

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Kristýna Tvrdá

Analýza sporu WTO – biotechnologické produkty

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Vladimír Balaš, CSc.

Katedra: Katedra mezinárodního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 30. 8. 2010

Prohlášení:

„Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.“

V Praze dne 30. 8. 2010

.....

podpis studenta

Poděkování:

Na tomto místě bych chtěla poděkovat panu JUDr. Vladimíru Balašovi, CSc. za jeho cenné rady a odborné vedení, které mi poskytl při zpracování této diplomové práce.

Obsah

Úvod.....	4
1 Řešení sporů ve Světové obchodní organizaci	6
1.1 Řešení sporů na základě GATT	6
1.2 Revize systému v rámci Uruguayského kola.....	10
1.3 Řešení sporů na základě DSU.....	11
1.3.1 Proces řešení sporů dle DSU	13
1.3.2 Účinnost řešení sporů ve WTO.....	21
2 Pozadí sporu o biotechnologické produkty.....	23
2.1 Biotechnologické produkty jako předmět sporu.....	23
2.2 USA a biotechnologické produkty.....	26
2.2.1 Regulace GMO v USA	27
2.2.1.1 Základní aspekty přístupu USA k regulaci GMO.....	29
2.2.2 Vztah americké veřejnosti k GMO	31
2.3 EU a biotechnologické produkty	32
2.3.1 Regulace GMO v EU.....	33
2.3.1.1 Základní aspekty přístupu k regulaci GMO v EU	36
2.3.2 Vztah evropské veřejnosti k GMO	38
2.4 Sřet přístupu USA a EU.....	40
3 Spor o biotechnologické produkty.....	41
3.1 De facto moratorium.....	43
3.1.1 Existence de facto moratoria.....	44
3.1.2 Soulad de facto moratoria s dohodou SPS.....	47
3.2 Schvalování jednotlivých GMO	50
3.3 Ochranná opatření členských států EU.....	52
3.4 Role mezinárodního práva ve sporu o biotechnologické produkty	56
4 Důsledky sporu o biotechnologické produkty	59
4.1 Význam nové legislativy ve sporu o biotechnologické produkty.....	60
4.2 Význam sporu pro postoj k biotechnologickým produktům	62
4.3 Urovnání sporu	64
4.3.1 Urovnání sporu s Kanadou a Argentinou	64
4.3.2 Urovnání sporu s USA.....	65
Závěr	66

Seznam užitých literatury, internetových zdrojů, absolventských prací a pramenů práva.	69
Přílohy.....	82
WTO dispute analysis – biotech products (Summary).....	91

Úvod

Využívání biotechnologií v zemědělství je jedním z nejčastěji diskutovaných témat poslední dekády. Po léta vzbuzuje bouřlivé reakce veřejnosti, ekologických organizací i politických představitelů jednotlivých států. Různorodost postojů k této otázce se stala zdrojem mnoha konfliktů, z nichž ten nejvýznamnější – spor mezi EU na straně jedné a USA, Kanadou a Argentinou na straně druhé – se v roce 2003 ocitl před Světovou obchodní organizací.

Světová obchodní organizace je pro účastníky mezinárodního obchodního systému po desetiletí pilířem opory, na který se jednotlivé členské státy obracejí ve snaze řešit vzájemné rozpory, které mohou být překážkou hladkého fungování obchodu mezi nimi. Mechanismus, který se v rámci této organizace od poloviny 20. století vyvíjel za účelem řešení sporů, je spolehlivým nástrojem pro udržování rovnováhy v často turbulentním mezinárodním prostředí. Existují však případy, v nichž se možnosti tohoto mechanismu jeví jako omezené. Příkladem takového případu je i spor o biotechnologické produkty, jehož analýza je předmětem této práce.

První kapitola práce se zaměřuje na mechanismus řešení sporů ve Světové obchodní organizaci jako takový. Odhaluje jeho historický vývoj od 40. let 20. století až do současné podoby, jejíž základ byl vytvořen v 90. letech 20. století. Popisuje základní principy jeho fungování, jeho slabé i silné stránky. V této části je užito metody analýzy za účelem pochopení jednotlivých prvků mechanismu řešení sporů. Znalosti těchto prvků jsou nezbytné pro správné pochopení následujících kapitol.

Předmětem druhé kapitoly je rozbor pozadí sporu o biotechnologické produkty. Pozornost je věnována jádru sporu, které lze spatřovat v odlišnosti přístupu a postojů států na obou stranách Atlantiku k biotechnologiím a jejich prospěšnosti či naopak škodlivosti pro zemědělskou produkci, životní prostředí a především lidské zdraví. Tyto postoje se pak nezbytně projevují ve zcela odlišném způsobu regulace biotechnologických produktů. Právě odlišnosti v postojích a způsobu regulace, které jsou podrobeny komparaci, jsou pak v práci charakterizovány jako zdroj mezinárodního konfliktu, neboť mohou být velmi účinnou bariérou světového obchodu.

Třetí kapitola je věnována samotnému sporu vedenému po několik let na platformě Světové obchodní organizace. Konkretizuje jednotlivé sporné otázky vznesené USA, Kanadou a Argentinou, vypořádává se s postojem EU k těmto otázkám, srovnává jej

s postojem stěžovatelů. Analyzuje přístup EU k biotechnologickým produktům jako takovým a k možnosti jejich importu na evropský trh a soulad jejího chování s mezinárodními dohodami Světové obchodní organizace. Vypořádává se s otázkou existence moratoria uplatňovaného obecně vůči všem biotechnologickým produktům i moratoria aplikovaného na specifické výrobky ze strany EU, řeší restriktivní opatření jednotlivých členských států EU ve vztahu k těmto produktům. V neposlední řadě se kapitola dotýká problému vztahu jednotlivých předpisů mezinárodního práva, jejich aplikace při řešení sporů mezi státy.

Poslední kapitola je syntézou poznatků získaných v předcházejících kapitolách. Nastiňuje důsledky sporu o biotechnologické produkty, který lze v současnosti stále považovat za otevřený. Pozornost je věnována doporučením vydaným v souvislosti s přijetím rozhodnutí ve sporu a jejich aplikaci a především důsledkům, které dané rozhodnutí mělo z hlediska nutných změn právní úpravy EU i z hlediska postoje EU, jejích členských států, ale i ostatních států světa k biotechnologickým produktům. Naznačuje také určitý pozitivní vývoj spatřovaný především v částečném urovnání sporu mezi EU a některými stěžovateli ve sporu.

Cílem práce je celkové pochopení konfliktu vedeného ve WTO o užití biotechnologií v zemědělství a jeho pozadí, v němž lze spatřit řadu problematických aspektů sociálního a kulturního charakteru, aspektů, které mohou do značné míry komplikovat hladké řešení sporu mezi státy, a to i v případě, že je k dispozici osvědčený mechanismus, který prošel mnohaletým vývojem a prokázal svou účinnost.

1 Řešení sporů ve Světové obchodní organizaci

Stanovení pravidel s sebou vždy nese potřebu vytvořit mechanismus, kterým se bude řešit jejich porušování. Na tomto principu funguje i současný mezinárodní obchodní systém institucionálně zaštitěný Světovou obchodní organizací (World Trade Organization, dále jen WTO). Již od 2. poloviny 40. let 20. století se společně s rozvojem mezinárodního obchodu jako takového začal rozvíjet i systém řešení rozporů, které v jeho rámci vznikaly. Společně s vytvářením mezinárodních dohod regulujících obchod se vytvářely postupy pro případ, že by některé ze signatářských států dohody nerespektovaly. Tyto postupy měly zajistit efektivitu a všeobecnou důvěru v mezinárodní obchodní systém jako celek.

Mechanismus byl vytvořen pro potřeby států, které díky němu získaly nástroj k ochraně svých práv v mezinárodním obchodě. Je nezbytné si uvědomit, že primárním cílem stanovení mechanismu řešení sporů nebylo vytvořit systém sankcí, kterými by bylo možné postihnout hříšníka. Represe byla od samotného počátku fungování tohoto systému považována až za poslední možnost, což vyplývá ze samotného účelu mezinárodních dohod regulujících obchod. Konfliktní situace řešené represivním způsobem by rozvoji mezinárodního obchodu, kterému dohody slouží především, nemohly nikdy prospět a s největší pravděpodobností by měly za následek jeho brzdění. Základem systému byla tedy naopak snaha o smírné řešení konfliktů. Tento přístup lze považovat za samotné jádro celého mechanismu. Zůstal totiž zachován po celou dobu jeho existence. Jakkoliv složitým vývojem prošel mezinárodní obchodní systém i způsob řešení sporů vznikajících v jeho rámci, na jeho dominantním postavení se nic nezměnilo.

1.1 Řešení sporů na základě GATT

Současná podoba mezinárodního obchodního systému a mechanismu řešení sporů v jeho rámci je výsledkem mnohaletého vývoje. Za prvopočátek všeho lze považovat Všeobecnou dohodu o clech a obchodu (General Agreement on Tariffs and Trade, dále jen GATT). Význam GATT je nepochybný, neboť právě do této dohody byly vtěleny základní postupy pro případ porušení pravidel mezinárodního obchodu. GATT vytvořila v člancích XXII a XXIII obecný rámec pro řešení sporů, který měl být rozpracován

během vyjednávání o založení Mezinárodní obchodní organizace (International Trade Organization, ITO). S neúspěchem těchto vyjednávání ztroskotal i původní záměr ohledně úpravy mechanismu řešení sporů. Tento mechanismus pak musel vystačit s relativně okleštěnou úpravou v GATT.¹ A fungoval takto po mnoho let.

Základním pilířem pro řešení sporů se staly konzultace, které byly nezbytným nástrojem pro vyjasnění případu smírnou cestou a musely předcházet jakémukoliv autoritativnímu řešení situace. V případě jejich neúspěchu bylo již na základě GATT možné žádat o prošetření situace třetí stranou. V samotných počátcích platnosti GATT byl touto třetí stranou, která rozhodovala spory mezi státy, předseda Výboru GATT. Jeho funkce však velmi brzy převzaly kolektivní orgány – speciální pracovní skupiny, které se staly zárodkem v současnosti fungujících panelů. Jejich slabinou, která zapříčinila nutnost jejich modifikace, byl nedostatek nestrannosti. V těchto pracovních skupinách byly totiž zastoupeny veškeré zainteresované smluvní strany GATT, a to včetně stran, o jejichž sporu měla pracovní skupina rozhodnout.² Je zcela zjevné, že výsledky práce těchto skupin byly negativně ovlivněny. Není totiž možné, aby za dané situace vystupovaly v roli nezúčastněného třetího, který může situaci hodnotit skutečně nezáujatě. Tuto slabinu se podařilo odstranit poskytnutím pravomoci k posouzení sporu nezávislým expertním skupinám bez účasti zástupců znesvářených stran. Skutečně konečnou fází sporu však nebylo zpracování posudku a doporučení pro řešení sporu nestranným orgánem, ale jeho schválení Výborem GATT.³

Nedostatek nestrannosti původně využívaných pracovních skupin však byl jednou, nikoliv jedinou slabinou celého systému. Celý mechanismus řešení sporů zakotvený v GATT trpěl mnohem závažnějšími nedostatky, nedostatky, které mohly v důsledku způsobit jeho absolutní nefunkčnost. Za zmínku stojí především tři klíčové nedostatky – nedostatek časového rámce pro řešení sporů, možnost odmítnutí řešení sporné otázky a v neposlední řadě uplatnění principu kladného konsensu v rozhodování. Až do poloviny 90. let 20. století, kdy došlo k zásadní revizi řešení sporů, byl mechanismus poznamenán těmito nedostatky, o kterých se nyní zmíním podrobněji.

Prvním z nedostatků byl nedostatek časového rámce pro rozhodování sporů. Stranám sporu ani orgánům, které se podílely na jeho vyřešení, nebyly stanoveny závazné časové

¹ Economic Research Service/USDA: *Improvements in WTO Dispute Settlement*. December 1998
<http://www.ers.usda.gov/publications/wrs984/wrs984f.pdf>

² WTO: *Dispute Settlement Training Module – Historic Development of the WTO Dispute Settlement System*. http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disp_settlement_cbt_e/intro1_e.htm

³ dtto

limity. V důsledku toho se spory mohly řešit nepřetržitě po dobu několika let.⁴ Stanovení určitých časových hranic, alespoň orientačních, je žádoucí z hlediska zachování právní jistoty stran. Je zárukou, že stranám nebudou upírána jejich práva po dobu delší, než je nezbytně nutné. Je třeba poskytnout dostatek času pro řádné prošetření případu, na druhé straně je třeba zajistit možnost uplatňovat přiznaná práva oprávněným stranám. Určené časové rámce jsou pak jakýmsi kompromisním řešením mezi právní jistotou a spravedlností.

Druhým problémem byla možnost skupiny odborníků odmítnout vyřešit spor. Důvodem pro takovýto postup mohla být tvrzená neschopnost panelu interpretovat určité ustanovení GATT nebo aplikovat jej na konkrétní situaci.⁵ Je velmi náročné vybudovat důvěru v systém, který funguje bez záruky jakéhokoliv vyřešení situace. Strany sporu se takto mohly i po několikaletém projednávání sporu dozvědět, že skupina odborníků jednoduše nedokáže rozhodnout. Taková situace je pochopitelně řešitelná zakotvením povinnosti rozhodnout v každém případě a zároveň kladením důrazu na odbornost osob zúčastněných na projednávání sporu a rozhodování.

V neposlední řadě byl mechanismus poznamenám uplatněním principu kladného konsensu.⁶ Právě tento princip v sobě nesl pravděpodobně největší potenciál zablokovat celý systém. Princip kladného konsensu spočíval v nutnosti přijímání rozhodnutí na základě souhlasu všech smluvních stran GATT. Dával každé ze smluvních stran velký vliv na přijímaná rozhodnutí v podobě možnosti užití práva veta a s ním i příležitost zneužít tohoto vlivu ve vlastní prospěch či v neprospěch ostatních. Nejničivější dopad mohlo mít uplatnění tohoto principu při přijímání rozhodnutí o sestavení expertní skupiny, při procesu přijímání/odmítání hodnotící zprávy včetně vynucování z ní plynoucích doporučení a rozhodnutí. Právo veta totiž nebylo při rozhodování o jednotlivých sporech upřeno ani samotným stranám sporu. Jakmile se tedy státy dostaly do konfliktu, který měl být vyřešen na základě GATT, musely i strany potenciálně ohrožené výsledkem řešení sporu souhlasit s ustavením panelu pro řešení daného konfliktu. Pokud nesouhlasily, spor nemohl být vyřešen. Stejnou úroveň konsensu vyžadovalo i přijetí hodnotící zprávy vypracované skupinou odborníků. Bez ohledu na to, v čí prospěch byla situace posouzena, museli souhlasit všichni. Jaká byla tedy

⁴ WTO: *Understanding the WTO: Settling Disputes (A unique contribution)*

http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/disp1_e.htm

⁵ Economic Research Service/USDA: *Improvements in WTO Dispute Settlement*. December 1998

<http://www.ers.usda.gov/publications/wrs984/wrs984f.pdf>

⁶ WTO: *Dispute Settlement Training Module – Historic Development of the WTO Dispute Settlement System*. http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disp_settlement_cbt_e/intro1_e.htm

motivace potenciálně ohrožených stran celý proces nezablokovat? A jak mohl systém s nedostatky takovéto úrovně relativně bezproblémově fungovat po celá desetiletí? Je možné najít několik vysvětlení.

V první řadě existoval společný zájem na fungování mezinárodního obchodního systému. Již podepsáním GATT smluvní strany vyjádřily vůli podřídit se dobrovolně jeho pravidlům, čerpat tak prospěch z dohody plynoucí. Dobrovolnost zapojení jednotlivých států na GATT, včetně jeho mechanismu pro řešení sporů, vytvářela přirozený respekt k postupu i výsledkům řešení sporů. Jakkoliv idealisticky vyznívá tento názor, je třeba jej chápat spíše jako snahu vyhnout se situaci, kdy by využití práva veta bylo opláceno.⁷ Pokud by se tedy některý ze států snažil řešení sporů blokovat, mohl by mít problém při případném uplatňování svých práv vůči státu jinému.

S možností užití práva veta musely při své práci počítat i jednotlivé skupiny odborníků. Je velmi pravděpodobné, že v případě posudku, jehož implementace by mohla výrazným způsobem ohrozit zájmy některé ze stran sporu, se pravděpodobnost blokace jeho schválení zvyšovala. Expertní skupiny tedy zohledňovaly tuto skutečnost ve svých posudcích a hledaly řešení diplomatického charakteru.⁸ Takovýto postup lze na jednu stranu považovat za prospěšný z hlediska uplatňování smírného řešení jako základního pilíře celého mechanismu. Z jiného pohledu je možné považovat rozhodování za takovýchto okolností za potenciálně ohrožující princip správnosti a spravedlnosti.

Fungování systému navzdory možnosti užití práva veta se ale asi nejčastěji vysvětluje tak, že spousta sporů se smluvní strany GATT tímto mechanismem vůbec nepokoušely řešit, přestože tyto spory by za běžných okolností v rámci GATT být řešeny měly. V citlivých záležitostech, jakými jsou například spory ohledně obchodu se zemědělskými produkty, se jednotlivé státy nepokoušely řešení sporu vůbec iniciovat, neboť bylo nasnadě, že strana porušující dohody bude mít enormní zájem na zastavení celého procesu, ať už ve fázi tvorby panelu nebo ve fázi schvalování hodnotící zprávy.⁹ Vynakládání jakýchkoliv prostředků za účelem řešení konfliktů v citlivých ekonomických otázkách se muselo jevit jako zbytečné.

Při hodnocení fungování mechanismu řešení sporů na základě GATT je nutné vzít v potaz výše zmíněné okolnosti. Bez jejich uvažování může být pohled na fungování

⁷ WTO: *Dispute Settlement Training Module – Historic Development of the WTO Dispute Settlement System*. http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disp_settlement_cbt_e/intro1_e.htm

⁸ dtto

⁹ dtto

celého systému poněkud zkreslený. Není možné uvažovat pouze procenta úspěšně vyřešených případů, pokud je zde celá řada sporů, které jsou z důvodu nedůvěry ve funkčnost systému ponechány neřešené. Zároveň je třeba zdůraznit, že nedostatky v mechanismu řešení sporů byly natolik závažné, že bez odpovědného přístupu signatářských států, které při dodržování pravidel řešení sporu sledovaly zejména dlouhodobé cíle udržitelnosti mezinárodního obchodního systému, by došlo k zhroucení celého mechanismu.

Limity mechanismu dané jeho nedostatky a hrozba jeho nefunkčnosti byly impulsem pro další vyjednávání ohledně řešení sporů v mezinárodním obchodu, která vyvrcholila v rámci tzv. Uruguayského kola mnohostranných obchodních jednání. Jeho výsledkem byla mimo jiné zásadní revize systému řešení mezinárodních obchodních sporů v rámci nově vytvořené Světové obchodní organizace (World Trade Organization, dále jen WTO), která byla zakotvena do tzv. Ujednání o pravidlech a řízení při řešení sporů (Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, dále jen DSU). DSU se vypořádalo se všemi hlavními nedostatky, které brzdily řešení sporů na základě GATT, a mezinárodní obchodní systém vkročil jeho přijetím do nové etapy.

1.2 Revize systému v rámci Uruguayského kola

Revize systému řešení sporů vzniklého ve 40. letech 20. století se stala naprostou nezbytností v souvislosti se založením WTO. WTO jako výsledek Uruguayského kola mnohostranných obchodních jednání přinesla dlouho očekávané institucionální zajištění mezinárodního obchodního systému a za jeden z cílů si od počátku kladla i vytvoření efektivně fungujícího systému řešení sporů mezi členskými státy.¹⁰ Naplnění tohoto cíle mělo být zajištěno přijetím DSU. DSU lze považovat za zlomový krok na cestě za skutečně efektivně fungujícím mechanismem řešení mezinárodních obchodních sporů. Ačkoliv základní princip, kterým je pokud možno smírné urovnání konfliktních situací, zůstal zachován, jeho ustanovení přinesla řadu modifikací ve srovnání s GATT. Cílem těchto modifikací je zajištění hladkého průběhu řešení sporů, jeho rychlosti a posílení kvality rozhodování. V DSU se podařilo vyjasnit problematické aspekty řešení sporů dle GATT týkající se nedostatku časového rámce při rozhodování, zároveň se

¹⁰ CIHELKOVÁ, E.; KŘÍŽKOVÁ, J.; KUNEŠOVÁ, H.; MARTINČÍK, D.: *Světová ekonomika, nové jevy a perspektivy*. Praha: C. H. Beck 2001

vypořádalo s nejpálčivějším problémem GATT, tedy s principem kladného konsensu při přijímání některých důležitých rozhodnutí. Analýza změn systému řešení sporů oproti GATT a zároveň podrobná charakteristika celého v současnosti fungujícího procesu je zachycena v následujících kapitolách.

1.3 Řešení sporů na základě DSU

DSU se ve svých jednotlivých ustanoveních vypořádává s procesem řešení sporů ve WTO jako celkem, jeho jednotlivými fázemi i jeho organizačním zajištěním. Zároveň upravuje i některé základní principy fungování mechanismu řešení sporů a svou věcnou působnost. Ve svém prvním článku vymezuje, na které spory se jeho ustanovení budou aplikovat. Činí tak vymezením tzv. uvedených dohod v dodatku 1 DSU:

- A) Dohoda o zřízení Světové obchodní organizace
- B) Mnohostranné obchodní dohody
 - Mnohostranná dohoda o obchodu se zbožím
 - Všeobecná dohoda o obchodu službami
 - Dohoda o obchodních aspektech práv k duševnímu vlastnictví
 - Ujednání o pravidlech a řízení při řešení sporů
- C) Vícestranné obchodní dohody¹¹

Členské státy tak mohou iniciovat řešení konfliktů, které se týkají práv a závazků vyplývajících z uvedených dohod. Podstatou každého sporu je porušení ustanovení některé z dohod či zhoršení nebo zrušení výhody garantované některou z uvedených dohod pocítované členským státem a snaha o obnovu práv, která mu některá z dohod přiznává.¹²

Klíčovou úlohu v řešení sporů svěřuje DSU orgánu složenému ze zástupců všech členských států WTO, kterým je Orgán pro řešení sporu (Dispute Settlement Body, dále jen DSB). Jedná se politický orgán, jehož členy lze považovat za zástupce zájmů států, kterými byli do WTO vysláni. DSB je nadán významnými rozhodovacími

¹¹ *Ujednání o pravidlech a řízení při řešení sporů* (Sbirka zákonů č. 191/1995, Příloha 2) – Dodatek 1
<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/1995/sb51-95.pdf>

¹² WTO: *Dispute Settlement Training Module – Legal Basis for a Dispute*
http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disp_settlement_cbt_e/introl_e.htm

pravomocemi, z nichž mezi nejvýznamnější patří bezpochyby rozhodování o ustavení skupiny odborníků a rozhodování o přijetí zprávy skupiny odborníků či Odvolacího orgánu. DSB je rovněž svěřen dohled nad prováděním přijatých rozhodnutí či doporučení i pravomoc schválit odvetná opatření přijatá jedním z členských států vůči státu, jehož chování je v rozporu s přijatými rozhodnutími či doporučeními.¹³ Svěřením těchto zásadních úkolů do rukou DSB umožňuje účast všech členských států na rozhodování těch nejdůležitějších otázek bez ohledu na jejich ekonomickou či politickou sílu.

V rozhodování DSB se uplatňuje princip kladného konsensu, který byl již součástí GATT. S ohledem na komplikace, které tento princip přinášel (více o problematice kladného konsensu v kapitole 1.1), byl tento princip přenesen do DSU v omezenější míře, než v jaké se uplatňoval v GATT. Rozhodování na základě souhlasu všech členů DSB bylo vyloučeno pro rozhodnutí o ustavení skupiny odborníků, přijímání zprávy skupiny odborníků a Odvolacího orgánu i pro schvalování odvetných opatření. Ve všech těchto rozhodnutích se uplatňuje princip tzv. záporného konsensu. Jestliže princip kladného konsensu umožňuje přijetí rozhodnutí jedině na základě shodného kladného rozhodnutí a jediný členský stát má moc kladné rozhodnutí zablokovat, princip záporného konsensu funguje opačně. Žádný členský stát nemá moc zablokovat rozhodnutí, pokud se mu nepodaří přimět všechny státy, aby při rozhodování podpořily jeho postoj. Při rozhodování o výše uvedených otázkách dochází k automatizaci celého procesu. Uplatnění negativního konsensu, tedy zablokování rozhodnutí na základě souhlasu všech, je spíše teoretickou možností.¹⁴ Aplikace principu záporného konsensu tak uvolnila průběh jednotlivých sporů, neboť fakticky odebrala členským státům právo veta při rozhodování o výše uvedených otázkách. Zároveň přispěla k budování vyšší úrovně důvěryhodnosti v celý systém, neboť členské státy se nemusí obávat toho, že jejich případ by mohl být „smeten ze stolu“ na základě nesouhlasu jediného státu (obvykle toho, který by byl případným rozhodnutím poškozen na svých zájmech).

¹³ WTO: *Dispute Settlement Training Module – WTO Bodies Involved in the Dispute Settlement Process*
http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disp_settlement_cbt_e/intro1_e.htm

¹⁴ dtto

1.3.1 Proces řešení sporů dle DSU

Proces řešení sporů na platformě WTO lze obecně rozdělit do čtyř základních fází, z nichž tři byly již součástí mechanismu řešení sporů na základě GATT. Již GATT počítal se základní fází konzultací sporných stran a v případě jejich neúspěchu s využitím služeb skupiny odborníků. DSU však v rámci posílení kvality rozhodování zavedlo druhou instanci pro přezkum sporu v podobě ustavení stálého Odvolacího orgánu. Fáze implementace je pak nezbytnou čtvrtou fází každého sporu, která spočívá v praktickém uplatnění výsledku sporu a uvedením faktické situace do souladu s právem.

V reakci na nedostatek časového rámce pro řešení sporů, který byl typický pro GATT, byl do DSU zapracován systém lhůt pro jednotlivé fáze celého procesu.¹⁵ Jejich zavedením byla posílena důvěra v celý mechanismus, který se stal mnohem strukturovanějším.¹⁶ Pro účastníky sporu je zavedení časového rámce, v němž má či musí být sporná situace vyjasněna, jednoznačně především zárukou toho, že jejich postavení zůstává nejisté pouze po nezbytně nutnou dobu, kterou lze navíc vzhledem k jasnému zakotvení lhůt předem předpokládat.

Jakkoliv je nutné dát procesu řešení strukturu a jasný řád v podobě stanovení lhůt, je třeba si uvědomit, že spory vznikající z mezinárodního obchodu jsou různorodého charakteru. Při jejich řešení musí být zohledněna komplikovanost konkrétní situace (například náročnost na expertní posouzení), citlivost jednotlivé otázky (například ve sporech týkajících se zemědělství) či nutnost rychlé reakce (například při sporech o zkazitelné zboží). Z tohoto důvodu jsou lhůty stanovené pro proces řešení sporů flexibilní. Samotná ustanovení DSU tuto flexibilitu předpokládají, když stanovují možnost stran dohodnout si lhůtu odlišně od ustanovení DSU (např. článek 4 odst. 3 ve věci odpovědi na žádost o konzultace stanoví: „Člen, jemuž je žádost adresována, na ni odpoví, pokud není dohodnuto jinak, ve lhůtě 10 dní....“), když dovolují prodloužení lhůt (např. článek 17 odst. 5 ve věci přezkoumání odvolání stanoví: „Jestliže Odvolací orgán usoudí, že nebude moci vydat svou zprávu ve lhůtě 60 dní, podá písemnou zprávu DSB o důvodech odkladu a uvede, v jaké lhůtě předpokládá, že bude moci svou zprávu

¹⁵ WTO: *Understanding the WTO: Settling Disputes (A unique contribution)*
http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/displ_e.htm

¹⁶ Schématické zachycení jednotlivých fází řešení sporu ve WTO včetně uvedení časového rámce je obsaženo v příloze 1.

předložit.“) či naopak jejich zkrácení (např. článek 12 odst. 8 ve věci předložení závěrečné zprávy stanoví odchylku od standardní lhůty 6 měsíců: „V naléhavých případech, včetně případů, kdy jde o zkazitelné zboží, se skupina odborníků vynasnaží předložit svoji zprávu sporným stranám ve lhůtě 3 měsíců.“).

Kromě časového rámce pro jednotlivé fáze a úkony v procesu řešení sporů zakotvuje DSU další prvek přispívající k důvěryhodnosti celého procesu, který lze nalézt v čl. 11 DSU v rámci ustanovení o funkci skupiny odborníků (skupina odborníků má za úkol posoudit všechny relevantní skutečnosti a napomoci tak DSB při rozhodování). Ačkoliv čl. 11 není direktivní z hlediska formulace povinností panelu, je jasným vyjádřením potřeby rozhodnout ve sporu a neodepírat stranám sporu možnost vyřešení jejich konfliktu, vyjádřením, které GATT zcela postrádal.¹⁷

Konzultace

Proces řešení sporu na platformě WTO je povinně zahajován konzultacemi. Členský stát WTO nemůže žádat o autoritativní vyřešení sporu, aniž by předem žádal o konzultace s druhou stranou. Zakotvením povinnosti konzultací je vyjádřen primární účel celého mechanismu řešení sporů ve WTO, kterým je odstranění konfliktů na základě vyjednávání.

Již v první fázi sporu je umožněno zapojení tzv. třetích stran do sporu. Třetími stranami jsou státy, které nejsou přímými stěžovateli ani adresáty stížnosti, ale přesto mají na vyřešení sporu zájem.¹⁸ Třetí strany mají rozsah práv a povinností omezen ve srovnání se stranami sporu (například z hlediska možnosti odvolání či přítomnosti při jednotlivých jednání před panelem), přesto svou aktivitou mohou ovlivňovat průběh sporu i jeho celkové vyústění.

Naprostu v souladu s celkovým postavením procesu řešení sporů na principu jasného časového vymezení jeho jednotlivých fází je pro konzultace vymezen časový úsek 60 dnů od obdržení žádosti. Obvyklým následkem nedosažení oboustranně přijatelného řešení v průběhu této lhůty je žádost o ustavení skupiny odborníků, která spor nestranně posoudí. Je však třeba zdůraznit, že žádost o ustavení skupiny odborníků je možným,

¹⁷ Economic Research Service/USDA: *Improvements in WTO Dispute Settlement*. December 1998 <http://www.ers.usda.gov/publications/wrs984/wrs984f.pdf>

¹⁸ WTO: *Dispute Settlement Training Module – The Process – Stages in a Typical WTO Dispute Settlement Case* http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_settlement_cbt_e/intro1_e.htm

nikoliv nutným následkem neúspěchu konzultací.¹⁹ DSU počítá s nutností urychlení sporu v naléhavých případech (čl. 4 odst. 8) i s případnou neaktivitou členských států při zapojení do konzultací (čl. 4 odst. 3) a pro tyto případy umožňuje zahájení řízení před skupinou odborníků v kratších lhůtách.

Smírná cesta řešení sporu je natolik žádoucí, že DSU umožňuje stranám využít konzultací i v pozdějších stádiích sporu.²⁰ Stejný účel plní i zakotvení dalších forem smírného řešení sporů v čl. 5 DSU, kterými jsou dobré služby, smírčí řízení a zprostředkování, jejichž využitelnost taktéž není omezena pouze na počáteční fáze sporu.

Panelová fáze

K projednání sporného případu před skupinou odborníků, neboli tzv. panelem, dochází na základě neúspěchu konzultací stran sporu a podané žádosti k DSB. Vstupem do panelové fáze dává strana podávající žádost o její zahájení najevo, že vyjednávání nevedla ke kýženým výsledkům, a vyjadřuje svůj zájem na autoritativním vyřešení situace. Panel samotný však není nadán pravomocí rozhodnout ve sporu, ta patří pouze DSB, je však nástrojem, který DSB musí využít, aby mohl rozhodnout. DSU definuje roli panelu v rozhodování takto:

„Přezkoumat ve světle příslušných ustanovení dohody/dohod otázku předloženou DSB a učinit nález tak, aby pomohl DSB vydat doporučení nebo rozhodnutí podle této/těchto dohody/dohod.“²¹

Role panelu je tedy formálně pouze pomocná, fakticky však rozhodující. Vliv na výsledek sporu ze strany DSB je spíše teoretický, a to zejména s ohledem na uplatnění principu záporného konsensu, o němž je pojednáno výše.

Základem pro ustavení panelu je žádost strany sporu označované jako stěžovatel. Stěžovatel má v rukou spor v tom smyslu, že vymezuje rozsah v němž bude skupinou odborníků věc projednávána. Jeho žádost tedy musí být dostatečným podkladem pro

¹⁹ *Ujednání o pravidlech a řízení při řešení sporů* (Sbírka zákonů č. 191/1995, Příloha 2) – čl. 4 odst. 7
<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/1995/sb51-95.pdf>

²⁰ WTO: *Understanding the WTO: Settling Disputes (A unique contribution)*
http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/disp1_e.htm

²¹ *Ujednání o pravidlech a řízení při řešení sporů* (Sbírka zákonů č. 191/1995, Příloha 2) – čl. 7 odst. 1
<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/1995/sb51-95.pdf>

určení tohoto rozsahu – musí obsahovat informace o uskutečněných konzultacích, opatřeních, která mají být přijata, a právní základ stížnosti.²²

Skupina odborníků není rozdílná od DSB politickým orgánem. Řízení před ní je v mnohém obdobné k řízení před soudními orgány. Podobu je třeba spatřovat zejména v nezávislosti jako nezbytné podmínce pro práci panelu. Členové panelu nejsou a nemohou být vázáni pokyny vlád států, z nichž pocházejí. Nezávislost zajišťuje také čl. 8 odst. 3 DSU, který obecně zamezuje účasti odborníků ze států zainteresovaných stran (stran sporu a třetích stran) na panelech, ustanovení však lze změnit dohodou stran.

Na rozdíl od Odvolacího orgánu, panel není stálým orgánem. Každý jednotlivý případ vyžaduje výběr jednotlivých panelistů, obvykle tří (mimořádně i pěti), který je svěřen samotným stranám sporu. Strany tak mohou ovlivnit složení orgánu, který má klíčový vliv na výsledek celého sporu. Pro usnadnění výběru existuje seznam potenciálních panelistů z členských států WTO²³, kteří naplňují požadavky odbornosti, zkušenosti a důvěryhodnosti, vedený Sekretariátem WTO. Stranám sporu však není uložena povinnost výběru z tohoto seznamu.

Stejně jako ve fázi konzultací i v panelové fázi se uplatňují časové rámce pro jednotlivé úkony, jejichž cílem je zabránit neodůvodněným průtahům, a to nejen při rozhodovací činnosti panelu samotného, ale i při podávání žádosti či výběru členů panelu. Důsledky nedodržení lhůt jsou rozličné – při nedodržení lhůty pro podání žádosti o projednání sporu skupinou odborníků je spor ukončen bez zahájení panelové fáze, nedodržení lhůty pro volbu členů panelu (do 20 dnů od ustavení panelu) dává možnost žádat o nahrazení souhlasné volby stran sporu rozhodnutím Generálního ředitele.²⁴

Průběh řízení v panelové fázi má mnoho společných rysů s klasickým soudním sporem. Odlišnosti lze spatřovat zejména v účasti stran na výběru členů rozhodovacího orgánu, v neveřejnosti procesu a také ve vázanosti lhůtami pro ukončení celého procesu. Strany sporu prezentují své postoje prostřednictvím písemných podání i ústních slyšení a mají možnost vyjadřovat se k podáním druhé strany. Pro tyto úkony jsou stranám poskytnuty přiměřené lhůty, aby mohly odpovídajícím způsobem v průběhu celého

²² WTO: *Dispute Settlement Training Module – The Process – Stages in a Typical WTO Dispute Settlement Case* http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disp_settlement_cbt_e/intro1_e.htm

²³ Česká republika má v současnosti na seznamu 4 panelisty, kterými jsou Z. Jung, P. Palečka, M. Pravda a I. Šroněk – viz WTO: *Indicative List of Governmental and Non-governmental Panelists* – WT/DSB/44/Rev. 24. 2. 2010

²⁴ *Ujednání o pravidlech a řízení při řešení sporů* (Sbírka zákonů č. 191/1995, Příloha 2) – čl. 8 odst. 7 <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/1995/sb51-95.pdf>

procesu hájit své oprávněné zájmy.²⁵ Panel je oprávněn provádět potřebné dokazování a v záležitostech vyžadujících specifickou odbornost má právo žádat o posouzení otázky experta.²⁶ Cílem je dostatečné zjištění faktického stavu a jeho právní posouzení z hlediska souladu s tzv. uvedenými dohodami dle čl. 1 DSU, přesněji se stěžovatelem vymezenými ustanoveními těchto dohod, neboť navzdory tomu, že panel plní formálně pouze pomocnou roli, je jeho nálezu určující pro rozhodnutí či doporučení přijatá DSB.

Finalizace nálezu panelu vtělená do zprávy panelu probíhá způsobem, který je pro běžné soudní řízení netypický. Panel vydává v DSU stanovených lhůtách celkem tři verze zprávy, které jsou postupně na základě připomínkování stran sporu upravovány do podoby závěrečné zprávy. Na správnost obsahu zprávy panelu je kladen mimořádný důraz, neboť princip negativního konsensu automatizuje přijímání zprávy panelu v DSB. Je tedy nanejvýš žádoucí, aby při omezené možnosti zprávu odmítnout, byla stranám dána dostatečná možnost vyjádřit se k posudku panelu, aby tak mohly být ve finální fázi zohledněny všechny relevantní skutečnosti.

První návrh zprávy předkládaný stranám obsahuje pouze tzv. popisnou část bez závěrů a doporučení. Její součástí je shrnutí faktické a argumentační části.²⁷ Stranám je poskytnuta lhůta pro případné připomínkování, přičemž cílem je zajištění úplnosti a správnosti podkladů pro závěry panelu. Ty jsou poprvé formulovány v tzv. prozatímní zprávě. Jejím obsahem je již nejen popisná část, ale i závěry s odůvodněním, doporučení a případně i návrhy ohledně implementace.²⁸ Přestože je i v této fázi opět poskytnut prostor pro vyjádření k obsahu zprávy, je pravděpodobnost zvrácení výsledku velmi nízká, protože závěry jsou uskutečňovány na základě faktů a argumentace již přezkoumané s prvním návrhem zprávy. Výsledným produktem panelové fáze je pak zpráva závěrečná, která již není pouhým důvěrným dokumentem sdíleným se stranami sporu (s prvním návrhem i prozatímní zprávou je třeba pracovat jako s důvěrnými dokumenty, navzdory tomu často dochází k situacím, kdy informace z prozatímní zprávy, jejímž obsahem je pravděpodobný výsledek sporu, jsou vypuštěny na

²⁵ Právo hájit své zájmy je zachováno i třetím stranám v souladu s čl. 10 DSU.

²⁶ V některých případech je žádost o posouzení otázky expertem nikoliv pouhou možností, ale povinností. O ustanoveních, kterých se týká povinnost expertního posouzení více viz WTO: *Dispute Settlement Training Module – WTO Bodies Involved in the Dispute Settlement Process* http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disp_settlement_cbt_e/intro1_e.htm

²⁷ *Ujednání o pravidlech a řízení při řešení sporů* (Sbírka zákonů č. 191/1995, Příloha 2) – čl. 15 odst. 1 <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/1995/sb51-95.pdf>

²⁸ WTO: *Dispute Settlement Training Module – The Process – Stages in a Typical WTO Dispute Settlement Case* http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disp_settlement_cbt_e/intro1_e.htm

veřejnost²⁹), ale dokumentem oficiálním, distribuovaným všem členům WTO a předkládaným DSB, který má pravomoc učinit nález panelu závazným.

Panel je povinen předložit závěrečnou zprávu sporným stranám ve standardní lhůtě 6 měsíců od rozhodnutí o složení panelu, která však může být modifikována s ohledem na akutnost případu či naopak jeho mimořádnou komplikovanost. Maximální lhůta pro vydání zprávy činí 9 měsíců.³⁰ Předpokladem závaznosti nálezu panelu je přijetí závěrečné zprávy DSB, a to nejpozději do 60 dnů od její distribuce členskými státy. Při uplatnění negativního konsensu postačuje reálně pouhé včasné zařazení na program jednání DSB k jejímu automatickému přijetí. Takto nabývá závěrečná zpráva panelu závaznosti a může být implementována, pokud strany sporu nevyužijí možnost odvolání.

Odvolání

Jednou ze zásadních změn v mechanismu řešení sporů z mezinárodního obchodu, které přineslo Uruguayské kolo, bylo zavedení dvojinstančního přístupu zřízením stálého Odvolacího orgánu. Zřízení Odvolacího orgánu nepochybně souvisí se změnou v rozhodování ve prospěch užití záporného konsensu.³¹ Zatímco v rámci procedury dle GATT bylo možné blokovat rozhodnutí o přijetí zprávy panelu, řešení sporů dle DSU toto neumožňuje. Jakkoliv může být možnost užití práva veta jedním z členů WTO překážkou pro hladký průběh sporu, mohou se vyskytnout situace, kdy takováto blokáce je ku prospěchu věci. I skupina odborníků může totiž vynést nesprávné rozhodnutí. Pokud se tak stane, s využitím principu negativního konsensu je šance na zvrát v rozhodnutí pouze teoretická. Možným řešením této situace je posílit pravděpodobnost správnosti rozhodnutí. Právě touto cestou se ubírá DSU, když zakotvuje Odvolací orgán jako garanta správnosti rozhodování.

Přezkum nálezu panelu je DSU svěřen stálému sedmičlennému orgánu, který na základě rotačního principu rozhoduje v tříčlenných kolegiích o odvolání kterékoliv ze sporných stran. Dostatečným podnětem pro zahájení odvolání je notifikace vůči DSB, která však musí být učiněna před přijetím závěrečné zprávy panelu (přijetí závěrečné

²⁹ WTO: *Dispute Settlement Training Module – The Process – Stages in a Typical WTO Dispute Settlement Case* http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_settlement_cbt_e/intro1_e.htm

³⁰ *Ujednání o pravidlech a řízení při řešení sporů* (Sbírka zákonů č. 191/1995, Příloha 2) – čl. 12 odst. 9 <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/1995/sb51-95.pdf>

³¹ WTO: *Dispute Settlement Training Module – WTO Bodies Involved in the Dispute Settlement Process* http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_settlement_cbt_e/intro1_e.htm

zprávy panelu probíhá mezi dvacátým a šedesátým dnem od její distribuce – v rámci tohoto období může být podán návrh na zařazení rozhodování o zprávě na program DSB). Odvolací lhůta tedy není stanovena jako fixní a může být ovlivněna aktivitou jednotlivých zainteresovaných stran.³²

Funkce Odvolacího orgánu má své hranice, které lze spatřovat zejména v možnosti přezkumu pouze právních otázek (Odvolací orgán se neuchyluje k hodnocení faktické stránky věci, novému dokazování či opakování dokazování provedeného před panelem)³³ a zároveň v nemožnosti rozhodnout o zrušení nálezu panelu a vrácení věci k novému projednání (Odvolacímu orgánu je umožněno nález panelu potvrdit, změnit či zamítnout). Zejména nedostatek možnosti zrušit nález a vrátit věc k dalšímu projednání s vázaností názorem Odvolacího orgánu může pro některou stranu sporu znamenat komplikace v podobě nutnosti absolvovat celý proces od úplného počátku.³⁴

Výsledkem práce Odvolacího orgánu je zpráva Odvolacího orgánu, která posuzuje aspekty závěrečné zprávy panelu zpochybněné stranami sporu. Možnost přezkumu je ohraničena maximální lhůtou 90 dnů pro projednání záležitosti a vypracování zprávy, která následně podléhá schvalovacímu procesu v DSB společně s napadenou zprávou panelu.

Implementace

Implementace rozhodnutí DSB je finální fází celého procesu. Uskutečněním implementační fáze je naplněn cíl celého mechanismu, neboť prvotním záměrem stran sporu je chování členů WTO v souladu s jimi podepsanými dohodami. Jakkoliv může být za úspěch ve sporu považováno kladné rozhodnutí DSB, skutečným úspěchem je až uvedení tohoto rozhodnutí v život.

Základem implementace je doporučení či rozhodnutí přijaté DSB. V souladu s ním musí členský stát WTO, kterému je určeno, jednat, a to pod dohledem DSB. Forma implementace musí být taková, aby jejím prostřednictvím bylo možné dosáhnout situace, kdy žádný z členských států WTO nebude pociťovat zhoršení na svých právech zaručených mezinárodními dohodami. Náročnost implementace v jednotlivých

³² WTO: *Dispute Settlement Training Module – The Process – Stages in a Typical WTO Dispute Settlement Case* http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_settlement_cbt_e/intro1_e.htm

³³ Nedostatek možnosti faktického přezkoumání však může být částečně kompenzován přezkumem prvního návrhu zprávy případně i prozatímní zprávy v panelové fázi.

³⁴ WTO: *Dispute Settlement Training Module – The Process – Stages in a Typical WTO Dispute Settlement Case* http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_settlement_cbt_e/intro1_e.htm

případech je různá a je určujícím hlediskem pro stanovení lhůty, v níž má k implementaci dojít. Pro stanovení této tzv. rozumné lhůty³⁵ je třeba nestranného posouzení reálných možností povinného, aby nedocházelo ke zbytečným průtahům, či naopak k vystavení povinného nesplnitelným požadavkům.

Úspěšná implementace odstraňuje účel sporu a tím jej ukončuje. Nedostatek aktivity povinné strany ve stanovené lhůtě spouští mechanismy určené k ochraně oprávněného, který má možnost požadovat vyrovnání ze strany povinného nebo povolení odvetných opatření ze strany DSB.

Vyrovnání je předmětem vyjednávání mezi stranou z rozhodnutí oprávněnou a stranou povinnou. Jeho podstatou je zvýhodnění oprávněné strany, které je způsobilé nahradit jí újmu zapříčiněnou nedostatkem implementace. Nelze si ovšem představovat, že podstatou je finanční kompenzace, ačkoliv ve svém důsledku vyrovnání často přináší finanční prospěch. Základním předpokladem přijatelného vyrovnání je jeho soulad s uvedenými dohodami dle čl. 1 DSU. Tento požadavek, jakkoli pochopitelný, je ve velké míře omezující. Pokud by k vyrovnání mělo dojít například ve formě snížení celní zátěže vůči dovozu z oprávněného státu, bylo by při dodržení uvedených dohod, jejichž součástí je uplatnění doložky nejvyšších výhod³⁶, nutné poskytnout stejnou výhodu všem členským státům. Dopad na povinný stát by z důvodu přenosu výhod ve prospěch na sporu nezúčastněných stran mohl být katastrofální.³⁷

Druhou variantou, která nastupuje při neúspěchu vyjednávání o vyrovnání, jsou tzv. suspenze koncesí, neboli ve své podstatě odvetná opatření. Pro jejich přijetí není dostatečný projev vůle oprávněné strany, vyžaduje se schválení ze strany DSB (jedná se o další z rozhodnutí, v nichž se uplatňuje princip negativního konsensu). Jedná se totiž o opatření, která záměrně porušují uvedené dohody, aby tak bylo dosaženo vyrovnání z hlediska práv vyplývajících z dohod a v neposlední řadě, aby povinná strana byla dostatečně motivována k implementaci rozhodnutí vydaného DSB.³⁸ Dosažení tohoto stádia ve sporu je silně nežádoucí, neboť samotnou podstatou dohod je snaha o rozvoj

³⁵ Více o tzv. rozumné lhůtě a jejím určení viz *Ujednání o pravidlech a řízení při řešení sporů* (Sbírka zákonů č. 191/1995, Příloha 2) – čl. 21 odst. 3 <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/1995/sb51-95.pdf>

³⁶ Podstatou doložky nejvyšších výhod je povinnost nediskriminačního přístupu při poskytování výhod. Pokud je tato doložka součástí některé z mezinárodních dohod, zaručuje, že jakákoliv výhoda poskytnutá jedné straně dohody bude automaticky poskytnuta i ostatním stranám dohody.

³⁷ WTO: *Dispute Settlement Training Module – The Process – Stages in a Typical WTO Dispute Settlement Case* http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disp_settlement_cbt_e/intro1_e.htm

³⁸ WTO: *Dispute Settlement Training Module – The Process – Stages in a Typical WTO Dispute Settlement Case* http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disp_settlement_cbt_e/intro1_e.htm

mezinárodního obchodu. Ačkoliv se uplatněním odvetných opatření svým způsobem vyrovnává postavení stran, neboť je spravedlivé upřít práva straně, která je upírá jinému, prospěch pro mezinárodní obchod z těchto opatření neplyne, čímž je popřen samotný účel dohod.

DSU však přesto s touto variantou počítá a za účelem minimalizace negativního dopadu na mezinárodní obchod stanovuje pravidla pro uplatnění odvety. Odvetná opatření musí být přiměřená a primárně uvalena na sektor, kterého se dotýká konflikt řešený WTO. Přelévání negativních dopadů na jiné ekonomické sektory, či dokonce na oblasti upravené jinými mezinárodními dohodami, je nežádoucí a využití odvetných opatření tímto způsobem je krajním řešením, které musí být odůvodněno nemožností či neefektivitou jiného řešení.³⁹

1.3.2 Účinnost řešení sporů ve WTO

Systém řešení sporů z mezinárodního obchodu charakterizovaný v této kapitole existuje již přes 60 let, během nichž bylo podáno několik set žádostí o zahájení sporu, vydány desítky rozhodnutí a především vyřešeny stovky konfliktních situací potenciálně ohrožujících mezinárodní obchod. Všechny tyto skutečnosti dokazují, že navzdory všem problematickým aspektům – těm, které byly odstraněny v rámci Uruguayského kola, i těm, které přetrvávají – je mechanismus řešení sporů ve WTO životaschopným a především účinným nástrojem pro odstraňování bariér mezi státy, kterými spory bezpochyby jsou. Zároveň lze konstatovat, že účinnost celého systému vykazuje v průběhu let vzrůstající tendenci. Ta může být vyzorována z míry, v níž členské státy tento systém využívají. Za pouhých 15 let účinnosti DSU bylo podáno 390 žádostí o konzultace⁴⁰, což je mnohem více než počet žádostí podaných za téměř 50 let účinnosti systému řešení na základě GATT.

V průběhu let fungování mechanismu řešení sporů na základě GATT a později WTO se ukázalo, že vzájemné vyjednávání, na němž je celý mechanismus postaven, je velmi efektivní cestou řešení sporů, kterou se daří odfiltrovat smírně řešitelné spory a zabránit zbytečnému zatěžování jednotlivých rozhodovacích orgánů. O úspěšnosti konzultací a

³⁹ WTO: *Understanding the WTO: Settling Disputes (A unique contribution)*
http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/disp1_e.htm

⁴⁰ Údaj platný k lednu 2009 - WTO: *Update of WTO Dispute Settlement Cases - WT/DS/OV/34*. WTO Secretariat – 26.1. 2009 <http://www.worldtradelaw.net/misc/ov.pdf>

jiných smírných metod svědčí fakt, že do panelové fáze se nedostává ani polovina sporů, u nichž bylo žádáno o konzultace.⁴¹

⁴¹ Pro více informací viz WTO: *Update of WTO Dispute Settlement Cases - WT/DS/OV/34*. WTO Secretariat – 26.1. 2009 <http://www.worldtradelaw.net/misc/ov.pdf>

2 Pozadí sporu o biotechnologické produkty

Spor vedený ve WTO o biotechnologické produkty nebyl jedním z těch, které se podařilo vyřešit na základě konzultací. Podání žádosti o konzultace bylo pravděpodobně spíše formální záležitostí, neboť konflikt ohledně biotechnologických produktů byl již dlouhou dobu předmětem vyjednávání mezi USA a EU.⁴² Projednání na platformě WTO pak mělo jednoznačný cíl, dosáhnout autoritativního rozhodnutí. Příčinou byl dlouhodobě odlišný přístup k biotechnologickým produktům, který se odrážel ve způsobu jejich regulace na obou stranách Atlantiku, a který svým významem do velké míry ovlivňoval vzájemný obchod obou velmocí.

Biotechnologické produkty se staly tématem číslo jedna ve vztahu mezi USA a EU v druhé polovině 90. let 20. století. Jedná se o téma velmi citlivé, a to z několika důvodů. Především se dotýká obchodu se zemědělskými produkty, který je vždy problematickou záležitostí.⁴³ Zároveň jde o téma citlivé z hlediska spotřebitelů, kteří svým přístupem k novým technologiím v zemědělství do velké míry určují přístupy svých států k nim. Odlišnosti v přístupu k těmto produktům však nezasahovaly do vztahů mezi EU a USA do té doby, než byly v sázce jejich ekonomické zájmy.

2.1 Biotechnologické produkty jako předmět sporu

Předmětem sporu mezi EU a USA se staly biotechnologické produkty, přesněji řečeno jedna z kategorií biotechnologických produktů – geneticky modifikované organismy (dále také jako GMO).⁴⁴ Geneticky modifikovaný organismus lze definovat jako: „organismus, s výjimkou lidských bytostí, jehož genetický materiál byl změněn způsobem, jehož se přirozenou cestou nedosáhne pářením ani přirozenou

⁴² Ohledně biotechnologických produktů byly ve WTO vedeny tři spory, ve všech z nich vystupovala EU jako odpůrce. Stěžovatelem byly Spojené státy Americké (spor DS 291), Kanada (spor DS 292) a Argentina (spor 293). V rámci této práce je pozornost soustředěna na spor mezi EU a USA, neboť je obecně považován za nejvýznamnější spor ohledně biotechnologických produktů a lze na něm nejlépe demonstrovat odlišnosti v přístupu k biotechnologickým produktům. Přístup Kanady a Argentiny ve velké míře kopíruje přístup USA.

⁴³ Těžko bychom našli odvětví, na jehož ochraně mají státy takový zájem jako na zemědělství. Zájem na ochraně zemědělství spočívá v jeho klíčovém postavení pro soběstačnost státu, neboť je zdrojem potravy jako základního předpokladu pro přežití. I z tohoto důvodu se v obchodu se zemědělskými produkty často uplatňují protekcionistické nástroje. Ze stejného důvodu se představitelé států často dostávají pod tlak místních výrobců, kteří mají silné postavení při hájení svých zájmů.

⁴⁴ Pro účely této diplomové práce jsou oba pojmy považovány za zaměnitelné.

rekombinací.⁴⁵ Podstatou GMO je tedy určitý nepřirozený zásah do DNA organismu, který je způsobilý změnit jeho vlastnosti. Právě schopnost vyvolat změnu vlastností organismu je důvodem, proč k těmto zásahům dochází. V možnosti pozitivní modifikace vlastností organismů leží potenciál pro ekonomický úspěch, který je dostatečným motivem pro využívání této metody.

Nejčastěji podléhají genetickým úpravám zemědělské plodiny, mezi něž patří především sója, kukuřice, řepka olejka a bavlna. Následující tabulka demonstruje podíl geneticky modifikovaných plodin na jejich celkové produkci.

Tab. 1 Podíl GMO na celosvětové produkci vybraných zemědělských plodin v roce 2009

Plodina	Osetá plocha v mil. Ha	Osetá plocha GMO v mil. ha	Podíl GMO
Sója	90	69	77%
Kukuřice	158	42	26%
Bavlna	33	16	49%
Řepka	31	6,4	21%

Zdroj: ISAAA Brief No 41-2009 – Genetically modified plants: Global cultivation on 134 million hectares.

Jaké jsou tedy hlavní motivy pro využití genetické modifikace? Prvním z motivů je celkové zvyšování odolnosti organismů, a to v různých podobách – v podobě odolnosti vůči hmyzu, plevelům, chorobám, suchu i chladu. Dalším z motivů je zvyšování výživné hodnoty některých plodin. Genetická modifikace má význam i z hlediska výroby alternativních forem vakcinace či v boji proti znečištění půdy. Každý z těchto pozitivních efektů může mít dalekosáhlý efekt, a to nejen ekonomického charakteru. Odolnost plodin vůči hmyzu může snížit množství užívaných pesticidů a tím i zátěž životního prostředí. Odolnost proti suchu umožňuje zemědělskou produkci i státům s nevhodným podnebím. Vyšší výživná úroveň některých plodin může pozitivně působit ke zmírnění následků nedostatku potravin v oblastech stížených problémem hladu.⁴⁶

Jakkoliv může být genetická modifikace přínosná, a to nejen z ekonomického, ale i z environmentálního pohledu, jde o metodu příliš novou na to, aby bylo možné s jistotou tvrdit, že nemůže mít negativní vliv na životní prostředí a především na zdraví člověka, do jehož organismu se GMO dostanou. Nejčastěji zmiňovaná rizika

⁴⁵ Směrnice 2001/18/ES Evropského Parlamentu a Rady o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí a o zrušení Směrnice 90/220/EHS Rady, 12. 3. 2001 – čl. 2 odst. 2 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:15:06:32001L0018:CS:PDF>

⁴⁶ Podrobněji o jednotlivých způsobech využití geneticky modifikovaných organismů a jejich prospěšnosti viz WHITMAN, D. B.: Genetically Modified Foods: Harmful or Helpful? CSA Discovery Guides, 2000 <http://www.csa.com/discoveryguides/gmfood/review.pdf>

v souvislosti s geneticky modifikovanými organismy jsou možnost genového přenosu na organismy, na něž genetická modifikace původně nebyla zacílena. Ta může v důsledku způsobit nežádoucí následky v podobě tvorby např. mimořádně rezistentních plevelů, které budou zpětně ohrožovat zemědělskou produkci. Dalším možným environmentálním dopadem GMO je nezamýšlené narušení biodiverzity ohrožením některých živočišných a rostlinných druhů.⁴⁷ Přestože možný dopad na životní prostředí nelze považovat za zanedbatelný, hlavní obavou je v případě GMO bezpochyby vliv na lidské zdraví. Společnost obvykle bouřlivě reaguje na ohrožení životního prostředí, reakce se ale stává podstatně bouřlivější, jsou-li v sázce zdraví a životy lidí samotných. Tento fakt lze demonstrovat na příkladu relativně nedávného výskytu tzv. nemoci šílených krav v Evropě. Samotným zjištěním rozšíření nemoci u dobytka byla evropská společnost pochopitelně zasažena, skutečná panika však nastala až se zjištěním možného přenosu na člověka. Nejčastěji zmiňovaným rizikem pro lidské zdraví spojeným s GMO je tvorba nových alergenů či rezistence lidského organismu vůči některým antibiotikům. Za největší hrozbu je považován samotný fakt, že GMO se nedostávají do lidského těla po dostatečnou dobu na to, aby byla případná rizika zjištělná. Právě nejistota panující ohledně jejich dopadu způsobená nedostatkem zkušeností je považována za hlavní problém.⁴⁸

Vnímání přínosů a rizik geneticky modifikovaných organismů je určující pro postoje stran sporu. USA vnímá především pozitivní aspekty GMO. Tento přístup je patrný při pohledu na způsob regulace, ale lze jej spatřovat i v bezproblémovém přijímání těchto produktů americkou společností jako celkem (bezproblémové přijímání v tomto případě je nutno chápat spíše ve smyslu indiference mezi nemodifikovanými produkty a GMO při spotřebě). Naopak přístup EU je charakterizován kladením důrazu na možná rizika, která dokážou převážit prospěch z GMO. Ten se stejně jako v případě USA zrcadlí jak ve způsobu regulace, tak ve způsobu akceptace GMO ve společnosti. Je nepochybné, že v EU i USA dochází ke vzájemnému ovlivnění mezi regulátory a obecnou veřejností. Zaujme-li regulátor pozitivní přístup k určité záležitosti, je schopen v tomto smyslu

⁴⁷ Jako typický příklad nežádoucího dopadu GMO na živé organismy se v literatuře uvádí zkoumaný úhyn housenek motýlů monarcha v následku požití pylů z geneticky modifikované kukuřice – více například viz POLLACK, M. A.; SHAFFER, G. C.: *Biotechnology: The Next Transatlantic War?* The Washington Quarterly, Autumn 2000 <http://www.twq.com/autumn00/pollackshaffer.pdf>

⁴⁸ Více o rizicích spojených s GMO viz WHITMAN, D. B.: *Genetically Modified Foods: Harmful or Helpful?* CSA Discovery Guides, 2000 <http://www.csa.com/discoveryguides/gmfood/review.pdf> a ZUREK, L.: *The European Communities Biotech Dispute: How the WTO Fails to Consider Cultural Factors in the Genetically Modified Food Debate.* Texas International Law Journal, 2007 <http://www.tilj.org/journal/42/zurek/>

ovlivnit vnímání společnosti.⁴⁹ Přistupuje-li k určité záležitosti se skepsí, může skepsi vyvolat i ve společnosti. Zároveň naladění společnosti může zpětně ovlivňovat regulační činnost. Následující kapitoly by měly objasnit nejdůležitější aspekty přístupu USA a EU ke geneticky modifikovaným organismům, věnují se příčinám konfliktního charakteru regulace obou států a ve svém důsledku tedy i příčinám sporu projednávaného ve WTO.

2.2 USA a biotechnologické produkty

Spojené státy americké můžeme jednoznačně považovat za celosvětově největšího propagátora užití biotechnologií v zemědělství. Již do počátku 90. let 20. století se GMO staly nedílnou součástí zemědělské produkce v USA a postupem času zde nabývají na hospodářském významu. Tento fakt je patrný z podílu USA na celosvětové produkci geneticky modifikovaných plodin a zároveň z podílu plodin tradičních a geneticky upravovaných pěstovaných v rámci USA. Význam GMO pro USA demonstruje následující tabulka.

Tab. 2: Podíl GMO na produkci vybraných zemědělských plodin v USA v roce 2009

Plodina		Osetá plocha v mil. Ha	Osetá plocha GMO v mil. ha	Podíl GMO
Sója	Celosvětově	90	69	77%
	USA	31	28,6	91%
Kukuřice	Celosvětově	158	42	26%
	USA	35,2	29,9	85%
Bavlna	Celosvětově	33	16	49%
	USA	3,6	3,2	88%

Zdroj: Genetically modified plants: Global Cultivation Area - Soybean, Maize, Cotton

Postavení USA jako světově nejvýznamnějšího producenta GMO je příčinou, ale zároveň i důsledkem velmi liberálního přístupu ke genetické modifikaci. USA velmi rychle rozpoznaly hospodářský potenciál biotechnologií, vytvořily proto prostředí příznivé pro jejich rozvoj. Benevolentní regulační systém založený na důvěře ve vědu a přínos jejich nových poznatků se pak stal nezbytným předpokladem pro tento rozvoj. USA zaujaly pozitivní přístup ke GMO zdůrazňující jejich výhody a možný prospěch pro společnost a na tomto základě se zformoval způsob jejich regulace.

⁴⁹ Toto platí v případě, že panuje důvěra společnosti v činnost regulátora.

2.2.1 Regulace GMO v USA

Regulace v oblasti GMO je funkcí jednotlivých států světa. Ty obecně přebírají zodpovědnost za bezpečnost potravin a zaručují se za ni vůči obyvatelstvu.⁵⁰ Jelikož genetická modifikace bezprostředně souvisí s produkcí potravin, stala se regulace GMO neopomenutelnou součástí celého systému regulace v oblasti bezpečnosti potravin. Počátky regulace geneticky modifikovaných organismů v USA lze vystopovat již v 70. letech 20. století. Tehdejší přístup k biotechnologiím lze označit za opatrný z hlediska možných následků užití genetického inženýrství na lidské zdraví a životní prostředí. Teprve postupem času, v souvislosti s rozpoznáním možného přínosu širšího využití biotechnologií, se začal postoj ke GMO postupně měnit.⁵¹

Základem současné regulace, v níž se již plně projevila znalost potenciálu biotechnologií, se však stalo až přijetí rámcového dokumentu pro regulaci biotechnologií nazvaného Coordinated Framework for the Regulation of Biotechnology.⁵² Jeho tvůrci v něm mimo jiné vymezili pravomoc jednotlivých úřadů při regulaci GMO. Úřady se zmiňovanou pravomocí se staly - Ministerstvo zemědělství (US Department of Agriculture, USDA), Úřad pro potraviny a léky (Food and Drug Administration, FDA) a Agentura na ochranu životního prostředí (Environmental Protection Agency, EPA).⁵³ Pro americkou regulaci je tedy typická určitá úroveň roztržičnosti způsobená svěřením jednotlivých pravomocí do rukou různých úřadů. Ačkoliv by se jako vhodnější řešení mohlo jevit vytvoření jediného úřadu zastřešujícího všechny aktivity související s regulací GMO, tvůrci úpravy měli v úmyslu využít zkušeností a znalostí již ustavených úřadů v oblastech, na něž byly specializovány.⁵⁴

⁵⁰ POLLACK, M. A.; SHAFFER, G. C.: *Biotechnology: The Next Transatlantic War?* The Washington Quarterly, Autumn 2000 <http://www.twq.com/autumn00/pollackshaffer.pdf>

⁵¹ VOGEL, D.: *Ships Passing in the Night: GMOs and the Politics of Risk Regulation in Europe and the United States*. Haas School of Business, University of California-Berkeley, INSEAD, 2001 www.hec.unil.ch/ocadot/MONDDocs/vogel.doc

⁵² Dokument pochází z roku 1986 a je výsledkem práce výboru pověřeného k regulaci biotechnologií přímo Bílým domem zřízeným při Úřadu pro vědní a technickou politiku (Office of Science and Technology Policy, OSTP), viz McHUGHEN, A.; SMYTH, S.: *US Regulatory System for Genetically Modified Crop Cultivars*, Plant Biotechnology Journal, 2007 <http://64.26.159.139/docroot/articles/07-340-002.pdf>

⁵³ VOGEL, D.: *Ships Passing in the Night: GMOs and the Politics of Risk Regulation in Europe and the United States*. Haas School of Business, University of California-Berkeley, INSEAD, 2001 www.hec.unil.ch/ocadot/MONDDocs/vogel.doc

⁵⁴ McHUGHEN, A.; SMYTH, S.: *US Regulatory System for Genetically Modified Crop Cultivars*, Plant Biotechnology Journal, 2007 <http://64.26.159.139/docroot/articles/07-340-002.pdf>

USDA byla svěřena pravomoc při regulaci uvolňování geneticky modifikovaných rostlin do životního prostředí.⁵⁵ Své funkce zajišťuje prostřednictvím svých vnitřních divizí, z nichž za nejvýznamnější z pohledu GMO lze považovat Animal and Plant Health Inspection Service (APHIS) zodpovědný mimo jiné za provádění testování modifikovaných rostlin a vydávání povolenek k jejich pěstování.⁵⁶ EPA odpovídá za regulaci užívání pesticidů ve Spojených státech amerických.⁵⁷ Pod EPA spadají všechny záležitosti týkající se pesticidů a jejich vlivu na lidské zdraví či životní prostředí včetně oblasti GMO, u nichž je cílem modifikace odolnosti proti pesticidům.⁵⁸ Úkolem FDA je zajistit regulaci v oblasti bezpečnosti potravin, a to i těch, jejichž obsahem jsou geneticky modifikované organismy. Jeho funkce spočívá jak v posuzování potravin, které mají být uvolněny do oběhu, tak ve stanovení požadavků na jejich označování.⁵⁹ Ačkoliv byly v dokumentu vymezeny regulační pravomoci jednotlivých úřadů, zůstávala v americkém systému vždy velká část odpovědnosti za bezpečnost produktu na výrobcí samotném.⁶⁰

Kromě vymezení pravomocí jednotlivých amerických úřadů při regulaci GMO, obsahoval dokument OSTP i ustanovení, které se stalo určujícím pro přístup USA k GMO. V tomto dokumentu byla totiž vyjádřena myšlenka, která ve svém důsledku dovolila vnímat produkty geneticky modifikované jako rovnocenné k těm tradičně vyráběným. OSTP vyjádřil své přesvědčení, že regulace GMO nevyžaduje zvláštní právní úpravu. Stávající legislativa byla označena jako dostačující a využitelná bez ohledu na způsob výroby konkrétního produktu.⁶¹ Soustředění na produkt samotný a jeho rizika spíše než na proces jeho výroby a vnímání modifikovaných produktů jako rovnocenných jsou dva typické znaky amerického přístupu k GMO.

⁵⁵ McHUGHEN, A.; SMYTH, S.: *US Regulatory System for Genetically Modified Crop Cultivars*, Plant Biotechnology Journal, 2007 <http://64.26.159.139/docroot/articles/07-340-002.pdf>

⁵⁶ WHITMAN, D. B.: *Genetically Modified Foods: Harmful or Helpful?* CSA Discovery Guides, 2000 <http://www.csa.com/discoveryguides/gmfood/review.pdf>

⁵⁷ JOSLING, T.: *Who's Afraid of the GMOs? EU-US Trade Disputes over Food Safety and Biotechnology*. University of Southern California, Institute for International Studies Stanford University, March 1999 <http://www.netamericas.net/researchpapers/documents/joslin/joslin2.pdf>

⁵⁸ WHITMAN, D. B.: *Genetically Modified Foods: Harmful or Helpful?* CSA Discovery Guides, 2000 <http://www.csa.com/discoveryguides/gmfood/review.pdf>

⁵⁹ SHELDON, I.; JOSLING, T.: *Biotechnology Regulations and the WTO*. The Ohio State University, Department of Agricultural, Environmental and Development Economics, Jan 2002 <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/14594/1/wp0202.pdf>

⁶⁰ POLLACK, M. A.; SHAFFER, G. C.: *Biotechnology: The Next Transatlantic War?* The Washington Quarterly, Autumn 2000 <http://www.twq.com/autumn00/pollackshaffer.pdf>

⁶¹ McHUGHEN, A.; SMYTH, S.: *US Regulatory System for Genetically Modified Crop Cultivars*, Plant Biotechnology Journal, 2007 <http://64.26.159.139/docroot/articles/07-340-002.pdf>

2.2.1.1 Základní aspekty přístupu USA k regulaci GMO

Přístup Spojených států k regulaci biotechnologií je charakteristický několika základními rysy, které jej odlišují od přístupu Evropské unie. Jsou jimi princip rovnocennosti a regulace produktu, nepovinné označování a uplatnění minimalizace rizik. Všechny tyto charakteristické rysy mají svůj odraz ve způsobu regulace a postojích americké společnosti jako takové. Základ pro jejich uplatnění leží ve víře ve vědu, která v USA panuje a která dovoluje rychlé využití nových poznatků za účelem dosažení hospodářského, ale i jiného úspěchu.

Princip rovnocennosti a regulace produktu

Lze považovat geneticky upravenou kukuřici a kukuřici vytvořenou bez zásahu genetického inženýrství za rovnocenné produkty? Spojené státy říkají, že ano. Pro USA není podstatný proces, ale výsledek. Pokud výsledný produkt nevykazuje odlišnosti, není důvod jej za odlišný považovat. Takto přistupuje USA k GMO, a tento přístup je v ostrém kontrastu s přístupem EU ke stejné otázce.

Již před podáním oficiální žádosti o konzultace, která formálně zahájila proces řešení sporu mezi EU a USA ve WTO bylo zmiňováno, že vyřešení otázky, zda lze tradiční a geneticky upravované produkty považovat za obdobné, bude klíčové pro jeho výsledek. Pokud bychom produkty za obdobné skutečně považovali, je nasnadě, že jakékoliv zvýšené požadavky spojené s jejich mezinárodním obchodem (například schvalovací procedury při dovozu) by znamenaly přístup diskriminatorního charakteru.⁶²

Je jasné, že není možné brát v úvahu jakoukoliv odlišnost výrobního procesu jako dostačující pro označení produktu za nerovnocenný. Je ale zásah genetického inženýrství dostatečným důvodem pro vnímání produktu jako odlišného? Pohled USA vyjadřuje důvěru v dosavadní výsledky vědeckých výzkumů, které neprokázaly, že by konzumace GMO měla nežádoucí následky. Jakkoliv invazivní se může manipulace s genovou podstatou organismu zdát, pro USA jsou určující pouze vlastnosti produktu a rizika z těchto vlastností vyplývající, nikoliv novost procesu samotného a jeho případný rizikový charakter, pokud se ve výsledném produktu zjevně neprojevuje.

⁶² SHELDON, I.; JOSLING, T.: *Biotechnology Regulations and the WTO*. The Ohio State University, Department of Agricultural, Environmental and Development Economics, Jan 2002
<http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/14594/1/wp0202.pdf>

Nepovinné označování

Princip rovnocennosti, který se v USA uplatňuje, je určující pro přístup k označování výrobků. Jestliže považujeme dva produkty za rovnocenné, neexistuje žádný logický důvod pro kladení dodatečných požadavků na jeden z nich. Jediným důvodem ospravedlňujícím uvalení označovací povinnosti u GMO je skutečná odlišnost výsledného produktu zapříčiněná způsobem jeho výroby. FDA jako americký regulátor v oblasti označování produktů požaduje označování, pokud je výsledný produkt odlišný od tradičního produktu, pokud došlo ke změně ve výživných hodnotách či pokud by produkt obsahoval alergen.⁶³

Určení povinnosti označovat výrobek s sebou nese dodatečné náklady na realizaci označení samotného, ale z pohledu USA má taková povinnost pravděpodobně horší důsledek v podobě stigmatizace daného produktu. Jestliže obyvatelstvo nepožaduje informace o charakteru výrobního procesu na obalu produktu a jestliže je zvyklostí, že informace jsou povinně poskytovány pouze o případných ohrožujících vlastnostech výrobku, může být jeho označení jako geneticky modifikovaného vnímáno jako varování. To je ale dojem, který USA rozhodně nechce budit. Pokud se naopak s daným produktem střetává zákazník, který je na označení zvyklý a požaduje informace (což je typický případ EU), pak může být označení nevyhnutelné.

Minimalizace rizik a GRAS

Pro přístup k GMO má velký význam způsob vnímání rizika. Každá nová technologie, která s sebou nese vidinu úspěchu, s sebou přináší určité riziko nežádoucích následků a pro biotechnologie to platí rovněž. Cílem USA je bezpochyby minimalizace rizik, která jsou spojená s GMO, ale nikoliv riziko nulové. Riziko je vnímáno jako přirozená součást vědeckého rozvoje a pokroku jako takového. GMO jsou obecně považovány za bezpečné (generally regarded as safe = GRAS), stejně jako tradičním způsobem vyráběné produkty, a proto by k nim takto mělo být přistupováno i

⁶³ SHELDON, I.; JOSLING, T.: *Biotechnology Regulations and the WTO*. The Ohio State University, Department of Agricultural, Environmental and Development Economics, Jan 2002
<http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/14594/1/wp0202.pdf>

při jejich regulaci.⁶⁴ Faktem je, že ani u tradičním způsobem vyráběných potravin není možné vyhnout se stoprocentně rizikům, která jejich konzumace může přinášet, a pokud by byl stejně úzkostlivý přístup jako v případě GMO aplikován i u ostatních produktů, možná bychom na trhu neměli žádné potraviny.⁶⁵ Americký přístup k GMO bychom mohli považovat za obdobu uplatnění principu presumpce nevinoty. Dokud nebyl dostatečně dokázán jejich škodlivý dopad na životní prostředí, nelze na ně pohlížet odlišným způsobem než na ostatní produkty.

USA často podrobuje opatrný evropský přístup k GMO ostré kritice, neboť jej považuje za vědecky nepodložený a potenciálně ohrožující mezinárodní obchod. Není to však dávno, kdy se ve Spojených státech projevovala averze k riziku obdobným způsobem jako v EU dnes. Averze k riziku při regulaci některých oblastí měla svůj původ ve společenských tlacích.⁶⁶ Téměř s jistotou můžeme říci, že přístup k novým technologiím a jejich regulaci je do značné míry ovlivněn celkovým naladěním společnosti.

2.2.2 Vztah americké veřejnosti k GMO

Postoj obyvatel USA k biotechnologiím a geneticky modifikovaným organismům lze obecně považovat za kladný. Tento kladný přístup je však třeba vnímat spíše tak, že mnoho Američanů k GMO nezaujímá žádný vyhraněný postoj, neboť často ani netuší, že tyto produkty nakupuje a konzumuje.⁶⁷ Charakteristická je celková důvěra Američanů ve vědu a její přínos pro celou společnost.

V přístupu k GMO se zároveň projevuje důvěra ve schopnosti vlády plnit odpovědně své funkce, a to včetně funkce zajištění bezpečnosti potravin. FDA jako úřad nejvyššího významu pro regulaci GMO je dlouhodobě považován za důvěryhodnou instituci, která

⁶⁴ SHELDON, I.; JOSLING, T.: *Biotechnology Regulations and the WTO*. The Ohio State University, Department of Agricultural, Environmental and Development Economics, Jan 2002
<http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/14594/1/wp0202.pdf>

⁶⁵ dtto

⁶⁶ Více o přístupu USA k riziku v průběhu 2. pol. 20. století viz. VOGEL, D.: *Ships Passing in the Night: GMOs and the Politics of Risk Regulation in Europe and the United States*. Haas School of Business, University of California-Berkeley, INSEAD, 2001 www.hec.unil.ch/ocadot/MONDDocs/vogel.doc

⁶⁷ V rámci průzkumu prováděného v roce 2006 Mellman Group uvedla posudek jedna čtvrtina z 1000 dotázaných dospělých Američanů, že někdy konzumovala geneticky pozměněnou potravinu, přestože je s ohledem na množství GMO produkovaných v USA jisté, že téměř každý Američan s takovými potravinami do styku přišel. Více viz. WEISS, R.: *U.S. Uneasy About Biotech Food*. Washington Post, December 7, 2006 <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/12/06/AR2006120601349.html>

opírá svá zjištění o vědecké poznatky, přijímá případné kroky na jejich základě a která je oproštěna od politických tlaků, které jsou velkým problémem regulátorů v EU.⁶⁸ Obyvatelé USA tak zcela pochopitelně nabývají dojmu, že ochrana jejich zdraví je v rukou orgánu odborného a nezávislého. K pozitivnímu naladění společnosti přispívá také fakt, že na rozdíl od EU se USA v posledních letech vyhýbaly skandály, které by tuto důvěru podkopávaly.

Faktem je, že ačkoliv je americká společnost obecně vnímána jako technologicky vyspělá a ochotná přijímat změny,⁶⁹ bylo by přinejmenším krátkozraké tento poznatek generalizovat a přičítat jej Američanům jako určitý typický znak, který je jim po generace dán. Ještě v polovině 80. let 20. století byly USA velmi opatrné z hlediska nových technologií, striktní v environmentální politice a ve velké míře podléhaly vlivu nevládních organizací. Do jisté míry připomínaly dnešní EU a její averzi k riziku.⁷⁰ Dá se tedy říci, že opatrný přístup i se všemi svými typickými projevy v regulaci a společenské náladě se přesunul na opačnou stranu Atlantiku.

2.3 EU a biotechnologické produkty

Evropská unie přistupuje ke geneticky modifikovaným organismům a jejich hospodářskému prospěchu opatrněji než USA. Celkově nemá užití biotechnologií v EU takovou tradici jako na druhé straně Atlantiku, ačkoliv i zde je vnímán jeho ekonomický potenciál. Vzhledem ke skutečnosti, že EU je seskupením států, které po léta fungovaly individuálně, které si vytvořily vlastní tradice i přístupy k jednotlivým otázkám, je i pohled na GMO v Evropě stále relativně roztržštěný. Například ve Španělsku či

⁶⁸ POLLACK, M. A.; SHAFFER, G. C.: *Biotechnology: The Next Transatlantic War?* The Washington Quarterly, Autumn 2000 <http://www.twq.com/autumn00/pollackshaffer.pdf>

⁶⁹ JOSLING, T.: *Who's Affraid of the GMOs? EU-US Trade Disputes over Food Safety and Biotechnology*. University of Southern California, Institute for International Studies Stanford University, March 1999 <http://www.netamericas.net/researchpapers/documents/joslin/joslin2.pdf>

⁷⁰ VOGEL, D.: *Ships Passing in the Night: GMOs and the Politics of Risk Regulation in Europe and the United States*. Haas School of Business, University of California-Berkeley, INSEAD, 2001 www.hec.unil.ch/ocadot/MONDDocs/vogel.doc

Portugalsku je genetické upravování plodin přijímáno bez velkých problémů⁷¹, opačný přístup zaujímá v Evropě například Řecko či Slovinsko.⁷²

Opatrnost přístupu k GMO a větší inklinace k tradičním metodám v zemědělství je patrná z toho, že z hlediska podílu na celosvětové produkci modifikovaných plodin ani z hlediska jimi oseté plochy se EU nemůže USA v žádném případě rovnat.⁷³ Jednoznačné je, že rozvoj užití biotechnologií je v EU bržděn jak velmi konzervativním způsobem jejich regulace, tak postoji evropských spotřebitelů.

2.3.1 Regulace GMO v EU

Základy regulace GMO v EU byly položeny již v 80. letech 20. století, kdy podobně jako v USA došlo k ustavení zvláštního výboru pro její přípravu – tímto výborem byl Vnitřní výbor pro regulaci biotechnologie (Biotechnology Regulations Interservice Committee, BRIC).⁷⁴ Na rozdíl od USA, kde OSTP zaujal postoj, že genetická úprava plodin nevyžaduje přijetí zvláštní právní úpravy, BRIC se k situaci postavil opačně, když připravil zvláštní směrnici o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí (90/220/EHS), která se na několik let stala základním předpisem v oblasti regulace GMO, a v níž byl vyjádřen evropský přístup k GMO se všemi jeho aspekty.⁷⁵ Je třeba podotknout, že v rámci BRIC existovaly různé názory na regulaci biotechnologií. Docházelo zde ke střetům zejména dvou generálních ředitelství (jmenovitě Generálního ředitelství pro životní prostředí, ochranu spotřebitelů a jadernou bezpečnost a Generálního ředitelství pro vědu, výzkum a rozvoj), jejichž výsledkem

⁷¹ Ve Španělsku bylo v roce 2007 proti pěstování GMO 31% obyvatelstva a v Portugalsku pouhých 28% obyvatelstva. V rámci hodnocení postojů obyvatel EU se jedná o čísla relativně nízká, která mohou být z velké části způsobena nedostatkem informací a zájmu obyvatel těchto zemí o danou problematiku. Viz. Eurobarometer: *Attitudes of European citizens towards the environment*. European Commission, March 2008 (Fieldwork – Nov-Dec 2007) http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_295_en.pdf

⁷² V Řecku se v roce 2007 proti užívání GMO postavilo celkem 77% obyvatel a ve Slovinsku dokonce 82% obyvatel. Viz. Eurobarometer: *Attitudes of European citizens towards the environment*. European Commission, March 2008 (Fieldwork – Nov-Dec 2007) http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_295_en.pdf

⁷³ Plocha osetá GMO v EU se pohybuje kolem 100 tisíc ha oproti cca 64 milionům v USA. – *Genetically modified plants: Global cultivation on 134 million hectares*. March 29, 2010 http://www.gmo-compass.org/eng/agri_biotechnology/gmo_planting/257.global_gm_planting_2009.html

⁷⁴ VOGEL, D.: *Ships Passing in the Night: GMOs and the Politics of Risk Regulation in Europe and the United States*. Haas School of Business, University of California-Berkeley, INSEAD, 2001 www.hec.unil.ch/ocadot/MONDDocs/vogel.doc

⁷⁵ Vedle směrnice 90/220/EHS se dalším právním předpisem regulujícím GMO stala směrnice 90/219/EEC o uzavřeném nakládání s geneticky modifikovanými organismy.

byla výše zmiňovaná směrnice, jejíž přijetí bylo vítězstvím prvního z jmenovaných ředitelství.⁷⁶

Právní úprava EU je při uvolňování GMO do životního prostředí podstatně méně benevolentní než ta americká. Předpokladem je podstoupení schvalovacího procesu, teprve na základě povolení od zmocněných autorit je možné uvolnění GMO produktu do oběhu. Směrnice 90/220/EHS v sobě obsahovala ustanovení, která do celého procesu zapojují jak orgány národních států, tak orgány EU. Pro schválení GMO se tak vytvořil poměrně zdlouhavý proces, který umožňoval uplatňování námitek jednotlivých členských států (čl. 13 odst. 3 směrnice) a zároveň v souladu s principem předběžné opatrnosti dovozoval na úrovni jednotlivých národních států zamezit užití a prodeji produktů geneticky pozměněných, pokud byl důvod se domnívat, že by mohlo být ohroženo lidské zdraví či životní prostředí (čl. 16 odst. 1 směrnice). Směrnice rovněž stanovila povinnost označování produktů obsahujících GMO (čl. 14 směrnice). Na rozdíl od amerického systému, v němž do vysoké míry leží odpovědnost na výrobcí produktu samotného, je v systému EU kladen důraz na roli státních orgánů a orgánů EU, které garantují bezpečnost zemědělských produktů. Takovýto systém se bohužel velmi těžko vypořádává s případnými chybami, neboť ty mohou velmi snadno podkopat autoritu státu jako ochránce zdraví a životního prostředí.

Ještě před samotným zahájením sporu byla regulace GMO změněna a doplněna tak, aby lépe odpovídala požadavkům 21. století a aby reagovala na společenské otřesy v souvislosti s potravinovými skandály v Evropě.⁷⁷ V reakci na rostoucí americkou výrobu a export do EU bylo v 2. polovině 90. let přijato Nařízení o nových potravinách a nových složkách potravin (258/97) upravující označování potravin obsahujících GMO.⁷⁸ Přijetí samostatného nařízení upravujícího označování potravin je vyjádřením významu tohoto konceptu pro EU, který se v následujících letech dále rozvíjel. Označování se stalo klíčovým prvkem evropské regulace GMO.

Změny doznala zároveň úprava uvolňování GMO do životního prostředí, když byla směrnice 90/220/EHS nahrazena směrnicí 2001/18/ES Evropského Parlamentu a Rady o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí a o

⁷⁶ VOGEL, D.: *Ships Passing in the Night: GMOs and the Politics of Risk Regulation in Europe and the United States*. Haas School of Business, University of California-Berkeley, INSEAD, 2001

www.hec.unil.ch/ocadot/MONDDocs/vogel.doc

⁷⁷ Více o potravinových skandálech viz. kapitola 2.3.2 Vztah evropské veřejnosti k GMO

⁷⁸ VOGEL, D.: *Ships Passing in the Night: GMOs and the Politics of Risk Regulation in Europe and the United States*. Haas School of Business, University of California-Berkeley, INSEAD, 2001

www.hec.unil.ch/ocadot/MONDDocs/vogel.doc

zrušení Směrnice 90/220/EHS Rady. Cílem nové směrnice bylo posílení schvalovacího procesu při uvolňování GMO do životního prostředí a sjednocení principů pro hodnocení rizika.⁷⁹ Přinesla do evropské regulace nové prvky v podobě rozšířené povinnosti informovat veřejnost (veřejnost tak získala přístup k informacím o jednotlivých žádostech o povolení uvolnění GMO do životního prostředí, ale také přístup k expertním posudkům a zprávám evropských autorit), jejímž cílem bylo zajistit transparentnost procesu, a monitoringu (ani po uvolnění na trh nezůstává GMO bez dozoru), jehož cílem je získat informace o dlouhodobém vlivu GMO na zdraví lidí a životní prostředí.⁸⁰

Poslední zásadní změnou, jíž se podařilo před vypuknutím sporu dosáhnout, bylo zřízení Úřadu pro bezpečnost potravin (European Food Safety Authority, dále jen EFSA) nařízením 2002/178. Zřízení EFSA bylo reakcí na potravinové skandály, které Evropou otřásaly v průběhu 90. let 20. stol. a které do značné míry nabouraly důvěru ve schopnost evropských autorit plnit své funkce v oblasti bezpečnosti potravin. EU dlouho závistivě hleděla na americký FDA, který se těšil důvěře obyvatelstva díky uplatňování nezávislého vědeckého přístupu.⁸¹ FDA se tak stal určitým vzorem pro v roce 2002 vzniklý EFSA, který měl evropskému systému dodat potřebný prvek vědy a nezávislosti a vrátit EU ztracenou reputaci. EFSA byla svěřena role jak ve schvalovacích procesech při uvolňování GMO do oběhu, ale i při formování nových směrů v přístupu ke GMO a ve vývoji legislativy.⁸²

Ačkoliv došlo od počátku 90. let k řadě změn v regulaci GMO v EU⁸³, základní principy, na nichž byl celý systém postaven a který kolidoval se systémem americkým, se nezměnily. Tyto principy byly ukotveny jako samotný základ evropské regulace a projevovaly se bez ohledu na přijímání novel či zcela nových právních předpisů.

⁷⁹ GARCÍA, P. R.: *Directive 2001/18/EC on the Deliberate Release into the Environment of GMOs: an Overview nad the Main Provisions for Placing on the Market*, Journal for European Environmental & Planning Law, 2006

http://www.ambientediritto.it/dottrina/Dottrina_2006/Directive_2001.18.EC_Garc%C3%ADa.pdf

⁸⁰ dtto

⁸¹ BYRNE, D.: *A European Approach to Food Safety and GMOs*. National Press Club, Washington D.C., Oct 2001 http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/library/speeches/speech124_en.pdf

⁸² <http://www.efsa.europa.eu/en/aboutefsa.htm>

⁸³ Změny pokračovaly i po přijetí směrnice 2001/18/ES. EU přijala Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1829/2003/ES ze dne 22. září 2003 o geneticky modifikovaných potravinách a krmivech a Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1830/2003/ES ze dne 22. září 2003 o sledovatelnosti a označování geneticky modifikovaných organismů a sledovatelnosti potravin a krmiv vyrobených z geneticky modifikovaných organismů a o změně směrnice 2001/18/ES. Obě tato nařízení však byla přijata až po zahájení sporu mezi EU a USA o GMO a budou zmíněna v následujících kapitolách.

2.3.1.1 Základní aspekty přístupu k regulaci GMO v EU

Je zcela evidentní, že EU zaujala k regulaci GMO postoj zcela odlišný od USA. Ten se projevil již v prvních směrniciích a zůstal zachován i v rámci jejich novelizací a při přijímání nových právních předpisů. Především jde o uplatnění segregace produktů a regulace procesu, které jsou vyjádřením skutečnosti, že EU nepřistupuje k modifikovaným potravinám stejně jako k těm tradičně vyrobeným. Tento přístup se pak projevuje i v požadavku na označování potravin. Celkově lze v EU pozorovat vysokou averzi k riziku, které by mohlo využití biotechnologií přinášet a které ještě dle názoru EU nebylo dostatečně vyvráceno. Z tohoto důvodu hraje významnou roli princip předběžné opatrnosti.

Segregace produktů a regulace procesu

Lze považovat geneticky upravenou kukuřici a kukuřici vytvořenou bez zásahu genetického inženýrství za rovnocenné produkty? Evropská unie říká, že ne. Pro EU je bezpochyby podstatný výsledek výrobního procesu, ale nejen ten. EU zajímá i proces samotný. Jestliže se užití některé technologie zjevně neprojevuje na výrobku samotném, neznamená to, že její užití nemůže mít vliv. GMO jsou dle názoru EU natolik neprobádanou záležitostí, že není možné s určitostí tvrdit, že nebudou mít negativní dopady. Výrobní proces, který může přinést takovéto dopady, pak pozměňuje podstatu výsledného výrobku, který se na první pohled může zdát stejný jako produkt tradičně vyrobený.

Na rozdíl od USA, které obecně považují tradiční a modifikované produkty za rovnocenné, pro EU je odlišnost v procesu výroby natolik rozhodující, že odůvodňuje, aby pro odlišným způsobem vyráběné produkty existovala odlišná právní úprava a odlišné standardy. Regulace EU v oblasti GMO je tedy spíše než na produkt samotný orientovaná na proces.

Povinné označování

Skutečnost, že EU považuje proces výroby za rozhodující z hlediska charakteru výsledného produktu znamená, že produkty tradiční i modifikované jsou segregovány. Vzhledem k faktu, že se ale ve skutečnosti jedná o produkty na první pohled stejné, je

jejich oddělení uskutečnitelné pouze jedním způsobem – uvedením informace o výrobním procesu, který výrobek podstoupil.

Označování je způsobem jak odstranit nerovnováhu v postavení výrobců, kteří disponují informacemi, a spotřebitelů, kteří chtějí mít možnost si vybrat.⁸⁴ EU svůj přístup k regulaci GMO a k označování jako nosného prvku této regulace obhajuje tím, že označování umožňuje uplatnit spotřebiteli svá práva, především pak právo na informace.⁸⁵ Informovanost je předpokladem pro rozhodování a z tohoto důvodu by neměla být spotřebiteli odepřena. Pro společnost, která považuje tradiční a geneticky modifikované produkty za rovnocenné, má označování GMO stěží nějaký význam. Pokud je ale produkt nabízen lidem, jejichž postoj k GMO je vyhraněný, pak může být označování respektive neoznačování výrobku klíčové pro případný ekonomický úspěch.

Požadavkem na označování výrobků se EU svým způsobem zbavuje částečné odpovědnosti za případné škodlivé následky GMO, neboť ji v určité míře přenáší na spotřebitele samotného, který s poskytnutými informacemi činí své vlastní rozhodnutí, jaké produkty bude konzumovat. Označování dovoluje, aby spotřebitel při rozhodování o koupi uplatnil různá kritéria včetně těch, které mají kulturní či sociální charakter.

Averze k riziku a princip předběžné opatrnosti

EU si je bezpochyby vědoma potenciálu biotechnologií v zemědělství stejně jako USA, dívá se však odlišně na jejich možné negativní dopady. Regulace GMO v EU svůj skeptický pohled vyjadřuje uplatněním principu předběžné opatrnosti, jehož podstatou je snaha vyhnout se riziku škodlivých následků (v případě GMO tedy škodě na zdraví lidí a životním prostředí). Cartagenský protokol o biologické bezpečnosti vyjadřuje princip předběžné opatrnosti ve vztahu k LMO (living modified organisms = živé modifikované organismy) takto:

„Určitá vědecká nejistota způsobená nedostatkem příslušných vědeckých informací a znalostí týkajících se rozsahu možných nepříznivých účinků živého modifikovaného organismu na zachování a udržitelné využívání biologické rozmanitosti ve smluvní straně dovozce, včetně rizik pro lidské zdraví, nesmí uvedené straně zabránit, aby

⁸⁴ JACKSON, L. A.; ANDERSON, K.: *Why Are US and EU Policies toward GMOs so Different?* University of Adelaide, Centre for International Economic Studies, Feb 2003
http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/library/speeches/speech124_en.pdf

⁸⁵ HOEHN, Ch.: *The Transatlantic Trade Dispute Concerning Genetically Modified Organisms – WTO-Consistency of the EC Labelling Scheme*. Revue québécoise de droit international, 2002
http://sqdiorg.com/volumes/pdf/15.2 - 05_hoehn.pdf

v souvislosti s dovozem příslušného živého modifikovaného organismu na základě výše uvedeného odstavce 3 přijala příslušné rozhodnutí s cílem zamezit uvedeným nepříznivým účinkům nebo je minimalizovat.⁸⁶

Je nepochybné, že i cílem USA je vyhnout se nepříznivým následkům GMO, princip předběžné opatrnosti ale posouvá práh, při němž je pocíťováno ohrožení. Jeho uplatnění znamená zohlednění všech potenciálních rizik, a to i těch málo pravděpodobných, v případě, že by mohly ohrozit hodnoty pro společnost klíčové. Do důsledku aplikovaný má tento princip vysoký potenciál k brzdění vývoje. Je tedy důležité, aby jeho aplikace byla vždy spojena s vědeckým hodnocením případných rizik.⁸⁷

Na rozdíl od USA, které důvěřují v bezpečnost GMO, protože jejich negativní vliv nebyl prokázán, EU zaujala postoj nedůvěřivý, jehož základy musí být vyvráceny, aby GMO plně akceptovala. Nedůvěřivý přístup je pochopitelný s ohledem na problémy, které Evropa v průběhu 90. let v oblasti bezpečnosti potravin prodělala a které musely zanechat stopy na evropské společnosti.

2.3.2 Vztah evropské veřejnosti k GMO

Evropská společnost a její vztah k biotechnologiím byly silně poznamenány skandály 90. let 20. století spojenými s bezpečností potravin v Evropě. Mezi nejvýznamnější z nich patřilo dioxinová kontaminace krmiv v Belgii⁸⁸ a především tzv. Nemoc šílených krav (Bovine Spongiform Encephalopathy, BSE), jejíž rozšíření způsobilo celoevropskou nevoli ke konzumaci hovězího masa. Nebylo to však samotné rozšíření nemoci dobytka, co podrylo důvěru evropské společnosti v bezpečnost potravin a státní autority, které ji zajišťovaly. Evropa nejhůře pocíťovala fakt, že byla svými vládami nepravdivě ujišťována o tom, že z hlediska přenosu na člověka nehrozí žádné nebezpečí.⁸⁹ Když následně britská vláda oznámila, že byla prokázána souvislost mezi

⁸⁶ *Cartagenský protokol o biologické bezpečnosti k Úmluvě o biologické rozmanitosti*. Předpis č. 89/2005 Sbírky mezinárodních smluv – čl. 10 odst. 6

<http://www.sagit.cz/pages/sbirkatxt.asp?zdroj=ss05089&cd=76&typ=r>

⁸⁷ VOGEL, D.: *Ships Passing in the Night: GMOs and the Politics of Risk Regulation in Europe and the United States*. Haas School of Business, University of California-Berkeley, INSEAD, 2001

www.hec.unil.ch/ocadot/MONDDocs/vogel.doc

⁸⁸ V roce 1999 došlo v Belgii ke kontaminaci krmiv pro kuřata dioxiny (látkami s toxickými účinky). Důsledkem krize byla kromě obrovských ekonomických ztrát způsobených nucenou likvidací velkého množství vajec a masa i rezignace dvou ministrů vlády a prohra vládní strany v následných volbách.

⁸⁹ ZUREK, L.: *The European Communities Biotech Dispute: How the WTO Fails to Consider Cultural Factors in the Genetically Modified Food Debate*. Texas International Law Journal, 2007

<http://www.tilj.org/journal/42/zurek/>

BSE a Creutzfeld-Jakobovou chorobou, jejíž případy se v Evropě objevily, byla Evropa silně otřesena, neboť poznatky o nepřenositelnosti BSE byly založeny na vědeckých expertízách.⁹⁰ Celý skandál měl z toho důvodu neblahý dopad nejen na důvěru Evropanů ve vládní představitele i představitele EU, ale zároveň na důvěru ve vědu jako celek. Jakmile se tedy středem zájmu staly GMO, jejichž negativní dopad sice nebyl vědecky prokázán, ale jejichž bezpečnost nemohla být za současného stavu vědy na 100% potvrzena, zaujala EU i zbytek Evropy předem opatrný až nepřátelský postoj. Ten nemohl být ignorován ani evropskými regulátory a projevil se při jejich snahách o utužení postupů při schvalování potravin.

Tento opatrný postoj k GMO však nevychází pouze ze špatné zkušenosti Evropy v důsledku potravinových skandálů, ale zároveň z evropské kultury jako takové. Evropa přistupuje k jídlu a zároveň k zemědělství jako jeho zdroji velmi odlišně od USA. Zatímco v USA se zemědělské plochy považují za součásti průmyslových oblastí, pro Evropany jsou součástí přírody.⁹¹ Zároveň je pro Evropany, především některé evropské národy jako například Francouze, jídlo něčím více než pouhým nástrojem pro přežití. Jídlo a přístup k němu jsou hluboce zakořeněny v kultuře některých národů a jsou pro tuto kulturu charakteristické.⁹² Evropa se sice již dávno otevřela některým přístupům, které pro ni nejsou typické. Stěží bychom mohli považovat otevírání nových McDonalds po celé Evropě za výraz projevu evropské kultury. Přesto zatím nedospěla do fáze, kdy by akceptovala biotechnologie jako součást běžné produkce potravin stejně jako v USA.⁹³

⁹⁰ VOGEL, D.: *Ships Passing in the Night: GMOs and the Politics of Risk Regulation in Europe and the United States*. Haas School of Business, University of California-Berkeley, INSEAD, 2001
www.hec.unil.ch/ocadot/MONDDocs/vogel.doc

⁹¹ dtto

⁹² ZUREK, L.: *The European Communities Biotech Dispute: How the WTO Fails to Consider Cultural Factors in the Genetically Modified Food Debate*. Texas International Law Journal, 2007
<http://www.tilj.org/journal/42/zurek/>

⁹³ Například tzv. Eurobarometr prokázal, že zatímco v roce 1999 vnímalo pouze cca 10% dotázaných Evropanů genové technologie jako mající pozitivní přínos, v roce 2002 takto odpovědělo již 21% a v roce 2005 27% dotázaných. Viz. *Opposition decreasing or acceptance increasing? April 16, 2009*
http://www.gmo-compass.org/eng/news/stories/415.an_overview_european_consumer_polls_attitudes_gmos.html

2.4 Střet přístupu USA a EU

Geneticky modifikované organismy a jejich regulace by se jen těžko mohly stát předmětem sporu projednávaným ve WTO, kdyby jejich význam nepřerůstal hranice jednotlivých států. GMO jsou zemědělským produktem spotřebovávaným v místě výroby, ale zároveň vývozním artiklem. Pro USA, na jejichž celkové zemědělské produkci mají geneticky upravované plodiny lví podíl, jde o vývozní artikl mimořádného významu. Právě v souvislosti se zapojením GMO do mezinárodního obchodu však nastává problém střetu mezi regulacemi jednotlivých států. Je to právě při dovozu/vývozu, kdy nesoulad v právní úpravě mezi jednotlivými státy může působit jako zdroj sporu, neboť se stává bariérou obchodu. WTO jako instituce zajišťující celosvětovou liberalizaci mezinárodního obchodu a její mechanismus pro řešení sporů je pak logicky platformou, na níž dochází k urovnání takto vzniklého konfliktu. Dohody, na nichž je WTO postavena a k jejichž dodržování se členské státy zavázaly, se stávají určujícím prvkem pro řešení konfliktní situace.

3 Spor o biotechnologické produkty

Odlišnost v přístupu EU a USA k GMO a z ní vyplývající rozdílnost ve způsobu jejich regulace se nestala předmětem sporu těchto velmocí, dokud USA nezačaly pociťovat tyto rozdíly ekonomicky. Vzhledem ke skutečnosti, že EU je velmi významným obchodním partnerem USA⁹⁴, a s ohledem na fakt, že geneticky modifikované plodiny jsou mimořádně významné pro americké zemědělství⁹⁵, změna ve vývozních možnostech geneticky upravených zemědělských plodin vůči EU může mít velmi výrazný vliv na hospodářství USA. Právě to se ukázalo na konci 90. let 20. století.

V Evropě se na konci 90. let v souvislosti s potravinovými skandály vytvořila silná společenská poptávka po zotřetí schvalovacích postupů pro geneticky modifikované organismy uváděné na trh. Tato společenská poptávka pak vyústila v politický tlak, který mohl být uvolněn pouze přijetím nových právních předpisů, které by nastalou situaci dostatečně reflektovaly. V Evropě panovala velmi skeptická nálada, která byla vyjádřením nedůvěry v to, že stávající právní úprava a státní autority poskytují dostatečné záruky pro životní prostředí a především zdraví lidí. V důsledku vyčkávání na novou právní úpravu i v důsledku snahy státních autorit získat ztracenou důvěru zpět opatrným přístupem k GMO se schvalovací proces, který byl obsahem tehdejší právní úpravy, zablokoval.

Tato skutečnost se však nemohla neprojevit na hodnotách amerického vývozu zemědělských plodin do EU, který po roce 1998 začal výrazně klesat. Nejvýrazněji se tento pokles projevil u kukuřice.⁹⁶ Pokles v objemu amerického vývozu kukuřice a sóji do EU od roku 1998 do roku 2004 demonstruje následující tabulka.

⁹⁴ EU se tradičně řadí mezi 10 nejvýznamnějších obchodních partnerů USA z hlediska zemědělského exportu. V roce 2009 přesáhla hodnota zemědělského vývozu do EU 7 mld. USD, v roce 2008 měl vývoz hodnotu více než 10 mld. USD. Od roku 1998 začal postupný pokles hodnoty vývozu z takřka 9 mld. USD o více než 2 mld. USD – viz Foreign Agricultural Trade of the United States (FATUS): *Top 15 U.S. agricultural export destinations, by calendar year, U.S. value*. United States Department of Agriculture – Economic Research Service, Feb 2010 <http://www.ers.usda.gov/Data/FATUS/>

⁹⁵ Viz. Tab.2: Podíl GMO na produkci vybraných zemědělských plodin v USA v roce 2009 – kapitola 2.2.

⁹⁶ Ohrožen byl pochopitelně i vývoz jiných plodin (např. bavlna, brambory, rajčata) a potravin (např. chléb, čokoláda, zmrzlina) – viz. POLLACK, M. A.; SHAFFER, G. C.: *Biotechnology: The Next Transatlantic War?* The Washington Quarterly, Autumn 2000 <http://www.twq.com/autumn00/pollackshaffer.pdf>

Tab. 3 Zemědělský vývoz z USA do EU

	1998 (metrické tuny)	2000 (metrické tuny)	2002 (metrické tuny)	2004 (metrické tuny)	Změna od 1998 do 2004 (%)
Zemědělský vývoz z USA do EU	19 565 335,5	17 972 788,6	16 330 373,2	12 540 160,4	- 36
Kukuřice	331 337	317 300	153 939	80 384	- 75
Sója	6 447 288	6 167 160	5 981 741	3 676 785	- 43

Zdroj: Pew Initiative on Food and Biotechnology: U.S. vs. EU: An Examination of the Trade Issues Surrounding Genetically Modified Food. 16.12. 2005

USA okamžitě pochopily hrozbu pro své hospodářské zájmy. Navzdory závažnosti problematiky však zde byla po dlouhou dobu snaha řešit situaci bez zásahu WTO, a to zejména z důvodu citlivosti tématu. Úsilí o smířlivé vyřešení situace mělo zabránit ještě bouřlivější reakci evropských spotřebitelů a také přelévání této nálady na obyvatelstvo USA.⁹⁷ Bez ohledu na to, zda EU svým přístupem porušovala závazky z mezinárodních smluv a zda jím byli výrobci z USA poškozeni, rozhodla se řada firem propagovat své výrobky prohlášením, že nebudou obsahovat GMO – učinili tak i potravinoví giganti jako Nestlé či Unilever, když pochopili význam tématu pro své podnikání.⁹⁸

Navzdory dlouhodobým snahám se rozpor mezi EU a USA nepodařilo vyřešit bez zapojení mechanismu WTO. Konfliktní situace vyvrcholila v roce 2003, když 13.května požádaly USA o konzultace na základě čl. 4 DSU a oficiálně tak zahájily spor na platformě WTO s označením DS 291.⁹⁹ USA avšak nebyly jediným státem, který považoval postupy EU vůči dovozu geneticky modifikovaných organismů za negativně ovlivňující mezinárodní obchod a porušující mezinárodní dohody. Zároveň s americkou žádostí o konzultace učinili v květnu 2003 stejný krok představitelé Kanady a Argentiny.¹⁰⁰ Vzhledem k neúspěchu konzultací mezi EU a všemi stěžovateli přistoupil DSB k ustanovení panelu¹⁰¹, a to panelu společného. DSU umožňuje ve svém článku 9 ustanovit jediný panel pro projednání stížností podaných jednotlivě více státy. DSU v čl. 9 odst. 1 stanoví: „Jestliže o ustavení skupiny odborníků v téže věci žádá více než

⁹⁷ POLLACK, M. A.; SHAFFER, G. C.: *Biotechnology: The Next Transatlantic War?* The Washington Quarterly, Autumn 2000 <http://www.twq.com/autumn00/pollackshaffer.pdf>

⁹⁸ dtto

⁹⁹ WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 1.1

¹⁰⁰ WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 1.4, resp. 1.7

¹⁰¹ Členy panelu se pro projednání sporu DS 291, 292, 293 stali Christian Häberli jako předseda, Mohan Kumar a profesor Akio Schimizu – viz WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 1.12

jeden Člen, může být k přezkoumání těchto žalob ustavena pouze jediná skupina odborníků, berouce v úvahu práva všech dotčených Členů.¹⁰² Společné projednání tak umožňuje panelu komplexně a zároveň hospodárně rozhodnout.

Panel pak řešil spor takřka tři roky, když k vydání závěrečné zprávy došlo 10. května 2006.¹⁰³ Spor o biotechnologické produkty je tedy jasným příkladem toho, že mechanismus řešení sporů ve WTO, ač vázán lhůtami, je z hlediska délky trvání sporu stále relativně flexibilní. Ačkoliv DSU stanoví nejzazší lhůty pro ukončení sporu v čl. 20, čl. 12 odst. 9 a čl. 17 odst. 5, je třeba tato ustanovení vnímat s dostatečnou rezervou, neboť v délce řešení sporu se vždy odráží jeho individuálnost i složitost.

Ačkoliv je zřejmé, že již samotný schvalovací mechanismus pro GMO v EU by mohl být USA a ostatními stěžovateli považován za nepřiměřenou překážku mezinárodního obchodu, nikdo z nich ve sporu nezpochybňoval soulad systému jako takového s dohodami WTO.¹⁰⁴ Jak USA, tak Kanada a Argentina vznesly námitky vůči konkrétním postupům EU ve vztahu k GMO, nikoliv k obecnému postupu, který byl obsahem směrnic 90/220/EHS, 2001/18/ES či nařízení 258/97. Spíše než regulace samotná byla problémem její praktická aplikace, která dle stěžovatelů znamenala restrikcí mezinárodního obchodu nepřipustnou mezi členy WTO.

Předmětem sporu, se kterým se musel Panel vypořádat, byly tři základní stížnosti, které byly shodně předneseny všemi stranami. Jednalo se o následující:

- A) uplatnění obecného de facto moratoria na schvalování geneticky modifikovaných produktů v EU
- B) pochybení EU při schvalování jednotlivých geneticky modifikovaných produktů
- C) neoprávněnost opatření přijatých šesti členy EU za účelem zákazu některých geneticky modifikovaných produktů schválených EU

V následujících kapitolách bude pojednáno o jednotlivých stížnostech včetně jejich posouzení Panelem konkrétně.

3.1 De facto moratorium

První ze stížností přednesených USA, Kanadou a Argentinou ve sporu s EU bylo domnělé obecné moratorium uvalené na dovoz biotechnologických produktů. Ty

¹⁰² Ujednání o pravidlech a řízení při řešení sporů (Sbírka zákonů č. 191/1995, Příloha 2)

<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/1995/sb51-95.pdf>

¹⁰³ WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 1.18

¹⁰⁴ WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 7.103

podléhaly v EU režimu směrnic 90/220/EHS, později 2001/18/ES a také nařízení 258/1997 – ve své podstatě tedy každý dovážený biotechnologický produkt musel projít schvalovacím řízením, jehož schématické znázornění je obsahem příloh 2, 3 a 4. Moratorium na GMO pak spočívalo v tom, že EU (jak na úrovni členských států, tak na úrovni evropských orgánů zapojených do procesu) blokovala schválení jakéhokoliv biotechnologického produktu a potažmo i jeho dovoz, neboť schválení bylo podmínkou pro jeho uvolnění na trh. Stěžovatelé tvrdili, že takovýto postup je neslučitelný s Dohodou o uplatňování sanitárních a fytosanitárních opatření (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, dále jen SPS)¹⁰⁵, která jedním ze základních smluvních dokumentů, na nichž je postavena WTO. Před Panelem tedy stály dvě základní otázky, jejichž zodpovězení bylo klíčem k rozhodnutí o první stížnosti. Jednak otázka, zda EU uplatnila na dovážené biotechnologické produkty moratorium, a za druhé otázka, zda toto moratorium porušovalo ustanovení SPS.

3.1.1 Existence de facto moratoria

Stěžovatelé založili svůj případ na existenci moratoria od roku 1998¹⁰⁶, tedy zablokování schvalovacího procesu, který je předpokladem pro umístění geneticky modifikovaného produktu na evropský trh. Ačkoliv schvalování jednotlivých žádostí o umístění GMO na trh se nikdy úplně nezastavilo, což byl jeden z hlavních argumentů EU¹⁰⁷, stěžovatelé tvrdili, že EU postupovala ve schvalovacím procesu tak, aby ve výsledku zamezila jakémukoliv kladnému finálnímu rozhodnutí.¹⁰⁸ Vzhledem k tomu, že neexistoval jakýkoliv legislativní či správní akt, jehož prostřednictvím by toto moratorium bylo uvaleno, mohlo být domnělé moratorium jediné faktické.

Předpokladem prokázání či naopak vyvrácení existence de facto moratoria byla analýza blokovatelnosti procesu schvalování GMO v EU. Tento proces je komplexní a pro svůj hladký průběh vyžaduje aktivitu jak ze strany členských států, tak ze strany autorit EU. Panel identifikoval v procesu několik fází, v nichž přebírá členský stát či

¹⁰⁵ SPS je jednou z dohod přijatých v rámci založení WTO. Jejím posláním je zajištění dostatečné úrovně regulace v oblasti potravinové bezpečnosti a ochrany zdraví. Zároveň je však brzdou protekcionistických opatření, které by v oblasti potravinové bezpečnosti a ochrany zdraví mohly signatářské státy aplikovat. Více o SPS viz. WTO: *Understanding the WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures*. http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsund_e.htm

¹⁰⁶ Před rokem 1998 úspěšně prošlo schvalovacím procesem 10 GMO.

¹⁰⁷ WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 7.446

¹⁰⁸ WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 7.452

Evropská Komise moc nad jeho průběhem a které by mohly být potenciálně zneužitelné. Vzhledem ke skutečnosti, že každý ne zcela automatizovaný proces, jehož součástí je hodnocení či schvalování, je teoreticky blokovatelný a není možné odvozovat existenci moratoria jen z této teoretické možnosti, bylo nutno, aby přistoupily i další skutečnosti, které by existenci moratoria naplnily. Především tedy aktivita ze strany EU, jejíž podstatou by bylo blokování schvalovacího procesu. Z tohoto důvodu se Panel zaměřil na úmysl členských států a Evropské Komise blokovat proces, na existenci konkrétních žádostí o schválení, které byly zablokovány, i na další skutečnosti, které by existenci de facto moratoria potvrdily.

Ve svých podáních skupina stěžovatelů demonstrovala úmysl EU bojkotovat GMO na deklaraci pěti evropských států – Dánska, Řecka, Itálie, Francie a Lucemburska – učiněné v roce 1999 v souvislosti s GMO. V této deklaraci byla vyjádřena vůle využít své moci a zastavit jakékoliv schvalování nových GMO pro evropský trh do doby, než bude přijata právní úprava, která bude zárukou dostatečné ochrany.¹⁰⁹ Ačkoliv se nejednalo o právně závazný dokument, byla tato deklarace jasným vyjádřením vlád několika členů EU.¹¹⁰ Jejich koalice proti GMO bezpochyby vytvářela silný tlak při schvalovacím procesu, kde vytvářela tzv. blokovací minoritu.¹¹¹ Státy deklarace nebyly schopny svými vlastními silami schvalovací proces zcela zastavit, mohly ale průběh značně komplikovat a svou silou působit také na Evropskou Komisi. Ta musela deklaraci tohoto charakteru, ač právně nezávaznou, považovat za vyjádření nedostatku politické podpory pro celý systém schvalování GMO.¹¹² Ačkoliv se Evropská Komise nikdy výslovně nevyjádřila v tom smyslu, že by jejím cílem bylo blokovat schvalovací proces, Panel usoudil, že Komise nechtěla uplatňovat své pravomoci při schvalování navzdory členským státům a jejich politické vůli. Takovýto úsudek by dle mého názoru byl sám o sobě nedostatečný. Stěžovatelům se však podařilo předložit Panelu další argumenty, které tento úsudek podpořily.

Základním argumentem, o který se stěžovatelé opírali, byl fakt, že mezi říjnem 1998 a srpnem 2003 neprošel žádný geneticky modifikovaný produkt schvalovacím procesem až do úspěšného konce, a to navzdory značnému množství podaných žádostí.¹¹³ Skutečnost, že do října 1998 došlo ke schválení deseti GMO a po srpnu 2003 dalších tří

¹⁰⁹ WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 7.475

¹¹⁰ WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 7.480

¹¹¹ Blokovací minorita mohla uplatnit svou moc při rozhodování v regulativních výborech či Radě EU – viz. WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 7.481

¹¹² WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 7.489

¹¹³ WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 7.1271(c)

GMO se stala základem pro určení období, v němž bylo podle stěžovatelů moratorium uplatňováno. Prokazatelné neschválení jakéhokoliv GMO ve výše uvedeném období převzal Panel jako důkaz existence obecného de facto moratoria. Ohledně délky jeho existence však s přihlédnutím k dalším skutečnostem nedal stěžovatelům zcela za pravdu.

Délka uplatňování moratoria byla Panelem modifikována s ohledem na vyjádření představitelů EU, která sloužila Panelu jako další zásadní fakt prokazující jeho existenci. Představitelé jednotlivých orgánů EU a členských států svými vyjádřeními akceptovali existenci moratoria, které bylo ve sporu tvrzeno stěžovateli a jehož existenci EU před WTO popírala. Tato vyjádření nemusela výslovně hovořit o existenci moratoria,¹¹⁴ přesto jednoznačně implikovala jeho existenci. Panelu bylo předloženo více než 20 dokumentů orgánů EU či výroků jejich představitelů (včetně představitelů jednotlivých členských států), které nemohly být Panelem pominuty jako pouhé názory zvenčí, naopak byly akceptovány jako jednoznačné důkazy toho, že sama EU o moratoriu věděla a vnitřně jeho existenci přijímala. Panel zohlednil tato vyjádření i ve svém nálezu ohledně doby trvání moratoria, když odmítl tvrzení stěžovatelů ohledně počátku moratoria v roce 1998.¹¹⁵ Z uvedeného vyplývá, jak významným důkazem byla právě tato vyjádření pro Panel. Přestože k finalizaci schvalovacího procesu nedošlo u žádného GMO již od roku 1998, tato skutečnost nabyla významu až v kombinaci s výroky představitelů EU a také s výše zmíněnou deklarácí pěti evropských států. Moratorium tak dle názoru Panelu započalo až v červnu 1999.

Kromě obecného hodnocení počtu schválených žádostí přistoupil Panel z podnětu EU při prokazování existence moratoria k posuzování jednotlivých žádostí o schválení dovozu. Pouze v případě, že došlo k úmyslnému blokování v souvislosti s individuálními žádostmi, totiž dle EU mohli stěžovatelé prokázat, že bylo aplikováno moratorium jako obecné opatření vztahující se na všechny jednotlivé žádosti. Výsledkem tohoto přezkumu byl závěr Panelu souladný s tvrzením stěžovatelů o obecném blokování schvalovacího procesu některými členskými státy a Evropskou Komisí. Zdržení v jednotlivých fázích schvalovacího procesu bylo posouzeno jako

¹¹⁴ Panelu byla předložena i vyjádření, která výslovně uznávala existenci moratoria. Jako příklad může sloužit například zpráva z července roku 2000, v níž evropská komisařka pro životní prostředí Margot Walström prohlásila, že moratorium (míněno moratorium uvalené na dovoz GMO) je nelegální a neoprávněné – viz. WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 7.525

¹¹⁵ Pro rozhodnutí Panelu sehrálo svou roli zpráva výboru Evropského Parlamentu z roku 2002, v níž se hovořilo o moratoriu v období předcházejících 3 let, či vyjádření evropského komisaře Davida Byrne o zastavení schvalovacího procesu v důsledku deklarace pěti evropských států v červnu 1999 - WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 7.536, 7.526 (g)

úmyslné jednání s cílem nepřipustit finální schválení jakékoliv ze žádostí.¹¹⁶ Panel neakceptoval tvrzení EU, která hájila zdržení přípravou nové legislativy upravující otázku uvolňování GMO do životního prostředí (směrnice 2001/18, která nabyla účinnosti v lednu 2003), neboť i po jejím přijetí se vyskytly případy neoprávněného prodloužení ve schvalovacím procesu.¹¹⁷ Obecné moratorium uplatňované ve schvalovacím procesu dle směrnic 90/220/EHS, 2001/18/ES a nařízení 258/97 dle názoru Panelu trvalo přinejmenším do srpna roku 2003, tedy do doby, než byla přijata nová právní úprava týkající se sledovatelnosti a označování geneticky modifikovaných organismů (nařízení 1830/2003).

3.1.2 Soulad de facto moratoria s dohodou SPS

Nález Panelu potvrzující domněnku stěžovatelů o uplatňování moratoria na GMO dovážené na území EU se stal předpokladem pro posouzení, zda EU jako člen WTO ve svém počínání postupuje v souladu s mezinárodními dohodami, či zda je naopak porušuje. V případě obecného moratoria byla zpochybňována souladnost evropského postupu s některými ustanoveními dohody SPS.¹¹⁸ Tato ustanovení jsou jistým určením mezi pro členské státy WTO při uplatňování vlastních sanitárních a fytosanitárních opatření, které mají být zárukou zachování hladkého mezinárodního obchodu, jemuž by tato opatření mohla být překážkou.

Klíčovou roli pro nález Panelu sehrálo posouzení otázky, zda moratorium samotné je opatřením ve smyslu dohody SPS. Stěžovateli zmiňovaná ustanovení se totiž se svými požadavky vesměs obracela na opatření dle této dohody. Dohoda SPS definuje sanitární a fytosanitární opatření jako jakékoliv opatření, které se uplatňuje při ochraně před riziky vyjmenovanými v příloze A(1)(a) až (d) – jedná se o opatření sloužící především k ochraně zdraví a života, a to jak lidí, tak zvířat či rostlin. Pro Panel byla však rozhodující zejména druhý odstavec definice, který hovoří o formě opatření a stanoví: „Sanitární nebo fytosanitární opatření zahrnuje všechny zákony, vyhlášky, nařízení, všechny předpisy a příslušná řízení a dále, mimo jiné, kritéria týkající se konečného výrobku, zpracovatelské a výrobní metody, zkoušky, inspekce, certifikace a

¹¹⁶ WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 7.1271 (f)

¹¹⁷ Panel výslovně zmiňoval případ těchto GMO – Bt-531 cotton, RR-1445 cotton, BXN cotton, Bt-1507 maize – viz. WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 7.1032

¹¹⁸ Stěžovateli byl namítán nesoulad s čl. 5.1, 5.5, 5.6 (pouze Kanada), 2.2, 2.3, 7, 8 (USA a Kanada), 10.1 (pouze Argentina), příloha B(1), příloha C(1)(a) (USA a Kanada), C(1)(b) (pouze USA).

homologace, karanténní nakládání včetně příslušných předpisů týkajících se dopravy....¹¹⁹ Zařazením pod některou z uvedených forem by tak de facto moratorium bylo možné označit za opatření ve smyslu SPS.

Jelikož de facto moratorium uvalené EU na GMO není možné podřadit pod zákon, vyhlášku či nařízení, posuzoval Panel jeho podřaditelnost pod kategorii předpisů a příslušných řízení (v originálním znění „requirements and procedures“, jde tedy při zohlednění původního anglického znění o požadavky a procesy). Panel se zabýval otázkou, zda uvalení faktického moratoria ve své podstatě uvaluje nové požadavky na GMO a žadatele o jejich umístění na trh či zda modifikuje proces, kterým musí GMO a potažmo i žadatel o jeho umístění na trh projít.¹²⁰

Panel ve svých zjištěních o existenci moratoria jasně uvedl, že jeho podstatou je vědomé bránění Evropskou Komisí a členskými státy v dosažení finálního schválení dováženého GMO. Nástrojem pro naplnění tohoto cíle se stalo vědomé zdržování jednotlivých žádostí v rámci schvalovacího procesu dle směrnic 90/220/EHS, 2001/18/ES a nařízení 258/97. Právní předpisy, dle nichž samotný schvalovací proces probíhá, jsou bezpochyby opatřením ve smyslu SPS. Pokud by za toto opatření mělo být považováno i zmiňované moratorium, musel by na jeho základě žadatel splnit dodatečné požadavky, které nejsou součástí uvedených právních předpisů, nebo projít procesem, který je oproti procesu ve zmíněných předpisech pozměněn. Samotné zdržení, jakkoliv bylo úmyslné či neodůvodněné, nekladlo další požadavky na žadatele, ani nemodifikovalo proces samotný. Panel tak musel odmítnout valnou většinu nároků stěžovatelů z důvodu neaplikovatelnosti jednotlivých ustanovení dohody SPS, která se vztahovala na opatření ve smyslu přílohy A(1).¹²¹

Spíše než novým požadavkem či změnou procesu bylo uvalení moratoria pouhým způsobem aplikace opatření, kterým jsou v daném případě právní předpisy EU zakotvující proces schvalování GMO. Tento poznatek zohlednil Panel při rozhodování o souladu počínání EU s článkem 8 SPS, respektive s přílohou C(1)(a). Článek 8 SPS stanoví, že: „Členové budou při provádění kontroly, inspekce a homologace,....., postupovat podle ustanovení přílohy C nebo jinak zajistí, aby jejich postupy nebyly

¹¹⁹ Dohoda o uplatňování sanitárních a fytosanitárních opatření <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=ga&ihmlang=ga&lgl=ga.cs&lgl2=cs.da.de.el.en.es.et.fi.fr.hu.it.lt.lv.mt.nl.pl.pt.sk.sl.sv.&val=201751:cs&page>

¹²⁰ WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 7.1338

¹²¹ Pro vyjádření Panelu k jednotlivým zamítnutým nárokům stěžovatelů viz. WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 7.1326 – 7.1465, 7.1571 – 7.1627

neslučitelné s ustanoveními této Dohody.¹²² Odkazované ustanovení přílohy C zní: „V souvislosti s jakýmkoli postupy majícími za účel ověřit a zajistit dodržování sanitárních nebo fyto-sanitárních opatření, Členové zabezpečí, aby: (a) byly tyto postupy uskutečněny a dokončeny bez bezdůvodného odkladu....“¹²³ Na rozdíl od ostatních ustanovení zmiňovaných stěžovateli, je podstatou čl. 8 respektive přílohy C(1)(a) požadavek řádné aplikace opatření ve smyslu SPS, nikoliv opatření samotné.

V rámci hodnocení souladu moratoria s ustanoveními přílohy C(1)(a) se Panel věnoval interpretaci pojmu bezdůvodného odkladu i posouzení konkrétního případu¹²⁴ prokazujícího existenci takového odkladu jako důsledku moratoria. Panel interpretoval spojení „bezdůvodný odklad“ jako vztahující se jak k uskutečnění, tak k dokončení schvalovacího procesu.¹²⁵ Zdržení v jakékoliv fázi procesu včetně finálního schválení, které by nebylo ospravedlnitelné, by pak zakládalo porušení příslušných ustanovení. Svou interpretaci pak Panel uplatnil v konkrétním případě (MS8/RF3 oilseed rape), přičemž přijal jako dostatečný důkaz bezdůvodného odkladu v důsledku moratoria existenci neoprávněného zdržení procesu u jediného GMO.¹²⁶

Na druhé straně nebyla akceptována obhajoba EU postavená na dvou základních bodech ospravedlňujících zdržení ve schvalovacím procesu – příprava nové legislativy v oblasti GMO a uplatnění principu předběžné opatrnosti s ohledem na vývoj vědeckých poznatků. První obhajoba byla zamítnuta s tím, že ochrana sledovaná novou legislativou mohla být provizorně zajištěna jinými prostředky než zablokováním schvalovacího procesu – například v podobě podmínění schválení GMO splněním požadavků ukotvených v plánované právní úpravě.¹²⁷ Každá právní úprava prochází v průběhu času nezbytnými úpravami a blokování procedur z tohoto důvodu by mohlo ve výsledku způsobit naprostou nefunkčnost takovéto úpravy. Druhá obhajoba byla zamítnuta s ohledem na nutnost limitovat do určité míry uplatnění principu předběžné opatrnosti.¹²⁸ Jak bylo zmíněno již v předcházejících kapitolách, princip předběžné

¹²² *Dohoda u uplatňování sanitárních a fyto-sanitárních opatření* <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=ga&ihmlang=ga&lng1=ga.cs&lng2=cs.da.de.el.en.es.et.fi.fr.hu.it.lt.lv.mt.nl.pl.pt.sk.sl.sv.&val=201751:cs&page>

¹²³ *Dohoda u uplatňování sanitárních a fyto-sanitárních opatření* <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=ga&ihmlang=ga&lng1=ga.cs&lng2=cs.da.de.el.en.es.et.fi.fr.hu.it.lt.lv.mt.nl.pl.pt.sk.sl.sv.&val=201751:cs&page>

¹²⁴ Panel prověřil existenci bezdůvodného odkladu na příkladu schvalovacího procesu MS8/RF3 oilseed rape.

¹²⁵ WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 7.1502

¹²⁶ WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 7.1504

¹²⁷ WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 7.1515

¹²⁸ WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 7.1523

opatrnosti je základem evropské regulace GMO a jako takový je přímo vtělen do schvalovacích procedur, které jsou obsahem jednotlivých právních předpisů. Panelu se tak zdálo nadbytečné aplikovat tento princip dvakrát – jednou v rámci schvalovacího procesu, podruhé prostřednictvím blokace procesu.

Na základě výše uvedených poznatků došel Panel k závěru, že postup EU při schvalování GMO – uplatnění de facto moratoria – je neslučitelný s ustanovením C(1)(a) a v důsledku toho i čl. 8 SPS a neospravedlnitelný přijímáním nové evropské legislativy ani nedostatkem vědeckých poznatků v oblasti GMO.

3.2 Schvalování jednotlivých GMO

Druhá stížnost USA, Kanady a Argentiny směřovala proti jednotlivým opatřením uplatněným EU, ať už Evropskou Komisí nebo členskými státy, vůči žádostem o uvolnění GMO na evropský trh. O druhé stížnosti lze hovořit jako o stížnosti proti moratoriím vůči jednotlivým produktům.¹²⁹ Patrná je velmi úzká souvislost mezi generálními moratorii a jednotlivými produktovými moratorii, neboť postup vůči jednotlivým produktům vycházel z celkového postoje EU k GMO vyjádřeného obecným moratoriem. Tato úzká souvislost se odrazila i v nález Panelu.

Jednotliví stěžovatelé identifikovali konkrétní žádosti podané za účelem uvedení geneticky modifikovaného produktu na evropský trh, proti nimž bylo domněle postupováno v nesouladu s mezinárodními dohodami.¹³⁰ USA požádala Panel o nález ohledně celkem 25 žádostí (18 žádostí dle směrnice 90/220/EHS respektive 2001/18/ES, 7 žádostí dle nařízení 258/97), Kanada ohledně 4 žádostí (všechny dle směrnice 90/220/EHS respektive 2001/18/ES), Argentina ohledně 11 žádostí (6 žádostí dle směrnice 90/220/EHS respektive 2001/18/ES, 5 žádostí dle nařízení 258/97).

Stěžovatelé ve sporu tvrdili, že jednotlivá ustanovení mezinárodních dohod byla porušena blokováním schvalovacího procesu vyjmenovaných geneticky modifikovaných produktů ze strany členských států a Evropské Komise. Vzhledem ke

¹²⁹ Dle vyjádření USA jde o tzv. produktově specifická moratoria (product-specific moratoria) – viz. WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 7.1629

¹³⁰ Namítán byl nesoulad postupů EU s dohodou SPS čl. 5.1, 5.5, 5.6 (Kanada a Argentina), 2.2, 2.3 (Kanada), 8, 7 (USA), příloha C(1)(a), C(1)(b) (USA, Argentina), C(1)(c)(e) (Argentina), B(1) (USA). Kanada a Argentina zároveň tvrdily nesoulad s čl. III:4 dohody GATT a Dohoda o technických překážkách obchodu (Agreement on Technical Barriers to Trade, dále jen TBT – jedná se o dohodu jejímž posláním je zamezit protekcionistickým opatřením v podobě standardů, certifikačních procedur, testování...) – čl. 2.1, 2.2, 5.1.1 (Argentina), 5.1.2, 5.2.1, 5.2.2 (Argentina), 12 (Argentina).

skutečnosti, že v případě dohody SPS se podstata porušení i zmiňovaná ustanovení ve velké míře shodovala s ustanoveními napadanými v rámci první stížnosti (obecné de facto moratorium), stalo se i pro stížnost druhou rozhodující, zda tato produktově specifická moratoria uplatňovaná EU jsou opatřením ve smyslu SPS. Ze stejného důvodu jako v případě obecného moratoria pak Panel došel k názoru, že produktově specifická moratoria nejsou opatřením ve smyslu SPS a zamítl proto stížnost ohledně článků 5.1, 5.5, 5.6, 2.2, 2.3, 7 a přílohy B(1).

Úspěch stěžovatelů ohledně nesouladu počínání EU s přílohou C(1)(a) a článkem 8 SPS v případě obecného moratoria pak předznamenal stejný úspěch v případě produktových moratorií. Panel analyzoval schvalovací procesy u všech stěžovateli předložených žádostí z hlediska výskytu bezdůvodného odkladu ze strany EU při uskutečnění a dokončení schvalovacího procesu. Historie jednotlivých žádostí prokázaly existenci neospravedlnitelného zdržení u celkem 24 žádostí z 27 dle směrnic 90/220/EHS, 2001/18/ES a nařízení 258/97. U zbylých 3 žádostí nebyl bezdůvodný odklad prokázán.¹³¹

Stejně jako v případě obecného moratoria pak byly zamítnuty stížnosti ohledně ustanovení přílohy C krom výše zmiňovaného ustanovení C(1)(a), když Panel posoudil tvrzení a důkazy stěžovatelů jako nedostatečné k prokázání pochybení EU. Zároveň se Panel vypořádával se stížnostmi na základě dohody TBT, které byly Kanadou a Argentinou předloženy pro případ, že Panel dojde k závěru, že je nelze řešit dle dohody SPS. Vzhledem k tomu, že Panel analyzoval příslušné otázky na základě SPS, neprováděl analýzu na základě TBT.¹³²

V neposlední řadě Panel nedal za pravdu Kanadě a Argentině z hlediska jimi tvrzeného nesouladu produktových moratorií s čl. III:4 dohody GATT, který stanoví: „Výrobkům území kterékoli smluvní strany, dovezeným na území kterékoli jiné smluvní strany, bude se poskytovat zacházení ne méně výhodné než poskytované obdobným výrobkům domácího původu, a to pokud jde o všechny zákony a jiné předpisy, ovlivňující jejich prodej, nabízení na prodej, nákup, dopravu, distribuci nebo používání na vnitřním trhu.“¹³³ Stížnost byla postavena na skutečnosti, že pokud lze považovat GMO za produkty obdobné geneticky nemodifikovaným, měly by tyto produkty požívat v rámci mezinárodního obchodu neméně příznivého zacházení při

¹³¹ Přehled žádostí je obsahem přílohy 5.

¹³² WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 7.2527

¹³³ *Všeobecná dohoda o clech a obchodu z roku 1994* (sdělení MZV č. 191/1995 Sb., příloha 1A) <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/1995/sb51-95.pdf>

dovozu. Příslušné ustanovení GATT směřuje proti diskriminaci zahraničního zboží a protekci pro zboží národního původu. Cílem stěžovatelů muselo být srovnání zacházení se zahraničními biotechnologickými produkty a národním zbožím vyrobeným bez užití biotechnologie. Panel však nepovažoval toto srovnání za dostatečné a s ohledem na skutečnost, že stěžovatelé nepředložili nic, co by prokazovalo, že existuje rozdíl v zacházení s domácími a zahraničními tradičními produkty a nebo takový rozdíl v zacházení s domácími a zahraničními biotechnologickými produkty, stížnost zamítl.¹³⁴ V rozhodnutí Panelu o zamítnutí této skutečnosti se projevilo, že GMO dosud nejsou vnímány jako kategorie zcela shodná s tradičními produkty, neboť Panel považoval srovnání zacházení s těmito produkty jako nedostatečné a k opačnému nálezu požadoval existenci odlišného zacházení v rámci každé z těchto kategorií.

3.3 Ochranná opatření členských států EU

V rámci třetí stížnosti napadly USA, Kanada a Argentina opatření šesti členských států EU¹³⁵ vůči dovozu devíti GMO¹³⁶. Při jejich uplatňování zmiňované státy využily ustanovení evropských předpisů (směrnic 90/220/EHS, 2001/18/ES a nařízení 258/97), které v článku 16, respektive 23, respektive 12 zakotvily možnost zákazu dovozu GMO, a to i v případě celounijního schválení daného GMO. Uvedená ustanovení jsou vyjádřením principu předběžné opatrnosti, která v případě odůvodněné obavy z újmy na lidském zdraví či životním prostředí umožňují zabránit uvolnění geneticky modifikovaných produktů na trh navzdory kladnému vyjádření k produktu ze strany EU. Užití těchto ustanovení však nemůže být v rozporu s mezinárodními dohodami WTO.

Stěžovatelé zpochybňovali soulad těchto opatření s několika ustanoveními dohody SPS (konkrétně jde o čl. 5.1, 5.5, 5.6, 2.2, 2.3) a dohody GATT (čl. XI:1, III:4), Kanada a Argentina vznesly i stížností ohledně ustanovení dohody TBT (čl. 2.1, 2.2, 2.9).¹³⁷ Pro celkový výsledek stran sporu byl klíčový nálezu panelu týkající se ustanovení 5.1 dohody SPS, od něhož se odvíjely nálezy ohledně ostatních ustanovení.

¹³⁴ WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 7.2514

¹³⁵ Jednalo se o Rakousko, Francii, Německo, Řecko, Itálii a Lucembursko – viz. WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 7.2534.

¹³⁶ WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 7.2534

¹³⁷ WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 7.2538 – 7.2544

Článek 5.1 dohody SPS stanoví, že: „Členové zajistí, aby jejich sanitární nebo fyto-sanitární opatření byla založena na okolnostem přiměřenému vyhodnocení rizik pro život nebo zdraví lidí, zvířat nebo ochranu rostlin...“¹³⁸ Pokud by členské státy EU neuplatnily opatření vůči GMO v souladu s těmito podmínkami – nezaložily by svá opatření na přiměřeném vyhodnocení rizik – jednaly by v rozporu s dohodou SPS. Výjimku z povinnosti splnit tyto podmínky představuje ustanovení článku 5.7 dohody SPS: „V případech, kdy příslušná vědecká zjištění nejsou dostatečná, může Člen prozatímně přijmout sanitární nebo fyto-sanitární opatření na základě příslušných dostupných informací..... Za takových okolností se budou Členové snažit získat dodatečné informace nutné pro objektivnější vyhodnocení rizik a následně v rozumné lhůtě sanitární nebo fyto-sanitární opatření z tohoto hlediska přezkoumají.“¹³⁹ S ohledem na výše uvedená ustanovení se Panel musel vypořádat s několika otázkami. Především zjišťoval, zda opatření uplatněná členskými státy EU lze považovat za opatření ve smyslu dohody SPS způsobilá ovlivnit mezinárodní obchod, dále se zabýval vztahem ustanovení v čl. 5.1 a 5.7. Na základě závěrů plynoucích z těchto posudků pak zjišťoval, zda opatření napadaná stěžovateli splňují podmínky stanovené čl. 5.1 a v případě že je nesplňují, zda spadají pod čl. 5.7.

Otázka naplnění charakteru opatření ve smyslu dohody SPS byla klíčovou pro všechny stížnosti, které se staly předmětem sporu. Tak jako v prvních dvou stížnostech, předurčil nálezní Panelu ohledně této otázky celkový výsledek stran ve sporu. Zatímco obecné a produktové moratorium nebylo Panelem posouzeno jako opatření ve smyslu SPS, ale pouhým způsobem aplikace takového opatření, v případě třetí stížnosti byl posudek jiný. Panel na základě přezkumu jednotlivých opatření z hlediska jejich účelu, formy i povahy zhodnotil, že naplňují všechna kritéria stanovená v příloze A pro vznik opatření ve smyslu dohody SPS. Jelikož samotnou podstatou napadených opatření byl zákaz dovozu GMO do některých evropských států, byla všechna uvedená opatření posouzena jako způsobilá ovlivnit mezinárodní obchod ve smyslu čl. 1.1 dohody SPS.¹⁴⁰

¹³⁸ Dohoda u uplatňování sanitárních a fyto-sanitárních opatření. <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=ga&ihmlang=ga&lng1=ga.cs&lng2=cs.da.de.el.en.es.et.fi.fr.hu.it.lt.lv.mt.nl.pl.pt.sk.sl.sv.&val=201751:cs&page>

¹³⁹ Dohoda u uplatňování sanitárních a fyto-sanitárních opatření. <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=ga&ihmlang=ga&lng1=ga.cs&lng2=cs.da.de.el.en.es.et.fi.fr.hu.it.lt.lv.mt.nl.pl.pt.sk.sl.sv.&val=201751:cs&page>

¹⁴⁰ Vliv na mezinárodní obchod leží v základu aplikace dohody SPS na jednotlivá opatření, neboť čl. 1.1. stanoví, že: „Tato Dohoda se vztahuje na všechna sanitární a fyto-sanitární opatření, která mohou přímo nebo nepřímo ovlivňovat mezinárodní obchod.....“ – viz *Dohoda u uplatňování sanitárních a*

Na základě zjištění, že uplatňovaná opatření jsou opatřeními ve smyslu SPS, se pozornost Panelu obrátila k ustanovení čl. 5.1 a 5.7 SPS a jejich vzájemnému vztahu. Cílem Panelu bylo vyjasnit, zda čl. 5.7 je výjimkou z ustanovení čl. 5.1 či zda je v souladu s tvrzením EU samostatným právem, které mohou strany dohody SPS uplatnit. Panel se v této složité otázce obrátil k judikatuře, kterou WTO nabízí. V souladu s řešením sporů DS 264 (EC – Tariff Preferences),¹⁴¹ DS 26, 48 (EC – Hormones)¹⁴² a DS 76 (Japan – Agricultural Products II)¹⁴³ se Panel přiklonil k názoru, že článek je více než pouhou výjimkou, kterou může EU uplatnit jako obranu, a přiznal čl. 5.7 charakter práva.¹⁴⁴ Vyjasnění této otázky mělo význam z hlediska důkazního břemene.

Zatímco v případě posouzení čl. 5.7 jako výjimky by důkazní břemeno padalo na bránící se stranu (v tomto případě EU), která by musel prokázat, že napadená opatření jsou v souladu s čl. 5.7, posouzení čl. 5.7 jako samostatného práva by vedlo k přenosu důkazního břemene na stěžovatele, kteří by tak měli povinnost prokázat, že napadená opatření čl. 5.7 odporují. V tomto smyslu se k otázce důkazního břemene vyjádřil odvolací orgán v rámci řešení sporu DS 264 (EC – Tariff Preferences).¹⁴⁵ Ve stejném smyslu se pak vyjádřil například i odvolací orgán v případě DS 231 (EC – Sardines).¹⁴⁶ Opačný postoj k otázce důkazního břemene zaujal Panel v případě DS 245 (Japan – Apples), ten však Panel ve sporu o biotechnologické produkty nezohlednil a povinnost prokázat nesoulad opatření členských států EU s čl. 5.1 i 5.7 tak zůstala stěžovatelům.¹⁴⁷

Pro posouzení souladu evropských opatření s čl. 5.1 Panel hodnotil naplnění dvou požadovaných podmínek pro uplatnění sanitárních a fytosanitárních opatření – tedy přiměřené vyhodnocení rizik a založení opatření právě na podkladu tohoto vyhodnocení. Důkazy týkající se jednotlivých opatření prokázaly, že v případě všech dotčených GMO došlo k požadovanému vyhodnocení rizik, ale tato vyhodnocení ani

fyto-sanitárních opatření. <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=ga&ihmlang=ga&lng1=ga,cs&lng2=cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,sk,sl,sv.&val=201751:cs&page>

¹⁴¹ WT/DS246/AB/R

¹⁴² WT/DS/AB/R; WT/DS48/AB/R

¹⁴³ WT/DS76/AB/R

¹⁴⁴ K odůvodnění tohoto rozhodnutí viz. WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 7968.

¹⁴⁵ WT/DS246/AB/R – odst. 88

¹⁴⁶ WT/DS231/AB/R – odst. 275

¹⁴⁷ V rámci sporu DS 245 (Japan – Apples) nebyla otázka důkazního břemene řešena odvolacím orgánem, který se k otázce odmítl vyjádřit, neboť nebyla napadena odvoláním. Takové vyjádření Odvolacího orgánu nemohl Panel ve sporu o biotechnologické produkty považovat za souhlasné vyjádření s umístěním důkazního břemene na bránící se stranu sporu a vzal v potaz především judikaturu, v níž se Odvolací orgán k této otázce vyjadřoval – viz. WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 7.2979.

v jednom případě neposkytovala základ pro opatření restriktivního charakteru, která byla uplatněna, a nesplnila tak obě podmínky kumulativně.¹⁴⁸ Zjištěný nesoulad s čl. 5.1 měl za následek přezkum souladu opatření s čl. 5.7.

Jak bylo zmíněno výše, na základě judikatury WTO bylo přeneseno důkazní břemeno ohledně nesouladu opatření některých členských států EU na stěžovatele. Jelikož soulad s článkem 5.7 vyžaduje kumulativní naplnění v něm uvedených podmínek¹⁴⁹ (neexistence dostatečných vědeckých zjištění, přijetí opatření na základě dostupných informací, snaha získat dodatečné informace pro objektivnější vyhodnocení rizik a přezkoumání opatření v rozumné lhůtě)¹⁵⁰, bylo na stěžovatelích, aby prokázali, že nejméně jeden z těchto požadavků při uplatnění zmíněných opatření splněn nebyl.

Při přezkumu naplnění podmínky neexistence dodatečných informací vyšel Panel ze předpokladu, že k provedení vyhodnocení rizik ve smyslu dohody SPS je nezbytná dostatečná úroveň informací, která se neslučuje s první podmínkou čl. 5.7. Již při přezkumu souladu s čl. 5.1 však bylo prokázáno, že rizika jednotlivých GMO byla vyhodnocena, a to dokonce dvakrát. Poprvé byla vyhodnocena v rámci celounijního schválení daného GMO. Podruhé pak na základě procesu stanoveného právními předpisy EU, který při uplatnění mimořádných opatření dle čl. 16 směrnice 90/220/EHS, čl. 23 směrnice 2001/18/ES a čl. 12 nařízení 258/97 vyžaduje informování Evropské Komise, která ve spolupráci s příslušným regulativním výborem nebo stálým výborem rozhoduje o jeho oprávněnosti.¹⁵¹ Ani u jednoho z GMO, vůči nimž byla opatření směřována, nevydal regulativní výbor či stálý výbor negativní vyjádření z hlediska rizik daných GMO pro lidské zdraví či životní prostředí.¹⁵² Zmiňované evropské výbory provedly vyhodnocení rizik svou povahou naplňující požadavky dohody SPS a nemohly by takto učinit bez dostatečných informací, jejichž neexistence byla ve sporu o čl. 5.7 prokazována. Vzhledem k tomu, že stěžovatelé prokázali nenaplnění první z podmínek požadovaných čl. 5.7, bylo hodnocení dalších podmínek bezpředmětné a Panel vydal nález ohledně nesouladu opatření jednotlivých členských států EU s čl. 5.7.

Vzhledem k prokázanému nesouladu napadených opatření s čl. 5.1 vydal Panel nález ohledně jejich rozporu s čl. 2.2 (druhý a třetí požadavek článku), jelikož mezi těmito

¹⁴⁸ Podrobně o zhodnocení podmínek stanovených čl. 5.1 viz. WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 7.3035 – 7.3214

¹⁴⁹ WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 7.3219

¹⁵⁰ WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 7.3218

¹⁵¹ WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 7.2533

¹⁵² WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 7.3035 – 7.3214

články je v tomto ohledu vztah implikační.¹⁵³ V případě ostatních napadaných ustanovení uplatnil Panel princip hospodárnosti, neboť prokázané porušení výše zmíněných ustanovení bylo dostatečným podkladem pro zrušení těchto opatření a dopad na EU se vydáním nálezu ohledně článků dalších již nemohl změnit.

3.4 Role mezinárodního práva ve sporu o biotechnologické produkty

V rámci řešení sporu o biotechnologické produkty se Panel musel vypořádat s otázkou relevance mezinárodního práva pro interpretaci dohod WTO. EU v této souvislosti namítla relevanci Úmluvy o biologické rozmanitosti, Cartagenského protokolu k Úmluvě o biologické rozmanitosti a také principu předběžné opatrnosti jako obecný princip mezinárodního práva.¹⁵⁴ Rozhodnutí ohledně jejich využití při interpretaci dohod WTO mohlo mít zcela klíčový dopad na celý výsledek sporu.

V souladu s ustanovením čl. 3.2 DSU je cílem celého mechanismu řešení sporů WTO: „...vyjasnění existujících ustanovení těchto dohod¹⁵⁵ v souladu se zvykovými pravidly výkladu mezinárodního práva veřejného.“¹⁵⁶ Zmíněná pravidla výkladu jsou zakotvena v ustanoveních o interpretaci Vídeňské úmluvy o smluvním právu. Panel konkrétně rozhodoval o využitelnosti EU navržených úmluv a principu předběžné opatrnosti při interpretaci dle čl. 31(3)(c) Vídeňské úmluvy, který k výkladu stanoví, že: „...bude brán zřetel:....c) na každé příslušné pravidlo mezinárodního práva použitelné ve vztazích mezi stranami.“¹⁵⁷

Při objasňování sehrálo roli zejména posouzení spojení „použitelné ve vztazích mezi stranami“ uvedeného článku. Ten byl dle názoru Panelu míněn jako odkaz na všechny smluvní strany dohody.¹⁵⁸ V takovém případě by stačilo, aby EU zmiňovaná pravidla byla nepoužitelná pro alespoň jednu ze stran sporu (neboť by se tak stala nepoužitelnými pro všechny smluvní strany dohody), a daná pravidla by byla pro

¹⁵³ Panel vyšel z tvrzení Odvolacího orgánu v případě DS 18 (Australia – Salmon), že z nezaložení opatření na vyhodnocení rizik dle čl. 5.1 vyplývá nesoulad s čl. 2.2, který vyžaduje, aby byla opatření založena na vědeckých zásadách a aby nebyla neudržována bez dostatečného vědeckého důkazu – viz. WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 7.3396.

¹⁵⁴ WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 7.73 a čl. 7.78

¹⁵⁵ Míneho dohod WTO.

¹⁵⁶ *Ujednání o pravidlech a řízení při řešení sporů* (Sbírka zákonů č. 191/1995, Příloha 2)
<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/1995/sb51-95.pdf>

¹⁵⁷ *Vídeňská úmluva o smluvním právu* (15/1988 Sb.), Portál veřejné správy České republiky
http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?number1=15%2F1988&number2=&name=&text

¹⁵⁸ WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 7.68

interpretaci irelevantní.¹⁵⁹ Tento přístup je odůvodněný, neboť zaujetí opačného stanoviska by mohlo znamenat ohrožení uniformity práva WTO.¹⁶⁰ Pokud si představíme situaci, kdy různé členské státy WTO iniciují několik různých sporů ohledně konkrétního ustanovení jedné z dohod WTO a Panely budou interpretovat danou dohodu vždy s přihlédnutím k dalším dohodám odlišným od dohod WTO, kterými jsou jednotlivé členské státy vázány, mohlo by docházet k velmi odlišným řešením v charakterově obdobných situacích. Cílem čl. 31(3)(c) ale bezpochyby není tříštění mezinárodního práva, ke kterému by jinak docházelo. Naopak, interpretace má sloužit dosažení společných záměrů smluvních stran dohody, a proto musí být konzistentní.¹⁶¹

Jelikož USA jako jedna ze stran sporu a zároveň jeden z členských států WTO vázaný jejími dohodami není vázán ani jednou z EU uvedených úmluv, Panel jejich využití při interpretaci odmítl. Stejně tak učinil u principu předběžné opatrnosti jako obecného principu mezinárodního práva. Důvodem byl jeho nevyjasněný právní status.¹⁶² Ačkoliv dle názoru EU je princip předběžné opatrnosti jednoznačně obecně uznávaným principem mezinárodního práva, stěžovatelé ani Panel tento názor nesdíleli. Panel se obrátil k judikatuře – konkrétně zprávě Odvolacího orgánu v případě DS 26, 48 (EC – Hormones), který nevyjasněnost postavení tohoto principu tvrdil¹⁶³ – a jeho vyjasnění nepovažoval za svůj úkol v tomto sporu.¹⁶⁴

Navzdory tomuto nálezu nelze tvrdit, že z hlediska interpretačního nehrají EU zmiňovaná pravidla žádnou roli. Jsou využitelná pokud odrážejí společný zájem členských států WTO či při výkladu některých pojmů dohod WTO.¹⁶⁵ Interpretační význam v druhém jmenovaném případě potvrdil i Panel.¹⁶⁶ Nepochybná je i využitelnost těchto pravidel jako faktických důkazů pro určitý postup některého ze států.¹⁶⁷ Panel by měl zohlednit skutečnost, že některá ze stran je vázána povinnostmi

¹⁵⁹ WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 7.71

¹⁶⁰ PAUWELYN, J.: *Conflict of Norms in Public International Law, How WTO Law Relates to other Rules of International Law*. Cambridge University Press 2003

¹⁶¹ Názor byl vyjádřen Odvolacím orgánem ve sporu DS 62, DS 67, DS 68 (EC – Computer Equipment) – viz. PAUWELYN, J.: *Conflict of Norms in Public International Law, How WTO Law Relates to other Rules of International Law*. Cambridge University Press 2003

¹⁶² WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 7.89

¹⁶³ WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 7.87

¹⁶⁴ WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 7.89

¹⁶⁵ PAUWELYN, J.: *Conflict of Norms in Public International Law, How WTO Law Relates to other Rules of International Law*. Cambridge University Press 2003

¹⁶⁶ WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 7.93

¹⁶⁷ PAUWELYN, J.: *Conflict of Norms in Public International Law, How WTO Law Relates to other Rules of International Law*. Cambridge University Press 2003

vyplývajícími z mezinárodní dohody, kterou ostatní strany sporu vázány nejsou. Taková dohoda totiž může odůvodňovat postup státu, který není v souladu s některou z dohod WTO.¹⁶⁸ Konkrétní příklad této situace ve sporu o biotechnologické produkty může být například interpretace bezdůvodného odkladu ve světle vázanosti EU Cartagenským protokolem.¹⁶⁹ Při posuzování bezdůvodného odkladu v procesu schvalování některých GMO s důsledným zohledněním ustanovení Protokolu by mohl být nálezný ohledně této otázky odlišný než ve skutečnosti byl. Žádná ze stran však nepodala odvolání proti nálezu Panelu, který tak zůstal nedotčen.

¹⁶⁸ PAUWELYN, J.: *Conflict of Norms in Public International Law, How WTO Law Relates to other Rules of International Law*. Cambridge University Press 2003

¹⁶⁹ PALMER, A.: *The WTO GMO Dispute: Implications for developing countries and the need for an appeal*. GeneWatch UK, the RSPB, Forum for Biotechnology and Food Security and the GM Freeze, November 2006

http://www.genewatch.org/uploads/f03c6d66a9b354535738483c1c3d49e4/WTO_Biotech_case_dcsummaryfinal_1.pdf

4 Důsledky sporu o biotechnologické produkty

Výsledkem několikaletého sporu mezi EU na straně jedné a USA, Kanadou a Argentinou na straně druhé byl nález Panelu ohledně třech stěžovateli identifikovaných otázek. Panel zjistil pochybení EU v každé z nich. Ohledně obecného de facto moratoria Panel konstatoval, že jeho aplikací došlo k bezdůvodnému odkladu v procesu schvalování GMO pro uvolnění na evropský trh. Ke stejnému závěru došel Panel i co se týče jednotlivých produktových moratorií uplatněných vůči konkrétním geneticky modifikovaným produktům. V obou případech tak došlo k porušení ustanovení dohody SPS – přílohy C(1)(a) a článku 8. Porušení jiných ustanovení či dohod nebylo prokázáno. Ohledně opatření vybraných členských států užitých vůči GMO stanovil nález Panelu, že EU chybovala ve svých povinnostech založit daná opatření na přiměřeném vyhodnocení rizik dle čl. 5.1 (potažmo čl. 2.2) SPS a nesplnila podmínky čl. 5.7 SPS, které by uplatnění takového opatření mohlo odůvodnit. O porušení ostatních ustanovení či dohod nebylo nezbytné rozhodovat, neboť samotný nález ohledně výše uvedených článků byl dostatečný pro vydání doporučení.

Jelikož proti nálezu nebylo podáno odvolání ani jednou ze sporných stran, vydal DSB doporučení, jejichž naplněním by došlo k uvedení jednotlivých pochybení do souladu s příslušnými dohodami WTO. Vzhledem k tomu, že v rámci sporu nebyl rozporován soulad evropské právní úpravy s dohodami WTO jako takové, ale pouze jeho praktické uplatnění, měla i doporučení charakter tomuto odpovídající.

De facto moratorium, které trvalo od června roku 1999 do srpna roku 2003 a které bylo příčinou bezdůvodných zdržení ve schvalovacím procesu, bylo již v rámci probíhajícího panelového řízení odstraněno.¹⁷⁰ Skutečnost, že již v průběhu řízení došlo k schválení některých GMO pro evropský trh, měla vliv na rozhodnutí Panelu ohledně vydaného doporučení. Jestliže mělo moratorium pouze faktickou povahu a EU jej přestala fakticky uplatňovat, bylo by doporučení nadbytečné. Vzhledem k tomu, že Panel o otázce ukončení moratoria nerozhodl, velmi obecně doporučil, aby v míře, v níž

¹⁷⁰ Panel o skutečnosti, zda moratorium přestalo existovat, odmítl rozhodovat – viz. WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 7.1319. Fakticky však po ustavení Panelu (v roce 2004) došlo ke schválení 2 biotechnologických produktů Evropskou Komisí – viz. WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 7.505. Tato skutečnost hovoří ve prospěch faktu, že obecné moratorium již nebylo uplatňováno.

nelze považovat moratorium za zaniklé, bylo chování EU uvedeno do souladu s mezinárodními dohodami WTO.¹⁷¹

Podstatou produktových moratorií bylo blokování procesu schvalování konkrétních stěžovateli identifikovaných modifikovaných produktů. Prokázání jejich existence a následně i jejich nesouladu s dohodami WTO mělo logicky za následek doporučení odblokovat proces a umožnit tak jeho plynulý průběh včetně finálního schválení, a to bez zbytečných průtahů ze strany EU. Toto doporučení se však nevztahovalo na GMO, které byly v průběhu panelového řízení schváleny či na GMO, u nichž byla žádost o uvolnění na evropský trh byla stažena.¹⁷²

Opatření jednotlivých členských států uplatněná proti dovozu GMO nebyla podle Panelu v souladu s požadavkem vyhodnocení rizik požadovaným dohodou SPS. Doporučení uvést tato opatření do souladu s dohodami WTO tak ve své podstatě znamenalo odstranění těchto opatření vůči GMO v důsledku nedostatečného vědeckého podkladu.

Ačkoliv základem sporu byl odlišný přístup k GMO, který existuje mezi EU a stěžovateli a který se logicky odráží ve způsobu jejich regulace, samotná stížnost směřovala proti způsobu jakým EU postupuje dle vlastní právní úpravy. Zatímco v případě stížnosti proti právní úpravě samotné je většinou následkem nálezu Panelu o nesouladu takové úpravy s dohodami WTO nutnost změny legislativy, v případě napadení pouhé aplikace vlastních právních předpisů není zásah do legislativy obvykle nezbytný. EU tedy nebylo doporučeno, aby přehodnotila stávající nařízení či směrnice, ale aby umožnila jejich efektivní fungování. Legislativní úpravy, které v EU proběhly již v průběhu sporu, byly čistě záležitostí evropské iniciativy a měly velký význam z hlediska možného odstranění blokády GMO.

4.1 Význam nové legislativy ve sporu o biotechnologické produkty

Ve sporu o biotechnologické produkty byla EU jako důvod pro bezdůvodné zdržení v procesu schvalování GMO pro evropský trh namítána nutnost přijetí nových právních předpisů, které by lépe odrážely stávající situaci, zejména pak potřebu informovat spotřebitele o přítomnosti genetické modifikace v produktech, které nakupují a potažmo

¹⁷¹ WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 8.16

¹⁷² WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 8.20

konzumují. EU bezpochyby již od začátku 21. století chápala, že blokáda na dovoz GMO je záležitostí neudržitelnou a že vůči těmto produktům bude muset postupovat jiným způsobem, pokud chce zajistit soulad svého počinání s mezinárodními dohodami a zároveň nerozhněvat evropskou společnost, která se vůči GMO velmi ostře vymezovala. Řešením se ukázalo být označování GMO.

Již v červnu roku 2001 bylo iniciováno přijetí nových právních předpisů, které by otázku označování GMO podrobně upravovaly. Výsledkem této iniciativy byla dvě klíčová nařízení – 1829/2003 o geneticky modifikovaných potravinách a krmivech a 1830/2003 o sledovatelnosti a označování geneticky modifikovaných organismů a sledovatelnosti potravin a krmiv vyrobených z geneticky modifikovaných organismů a o změně směrnice 2001/18/ES. Oba akty jsou významné z hlediska úpravy požadavků na GMO uvolněné na evropský trh, neboť jejich uplatňováním je dosaženo vysoké úrovně dohledu nad užitím biotechnologických postupů v rámci celého potravního řetězce. Především druhé z jmenovaných nařízení přineslo konkretizaci požadavků na označování veškerých produktů dotčených genetickou modifikací a tím i zajištění práva na informace, které pro velkou část evropských spotřebitelů hraje neopomenutelnou roli.

Klíčovým ustanovením nařízení 1830/2003 je bezpochyby ustanovení týkající se působnosti nařízení, které je obsaženo v čl. 2 nařízení a stanoví: „Toto nařízení se vztahuje ve všech fázích uvádění na trh na: a) produkty sestávající z GMO nebo je obsahující, uvedené na trh v souladu s právními předpisy Společenství; b) potraviny vyrobené z GMO, uvedené na trh v souladu s právními předpisy Společenství; c) krmiva vyrobená z GMO, uvedená na trh v souladu s právními předpisy Společenství.“¹⁷³ Článek 2 tak jednoznačně vymezuje velice široký rozsah působnosti nařízení v tom směru, že pod něj spadají jak kategorie potravin, tak kategorie krmiv, ale zároveň mu podléhají jak produkty obsahující GMO, tak produkty, které jsou z GMO vyrobené. Zařazením produktů, které jsou z GMO vyrobené, vztáhla EU ustanovení nařízení i na produkty, v nichž nelze stopy GMO detekovat, ale jejichž výrobní proces byl biotechnologickou modifikací ovlivněn. Cílem je tedy vytvoření systému záznamů o

¹⁷³ Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 1830/2003 ze dne 22. září 2003 o sledovatelnosti a označování geneticky modifikovaných organismů a sledovatelnosti potravin a krmiv vyrobených z geneticky modifikovaných organismů a o změně směrnice 2001/18/ES. Úřední věstník Evropské Unie, 18. 10. 2003 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:13:32:32003R1830:CS:PDF>

všech produktech, které umožní vystopovat jejich biotechnologický původ, jakkoliv hraje v celém procesu podřadnou roli.

Přijetí nové legislativy týkající se označování a sledovatelnosti GMO bylo pro EU alternativou k blokování schvalovacího procesu pro uvolnění GMO na evropský trh, zajišťuje totiž, že evropský spotřebitel bude moci převzít zodpovědnost za svá konzumentská rozhodnutí a EU mu pro tato rozhodnutí pouze zajistí informace. Význam přijetí nových právních předpisů je zcela patrný ve skutečnosti, že po nabytí účinnosti došlo v EU ještě v průběhu sporu ve WTO ke schválení několika GMO.¹⁷⁴ Schválení některých biotechnologických produktů v době probíhajícího sporu však již nemohlo změnit názor Panelu na existenci moratoria v letech předcházejících.

I po přijetí nových právních předpisů a odblokování evropského systému schvalování GMO proti sobě stojí dva odlišné přístupy. Evropa se pod tlakem veřejnosti zasazuje o prosazení práva na informace pro své spotřebitele, které se musí projevit v nutnosti uvedení původu zboží a jeho obsahu. Amerika, vědoma si skutečnosti, že označení geneticky modifikovaných produktů se může v Evropě rovnat jejich prodejní diskvalifikaci, odmítá stigmatizaci vlastního zboží a namítá nespornou komplikovanost a nákladnost systému záznamů o původu každého druhu zboží. Nová právní úprava umožnila odstranění moratoria, nastolila však podmínky, které jsou pro americké exportéry do Evropy z velké části těžko akceptovatelné. Pro evropské politiky je však spíše než spokojenost amerických vývozců důležitá přízeň místní veřejnosti.

4.2 Význam sporu pro postoj k biotechnologickým produktům

Rozhodnutí Panelu ve sporu o biotechnologické produkty bylo jednoznačným pokynem pro EU ke změně svého chování v souvislosti s GMO. Jednalo se o rozhodnutí WTO – instituce reprezentující zájmy států celého světa a všeobecně respektované, rozhodnutí vydané v rámci propracovaného mechanismu řešení sporů mezi státy. Existují však situace, kdy i takovýto mechanismus selhává nebo přinejmenším funguje méně efektivně, než mezinárodní obchodní systém vyžaduje.

WTO si jistě velmi dobře pamatuje spor DS 26, 48 (EC – Hormones) vedený proti EU ohledně uvolnění hovězího masa vyprodukovaného za pomoci hormonů vpravených do dobytka na evropský trh. Ačkoliv Panel v tomto sporu podpořil

¹⁷⁴ WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R – čl. 7.505

stěžovatele (USA a Kanadu) v jejich domněnce, že blokáce dovozu takového hovězího masa do Evropy je v rozporu s mezinárodními dohodami WTO, EU rozhodnutí ignorovala.¹⁷⁵ Jistě, WTO má své prostředky k vynucení určitého chování ze strany svých členských států v podobě odvetných opatření. V některých případech však ani dopad případných odvetných opatření není pro členský stát dostatečnou hrozbou. Citlivé otázky ochrany spotřebitele mohou být příkladem. Jestliže rozhodnutí v rámci WTO ohrožuje možnost členského státu regulovat politicky klíčové záležitosti v souladu s všeobecným zájmem domácí společnosti, pak i neuposlechnutí WTO může být tím méně bolavým řešením. Prosazováním takových rozhodnutí za každou cenu se probouzí opozice a WTO se stává terčem kritiky jako prosazovatel zájmů nadnárodních korporací.¹⁷⁶

Z tohoto důvodu bylo s napětím očekáváno nejen samotné rozhodnutí Panelu, ale i následná reakce ze strany EU. Když EU 19. prosince 2006 oznámila svůj úmysl implementovat rozhodnutí a doporučení vydaná ve sporu a rozjela se vyjednávání mezi spornými stranami, zdálo se být řešení situace na dobré cestě. Ačkoliv se na rozdíl od případu DS 26, 48 (EC – Hormones) EU nevydala cestou bojkotu rozhodnutí, ukázalo se, že i samotné členské státy EU mají potenciál snížit účinnost celého mechanismu řešení sporů ve WTO a vynutitelnost rozhodnutí. Řada evropských států, včetně Francie, Řecka, Itálie, Rakouska či Lucemburska, zůstává v opozici vůči uvolnění GMO do Evropy.¹⁷⁷ Vzhledem ke skutečnosti, že evropská legislativa nabízí únikové cesty pro individuální postup členských států, je prosazení obecně vstřícnějšího přístupu k GMO v EU velice zdlouhavé. Situace dospěla už dokonce k návrhům nové evropské legislativy, jejíž podstatou by měla být umožnění samostatného rozhodnutí jednotlivých členů EU o vlastním postoji k otázce GMO a tedy i individualizace legislativy podle potřeb jednotlivých členů.¹⁷⁸ Tyto návrhy, které by znamenaly roztržičku evropské

¹⁷⁵ ISAAC, G. E.; KERR, W. A.: *Genetically Modified Organisms at the World Trade Organization: A Harvest of Trouble*. Journal of World Trade, Dec 2003 <http://69.90.183.227/doc/articles/2003/A-00480.pdf>

¹⁷⁶ dtto

¹⁷⁷ Příkladem odporu některých evropských států k GMO je neúspěšná snaha EU přimět Francii a Řecko k odstranění blokády na geneticky modifikovanou kukuřici amerického giganta Monsanto, kampaň „GM-free Luxembourg“ vedená koalicí 25 občanských organizací v Lucembursku či vyjádření italského ministra zemědělství (Luca Zaia) a rakouského ministra zdravotnictví (Alois Stoeger) k nedávnému schválení geneticky modifikovaných brambor Evropskou Komisí – viz. *European Commission okays GM potatoes*. AFP, 3. 3. 2010 <http://www.france24.com/en/20100302-european-commission-approves-genetically-modified-potatoes>, *European Resistance Against GMOs Grows*. GM Watch, February 22, 2009 http://www.organicconsumers.org/articles/article_16973.cfm

¹⁷⁸ *EU seeks compromise on genetically modified crops*. AFP/Reuters (Wutke, E.) 13. 7. 2010 <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,5790359,00.html>

právní úpravy GMO, jsou však příliš čerstvé na to, aby z nich mohly vyplynout jakékoliv důsledky.

Nejsou to však pouze evropské státy, na jejichž postoj k GMO mělo rozhodnutí Panelu působit a které ovlivňuje. Je třeba si uvědomit, že opozice vůči užití biotechnologií na krmiva či potraviny není čistě Evropskou záležitostí. Po celém světě existuje řada států, které zaujímají podobný postoj jako EU¹⁷⁹. Jestliže EU je dostatečně silná na to, aby vzdorovala nátlaku ze strany hospodářské velmoci, kterou USA bezpochyby je, ne všechny státy zaujímající negativní postoj vůči GMO si to mohou dovolit. Od samotného počátku je tedy spor o biotechnologické produkty také určitým signálem pro země ostatní, signálem, že v případě nepřátelského postupu vůči GMO, který může ohrozit americké hospodářské zájmy, nezůstane takové chování bez odezvy.

4.3 Urovnání sporu

Na základě prohlášení EU o akceptaci rozhodnutí Panelu a úmyslu implementovat všechna rozhodnutí a doporučení bylo EU poskytnuto přiměřené časové období k naplnění tohoto úmyslu. Citlivost otázek projednávaných v rámci sporu předznamenala zdlouhavá vyjednávání a několikeré prodlužování poskytnuté lhůty, v jejímž průběhu měla EU zajistit plný soulad svých postupů s dohodami WTO. Tato vyjednávání přinesla dosud pouze částečný úspěch v podobě urovnání sporu mezi EU na straně jedné a Argentinou a Kanadou na straně druhé.

4.3.1 Urovnání sporu s Kanadou a Argentinou

Po několikaletém vyjednávání bylo se dvěma ze tří stěžovatelů dosaženo tzv. vzájemně dohodnutého řešení ve smyslu čl. 3 odst. 6 DSU. Prvním ze stěžovatelů, který se v otázce biotechnologických produktů s EU smířil, byla Kanada, když 15. července 2009 podepsala dohodu s EU o vzájemně dohodnutém řešení. Stejný krok následoval i ze strany Argentiny, a to o necelý rok později – 18. března 2010.

V případě obou výše uvedených stěžovatelů mělo urovnání velmi obdobný charakter, jehož základem se stalo pravidelné dvoustranné vyjednávání s EU, jehož obsahem jsou

¹⁷⁹ Jedná se například o Japonsko – viz. *Worldwide movement against genetically modified wheat grows*. Digital Journal (Dearing, S.), February 10, 2010 <http://www.digitaljournal.com/article/287339>

otázky týkající se všech aspektů uvolnění tržních bariér pro biotechnologické produkty. Vyjednávání by se mělo zaměřit na téma schvalování geneticky modifikovaných produktů v obou zemích, na novou právní úpravu GMO, na tržní dopady jednotlivých opatření v souvislosti s GMO apod.¹⁸⁰

4.3.2 Urovnání sporu s USA

Zatímco v případě Kanady a Argentiny došlo ke smírnému vyřešení sporu, urovnání sporu s USA je stále otázkou budoucnosti. Silné společenské a v důsledku toho i politické tlaky uvnitř EU způsobené citlivostí otázky geneticky modifikovaných organismů znemožňují hladký průběh implementace rozhodnutí Panelu WTO. USA odmítají připustit neustálé protahování řešení této otázky, které komplikuje život mnoha významných amerických firem. Navzdory úspěchu USA ve sporu ve WTO však zůstává jejich přístup na evropský trh značně ztížen. Ani dlouhými lety prověřený mechanismus řešení sporů si totiž nedokáže poradit s některými sociálními a kulturními aspekty, které leží v samotném základu konfliktu a které mohou postoj členského státu WTO formovat natolik, že převáží nad vůlí dodržovat stanovená pravidla obchodu.

Problematika GMO je v EU natolik závažná a ostře sledovaná, že pro některé evropské státy zůstává přijatelnějším řešením vzdorovat důsledné implementaci rozhodnutí Panelu i aplikaci vlastní evropské legislativy. Současné tendence ovlivňující návrhy nové právní úpravy, která by komplikovanou situaci vyřešila, se ale bohužel nezdají být příliš perspektivní. Vzhledem k tomu, že se EU po řadu let snaží dosáhnout harmonizace právních řádů jednotlivých členských států, zdá se být zamýšlené roztržštění úpravy GMO tak, aby odpovídalo postojům toho kterého jednotlivého státu, spíše krokem zpět.

¹⁸⁰ Podrobněji viz. WT/DS292/40 a WT/DS293/41.

Závěr

Světová obchodní organizace je institucí, která sehrává klíčovou roli v mezinárodním obchodě, když zajišťuje jeho hladký průběh. Tohoto cíle dosahuje prosazováním dodržování dohod podepsaných jejími členskými státy, k čemuž využívá velmi silného nástroje, nástroje nezbytného pro vynucení dohodnutých pravidel – vlastního mechanismu řešení sporů. Tento mechanismus, jehož kořeny sahají do 40. let 20. století požívá celosvětové autority a stal se platformou, na níž byla projednávána a především úspěšně vyřešena řada konfliktů mezi státy z různých koutů světa. Na samotném počátku 21. století se před Světovou obchodní organizací ocitl spor, který pro celý mechanismus znamenal těžkou zkoušku – spor o biotechnologické produkty.

Tento spor, vedený USA, Kanadou a Argentinou proti EU, byl od samotného počátku ostře sledován na obou stranách Atlantiku – státními představiteli, ekologickými organizacemi, zemědělskými producenty i spotřebitelskými skupinami. Na jedné straně se ocitli pokrokově naladěni stěžovatelé – USA, Kanada a Argentina – propagující užití biotechnologií v zemědělství a obhajující jejich přínos v podobě zvýšení produkce plodin, která má dle jejich názoru potenciál řešit dokonce problém celosvětového hladu. Na straně druhé konzervativně naladěný odpůrce – EU – upozorňující na možná rizika technologií, které čas nestihl prověřit natolik, aby jim bylo možné důvěřovat. Odlišný přístup obou stran k biotechnologiím a jejich využití v zemědělství se stal základem jednoho z nejsledovanějších mezinárodně obchodních sporů posledních let.

Odlišný přístup k biotechnologiím, který se stal samotným zdrojem konfliktu se projevoval zejména ve dvou oblastech – způsobu regulace a přístupu veřejnosti – v oblastech, které se mezi sebou navzájem ovlivňují. Na západní straně Atlantiku jsou biotechnologické zemědělské produkty obecně považovány za rovnocenné produktům tradičního charakteru, jejich samostatná právní úprava se jeví jako nadbytečná, stejně jako označování z hlediska zapojení biotechnologií do výrobního procesu. Místní spotřebitelé jsou naplněni důvěrou ve vlastní regulátory a ve vztahu k biotechnologiím zaujímají nezúčastněný postoj. Na východní straně Atlantiku jsou biotechnologické produkty považovány za nejistý výsledek vědeckých pokusů, který nelze považovat za srovnatelný s tradiční zemědělskou výrobou. Vyžadují tedy zvláštní regulaci zohledňující jejich výrobní proces a označení, které bude naplňovat jedno ze základních

práv evropských spotřebitelů – právo na informace. Evropané trpí nedůvěrou ve své regulátory, kteří se po léta snaží vylepšit si svou potravinovými skandály zasaženou pověst. Naladění společnosti v obou případech ovlivňuje regulační činnost, ta svou povahou zpětně působí na společnost. Samotné rozdíly v právní úpravě či postojích obyvatel jednotlivých států však nepřivedly spor před Světovou obchodní organizací. Byly to teprve výrazné poklesy zemědělského dovozu do EU způsobené blokádou na biotechnologické produkty, jejíž aplikace byla odrazem evropského postoje k užívání biotechnologií v zemědělství.

Ve sporu bylo rozhodováno o třech otázkách – o domnělém obecném moratoriu na biotechnologické produkty uplatňovaném EU, o blokáдах vůči jednotlivým stěžovateli specifikovaným produktům a o restriktivních opatřeních aplikovaných jednotlivými členskými státy na biotechnologické produkty. Panel odborníků, který spor projednával, se musel vypořádat s otázkou souladu aktivit EU ve vztahu k biotechnologickým produktům s mezinárodními dohodami Světové obchodní organizace.

Ve všech třech stěžovateli označených sporných bodech bylo shledáno pochybení EU, pochybení, které nespočívalo v samotném charakteru právní úpravy, ale ve způsobu, jakým EU naplňovala požadavky své vlastní úpravy. Panel posoudil situaci existující mezi lety 1999 a 2003 v EU jako faktické moratorium, jehož důsledkem bylo neschválení jediného biotechnologického produktu pro evropský trh, a označil jej jako rozporné s ustanovením přílohy C(1)(a) a článku 8 dohody SPS, namířeným proti neodůvodněným průtahům – v tomto případě průtahům ve schvalovacím procesu při uvolňování biotechnologických produktů na evropský trh. Stejným způsobem se Panel postavil i k otázce blokády na jednotlivé biotechnologické produkty, když našel rozpor se stejným ustanovením dohody SPS. Ohledně opatření jednotlivých členských států uplatněných vůči biotechnologickým produktům a jejich dovozu vyslovil panel nesoulad s čl. 5.1 a 2.2 dohody SPS, který spočíval v nenaplnění požadavku vyhodnocení rizika nezbytného pro uplatnění těchto opatření dle mezinárodní dohody Světové obchodní organizace. Zároveň se EU nepodařilo prokázat, že tato opatření jsou odůvodněna splněním podmínek čl. 5.7 dohody SPS.

V důsledku rozhodnutí Panelu byla EU postavena před úkol, který spočíval v uvedení aktivit vlastních ústředních orgánů i jednotlivých členských států do souladu s mezinárodními dohodami. Ačkoliv bylo v tomto ohledu dosaženo částečného pokroku s přijetím nové právní úpravy označování biotechnologických produktů v roce 2003, těžko lze hovořit o úplném vyřešení konfliktu. Po sérii náročných vyjednávání bylo

dosaženo společně dohodnutého řešení s dvěma stěžovateli – Kanadou v roce 2009 a Argentinou o rok později. Podobný výsledek vyjednávání s USA je, jak se zdá, zatím bohužel v nedohlednu.

V EU stále panují obavy o možné dopady užití biotechnologií v zemědělství na životní prostředí i zdraví lidí. Tyto obavy vyúsťují v nové případy restriktivních opatření uvalovaných na biotechnologické produkty jednotlivými členskými státy. Samotná EU se potýká s roztržičností postojů jednotlivých států k této sporné otázce. Zatímco některé státy, včetně České republiky, se vůči biotechnologiím v zemědělství nestaví a priori odmítavě, řada států prostřednictvím svých čelních představitelů ostře vystupuje proti uvolnění biotechnologických produktů na evropský trh. Situace v EU dospěla do fáze, kdy se jedná o návrhu o možnosti roztržičnění evropské právní úpravy v této otázce, které by umožnilo individuální postup každého z členských států. Takovýto krok se zdá být po letech snah o harmonizaci právních předpisů jednotlivých členských států EU spíše krokem zpět.

Spor o biotechnologické produkty je jedním z nejkomplicovanějších sporů, který kdy musela WTO řešit. Tuto skutečnost potvrzuje již fakt, že závěrečná zpráva vydaná k tomuto sporu je jednoznačně nejdelší v historii existence mechanismu řešení sporů ve Světové obchodní organizaci. Náročnost řešení tohoto konfliktu je dána mnoha aspekty. Za prvé, charakterem tématu, který vyžaduje odborné znalosti a tedy i zapojení expertů. Za druhé, silou a postavením sporných stran, kterými v bylo v tomto sporu několik velmocí mezinárodního obchodu. Posledním a nejdůležitějším důvodem, který dle mého názoru komplikoval a stále ještě komplikuje úplné vyřešení sporu je citlivost tématu, která s sebou přináší vysokou sledovanost celého případu a často také emoce.

Otázka využití biotechnologií v zemědělství a mezinárodní obchod s biotechnologickými produkty je i dnes problematickou záležitostí. Obezřetný postoj EU reaguje na strach zakořeněný v evropské společnosti – ovlivněný evropskou kulturou a především nedůvěrou vybudovanou sérií skandálů, které Evropou v nedávné minulosti otřásl. Způsob, jakým se situace vyvíjela po vydání rozhodnutí, ukazuje, že tyto kořeny nebude možné odstranit najednou. Možným východiskem se zdá být pouze vyjednávání a kompromisy spojené s postupným budováním důvěry evropských spotřebitelů, kteří jsou stále hlavním zájmem EU.

Seznam užité literatury, internetových zdrojů, absolventských prací a pramenů práva

Literatura

- 1) BALAŠ, V.: *Vývoj řešení sporů v GATT a WTO*. Časopis pro právní vědu a praxi 12/1 2004. s.1-11
- 2) BETHLEHEM, D.; McRAE, D.; NEUFELD, R.; VAN DAMME, I.: *The Oxford Handbook of International Trade Law*. Oxford University Press 2009
- 3) CIHELKOVÁ, E.; KRÍŽKOVÁ, J.; KUNEŠOVÁ, H.; MARTINČÍK, D.: *Světová ekonomika, nové jevy a perspektivy*. Praha: C. H. Beck 2001
- 4) JOERGES, CH.; PETERSMANN, E.-U.: *Constitutionalism, Multilevel Trade Governance and Social Regulation*. Hart Publishing 2006
- 5) PAUWELYN, J.: *Conflict of Norms in Public International Law, How WTO Law Relates to other Rules of International Law*. Cambridge University Press 2003
- 6) WOLFRUM, R.; STOLL, P.-T.; SEIBERT-FOHR, A.: *WTO – Technical Barriers and SPS Measures*. Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Martinus Nijhoff Publishers 2007

Internetové zdroje

- 7) ADCOCK, M.: *EU Legislation on Genetically Modified Organisms*. February 2006
<http://www.biotethics.org/downloads/articles/EU%20Legislation%20GMOs.pdf>
- 8) ANDERSON, K.; NIELSEN, Ch. P.: *GMOs, Food Safety and the Environment: What Role for Trade Policy and the WTO?* Adelaide University, Centre for

- International Economic Studies, Policy Discussion Paper No. 0034, Sep 2000
<https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/download/691.pdf>
- 9) BYRNE, D.: *A European Approach to Food Safety and GMOs*. National Press Club, Washington D.C., Oct 2001
http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/library/speeches/speech124_en.pdf
 - 10) CARRAU, J.G.: *Lack of Sherpas for a GMO Escape Route in the EU*. German Law Journal, Volume 10, Number 8, 2009
http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/90607/2/PDF_Vol_10_No_08_1169-1200_Articles_Guillem%2520Carrau.pdf
 - 11) DOUBKOVÁ, Z.: *Legislativa Evropské unie v oblasti geneticky modifikovaných organizmů*. 2003
<http://www.seps.sk/zp/casopisy/zp/2003/zp2/word/doubkova.doc>
 - 12) ELLIOTT, I.: *GM crops see rough days in EU*. Feedstuffs, May 19, 2008
http://fdsmagissues.feedstuffs.com/fds/PastIssues/FDS8020/fds05_8020.pdf
 - 13) GARCÍA, P. R.: *Directive 2001/18/EC on the Deliberate Release into the Environment of GMOs: an Overview nad the Main Provisions for Placing on the Market*, Journal for European Environmental & Planning Law, 2006
http://www.ambientediritto.it/dottrina/Dottrina_2006/Directive_2001.18.EC_Garc%C3%ADa.pdf
 - 14) GRIMMET, J. J.: *Dispute Settlement in the World Trade Organization (WTO): An Overview*. Congressional Research service, 8. 4. 2010
<http://fpc.state.gov/documents/organization/141573.pdf>
 - 15) HAMILTON, N. D.: *Legal Issues Shaping Society's Acceptance of Biotechnology and Genetically Modified Organisms*. University of Arkansas School of Law, The National Agricultural Law Center, 2001
http://www.nationalaglawcenter.org/assets/bibarticles/hamilton_shaping.pdf

- 16) HANIOTIS, T.: *Regulating Agri-Food Production In The US And The EU*. The Journal of Agriobiotechnology Management & Economics, 2000
<http://www.agbioforum.missouri.edu/v3n23/v3n23a03-haniotis.htm>
- 17) HOEHN, Ch.: *The Transatlantic Trade Dispute Concerning Genetically Modified Organisms – WTO-Consistency of the EC Labelling Scheme*. Revue québécoise de droit international, 2002
http://sqdiorg.com/volumes/pdf/15.2_-_05_hoehn.pdf
- 18) HORN, H.; MAVROIDIS, P. C.: *The WTO Dispute Settlement System 1995-2006: Some descriptive statistics*. 14. 3. 2008
http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/469232-1107449512766/DescriptiveStatistics_031408.pdf
- 19) HOWSE, R.; MAVROIDIS, P. C.: *Europe's Evolving Regulatory Strategy for GMOs – The Issue of Consistency with WTO Law: Of Kine and Brine*. Fordham University School of Law, Fordham International Law Journal, Nov/Dec 2000
<http://worldtradelaw.net/articles/howsemavroidisgmos.pdf>
- 20) ISAAC, G. E.; KERR, W. A.: *Genetically Modified Organisms at the World Trade Organization: A Harvest of Trouble*. Journal of World Trade, Dec 2003
<http://69.90.183.227/doc/articles/2003/A-00480.pdf>
- 21) JACKSON, J. H.: *Process and Procedure in WTO Dispute Settlement*. Cornell International Law Journal, 16. 11. 2009
<http://organizations.lawschool.cornell.edu/ilj/issues/42.2/CIN204.pdf>
- 22) JACKSON, L. A.; ANDERSON, K.: *Why Are US and EU Policies toward GMOs so Different?* University of Adelaide, Centre for International Economic Studies, Feb 2003
http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/library/speeches/speech124_en.pdf
- 23) JOSLING, T.: *Who's Affraid of the GMOs? EU-US Trade Disputes over Food Safety and Biotechnology*. University of Southern California, Institute for International Studies Stanford University, March 1999
<http://www.netamericas.net/researchpapers/documents/joslin/joslin2.pdf>

- 24) JOY, D.: *Regulatory Issues: E.U. issues new GMO regulations, The new rules may represent a step forward -- and the most that any proponent of genetically modified foods can realistically hope for.* 15. 12. 2003
<http://www.foodprocessing.com/articles/2003/197.html>
- 25) LESTER, S.: *European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products.* Wellington, Florida: WorldTradeLaw.net, 2006
<http://www.worldtradelaw.net/articles/lesterbiotechcasenote.pdf>
- 26) LIM LI, CH.; LIM LI, L.: *Summary of the conclusions and recommendations of the WTO Dispute Panel interim report on GMOs.* Third World Network, February 2006
http://www.oaklandinstitute.org/RTC2006/TWN_BP5_wto.pdf
- 27) McHUGHEN, A.; SMYTH, S.: *US Regulatory System for Genetically Modified Crop Cultivars,* Plant Biotechnology Journal, 2007
<http://64.26.159.139/docroot/articles/07-340-002.pdf>
- 28) MURPHY, J.; LEVIDOW, L.; CARR, S.: *Regulatory Standards for Environmental Risks: Understanding the US-European Union Conflict over Genetically Modified Crops.* Social Studies of Science, Open Research Online, 2006
http://oro.open.ac.uk/4771/1/JMLLSC_RegulStand_SSS_06.pdf
- 29) PAARLBERG, R. L.: *The Contested Governance of GM Foods: Implications for US-EU Trade and the Developing World.* Harvard University, Weatherhead Center for International Affairs, July 2002
http://www.wcfia.harvard.edu/sites/default/files/558_PaarlbergWP02-04.pdf
- 30) PALMER, A.: *The WTO GMO Dispute: Implications for developing countries and the need for an appeal.* GeneWatch UK, the RSPB, Forum for Biotechnology and Food Security and the GM Freeze, November 2006
http://www.genewatch.org/uploads/f03c6d66a9b354535738483c1c3d49e4/WTO_Biotech_case_dcsummaryfinal_1.pdf
- 31) POLLACK, M. A.; SHAFFER, G. C.: *Biotechnology: The Next Transatlantic War?* The Washington Quarterly, Autumn 2000
<http://www.twq.com/autumn00/pollackshaffer.pdf>

- 32) SHELDON, I.; JOSLING, T.: *Biotechnology Regulations and the WTO*. The Ohio State University, Department of Agricultural, Environmental and Development Economics, Jan 2002
<http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/14594/1/wp0202.pdf>
- 33) TADLOCK, C.; GEOFFREY, S. B.: *Agricultural Biotechnology: Background and Recent Issues*. Congressional Research Service, Jan 2010
<http://www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/RL32809.pdf>
- 34) VOGEL, D.: *Ships Passing in the Night: GMOs and the Politics of Risk Regulation in Europe and the United States*. Haas School of Business, University of California-Berkeley, INSEAD, 2001
www.hec.unil.ch/ocadot/MONDDocs/vogel.doc
- 35) WEISS, R.: *U.S. Uneasy About Biotech Food*. Washington Post, December 7, 2006 <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/12/06/AR2006120601349.html>
- 36) WHITMAN, D. B.: *Genetically Modified Foods: Harmful or Helpful?* CSA Discovery Guides, 2000
<http://www.csa.com/discoveryguides/gmfood/review.pdf>
- 37) ZUREK, L.: *The European Communities Biotech Dispute: How the WTO Fails to Consider Cultural Factors in the Genetically Modified Food Debate*. Texas International Law Journal, 2007
<http://www.tilj.org/journal/42/zurek/>
- 38) *Agriculture in the 21st century*. May 8, 2008 http://www.gmo-compass.org/eng/news/stories/360.results_gmo_compass_snapshot_poll.html
- 39) *Austria proposes GMO 'opt-out' clause*. EurActiv, 25 June, 2009
<http://www.euractiv.com/en/cap/austria-proposes-gmo-opt-clause/article-183467>
- 40) *Background Information and News Analysis: WTO Gene Food Dispute and Pending Decision*. Feb 2006
http://www.centerforfoodsafety.org/pubs/WTO_Backgrounder_2-06.pdf

- 41) EconomicResearch Service/USDA: *Improvements in WTO Dispute Settlement*. December 1998
<http://www.ers.usda.gov/publications/wrs984/wrs984f.pdf>
- 42) *EU fears huge payout for GM export 'ban'*. Guardian (Gow, D.), Brussels, 9 February 2006 <http://www.guardian.co.uk/science/2006/feb/09/gm.food>
- 43) *EU seeks compromise on genetically modified crops*. AFP/Reuters (Wutke, E.) 13. 7. 2010 <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,5790359,00.html>
- 44) *EU upholds Austria, Hungary right to ban GM crops*. Reuters, Brussels, March 2, 2009 <http://uk.reuters.com/article/idUKBRU00731420090302>
- 45) *EU wants to put GMO dispute to an end*. EurActiv, 12. July 2010
<http://www.euractiv.com/en/cap/eu-wants-put-end-gmo-dispute-news-496059>
- 46) Eurobarometer: *Attitudes of European citizens towards the environment*. European Commission, March 2008 (Fieldwork – Nov-Dec 2007)
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_295_en.pdf
- 47) EUROPA – Summaries of EU legislation: *Traceability and labelling of genetically modified organisms (GMOs)*. 28. 12. 2008
http://europa.eu/legislation_summaries/environment/nature_and_biodiversity/121170_en.htm
- 48) *European Commission okays GM potatoes*. AFP, 3. 3. 2010
<http://www.france24.com/en/20100302-european-commission-approves-genetically-modified-potatoes>
- 49) *European Resistance Against GMOs Grows*. GM Watch, February 22, 2009
http://www.organicconsumers.org/articles/article_16973.cfm
- 50) *Evropa odmítá geneticky modifikované plodiny navzdory rozhodnutí WTO*. Brusel/Praha, International — TZ 6/2006, Únor 08, 2006

<http://www.greenpeace.org/czech/media/press-release/evropa-odm-ta-gmo-navzdory-roz>

- 51) *Evropská komise mění pravidla pro pěstování geneticky upravených plodin.* iDNES, 6.6. 2006 http://ekonomika.idnes.cz/evropska-komise-meni-pravidla-pro-pestovani-geneticky-upravenych-plodin-1lv-/eko_euro.asp?c=A100606_161634_eko_euro_taj
- 52) *Foreign Agricultural Trade of the United States (FATUS): Top 15 U.S. agricultural export destinations, by calendar year, U.S. value.* United States Department of Agriculture – Economic Research Service, Feb 2010
<http://www.ers.usda.gov/Data/FATUS/>
- 53) *French govt move to ban Monsanto GMO draws fire.* Reuters, Paris, January 13, 2008 <http://www.reuters.com/article/idUSPAB00373820080113>
- 54) *French Skepticism of GMO Crops Signals Policy Shift.* DW-WORLD.DE (Fong, D.), 27. 10. 2007 <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,2848857,00.html>
- 55) *Friends of the Earth Briefing: GM Trade War Looms How will the World Trade Organisation handle the US/EU food dispute?* February 2003
http://www.foe.co.uk/resource/briefings/wto_disputes_res_mech.pdf
- 56) *Genetically modified plants: Global Cultivation Area - Soybean.* March 29, 2010 http://www.gmo-compass.org/eng/agri_biotechnology/gmo_planting/342.genetically_modified_soybean_global_area_under_cultivation.html
- 57) *Genetically modified plants: Global Cultivation Area – Cotton.* March 29, 2010
http://www.gmo-compass.org/eng/agri_biotechnology/gmo_planting/343.genetically_modified_cotton_global_area_under_cultivation.htm

- 58) *Genetically modified plants: Global Cultivation Area – Maize*. March 29, 2010
http://www.gmo-compass.org/eng/agri_biotechnology/gmo_planting/341.genetically_modified_maize_global_area_under_cultivation.html
- 59) *Genetically modified plants: Global Cultivation Area – Rapeseed*. March 29, 2010
http://www.gmo-compass.org/eng/agri_biotechnology/gmo_planting/344.genetically_modified_rapeseed_global_area_under_cultivation.html
- 60) *Genetically modified plants: Global cultivation on 134 million hectares*. March 29, 2010
http://www.gmo-compass.org/eng/agri_biotechnology/gmo_planting/257.global_gm_planting_2009.html
- 61) *GM food must be allowed into Europe, WTO rules*. The Independent (Castle, S.), Brussels, 8 February 2006
<http://www.independent.co.uk/news/world/europe/gm-food-must-be-allowed-into-europe-wto-rules-465942.html>
- 62) <http://www.efsa.europa.eu/en/aboutefsa.htm>
- 63) *International study: consumers would buy GM products*. July 10, 2007
http://www.gmo-compass.org/eng/news/stories/282.international_study_consumers_would_buy_gm_products.html
- 64) *Labelling of GMO Products: Freedom of Choice for Consumers*. January 25, 2007
<http://www.gmo-compass.org/eng/regulation/labelling/>
- 65) MPO: *Dispute Settlement — jak funguje mechanismus řešení obchodních sporů*. 15. 4. 2005
<http://www.mpo.cz/dokument43172.html>
- 66) *Opposition decreasing or acceptance increasing?* April 16, 2009
<http://www.gmo->

compass.org/eng/news/stories/415.an_overview_european_consumer_polls_attitudes_gmos.html

- 67) Pew Initiative on Food and Biotechnology: *U.S. vs. EU: An Examination of the Trade Issues Surrounding Genetically Modified Food*. 16.12. 2005
http://www.pewtrusts.org/uploadedFiles/wwwpewtrustsorg/Reports/Food_and_Biotechnology/Biotech_USEU1205.pdf
- 68) *The European Regulatory System*. June 2, 2006 http://www.gmo-compass.org/eng/regulation/regulatory_process/156.european_regulatory_system_genetic_engineering.html
- 69) *The GM Dispute at the WTO: Forcing GM Foods on Europe?* Gene Watch UK Briefing Number 25, Dec 2003
<http://www.genewatch.org/uploads/f03c6d66a9b354535738483c1c3d49e4/Brief25.pdf>
- 70) *The Two Laws Governing Genetically Modified Plants*. February 15, 2006
http://www.gmo-compass.org/eng/regulation/regulatory_process/158.two_laws_governing_genetically_modified_plants.html
- 71) *Unie prohrává "genetický spor"*. iHNED.cz, 09. 02. 2006
http://zahranicni.ihned.cz/2-22858115-003000_d-ba
- 72) *Worldwide movement against genetically modified wheat grows*. Digital Journal (Dearing, S.), February 10, 2010 <http://www.digitaljournal.com/article/287339>
- 73) *WTO se ve sporu o geneticky modifikované organismy přiklonila na stranu zámoří*. Český rozhlas (Vališ, Z.) 8. 2. 2006
<http://www.radio.cz/cz/clanek/75630>
- 74) *WTO: Dispute Settlement Training Module*
http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disp_settlement_cbt_e/intro1_e.htm

- 75) WTO: *EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones) - Ab-1997-4 - Report of the Appellate Body (WT/DS26/AB/R; WT/DS48/AB/R)*. 16. 1. 1998 [http://www.worldtradelaw.net/reports/wtoab/ec-hormones\(ab\).pdf](http://www.worldtradelaw.net/reports/wtoab/ec-hormones(ab).pdf)
- 76) WTO: *EU's GMO Policies Violate Trade Agreements*. GMO-compass, 7. 2. 2006 <http://www.gmo-compass.org/eng/news/messages/200602.docu.html>
- 77) WTO: *European Communities - Conditions for the Granting of Tariff Preferences to Developing Countries - AB-2004-1 - Report of the Appellate Body (WT/DS246/AB/R)*. 7. 4. 2004
http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds246_e.htm
- 78) WTO: *European Communities - Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products - Reports of the Panel (WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R)*. 29. 9. 2006
http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds291_e.htm
- 79) WTO: *European Communities - Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products – Notification of an Agreement with respect to Article 21.3(c) of the DSU (WT/DS291/34; WT/DS292/28; WT/DS293/28)*. 22. 1. 2007 http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds291_e.htm
- 80) WTO: *European Communities - Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products – Status Report by the European Communities + Addendum 1-30 (WT/DS291/37; WT/DS292/31; WT/DS293/31)*. 11. 1. 2008 – 9. 7. 2010 http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds291_e.htm
- 81) WTO: *European Communities - Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products – Understanding between the European Communities and the United States Regarding Procedures under Articles 21 and 22 of the DSU (WT/DS291/38)*. 17. 1. 2008
http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds291_e.htm

- 82) WTO: *European Communities - Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products – Recourse to Article 22.2 of the DSU by the United States (WT/DS291/39)*. 21. 1. 2008
http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds291_e.htm
- 83) WTO: *European Communities - Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products – Recourse by the European Communities to Article 22.6 of the DSU (WT/DS291/42)*. 19. 2. 2008
http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds291_e.htm
- 84) WTO: *European Communities - Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products – Notification of a Mutually Agreed Solution (WT/DS292/40)*. 17. 7. 2009
http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds292_e.htm
- 85) WTO: *European Communities - Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products – Notification of a Mutually Agreed Solution (WT/DS293/41)*. 23. 3. 2010
http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds293_e.htm
- 86) WTO: *European Communities - Trade Description of Sardines - AB-2002-3 - Report of the Appellate Body (WT/DS231/AB/R)*. 26. 9. 2002
http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds231_e.htm
- 87) WTO: *Historic development of the WTO dispute settlement system: The system under GATT 1947 and its evolution over the years*
http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disp_settlement_cbt_e/c2s1p1_e.htm
- 88) WTO: *Indicative List of Governmental and Non-governmental Panelists – WT/DSB/44/Rev.* 24. 2. 2010
http://www.wtocenter.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document_id=105531&action=content

- 89) WTO: *Japan - Measures Affecting Agricultural Products - AB-1998-8 - Report of the Appellate Body (WT/DS76/AB/R)*. 22. 2. 1999
http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds76_e.htm
- 90) WTO: *Technical barriers to trade*.
http://www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/tbt_e.htm
- 91) WTO: *Understanding the WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures*. http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsund_e.htm
- 92) WTO: *Understanding the WTO: Settling Disputes (A unique contribution)*
http://www.wto.org/english/theWTO_e/whatis_e/tif_e/displ_e.htm
- 93) WTO: *Update of WTO Dispute Settlement Cases - WT/DS/OV/34*. WTO Secretariat – 26.1. 2009
<http://www.worldtradelaw.net/misc/ov.pdf>

Diplomové a bakalářské práce

- 94) NEDVĚDOVÁ, B.: *Analýza obchodního sporu WTO – EU x USA (DS 291 – Biotechnologické produkty)*. DP, VŠE, 2009
- 95) SOBOTOVÁ, K.: *Mechanismus řešení sporů ve WTO*. BP: VŠE 2007

Prameny práva

- 96) *Cartagenský protokol o biologické bezpečnosti k Úmluvě o biologické rozmanitosti*. Předpis č. 89/2005 Sbírky mezinárodních smluv
<http://www.sagit.cz/pages/sbirkatxt.asp?zdroj=ss05089&cd=76&typ=r>
- 97) *Dohoda u uplatňování sanitárních a fytosanitárních opatření* <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=ga&ihmlang=ga&lng1=ga.cs&lng2=cs.da.de.el.en.es.et.fi.fr.hu.it.lt.lv.mt.nl.pl.pt.sk.sl.sv.&val=201751:cs&page>
- 98) Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 1830/2003 ze dne 22. září 2003 *o sledovatelnosti a označování geneticky modifikovaných organismů a*

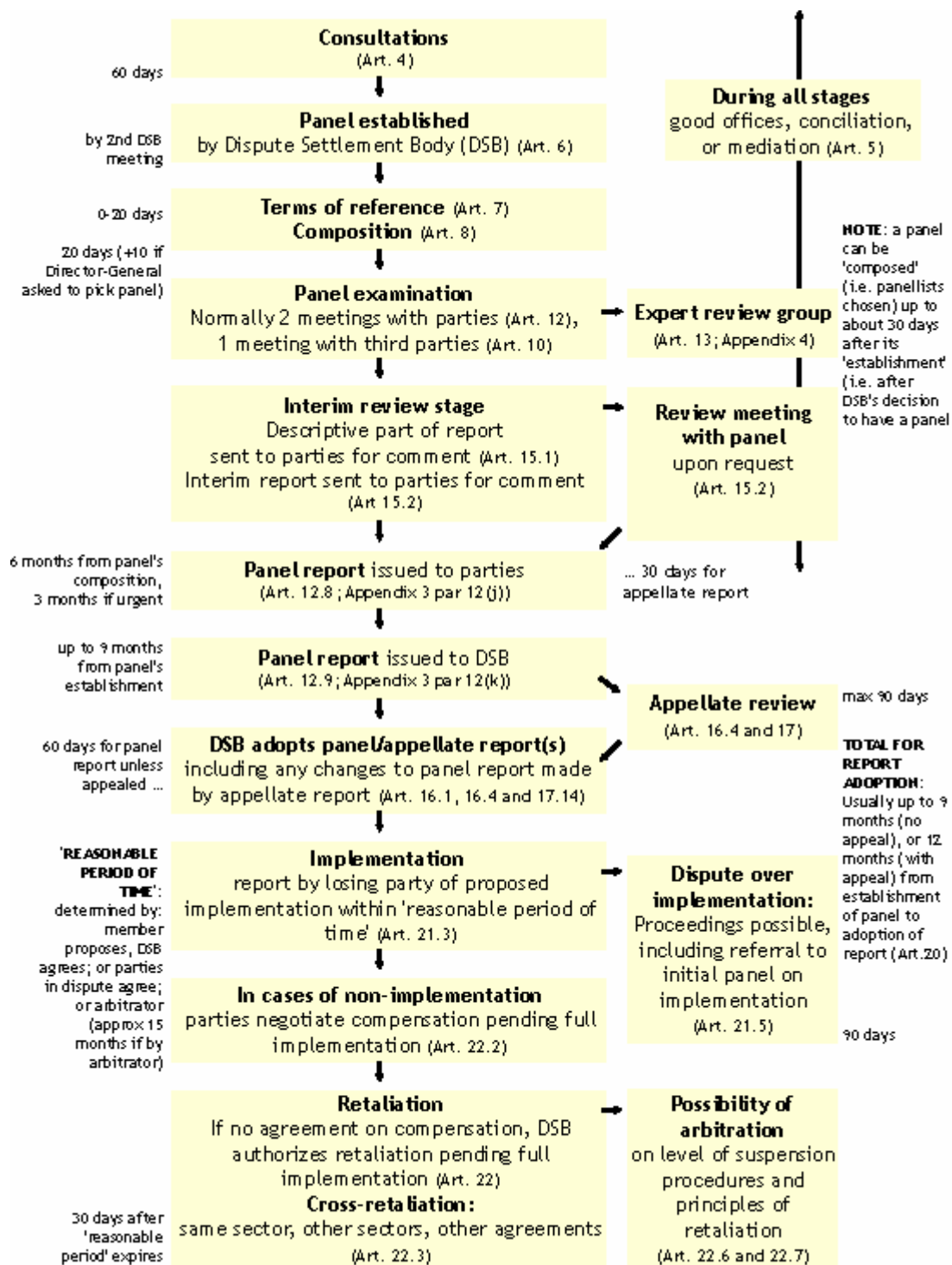
sledovatelnosti potravin a krmiv vyrobených z geneticky modifikovaných organismů a o změně směrnice 2001/18/ES. Úřední věstník Evropské Unie, 18. 10. 2003 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:13:32:32003R1830:CS:PDF>

- 99) Nařízení Evropského Parlamentu a Rady 258/97/ES *o nových potravinách a nových složkách potravin. Úřední věstník Evropské Unie, 27. ledna 1997* <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:13:18:31997R0258:CS:PDF>
- 100) *Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/18/ES o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí a zrušení směrnice Rady 90/220/EHS. Úřední věstník Evropské Unie, 12. března 2001* <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:15:06:32001L0018:CS:PDF>
- 101) *Směrnice Rady 90/220/EHS o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí. 23. dubna 1990* <http://www.biosafety.be/GB/Dir.Eur.GB/Del.Rel./90.220/TC.html>
- 102) *The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947)* http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm
- 103) *Ujednání o pravidlech a řízení při řešení sporů (Sbírka zákonů č. 191/1995, Příloha 2)* <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/1995/sb51-95.pdf>
- 104) *Vídeňská úmluva o smluvním právu (15/1988 Sb.), Portál veřejné správy České republiky* http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?number1=15%2F1988&number2=&name=&text
- 105) *Všeobecná dohoda o clech a obchodu z roku 1994 (sdělení MZV č. 191/1995 Sb., příloha 1A)* <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/1995/sb51-95.pdf>

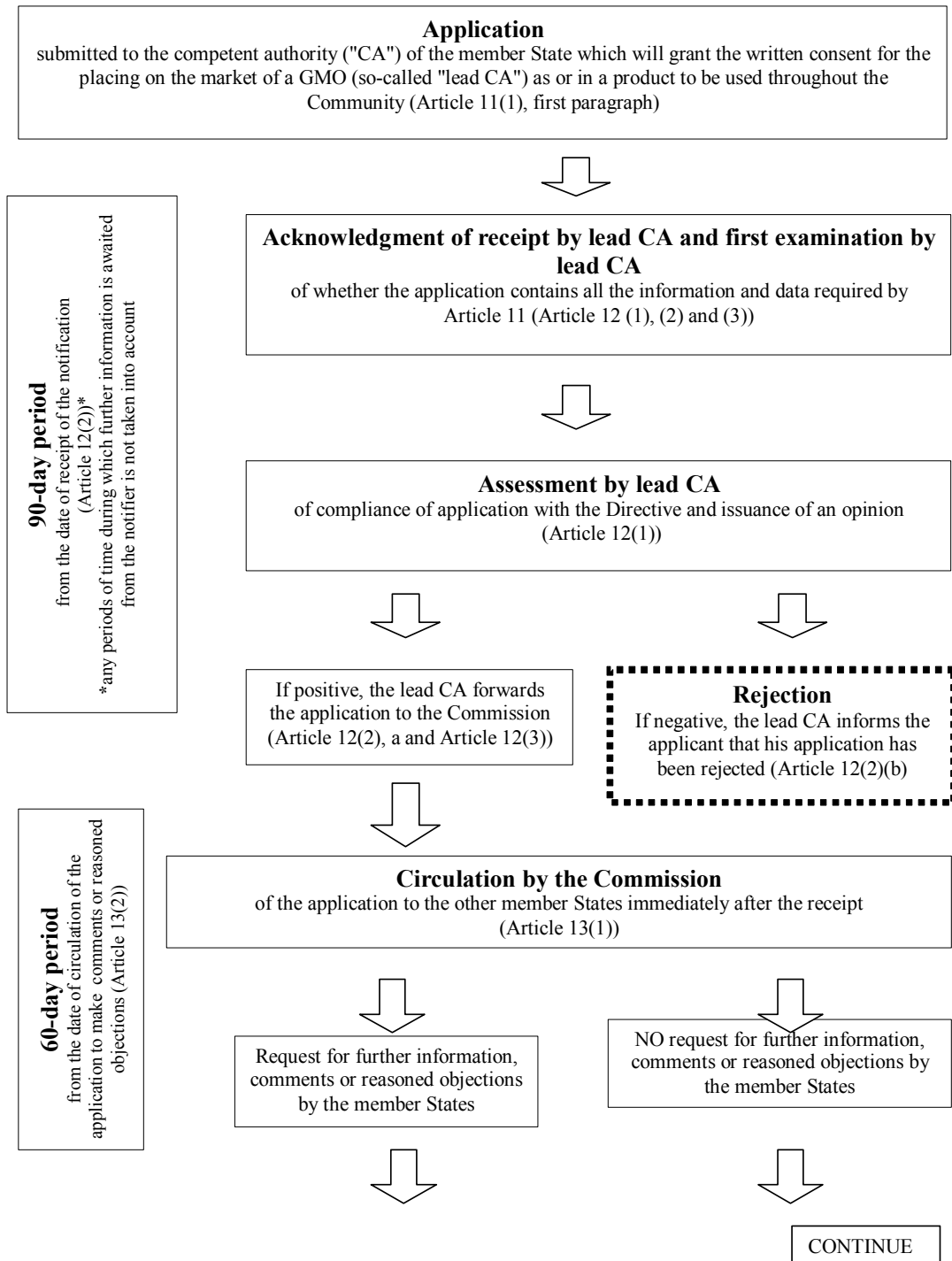
Přílohy

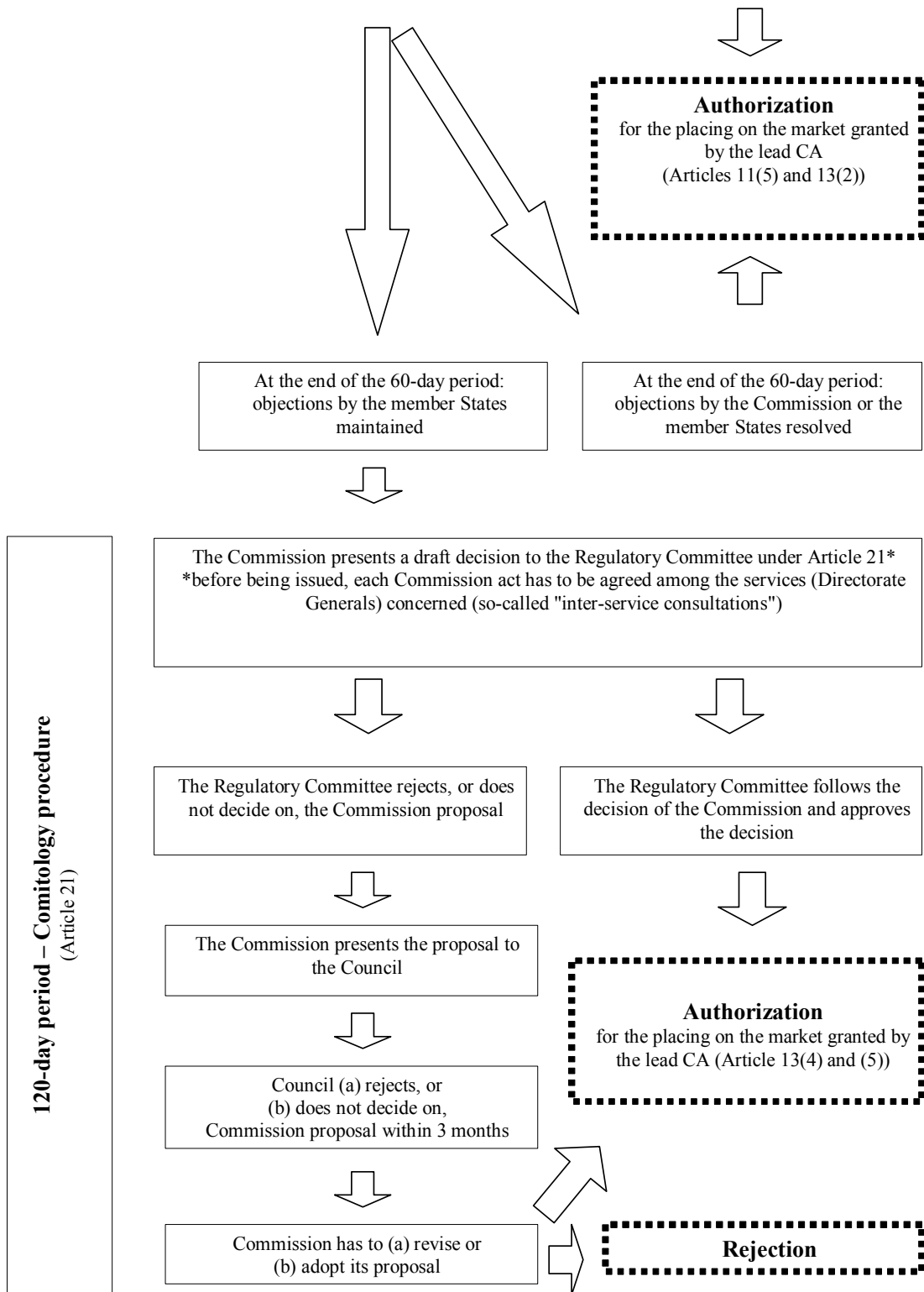
1. Schéma průběhu řešení sporu WTO
2. Schéma schvalovacího procesu GMO dle směrnice 90/220/EHS
3. Schéma schvalovacího procesu GMO dle směrnice 2001/18/ES
4. Schéma schvalovacího procesu GMO dle nařízení 258/97
5. Seznam produktově specifických moratorií, rozhodnutí o nich

Příloha 1: Schéma průběhu řešení sporu WTO

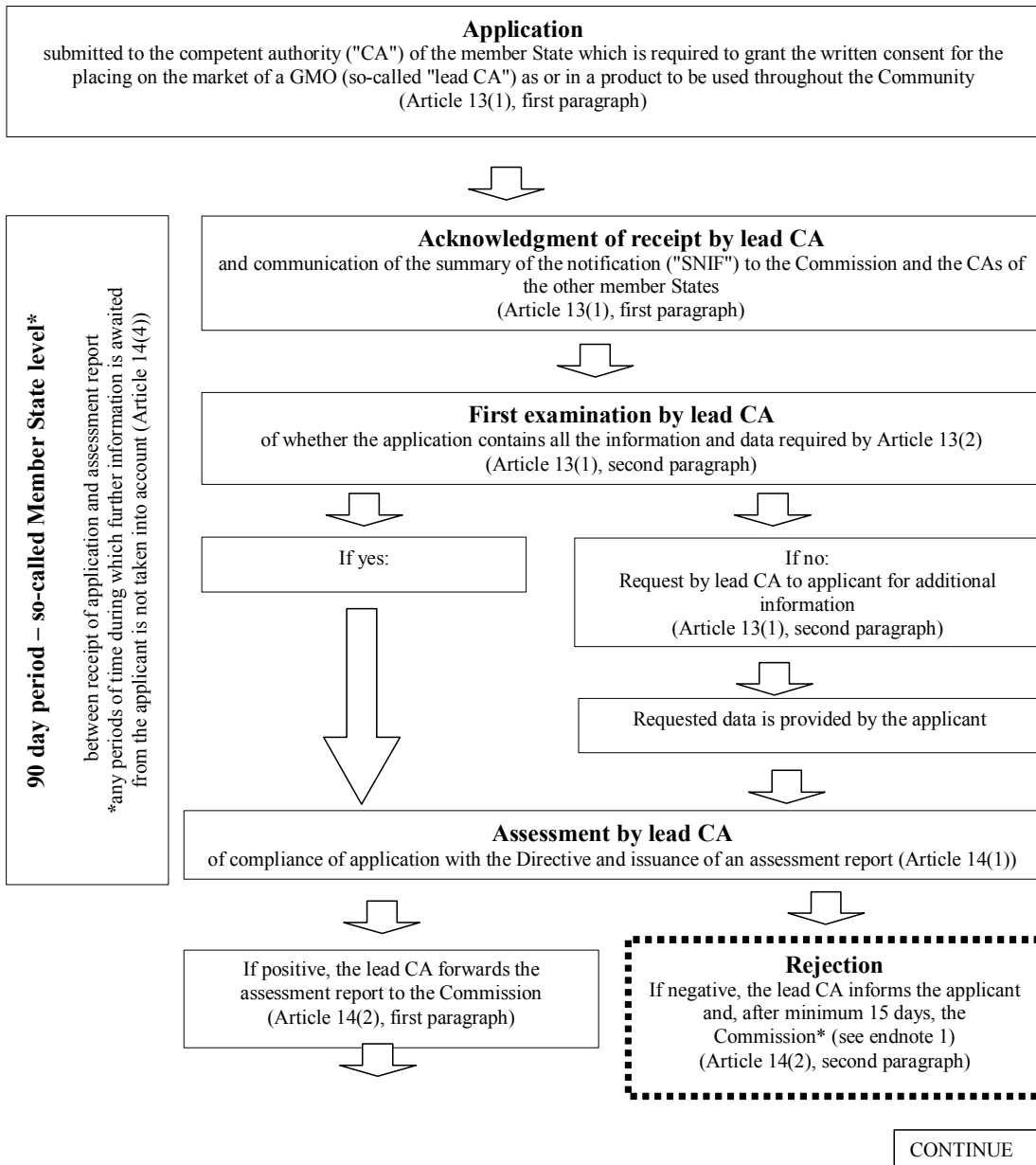


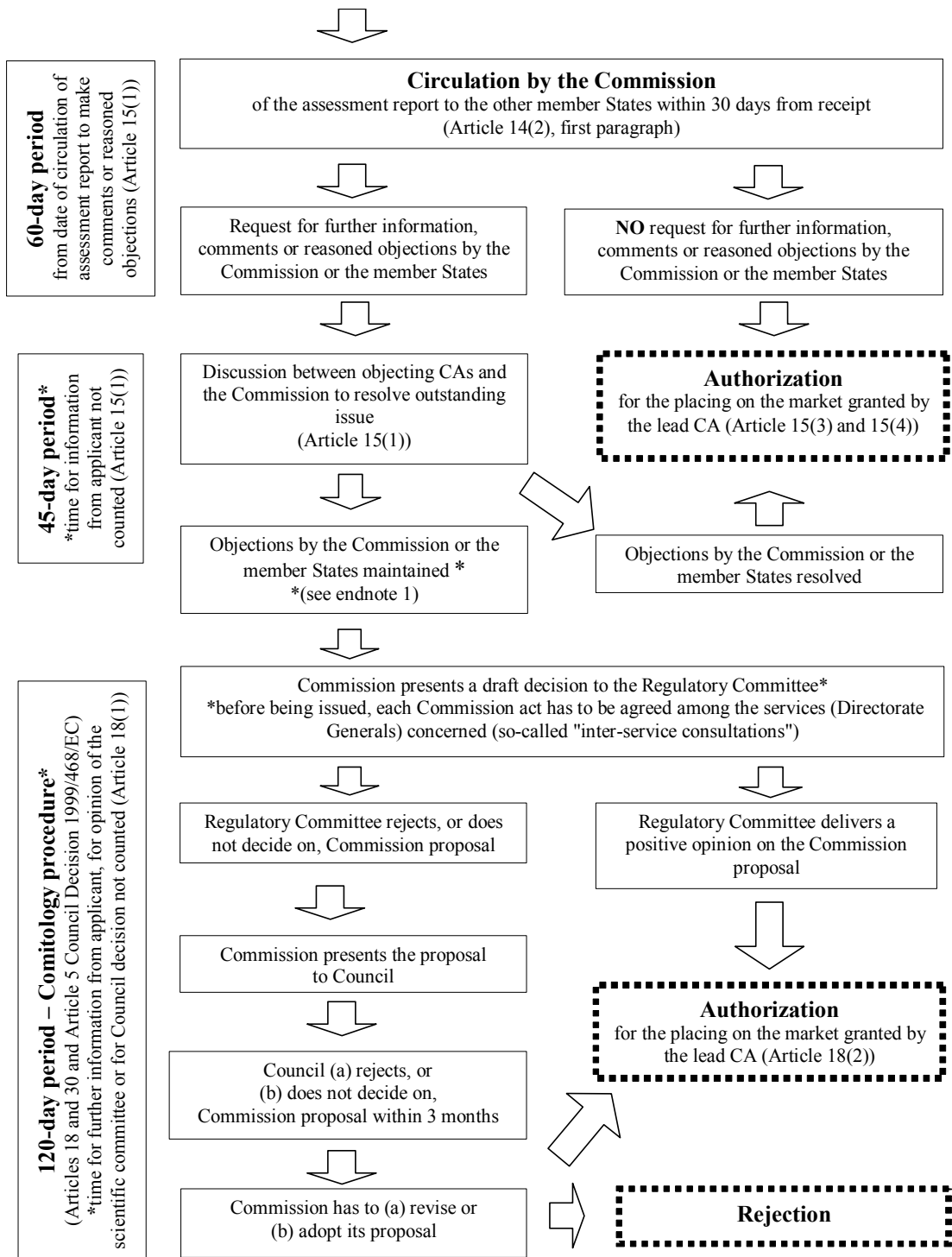
Příloha 2: Schéma schvalovacího procesu GMO dle směrnice 90/220/EHS



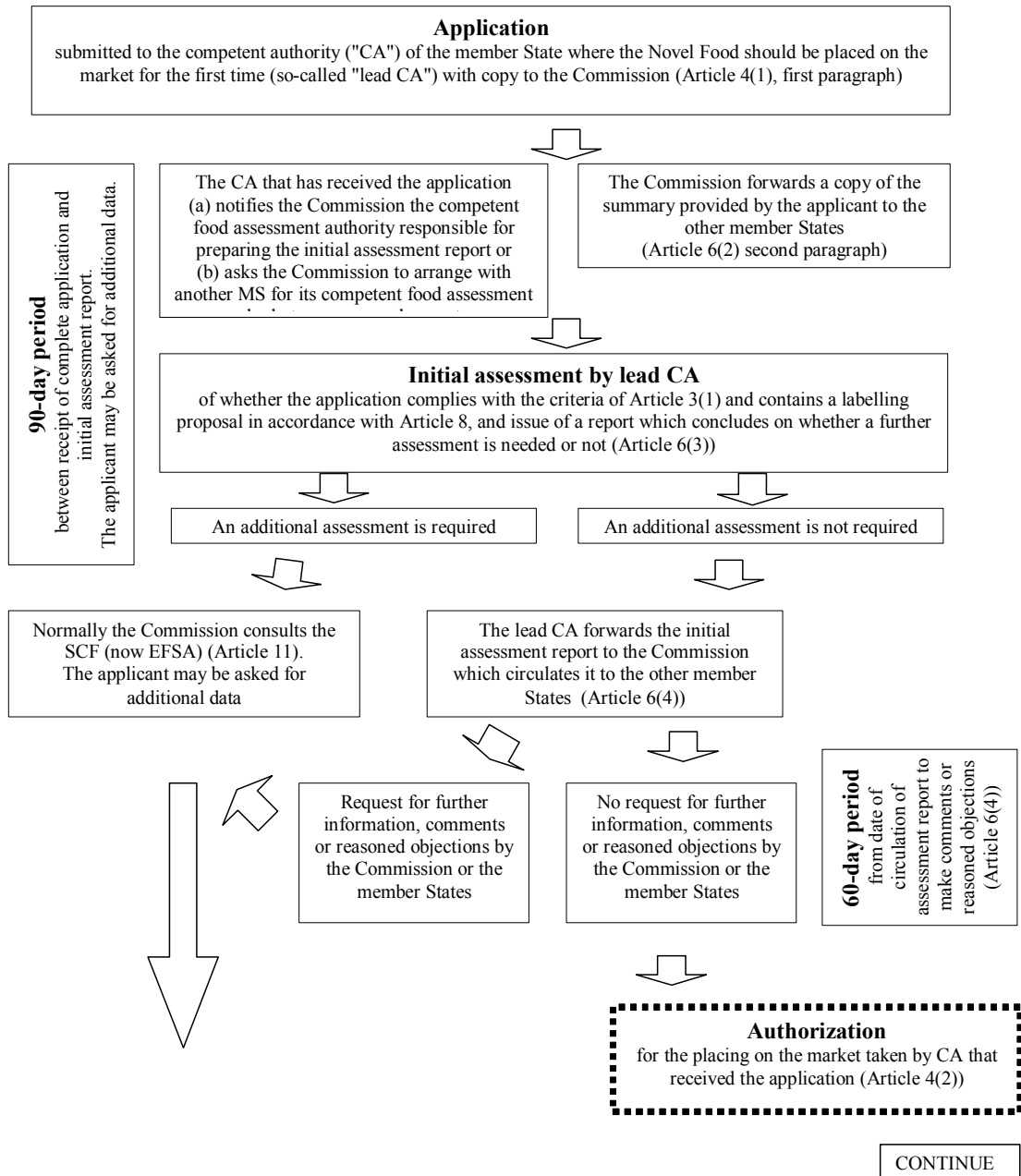


Příloha 3: Schéma schvalovacího procesu GMO dle směrnice 2001/18/ES

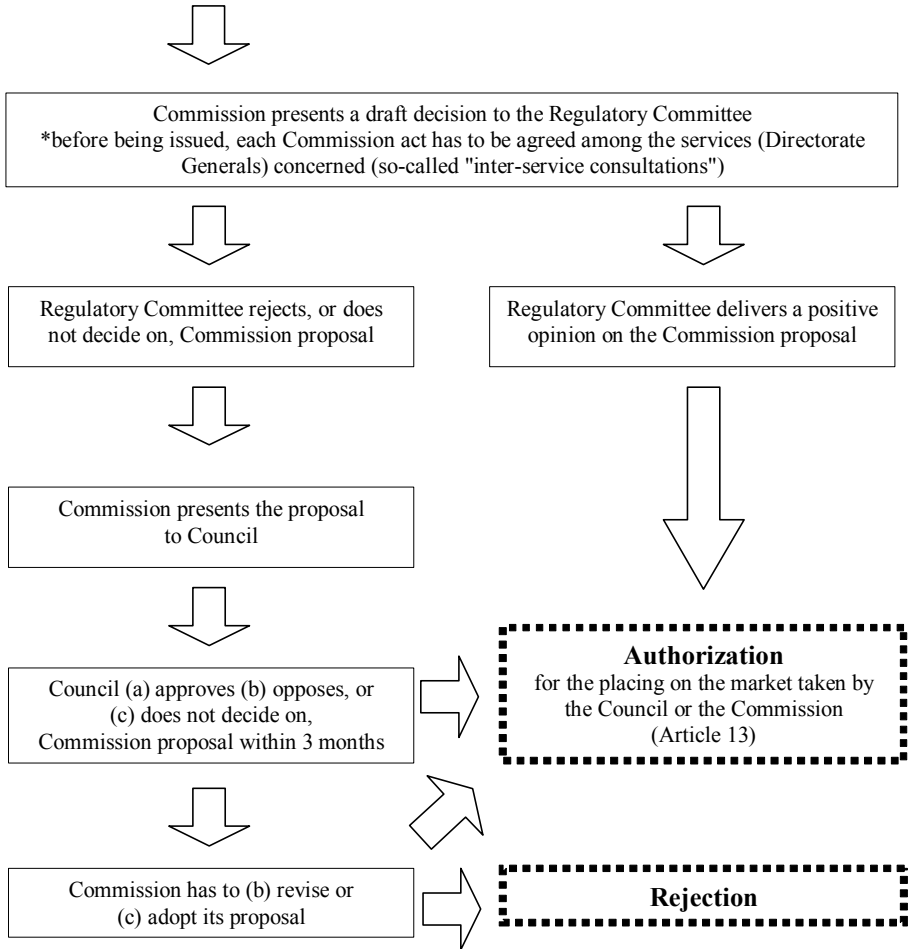




Příloha 4: Schéma schvalovacího procesu GMO dle nařízení 258/97



Comitology procedure
(Article 13 and Article 5 Council Decision 1999/468/EC)



Příloha 5: Seznam produktově specifických moratorií, rozhodnutí o nich

	Approval procedures examined by the Panel	Panel's conclusions on asserted "undue delay" (X: unduly delayed, ✓: not unduly delayed)
1	Falcon oilseed rape	X
2	MS8/RF3 oilseed rape	X
3	RR fodder beet	X
4	Bt-531 cotton	X
5	RR-1445 cotton	X
6	Transgenic potato	✓
7	Liberator oilseed rape	X
8	Bt-11 maize (EC-69)	X
9	RR oilseed rape (EC-70)	X
10	LL soybeans (EC-71)	X
11	LL oilseed rape	✓
12	BXN cotton	X
13	Bt-1507 maize (EC-74)	X
14	Bt-1507 maize (EC-75)	X
15	NK603 maize	X
16	GA21 maize (EC-78)	X
17	MON810 x GA21 maize	X
18	RR sugar beet	X
19	MS1/RF1 oilseed rape (EC-89)	X
20	MS1/RF2 oilseed rape	X
21	GA21 maize (food)	X
22	Bt-11 sweet maize (food)	X
23	LL soybeans (food)	✓
24	MON810 x GA21 maize (food)	X
25	Bt-1507 maize (food)	X
26	NK603 maize (food)	X
27	RR sugar beet (food)	X
Total:		X: 24 ✓:3

WTO dispute analysis – biotech products

Summary

In 2003, three countries – the US, Canada and Argentina – filed a complaint against the European Union with the World Trade Organization (WTO) concerning the use of biotechnology in agriculture. The complainants claimed that the European Union and its member states had breached the SPS agreement by applying a moratorium on the import of biotech products.

The core of the dispute is the difference of approach towards the use of biotechnology in agriculture. While the western side of the Atlantic sees biotech products as being similar to traditional products, and thus not requiring special regulation or labelling, the eastern side approaches these products with precaution claiming that the difference in production process justifies creation of special laws and the need to label these products. Moreover, the European consumers are concerned about the possible impact of biotech products on the environment and human health. These concerns have been strengthened by a series of food scandals in the 90s of the 20th century that undermined confidence in the ability of the European representatives to protect the consumers. That's why the EU is reluctant to loosen the import of these products.

The reluctance of the EU to approve certain biotech products for the European market resulted in the complaint of three pro-biotech countries which claimed that a) the EU had applied a general de facto moratorium on biotech products, b) the EU had applied product specific moratoriums on several biotech products, c) 6 of the EU member states had applied prohibitive measures against several biotech products in spite of former EU approval. According to the WTO, all of these complaints were justified, as they represented a breach of the Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS) – a), b) the EU has applied a general de facto moratorium/product specific moratoriums by means of undue delays within the approval process of biotech products, c) the EU member states failed to base their restrictive measures against certain biotech products on risk assessment as required by the WTO agreements.

This conflict resulted in the recommendation to bring the mentioned measures in compliance with the SPS agreement. The use of biotechnology in agriculture has always

been an extremely sensitive topic for the EU representatives and the consumers as well. In spite of this binding decision of the WTO, the opposition in the EU against biotech products remains strong, and some of the member states are ready to preserve their restrictions. The EU achieved a mutually agreed solution with Canada and Argentina, but the conflict between the EU and the US still remains.

The biotech dispute revealed limits of the WTO dispute settlement mechanism. Although this mechanism has evolved over decades, and proved to be an effective tool in dealing with international trade clashes, it lacks strength to handle the social and cultural aspects of certain conflicts.

Klíčová slova: WTO, biotechnologické produkty, GMO

Key words: WTO, biotech products, GMO