakterii přidávají, aby prokázali, že tento toxin je pro životní prostředí i zdraví obyvatel bezpečný.

V procesu kontroly bezpečnosti potravin s obsahem GMO má nejdůležitější roli Food and Drug Administration (FDA). Ta nese zodpovědnost za bezpečnost potravin a krmiv s obsahem GMO. Již od roku 1992 je politikou FDA „*považovat tyto plodiny za v podstatě rovnocenné k plodinám bez obsahu GMO*“ (Federation of American Scientists). Americká legislativa stejně jako americké obyvatelstvo přistupují k modifikovaným plodinám stejně, jako k těm běžným. Je zde vidět naprosto odlišný přístup. V Evropě se k takovýmto plodinám přistupuje jednoznačně s mnohem větší opatrností, než k běžným výrobkům. A to jak ze strany spotřebitelů, tak zákonodárců.

Další velice důležitý poznatek, který jasně určuje naprosto odlišný přístup k těmto výrobkům je, že: „*...geneticky modifikované plodiny jsou obecně považované za bezpečné podle Federal Food, Drug and Cosmetic Act a nepotřebují tak schválení před uvedením na trh*“ (tamtéž). To je velký rozdíl mezi legislativou USA a EU. V případě evropského zákonodárství je schvalování jakékoli potraviny s přísadou GMO před uvedením na trh povinné. I FDA však může požadovat dodatečné informace a také případné schválení produktu před tím, než je uveden na trh. A to v případě, že vložení cizího genu výrazně pozmění strukturu a vlastnosti původního produktu.

V roce 1997 FDA vytvořila příležitost k dobrovolné konzultaci. Developeři mohou zažádat FDA o konzultaci před uvedením nového produktu

na trh. Pokud je nová plodina bezpečná a nejsou v ní přítomny alergeny ani toxické látky nebezpečné pro zdraví obyvatel, obdrží developer zprávu od FDA o tom, že výrobek může být umístěn na trh. Takový produkt je pak možné bez problémů a dalších náročných kroků a dodávání množství informací distribuovat v USA.

Důležité také je, že jak výše zmíněné organizace, tak oba zákony (Food, Drug and Cosmetic Act a Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act), které se zabývají bezpečností potravin, se nezaměřují pouze a přímo na GMO. Na rozdíl od EU, kde mají GMO již od počátku vlastní směrnice a nařízení, se tyto americké zákony vztahují na veškeré potraviny na trhu USA. To jen potvrzuje citovanou skutečnost a to, že v USA se ke geneticky modifikovaným potravinám přistupuje jako k těm běžným a to jak ze strany spotřebitelů, tak i americké vlády.

Ministerstvo zemědělství podporuje pěstování geneticky modifikovaných plodin. Argumentuje tím, že je díky nim americké zemědělství efektivnější a poskytuje farmářům větší zisky. Pro Americké hospodářství jsou podle něj přínosem. Konkrétně říká, že: „*Protože farmáři očekávají větší zisky a/ nebo nižší náklady, úsporu času a další výhody, které vycházejí z pěstování GM plodin, počet takovýchto plodin na americkém trhu stále roste*“ (Ministerstvo zemědělství USA). Pro USA představuje problematika GMO čistě obchodní záležitost. Americká vláda se k nim staví pozitivně jako k ekonomickému přínosu pro americké hospodářství. Naopak v Evropě se nahlíží tento problém ze společenského hlediska více, než z toho ekonomického. To je pro námi zkoumaný konflikt velmi důležité, protože to vysvětluje pohnutky obou zúčastněných stran.

2. Konflikt na půdě WTO

WTO vznikla v roce 1995 na základě několika konferencí (tzv. Uruguayských kol) a je tak jednou z nejmladších mezinárodních organizací. Vznikla na platformě GATT, která si kladla za cíl poválečnou obnovu ve světě. Jak připomínají oficiální stránky organizace, zatímco WTO je poměrně mladá, bilaterální dohody mezi jednotlivými zeměmi existují již více než 50 let. Toto půl století se nese ve znaku obrovského rozvoje a nárůstu mezinárodního obchodu.

Samu sebe definuje WTO takto: „*Světová obchodní organizace je jedinou mezinárodní organizací, která se zabývá globálními pravidly obchodu mezi státy. Její hlavní funkcí je zajistit, aby obchod probíhal co nejjednodušeji a bez zbytečných bariér*“ (WTO). Toto počínání má zajistit producentům i zákazníkům jistotu, že budou mít přístup k co nejširší nabídce zboží a surovin. Stejně tak budou mít exportéři jistotu, že zahraniční trhy jim zůstanou otevřené bez zbytečných komplikací ze strany států. Cílem, který je s touto činností spojený, je ekonomický pokrok a prosperita států.

Stejně jako v případě USA a EU může však mezi členy WTO dojít k neshodě. Základní funkcí této organizace je zajistit, aby daný problém byl vyřešen co nejnadhěji pro obě strany a to nejlépe formou dialogu. K tomu slouží tzv. „dispute settlement“ což je proces řešení obchodních konfliktů mezi členy WTO. Jde o poměrně propracovaný systém jednání spojený s časovými limity k vyjádření, který může připomínat soudní přelíčení.

2.1 „Dispute settlement“

Většina konfliktů mezi členy začíná tím, že jedna strana poruší pravidla volného obchodu nastolením určitých, velice často protekčních opatření. Tato opatření jsou podle poškozené strany v rozporu s pravidly volného trhu. Každý takový konflikt začíná žádostí o konzultaci. Vláda poškozené země, tzv. stěžovatel, představí WTO daný případ, stanoví své stížnosti a námitky vůči obchodnímu jednání jiného člena, tzv. „defendanta“ nebo-li obžalovaného. Obě strany pak mají za úkol do 60 dní konzultovat vyjádření protistrany a pokusit se dojít ke kompromisu (WTO). Zajímavé je, že většina stížností v této fázi

končí (46%) ve tří čtvrtinách případů tím, že žalovaný ustoupí (Busch, Reinhardt 2004: 1–4).

Pokud se strany nedohodnou, následuje druhá fáze, ve které je formálně podána stížnost. Za její počátek se považuje zaslání stížnosti k tzv. „panelu“. Touto chvílí se stížnost stává formální. Panelové jednání tvoří tři až pět osob, které mají zkušenosti s obchodním právem, tzv. arbitři. V průběhu tohoto jednání přichází svědectví obou stran a velice často také třetích nezúčastněných stran (tamtéž). Ty mají připomínat nestrannost WTO a její přítomnost v procesu. Před finálním prohlášením panelu vzniká tzv. interim report, čili průběžná zpráva o postoji panelu k problematice. Obě strany mají šanci vyjádřit se a ujasnit si své postoje. Stále ještě v této fázi mohou vyjednat kompromis.

Pokud k tomu nedojde, vytvoří panel závěrečnou zprávu. Ta je zaslána jak oběma stranám sporu, tak i ostatním členům WTO. Pokud se neobjeví námitka, tak tzv. Dispute settlement body“ zprávu přijme. Pokud se však námitka objeví, což se stává v mnoha případech, je zaslána k odvolacímu orgánu. Na rozdíl od panelů, které jsou vytvářeny pro konkrétní případy, jde o stálý orgán tvořený převážně právníky. Ti pak mají za úkol porovnat návaznost vyjádření na předchozí rozhodnutí WTO (Busch, Reinhardt 2004: 1–8). Autoři tento systém hodnotí následovně: „*přestože jde o směs práva a politiky, tento systém funguje a funguje docela dobře*“ (Busch, Reingardt 2004: 3). Nejde tedy o to, zda byla procedura WTO správná. práce zkoumá, zda podklady, na kterých bylo rozhodnutí založeno byly dostatečné.

2.2 Průběh jednání

Dne 13. května 2003 USA, spolu s Kanadou a Argentinou, zažádaly WTO o konzultaci ohledně obchodního problému s EU. Tato konzultace přerostla v stížnost, která měla hned několik důvodů. Hlavním bodem bylo moratorium uvalené na schvalování nových biotechnologických produktů a úplný zákaz dovozu jakýchkoli GMO, i těch již uznaných, na území šesti členských zemí (Rakousko, Maďarsko, Francie, Řecko, Lucembursko a Německo), které se rozhodly uplatnit tzv. Ochrannou doložku. Třetí část tvořila stížnost na legislativní procedury, které jsou příliš zdlouhavé a komplikované a

tvoří tak bariéru volnému toku zboží (Wirth 2006: 175–184).

V roce 2004 Komise schválila dovoz kukuřice typu MON810, která se pěstuje v Kanadě. A přestože popírala jeho existenci, zrušila tímto krokem moratorium na schvalování nových geneticky modifikovaných plodin. Zde je zajímavé, jak poznamenává David A. Wirth, že v okamžiku kdy produkt schválí Komise, jsou všechny členské země povinny povolit takovou plodinu na svém území (Wirth 2006: 177). Na druhou stranu je zde Ochranná doložka, kterou některé členské země využily a i nadále udržovaly celkový zákaz dovozu plodin s obsahem GMO na své území.

Přestože Komise projevila ochotu spor vyřešit, přetrvávající embargo na dovoz do šesti členských zemí znamenalo, že USA, Kanada a ani Argentina svoji stížnost nestáhly (Hanrahan 2010: 1–4). Vzhledem k tomu, že obě strany nedospěly ke kompromisu, musela nastoupit druhá etapa procesu řešení sporů na půdě WTO. Byl sestaven panel, který se měl zabývat všemi třemi problémy zároveň. Tříčlenný panel se rozhodl pro konzultaci s experty a dne 21. listopadu 2006 vydal závěrečnou zprávu, která byla ve prospěch stěžovatelů. Na základě této zprávy moratorium skutečně existovalo a zákaz dovozu ze strany šesti členských zemí byl proti pravidlům volného obchodu. Podle panelu také EU selhala v tom, že nedokázala zajistit aby její rozhodnutí byla uvedena v platnost bez zpoždění (Hanrahan 2010: 2–4).

Evropská unie dostala za úkol připomínky panelu implementovat do svého legislativního rámce. Přestože všechny tři stížnosti byly řešeny najednou, státy na základě bilaterálního dialogu došly ke vzájemné dohodě o několik let později. V roce 2009 a 2010 došlo k urovnání sporu s Kanadou a Argentinou. Podle článku Charlese E. Hanrahana USA i nadále EU kritizují kvůli zdlouhavému procesu schvalování. Přestože to nebylo obsahem oficiální stížnosti, kritizují USA také způsob a pravidla pro značení produktů. Podle nich to i nadále diskriminuje dovozce, přestože samotné moratorium již nadále neexistuje (Hanrahan 2010: 4). Ovšem vzhledem k tomu, že i americký Kongres plánuje zavedení mandatorního značení potravin s obsahem GMO, lze předpokládat, že tento problém již nebude tak akutní.

2.3 Příčiny sporu

Motivy obou hlavních účastníků sporu se velmi liší. Argumentem EU bylo, že složitý proces přijímání nových plodin slouží k vybudování větší důvěry mezi evropskými zákazníky, protože: „*Evropané jsou mnohem více zaujatí tím, jak byly jejich potraviny vyrobeny, vzhledem k sérii krizí, které se týkaly bezpečnosti potravin (BSE)...*“ (Hanrahan 2010: 5). Toto je potvrzení teze, že kulturní přístup ke GMO se v obou zemích značně liší. Evropané požadují informace o potravinách a GMO nedůvěřují. Instrukce EU se pak snaží vzbudit jejich důvěru tím, že nastoluje striktní legislativu, která však poškozují obchodní zájmy USA a to je příčinou konfliktu. Proces schvalování nových GMO se téměř zastavil v roce 1998. Vyvolala to již zmíněná zpráva o možných negativních dopadech geneticky modifikovaných plodin na živé organismy. Vlna odporu podporovaná ekologickými organizacemi vedla k tomu, že v letech 1998–2004 nedošlo k schválení téměř žádné nové plodiny.

Naopak před rokem 1998 podle původní směrnice 90/220 bylo v devadesátých letech schváleno 18 produktů. Pro porovnání v roce 2004 čekalo na schválení 22 produktů, některé z nich už od roku 1996. A to se týkalo pouze produktů uváděných na trh. Za zmínku totiž stojí, že první plodinou, která byla schválena k pěstování na území EU byla již zmíněná kukuřice MON810 společnosti Monsanto. Tak to bylo až do roku 2010, kdy bylo schváleno pěstování nového typu brambor. Takové jednání výrazně ekonomicky poškodilo USA (Wirth 2006: 177–180).

Před zavedením moratoria činily zisky USA z dovozu geneticky modifikované kukuřice přes 300 milionů dolarů ročně. Většina jejich vývozu směřovala do Španělska a Portugalska. Po zavedení moratoria však došlo k poklesu příjmů USA z dovozu na desetinu. Jako kompenzaci zvolila Komise schválení nového typu kukuřice v roce 2004 (Hanrahan 2010: 1), což však zemědělcům v USA nijak zvlášť nepomohlo vzhledem k tomu, že v USA je schváleno hned několik druhů kukuřice a tak pokud američtí farmáři chtějí svoji plodinu vyvážet do Evropy, musí ji pečlivě třídit. Což je poměrně obtížné. Jak píše časopis *New Scientist*, přestože od podání žádosti již uběhlo deset let, „*geneticky modifikované plodiny jsou dnes v Evropě stále ještě*

raritou, existují striktní pravidla značení a regulace potravin a postoj veřejnosti zůstává i nadále silně negativní“ (Pickrell 2006: 1). Bude proto velmi náročné postoj Evropanů změnit a přísnou legislativu zmírnit. Proto není vyloučeno, že konflikt vypukne znovu.

Je také jasně vidět, že role kultury hrála roli v průběhu celého sporu. Nepochybně je evropská legislativa složitá a je pochopitelné, že pro americké producenty nepřijatelná. Jak však upozorňuje Grace Skogstad, politika obou institucí, tj. EU a WTO, je odlišná: „WTO jedná v souladu s vědeckou racionální politickou kulturou“ (Skogstad 2010: 896). V tomto sporu tak jde částečně i o střet různých politických kultur.

2.4 Kulturně-společenské odlišnosti jako hlavní příčina sporu

Jak píše profesor Káš: „Moderní biotechnologie vzbuzují řadu etických, environmentálních, sociálních i zdravotních obav. Důvodem je především skutečnost, že se jedná o zcela nové technologie, s neznámými důsledky jejich používání“ (Káš 2004: 12). Toto platí především pro Evropu, kde je k biologickému inženýrství přistupováno s mnohem větší opatrností a skepticizmem. Jedním z důsledků poměrně rezervovaných postojů je podle mnohých autorů právě náročná legislativa a regulace dovozu a pěstování GMO, což se výrazně liší od přístupu USA.

Nicolas P. Guehlstorf a Laes K. Hallstorm hovoří o „transatlantické propasti“ v případě přístupu ke GMO. Tyto rozdíly nejsou jen v regulacích a kontrole, ale také v přístupu médií což ovlivňuje třetí odlišnost a to je přístup veřejnosti (Guehlstorf, Hallstorm 2005: 328). Podle autorů evropská média: „udělala z biotechnologií bulvární senzaci, které povzbudila odpůrce, zatímco v Severní Americe tisk umlčel odpůrce biotechnologií tím, že jejich aktivitám vůbec nevěnoval pozornost“ (Guehlstorf, Hallstorm 2005: 328). Důsledkem bylo, že ani americká veřejnost nevěnovala problematice GMO takovou pozornost jako ta evropská.

Další kulturní odlišností, která je v tomto případě velmi důležitá a autoři na ni také upozorňují, je postoj obou skupin k novým technologiím. Zde lze postavit do kontrastu „technofóbní“ Evropany a americké „technoblázny“ (Guehlstorf, Hallstorm 2005: 328). To znamená, že Američané jsou mnohem

víc vstřícní vůči novým technologickým objevům, než konzervativní Evropané. Charles E. Hanrahan například ve svém článku pro Congress Research Service nepoužívá výraz geneticky modifikované plodiny, ale hovoří o biologickém inženýrství. Což má mnohem lepší konotaci. Modifikace je vnímána jako úprava nebo změna, zatímco inženýrství vyznívá vždy jako zlepšení kvality.

V návaznosti na odlišné postoje veřejnosti jsou odlišné i postoje státních úřadů. Jak říká Claude Cheftel: „...vliv různých zájmových skupin, např. občanských organizací, lokálních autorit... měl za důsledek nutnost informovat zákazníky o původu výrobku a jeho obsahu, aby tak nedošlo k poškození zákazníka špatnou manipulací s výrobkem“ (Cheftel 2005: 531). Autor ve svém článku tvrdí, že značení produktů v Evropě má dlouholetou tradici, spotřebitelé v EU tak očekávají co nejlepší informovanost i v případě GMO.

Americká legislativa naproti tomu pomáhá společnostem, které se zabývají vývojem GMO tím, že jim nestaví do cesty přísná pravidla a regulace (Cheftel 2005: 544). V Evropě je trend opačný a to hlavně v důsledku vysokého zájmu veřejnosti o tuto problematiku. Jak již zaznělo výše, nedůvěra Evropanů je vysoká a proto musí být kontrola natolik přísná, aby vzbudila u občanů EU dostatečnou důvěru v geneticky modifikované plodiny. V USA naopak panuje spíše lhostejnost vůči GMO.

William K. Hallman a Helen L. Aquino upozorňují, že i po deseti letech uvedení na americký trh jsou geneticky modifikované plodiny jednou velkou neznámou. Podle autorů chybí americkým konzumentům dostatek informací (Hallman, Aquino 2005: 217–220). Jejich článek je však z roku 2005 a vzhledem k tomu, že debata o GMO si získává stále více pozornosti, informovanost Američanů určitě vzrostla. Na druhou stranu většina výzkumů se shodne na tom, že dotazovaní většinou odpovídají jinak, než skutečně jednají. Je zjevné, že i přes větší pozornost, která se problematice dostává obyvatelé Severní Ameriky i nadále takové produkty kupují. „Nedostatek znalostí o geneticky modifikovaných potravinách a nejasné značení způsobují, že tato problematika není pro většinu Američanů prioritou“ (Hallman, Aquino 2005: 218). Guehlstorf a Hallstorm to označují za kulturu akceptování (Guehlstorf, Hallstorm 2005: 332). Sřetává se zde nezájem Američanů a až příliš velký zájem Evropanů.

Evropa je pak přirovnávána ke „kultuře obav“ (Guehstorf, Hallstorm 2005: 334), což vyjadřuje opatrnost evropských konzumentů. To má vliv také na požadavky spotřebitelů na jejich informovanost a to nejen u potravin s obsahem GMO. Všeobecně je evropská legislativa vůči spotřebitelům vstřícnější a reaguje na jejich nároky. Pole Mikaela Klintmana v Evropě panuje shoda na tom, že značení potravin s obsahem GMO musí být povinné (Klintman 2002: 71). Na druhou stranu u legislativy USA je to jinak, zatímco jakost a popis výrobku byl v rámci Amerického značení v pořádku, „*proces zpracování a výroby produktu nebyl po dlouhou dobu relevantní pro legislativu USA*“ (Klintman 2002: 74).

Znamená to, že na rozdíl od Evropské legislativy, kde mají producenti povinnost uvádět nejen proces výroby, ale také si vést záznam o tom jak bylo s výrobkem s obsahem GMO nakládáno, v USA měli producenti po dlouhou dobu povinnost uvádět pouze informace o hmotnosti a jakosti výrobku. Pokud tedy byl GMO obsažen pouze v některé ingredienci, americký spotřebitel se to nemusel dozvědět. GMO se tak mnohem více vyhnuly pozornosti veřejnosti v USA už proto, že o nich nikde nebyla zmínka. „*Americká legislativa týkající se značení GMO není navázána na postoj společnosti. Legislativa ignoruje požadavky na „transparentnost*“ (Klintman 2002: 83).

Tato kapitola měla nastínit základní odlišnosti mezi přístupy obou stran sporu a vysvětlit tak jeho příčiny. Evropská legislativa je mnohem více navázána na požadavky společnosti, která byla také mnohem více mobilizována k negativnímu postoji proti GMO. Roli zde hraje celková charakteristika společnosti: „*Averze vůči GMO je založena na dvou úvahách, potencionální rizika pro lidské zdraví a upřednostňování přírodních potravin a stejně tak na sociální dimenzi, tzn. dopady na životní prostředí a etické obavy.*“ (Noussair, Robin, Ruffieux 2004: 102). Tato averze je v Evropě mnohem silnější a zákonodárci na to musí reagovat, v USA tato nutnost není.

Hlavní rozdíl je v tom, že v USA v době sporu panovala malá informovanost a celkově se modifikované potraviny ocitly na okraji zájmu společnosti. To se pravděpodobně do dnešních dní změnilo, což je zjevné i na návrhu zákona v Kongresu USA o mandatorním značení potravin s obsahem GMO (Flynn 2013). Pro námi zkoumané období je to však důležité proto, že to

je jedna z příčin celého sporu.

Nastíněná fakta lze chápat jako příčinu kroků EU. Nejsou přímou příčinou nebo spouštěčem sporu na půdě WTO, tím byly obchodní ztráty USA, ale důvodem proč EU jednala tak, jak jednala a zavedla tak příčinu ke stížnosti. Kroky EU, jako je moratorium, neodůvodněné zpoždění, či celkové embargo na dovoz jsou reakcí na skeptický a nedůvěřivý postoj společnosti EU která, na rozdíl od té americké, byla do problematiky aktivně zapojena.

3. Analýza rozhodnutí panelu WTO

Stížnost, kterou USA podaly byla založena na argumentu, že EU porušila několik základních smluv, které zaručují pravidla volného trhu mezi členy WTO. Podle USA EU porušila tři smlouvy, a to: The WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (dále jen SPS dohoda), Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT dohoda) a na závěr také podmínky dohody GATT, což je The General Agreement on Tariffs and Trade. Všechny tři dohody byly podepsány v rámci Uruguayských kol (businessinfo.cz).

3.1 Podklady pro rozhodnutí panelu

Sanitární a fyto-sanitární dohoda se zabývá ochranou životního prostředí a zdraví obyvatel. Zaměřuje se na možná rizika spojená s rozšířením škůdců a nemocí. Udává pravidla pro dodržování bezpečnosti a zdravotní nezávadnosti potravin. Cílem této dohody je zajistit co nejlepší zdravotní podmínky pro obyvatele, ale i zvířata v zemích, které jsou členy a to za pomoci multilaterální sítě dohod a pravidel. Tato pravidla by měla být postupně co nejvíce harmonizována, aby podmínky obchodu mezi státy byly co nejvíce spravedlivé.

Podle článku jedna se tato dohoda vztahuje na: „*všechna sanitární a fyto-sanitární opatření, která by mohla přímo či nepřímo ovlivňovat mezinárodní obchod*“ (Sanitární a fyto-sanitární dohoda). Členové mají právo stanovit takové podmínky, které jsou nutné pro ochranu obyvatel a životního prostředí daného státu, ale jen v takové míře, které je pro tento účel skutečně nutná. Daná pravidla by také neměla být diskriminační vůči dalším členům této dohody. Tato dohoda se zabývá především biologickou bezpečností potravin, jejich značení se věnuje jiná dohoda a to TBT dohoda o technických překážkách v obchodu.

Cílem TBT dohody je harmonizace standardů značení nejen potravin v rámci členů WTO, týká se všech průmyslových a zemědělských produktů. Má zajistit, aby „*technické regulace a standardy, včetně balení a označování...nevytvářely zbytečné překážky volnému obchodu*“ (Dohoda o

technických překážkách obchodu). Hned v úvodu dohoda shledává, že státům nesmí být bráněno aby nastavovaly podmínky, které zajistí bezpečnost jejich obyvatel. Na druhou stranu však dané podmínky musí být přiměřené k pravidlům volného obchodu. To však může být problematické posoudit.

Poslední smlouvou, na které bylo rozhodnutí panelu založeno je GATT, neboli Všeobecná dohoda o clech a obchodu. Jde o multilaterální dohodu, která zajišťuje, že státy budou v oblasti obchodu jednat v návaznosti na postoje ostatních členských států. Omezuje tak do jisté míry jejich nezávislé rozhodování, to vše s cílem odbourávat bariéry volného obchodu.

Panel, který byl ustaven aby projednával danou stížnost se pak, i přes námitky některých autorů, kteří zmiňují i další mezinárodní úmluvy jako je Cartagenský protokol, zabýval především těmito třemi dohodami. V roce 2006 pak dospěl k závěru, že EU skutečně jednala v rozporu s těmito třemi smlouvami. Z průběhu jednání existuje více než tisíce stránková zpráva. Pro tuto práci je nejdůležitější osmá kapitola, tedy Závěry a doporučení.

3.2 Závěry a doporučení panelu

Hned v úvodu zpráva upozorňuje, že panel si nekladl za cíl posoudit, zda jsou potraviny s obsahem GMO bezpečné či nikoli. Velmi důležité je, že: *„panel nezkoumal, zda má Evropská unie právo požadovat schválení biotechnologických produktů před jejich uvedením na trh. Toto nebylo obsahem stížnosti“* (WTO 2006: 1067). To má velký význam pro tuto práci. Panel nerozhodoval o tom, zda kroky, které Společenství podniklo, byly oprávněné. Panel se zabývá čistě ekonomickým hlediskem, zaměřuje se striktně na porušení smluv WTO. Panel tedy neposuzoval, zda jsou požadavky na kontrolu ze strany ES přiměřené či nikoli, protože to ani nebylo součástí stížnosti. Dospěl však k závěru, že ES skutečně aplikovalo de facto moratorium na schvalování GMO od června 1999 do 29. srpna 2003, tedy do data vzniku panelu. To vyústilo v neschopnost přijímat jednotlivé plodiny s obsahem GMO bez zbytečných zpoždění, což vedlo k porušení článku osm a přílohy C SPS dohody.

Ta se týká kontrol a schvalovacích procedur v oblasti přísad a ingrediencí v potravinách. Jde o povolené množství a použití daných aditiv. Příloha C

udává, že takovéto schvalování je: „*prováděno a dokončeno bez zbytečných odkladů. Nesmí docházet k znevýhodnění dovážených produktů ve prospěch domácích*“ (Sanitární a fytosanitární dohoda). Je zde celkem zřejmé na jaký problém USA a další státy v rámci své stížnosti poukazovaly. Z tohoto hlediska je nevyvratitelným faktem, že ke zpožděním a odkladům docházelo. Jde o to, že podle smlouvy jsou v každé zemi lhůty předem stanoveny. Stejně tak měla EU své předem stanovené lhůty, které fungují dodnes (šestiměsíční lhůta k pro EFSA aby se vyjádřila) a které byly v době moratoria zjevně porušovány.

Příloha C dále stanovuje, že množství informací, které mohou státy požadovat pro schválení požadovat, by mělo být úměrné tomu, co je pro kontrolu skutečně nezbytně nutné. To znamená, že by SPS smlouva měla bránit zbytečné byrokratizaci a přehnaným nárokům některých členů WTO. Toto je poněkud diskutabilní odstavec, vzhledem k tomu, že nikde není stanoveno, co adekvátní množství informací v konkrétních případech znamená. V případě aditiv v podobě GMO pak lze argumentovat tím, že je zde nepochybně potřeba větší množství informací než u běžných příměsí.

Dalším bodem, který panel zkoumal, bylo neodůvodněné aplikování ochranné doložky členskými zeměmi. Rakousko, Belgie, Francie, Německo, Itálie a Lucembursko uplatnily tuto doložku a tím zablokovaly veškerý dovoz geneticky modifikovaných plodin. Zpráva WTO uvádí, že stěžovatelé nezpochybují samotný legislativní princip, pouze jeho nesprávné použití v tomto případě. Podle USA, Kanady a Argentiny bylo „*použití ochranné doložky v rozporu se závazky Evropského společenství vůči WTO*“ (WTO 2006: 1068).

Argumentem stěžovatelů i panelu bylo, že každý z produktů, kterých se moratorium i ochranná doložka týkaly, prošel analýzou ze strany vědců. Ti měli posoudit, zda je taková plodina nebezpečná pro zdraví občanů, zvířat či životního prostředí. V žádném ze zkoumaných případů nedošlo k tomu, že by vědci došli k závěru, že daná plodina představuje jakékoli riziko. Panel tak dospěl k závěru, že existoval dostatek vědeckých důkazů ke správnému posouzení rizik. A v takovém případě by státy nikdy nedospěly k závěru, že je nutné aplikovat ochrannou doložku (WTO 2006: 1067–1087).

Přestože obsah stížnosti byl ze strany USA, Kanady a Argentiny stejný,

panel WTO projednával konflikt mezi ES a jednotlivými státy zvláště. Přestože se obecně hovoří o konfliktu mezi USA a EU, dospěl panel k závěru, že bude tento konflikt řešit jako tři samostatné případy a v závěru také udělí tři separovaná doporučení. V případě tohoto obchodního konfliktu tak hovoříme o třech stížnostech DS291, DS292 a DS293. Po přečtení zprávy je však jasné, že závěry jsou v každém z daných případů totožné.

U všech tří stížností se panel shodl na tom, že ES nejednalo v souladu se SPS dohodou. Ve světle tohoto závěru pak panel vyslovil požadavek, aby EU upravila své jednání a aplikaci ochranné doložky v souladu s povinnostmi, které má vůči SPS dohodě. Přestože tato smlouva je v případě tohoto obchodního konfliktu nejdůležitější, stížnost zahrnovala i další dva dokumenty, jejichž pravidla byla porušena.

3.3 Porušení TBT dohody a smlouvy GATT

Autoři článku *GMOs and Trade: Issues at Stake in the EC Biotech Dispute* upozorňují, že v rámci tohoto konfliktu EU jednala v rozporu s články dvě a pět TBT smlouvy a v případě GATT dokonce články jedna, tři, deset a jedenáct (De Chazournes, Mbengue 2004: 289–291). Přestože tento text pouze předpovídá možné scénáře průběhu jednání panelu, protože je z roku 2004, v případě těchto smluv je jeho předpověď správná.

Stejně jako SPS dohoda i Dohoda o technických bariérách obchodu říká, že země nesmí upřednostňovat své vlastní produkty vůči těm, které jsou na jejich území dováženy. Stejně tak by země měly vytvářet své kontrolní podmínky tak, aby nepředstavovaly zbytečné překážky volnému obchodu. Jak již název napovídá v tomto případě není středem zájmu ochrana zdraví, tak jako v případě SPS dohody, ale hlavně technické bariéry, které by mohly blokovat volný trh.

V Článku 2 se také píše že: „Člen, který připravuje anebo aplikuje technické regulace, které by mohly ovlivnit obchodní zisky jiného člena, musí takovéto kroky obhájit a vysvětlit...“ (Dohoda o technických bariérách obchodu). Na základě rozhodnutí WTO je zjevné, že vysvětlení ES, že chce zajistit větší důvěru svých občanů v GMO, nebylo shledáno dostatečným. Podle stejného článku by se členové měli snažit co nejvíce přispět

k harmonizaci standardů spíše, než si vytvářet vlastní a tím volný obchod blokovat. V případě, že přeci jen uplatňuje člen své vlastní regulace, musí být o nich ostatní řádně informováni.

Pátý článek se věnuje procedurám hledání shody mezi národními vládami. Článek hovoří o tzv. „conformity assessment“, tedy posuzování shody mezi technickými parametry výrobku a standardy dané země. Říká, že nic nebrání státům podnikat nárazové kontroly dovážených produktů na své území, na druhou stranu se zde opět mluví o tom, že podmínky pro přijetí nového produktu by neměly být přísnější než je nezbytně nutné a v žádném případě by neměly bránit volnému trhu. Potvrzení nového produktu pak musí probíhat co nejrychleji a bez zbytečných průtahů (tamtéž).

V mnohém se tak TBT a SPS dohoda podobají. Obě se snaží o nastavení co nejlepších podmínek pro volný trh. Základním principem je nestavět překážky, které nejsou pro daného člena nezbytně nutné a nepreferovat své domácí výrobky před těmi dováženými. V případě TBT dohody jde o technické bariéry jako je značení produktů, v případě SPS smlouvy pak o bezpečnost zdraví obyvatel a ochranu před nepříznivými vlivy na životní prostředí. Pokud bychom mohli nějak stručně shrnout obsah smluv, tak společně s GATT je jejich hlavním cílem co nejvíce zabránit protekcionistickým opatřením. „*GATT je významná jak pro podnikatele, tak i pro spotřebitele, neboť její pravidla a postupy vytvářejí rámec pro mezinárodní obchod a obchodní politiku*“ (businessinfo.cz).

V tomto duchu se nese Článek 3 smlouvy, který říká, že: „*vnitřní normy by neměly být aplikovány na dovážené zboží za účelem protěžování vlastních výrobků*“ (Smlouva GATT). Zavazuje tak členy k udržování rovnosti soutěže pro importované produkty. V Článku 11 se také píše, že žádné nadstandardní požadavky krom daní a cel by neměly být uvalovány na výrobky, které jsou do země dováženy. To se dá vysvětlit i tak, že požadavky ES na značení a informace o GMO dovážených na evropský trh jsou v rozporu s tímto pravidlem. Stejně tak EFSA a její pravomoc vyžádat si dodatečné informace.

3.4 Hodnocení

Rozhodnutí panelu bylo založeno na stížnosti, že došlo k porušení SPS, TBT a GATT dohody. Panel souhlasil s tím, že EU se skutečně dopustila porušení pravidel volného obchodu, které tyto smlouvy zajišťují. Hlavním principem, který EU porušila, byl princip rovného přístupu k importovaným výrobkům. To znamená, že členové WTO by neměli vytvářet protekcionistická opatření, která by vedla k narušení importu zboží z jiné země, která je členem organizace.

Moratoriem uvaleným na schvalování nových produktů s obsahem GMO skutečně došlo k tomu, že byl poškozen import jiného člena WTO. Jasným důkazem jsou obchodní ztráty USA v řádech sta milionů dolarů. Po analýze smluv na kterých bylo rozhodnutí panelu založeno je jasné, že interpretace panelu byla oprávněná a správná. Stížnost USA, Kanady a Argentiny, byly z hlediska daných smluv, které tvoří jádro pravidel volného obchodu, oprávněné. ES tak skutečně porušilo pravidla obchodu, ke kterým se zavázala.

Na druhou stranu je třeba stále zohledňovat několik faktů. Za prvé panel zkoumal především to, zda byly dané smlouvy porušeny. Nezabýval se tím, jak efektivní je evropská legislativa anebo zda je její opatrnost na místě. Za druhé se zde nabízí otázka, zda by se ke geneticky modifikovaným potravinám mělo přistupovat stejně jako ke každému jinému produktu. Tedy přestože jde například o rajče, které vypadá a chutná stejně jako rajče běžně pěstované, zda přeci jen není opatrnost na místě?

Z vědeckého hlediska by byla odpověď jednoznačná, geneticky modifikované plodiny neznamení žádné nebezpečí pro lidské zdraví a proto by k nim mělo být v rámci kontrol přistupováno stejně jako k běžným plodinám. Ze společenského hlediska zde však opět nesmíme zapomenout na hlavní argument obhajoby. V Evropě panuje vůči geneticky modifikovaným plodinám nedůvěra, kterou se evropské instituce snaží přísnou legislativou oslabit.

Z hlediska pravidel volného obchodu lze tedy dát panelu za pravdu. Nicméně i tak lze uplatnit vůči rozhodnutí určité námitky. A to nejen v rámci této práce. Kritika rozhodnutí se objevuje v několika textech. Autoři zde

argumentují buď tím, že toto rozhodnutí nezohlednilo i jiné mezinárodní úmluvy, které obě strany sporu podepsaly, anebo také možnými negativními dopady rozhodnutí panelu například na rozvojové země, pro které toto rozhodnutí představuje ne příliš pozitivní precedens.

3.5 Kritika rozhodnutí panelu

DeChazournes a Mbengue o jednání panelu říkají, že: „*Otázky zabývající se obchodem s GMO jsou komplexní vzhledem k jejich mnohostrannosti a zájmu veřejnosti. Problematika GMO pokrývá různé oblasti jako je obchod, environmentální problematika, zdraví, rozvoj anebo lidská práva... V tomto kontextu se nabízí otázka, zda je mechanismus řešení konfliktů WTO pro tuto problematiku ten nejvhodnější?*“ (De Chazournes, Mbengue 2004: 304). Lze se stavět kriticky k tomu, zda jsou pravidla WTO vhodná pro posuzování tohoto případu, který má mnohá specifika a mnohem komplexnější důsledky, než většina obchodních sporů.

Rozhodnutí panelu lze kritizovat dvěma možnými způsoby. Za prvé je to skutečnost, že pro své rozhodnutí skutečně použil pouze omezené množství podkladů. Existují totiž i další mezinárodní smlouvy, které nebyly brány v potaz. David A. Wirth říká, že: „*zatímco OSN Konvence o biodiverzitě a další podobné dokumenty vytvářejí pozitivní pravidla pro státy, WTO vytváří ve svém smyslu pravidla negativní*“ (Wirth 2006: 184). Druhá část kritiky se zaměřuje především na negativní důsledky rozhodnutí panelu, pro další možné spory. Dochází zde totiž k vytvoření precedentu, který bude v příštích případech sloužit ve prospěch USA. Hlavním kritikem rozhodnutí je Alice Palmer ve svém příspěvku *The WTO GMO Dispute: Implications for developing countries and the need for an appeal*.

V průběhu jednání EU argumentovala tím, že několik dalších úmluv souvisí s případem. Upozorňovala především na Cartagenský protokol o biologické bezpečnosti. Dokument podepsaný více než 130 státy, který: „*má za úkol chránit biodiverzitu a lidské zdraví od jakýchkoli rizik vznikajících z přepravy a využití geneticky modifikovaných organismů*“ (Palmer 2006: 5). To je založeno na principu předběžné opatrnosti, který dovoluje zemím aplikovat tento princip pokud se snaží zabránit poškození přírody nebo

lidského zdraví. A to, podle Palmerové, i v případě nedostatku vědeckých důkazů (tamtéž). Tento protokol tedy lze přímo na zkoumaný obchodní problém aplikovat.

Konvence o biodiverzitě byla dokončena v květnu 1992 v Nairobi. Hlavním cílem je ochrana životního prostředí, biologická unikátnost a udržitelný rozvoj. Součástí je také problematika biologické bezpečnosti, která byla hlouběji zpracována v roce 2000 v Montrealu podpisem Cartagenského protokolu. Ten zajišťuje systém regulací, které mají chránit biodiverzitu v rámci rapidního globálního rozvoje biologického průmyslu a to minimalizováním možných rizik (Cartagenský protokol o biologické bezpečnosti 2000: 1). Tento protokol je zaměřen především na problematiku využití GMO. Je proto zarážející, že pro rozhodnutí panel využít nebyl.

V Článku 11 se věnuje konkrétně GMO, které jsou určeny k přímému užití jako krmiva či potraviny. Odstavec osmý říká, že: *„nedostatek vědeckých důkazů... s přihlédnutím k rozsahu možných negativních důsledků GMO na udržení biodiverzity...nebrání státu na straně importu přijmout rozhodnutí, které by mělo minimalizovat tyto nepříznivé účinky, nebo se jim zcela vyhnout“* (Cartagenský protokol o biologické bezpečnosti 2000: 6). To znamená, že stát je oprávněn přijmout takové rozhodnutí, které podle jeho uvážení zajistí co největší bezpečnost obyvatelům a životnímu prostředí v dané zemi. To by sloužilo jako dobrá obhajoba pro členské země EU, které se rozhodly dovoz zakázat.

Panel však odmítl zohlednit Protokol o biologické bezpečnosti stejně jako Konvenci o biodiverzitě z toho důvodu, že pro tento spor nejsou relevantní, protože USA nepodepsaly ani jednu z těchto úmluv a proto se na ně tato pravidla nevztahují. Zde se Palmer opět staví a proti a říká, že USA nebyly jediný stát, který podal stížnost a proto měl panel tyto dokumenty zohlednit ve sporu mezi Kanadou a EU a Argentinou a EU, protože tyto strany signatáři Konvence i Protokolu jsou (Palmer 2006: 10–13). Což je oprávněná námitka vzhledem k tomu, že i zpráva panelu je rozdělená na tři části, pro USA, Kanadu a Argentinu zvlášť. Přesto jsou však rozhodnutí pro každý případ zcela totožné.

Palmer tak dochází k závěru, že došlo k účelnému vybírání zdrojů. Dále

také namítá, že když panel rozhodl o tom, že posouzení rizik GMO ze strany států a následné embargo bylo založeno na nedostatečných vědeckých důkazů, nedostatečně danou problematiku prozkoumal. Bohužel už dále nerozvíjí v jakém směru mělo dojít k hlubší analýze či posudku (tamtéž). Kromě procedurálních námitek má také výtky také k důsledkům tohoto rozhodnutí.

Upozorňuje, že tento obchodní konflikt nezasáhl pouze přímo zúčastněné státy. Říká, že třetími stranami ve sporu jsou také rozvojové země, které mají zájem na udržení flexibility a autonomie co se regulace importu týče. Dochází proto k závěru, že rozhodnutí WTO může být relevantní i pro třetí strany, které budou chtít limitovat import GMO a dalších produktů, které by mohly představovat riziko pro zdraví obyvatel a přírodu dané země. V článku také spekuluje o tom, že někteří komentátoři (bohužel neuvádí jména) pracují s teorií, že skutečná motivace zemí, které podaly stížnost byla poslat zprávu rozvojovým zemím, které by chtěly dovoz GMO začít regulovat (Palmer 2006: 3–5).

Vítězství v tomto sporu jim může pomoci v budoucnu uplatnit nátlak na rozvojové země, které jsou členy WTO aby bez námitek otevřely své trhy geneticky modifikovaným plodinám. Přestože tyto teorie zní až konspiračně, jistou logiku v těchto úvahách najdeme. Rozvojové země se budou snažit uchránit nejen své životní prostředí, ale i trh před záplavou levných biologicky upravených plodin. Které mohou představovat riziko jak pro zdraví obyvatel a životní prostředí, tak i pro místní hospodářství a rozvoj zemědělství.

Tato práce nemůže posoudit, zda je kritika o negativním vlivu rozhodnutí na rozvojové země pravdivá či nikoli. S velkou pravděpodobností by ji mohl potvrdit či vyvrátit až konkrétní střet mezi rozvojovou zemí a USA. Co se však týče části o cíleném výkladu mezinárodních smluv, lze tuto námitku brát v potaz. Většina mezinárodních úmluv, které jsou v této práci analyzovány nemá jednoznačný obsah, právě naopak. Výklad těchto smluv není jednoznačný a závisí velmi na úhlu pohledu a zájmu zúčastněných stran.

Velmi podobné je to s výkladem tohoto obchodního konfliktu. Panel zkoumal pouze implementaci právních dokumentů ze strany EU a shledal, že její kroky nebyly v souladu. Nezkoumal příčiny těchto kroků a ani odlišné pohledy na bezpečnost GMO obou stran sporu. Pro stěžovatele jde skutečně

primárně o obchod, protože zde neexistují žádné výrazně negativní společenské postoje vůči GMO. V Evropě jsou však postoje vůči bezpečnosti potravin zcela odlišné.

ZÁVĚR

Tato práce analyzovala obchodní spor mezi USA, Argentinou a Kanadou na straně stěžovatele a EU na straně obhajoby. Stížnost podaná na půdě WTO a následně projednávaná na panelovém jednání se týkala porušení pravidel volného obchodu tím, že bylo uvaleno moratorium na dovoz geneticky modifikovaných plodin. Dalším prohrěškem EU bylo absolutní embargo na dovoz GMO v šesti členských zemích za pomoci tzv. Ochranné doložky. Na závěr bylo součástí stížnosti také neodůvodněné zdržování legislativního schvalování nových GMO v rámci nedostatečně odůvodněného využití principu předběžné opatrnosti.

Přestože byla stížnost podána již před desíti lety, téma GMO v potravinách je i nadále aktuální díky rostoucímu zájmu veřejnosti a vědců. Daný spor je pouze jednou součástí celkové problematiky, kterou se zabývají jak přírodovědci, tak například i sociologové nebo společenskovědní autoři. Když tři roky po podání stížnosti dal panel za pravdu stěžovatelům, vzniklo několik textů, které upozorňovaly na kulturní odlišnosti ve společnosti, které hrají velkou roli v hlubším pochopení sporu.

Svoji roli však hrály také ekonomické zájmy, především ze strany USA kvůli jejich obrovským ekonomickým ztrátám v řádech sta milionů dolarů. Motivy EU nejsou již tak jasné a velké množství autorů se odkazuje právě na úlohu vztahu veřejnosti ke geneticky modifikovaným potravinám. Tato práce měla zkoumat, zda je rozhodnutí panelu oprávněné či nikoli a zda jednala EU v rozporu s pravidly volného obchodu. Sám panel ve své zprávě upozorňuje, že nerozhoduje o tom, zda je legislativa EU funkční či nikoli, ale o tom, zda kroky, které podnikla v době před rokem 2003 byly porušením smluv o volném obchodu tak, jak navrhovala protistrana.

Měla být porušena pravidla v rámci tří dokumentů, SPS dohody, TBT smlouvy a GATT. Hlavním cílem všech těchto smluv je zavázat své členy, aby svými kroky neomezovaly volný tok zboží a nezaváděly protekcionistická opatření. Ve smlouvách stojí, že by stát neměl klást vyšší administrativní nebo tarifní nároky na zboží, které je na jeho území dováženo než na to, které například produkují místní zemědělci. To znamená, že nesmí znevýhodňovat

exportéry z jiné země. Faktem zde zůstává, že v tom případě byli stěžovatelé skutečně ekonomicky poškozeni.

Pokud bychom, tak jako panel, případ zkoumali pouze z ekonomického hlediska, pak by argument EU, že se snaží posílit důvěru evropských spotřebitelů v GMO, nebyl validní. Z čistě obchodního hlediska byly především USA skutečně poškozeny a na základě daných smluv lze dojít k závěru, že jednání EU bylo skutečně v rozporu s pravidly volného trhu a obchodu.

Existuje však další smlouva, která se zabývá biologickou bezpečností a manipulací s GMO, která podle Alice Palmer měla být zohledněna alespoň v případě Kanady a Argentiny. Zatímco USA totiž nejsou signatáři Cartagenského protokolu o biologické bezpečnosti, Kanada a Argentina ano. Tento protokol dává nmožnost státu, který nemá dostatek informací, které potřebuje ke schválení dovozu geneticky modifikované potraviny, aby uplatnil princip předběžné opatrnosti a dovoz omezil, či dokonce zakázal. Tato smlouva však není součástí systému smluv WTO a panel se ji rozhodl nezohlednit ani v jednom případě. Tato kritika je oprávněná, protože tento dokument s problematikou souvisí a měl být brán v potaz.

V tomto sporu jde o konflikt mezi čistě obchodními principy a pravidly a společenským a environmentálním problémem. Z obchodního hlediska skutečně došlo k porušení pravidel. Ze společenského hlediska jsou kroky EU pochopitelné. I časopis NewScientist na svých stránkách říká, že v dnes je jen velmi málo výrobků na evropském trhu, které by obsahovaly příměs GMO. Je to dáno hlavně tím, že v EU media vzbudila zájem veřejnosti o tuto problematiku, zatímco v USA se veřejnost o obsah svých potravin v době sporu příliš nezajímala a množství geneticky modifikovaných plodin v USA roste.

Evropané jsou vůči GMO velmi skeptičtí. Zakořeněná nedůvěra je výsledkem zkušenosti s epidemiemi BSE a Slintavky a Kulhavky a zároveň také celkovou evropskou kulturou, která, je označována za „technofóbní“. Evropská legislativa se ke GMO staví přísně, protože se k ní staví negativně obyvatelé EU, kteří mají také mnohem vyšší nároky na informovat než Američané, kteří podle průzkumů příliš mnoho informací o svých potravinách

nedostávají.

Americká legislativa totiž nepovažuje za důležitý proces výroby, ale finální produkt. V době sporu USA neformálně kritizovaly EU i za přehnané nároky na značení produktů, dnes se situace mění vzhledem k tomu, že sama americká vláda požaduje mandatorní značení potravin s obsahem GMO ve všech státech federace. V době sporu však byly kulturní odlišnosti na obou stranách velké. Na prsto protichůdný postoj EU vůči tomu Americkému vyústil až v obchodní spor.

Zákonodárství v USA také posuzuje plodiny s obsahem GMO stejně, jako běžně pěstované plodiny. Zatímco EU má speciální směrnice a nařízení již od prvního uvedení na trh, americké instituce zabývající se GMO jsou instituce, které se zároveň starají o veškeré potraviny na americkém trhu. Stejně tak je to se zákony. Americká legislativa, stejně jako Američané, přistupuje ke geneticky modifikované potravine jako ke každé jiné. Pro USA představuje GMO jen další krok k hospodářskému rozvoji a prosperitě zemědělství.

Lze sledovat následující posloupnost: Pustzaiova zpráva vyvolala obrovskou vlnu nevole proti GMO, do které se za pomoci ekologických organizací a hlavně médií, která z problému udělala téměř bulvární záležitost, zapojila široká evropská veřejnost. Na rozdíl od té americké, které se o GMO takřka nezajímala. Pravidla pro manipulaci s GMO, která byla v Evropě už tak striktní, se ještě zpřísnila a vyústila až v moratorium a v některých zemích v úplný zákaz dovozu. A až zde nastupuje obchodní jádro sporu, ekonomicky poškozené státy podávají stížnost k WTO.

Pokud bychom tedy měli zodpovědět nastolené výzkumné otázky tak ano, kroky EU byly v rozporu s pravidly volného obchodu. Pokud bychom se měli řídit zprávou panelu, který skutečně zohledňoval pouze obchodní aspekty. Kdyby však byla zapojena i analýza Cartagenského protokolu, mohl by být výsledek alespoň v případě Argentiny a Kanady odlišný. Nicméně tento protokol je spíše environmentální než obchodní úmluvou. A tím se tato problematika dostává do oblasti společenských postojů jako je nedůvěra v bezpečnost GMO a to jak environmentální tak pro lidské zdraví.

Zde lze zodpovědět druhou výzkumnou otázku, která zkoumala kulturní

odlišnosti jako příčinu problému. A i zde je odpověď kladná. Přestože nejprve lze chápat konflikt jako ryze obchodní, po hlubší analýze se ukázalo, že samotným obchodním ztrátám předcházela vlna nevole evropské společnosti, na kterou musela EU reagovat. A zde dochází i k potvrzení hypotézy, že kulturně a i svojí politikou se obě strany sporu natolik liší, že nelze aplikovat přístup americké legislativy na evropskou společnost a naopak.

EU pravděpodobně ani nemohla jednat jinak než jednala, vzhledem k tomu, že kdyby dovoz GMO potravin neomezovala, mohlo by to vést k velké nespokojenosti už tak negativně naladěných evropských občanů. Lze souhlasit i s druhou částí hypotézy a to proto, že žádná ze smluv není sepsána jasně a ani SPS, TBT a GATT nestanovují přesně, kdy jsou omezení pro importované výrobky nezbytně nutná a kdy už jde o protekcionistické opatření. Také nikde není stanoveno co je dostatečné množství informací pro schválení dovozu geneticky modifikovaného výrobku.

Po deseti letech lze ale předpokládat, že situace už je především v USA poněkud odlišná. Kongres vychází vstříc zájmům veřejnosti o informace o GMO proto pravděpodobně nebude kritizovat EU za to, že takováto pravidla zavedla již před lety. Na druhou stranu stále je zde únik informací WikiLeaks, který jasně ukazuje, že hlavním zájmem USA je nadále obchod. Zatímco Kanada a Argentina již uzavřely s EU dohodu, je možné očekávat, že spor týkající se GMO se může rozhořet naplno znovu vzhledem k tomu, že evropská legislativa se ani po rozhodnutí panelu nestala pro americké dovozce nijak přívětivou.

Podle zprávy Komise je však i nadále v souladu s přáními evropských spotřebitelů. Domnívám se, že spor se může rozhořet znovu a pokud ne mezi USA a EU, tak mezi USA a jiným členem WTO, který bude dovoz geneticky modifikovaných potravin také omezovat aby ochránil své zemědělce před přívalem levných výrobků. V takovém případě bude rozhodnutí panelu sloužit jako precedens ve prospěch USA. Záleží na tom, jak na spor nahlížíme. Pokud čistě z obchodního hlediska, tak vše proběhlo v pořádku a EU má povinnost otevřít svůj trh geneticky upraveným výrobkům, pokud však do svého pohledu zahrneme společenské zájmy a postoje, problematika se stává mnohem

komplikovanější a kroky EU pochopitelné.

Seznam pramenů a literatury:

Prameny:

Agreement on Technical Barriers to Trade.

Cartagena Protocol on Biosafety.

Evropská Komise. *Authorisation procedure.* [cit. 8. 6. 2013]. Dostupné z : http://ec.europa.eu/food/plant/gmo/authorisation/cultivation_commercialisation_en.htm.

Evropská Komise. 2011. *Zprávy o hodnocení legislativy v oblasti GMO: EU jde správnou cestou.* [cit. 8. 6. 2013]. Dostupné z : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1285_cs.htm.

Council Directive 90/220/EEC *on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms.*

Flynn, Dan. 2013. „GMO Labeling Bill Introduced in U.S. Congress.“ *Food Safety News.* [cit. 8. 6. 2013]. Dostupné z : <http://www.foodsafetynews.com/2013/02/gmo-labeling-bill-introduced-in-congress/#.UbN5wpyHYZ0>.

Federation of American Scientists. *U.S. Regulation of Genetically Modified Crops.* [cit. 8. 6. 2013]. Dostupné z : <http://www.fas.org/biosecurity/education/dualuse-agriculture/2.-agricultural-biotechnology/us-regulation-of-genetically-engineered-crops.html>.

General Agreement on Tariffs and Trade.

Ministerstvo zemědělství USA. *Biotechnology.* [cit. 8. 6. 2013]. Dostupné z : <http://www.ers.usda.gov/topics/farm-practices-management/biotechnology.aspx#.UcQtX5yHYZ0>.

Ministerstvo životního prostředí: *Geneticky modifikované organismy (GMO).* [cit. 8. 6. 2013]. Dostupné z : http://www.mzp.cz/cz/geneticky_modifikovane_organismy.

Pickrell, John. 2006. „Introduction: GM Organisms.“ *NewScientist.* [cit. 8. 6. 2013]. Dostupné z : <http://www.newscientist.com/article/dn9921-instant-expert-gm-organisms.html>.

Regulation (EC) 1829/2003 of the European Parliament and of the Council *on genetically modified food and feed*.

Regulation (EC) 1831/2003 of the European Parliament and of the Council *concerning the traceability and labelling of genetically modified organisms and the traceability of food and feed products from genetically modified organisms and amending Directive 2001/18/EC*.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/18/ ES *o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/220/EHS*.

The WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement).

Vidal, John. 2011. „WikiLeaks: US targets EU over GM crops.“ *The Guardian*. [cit. 8. 6. 2013]. Dostupné z: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/jan/03/wikileaks-us-eu-gm-crops>.

Výrobní standardy–dohody SPS a TBT. 2002. [cit. 8. 6. 2013]. Dostupné z: www.businessinfo.cz/cs/clanky/vyrobkove-standardy-dohody-tbt-a-sps-7158.html#.

WTO. 2006. *Final Report WT/DS291, 292, 293*: 1067–1087.

www.wto.org

Zákon č. 74/2004 Sb. *O nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty*.

Literatura :

Cananea, Della Giacinto. 2004. “The European Union’s Mixed Administrative Proceedings.” *Law and Contemporary Problems*. 68 (1): 197–217. [cit. 8. 6. 2013]. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/27592083>.

De Chazournes, Laurence, Makane Moise Mbengue. 2004. „GMOs and Trade: Issues at Stake in the EC Biotech Dispute.“ *RECIEL*. 13 (3): 289–304. [cit. 8. 6. 2013]. Dostupné z: <http://www.cbd.int/doc/articles/2004/A-00298.pdf>.

Guehlstorff, P. Nicholas, Lars K. Hallstorm. 2005. „The role of culture in risk regulations: a comparative case study of genetically modified corn in the United States of America and European Union.“ *Environmental Science & Policy*. 8 (2005): 327–342. [cit. 8. 6. 2013]. Dostupné z: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1462901105000535>.

Hanrahan, E. Charles. 2010. „Agricultural Biotechnology : The U.S.–EU Dispute.” *Congressional Research Service*. [cit. 8. 6. 2013]. Dostupné z: <http://digitalcommons.unl.edu/crsdocs/69/>.

Hallman, K. William, Helen L. Aquino. 2005. „Consumers’ Desire for GM Labels: Is teh Devil in the Details?“ *Choices*. 4. čtvrtletí: 217 – 221. [cit. 8. 6. 2013]. Dostupné z: http://fpi.rutgers.edu/docs/pubs/consumers_desire_for_GM_labels.pdf.

Cheftel, J. Claude. 2004. „Food and nutrition labelling in the European Union.“ *Food Chemistry*. [cit. 8. 6. 2013]. Dostupné z: <http://www.aseanfood.info/Articles/11015382.pdf>.

Káš, Jan. 2004. *Geneticky modifikované organismy – současnost a perspektivy*. Praha: Vysoká škola chemicko-technologická ve spolupráci s Ministerstvem životního prostředí.

Klintman, Mikael. 2002. „The Genetically Modified (GM) Food Labelling Controversy: Ideological and Epistemic.“ *Social Studies of Science*. [online] 32 (1): 71–91. [cit. 8. 6. 2013]. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/3182978>.

Noussair, Charles, Stéphane Robin, Bernard Ruffieux. 2004. „Do Consumers really Refuse to Buy Genetically Modified Food?“ *The Economic Journal*. [online] 114 (492): 102–120. [cit. 8. 6. 2013]. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/3590036>.

Palmer, Alice. 2006. *The WTO GMO Dispute: Implications for developing countries ans the need for an appeal*. [cit. 8. 6. 2013]. Dostupné z: http://www.genewatch.org/uploads/f03c6d66a9b354535738483c1c3d49e4/WTO_Biotech_case_dcsummaryfinal_1.pdf.

Skogstad, Grace. 2010. „Contested Accountability Claims and GMO Regulation in teh european Union.“ *Journal of Common Market Studies*. 49 (4): 895–915. [cit. 8. 6. 2013]. Dostupné z: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1856928.

Wirth, A. David. 2006. „The Transatlantic GMO Dispute Against the European Communities: Some Preliminary Thoughts.“ *Boston College Law School Faculty Papers*. [cit. 8. 6. 2013]. Dostupné z: <http://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1145&context=lsfp>.