

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1829/2003 w odniesieniu do umożliwienia państwom członkowskim ograniczenia lub zakazu stosowania genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy na swoim terytorium

(program kroczący)

(COM(2015) 177 final – 2015/0093 (COD))

(2016/C 013/30)

Sprawozdawca: José María ESPUNY MOYANO

Współsprawozdawca: Martin SIECKER

Parlament Europejski, w dniu 30 kwietnia 2015 r., oraz Rada, w dniu 17 czerwca 2015 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1829/2003 w odniesieniu do umożliwienia państwom członkowskim ograniczenia lub zakazu stosowania genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy na swoim terytorium (program kroczący)

(COM(2015) 177 final – 2015/0093 (COD)).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 2 września 2015 r.

Na 510. sesji plenarnej w dniach 16–17 września 2015 r. (posiedzenie z dnia 16 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 138 do 6 (7 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

- 1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji Europejskiej poruszenia kwestii budzącej spore zainteresowanie sektorów produkcji i ogólnie opinii publicznej.
- 1.2. Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja korzysta ze swojego mandatu, by znaleźć rozwiązania dotyczące systemu zatwierdzania upraw GMO, który okazał się nieodpowiedni.
- 1.3. Zdaniem Komitetu we wniosku należało poświęcić większą uwagę zasadniczym aspektom, takim jak identyfikowalność oraz spójność przepisów między różnymi sektorami produkcji żywności i paszy, a także przeprowadzić ocenę wpływu zaproponowanych środków na społeczeństwo i gospodarkę.
- 1.4. EKES ma również zastrzeżenia co do rzeczywistej możliwości wdrożenia tych przepisów na jednolitym rynku oraz co do aspektów prawnych. Nie należy także zapominać, że obok kwestii prawnych problemem jest percepcja społeczna i polityczna.
- 1.5. Dlatego też EKES zaleca Komisji wycofanie wniosku w jego obecnej postaci i przygotowanie nowego, który odzwierciedlałby zagadnienia wskazane w niniejszej opinii i innych podobnych opiniach Parlamentu Europejskiego.

2. Przebieg procedury

2.1. Uprawy biotechnologiczne (organizmy zmodyfikowane genetycznie – GMO) zaczęły być popularyzowane na świecie w 1996 r. Od tego czasu obszar, na jakim są uprawiane, zwiększa się w stałym rocznym tempie 3–4%. W latach 2013–2014 obszar upraw biotechnologicznych zwiększył się o 6,3 mln hektarów, aż do osiągnięcia ogółu 181 mln hektarów uprawianych przez ponad 18 mln rolników w 28 krajach. Największe obszary znajdują się w Stanach Zjednoczonych, Brazylii i Argentynie, lecz sporo jest ich również w krajach rozwijających się, takich jak Burkina Faso, Sudan czy Bangladesz. Główne uprawy to kukurydza, soja i bawełna, lecz także bakłażany, pomidory i papryka.

2.2. W Unii Europejskiej GMO uprawia się w pięciu krajach (Portugali, Republice Czeskiej, Rumunii, Słowacji i Hiszpanii), na obszarach obejmujących łącznie ok. 148 tys. hektarów (w tym 137 tys. hektarów w Hiszpanii, 8 tys. hektarów w Portugalii, 2 500 hektarów w Republice Czeskiej, 800 hektarów w Rumunii i 100 hektarów na Słowacji – według danych z 2013 r.)⁽¹⁾.

2.3. Zgodnie z wymogami prawnymi od ponad dziesięciu lat regularnie informuje się o obecności GMO na etykietach żywności i paszy. Obecnie około 85–90 % pasz przemysłowych produkowanych w UE oznaczonych jest jako GMO bądź produkty zawierające GMO, a to ze względu na znaczną zawartość surowców pochodzących z upraw modyfikowanych genetycznie, zarówno importowanych, jak i wytwarzanych w UE, które stanowią przeciętnie 20–25 % końcowej formuły składników paszy przemysłowej. Jeżeli omawiany wniosek wejdzie w życie, może znacznie wpłynąć na popyt na żywność i paszę oraz na ich podaż w UE. Trzeba dokładnie przeanalizować wpływ, jaki to może wywrzeć na europejskie rolnictwo, a następnie na WPR. Przepisy europejskie, które gwarantują właściwą identyfikowalność GMO w żywności i paszach, powinny objąć również znakowanie tych produktów jako niezawierających GMO w przypadkach, gdy są one faktycznie wolne od GMO.

2.4. Niemniej nie poczyniono podobnych kroków odnośnie do przepisów europejskich dotyczących żywności dla ludzi. EKES ubolewa nad tym i pragnie zwrócić na te kwestię szczególną uwagę.

3. Obowiązujące ramy prawne

3.1. Od czasu wejścia w życie rozporządzenia (WE) nr 1829/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady⁽²⁾ nigdy nie osiągnięto większości kwalifikowanej państw członkowskich w Radzie ani za projektem decyzji Komisji zatwierdzającej GMO czy żywność bądź pasze zawierające GMO, ani przeciw takiemu projektowi. Wynikiem był zawsze „brak opinii” na wszystkich etapach procedury. W związku z tym decyzje zatwierdzające były przyjmowane przez Komisję, zgodnie z obowiązującym prawodawstwem, bez poparcia państw członkowskich.

3.2. Zwrot dokumentacji do Komisji w celu podjęcia ostatecznej decyzji stał się normą, choć powinien być jedynie wyjątkiem.

3.3. Wobec braku większości kwalifikowanej wśród państw członkowskich Komisja, jako podmiot zarządzający ryzykiem, ma podjąć decyzję w rozsądnym terminie (udzielenia lub odmówienia zatwierdzenia).

4. Wniosek Komisji

4.1. Wniosek Komisji obejmuje dodanie nowego art. 34a do rozporządzenia (WE) nr 1829/2003. Na mocy tego artykułu państwa członkowskie mogą przyjmować środki dotyczące ograniczenia lub zakazu stosowania GMO, jeśli tylko środki te:

- są uzasadnione oraz oparte na istotnych powodach zgodnie z prawem unijnym, a także w żadnym wypadku nie kolidują z przeprowadzoną oceną ryzyka,
- proporcjonalne i niedyskryminacyjne.

4.2. Jeżeli państwo członkowskie zamierza przyjąć środki przewidziane w nowym systemie, najpierw przekazuje Komisji ich projekt oraz odpowiednie uzasadnienie.

4.3. Przyjęte środki nie wpływają na stosowanie żywności i paszy zawierających materiał zmodyfikowany genetycznie, jeśli jego występowanie jest przypadkowe lub nieuniknione technicznie.

4.4. Środki te nie mają zastosowania do GMO przeznaczonych do uprawy.

4.4.1. Jednakże podobna procedura została już niedawno przyjęta w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/412⁽³⁾, która zapewnia państwom członkowskim większą swobodę decydowania o ograniczeniu lub zakazie uprawy GMO na swoim terytorium. Omawiany wniosek Komisji ma na celu stworzenie podobnej procedury w odniesieniu do genetycznie zmodyfikowanej żywności i genetycznie zmodyfikowanych produktów paszowych, zgodnej z rozwiązaniem przyjętym niedawno w odniesieniu do uprawy GMO.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/food/plant/docs/plant_gmo_report_studies_report_2013_mon_810_en.pdf

⁽²⁾ Dz.U. L 268 z 18.10.2003, s. 1.

⁽³⁾ Dz.U. L 68 z 13.3.2015, s. 1.

5. Uprzednie ostrzeżenie

5.1. Jest to jedna z bardzo drażliwych kwestii, która ma wielu tak zwolenników, jak i przeciwników. Dlatego też w niniejszej opinii Komitet ograniczy się wyłącznie do argumentów popierających i odrzucających wnioski, bez wdawania się w ogólniejszą ocenę stosowności czy niestosowności GMO, którą zresztą przeprowadził już we wcześniejszych opiniach⁽⁴⁾.

6. Argumenty przemawiające za wnioskiem Komisji

6.1. Przywrócenie równowagi między kompetencjami krajowymi a unijnymi

6.1.1. Ograniczenia operacyjne i budżetowe obecnej wspólnej polityki rolnej powodują, że coraz częściej wiele państw kwestionuje kompetencje przyznane w tej dziedzinie na mocy traktatów, co skutkuje politycznym osłabieniem instytucji europejskich.

6.1.2. Z drugiej strony, niektóre państwa członkowskie, które nie są „naturalnymi” beneficjentami WPR, często krytykują obciążenie budżetowe, jakie niesie ze sobą ta wspólna polityka, jak również inne polityki trzeciego filaru. Ta opozycja polityczna zyskuje poparcie w niektórych państwach członkowskich, czego nie może zignorować ani prawodawca, ani EKES.

6.1.3. Wniosek Komisji oznaczałby krok wstecz, co dałoby niektórym państwom członkowskim (i opinii publicznej w tych krajach) powód do domagania się przywrócenia równowagi między kompetencjami krajowymi a unijnymi, szczególnie w dziedzinie, w której nadal wykonuje się kompetencje krajowe (odnośnie do upraw GMO).

6.2. Zawarcie we wniosku norm prawnych i klauzul ochronnych w celu uniknięcia nadużyć ze strony państw członkowskich

6.2.1. Wymóg uzasadnienia w każdym przypadku środków przyjmowanych przez państwa członkowskie pozwala uniknąć arbitralnych decyzji oraz zapewnić zgodność tych środków z traktatami, a zwłaszcza – i wyraźnie – z zasadami dotyczącymi rynku wewnętrznego oraz międzynarodowymi zobowiązaniami Unii.

6.2.2. Te środki ostrożności, wraz z zasadą odpowiedzialności w zakresie zarządzania publicznego, charakteryzującą współczesne administracje krajowe, powinny prowadzić do sytuacji, w której decyzje o wyłączeniu będą podejmowane wyjątkowo i z zachowaniem zasady proporcjonalności.

6.3. Zniesienie anomalii w praktyce prawnej UE

6.3.1. Jak potwierdza Komisja we wcześniejszych wersjach wniosku, rozporządzenie (WE) nr 1829/2003 nigdy nie zostało w pełni wdrożone zarówno ze względu na nieuzasadnione naukowo stanowiska krajowe, jak i anomalie prawne dotyczące podejmowania decyzji bezpośrednio przez Komisję (procedura komitetowa).

6.3.2. Ta sytuacja, faktycznie wyjątkowa w europejskim kontekście regulacyjnym, zostałaby ograniczona w wypadku przyjęcia wniosku zaproponowanego przez Komisję. Niektóre państwa członkowskie, które dotychczas opowiadały się za niepodejmowaniem decyzji bądź systematycznie utrudniały zawiązanie wystarczającej większości, mogą nie mieć już potrzeby politycznego sprzeciwu w Radzie, jeśli na poziomie krajowym będą dysponować innymi narzędziami umożliwiającymi sprzeciw wobec decyzji Rady w tej dziedzinie bądź osłabienie ich skuteczności.

6.4. Wykonanie mandatu

6.4.1. Opracowując wniosek zmieniający rozporządzenie (WE) nr 1829/2003, Komisja faktycznie wykonuje mandat otrzymany w celu przedstawienia wniosku pozwalającego przełamać ograniczenia obecnych ram prawnych dotyczących dopuszczenia pasz i żywności zawierających GMO. W tym względzie wniosek Komisji jest konieczny i odpowiedni.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 68 z 6.3.2012, s. 56.

7. Argumenty przemawiające przeciw wnioskowi Komisji

7.1. Ogólny sprzeciw wszystkich zainteresowanych sektorów

7.1.1. Wniosek Komisji wzbudził ogólny sprzeciw, również medialny, zarówno sektorów opowiadających się za wykorzystaniem GMO w żywności i paszach, jak i sektorów zwyczajowo przeciwnych stosowaniu GMO. Szczególną uwagę należy poświęcić publicznej krytyce wniosku przez Komisję Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności Parlamentu Europejskiego. Zaleciła ona już jego wycofanie, nad którym zostanie przeprowadzone oficjalne głosowanie w październiku⁽⁵⁾.

7.1.2. Szerokie zastrzeżenia wyrażone przez zainteresowane sektory, mimo różnych, wręcz przeciwstawnych stanowisk, będą z pewnością oznaczać trudną debatę parlamentarną o niepewnych wynikach, której dobrze by było uniknąć, przeprowadzając dogłębniejsze rozważania nad wnioskiem.

7.2. Ryzyko braku przejrzystości w podejmowaniu decyzji krajowych

7.2.1. Komisja utrzymuje wspólny system oceny ryzyka związanego z GMO, przewidziany w dyrektywie (UE) 2015/412. Niemniej, przyznana państwom członkowskim możliwość ograniczenia z powodów wewnętrznych oceny ryzyka i wspólnotowych pozwoleń (bez wprowadzenia obowiązkowego i przejrzystego systemu informowania społeczeństwa o powodach i uzasadnieniach, którymi kierują się państwa członkowskie przy wybieraniu opcji wyłączenia) może poważnie naruszyć zasadę przejrzystości przy podejmowaniu decyzji publicznych, będącą priorytetowym wymogiem przedstawionych publicznie wytycznych politycznych Komisji Junckera. Dlatego też słuszne wydaje się uwzględnienie w przepisach prawnych wymogu wprowadzenia takich systemów informowania społeczeństwa oraz zapewnienia ich przejrzystości i swobodnego dostępu do nich.

7.3. Ryzyko nieprzewidywalności

7.3.1. Jeśli wniosek zostałby przyjęty w obecnej formie, mogłoby dojść do nietypowej sytuacji, gdy decyzje publiczne, podejmowane w oparciu o kryteria naukowe i w obszarze europejskim, mogłyby mieć różne skutki prawne i ekonomiczne w poszczególnych państwach członkowskich. Naruszyłyby to przewidywalność i wiarygodność decyzji wspólnotowych.

7.3.2. Brakuje oceny wpływu społeczno-gospodarczego wniosku, ze szczegółowym opisem skutków dla kosztów łańcucha żywnościowego, upraw, zaopatrzenia w surowce bądź ewentualnych zakłóceń na rynku.

7.3.3. Nie przewidziano instrumentów zapewniających identyfikowalność GMO na etykietach środków spożywczych przeznaczonych dla ludzi.

7.4. Ryzyko międzynarodowych zakłóceń w handlu

7.4.1. Mimo że wniosek Komisji wymaga wypełnienia międzynarodowych zobowiązań spoczywających na UE, przepisy nie przewidują szczególnych i konkretnych ograniczeń działań podejmowanych przez państwa członkowskie (opt-out) mogących naruszyć te zobowiązania, ani też nie ustanawiają mechanizmów umożliwiających instytucjom unijnym cofnięcie decyzji krajowych, jeśli nie przestrzegają one zasady dotyczącej zobowiązań międzynarodowych. Należy zaznaczyć, że partnerzy handlowi Unii, a zwłaszcza USA, otwarcie zgłosili zastrzeżenia co do wniosku, uzależniając nawet negocjacje handlowe wysokiego szczebla (TTIP) od rozwiązania tych wątpliwości.

7.4.2. W ramach porozumień międzynarodowych, na które potencjalnie może wpłynąć lub które może ograniczyć ewentualne wdrożenie wniosku, jeśli chodzi o zakłócenia będące odpowiednikiem barier w handlu międzynarodowym, znajdują się ogólne zobowiązania WTO czy niektóre postanowienia, jak ogólny system preferencji (GSP) dla państw rozwijających się, a nawet inicjatywa „wszystko oprócz broni”.

⁽⁵⁾ http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/envi/pr/1065/1065989/1065989pl.pdf

7.5. Wątpliwości na temat zgodności z zasadami swobodnego przepływu

7.5.1. We wniosku Komisji nawiązuje się do konieczności poszanowania zasad rynku wewnętrznego, który nie powinien być zmieniany na podstawie środków krajowych przyjmowanych pod osłoną wniosku, przede wszystkim jeśli można przewidzieć, że w praktyce różne obszary UE stosowałyby różne przepisy dotyczące uprawy, udostępniania na rynku i transportu wewnątrzspółnotowego.

7.5.2. Istnieje wyraźne ryzyko niepewności prawa w związku z brakiem wyczerpującego określenia powodów uzasadniających przyjęcie klauzuli opt-out (brak pozytywnej czy negatywnej listy) oraz brakiem instrumentów prawnych umożliwiających zawieszenie tych środków krajowych, które można uznać za niewłaściwe, niewystarczająco uzasadnione bądź dyskryminacyjne.

7.5.3. Tę kwestię niepewności prawa można rozwiązać jedynie przed Trybunałem Sprawiedliwości UE, co niepotrzebnie uwikła administracje państw członkowskich w procedury sądowe, a tym samym spowoduje potencjalne opóźnienia i nadmierne koszty.

7.5.4. Ten ostatni argument w największym stopniu wpływa na wątpliwości w związku ze słusnością i adekwatnością wniosku Komisji w obecnej formie.

Bruksela, dnia 16 września 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE
