

ZÁVĚR

V evropském právu byl princip předběžné opatrnosti zakotven v článku 174 odst. 2 Smlouvy ES. Explicitně je zde jmenován ve výčtu zásad politiky životního prostředí Společenství. Z této formulace, resp. volby oznamovacího způsobu namísto podmiňovacího lze dovést, že princip předběžné opatrnosti je v evropském primárním právu zakotven takovým způsobem, aby instituce Společenství byly povinny jej respektovat při své legislativní činnosti v oblasti politiky životního prostředí. Absence určitější definice má ovšem za následek, že princip předběžné opatrnosti nezakládá povinnosti členským státům přímo ze Smlouvy ES. Princip předběžné opatrnosti se však velmi rychle rozšířil a dnes je explicitně zmíněn v mnoha sekundárních předpisech evropského práva životního prostředí. Právě v této situaci, resp. v kontextu konkrétní právní úpravy obsažené v takových předpisech, se stává princip předběžné opatrnosti dostatečně určitým, a je tudíž možné jej chápat jako závazné pravidlo, tedy právní normu, jež zavazuje členské státy jako své adresáty.

Vzhledem k zakotvení principu v odstavci 2 článku 174 Smlouvy ES, by dále bylo možné se při systematickém výkladu Smlouvy ES domnívat, že princip předběžné opatrnosti je principem sektorovým a že se tudíž aplikuje pouze v rámci politiky životního prostředí. Evropský soudní dvůr a Soud první instance však v průběhu let posunuly právní povahu principu předběžné opatrnosti a postupně rozšířily oblasti jeho aplikace, až jej nakonec definovaly jako obecný princip práva Společenství. To má dva zásadní důsledky. Především bude napříště možné princip předběžné opatrnosti aplikovat v situacích, kde jej sekundární komunitární právo explicitně nezakotvuje. Dále pak bude možné, aby stejnou cestou, jakou Evropský soudní dvůr a Soud první instance rozšiřovaly okruh působnosti tohoto principu doposud, umožnily aplikovat jej prakticky v jakékoli oblasti, která bude čelit vědecké nejistotě.

Míra, v jaké se princip předběžné opatrnosti v komunitárním (a to nejen environmentálním) právu rozšířil, nemůže zastírat přítomnost deficitu konkrétnější definice principu předběžné opatrnosti v primárním právu. V úvodu jsem si tedy položila otázku, zda existují jasně stanovená a závazná pravidla pro aplikaci principu předběžné

opatrnosti. Evropská komise ve snaze zmíněnou mezeru v právu zaplnit vydala Sdělení o používání principu předběžné opatrnosti, jehož cílem je stanovit podmínky aplikace předmětného principu a tedy vysvětlit, za jakých okolností a jakým způsobem má být princip předběžné opatrnosti aplikován. Domnívám se, že Sdělení nestanoví tato pravidla pro aplikaci předmětného principu dostatečně jasně. Je sice pravda, že jde o pojednání rozsáhlé, které proces aplikace principu předběžné opatrnosti značně formalizuje a zatěžuje množstvím podmínek, přesto se ale nevyvaruje používání pojmů, které postrádají ostřejší vymezení. V důsledku toho bude rozhodnutí o přijetí ochranného opatření při aplikaci principu předběžné opatrnosti vždy nedostatečně předvídatelné a celá procedura řízení rizik bude i nadále netransparentní. Vhodným příkladem je výše analyzovaná komunitární úprava nakládání s geneticky modifikovanými organismy. V celé úpravě je kladen výrazný důraz na procesní aspekty. Procesní pravidla v rámci režimu předběžné autorizace jsou upravena detailně, celá procedura je velmi složitá a v jejím rámci intervenuje velký počet subjektů hned na několika různých úrovních. Podmínky vlastního přijetí rozhodnutí o udělení souhlasu příslušným orgánem jako by se v množství těchto pravidel ztratily.

Otázkou tudíž zůstává, co či kdo zaručí, že princip předběžné opatrnosti nebude aplikován svévolně či dokonce nebude zneužíván. V této věci nezbývá než se spoléhat na kvalitní soudní kontrolu legality aktů příslušných orgánů. Teprve zde budou příslušné orgány povinny důkladně obhájit svá rozhodnutí. Tato kontrola ovšem přichází ex post, a to pouze v některých případech. Navíc musím zdůraznit, že z ustálené judikatury Evropského soudního dvora a Soudu první instance vyplývá, že při této kontrole přiznávají komunitárním institucím širokou míru uvážení. Soudní kontrola je tak omezena na zkoumání, zda opatření netrpí zjevnou vadou či nepředstavuje zneužití pravomoci nebo zda nebyly překročeny meze uvážení. Větší váha je tedy kladena na kontrolu povahy přijatého opatření, tedy na jeho přiměřenost a nediskriminační a provizorní charakter.

Své závěry bych však nechtěla absolutizovat. Na věc je možné podívat se i ze zcela opačného konce: co když právě vytýkaná arbitrálnost a nejednoznačnost konceptu předběžné opatrnosti je jeho předností? Již jsem vysvětlila, že v situaci, kdy společnost čelí určitému riziku, je podkladem pro přijetí rozhodnutí v rámci preventivního přístupu vědecké ohodnocení rizik. Věda tak hraje klíčovou roli při aplikaci práva: vědecké zhodnocení rizika by mělo být zárukou legitimacy a objektivitě rozhodnutí. Z tohoto

pohledu princip předběžné opatrnosti přináší významnou změnu. Vzhledem k tomu, že věda v této situaci není ani po důkladném zhodnocení rizika schopna dát jednoznačnou odpověď, je legitimní, že subjekt příslušný rozhodnout o přijetí ochranného opatření konfrontuje ve jménu principu předběžné opatrnosti výsledky vědeckého výzkumu (rozuměj konstatování potencionálního rizika pro životní prostředí či zdraví) s dalšími faktory: sociálními, ekonomickými, etickými apod. Princip předběžné opatrnosti tak do zcela exaktní procedury vědeckého hodnocení zapojuje politický aspekt: vždy při této proceduře bude váženo mezi různými veřejnými zájmy. Výsledkem pak je pružnější systém, jež je schopen lépe reagovat na aktuální celospolečenský kontext. Právo tedy vyloučí řízení rizik pouze na bázi vědecké analýzy, jež je příliš exaktní, a to - i přes politizaci celé procedury - ve prospěch pružnějšího systému.

K této úvaze mohu uvést velmi aktuální příklad, kterým se vrátím k politice potravinové bezpečnosti. Výše popsaný komunitární systém schvalování geneticky modifikovaných potravin a krmiv je nejpřísnějším existujícím systémem, postaveným na požadavcích zajištění bezpečnosti, ochrany biodiverzity a možnosti volby pro spotřebitele. Názory různých členských států na používání geneticky modifikovaných zemědělských plodin jsou ovšem natolik rozdílné, že tato problematika je diskutována téměř na každé Radě Evropské unie pro životní prostředí. Francouzské předsednictví otevřelo diskusi ke konkrétním otázkám. Poslední měsíce je na úrovni vrcholných orgánů Evropské unie intenzivně vedena politická debata, která může ve svém výsledku znamenat změnu právní úpravy. V současné době je totiž nutné nalézt „technické řešení“ pro otázku současné nulové tolerance nepovolených genetiky modifikovaných příměsí v komoditách. Tento problém se týká zejména dovozců krmiv, která začínají na evropském trhu citelně chybět a tím dochází ke značenému zdražování nejen krmiv, ale následně i potravin. Aktuální předpisy, jak jsem zmínila, řeší pouze rizika pro zdraví a životní prostředí, ovšem ve skutečnosti má na rozhodování značný vliv ekonomická i politická situace jednotlivých členských států. Velká část z nich proto usiluje o zahrnutí dalších zmíněných hledisek. Zde bude ovšem třeba zvážit, zda zakotvení těchto kritérií na legislativní úrovni (tedy zahrnutí socioekonomických kritérií do hodnocení rizik nakládání s geneticky modifikovanými organismy v rámci schvalovacího procesu) nebude v rozporu s mezinárodními závazky EU, především ve vztahu k WTO.¹¹⁸

¹¹⁸ Tato práce obsahuje 102 726 znaků vlastního textu (počítáno bez poznámek pod čarou).