
III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

Z ORZECZNICTWA EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI

Wyrok ETS z 16 lipca 2009 r. w sprawie C-168/08, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*

Zgodność z prawem europejskim
zakazu wprowadzania do obrotu i wpisu do krajowego rejestru
odmian zmodyfikowanego genetycznie materiału siewnego.

Aspekty etyczne i religijne jako uzasadnienie dla ograniczeń rynkowych
w zakresie obrotu organizmami genetycznie modyfikowanymi.

1. Zakazując swobodnego obrotu materiału siewnego odmian genetycznie zmodyfikowanych oraz wpisu odmian genetycznie zmodyfikowanych do krajowego rejestru odmian, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 22 i 23 dyrektywy 2001/18, jak również na mocy art. 4 ust. 4 i art. 16 dyrektywy 2002/53 (pkt 64)

2. Ze względu na to, że [...] przepisy krajowe realizują cele etyczne, które nie należą do celów ochrony środowiska i zdrowia publicznego, jak również ochrony swobodnego obrotu, które charakteryzują te dyrektywy, nie są one objęte zakresem ich zastosowania, wobec czego ograniczenia swobodnego obrotu GMO, które powodują one z ewentualnym naruszeniem art. 28 WE, mogą być w danym przypadku uzasadnione na podstawie art. 30 WE (pkt 50).

1. Wprowadzenie

Polska należy do grupy państw członkowskich Unii Europejskich, które oficjalnie deklarują swój sprzeciw wobec organizmów genetycznie modyfikowanych (dalej: GMO). W 2006 r. Rada Ministrów opracowała dokument „Ramowe stanowisko

Polski dotyczące organizmów genetycznie modyfikowanych GMO”, w którym wyraziła dążenie do uzyskania dla Polski statusu kraju „wolnego od GMO”¹. W dokumencie tym wskazano, że rząd sprzeciwia się prowadzeniu na terytorium RP zamierzonego uwalniania GMO do środowiska w celach doświadczalnych, wprowadzaniu do obrotu żywności, pasz oraz innych produktów GMO (w tym m.in. materiału siewnego), a także upraw takich organizmów. W celu realizacji tych postulatów Rząd RP zadeklarował, że w obowiązujących przepisach prawnych, jak też w przepisach tworzonych, w dostępnych do tego granicach prawa, dokona zmian umożliwiających ograniczenie stosowania organizmów genetycznie zmodyfikowanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Równoległe, podczas procedury dopuszczania do obrotu na terytorium Unii Europejskiej nowych produktów genetycznie zmodyfikowanych Polska będzie każdorazowo głosowała przeciw wprowadzeniu do obrotu takich produktów².

Pierwszym normatywnym przejawem urzeczywistniania rządowych deklaracji była przeprowadzona w 2006 r. nowelizacja ustawy z 26 czerwca 2003 r o nasiennictwie³, której nowe przepisy ograniczające obrót materiałem siewnym GMO stały się przedmiotem omawianej tutaj skargi Komisji Europejskiej wniesionej przeciw Polsce do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Mowa o art. 5 ust. 4 wspomnianej ustawy, w myśl którego „odmian genetycznie zmodyfikowanych nie wpisuje się do krajowego rejestru”, oraz o art. 57 ust. 3, zgodnie z którym „materiał siewny odmian genetycznie zmodyfikowanych nie może być dopuszczony do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”⁴. Przepisy te zostały zakwestionowane przez Komisję Europejską jako niezgodne z prawem wspólnotowym, a dokładnie – dyrektywą

¹ Stanowisko z 3 kwietnia 2006 r., www.cie.gov.pl.

² Założenia wyrażone w stanowisku z 2006 r. zostały następnie zasadniczo potwierdzone w kolejnym „Ramowym stanowisku Rządu RP dotyczącym organizmów genetycznie modyfikowanych (GMO)” z 18 listopada 2008 r. Warto wskazać, że mimo iż dokument ten stanowi deklarację polityczną i nie ma charakteru normatywnego, Minister Środowiska powołał się na nią, odmawiając wydania zgody na zamierzone uwolnienie do środowiska GMO; por. orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 26 lutego 2008 r. (wyrok 1356/08), w którym sąd orzekł, że „ramowe stanowisko nie jest źródłem prawa i nie może być podstawą orzekania o prawach i obowiązkach obywateli”.

³ Dz. U. 2007, Nr 41, poz. 271.

⁴ Oprócz cytowanych przepisów ustawy o nasiennictwie, polski ustawodawca wprowadził także inne rozwiązania mające na celu ograniczenia obrotu produktami GMO. Należy wskazać tutaj na art. 15 ust. 1 pkt 4 ustawy z 22 lipca 2006 o paszach (Dz. U. 2006, Nr 144, poz. 1045), który zakazuje wytwarzania, wprowadzania do obrotu i stosowania w żywieniu zwierząt pasz genetycznie zmodyfikowanych oraz organizmów genetycznie zmodyfikowanych przeznaczonych do użytku paszowego. Przepis ten wejdzie w życie dopiero 1 stycznia 2013 r. Do 31 grudnia 2012 r. stracą zaś ważność zezwolenia na wprowadzanie do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej produktów GMO będących paszami genetycznie zmodyfikowanymi lub organizmami genetycznie zmodyfikowanymi przeznaczonymi do użytku paszowego, wydane na podstawie przepisów o organizmach genetycznie zmodyfikowanych.

2001/18/WE z 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylenia dyrektywy 90/220/EWG⁵ oraz z dyrektywą 2002/53/WE z 13 czerwca 2002 r. w sprawie Wspólnego Katalogu Odmian Gatunków Roślin Rolniczych⁶. Działając w trybie art. 226 TWE, Komisja wezwała Polskę do usunięcia uchybienia, a po zaprzeczeniu uchybieniu przez Polskę – wniosła skargę do ETS.

2. Argumenty podniesione przez strony

Komisja Europejska zarzuciła Polsce, że krajowy przepis zakazujący obrotu materiałem siewnym odmian genetycznie zmodyfikowanych na jej terytorium jest sprzeczny z art. 22 i 23 dyrektywy nr 2001/18/WE oraz art. 16 dyrektywy nr 2002/53/WE.

Zgodnie z tymi przepisami, państwa członkowskie Unii Europejskiej nie mogą wprowadzać żadnych ograniczeń rynkowych wobec organizmów genetycznie zmodyfikowanych (a więc również wobec materiału siewnego odmian roślin uprawnych), jeśli zostały one zatwierdzone w zgodzie i na podstawie procedur (w tym na podstawie pogłębionej oceny naukowej) przewidzianych w tych dyrektywach⁷. Od tej zasady ogólnej obie dyrektywy przewidują tylko jeden ściśle określony wyjątek (tzw. klauzula ochronna): dyrektywa nr 2001/18/WE w art. 23 zakłada, że zakazy lub ograniczenia dotyczące wprowadzania na rynek GMO są dopuszczalne jedynie w sytuacji, w której państwo członkowskie zamierzające je wprowadzić dysponuje odpowiednimi dowodami naukowymi pozwalającymi uważać, że dany produkt GMO stanowi zagrożenie dla zdrowia ludzkiego lub środowiska naturalnego. W takim przypadku zakazy lub ograniczenia muszą mieć jednak charakter tymczasowy i muszą odnosić się – zgodnie z tzw. podejściem *case by case* – do konkretnego produktu GMO.

Nieco inne przesłanki stosowania klauzuli ochronnej przewiduje art. 16 ust. 2 dyrektywy nr 2002/53/WE. Pozwala on na zakaz stosowania odmian roślin transgenicznych na całym obszarze lub na części obszaru kraju (bądź na określenie odrębnych warunków ich upraw, jeśli pielęgnacja danej odmiany może być szkodliwa z punktu widzenia wpływu zdrowotnego na pielęgnację innych odmian lub gatunków), albo jeśli oficjalne próby upraw przeprowadzone w danym państwie wykazują, że dana odmiana w żadnej części terytorium tego państwa nie daje wyników odpowiadających tym, które otrzymano z porównywalnej odmiany zatwierdzonej na terytorium tego państwa członkowskiego, lub jeżeli ogólnie wiadomo, że dana odmiana nie nadaje się do uprawy w żadnej części jego terytorium ze względu na okres jej dojrzewania. Możliwe jest także wprowadzenie wyżej wymienionych ograniczeń, jeśli istnieją inne

⁵ Dz. Urz. WE, L 106, z 17 kwietnia 2001 r. z późn. zm.

⁶ Dz. Urz. WE, L 193, z 20 lipca 2002 r.

⁷ Por. art. 22 dyrektywy nr 2001/18/WE i art. 16 ust. 1 dyrektywy nr 2002/53/WE.

istotne przyczyny pozwalające uznać, że dana odmiana stwarza zagrożenie dla zdrowia ludzkiego lub dla środowiska. Podobnie jednak jak ma to miejsce w dyrektywie nr 2001/18/WE, ograniczenia, o których mowa w dyrektywie nr 2002/53/WE, muszą odnosić się nie do wszystkich, ale do konkretnych odmian GMO.

W opinii Komisji, polski przepis zabraniający obrotu materiałem siewnym odmian genetycznie zmodyfikowanych na terytorium RP nie spełnia wyżej wskazanych przesłanek. Zakaz ten bowiem ma charakter ogólny i dotyczy całej kategorii, a nie poszczególnych GMO.

Podobnie też nie można – w ocenie Komisji – uznać legalności drugiego z kwestionowanych przepisów ustawy o nasiennictwie, zgodnie z którym „odmian genetycznie zmodyfikowanych nie wpisuje się do krajowego rejestru”. W tym przypadku Komisja wskazała na jego niezgodność z art. 4 ust. 4 dyrektywy nr 2002/53/WE. Przepis ten nie zezwala państwom członkowskim na zakazanie, w sposób ogólny, wpisywania do krajowego rejestru odmian genetycznie zmodyfikowanych, lecz nakłada na nie jedynie obowiązek upewnienia się podczas wpisywania takich odmian, że każda z nich została zatwierdzona zgodnie z prawodawstwem wspólnotowym mającym zastosowanie do organizmów zmodyfikowanych genetycznie. Na podstawie tego przepisu dopuszczalna jest jedynie odmowa wpisu w przypadku wykazania, że dane GMO mogłoby mieć ujemne skutki dla zdrowia ludzkiego i środowiska. W ocenie Komisji, w analizowanej sprawie taka okoliczność nie zachodzi, ponieważ z chwilą zatwierdzenia danego GMO – m.in. na podstawie pogłębionej oceny naukowej wymaganej na podstawie dyrektywy nr 2001/18/WE nie można uważać go już za stanowiący zagrożenie dla zdrowia ludzkiego lub środowiska naturalnego.

W odpowiedzi na zarzuty przedstawione przez Komisję – jeszcze na etapie poprzedzającym wniesienie skargi – Polska broniła się, powołując się na zasadę ostrożności i zagrożenie nieodwracalnymi konsekwencjami dla różnorodności biologicznej i środowiska naturalnego w ogólności, jak również dla polskiego sektora rolnego w szczególności, wynikającymi z niejasnych zasad oceny, niewystarczających kontroli i gwarancji oraz niepełnej regulacji w dziedzinie koegzystencji upraw, którą zawiera dyrektywa nr 2001/18/WE. Strona polska argumentowała również, że odmiany wpisane do wspólnego katalogu odmian ustanowionego przez dyrektywę nr 2002/53/WE nie były testowane w szczególnych warunkach w Polsce, nie dają zatem wystarczającej gwarancji braku niekorzystnego wpływu w perspektywie długoterminowej.

Powołała się także na obawy dotyczące zagrożenia zdrowia publicznego i środowiska naturalnego oraz silny sprzeciw dużej części opinii publicznej w Polsce wobec GMO. Wskazała na konieczność przestrzegania zasad etycznych zgodnie z motywem 9 preambuły dyrektywy nr 2001/18/WE⁸, twierdząc, że wprowadzenie do polskiego po-

⁸ Motyw ten stanowi: „Szczególnie ważne jest przestrzeganie zasad etycznych uznawanych w danym Państwie Członkowskim. Ponadto Państwa Członkowskie mogą uwzględnić aspekty etyczne zamierzonego uwolnienia lub wprowadzenia do obrotu GMO w charakterze lub w składzie produktów”.

rzędu prawnego przepisów, z którymi nie godzi się większość polskiego społeczeństwa, byłoby nieetyczne. Wskazała też, że jednogłośnie przyjęcie w 2006 r. przez sejmiki polskich województw uchwał ogłaszających terytoria województw strefami wolnymi od upraw genetycznie zmodyfikowanych świadczyło o tym, że sporne przepisy krajowe wkraczają w sferę moralności publicznej, dodając – co najistotniejsze z punktu widzenia uzasadnienia prawnego wprowadzonych przepisów – że środki te były uzasadnione w oparciu o sam art. 30 TWE, bez konieczności powoływania się w tym celu na specjalne procedury przewidziane w prawodawstwie wtórnym, na które powołała się Komisja. Ten ostatni argument stał się jednocześnie fundamentem linii obrony przyjętej przez Polskę przed Trybunałem.

Polska utrzymywała, że przyjęcie spornych przepisów krajowych kierowane było zasadami etyki chrześcijańskiej i humanistycznej, które są wyznawane przez większość polskiego społeczeństwa. W tym zakresie powołała się kolejno na chrześcijańską koncepcję życia, która sprzeciwia się temu, aby organizmy żywe stworzone przez Boga były przedmiotem manipulacji i zmieniane były w materiały będące przedmiotem praw własności przemysłowej, na chrześcijańską i humanistyczną koncepcję postępu i rozwoju, która nakazuje szacunek dla planu stworzenia, jak również na poszukiwanie harmonii między człowiekiem i przyrodą, a w końcu na chrześcijańskie i humanistyczne zasady ładu społecznego, gdyż zredukowanie organizmów żywych do rangi produktów o celach czysto komercyjnych mogłoby podważać fundamenty funkcjonowania społeczeństwa⁹.

Wprowadzenie ograniczeń w zakresie obrotu GMO było możliwe na podstawie art. 30 TWE, gdyż – w opinii strony polskiej – dyrektywy nr 2001/18/WE i nr 2002/53/WE nie obejmują względów etycznych, a jak wiadomo z ustalonego orzecznictwa, powołanie się na art. 30 TWE, jako podstawy dla wprowadzenia środków zakłócających swobodny obrót towarami na wewnętrznym rynku, jest możliwe tylko wtedy, gdy przepisy wspólnotowe nie regulują danej dziedziny w sposób szczegółowy i zharmonizowany. Zdaniem strony polskiej, żadna z tych dyrektyw nie harmonizuje kwestii uwzględniania aspektów etycznych w odniesieniu do GMO, w związku z czym przeprowadzonej harmonizacji nie można uznać za pełną. Stąd też, mając na względzie cele etyczne spornych przepisów krajowych, mogą one być oceniane tylko w świetle art. 28 i 30 WE, a nie dyrektyw nr 2001/18/WE i 2002/53/WE. Ponieważ Komisja nie wskazywała na naruszenie art. 28 TWE ani nie zakwestionowała tego, że przepisy krajowe mogą spełniać wymogi ustanowione w art. 30 TWE, spór przed Trybunałem może dotyczyć jedynie tego, czy państwo członkowskie zachowuje uprawnienie do powołania się na względy etyczne w dziedzinie obrotu GMO, czy też nie.

⁹ Por. też pkt 41 omawianego orzeczenia: „Rzeczpospolita Polska podkreśla poza tym, że wiadome jest, iż w czasie głosowania nad spornymi przepisami większość posłów należała do partii politycznych, dla których wiara katolicka stanowi wartość podstawową, wobec czego nie dziwi fakt, że kierowali się oni bardziej powszechnymi wartościami chrześcijańskimi i humanistycznymi, podzielanymi przez ich wyborców, niż złożonymi względami środowiskowymi lub zdrowia publicznego, trudniejszymi do zrozumienia”.

Ustosunkowując się do tej argumentacji, Komisja wskazała, że przedstawionemu przez Polskę ogólnemu odesłaniu do zasad etycznych nie towarzyszy żaden konkretny argument etyczny mający związek z uwalnianiem GMO. Ponadto, zdaniem Komisji, kwestie związane z zatwierdzaniem i obrotem materiałem siewnym GMO były przedmiotem wyczerpującej harmonizacji, ponieważ dyrektywa nr 2001/18/WE uwzględnia również kwestie etyczne, w szczególności w art. 29¹⁰, wobec czego państwo członkowskie nie może powoływać się na art. 30 TWE. Komisja wyraziła ponadto wątpliwości co do faktycznych powodów, które doprowadziły do przyjęcia spornych przepisów krajowych, ponieważ Polska nie przedstawiła dowodów, które mogłyby wykazać, że przyjmując wspomniane zakazy kierowała się względami etycznymi i religijnymi przywołanymi przed Trybunałem.

3. Rozstrzygnięcie Trybunału

Trybunał podzielił stanowisko Komisji co do głównych zarzutów wniesionych w skardze. Uznał, że zakazując swobodnego obrotu materiału siewnego odmian genetycznie zmodyfikowanych oraz wpisu odmian genetycznie zmodyfikowanych do krajowego rejestru odmian, Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 22 i 23 dyrektywy nr 2001/18/WE, jak również na mocy art. 4 ust. 4 i art. 16 dyrektywy nr 2002/53/WE. Wprowadzone zakazy bowiem – wbrew podstawowemu warunkowi zastosowania klauzul ochronnych – nie odnoszą się do konkretnych odmian GMO, ale mają charakter ogólny i generalny¹¹.

Co jednak ciekawe, Trybunał nie dlatego odrzucił argumentację Polski, a w szczególności odwołanie do moralności publicznej uzasadniającej stosowanie art. 30 TWE, że uznał je za bezpodstawne, ale dlatego, że – jak podkreślił – w jego ocenie Polska nie wykazała, iż sporne przepisy krajowe faktycznie realizowały przywołane przez nią cele religijne i etyczne. Innymi słowy – w ocenie Trybunału – Polska nie spełniła

¹⁰ Art. 29 stanowi: „1. Bez uszczerbku dla uprawnień Państw Członkowskich w odniesieniu do zagadnień etycznych Komisja, z inicjatywy własnej lub na wniosek Parlamentu Europejskiego lub Rady, zasięgnie opinii w sprawie ogólnych zagadnień etycznych jakiegokolwiek komitetu powołanego przez siebie w celu uzyskiwania wskazówek na temat etycznych implikacji stosowania biotechnologii, takim jak Europejska Grupa Etyki w nauce i nowych technologiach. Konsultacja taka może też nastąpić na wniosek Państwa Członkowskiego. 2. Konsultacja taka będzie przeprowadzona zgodnie z jasnymi zasadami otwartości, przejrzystości i dostępności opinii publicznej. Jej wynik zostanie udostępniony opinii publicznej. 3. Ustęp 1 nie będzie miał wpływu na procedury administracyjne ustanowione na mocy niniejszej dyrektywy”.

¹¹ Na marginesie należy wskazać, że od czasu wydania omawianego orzeczenia minął już ponad rok, a uznane za sprzeczne z prawem wspólnotowym przepisy ustawy o nasiennictwie wciąż jeszcze obowiązują. Ich uchylenie przewiduje dopiero projekt ustawy – Prawo o organizmach genetycznie modyfikowanych, który już od 2007 r. jest przedmiotem prac parlamentarnych.

wymogów dowodowych¹². Niewystarczające w tym względzie było odwołanie się strony polskiej do obaw dotyczących środowiska i zdrowia publicznego oraz silnego oporu społeczeństwa polskiego wobec GMO lub też do faktu, że sejmiki wojewódzkie przyjęły uchwały ogłaszające terytoria województw strefami wolnymi od upraw genetycznie zmodyfikowanych. Trybunał wskazał ponadto, że moralność publiczna w rzeczywistości nie została przywołana w sposób odrębny, lecz łączy się z uzasadnieniem związanym z ochroną środowiska i zdrowia, która w niniejszym przypadku stanowi właśnie przedmiot dyrektywy nr 2001/18/WE.

Trybunał wprawdzie nie wskazał wprost, czy i ewentualnie w jakim zakresie oraz na jakich warunkach państwa członkowskie mogą podnosić argumenty natury etycznej lub religijnej w celu uzasadnienia przyjęcia przepisów wewnętrznych, które (podobnie jak sporne przepisy krajowe) przyzwalają na odstępstwo od przepisów dyrektyw nr 2001/18/WE i 2002/53/WE, jednakże nie wykluczył także *a priori* takiej możliwości. Należy wskazać, że ewentualna możliwość powoływania się na aspekty etyczne dla uzasadnienia ograniczeń w obrocie produktami GMO mogłaby mieć niebagatelne znaczenie dla przesunięcia marginesu decyzyjności w sprawach GMO na korzyść państw członkowskich.

4. Komentarz i uwagi końcowe

Do tej pory państwa członkowskie przeciwne GMO i zainteresowane wprowadzeniem na swoim terytorium ograniczeń dotyczących uprawy bądź obrotu produktami powoływały się zasadniczo na dwie podstawy prawne. Mowa tutaj o omówionych wyżej klauzulach ochronnych zawartych w art. 23 dyrektywy 2001/18/WE i art. 16 ust. 2 dyrektywy 2002/53/WE¹³ oraz o art. 95 ust. 5 TWE (obecnie art. 144 ust. 5

¹² Por. pkt. 53 omawianego orzeczenia: „Z orzecznictwa wynika, iż państwa członkowskie obowiązane są wykazać, że przesłanki umożliwiające odstępstwo od art. 28 TWE są spełnione”; podobnie – wyrok z 10 lutego 2009 r. w sprawie C-110/05 *Komisja przeciwko Włochom*, pkt 62 (dotychczas nieopublikowany). Zgodnie z tym – w szczególności gdy państwo członkowskie, przeciwko któremu skierowana jest skarga o uchybienie zobowiązaniom, przywołuje na swoją obronę uzasadnienie oparte na art. 30 WE – Trybunał powinien rozpatrzyć takie uzasadnienie jedynie w przypadku, gdy jest bezsporne lub gdy zostało należycie wykazane, że dana regulacja krajowa rzeczywiście realizuje cele, które nadaje jej w tym względzie pozwane państwo. Zob. podobnie wyroki: z 8 lutego 1983 r. w sprawie 124/81 *Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, Rec. s. 203, pkt 35; z 15 listopada 2005 r. w sprawie C-320/03, „Zbiór Orzeczeń”, s. I-9871, pkt 71; z 11 września 2008 r. w sprawie C-141/07 *Komisja przeciwko Niemcom*, pkt 47 (dotychczas nieopublikowany).

¹³ Obecnie sześciu państwom członkowskim udało się wprowadzić odstępstwa na podstawie klauzul ochronnych: kukurydza „MON 810” została objęta zakazem przez Austrię, Luksemburg i Węgry na podstawie art. 23 dyrektywy nr 2001/18/WE, przez Grecję – na podstawie art. 23 dyrektywy nr 2001/18/WE oraz art. 18 dyrektywy nr 2002/53/WE, a także przez Francję i Niemcy na podstawie art. 23 dyrektywy nr 2001/18/WE oraz art. 34 rozporządzenia (WE)

TFUE)¹⁴. Ten ostatni przepis przewiduje tryb wprowadzania odstępstw od zharmonizowanych przepisów wspólnotowych, który może mieć miejsce w sytuacji, gdy dane państwo członkowskie uzna je za niezbędne, opierając się na nowych dowodach naukowych dotyczących ochrony środowiska naturalnego lub środowiska pracy ze względu na specyficzny problem tego państwa, który pojawił się po przyjęciu środka harmonizującego.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że w obu powołanych trybach (klauzule ochronne i art. 95 ust. 5 TWE) prawodawca wspólnotowy wymaga, by odstępstwa były uzasadniane dowodami naukowymi, które – w odniesieniu do GMO – miałyby świadczyć o jego zagrożeniu dla środowiska naturalnego. Margines autonomii państw członkowskich w zakresie decydowania o wprowadzaniu na rynek czy też o uprawach organizmów genetycznie modyfikowanych jest dość ograniczony. Przyjęcie zatem możliwości powoływania się na art. 30 TWE rozszerzyłoby znacznie wachlarz podstaw uzasadniających wprowadzanie przez państwa członkowskie ograniczeń w stosunku do obrotu czy upraw GMO. Oprócz podstaw naukowych w zakresie szkodliwości GMO dla środowiska czy zdrowia człowieka, możliwe byłoby także powoływanie się – tak jak uczyniła to w omawianej sprawie Polska – na aspekty etyczne i religijne.

Oczywiście przyjęcie takiej możliwości wymagałoby jasnego określenia roli i znaczenia zawartych w dyrektywie nr 2001/18/WE odwołań do aspektów etycznych. Zgodnie bowiem z orzecnictwem, powoływanie się na art. 30 TWE nie jest możliwe, jeśli przeprowadzona została harmonizacja wspólnotowa w zakresie środków niezbędnych do osiągnięcia szczególnego celu, któremu miałyby służyć odwołanie się do art. 30 TWE. Należałoby więc wykazać, że dyrektywa nr 2001/18/WE, stanowiąca ramowy akt harmonizacyjny w zakresie GMO, nie obejmuje środków pozwalających na osiągnięcie celu, jakim w tym przypadku jest ochrona moralności i etyki wyznawanej przez społeczeństwo danego kraju w odniesieniu do GMO.

Zgodnie ze stanowiskiem Polski zaprezentowanym przed ETS, taka sytuacja ma obecnie miejsce, ponieważ dyrektywa nr 2001/18/WE (podobnie zresztą jak dyrektywa nr 2002/53/WE) ma na celu wyłącznie ochronę środowiska i zdrowia ludzi i nie obejmuje aspektów etycznych. Potwierdzać miałyby to m.in. fakt, że motyw 57 pream-

nr 1829/2003; kukurydza „T 25” została objęta zakazem przez Austrię na podstawie art. 23 dyrektywy nr 2001/18/WE; ziemniak „Amfora” został objęta zakazem przez Austrię, Luksemburg i Węgry na podstawie art. 23 dyrektywy nr 2001/18/WE. Zob. komunikat Komisji z 13 lipca 2010 r., KOM(2010) 380, wersja ostateczna.

¹⁴ Na przepis ten powołała się m.in. Górna Austria w 2003 r. dla uzasadnienia wprowadzenia stref wolnych od GMO na swoim obszarze (por. negatywną decyzję Komisji z 23 września 2003 r. nr 2003/653/CE), a także Polska w 2007 r. dla uzasadnienia rozwiązań przyjętych w projekcie ustawy – Prawo o organizmach genetycznie modyfikowanych (por. negatywną decyzję Komisji z 12 listopada 2007 r. nr 2008/62/CE). Warto wskazać, że na mocy niedawnego orzeczenia z 9 grudnia 2010 r. w sprawie T-69/08 Sąd Pierwszej Instancji uznał nieważność decyzji nr 2008/62/CE ze względu na uchybienie przez Komisję terminowi notyfikacji.

buły i art. 29 ust. 1 dyrektywy nr 2001/18WE zastrzegają wyraźnie dla państw członkowskich kompetencję regulacji aspektów etycznych związanych z GMO, a więc nie można – w ocenie Polski – mówić tutaj o pełnej harmonizacji. Motyw 57 przewiduje bowiem, że zasięgnięcie konsultacji działającej w ramach Komisji Europejskiej Grupy do spraw Etyki w Nauce i Nowych Technologiach, które powinno mieć miejsce w przypadku rozpatrywania ogólnych zagadnień etycznych związanych z zamierzonym uwolnieniem lub wprowadzaniem do obrotu GMO, nie powinno wpływać na kompetencję państw członkowskich w odniesieniu do zagadnień etycznych. Podobne zastrzeżenie przewiduje art. 29 ust. 1, który stanowi, iż fakt zasięgnięcia przez Komisję opinii w sprawie ogólnych zagadnień etycznych jakiegokolwiek komitetu powołanego przez siebie w celu uzyskiwania wskazówek na temat etycznych implikacji stosowania biotechnologii, takim jak Europejska Grupa Etyki w Nauce i Nowych Technologiach, nie powinien mieć negatywnych skutków dla uprawnień państw członkowskich w odniesieniu do zagadnień etycznych.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za tezą zaprezentowaną przez Polskę mogłaby być okoliczność, że ocena ryzyka zamierzonego uwolnienia czy wprowadzenia na rynek GMO, jaką należy każdorazowo przeprowadzić w trakcie procedury autoryzacyjnej (podobnie zresztą jak ma to miejsce w przypadku zastosowania klauzuli ochronnej), ma charakter wyłącznie naukowy i odnosi się do zagrożeń dla zdrowia człowieka i środowiska naturalnego¹⁵. Wprawdzie państwom członkowskim został pozostawiony pewien margines swobody w ramach sprawozdań z oceny zgłoszenia zgodnie z załącznikiem VI, pkt 5 dyrektywy nr 2001/18/WE, mogą one zawierać odpowiednio uzasadnione wnioski o niewprowadzaniu danego GMO do obrotu – to wydaje się jednak niemożliwe (co wskazuje się zresztą w doktrynie), by po ocenie wyłącznie naukowych danych, na których opierać się musi decyzja o wprowadzeniu bądź zakazaniu dopuszczenia danego GMO na rynek, można było przyjąć rozwiązanie bazujące na zupełnie innych przesłankach¹⁶.

Jednakże nawet gdyby przyjąć, że możliwe jest powoływanie się na ochronę moralności publicznej i art. 30 TWE jako podstawy wprowadzania ograniczeń w obrocie produktami GMO, to i tak pamiętać trzeba, że stosowanie tego rozwiązania wiąże się z pewnymi trudnościami, które mogą ograniczyć praktyczne jego wykorzystywanie. Przede wszystkim stosowanie art. 30 TWE i wprowadzanie na jego podstawie ograniczeń rynkowych zawsze powinno być rozpatrywane w świetle zasady proporcjonalności. Oznacza to, że wymagane będzie przeprowadzenie obiektywnej oceny odpowiadającej na pytanie: czy dane ograniczenie jest absolutnie niezbędne do ochrony

¹⁵ Więcej na temat procedur związanych z zamierzonym uwalnianiem do środowiska oraz wprowadzaniem na rynek GMO zob. I. Wrześniewska-Wal, *Żywność genetycznie zmodyfikowana. Aspekty prawne*, Warszawa 2008.

¹⁶ Tak E. Sirsi, *Le norme sull'etichettatura degli organismi geneticamente modificati*, w: *Trattato breve di diritto agrario comunitario e nazionale*, red. L. Costato, Padova 2003, s. 694.

moralności obowiązującej w danym państwie¹⁷; innymi słowy – czy inne (mniej restrykcyjne) środki nie zrealizują zakładanego celu (tj. ochrony wartości moralnych i etycznych) w sposób równie efektywny?

Po drugie – jak wynika z orzecznictwa ETS – do uznania ograniczeń podstawowych swobód nie wystarczy, by państwo członkowskie powołało się na ochronę jakiejś wartości uznanej przez TWE lub ETS. Konieczne jest, by rzeczywiście zamierzało chronić tę wartość, a więc wykazało konsekwencję w realizacji tego celu, i to nie pozornie¹⁸. Wykazanie tego – zwłaszcza w zakresie inżynierii genetycznej, która obejmuje różne działy gospodarki – może być bardzo problematyczne. W swoim orzeczeniu ETS wskazał, że jednym z wyznaczników rzeczywistych zamiarów jest to, czy w identyczny sposób traktuje się towary krajowe i importowane oraz produkcję i dystrybucję¹⁹. *Per analogiam* można zatem powiedzieć, że „rzeczywisty zamiar” w przypadku ochrony wartości etycznych w odniesieniu do GMO może być oceniany pod kątem tego, czy „identycznie” traktuje się manipulacje genetyczne w stosunku do wszystkich obszarów, na których ma ona zastosowanie, a więc rolniczych i pozarolniczych. W przypadku Polski byłoby to o tyle karkołomne, że – jak wynika już z powołanego na wstępie „Ramowego stanowiska Rządu RP dotyczącego organizmów genetycznie modyfikowanych (GMO)” – Polska popiera prowadzenie prac nad zamkniętym (laboratoryjnym) użyciem GMO, które – zgodnie z tym stanowiskiem – „umożliwią zastosowanie skuteczniejszych działań w medycynie i farmacji, oraz produkcję organizmów, które będą wykorzystywane w procesach technologicznych służących ochronie środowiska (biopaliwa, bioplastiki, bioremediacje gleb)”. Trudno byłoby zatem uzasadnić tezę, że wynalazki biotechnologiczne mające zastosowanie w przemyśle farmaceutycznym czy paliwowym są zgodne z zasadami etyki chrześcijańskiej i humanistycznej, podczas gdy takie same wynalazki biotechnologiczne podlegające ochronie tego samego prawa własności intelektualnej – tyle że wykorzystywane w rolnictwie – już nie.

Na zakończenie należy wspomnieć, że poruszona w omawianym orzeczeniu kwestia powoływania się na aspekty etyczne, jako podstawę wprowadzania ograniczeń w odniesieniu do GMO, wpisuje się w kierunek nowych unijnych propozycji legislacyjnych zaprezentowanych przez Komisję w lipcu 2010 r. Komisja wysunęła mianowicie propozycję znowelizowania dyrektywy nr 2001/18/WE i wprowadzenia podstawy prawnej, która uprawniałaby państwa członkowskie do ograniczania lub zakazywania uprawy GMO, które zostały zatwierdzone na poziomie UE, na całym swoim terytorium lub jego części na podstawie „innych przesłanek” niż te związane z oceną niekorzystnych skutków dla zdrowia i środowiska²⁰. Wchodziłyby tutaj w grę aspekty

¹⁷ D. Miąsik, w: A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Kraków 2005, s. 238. Autor ten wskazuje także, że – jak wynika z analizy ewolucji orzeczeń ETS – wraz ze wzrostem integracji europejskiej „test proporcjonalności” będzie coraz surowszy.

¹⁸ Orzeczenie 121/185, Conegate ECR 1986, s. 1007.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Wniosek Komisji Europejskiej z 13 lipca 2010 r. zawierający propozycję rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego dyrektywę nr 2001/18/WE w zakresie umożli-

społeczne, gospodarcze (np. uwzględnienie lokalnych struktur rolniczych, w tym zwłaszcza rozdrobienia gospodarstw rolnych), a także etyczne²¹.

Wniosek Komisji jest obecnie przedmiotem prac prawodawczych w Unii Europejskiej, ale nie ma pewności, czy stanie się on obowiązującym prawem. Zastrzeżenia wobec przeniesienia kompetencji w zakresie decydowania o możliwości bądź zakazie prowadzenia upraw GMO na poziom krajowy czy regionalny zgłosiło bowiem wiele państw członkowskich, a także departament prawny Rady Unii Europejskiej²². Jednak nawet gdyby nowe rozwiązanie weszło w życie, to i tak dotyczyłoby ono jedynie swobody państw członkowskich w zakresie upraw GMO i nie obejmowałoby wprowadzania GMO do obrotu, gdyż ta kwestia nadal będzie regulowana na szczeblu UE.

AGNIESZKA SZYMECKA-WESOŁOWSKA

wienia państwom członkowskim ograniczania lub zakazania uprawy organizmów zmodyfikowanych genetycznie na swoim terytorium (KOM(2010) 375, wersja ostateczna).

²¹ Por. pkt 2.2.2. uzasadnienia do wniosku Komisji.

²² Por. dokument Komisji, *Considerations on Legal Issues on GMO Cultivation Raised in the Opinion of the Legal Service of the Council of the European Union of 5 November 2010*, z 19 listopada 2010 r. (SEC [2010] 1454).

