

## Princíp opatrnosti: vymoženosť alebo prekážka?

Princíp opatrnosti je predmetom jedného z najväčších vedecko-politických sporov posledných rokov týkajúcich sa normotvorby a zároveň je zdrojom emotívnych postojov a reakcií na strane jeho priaznivcov i odporcov. Pre prvých ide o jednu z najväčších civilizačných vymožeností EÚ zameranú na ochranu zdravia a životného prostredia, pre druhých je symbolom spiatočníctva a dominancie kultúry strachu. Čo vlastne princíp opatrnosti znamená a aké sú príčiny a dôsledky jeho aplikovania?

Na samom začiatku bola fenomenálna explózia úrovne vedeckého poznania v priebehu 20. storočia a následných technologických aplikácií nových poznatkov. Do životného prostredia sa takto vo veľkom množstve uvoľňujú nové a nové produkty, pričom ale riziká takéhoto vývoja sú známe iba čiastočne. Pokiaľ ide o nové chemické produkty, odhaduje sa, že od Druhej svetovej vojny sa do životného prostredia uvoľnila viac ako 143 000 syntetických molekúl.

Nedá sa povedať, že by sa nové produkty netestovali vôbec. Predovšetkým tie, čo sú potenciálne nebezpečné a majú skončiť v potravinovom reťazci sú podrobované osobitnej povoloľavej procedúre prebiehajúcej v réžii odborne kompetentných verejných úradov: v EÚ to je to EFSA a v USA FDA.

Na zakázanie nejakého produktu sa ale štandardne požadovalo (a väčšinou stále ešte požaduje) predloženie jednoznačného a presvedčivého vedeckého dôkazu o jeho škodlivosti pre človeka, prípadne pre životné prostredie. Takáto podmienka sa ale z rôznych dôvodov postupne stávala terčom stále silnejšej kritiky, ktorá sa dá zhrnúť do vety, že „neexistencia dôkazu o škodlivosti ešte zďaleka nie je dôkazom neškodnosti“. Postupne totiž stále viac pribúdali príklady kontroverzných produktov, ktoré boli na začiatku považované za neškodné, neskôr sa ale začali množiť náznaky škodlivosti (chýbal ale jednoznačný vedecký dôkaz, ktorý by preukazoval prepojenie medzi príčinou a dôsledkom), ktoré, keď presiahli určitú kritickú hranicu, viedli k zákazu produktu. Typickým príkladom bol insekticíd známy ako prášok DDT. Hlavný problém takéhoto prístupu spočíva v tom, že medzi obdobím, keď už existuje veľa vedeckých náznakov škodlivosti a konečným zákazom môžu uplynúť roky až desaťročia a za celý tento čas je obyvateľstvo vystavené už pomerne známym toxickým účinkom produktu. Uplatňovanie konceptu nazvaného „princíp opatrnosti“ má tento nedostatok vyriešiť.

Princíp opatrnosti sa vzťahuje na stav vedeckej neistoty, keď ohľadom škodlivosti nejakej látky síce existuje dôvodné podozrenie, ale názor príslušnej vedeckej komunity je nejednotný. Jeho uplatňovanie potom znamená, že uvádzanie podozrivej látky na trh sa predbežne zakáže pokiaľ sa vedecký spor nevyrieši a bude možné prijať konečné rozhodnutie. Ide často o riziko, ktorého kauzalita nie je jasne preukázaná (ak je už riziko presne identifikované - to znamená že existuje vedecký dôkaz, potom sa už neuplatňuje princíp opatrnosti, ale princíp prevencie).

Princíp opatrnosti bol z politického hľadiska po prvý krát zadefinovaný v roku 1992 v rámci Deklarácie z Rio (Svetová konferencia o ochrane životného prostredia). V tom istom roku bol v Európe zakomponovaný do Maastrichtskej zmluvy a preto sa dá povedať, že už od začiatku rokov 1990 je súčasťou *acquis communautaire*. Spomedzi Európskych krajín je princíp opatrnosti priamo zapísaný do ústavy Nemecka a Francúzska (vo svete ho má v ústave zakomponovaná ešte Brazília) a zároveň ho legislatívne uznávajú i Belgicko, Holandsko a Švédsko.

Dokonca i dohoda Svetovej Obchodnej Organizácie o „sanitárnych a fyto-sanitárnych opatreniach“ umožňuje členskému štátu prijať opatrenia z titulu opatrnosti, pričom sa ale príslušný štát musí zaviazat k vykonaniu v rámci rozumnej lehoty vedeckého výskumu zameraného na odstránenie neistoty, ktorá motivovala prijatie tohto opatrenia

Z právneho hľadiska je ale možnosť uplatňovania princípu opatrnosti definovaná dosť vágne, čo dáva značný manévrovací priestor pre „riadenie rizika“. Dochádza potom k situáciám, že za skoro identických okolností sa raz uplatní a inokedy nie, čo rozhodne nie je dobre

K prvému významnému uplatneniu princípu opatrnosti došlo koncom rokov 1990, keď EÚ uvalila embargo na dovoz plodín GMO. Toto embargo ale muselo byť zrušené na základe výsledkov arbitráže Svetovej obchodnej organizácie, na ktorú sa obrátili Spojené štáty,.

Doteraz najúčinnejším spôsobom uplatnenia princípu opatrnosti bolo prijatie Nariadenie REACH upravujúce používanie a uvádzanie na trh chemických látok a najmä Nariadenie č. 1107/2009 z 21. októbra 2009 týkajúce sa uvádzania na trh fytosanitárnych produktov. Zásadnou novinkou tohto nariadenia bolo upustenie od široko zaužívaného „hodnotenia rizík“ a prechod na „posúdenie nebezpečenstva“. Hoci rozdiel medzi „rizikom“ a „nebezpečenstvom“ nie je na prvý pohľad evidentný, v skutočnosti je zásadný: kým prvý termín predpokladá, že ľudia alebo príroda musia podstupovať riziko (hoci posúdené ako malé alebo zanedbateľné najmä v porovnaní s prínosmi), koncept „nebezpečenstva“ predpisuje prijatie opatrení opodstatnených nebezpečenstvom, ktoré je dané podstatou príslušnej substancie. Na tomto mieste treba poznamenať, že úlohou Európskeho úradu pre bezpečnosť potravín (EFSA) je „hodnotenie rizika“ založené na predpoklade, že „toxická je priamo úmerná dávka“ (tzv. Paracelseho princíp). Podľa tohto konceptu, ľudia i príroda môžu byť vystavení nebezpečným látkam v množstve posúdenom ako neškodné (tzv. denná akceptovateľná dávka). Jeho uplatňovanie je ale spojené s narastajúcou kritikou a preto i samotná EFSA hľadá odpoveď aspoň na niektoré z nastolených otázok so zámerom celý systém v budúcnosti zmeniť.

Na pesticídy by sa už ale dnes mala vzťahovať iná logika ktorá približne hovorí: disponujem určitou úrovňou dôkazu, ale konečný vedecký dôkaz nemám. Jednako ale, vzhľadom na nebezpečenstvo, ktoré sa podstupuje, má byť dosiahnutá úroveň považovaná zákonodarcom za dostatočnú, aby konal. Zámerom je predchádzanie škodám, namiesto čakania, kým k nim dôjde. V zmysle ducha nového nariadenia o pesticídoch, by mali byť z európskeho trhu odstránené všetky pesticídy považované za nebezpečné. Tento postup nesie oficiálne označenie „vylučovacie kritérium založené na nebezpečenstve“ (*hazard based cut-off criteria*) alebo kritérium gilotíny. Jeho uplatňovanie už čiastočne prinieslo svoje výsledky: v súčasnosti je na európskom trhu povolených iba ¼ pesticídov komercializovaných okolo roku 2000. Na rade je zákaz pesticídov (a iných syntetických látok), ktoré sú tzv. endokrinné disruptory (látky imitujúce činnosť hormónov s veľmi závažnými zdravotnými dôsledkami). Toto sa ale ukazuje byť veľmi zložité, pretože zatiaľ neexistujú konsenzuálne odsúhlasené ani ich kritériá a ani ich definícia a preto sa „gilotína“ nemá o čo oprieť, napriek tomu, že komunita endokrinológov má v tejto záležitosti úplne jasno a Európska komisia mala do 13. decembra 2013 predložiť definíciu i vedecké kritériá. Nesplnenie tejto úlohy bolo ale výsledkom činnosti odporcov princípu opatrnosti zameranej na zvrátenie pre nich nepriaznivého vývoja.

Brusel je popri Washingtone najdôležitejším centrom pôsobenia lobistov. Ich koncentrácia je vo štvrti európskych inštitúcií mimoriadna, ale plne zodpovedajúca tomu čo je v hre: na jedného úradníka Európskej komisie a poslanca parlamentu pripadá viac ako jeden lobista. Skutočná armáda, desaťtisíce skvele platených a odborne vysoko kompetentných osôb, ktorí v rámci rozhodovacieho a legislatívneho procesu dokážu poriadne zamiešať karty. V súvislosti s bojom proti princípu opatrnosti treba spomenúť najmä dve lobistické organizácie: Európska rada chemického priemyslu (CEFIC) a Európska asociácia ochrany rastlín (ECPA). K tomu treba pripočítať dosť obskurnú štruktúru, think tank založený ešte v rokoch 1990 tabakovým priemyslom, nazvanú Európske fórum rizika (European Risk Forum). Zámerom „Fóra“ a jeho členov je postupne zaviesť nový prístup pri hodnotení rizika, ktorý by obmedzil možnosť uplatňovať princíp opatrnosti. Fórum podporuje okrem iných i mocná zamestnávateľská organizácia Business Europe.

Okrem priameho ovplyvňovania úradníkov a poslancov, lobistické organizácie vyvinuli a v štýle PR účinne používajú celý rad sloganov: princíp opatrnosti je prekážkou pokroku, impregnuje spoločnosť kultúrou strachu, namiesto zdravej vedy apeluje na emócie atď.

Pokiaľ ide o konkrétne výsledky, Fórum rizika a ďalší postupne presadili, aby priemysel a jeho lobistické organizácie mali možnosť významne ovplyvňovať legislatívny proces týkajúci sa jednotlivých kontroverzných produktov ešte pred jeho začatím: konzultácie „zainteresovaných strán“, postupy legislatívnej procedúry (roadmaps), dopadové štúdie, verejné konzultácie. Osobitnú pozornosť si zaslúžia práve „ekonomické dopadové štúdie“ nejakého legislatívno-normatívneho zámeru. Ich obrovskou výhodou (pre priemysel) je to, že zaberú dlhší čas (jeden až tri roky), čím sa legislatívne proces proporcionálne predĺži (o to dlhšie sa produkt môže bez problémov predávať) a okrem toho majú kompetentných upozorniť, že „neadekvátne riešenie údajne malého a slabo podloženého rizika prinesie konkrétne obrovské ekonomické straty“. Vypracovanie dopadových štúdií má síce byť zadané nejakej „nezávislej“ organizácii, ale v skutočnosti nie je pre lobistov väčším problémom ovplyvniť ich realizáciu a výsledky. Počet objednávok na vypracovanie takýchto štúdií rastie geometrickým radom: kým v roku 2003 ich bolo zadaných iba 21, odvtedy do roku 2014 ich bolo zrealizovaných vyše 700. Akosi nikomu nevádi, že ekonomickým záujmom firiem sa takto v podstate pripisuje rovnaká váha ako ľudskému utrpeniu a smrti. V tejto súvislosti je neprekvapuje, že k už spomenutému nedodržaniu termínu prijatia kritérií na určenie endokrinných disruptorov došlo pod zámienkou potreby vypracovať dopadovú štúdiu. Bude ale veľmi zaujímavé, či zohľadní i ekonomické škody súvisiace s chorobami: kým podľa štúdie priemyslu pesticídov by prijatie navrhnutých kritérií spôsobilo firmám ročnú stratu vo výške astronomických 60 miliárd €, štúdia americkej endokrinologickej spoločnosti odhaduje, že choroby spôsobené endokrinnými disruptormi spôsobujú EÚ škody vo výške viac ako 180 miliárd € za rok!

Po neúspechu v druhej polovici rokov 2000 (Nariadenie REACH a Nariadenie o pesticídoch), sú lobisti zhruba od roku 2010 podstatne úspešnejší a princíp opatrnosti sa v praxi prestáva uplatňovať a to nielen v prípadoch vedeckej neistoty, ale i u produktov u ktorých váha dôkazov o škodlivosti presiahla kritickú úroveň, čo si už nárokuje na uplatnenie prevencie a nie iba opatrnosti. Konkrétne sa to týka troch kontroverzných produktov (sladidlo aspartám, obalová látka bisfenol A a herbicíd glyfosát). Všetky tri produkty posúdila EFSA v nedávnej minulosti ako „bezpečné“, hoci vedeckých štúdií poukazujúcich na ich toxicitu a kancerogénosť existuje veľmi veľa.

## Záver

Odporcovia princípu opatrnosti teda začínajú mať navrch, hoci ich argumenty sú pri bližšom posúdení zavádzajúce a nedôveryhodné. Tvrdenie, že v USA je hodnotenie produktov založené na vede a v Európe na princípe opatrnosti naznačuje, že tento posledný prístup je nevedecký. Čo je ale nevedecké na konštatovaní stavu vedeckej neistoty a konaní zohľadňujúcim konkrétne nebezpečenstvo, ktorého existenciu veda nevie vyvrátiť? V našom prípade, konečný dôkaz znamená možnosť počítat mŕtvych a chorých, k čomu ale často dochádza až po desaťročiach od vystavenia pôsobeniu príslušného produktu, pretože v prípade syntetických molekúl sú riziká často chronického a nie akútneho charakteru. Takto sa napríklad dôkaz o škodlivosti prášku DDT na zdravie človeka získal až nedávno, keď bol skúmaný zdravotný stav vzorky amerických žien narodených okolo roku 1963! (príslušný vedecký článok uverejnil minulý rok *Journal of Clinical Endocrinology & Metabolism*). Tak isto nie je pravdou, že opatrnosť je prekážkou inováciám, pretože ich skôr stimuluje, než by im zabraňoval. Taký je záver správy Centra pre Medzinárodné Environmentálne Právo (CIEL) pri posudzovaní vyvinutých alternatív niektorých nebezpečných chemických produktov.

Obrovské nebezpečenstvo pre princíp opatrnosti a teda i pre ľudské zdravie predstavujú dohody o voľnom obchode. Veľké firmy nijako netaja, že napríklad v TTIP vidia obrovskú šancu s ním raz pre vždy skoncovať a v rámci budúcej „regulačnej spolupráce“ zabrániť prijatiu opatrení, ktoré by pre ne mali negatívny ekonomický dopad.

RNDr. Igor Šarmír, PhD. odbor potravinárstva a obchodu, SPPK