

GENETIŠKAI MODIFIKUOTO MAISTO ŽENKLINIMO TVARKA PAGAL EUROPOS BENDRIJOS TEISĘ

Elzė Matulionytė

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Tarptautinės teisės ir ES teisės katedros asistentė
Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius
Tel. (+370 5) 236 61 79
El. paštas: e.matulionyte@etd.lt

Straipsnyje nagrinėjamas vienas iš pagrindinių genetiškai modifikuotų (GM) maisto produktų teikimo į rinką reglamentavimo Europos Bendrijoje (EB) sistemos elementų – į rinką patiekto genetiškai modifikuoto maisto ženklavimas. Visų pirma straipsnyje analizuojami pareigos ženklinti genetiškai modifikuotus maisto produktus tikslai ir turinys pagal EB genetiškai modifikuotų produktų teisinį režimą bei susijusią Bendrijos teisės praktiką. Tuo remiantis toliau gvildinama, ar esamas teisinis reglamentavimas pajėgus užtikrinti keliamus tikslus, ypač įgyvendinti vartotojų teisę rinktis.

Article analyses one of the elements of Community GM food regime – namely labelling requirements for the GM food placed on the market. Firstly the aims and the content of labelling requirements are examined in the context of GMO legal framework and the relevant case-law of the ECJ. Based on this analysis an evaluation is carried out whether this legal framework is suitable and effective in ensuring one of the main aims of GM food labelling – consumers' right of choice.

Įvadas

Genetiškai modifikuoto maisto (toliau – GM maisto) teikimas į rinką iš esmės yra reglamentuojamas Bendrijos lygmeniu ir šio reglamentavimo pagrindas – GM maisto reglamentas [4]. Kartu su gana sudėtinga leidimų teikti GM maisto produktus į Bendrijos rinką išdavimo procedūra šių produktų teisinis režimas apima ir grupę į rinką jau pateiktiems GM maisto produktams taikomų priemonių, tokių kaip antai: genetiškai modifikuotų maisto produktų ženklavimas, šių produktų susekimo sistema ir atšaukimo iš rinkos skubos atvejais priemonės. Šio straipsnio objektas yra pirmoji iš šių rinkoje esantiems GM

produktams taikomų kontrolės priemonių – GM maisto produktų ženklavimo sistema. EB maisto teisė ir konkrečiai GM maisto produktų reglamentavimas pastaruoju metu nestokoja dėmesio bent jau užsienio teisės literatūroje, tačiau GM maisto ženklavimo įvertinimas siekiant tokiu reglamentavimu iškeltų tikslų, nėra išsamiai nagrinėjamas. Kadangi nagrinėjama tema Lietuvos teisės literatūroje yra nauja, todėl straipsnyje remiamasi užsienio autorių moksliniais darbais, o pagrindinis analizės šaltinis – EB teisės aktai GM maisto srityje ir susijusi Europos Teisingumo Teismo bylų praktika. Darbe naudojantis analitiniu ir sisteminiu metodais tiriama EB reguliacinė sistema, o teleologiniu metodu siekiama įvertinti, ar

(ir kiek) nagrinėjama GM maisto produktų sistema yra pajėgi užtikrinti ja siekiamą tikslą, t. y. vartotojų teisės rinktis, vartoti įprastus ar GM modifikuotus produktus, įgyvendinimą.

Genetiškai modifikuoto maisto produktų ženklinimo reikalavimų tikslai

Genetiškai modifikuotų maisto produktų autorizavimo Bendrijos lygmeniu reglamentavimo sistema sukurta taip, jog būtų užtikrinama, kad į Bendrijos rinką teikiami tik saugūs – autorizuoti – GM maisto produktai¹. GM maisto produktai, kuriems šios Bendrijos procedūros metu buvo išduoti leidimai teikti į rinką, gali būti teisėtai teikiami į rinką *visoje* Bendrijos teritorijoje atitinkamai juos paženklus. Ženklitimui teikiamas vaidmuo Bendrijos maisto teisėje apskritai ir ženklinant GM maisto produktus konkrečiai yra didžiulis. Bendrijos maisto teise siekiama, kad vartotojas galėtų atlikti *informuotą* pasirinkimą dėl vartojamo maisto ir *nebūtų suklaidintas* dėl pasirenkamo maisto [3, 8 straipsnis]. Apskritai maisto ženklimas teikia vartotojui galimybę įvertinti maistą pagal savo polinkius, pomėgius, įsitikinimus, sveikatos būklę, o tai taip pat yra rizikos valdymo priemonė *par excellence*, kai pačiam informuotam vartotojui perkeliama

¹ Be abejo, su GM maistu neatsiejamai yra susijusi polemika, kad tokio maisto saugumas dėl jo ilgalaikio poveikio nepatikrinimo apskritai negali būti visiškai įrodytas (išsamiau nagrinėta ankstesniame autorės straipsnyje: Matulionytė E., Genetiškai modifikuoto maisto teikimo į rinką reglamentavimas. Teisė, 2007, nr. 64, p. 53–64), tačiau vis dėlto šio straipsnio tikslais remiamasi prielaida, kad jeigu jau Bendrijos institucijos priėmė sprendimą, leidžiantį teikti į rinką konkretų GM produktą, jis yra saugus vartoti.

atsakomybė pasirinkti arba nepasirinkti jam tinkamą (ar potencialiai netinkamą) produktą. Daugeliui vartotojų neabejotinai svarbu, ką jie valgo – žinoti tai ir galėti pasirinkti – ir ne vien dėl tam tikro produkto vartojimo rizikos įvertinimo, bet ir dėl savo mitybos įpročių, tradicijų, netgi savęs identifikavimo tam tikros grupės nariu išreiškimo. Pritariant generalinei advokatei Stix-Hackl [19, p. 154], mityba ir maistas yra ir kiekvienos Europos tautos kultūrinio identiteto išraiška. Atitinkamai informacijos, kurią vartotojai galėtų manyti esant svarbia apie maisto produktus, jų gamybos procesus ir sąlygas neatskleidimas ar netinkamas atskleidimas užkerta kelią pasirinkti. Teisės literatūroje yra nuomonių, kad teisė į informaciją apie (ir GM) maistą tampa netgi pilietine teise [18, p. 191]. Tačiau net ir nesekant tokia radikalia linija, prilyginančia teisę žinoti maisto sudėtį pilietinei teisei, akivaizdu, kad vartotojų teisės žinoti, kokius, kaip pagamintus maisto produktus jie įsigys, užtikrinimas labai svarbus ypač genetiškai modifikuotų produktų, dėl kurių saugumo bei priimtino etiniais pagrindais visuomenė yra gana susiskaidžiusi, atveju. Vartotojų požiūrį į GM maistą ir šio požiūrio padarinius tiriančiuose darbuose dažnai sutariama [14, p. 402], kad, nors vartotojai su GM maistu susiduria retai ir genetinės modifikacijos iš esmės negali „patirti“, jie tokį maistą remdamiesi savo vertybėmis, dažnai suvokia kaip labai rizikingą. Verplanken ir Honkenen savo tyrime taip pat nurodo, kad neigiamas vartotojų požiūris į GM maistą kyla tiek iš esminių universalių vertybių (dėl saugumo, aplinkos ar etinių-moralinių įsitikinimų), tiek dėl ne tokių esminių priežasčių, kaip antai informacijos

trūkumas, skirtingos nuomonės, nesuinteresuotumas [14, p. 415–416].

Tačiau vis dėlto GM produkto ženklavimo tikslas nėra išvengti GM produkto keliamai rizikai *stricto sensu* sumažinti ar išvengti, atsižvelgiant į tai, kad tie genetiškai modifikuoti maisto produktai, kuriems leidimas teikti į Bendrijos rinką galiausiai išduodamas, laikomi nekeliančiais pavojaus sveikatai. Todėl ženklavimo tikslas visų pirma yra informuoti vartotoją, leisti jam rinktis, kokius vartoti produktus. Tokius ženklavimo tikslus nurodė ir generalinis advokatas Tizzano *Dr. Eva Glawischnig* byloje, teigdamas, kad GM maisto produkto ženklavimas nėra susijęs su *saugumo pagrindais*, nes sprendimas leisti teikti šiuos produktus į rinką yra grindžiamas tikėjimu, kad produktas nesukelia neigiamų padarinių sveikatai arba aplinkai, todėl apskritai ženklavimo reikalavimų tikslas nėra žmonių sveikata [7, 29 punktas]. Atitinkamai ženklavimo tikslas yra informuoti vartotoją apie maisto požymius ar savybes, dėl kurių jis nėra tapatus tradiciniam atitiktmeniui (nes šios savybės buvo modifikuotos), taip leidžiamą vartotojui atlikti racionalų galutinį pasirinkimą, ar pirkti tokį produktą [7, 32 punktas]. Tokiai išvadai pritarė ir Europos Teisingumo Teismas [8, 30 punktas].

Taigi genetiškai modifikuotų maisto produktų ženklavimu siekiama, kad galutiniai vartotojai gautų tikslią informaciją apie maisto sudėtį ir savybes, galėtų motyvuoti savo pasirinkimą ir jį sąmoningai atlikti, kad būtų užkirstas kelias galimam vartotojų klaidinimui dėl produkto gamybos metodų. Akivaizdu, kad net jeigu autorizavimo procedūros metu atliktas rizikos įvertinimas

leido padaryti išvadą, jog pagal turimus mokslinius duomenis konkretus GM produktas yra saugus, sąmoningas vartotojas, žinodamas su GM produktų saugos tyrimu susijusį didelį mokslinį netikrumą ir tai, kad negalima įrodyti „nulinės“ rizikos, gali savo pasirinkimą motyvuoti tariama, potencialia ar net menama genetiškai modifikuotų organizmų (GMO) rizika. Kita vertus, atsižvelgiant į tai, kad GM maisto ženklavimą pagrindžiantis pagrindinis motyvas yra vartotojų pasirinkimo teisės užtikrinimas, nepamirština, kad teikiamos informacijos išsamumo lygis visada yra susijęs tiek su vartotojų teisės žinoti, tiek ir kitos šalies – gamintojo ar pardavėjo – interesų patirti kuo mažiau papildomų išlaidų derinimu. Todėl logiška, kad apie konkretų maisto produktą turi būti reikalaujama teikti tokią informaciją, kuri ir leistų vartotojui atlikti informuotą sprendimą, ir nesukurtų maisto produkto gamintojui neproporcingos naštos, kurios nustatymą pastarasis, kaip rodo praktika, galėtų sėkmingai ginčyti Bendrijos teismuose².

Šiems ženklavimo tikslams pasiekti GM maisto reglamente įtvirtinama, kad galutiniams vartotojams ar maitinimo įstaigoms teikiami GM produktai turi būti paženklinėti, pateikiant nuorodą, kad pro-

² Pavyzdžiui, Europos Teisingumo Teismas neseniai savo sprendime yra pripažinęs negaliojančiu reikalavimą nurodyti tikslią procentinę (tiesa, ne maisto, o pašarų) sudėtį kaip pažeidžiantį proporcingumo principą, nes tokiu reikalavimu sukeliamas sunkus gamintojų ekonominių interesų pažeidimas (jie priversti atskleisti savo produktų sudėties formules, rizikuodami, kad šie produktai bus naudojami kaip pavyzdžiai net pačių klientų ir kad šie gamintojai nebegalės gauti naudos iš investicijų tyrimams ir naujovėms), viršijantis tai, kas būtina siekiamam sveikatos apsaugos tikslui įgyvendinti [11, 82–83 punktai]

duktas arba jo sudedamoji dalis yra „genetiškai modifikuoti“ arba „pagaminti iš genetiškai modifikuoto [sudedamosios dalies pavadinimas]“ [4, 13 straipsnis]. Galutiniam vartotojui siūlant parduoti nefasuo tą maistą, informacija, ar yra maiste GMO, turi būti aiškiai pateikiama maisto vitrinoje pakankamai dideliu šriftu, kad būtų galima lengvai atpažinti ir perskaityti [4, 13 straipsnis]. Reglamente taip pat numatyta papildomo ženklinimo galimybė, kad, jei taip numatyta leidimo teikti GMO leidime, ženklinant atsispindėtų ta savybė, kuria GM maistas skiriasi nuo jo tradicinio atitikmens arba poveikiu tam tikrų gyventojų grupių sveikatai (pavyzdžiui, vaikų arba alergiškų žmonių), taip pat tai, kad GM maistas gali sukelti etinių ar religinių problemų [4, 13 straipsnis]. Tačiau su ženklinimu susijusios GM maisto problemos prasideda jau nuo to, kad visų pirma nėra visuotinai sutariama, kas patenka į GM maisto apibrėžimą, t. y. koks maistas apskritai yra laikytinas GM maistu ir dėl to ženklintinas [16, p. 60]. Todėl, nepaisant to, kad siekiama užtikrinti GM maisto produktų „aiškų ženklinimą, neatsižvelgiant į genetinio modifikavimo procese galutiniame produkte susidariusių DNR arba baltymo susekamumą“ [4, preambulės 21 dalis], maistas, pagamintas ne iš GMO, o naudojant genetiškai modifikuotą produktą (t. y. pagamintas su GMO pagalba), nesvarbu, ar tokio GMO (pvz., GM aliejaus) lieka galutiniame produkte, nepatenka į GM maisto sąvoką [16, p. 60]. Taip jau pačiu GM maisto apibrėžimu užkoduojama dviprasmybė, kokiais atvejais ženklinimo reikalavimai būtų taikomi, jeigu gaminant maisto pro-

duktus ir gamyboje kaip priemonę naudojant GM produktus, galutiniame produkte (nors ir neturėtų likti, bet tikėtina) lieka tam tikra dalis genetiškai modifikuoto produkto. Todėl jau vien dėl paties GM maisto apibrėžimo nenuoseklumo, iš kurio išplaukia ir neaiški bei erdvės ginčams paliekanti ženklinimo reikalavimų taikymo apimtis, kyla abejonių, ar deklaruojamas tikslas – visiškai skaidriai atskleisti esant genetiškai modifikuotų produktų, kad vartotojai galėtų rinktis – gali būti pasiektas tinkamai. Būtų nelogiška tikėtis nuoseklaus GM maisto ženklinimo užtikrinimo, jeigu net neaiškiai apibrėžiama, kas yra tas GM maistas. Tačiau tai ne vienintelis su GM maisto ženklinimu susijęs ginčytinas aspektas. Tad nors GM maisto reglamentu siekiama visapusiškai užtikrinti vartotojų teisę rinktis, ar vartoti GMO produktus, įgyvendinimą, tačiau dėl toliau nagrinėjamų kitų Bendrijos teisės aktais sukurtos GM maisto ženklinimo sistemos trūkumų kyla pagrįsta abejonė, ar sukurtoji sistema sudaro prielaidas veiksmingai įgyvendinti šį tikslą.

***De minimis* ženklinimo taisyklė**

Visų pirma, reikalavimas ženklininti GM maistą neapima minimalaus lygio neviršijančių produktų ženklinimo – tai vadina-
moji *de minimis* ženklinimo taisyklė [4, 12 straipsnio 2 dalis]. Ši taisyklė nurodo, kad kaip GMO maisto nereikia ženklininti GMO turinčių maisto produktų, kuriuose yra tik neišvengiami GMO likučiai. Neišvengiamais likučiais (angl. *adventitious presence*) laikoma, kai GM medžiagos produkte yra ne daugiau kaip 0,9%, su sąlyga, kad GMO produktuose atsiranda „atsitiktinai

arba dėl techninio neišvengiamumo“ [4, 12 straipsnio 2 dalis]. Nustatydami, ar minėtos medžiagos likutis atsirado atsitiktinai arba techniškai neišvengiamas, ūkio subjektai turi pareigą pateikti kompetentingoms institucijoms reikalingus įrodymus, kad jie ėmėsi reikiamų priemonių to išvengti, tačiau vis dėlto ši „atsitiktinio arba techniškai neišvengiamo“ maisto užteršimo genetiškai modifikuotais organizmais sąvoka ir ūkio subjektų pareigos įrodyti atsitiktinumą ir neišvengiamumą apimtis nėra visiškai aiški.

Anot generalinio advokato Léger, nustatydamas „atsitiktinio arba techniškai neišvengiamo“ maisto užteršimo GMO ribą, Bendrijos teisės aktų leidėjas siekia atsižvelgti į ūkio subjektų pastangas išvengti tam tikrų genetiškai modifikuotų organizmų patekimo gaminant savo produktus [9, 69 punktas]. Be to, generalinio advokato manymu, minimalių ženklinimo ribų nustatymas yra ir teisėto vartotojo intereso būti informuotam apsaugos geresnė išraiška, nes nuoroda „pagaminta iš genetiškai modifikuotų ...“ vartotojui sudarytų įspūdį, kad maisto produktai yra apgalvotai pagaminti iš GMO ir jų sudėtyje yra daug iš šių organizmų išskirtų elementų, o iš tikrųjų taip nėra, nes maisto užteršimas genetiškai modifikuotais organizmais yra atsitiktinis ir neviršija nustatytos vertės. Taigi, tokiu atveju vartotojai būtų labiau klaidinami, nei objektyviai informuojami apie siūlomus maisto produktus [9, 69 ir 85 punktai]. Viena vertus, tokia argumentacija atrodytų išties logiška ir pagrįsta, kita vertus, ypač atsižvelgiant į vartotojų ne GM maisto poreikį ir teisės „žinoti“, ką valgo, užti-

krinimą, vargu ar tokiu atveju specialus ženklinimas, kad produkte atsitiktinai *gali būti* GMO likučių / pėdsakų (angl. *may contain traces...*) galėtų klaidinti vartotoją. Tuo labiau kad dėl tokio aiškinimo kaip pažeidžiantys Bendrijos teisę buvo įvertinti valstybės narės teisės aktai, numatę *de minimis* taisyklės netaikymą kūdikiams ir mažiems vaikams skirtam maistui [10], dėl kurio būtų galima pagrįstai tikėtis didesnės apsaugos ar didesnio aiškumo.

„Ekologiški“ genetiškai modifikuoto maisto produktai

Su atsitiktinių ir neišvengiamų GMO likučiu maiste ženklinimu (ar neženkliniu) yra glaudžiai susijusi ir ekologiškų maisto produktų ženklinimo problema. Iki 1999 metų Bendrijos ekologinėje žemės ūkio produktų gamyboje (ir atitinkamai ženklinant ekologinius maisto produktus) apskritai nebuvo draudžiama vartoti genetiškai modifikuotų produktų [1]. Netgi, atvirkščiai, Komisija buvo priskyrusi genetiškai modifikuotų mikroorganizmų naudojimą prie leistinų ekologinių maisto produktų gamybos metodų, tai Europos Parlamentas nesėkmingai bandė ginčyti Europos Teisingumo Teisme [6, 24 ir 25 punktai]. Tačiau net ir uždraudus sąmoningą genetiškai modifikuotų organizmų naudojimą ekologinėje žemdirbystėje ir gaminant ekologinius maisto produktus, išliko galimybė maisto produktus žymėti tiek kaip turinčius GMO, tiek kaip ekologiškus, jei užteršimas GMO nevirsijo 5 procentų. Atsižvelgiant į tai, kad GMO produkte nurodomas toms mažutėms raišdelėms prie produkto sudedamųjų dalių, o ekologinio produkto indikacija pateikiama

kuo labiau matomai, akivaizdu, kad tai neabejotinai klaidina vartotoją, kuris, kaip teigiama, yra linkęs mokėti daugiau už ekologišką produktą, bet pirkdamas tokį „GMO ekologinį“ produktą už didesnę kainą išigyja būtent tai, ko siekia išvengti [15, p. 876]. Vis dėlto pačiam Bendrijos teisės aktų leidėjui teko pripažinti, kad GMO yra „nesuderinami su ekologinės gamybos koncepcija ir vartotojų ekologiškų produktų suvokimu“, o ekologiškų maisto produktų gamyboje bei ekologinio ūkininkavimo srityje neturėtų būti naudojami [5], ir pašalinti aptariamąją neatitiktį bent jau nuo 2009 metų, kai įsigalios naujas ekologinės gamybos ir ekologiškų produktų ženklinimo reglamentas, itin daug dėmesio skiriantis tam, kad būtų uždrausta GMO naudoti ekologinėje gamyboje.

Tuo faktiškai bus uždraudžiama GMO naudoti visoje ekologinio maisto gamybos grandinėje: t. y. naudoti GMO produktus kaip maistą, pašarus, trąšas, sėklas ir pan. [5, 9 straipsnis]. Kiek tai susiję su ženklinimu, svarbu, kad, siekiant reglamentavimo aiškumo ir nuoseklumo, maisto produktai, kurių etiketėse turi būti nurodyta, kad juose yra GMO, nebegalės būti ženklinami kartu ir kaip GMO, ir kaip ekologiški produktai [5, 23 straipsnio 3 dalis]. Tačiau savo ruožtu tai lemia, jog tai, kad maisto produktas yra paženklintas kaip ekologiškas, visai nereiškia, kad jis yra 100 proc. be GMO, nes kaip ekologiški gali būti ženklinami ir tie produktai, kurių sudėtyje gali būti tų pačių „atsitiktinių ir techniškai neišvengiamų“ GMO likučių, kurie, kaip minėta, neprivalo būti nurodomi pagal GM maisto reglamentą. Taigi, iki 0,9 proc. atsitiktinių

ir techniškai neišvengiamų GMO likučių turintis kitus organinio maisto gamybos kriterijus atitinkantis maistas nepraranda teisės būti ženklinamas kaip ekologiškas (ir nebūti ženklinamas kaip GMO turintis maistas). Viena vertus, vis dėlto mokantys už ekologiškus maisto produktus ekologiškai sąmoningi vartotojai, matyt, labai tikėtusi įgyti švarų be GMO produktą, t. y. 0 proc. GMO, todėl toks ženklinimas nevisiškai užtikrintų jų lūkesčius. Kita vertus, vienoda GMO ženklinimo riba tiek ekologiškiems, tiek ekologiško maisto standartų neatitinkantiems kitiems maisto produktams turėtų padėti išvengti, kad susidarytų klaidinanti situacija, kai tam tikri maisto produktai būtų „be GMO“ (t. y. atitinkantys GMO maisto reglamento 0,9 proc. *de minimis* taisyklę), o kiti – „visai be GMO“ (t. y. ekologiški 0 proc. GMO turintys produktai). Matyt, vartotojai tiesiog turi susitaikyti su tuo, kad jau dabar kukurūzų, sojų, rapsų turinčiuose maisto produktuose (taip pat šių augalų aliejų ar kitų išvestinių produktų turinčiuose maisto produktuose), neatsižvelgiant į jų ženklinimą, gali būti iki 0,9 proc. genetiškai modifikuotų šių augalų.

GM maisto, pateikiamo viešojo maitinimo įstaigose, ženklinimas

Kitas Bendrijos GM ženklinimo nuostatų trūkumas – neaiški maisto viešosiose įstaigose ženklinimo tvarka. Pačiame GM maisto reglamente niekur konkrečiai nėra įtvirtinta, kaip turi būti žymimas GMO turintis maistas viešojo maitinimo įstaigose, ir Komisiją įpareigojama priimti įgyvendinančias nuostatas [4, 14 straipsnis], o to bent jau iki šiol vis dar nebuvo padaryta.

Reglamente nurodoma, kad apie tai, jog maiste yra GMO, turi būti informuotas *galutinis* vartotojas ir pačios viešojo maitinimo įstaigos yra tarsi prilyginamos galutiniams vartotojams, nurodant, kad joms pristatomi GM maisto produktai turi būti ženklinami [4, 12 straipsnis]. Vis dėlto sisteminė reglamento nuostatų analizė leidžia daryti išvadą, kad ir viešojo maitinimo įstaigose galutiniam vartotojui pateikiamas maistas privalo būti tinkamai paženklintas, jei jame yra genetiškai modifikuotų produktų. Autorės nuomone, maitinimo įstaigose galutinis vartotojas taip pat turėtų būti informuojamas apie patiekaluose esamus GM produktus, arba GM produktus (dažniausiai – GM aliejų ar margariną) naudojant pagamintus patiekalus, jei, kaip aptarta nagrinėjant GM maisto sąvoką, pagamintame patiekale yra GM produkto arba lieka nors dalis gamybai naudoto GM produkto (t. y. daugiau nei „neišvengiamas likutis“ – 0,9 proc.). Šiuo atveju, kaip galima numanyti pagal reglamento 14 straipsnį, būtų galima *mutandis mutandis* remtis minėta nuostata dėl „nefasuoto“ maisto ženklinimo, t. y. jog reikalaujama informacija būtų aiškiai pateikiama pakankamai dideliu šriftu, kad būtų galima lengvai atpažinti ir perskaityti.

Kita vertus, EB Komisija yra kitokios nuomonės, kad pagal galiojančią Bendrijos teisę nereikalaujama ženklinti GM maisto viešosiose maitinimo įstaigose [20; 22, p. 28]. Jos požiūriu, viešojo maisto tiekėjams reikalavimas ženklinti GM maisto produktus netaikomas, jeigu jie teikia maistą, kurį patys pagamino arba perdirbo, tačiau būtų taikomas, jei viešojo maitinimo įstaigos, kurioms teikiamas GM maistas, jį

toliau teikia galutiniam vartotojui. Komisijos nuomone, toks aiškinimas suderinamas ir su Bendrosios maisto produktų ženklinimo direktyvos nuostatomis [2, 1 straipsnio 1 dalis]. Tačiau, autorės nuomone, nei ši Bendrosios maisto produktų ženklinimo direktyvos nuostata, nurodanti, kad galutiniam vartotojui pateikiami produktai turi būti ženklinami, neturi įtakos aiškinant aptariamą GM maisto reglamento nuostatas, nei toks Komisijos aiškinimas yra logiškai pagrįstas ir labiau panašėja į nenorą vykdyti jai GM maisto reglamentu pavestą įgaliojimą priimti įgyvendinančias taisykles. Juk akivaizdu, kad viešojo maitinimo įstaigos paprastai įgyja maisto produktus būtent tam, kad iš jų pagamintų patiekalus, pateikiamus *galutiniam* vartotojui – maitinimo įstaigos klientui, ir tik retais atvejais teikia maisto produktus taip, kaip yra įgijusios (pavyzdžiui, vaisius, nors ir pastarieji, greičiausia būtų atitinkamai serviruojami ir taip iš dalies apdirbami). Todėl iš esmės Komisijos išaiškinimas reiškia, kad viešojo maitinimo įstaigose teikiant GM maistą galutiniams vartotojams, jis pagal esamus Bendrijos teisės aktus apskritai neprivalo būti ženklinamas. Su tokia nuomone negalima sutikti bent jau dėl to, kad Komisija įpareigota nustatyti išsamias tokio ženklinimo taisykles. Todėl būtų galima nebent teigti, kad jai nesiėmus įgyvendinti šios pareigos, nėra nustatyti konkretūs viešojo maisto įstaigose teikiamų maisto produktų ženklinimo kriterijai, ir todėl, kaip minėta, turėtų būti *mutandis mutandis* taikomos nefasuoto maisto ženklinimo taisyklės. Kita alternatyva nesant suderintų Bendrijos taisyklių būtų ta, kad valstybės narės turi pačios numatyti išsa-

mias tokio ženklavimo taisyklės, jei esamų nepakanka galutinio vartotojo informavimo tikslui pasiekti.

Nors Komisija teigia, kad valstybės narės turi teisę nustatyti tokias ženklinimo nuostatas viešojo maitinimo įstaigose [21], manytina, kad valstybės narės vis dėlto turi pareigą imtis tokių išsamių nuostatų įtvirtinimo veiksmų, kad būtų užtikrintas Reglamento reikalavimas galutiniam vartotojui teikti paženklintus GM maisto produktus. Be to, juk patiekalų, teikiamų galutiniams vartotojams viešojo maitinimo įstaigose, ženklinimas turinčiais arba neturinčiais GMO, iš esmės nėra susijęs su galimais vidaus rinkos funkcionavimo trikdymais, o tik siekiu užtikrinti teisę rinktis. Bet kuriuo atveju reikia pripažinti, kad toks nevienprasmis šios nuostatos aiškinimas, be abejo, neprideda prie ženklinimo sistemos veiksmingumo ir išsamumo ir turėtų būti taisytinas arba valstybėms narėms imantis savarankiškų veiksmų, arba Komisijai galiausiai pateikiant išsamių ženklinimo taisyklių projektą.

Neigiamas ženklinimas (ženklavimas, kad maisto produkte „nėra GMO“)

Ketvirtas ženklinimo sistemos nenuoseklumas yra susijęs su neigiamu arba atvirkštininiu ženklinimu, t. y. tokiu ženklinimu, kai produkto etiketėje būtų nurodoma, kad produkte nėra GM sudedamųjų dalių (pvz., „nėra GMO“, „pagamintas iš genetiškai NEmodifikuotos sojos“, „be GMO“ ir pan.). Teorijoje yra skirtingų nuomonių dėl neigiamo ir teigiamo ženklinimo (t. y. pranešimo apie neigiamas arba apie teigiamas produktų savybes) poveikio ir veiksmingu-

mo. Viena vertus, teigiama, kad neigiamas ženklinimas (t. y. neigiamos reikšmės vartotojui turinčio pranešimo pateikimas) paprastai turi didesnę poveikį nei teigiamas ženklinimas [12, p. 217]. Atsižvelgiant į tai, kad genetinė modifikacija maiste kol kas sukelia daugiau priešiško nei pritarimo, nurodymas, kad maisto produkte yra genetiškai modifikuotų sudedamųjų dalių, greičiausiai galėtų būti laikytinas neigiamu ženklinimu. Kita vertus, kiek tai susiję su GM maisto ženklinimu, taip pat yra teigiančių, kad ženklinimas „neturi GMO“ turėtų daugiau poveikio vartotojams nei ženklinimas „turi GMO“ [13, p. 227]. Tačiau net nesigilinant į klausimą, kuri ženklinimo rūšis – „pagamintas naudojant GMO“ ar „neturi GMO“ – būtų veiksmingesnė, būtina atsakyti į klausimą, ar GM maisto reglamentu sukurta GM maisto produktų ženklinimo sistema yra išimtinė, t. y. ar Europos Bendrijoje leidžiamas tik toks GM maisto ženklinimas, kai tai indikuojama GM maisto turinčiuose produktuose, ar vis dėlto gamintojams, gaminantiems maisto produktus be GMO, paliekama erdvė pasinaudoti tvyrančiu vartotojų nepasitikėjimu GM maisto produktais ir tai jiems pranešti atitinkamu ženklinimu, kad jų produktai neturi GMO, taip pasidarant ir netiesioginę savo produktų reklamą.

Nagrinėjant GM maisto reglamento nuostatas matyti, kad, viena vertus, reglamento tekste tokio ženklinimo konkrečiai nedraudžiama, nes vis dėlto nustatomi tik GM *turinčių* maisto produktų ženklinimo reikalavimai. Todėl, manytina, kad lygia greta GM *turinčių* maisto produktų ženklinimu galimas ir ženklinimo „be GMO“ taikymas. Tokia galimybė vertintina tei-

giamai, nes vartotojams, kuriems rūpi, ar maiste yra GMO, informacija būtų pateikiama išsamiau, o indiferentiški vartotojai vis tiek ženklavimo įrašais greičiausiai nesidomi. Vėlgi derėtų turėti omenyje, kad „teigiamą“ savybę, jog produktas pagamintas nenaudojant GMO, būtų siekiama kur kas matomiau pateikti vartotojui (skirtingai nei įrašą sudedamųjų dalių sąrašė apie esamą genetinę modifikaciją „neigiamo“ pranešimo atveju), taip suteikiant galimybę greičiau pasirinkti negaištant laiko nagrinėti maisto produktų etiketes.

Kita vertus, EB Komisija tokio „atvirkštinio“ ženklavimo sugeba išžiūrėti tam tikrus prieštaravimo nustatytam GMO maisto ženklavimo režimui aspektus, nors pripažįsta, kad *a priori* ženklavimas „be GMO“ nelaikytinas draudžiamu [22, p. 28]. Jos teigimu, jeigu kaip neturintys GMO būtų ženklinami maisto produktai, kurie apskritai ir nebūna genetiškai modifikuoti (tarkime, produktai, kurių genetiškai modifikuotos atmainos bent jau kol kas nėra sukurtos, auginamos ar teikiamos į rinką), tokiu būdu vartotojai būtų klaidinami, nes tokių produktų ženklavimas neturintys GMO sudarytų užuominas apie išskirtines maisto produkto savybes (t. y. kad jo sudėtyje nėra GMO), nors tokių savybių turi visi panašūs maisto produktai. Tai savo ruožtu pažeistų Bendrąją maisto produktų ženklavimo direktyvą, numatančią, kad maisto produktų ženklavimas turi iš esmės neklaidinti pirkėjo užuominomis apie esančias ypatingas maisto produkto savybes, nors tokias savybes turi visi panašūs maisto produktai [2, 2 straipsnis].

Autorės nuomone, su tokiu aiškinimu nederėtų sutikti. Norint neigiamą GMO

ženklavimą laikyti klaidinančiu, turėtų būti įvykdytos abi šio draudimo sąlygos: pirma, ženklinant turi būti pateikiama užuomina apie ypatingas produkto savybes, antra, tokia pateikta užuomina turėtų klaidinti vartotoją. Pirmiausia abejotina, ar teiginys produkto etiketėje, kad produktas neturi GMO, arba kad jis pagamintas be GMO, galėtų būti laikomas užuomina apie maisto produkto savybę (greičiau produkto ar jo sudedamosios dalies gamybos būdą, nes paprastai GM maiste nekeičia produkto savybių). Antra, net jei tokią nuorodą etiketėje ir būtų įmanoma aiškinti kaip tam tikros produkto savybės pabrėžimą, paprastai nebūtų įvykdoma antroji – vartotojų klaidinimo – sąlyga. Atsižvelgiant į menką vartotojų informuotumą apie GM naudojimą maisto produktuose (t. y. būtent apie tai, kokie maisto produktai yra ar gali būti sudaryti iš GMO), daugelis vartotojų baiminasi, kad produktai gali būti genetiškai modifikuoti, neskirdami, kokie tai produktai, ir tokiu ženklinimu paprastai vidutinis vartotojas neturėtų būti klaidinamas, o greičiau informuojamas. Atitinkamai Bendrijos GM maisto ženklavimo reikalavimus reikėtų vertinti kaip taikomus maistui, kuriame yra GMO, ir neužkertančius kelio GMO neturinčių maisto produktų ženklinti kaip tokių, taip suteikiant vartotojams galimybę lengviau įgyvendinti savo teisę rinktis.

Apibendrinant Bendrijos teisės aktais sukurtą GM maisto produktų ženklavimo sistemą, pasakytina, kad nors ji, viena vertus, ir griežta, tačiau, kita vertus, nestokoja spragų. Vartotojų naujoviško ar pasitelkus naujas technologijas gauto maisto neo-

fobijai numaldyti teisės aktais sukuriamą ženklinimo sistemą turėtų būti išsami ir neginčijamai patikima. Tokia sistema ne tik didintų pasitikėjimą GM maistui taikomu režimu, bet ir sudarytų tinkamas prielaidas vartotojams įgyvendinti savo teisę rinktis, kokią maistą jie nori vartoti, neatsižvelgiant į tai, kokią maistą, teisės aktų leidėjo nuomone, jiems turėtų būti saugu vartoti. GM maisto ženklinimo reikalavimai turėtų būti vertinami ne kaip nepagrįstas prekybos saugiais GMO produktais sunkinimas, tačiau kaip esminė ar viena iš esminių pasitikėjimo visa GMO reglamentavimo sistema prielaida. Be abejo, kaip pripažįstama apskritai maisto reglamentavimo tyrimuose, pasitikėjimo reglamentavimu ir maisto tiekimo sistema didinamas priklausos ne tik nuo reglamentavimo skaidrumo ir informacijos vartotojams pateikimo, bet ir nuo aiškaus vertybių, susijusių su pasitikėjimo objektu, įvardijimo ir jų laikymosi bei stebėjimo [16]. Todėl, nors pasitikėjimas į rinką tiekiamu maistu, be abejo, reikalauja daugiau nei vien skaidraus ir išsamaus ženklinimo, iš pradžių būtinas bent jau tinkamo ženklinimo užtikrinimas. Tokiame kontekste yra nepateisinamas Bendrijos institucijų pateikiamas genetiškai modifikuotų maisto produktų ženklinimo reikalavimų aiškinimas sistemingai ta linkme, kuri dar labiau silpnina ženklinimo reikalavimų aiškumą ir išsamumą, kai, užuot būtų įgyvendinami reglamentu pavesti įgaliojimai sukurti išsamias taisykles (pavyzdžiui, maisto ženklinimo viešosiose maitinimo įstaigose), kaip Bendrijos reikalavimų neatitinkančios vertinamos ir vartotojų teisės pasirinkti užtikrinimą skatinančios alternatyvios ir papildomos

iniciatyvos, tokios kaip įprastų, genetiškai modifikuotų produktų neturinčių produktų ženklinimas „be GMO“. Tai ypač išryškėja, kai vis dėlto Bendrijos institucijos linksta aiškinti Bendrijos lygmeniu nustatytus GM maisto ženklinimo reikalavimus kaip nepaliekančius erdvės papildomiems valstybių narių veiksams aukštesnio lygio vartotojų apsaugai užtvirtinti. Tą indikuoja tiek nagrinėtas Europos Teisingumo Teismo išaiškinimas *Codacons ir Federconsomatori* byloje, neleidžiant tam tikrais didesnės apsaugos reikalaujančiais atvejais valstybėms narėms įtvirtinti griežtesnių GM maisto ženklinimo reikalavimų, tiek nagrinėti Komisijos išaiškinimai įvairiais GM maisto ženklinimo aspektais. Vis dėlto tam, kad Bendrijos GMO reglamentavimas taptų vertas pasitikėjimo, nepakanka į teisės akto preambulę įrašyti skambaus vartotojų teisės pasirinkti tikslo, turi būti dedama pastangų jam įgyvendinti, nes bent jau kol kas paliktų reglamentavimo spragų visuma bei esamų nuostatų aiškinimas leidžia teigti, kad tikslo užtikrinti vartotojų teisę pasirinkti GM ar ne GM maistą vis dar tik siekiama, tačiau jis nėra įgyvendintas.

Išvados

1. Remiantis GM maisto teikimą į rinką reglamentuojančiais Bendrijos teisės aktais bei ETT praktika galima teigti, kad reikalavimo teikti rinkai tik atitinkamai paženklintus genetiškai modifikuoto maisto produktus, svarbiausias tikslas yra tinkamai įgyvendinti vartotojų pasirinkimą. Todėl aiškaus, išsamaus ženklinimo, galutiniam vartotojui suteikiančio tikslią informaciją apie GM maisto

sudėtį ir savybes, užtikrinimas yra šio reikalavimo *raison d'être*, leidžiantis motyvuoti vartotoją ir sąmoningai atlikti pasirinkimą bei užkirsti kelią galimam vartotojų klaidinimui dėl maisto produkto gamybos metodų.

2. Tačiau tyrimas parodė, kad galiojantis EB reglamentavimas turi trūkumų, trukdančių veiksmingai įgyvendinti šią teisę: tai pati nevienareikšmė GM maisto sąvoka ir konkrečių ženklinimo reikalavimų nenuoseklumas. Ypač daug painiavos remiantis galiojančiu reglamentavimu yra dėl genetiškai modifikuoto, įprasto (t. y. neturinčio GMO, bet ir neekologiško) ir ekologiško maisto atskyrimo kriterijų ir atitinkamai šioms maisto grupėms taikytinų ženklinimo reikalavimų. Taip pat ginčytinas bei nepalankus įgyvendinti vartotojų teisę rinktis yra ir Bendrijos institucijų pateikiamas nuostatų dėl GM maisto ženklinimo viešojo maitinimo

įstaigose ir galimybės imtis papildomų ženklinimo priemonių – tokių ženklinimas „be GMO“ – siaurinamasis aiškinimas.

3. Siekiant, kad vartotojų teisės rinktis įgyvendinimas būtų nedeklaratyvi frazė, siūlytina koreguoti esamas GM maisto ženklinimo nuostatas. Pirma, būtina priimti išsamias ženklinimo viešojo maitinimo įstaigose taisykles. Jas priimti buvo suteikti įgaliojimai jau prieš penkerius metus. Antra, ir esamų nuostatų aiškinimas turėtų būti skirtas pagrindiniam reglamentavimo tikslui įgyvendinti, nedarant šiuo aiškinimu naujų kliūčių tiek valstybėms narėms imtis papildomų vartotojų neklaidinančių priemonių aukštesniam vartotojų apsaugos lygiui įgyvendinti, tiek privatiems subjektams taikyti alternatyvius ženklinimo būdus, neapimanus Bendrijos reglamentavimo.

LITERATŪRA

Norminė medžiaga

1. 1999-07-19 Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1804/1999, papildantis Reglamentą (EEB) Nr. 2092/91 dėl ekologinės žemės ūkio produktų gamybos ir nuorodų apie tokią gamybą ant žemės ūkio ir maisto produktų, įtraukiant ir gyvulininkystės produkciją // OL 1999, L 222, p. 1.

2. 2000-03-20 Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2000/13/EB dėl valstybių narių įstatymų, reglamentuojančių maisto produktų ženklinimą, pateikimą ir reklamavimą, derinimo // OL 2000, L 109, p. 29.

3. 2002-01-28 Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 178/2002, nustatantis maistui skirtų teisės aktų bendruosius principus ir reikalavimus, įsteigiantis Europos maisto saugos tarnybą ir nustatantis su maisto saugos klausimais susijusias procedūras // OL 2002 L 31, p. 1.

4. 2003-09-22 Europos Parlamento ir Tarybos

reglamentas (EB) Nr. 1829/2003 dėl genetiškai modifikuoto maisto ir pašarų // OL 2003, L 268, p. 1.

5. 2007-06-28 Tarybos reglamentas (EB) Nr. 834/2007 dėl ekologinės gamybos ir ekologiškų produktų ženklinimo // OL 2007, L 189, p. 1.

Teismų praktika

6. 1995-07-13 ETT sprendimas *Europos Parlamento prieš Komisiją* (C-156/93, Rink. p. I-2019).

7. 2002-12-05 generalinio advokato Tizzano išvada byloje *Eva Glawischmig* (C-316/01, Rink. p. I-5995).

8. 2003-06-12 ETT sprendimas *Eva Glawischmig* (C-316/01, Rink. p. I-5995).

9. 2005-03-03 generalinio advokato Léger išvada byloje *Codacons ir Federconsumatori* (C-132/03, Rink. p. I-4167).

10. 2005-05-26 ETT sprendimas *Codacons ir Federconsumatori* (C-132/03, Rink. p. I-4167).

11. 2005-12-6 ETT sprendimas *ABNA* (sujungtos bylos C-453/03, C-11/04, C-12/04 ir C-194/04, Rink. p. I-10423).

Specialioji literatūra

12. Grankvist G., Dahlstrand U., Biel A. *The Impact of Environmental Labelling on Consumer Preference: Negative vs. Positive Labels* // Journal of Consumer Policy. 2004, t. 27, Nr. 2, p. 213–230.

13. Heslop L. *If we label it, will they care? The effect of GM-ingredient labelling on consumer responses* // Journal of Consumer Policy. 2006, t. 29, Nr. 2, p. 203–228.

14. Honkanen P., Verplanken B. *Understanding Attitudes Towards Genetically Modified Food: The Role of Values and Attitude Strength* // Journal of Consumer Policy. 2004, t. 27, Nr. 4, p. 401–420.

15. MacMaoláin C. *The new genetically modified food labelling requirements: finally a lasting solution?* // European Law Review, 2003, t. 28, Nr. 6, p. 865–879.

16. Matulionytė E., *Genetiškai modifikuoto maisto teikimo į rinką reglamentavimas* // Teisė. 2007, t. 64, p. 53–64.

17. Meijboom F. L. B., Visak T., Brom F. W. A.

From Trust to Trustworthiness: Why Information is not Enough in the Food Sector // Journal of Agricultural and Environmental Ethics. 2006, t. 19, Nr. 5, p. 432–434.

18. Sand Peter H. *Labelling Genetically Modified Food: The Right to Know* // Review of European Community and International Environmental Law. 2006, t. 15 Nr. 2, p. 185–192.

19. Stix-Hackl Ch. *Recent Case Law regarding free Movement of Foods established by the ECJ* // European Food and Feed Law Review. 2007, t. 2, Nr. 3, p. 153–160.

Kiti šaltiniai

20. 2004-01-07 Komisijos atsakymas raštu į EP nario Francesco Speroni klausimą Nr. P-4049/03 dėl GM produktų (OL 2004, C 78 E, p. 904).

21. 2004-04-30 EB Nuolatinio maisto grandinės ir gyvūnų sveikatos komiteto Bendrosios maisto teisės sekcijos susitikimo protokolas, interaktyvus [2008-05-11]: http://ec.europa.eu/food/committees/regulatory/scfcah/general_food/summary10_en.pdf

22. 2006-10-25 Komisijos ataskaita dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 1829/2003 dėl genetiškai modifikuoto maisto ir pašarų įgyvendinimo // KOM(2006) 626 galutinis.

LABELLING OF GM FOOD UNDER EC LAW

Elzė Matulionytė

Summary

Article analyses labelling requirements set by EC GM food regulation and problems thereof in achieving the main goal of this labelling to ensure an informed choice of consumers. Whereas clear labelling of GM food that allows making an informed choice, is an important objective capable of increasing acceptance and trust in Communities regulatory framework on GMOs, it is being argued in this article that current labelling requirements do not fully ensure possibility to choose between conventional and GM food. Starting from ambiguous definition of products to be labelled, i.e. from incomplete definition of GM food itself, problems persist on *de minimis* labelling rule and

a blurred distinction between GM, conventional and organic food resulting from it. Article claims that while improvements are already undertaken in abolishing absurd ambiguities with GMO-organic labelling, further steps need to be taken, at least to adopt rules concerning the information to be given by mass caterers. In order to achieve some effectiveness of one's right to choose one's food, also a more flexible approach of Community institutions is recommendable towards alternative labeling solutions, such as "GMO-free" labeling or additional requirements set with a view of achieving higher level of consumer protection, which is not yet the case.

Įteikta 2008 m. gegužės 21 d.

Priimta publikuoti 2008 m. rugsėjo 26 d.