



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

CEP/WG.5/AC.3/2001/5
24 August 2001

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ

Совещание Сторон, подписавших Конвенцию
о доступе к информации, участии общественности в
процессе принятия решений и доступе к правосудию
по вопросам, касающимся окружающей среды

Рабочая группа по генетически измененным организмам
(Первое совещание, Женева, 10-12 октября 2001 года)

**МАРКИРОВКА И ИНФОРМАЦИЯ О ПРОДУКЦИИ, СВЯЗАННОЙ С
ГЕНЕТИЧЕСКИ ИЗМЕНЕННЫМИ ОРГАНИЗМАМИ***

Введение: Общие замечания по вопросу о маркировке

1. Обычно положения о маркировке содержатся в правовых нормах о защите прав потребителя и правовых нормах о конкуренции. В рамках законодательства о защите прав потребителя положения о маркировке предусматривают обязанность соответствующего лица (производителя, продавца) указывать на упаковке продукта определенные сведения, благодаря которым потребитель мог бы получить минимальные

* Настоящий анализ был подготовлен консультантом секретариата в соответствии с пунктами 34 и 35 доклада о работе второго совещания Целевой группы по ГИО (CEP/WG.5/AC.3/2001/3).

сведения об этом продукте¹. Правовые нормы о защите прав потребителя связывают право на получение информации с охраной здоровья человека. В других случаях маркировка может быть правом производителя (продавца) использовать свой собственный знак на упаковке продукции, чтобы выделить ее среди других товаров, присутствующих на рынке². Этим правом может обладать отдельное лицо (например, товарная марка) или группа лиц (например, экомаркировка). И правовые нормы о правах потребителя, и правовые нормы о конкуренции признают право потребителя на выбор. Однако этот выбор обычно определяется не экологическими соображениями: даже предпочтение продукции с экомаркировкой может быть обусловлено совершенно другими мотивами, например охраной здоровья.

I. АНАЛИЗ ПРАВОВОГО ЗНАЧЕНИЯ ПОЛОЖЕНИЙ ОРХУССКОЙ КОНВЕНЦИИ, ОТНОСЯЩИХСЯ К МАРКИРОВКЕ И СОПРОВОДИТЕЛЬНОЙ ИНФОРМАЦИИ ПО ГИО

2. На первый взгляд Орхусская конвенция (Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в дальнейшем именуемая как "Конвенция") никоим образом не затрагивает вопроса о маркировке продукции. Однако это не удивительно, если учитывать, что задача Конвенции заключается в том, чтобы гарантировать права на доступ к информации, участие общественности в процессе принятия решений и доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (см. статью 1).

3. Основная часть взаимоотношений, подпадающих под действие Конвенции, представляет собой связи между общественностью (граждане и их организации), с одной стороны, и государственными органами (исполнительная власть), с другой стороны. Права и обязанности представителей бизнеса (производителей, продавцов) чаще всего не указаны определенно, а только подразумеваются.

4. В пункте 3 статьи 2 Конвенции в определении понятия "экологическая информация" содержится ясное упоминание о ГИО. Следовательно, все положения, относящиеся к экологической информации, равным образом относятся и к ГИО. По всей видимости, самые важные правила, ограничивающие доступ к информации, связанной с ГИО, содержатся в пунктах 4 d), e), g) и h) статьи 4 Конвенции. В этих положениях указаны основания, по которым государственные органы могут отказать в доступе к экологической информации, и вполне возможно, что часть информации, связанной с ГИО, может подпадать под действие правовых норм о защите интеллектуальной собственности или конфиденциальности данных. Следует подчеркнуть, что в Конвенции не содержится

определение термина "генетически измененный организм", поэтому настоящий анализ основан на допущении, что в контексте Конвенции применяется определение, близкое к определению, принятому в Директиве 2001/18/ЕС, или определению понятия "живой измененный организм", закрепленному в Картахенском протоколе по биобезопасности.

5. Пункт 8 статьи 5 Конвенции предусматривает, что "каждая Сторона разрабатывает механизмы с целью обеспечения предоставления общественности достаточной информации о продуктах таким образом, чтобы давать возможность потребителям производить обоснованный выбор с учетом интересов охраны окружающей среды". Это - "весьма перспективное положение, которое может быть более подробно разработано правительствами в ходе осуществления"³. Ключевыми словами этого текста являются "информация о продуктах", "обоснованный", "выбор с учетом интересов охраны окружающей среды" и "достаточная".

6. Что означает понятие "имеющаяся информация"? Существует несколько уровней информации. Что касается информации, которой располагают компетентные органы, то она может включать все сведения, начиная с заявления на выдачу разрешения, оценку рисков, коммуникацию по рискам, все данные мониторинга после сбыта и т.д. Информация, которую необходимо указывать на маркировке и в сопроводительной брошюре, также является "имеющейся информацией".

7. Понятие "информация о продукции" может использоваться в узком и в широком смысле. В узком смысле информация о продукции включает все сведения о составных компонентах продукта. В широком смысле такая информация включает сведения об условиях производства данного продукта: страна происхождения, точное место производства, технология производства, наименование производителя. Такая информация может рассматриваться как "вспомогательная информация о продукции". Практика показывает, что иногда вспомогательная информация может частично обусловить выбор потребителя. Например, такое упоминание, как "органическое производство" в качестве вспомогательной информации о продукции, бывает достаточным для среднего потребителя, чтобы довериться качеству продукта, даже в том случае, если у него нет точного представления о названиях некоторых или всех компонентов такого продукта. На выбор оказало влияние доверие к производителю. Еще одним примером важности такой "вспомогательной информации о продукции" может служить ситуация, когда потребитель решает не покупать одежду, произведенную в стране, которая не соблюдает положения международного трудового права. Уважение этических принципов в различных сообществах людей напрямую связано с "вспомогательной" информацией о

продукции. На потребителя может оказать воздействие тот факт, что ему стало известно о проведении экспериментов над животными в процессе разработки продукции на основе генетически измененных организмов.

8. Термин "информация о продукции" в пункте 8 статьи 5 не совпадает полностью с понятием "экологическая информация" или понятием "информация о продукции" в правовых нормах о защите интересов потребителей, потому что эта информация играет особую роль и занимает особое положение, связывая производителя (продавца) и потребителя и являясь промежуточным звеном, вызывающим связанную с экологией обеспокоенность. Сравнение двух терминов "информация о продукции" в законодательстве о правах потребителей и в пункте 8 статьи 5 показывает, что понятие "информация о продукции" в рамках законодательства о правах потребителей не предусматривает экологического мотива (и необходимости в экологической информации). Поэтому на основании пункта 8 статьи 5 необходимо добавить данные об окружающей среде в месте производства продукции: соседние объекты, меры по уменьшению возможных негативных последствий для окружающей среды и т.д. С другой стороны, часть "информации о продукции" не подпадает под действие пункта 3 статьи 2 Конвенции и, следовательно, может рассматриваться как "неэкологическая информация". Именно это и происходит в случае какой-либо продукции, полученной из ГИО: часть информации о продукции может быть неэкологической, однако информация о высвобождении соответствующих ГИО в окружающую среду является экологической информацией. И тот, и другой вид информации может оказать воздействие на выбор потребителя с учетом интересов охраны окружающей среды (экологический выбор). И последнее: пункт 8 статьи 5 является для государственных органов необходимой основой для сбора и предоставления относящейся к продукции информации, которая может помочь потребителю сделать свой экологический выбор.

9. Значение понятия "экологический выбор" зависит от его интерпретации и от внутреннего законодательства Стран. В Конвенции не содержится определения понятия "окружающая среда", а только упоминаются "элементы окружающей среды" (см. пункт 3 статьи 2). Поэтому самым разумным будет придерживаться общего понимания термина "экологический", т.е. связанный с окружающей средой.

10. Скрытое значение присутствует и в термине "выбор" в пункте 8 статьи 5. В современном обществе существует множество различных правовых и этических норм, охраняющих право на свободу выбора, - даже понятие "права человека" используется в сочетании с понятием "основные свободы". В недавнем решении Европейского суда по правам человека⁴ было признано незаконным поведение одного правительства, которое не предоставило информацию об опасных видах деятельности. Решение Суда основывалось

на статье 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Это ясно показывает, что тенденциями развития современного природоохранного законодательства и составной частью современного понятия о правосудии являются уважение права на свободу выбора и защита приобретенных экономических интересов и конфиденциальности. Это имеет прямое отношение к ГИО: известно, что высвобождение ГИО нередко происходило поблизости от традиционных или органических ферм. Такая информация может быть важной для потребителя, который хотел бы сделать "экологический выбор". В итоге потребителю может быть важно знать, что производитель ГИО не нарушил права другого человека на выбор.

11. Термин "выбор" связан и со вторым основным элементом Конвенции, касающимся участия общественности. Если основной элемент, касающийся доступа к информации, предусматривает интеллектуальное понимание экологических проблем, то основной элемент, касающийся участия общественности, связан с волей к действию (участию) в процессе принятия решений. Осознанный экологический выбор означает поведение, основанное на четком понимании фактов, т.е. в данном случае вовлекаются и интеллект, и воля человека. Осознанный экологический выбор можно сравнить с "голосованием потребителя в защиту интересов окружающей среды". Это может быть для Сторон еще одним сильным аргументом в пользу того, чтобы развивать механизмы, предусмотренные в пункте 8 статьи 5.

12. "Достаточная" информация о продукции означает, что предоставленная информация должна быть основой, достаточной для того, чтобы потребитель мог сделать "осознанный экологический выбор". Очевидно, что различным потребителям требуется различная информация. Необходимо провести отдельную оценку информации, имеющейся в распоряжении государственных органов, и информации, указываемой в сопроводительной брошюре или маркировке. Возможным отправным пунктом обсуждения могут быть положения об информации для маркировки, содержащиеся в приложении IV к Директиве 2001/18/ЕС. Приложения II и III к тому же документу могут быть хорошей основой для обсуждения вопроса о том, какая информация, имеющаяся в распоряжении государственных органов, может предоставляться общественности по ее просьбе.

13. В том что касается возможных механизмов предоставления потребителю достаточной информации о продукции, Орхусская конвенция предусматривает только общие положения. Статья 4 Конвенции содержит нормы, регулирующие доступ общественности к информации, находящейся в распоряжении государственных органов. В этих нормах устанавливаются сроки для ответа на запрос о предоставлении информации (пункт 2), перечисляются случаи, в которых общественности может быть отказано в доступе к информации (пункты 3 и 4), и предусматривается, что если часть информации

не подлежит раскрытию, то остальная ее часть должна быть предоставлена (пункт 6). По всей видимости, положения пунктов 4 и 6 статьи 4 будут иметь большое значение в решении вопроса о доступе к информации, связанной с ГИО. Стороны могут разработать дополнительные механизмы предоставления информации о продукции в рамках пункта 8 статьи 5. Такие дополнительные механизмы могут включать создание базы данных с информацией о тех местах, где осуществлялось намеренное высвобождение ГИО. Кроме того, можно было бы обязать продавцов выделять отдельные места размещения (торговые стеллажи) для продуктов, содержащих ГИО. Можно сказать, что статья 4 Конвенции устанавливает минимальные стандарты, а пункт 8 статьи 5 создает возможности для дальнейших процедурных гарантий, обеспечивающих предоставление достаточной информации о продукции.

14. Требование в отношении "достаточной" информации о продукции также можно интерпретировать как особый стандарт, касающийся объема информации, собираемой государственными органами. Пункт 1 а) статьи 5 предусматривает, что "каждая Сторона обеспечивает, чтобы государственные органы располагали экологической информацией, имеющей отношение к их функциям, и обновляли ее". Если объединить положения пунктов 1 а) и 8 статьи 5, они будут означать, что компетентные органы должны постоянно располагать достаточным объемом информации о продукции, чтобы потребитель мог сделать "осознанный" экологический выбор. Слова "осознанный" и "достаточный" являются дополнительными: первое характеризует знания самого потребителя, а второе относится к тем знаниям, которые можно получить с помощью информации, имеющейся в распоряжении государственных органов.

II. АНАЛИЗ СООТВЕТСТВУЮЩИХ ДОГОВОРОВ, СОГЛАШЕНИЙ И СУЩЕСТВУЮЩЕЙ ПРАКТИКИ В ОБЛАСТИ МАРКИРОВКИ И СОПРОВОДИТЕЛЬНОЙ ИНФОРМАЦИИ

A. Картахенский протокол по биобезопасности

15. В соответствии с принципом принятия мер предосторожности, содержащимся в Принципе 15 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию, цель Картахенского протокола по биобезопасности (в дальнейшем именуемого "Протокол") заключается в содействии обеспечению надлежащего уровня защиты в области безопасной передачи, обработки и использования живых измененных организмов (ЖИО), являющихся результатом применения современной биотехнологии и способных оказать неблагоприятное воздействие на сохранение и устойчивое использование биологического разнообразия, с учетом также рисков для здоровья человека и с уделением особого внимания трансграничному перемещению (см. статья 1 Протокола). Содержащееся в

Протоколе определение ЖИО (подпункты g), h) и i) статьи 3) совпадает с определением ГИО в Директиве 2001/18/ЕС, хотя сформулированы эти два определения не совсем одинаково. Процесс ратификации Протокола находится на начальном этапе, поэтому трудно сказать, когда он вступит в силу.

16. Задача Протокола заключается в создании системы обмена информацией о некоторых видах деятельности, связанных с ЖИО, и контроля над ними. К таким видам деятельности относятся: а) преднамеренная интродукция ЖИО в окружающую среду и их трансграничное перемещение (статьи 8-10 и 12); б) реализация ЖИО на рынке для непосредственного использования в качестве продовольствия или корма или для обработки (статья 11); в) непреднамеренные трансграничные перемещения ЖИО (статья 17); г) транспортировка, обработка, упаковка и идентификация ЖИО (статья 18). Судя по всему, понятие "преднамеренная интродукция в окружающую среду" совпадает с определением термина "намеренное высвобождение", содержащимся в пункте 3 статьи 2 Директивы 2001/18/ЕС.

17. В Протоколе предусматривается, что до первого трансграничного перемещения ЖИО для преднамеренной интродукции в окружающую среду Стороны импорта необходимо провести оценку рисков (статья 7). Протокол указывает, в чем состоит оценка рисков (приложение III). Цель проведения оценки рисков заключается в выявлении опасности ЖИО, высвобожденных в окружающую среду, для биологического разнообразия и здоровья человека. Протокол предусматривает обязанность Сторон создавать и поддерживать соответствующие механизмы регулирования рисков, связанных с использованием, обработкой и трансграничным перемещением ЖИО.

18. В Протоколе не используются слова "маркировочная этикетка" или "маркировка". В нем есть термин "сопроводительная информация". Такая сопроводительная информация необходима при трансграничном перемещении трех категорий ЖИО (пункт 2 статьи 18):

- а) ЖИО, предназначенных для непосредственного использования в качестве продовольствия или корма или для обработки (в других контекстах они также могут рассматриваться как продукты);
- б) ЖИО, предназначенных для использования в замкнутых системах; и
- в) ЖИО, предназначенных для преднамеренной интродукции в окружающую среду.

Сопроводительная информация в каждом из трех случаев различается в зависимости от особенностей ЖИО. Подробные требования в отношении ЖИО, предназначенных для непосредственного использования, будут разработаны не позднее, чем через два года после вступления в силу Протокола.

19. С правовой точки зрения Протокол является одним из редких примеров международных соглашений, требующих представления декларации, подписанной экспортером ЖИО, в которой подтверждается, что перемещение ЖИО производится в соответствии с требованиями самого Протокола. Это может быть целесообразным для разработки правовой основы осуществления пункта 8 статьи 5 Орхусской конвенции.

20. Требования, предъявляемые к сопроводительной информации по ЖИО, являются следующими:

а) для ЖИО, предназначенных для непосредственного использования в качестве продовольствия или корма или для обработки (продукты), сопроводительная документация должна четко указывать, что они могут содержать ЖИО и что они не предназначены для преднамеренной интродукции в окружающую среду, а также должна сообщать о контактном пункте для получения дополнительной информации (пункт 2 а) статьи 18);

б) для ЖИО, предназначенных для использования в замкнутых системах, сопроводительная документация должна четко определять их как живые измененные организмы и указывать требования, касающиеся безопасной обработки, хранения, транспортировки и использования. Кроме того, в ней должно сообщаться о контактном пункте для получения дополнительной информации, включая имя и адрес лица и название учреждения, которым направляются ЖИО (пункт 2 б) статьи 18);

в) для ЖИО, предназначенных для преднамеренной интродукции в окружающую среду, сопроводительная документация должна четко определять их как ЖИО. В ней должны указываться идентификационные данные и соответствующие признаки и/или характеристики, а также требования, касающиеся безопасной обработки, хранения, транспортировки и использования. В документации должно сообщаться о контактном пункте для получения дополнительной информации и, в соответствующих случаях, имя/название и адрес импортера и экспортера. Кроме того, сопроводительная документация должна включать декларацию о том, что перемещение осуществляется в соответствии с требованиями Протокола (пункт 2 с) статьи 18).

21. Еще одним нововведением Протокола является создание Информационного штаба по вопросам биобезопасности, задача которого заключается в содействии обмену информацией и обеспечении надлежащего выполнения Протокола Сторонами. В Информационном штабе по вопросам биобезопасности будут храниться резюме оценок рисков и экологические обзоры в отношении ЖИО, а также информация о продуктах, полученных из ЖИО. Кроме того, Информационный штаб по вопросам биобезопасности будет использоваться для сообщения об окончательных решениях, касающихся внутреннего использования, в том числе реализации на рынке ЖИО, которые могут подлежать трансграничному перемещению для непосредственного использования в качестве продовольствия или корма или для обработки. Такие сведения должны содержать минимальную информацию, указанную в приложении II к Протоколу. Условия функционирования Информационного штаба должны быть рассмотрены и утверждены на первом совещании Сторон Протокола и в дальнейшем периодически пересматриваться.

В. Комиссия по Кодексу Алиментариус (и ее специальная Межправительственная целевая группа по продуктам питания, произведенным при помощи биотехнологии)

22. Специальная Межправительственная целевая группа по продуктам питания, произведенным при помощи биотехнологии, которая была создана Комиссией по Кодексу Алиментариус, уполномочена разрабатывать стандарты, руководства и принципы, относящиеся к продуктам питания, произведенным при помощи биотехнологии. Группа уже провела два совещания и выработала два проекта документов: проект Принципов анализа рисков в связи с продуктами питания, произведенными при помощи современных биотехнологий и проект Руководящих принципов для проведения оценки продовольственной безопасности в отношении продуктов питания, полученных от растений с рекомбинантной ДНК⁵. Окончательные варианты документов должны быть готовы к 2003 году.

23. Целевая группа принимает определение термина "современная биотехнология", используемое в Картахенском протоколе.

24. Окончательные документы Целевой группы не будут юридически обязательными. Впоследствии некоторые страны могут инкорпорировать заключительные выводы Целевой группы в свое внутригосударственное законодательство, например, в подзаконные акты (постановления, распоряжения) по оценке продуктов питания, произведенных при помощи биотехнологий. Для целей пункта 8 статьи 5 Орхусской конвенции доклад Целевой группы может предложить дополнительную информацию и основания для создания правовых рамок обеспечения "экологического выбора".

25. В обсуждениях Целевой группы и проектах документов подчеркивается, что принципы анализа рисков, особенно относящиеся к оценке рисков, предназначены для применения к продуктам питания в целом, а не к конкретным микробиологическим примесям, добавкам или химическим остаткам. Такой подход сближает специалистов по продуктам питания с экологами, которые, как правило, рассматривают взаимодействие множества факторов окружающей среды.

26. Охват деятельности Целевой группы имеет определенные ограничения, так как из него однозначно исключаются следующие вопросы:

a) риски для окружающей среды;

b) корм для животных и сами животные, которым дается такой корм, за исключением генетически измененных животных.

27. Принципы анализа рисков в связи с продуктами питания, произведенными при помощи современных биотехнологий, станут основным результатом работы Целевой группы. Перечень факторов, не охваченных Принципами, будет дополнен этическими факторами, а также моральными и социально-экономическими аспектами изучения, разработки, производства и сбыта таких продуктов питания.

28. В рамках своей работы Целевая группа разработает Руководящие принципы для проведения оценки продовольственной безопасности в отношении продуктов питания, полученных от растений с рекомбинантной ДНК. В качестве составной части этих Руководящих принципов будут определены правила научного подхода к оценке возможных последствий для здоровья в долгосрочной перспективе - непреднамеренные/неожиданные неблагоприятные воздействия.

29. Как сообщает Целевая группа, оценка продовольственной безопасности генетически измененных продуктов питания будет производиться путем сравнения с так называемыми обычными аналогами, т.е. "родственными видами растений, их компонентами и/или продуктами, для которых уже существует опыт оценки безопасности на основе их обычного использования в качестве продуктов питания"⁶. При оценке продовольственной безопасности также должны определяться так называемые непреднамеренные последствия - изменения каких-либо фенотипных характеристик растения, изменения в регуляции процессов метаболизма и другие. Непреднамеренные последствия могут быть "предсказуемыми" или "неожиданными". Информация о непреднамеренном и неожиданном воздействии, которое могут оказать продукты питания, может быть важной для экологического выбора потребителя.

30. Целевая группа приняла решение, что оценка рисков должна выполняться на основе всесторонней научной информации, полученной из различных источников, таких, как разработчик продукта, научная литература, общая техническая информация, независимые ученые, директивные организации, международные органы и другие заинтересованные стороны. Таким образом, осуществление Орхусской конвенции может стать стимулом для проведения более объективных оценок рисков, а объективные заключения, построенные на таких оценках, могут отчасти стать основанием для экологического выбора.

31. Проект Принципов, подготовленный Целевой группой, предусматривает транспарентность оценок безопасности. Было введено еще одно понятие, подтверждающее необходимость транспарентности - "коммуникация рисков", являющееся важной частью и анализа рисков, и регулирования рисков.

32. Дискуссии и проект документов Целевой группы указывают на необходимость создания транспарентной и четко определенной системы регулирования рисков, связанных с продуктами питания, произведенными при помощи биотехнологий. Такое заключение может содействовать обеспечению экологического выбора, предусмотренного в пункте 8 статьи 5 Орхусской конвенции.

33. Целевая группа провела работу по сбору информации о существующих аналитических методах обнаружения или идентификации продуктов питания, произведенных при помощи биотехнологий. В настоящее время различные страны используют различные методы, и никаких международно признанных методов не существует. Целевая группа изучит возможности использования этих методов не только в мониторинге после сбыта, но и процедуре выдачи разрешения на реализацию на рынке. Это может оказаться полезным для будущей разработки правовой основы осуществления пункта 8 статьи 5. Если положения по маркировке будут применяться большинством стран, появится необходимость создать механизмы обнаружения нарушений для наложения эффективных санкций.

34. Целевая группа рассмотрела вопросы практической применимости и финансовых последствий мониторинга после реализации на рынке. В этой связи были внесены предложения включить в повестку дня вопросы о возможностях отслеживания и средствах поиска документации, касающейся истории и происхождения продукции. Данный вопрос непосредственно связан с обязанностью государственных органов предоставлять достаточную информацию о продукции.

35. Вопрос о том, как часто нужно проводить установленный пересмотр оценки безопасности, может иметь большое значение для осуществления пункта 8 статьи 5 Орхусской конвенции, учитывая тот факт, что пункт 1 а) статьи 5 обязывает государственные органы обновлять экологическую информацию. Этот вопрос обсуждался в рамках Целевой группы, однако никакого окончательного решения не было принято до сих пор.

36. Целевая группа согласилась, что гены резистентности к антибиотикам, используемые в производстве продуктов питания, в которых закодирована устойчивость к применяющимся в клинической практике антибиотикам, не должны присутствовать в широко распространенных продуктах питания. Этот вопрос имеет непосредственное отношение к маркировке продукции в соответствии с пунктом 8 статьи 5 Орхусской конвенции, потому что он мог бы стать частью кодекса оптимальной процедурной практики по вопросам ГИО в том случае, если подобный кодекс будет разработан в рамках Конвенции.

С. Рекомендации Организации Объединенных Наций по перевозке опасных грузов

37. Рекомендации Организации Объединенных Наций по перевозке опасных грузов (ST/SG/AC.10/Rev.12) предусматривают очень подробные правила упаковки, маркировки и перевозки опасных грузов. Все опасные грузы указаны в перечне. ГИО могут подпадать под категорию "инфекционные вещества" (подкласс 6.2) в том случае, если известно или имеются достаточные основания полагать, что они являются причиной инфекционных заболеваний человека или животных. В том случае, если ГИО не являются инфекционными, они подпадают под категорию "различные опасные вещества и изделия" (подкласс 9).

38. Если на "продукты", упоминаемые в пункте 8 статьи 5 Орхусской конвенции, может быть выдано разрешение для реализации на рынке, они не могут рассматриваться как "опасные грузы".

39. Можно предположить, что ГИО, предназначенные для реализации на рынке, являются неинфекционными. В этом случае вопрос заключается не в том, какая информация должна быть на упаковке (маркировке) для требований трансграничного перемещения, а в том, какая часть информации, содержащейся в оценке рисков или в разрешении для реализации на рынке, имеет важное значение для содействия "экологическому выбору" потребителя.

D. Директива 2001/18/ЕС

40. Задача Директивы 2001/18/ЕС о намеренном высвобождении генетически измененных организмов, как указано в ее статье 1, заключается в гармонизации правовых рамок охраны здоровья человека и защиты окружающей среды в следующих случаях:

- осуществления намеренного высвобождения ГИО в окружающую среду в каких-либо других целях, кроме реализации на рынке в пределах Европейского сообщества;
- реализации ГИО на рынке в качестве продуктов в пределах Европейского сообщества или продуктов, содержащих такие организмы.

Таким образом, данная Директива является наиболее исчерпывающим ненациональным законодательным актом о ГИО. Приведенные в ней основания (их количество весьма впечатляюще - 63) показывают сложность проблем, связанных с ГИО.

41. По сравнению с Директивой 90/220/ЕЕС новая Директива (2001/18/ЕС) является более подробной и конкретной, поэтому многие считают ее более строгой. Директива регулирует некоторые вопросы, имеющие непосредственную связь с "осознанным экологическим выбором", предусмотренным в пункте 8 статьи 5 Орхусской конвенции. В Директиве закладываются основы:

- a) режима выдачи разрешений, предусматривающего обязательную оценку экологических рисков в случае намеренного высвобождения ГИО в окружающую среду (статьи 5 и 6);
- b) режима выдачи разрешений для реализации на рынке продуктов, состоящих из ГИО или содержащих такие организмы, или сочетание ГИО (статьи 13 и 15);
- c) подробных процедур обмена информацией между государственными органами, уведомителем и общественностью, а также правила обращения с конфиденциальной информацией (пункт 2 статьи 8, пункт 2 статьи 9, статья 11, пункт 6 статьи 13, статья 14, пункты 2, 3 и 4 статьи 20, статьи 21, 24, 25, 26 и пункт 2 статьи 31);
- d) детального механизма оценки экологических рисков (приложение II);

e) подробных требований в отношении дополнительной информации, имеющейся в распоряжении государственных органов и касающейся продуктов, предназначенных для реализации на рынке (приложение IV);

f) подробных требований по маркировке продуктов, предназначенных для реализации на рынке (приложение IV.B.7);

g) обязательного доклада об оценке, на основании которого государственные органы принимают ответные меры по уведомлению о реализации на рынке, представленному уведомителем (статья 14);

h) обязательного мониторинга и представления докладов о последствиях реализации какого-либо продукта на рынке (статья 20);

i) обязательной маркировки продуктов, предназначенных для реализации на рынке (пункт 3 e) статьи 19, статьи 21 и 26);

j) введения санкций за нарушение положений национального законодательства, принятого во исполнение Директивы (статья 33).

Все эти вопросы связаны с требованиями пункта 8 статьи 5 Конвенции, предусматривающими предоставление достаточной информации о продукции, которая должна обеспечить информированность потребителя и возможность сделать экологический выбор.

42. Процедура выдачи разрешений на намеренное высвобождение в окружающую среду начинается с представления уведомления, которое должно включать конкретные сведения (статья 6). Данные, которые необходимо указать в уведомлении, подробно перечислены в приложении III к Директиве. Кроме того, статья 6 Директивы предусматривает, что уведомление должно включать "план мониторинга на основании соответствующих частей приложения III в целях определения последствий, которые ГИО могут иметь для здоровья человека или окружающей среды". Такие сведения или, по крайней мере, тот факт, что уведомитель представил подробное уведомление, могут быть вполне убедительной информацией для потребителя, который, возможно, сомневается, покупать ли ему какой-либо продукт, являющийся результатом намеренного высвобождения ГИО.

43. Уведомление о намеренном высвобождении должно сопровождаться оценкой экологических рисков (пункт 2 b) статьи 6). Формат оценки рисков предусмотрен в пункте 2 статьи 4 и приложении III Директивы. Оценка рисков должна содержать библиографические ссылки и сведения об использовавшихся методах.

44. В процедурах обмена информацией между уведомителем, государственными органами и общественностью важная роль отводится Комиссии. Она действует в качестве посредника при урегулировании споров (пункт 7 статьи 17) или в качестве органа, осуществляющего мониторинг (статья 20). Кроме того, Комиссия играет определенную роль в предоставлении общественности информации (статья 24). В будущем Орхусская конвенция может наделить подобными функциями ее секретариат. Именно поэтому важное значение имеют практические методы работы Комиссии и обмен информацией в рамках Директивы. В настоящее время секретариат Конвенции не выполняет эти функции, и, следовательно, только очень небольшая часть механизма обмена информацией, предусмотренного Директивой, может быть передана Конвенции. В том случае, если в будущем отношения между Сторонами Конвенции будут урегулированы более детально, понадобятся более сложные механизмы обмена информацией между Сторонами и секретариатом.

45. В том что касается доступа общественности к информации, существуют открытые базы данных, содержащие сведения о местах высвобождения ГИО (пункты 2 и 3 а) статьи 31). Кроме того, общественность имеет право на информацию, находящуюся в распоряжении Комиссии (пункт 2 статьи 9, пункт 4 статьи 20 и статья 24).

46. В соответствии с Директивой общественности может быть отказано в доступе к некоторым сведениям на том основании, что они являются коммерческой конфиденциальной информацией. Методы и планы мониторинга и оценки экологических рисков ясно указаны в этой категории информации (пункт 4 статьи 25). Формулировка пункта 2 статьи 25 согласуется с Орхусской конвенцией. В нем указывается, что уведомитель должен указать основания для отнесения какой-либо информации к разряду конфиденциальной, раскрытие которой может нанести ущерб его конкурентоспособности. В настоящее время в большинстве промышленно развитых стран некоторые сведения однозначно рассматриваются как подлежащая защите коммерческая или торговая тайна, поэтому данный вопрос обсуждению не подлежит. Нововведение Орхусской конвенции (пункт 4 d) статьи 4) состоит в том, что для отнесения каких-либо сведений к категории не подлежащей раскрытию информации необходимо доказать наличие "законных экономических интересов". Таким образом, государственным органам стран, являющихся Сторонами Конвенции и одновременно входящих в Европейский союз, при принятии ими решений в соответствии со статьей 25 Директивы будет необходимо применять и

пункт 4 d) статьи 4 Конвенции. Точные последствия применения этих двух документов станут известны в ближайшем будущем. Судя по всему, понятие "ущерб конкурентоспособности" (пункт 2 статьи 25 Директивы) и понятие "законные экономические интересы" (пункт 4 d) статьи 4 Конвенции) совпадают.

47. Обмен информацией между уведомителем и государственными органами регулируется некоторыми положениями, которые обязывают уведомителя представлять на разных этапах его деятельности различные отчеты и информацию государственным органам.

48. Комиссия играет важную роль в связях между общественностью и государственными органами. Государственные национальные органы должны направлять Комиссии часть имеющейся в их распоряжении информации.

49. Предусмотренные в Директиве механизмы обмена информацией заслуживают тщательного изучения. В том случае, если Стороны Орхусской конвенции примут впоследствии решение разработать свои собственные механизмы обмена информацией по вопросам ГИО, в качестве исходного пункта можно будет использовать формат и правовую основу в рамках Директивы.

50. В Директиве подробно указан формат представления сопроводительной информации, касающейся продуктов, предназначенных для реализации на рынке: приложение IV целиком посвящено этому вопросу. Кроме того, в приложении IV содержится много информации о контроле над деятельностью уведомителя. Таким образом, потребитель какого-либо продукта, состоящего из ГИО или содержащего такие организмы, может узнать намного больше об этом продукте, чем средний потребитель - о другой продукции. В теории эта ситуация идеальна для того, чтобы сделать "осознанный экологический выбор". В пункте 2 f) статьи 13 и в пункте 8 раздела A приложения IV содержится четкое требование о том, что на маркировке или в сопроводительной документации должно быть указание: "Данный продукт содержит генетически измененные организмы". Точное содержание сопроводительной документации и маркировки будет определено позднее. Директива не содержит специальных правил маркировки продукции, полученной из ГИО или с использованием таких организмов. В пункте 7 статьи 2 Директивы есть определение термина "продукт". Это определение отражает "количественный подход": термин "продукт" обозначает препарат, состоящий из ГИО или содержащий эти организмы, или сочетание ГИО, который предназначен для реализации на рынке. Такой же подход используется в пункте 2 статьи 21, в котором говорится, что в отношении продуктов, в которых неизбежно присутствует - случайно или вследствие технических причин - незначительное

количество разрешенных ГИО, "можно установить минимальные пороговые значения, и те продукты, в которых количество ГИО не превышает этих значений, не должны подлежать маркировке". Пороговые значения должны быть определены позднее. В связи с этим маркировка продуктов, полученных из ГИО или с использованием таких организмов, будет зависеть от содержания продукта и в тех случаях, когда продукт содержит ГИО, будет подпадать под действие положений о маркировке Директивы.

51. Положения об обязательном мониторинге в отношении продуктов, предназначенных для реализации на рынке, содержат некоторые интересные идеи. С одной стороны, уведомитель обязан обеспечить осуществление мониторинга и представление отчетов в соответствии с условиями, указанными в разрешении. С другой стороны, отчеты о мониторинге должны представляться в Комиссию и в национальные государственные органы. В соответствии с пунктом 2 статьи 20 общественности предлагается представлять любую информацию, касающуюся здравоохранения или окружающей среды. Таким образом, положения, касающиеся исключительно "информации", сформулированы таким образом, что общественности предоставляется право участия, что полностью соответствует положениям Орхусской конвенции и, в частности, пункту 8 статьи 5 этой Конвенции.

52. На практике весь вопрос о возможностях отслеживания и применения аналитических методов идентификации ГИО может стать бесполезным в том случае, если государства-члены не введут эффективные санкции за нарушения законодательства. Кроме того, без технических средств расследования нарушений правовая норма останется неэффективной.

III. ВЫВОДЫ

53. Основная задача настоящего анализа заключается в том, чтобы определить, существуют ли в международных или региональных правовых системах, регулирующих вопросы представления информации о продукции (включая маркировку) в области ГИО, какие-либо значительные пробелы, которые можно было бы ликвидировать благодаря дальнейшей работе в рамках Орхусской конвенции. Масштаб и характер таких пробелов, а также допускающая широкое толкование интерпретация фразы "предоставление достаточной информации о продуктах таким образом, чтобы давать возможность потребителям производить обоснованный выбор с учетом интересов охраны окружающей среды", содержащейся в пункте 8 статьи 5 Конвенции, имеют ключевое значение для определения того, существует ли какая-либо неразработанная область деятельности, которую можно охватить с помощью Орхусской конвенции.

54. При решении вопроса о том, что является "достаточной информацией о продукте", можно выделить несколько уровней информации, соответствующих различным ситуациям. Связанная с ГИО информация о продукции может быть достаточно подробной - например, оценка рисков в рамках Картахенского протокола (пункт 17 выше) или анализ рисков и оценка продовольственной безопасности в рамках Общих принципов и Руководящих принципов, подготовленных Целевой группой Комиссии по Кодексу (пункты 27-31 выше) - или представлять собой простые заявления - например, "Данный продукт содержит ГИО". Часть этой информации может быть открытой для общественности, другая часть - нет; часть информации может активно распространяться, например, путем маркировки, другая часть - предоставляться только по запросу.

55. В самом широком значении определение понятия "информация о продукции" выходит за рамки информации о содержании продукта и включает "вспомогательную информацию о продукте", например, сведения о процессе производства продукта, возможно, о судьбе продукта после его использования и т.д. Целевая группа на своем втором совещании отметила настоятельные требования предоставлять информацию не только по продуктам, содержащим ГИО, но и по "продуктам, полученным из ГИО и с использованием таких организмов" (СЕР/WG.5/АС.3/2001/3, пункт 30).

56. Возвращаясь к вопросу о доступе общественности к информации - это касается и информации о продукции, и других видов информации - можно выделить пассивный и активный аспекты предоставления доступа (в общих чертах соответствующие статьям 4 и 5 Конвенции). Вопрос маркировки однозначно подпадает под вторую категорию доступа, однако необходимо помнить, что в соответствии с Конвенцией в тех случаях, когда действуют требования по маркировке, активный доступ должен подкрепляться режимом пассивного доступа к информации. Рамки такого режима связаны с вопросом о маркировке.

57. Широкое определение понятия "экологическая информация" вместе с положениями статьи 4, возможно, означает, что основная часть информации о связанной с ГИО продукции, имеющейся в распоряжении государственных органов, либо доступна для общественности по запросу в соответствии с Конвенцией, либо подпадает под категорию не подлежащей раскрытию информации, которая уже была согласована и, вероятнее всего, в случае ГИО изменяться не будет. Однако понятие "достаточная информация о продукте" может также охватывать некоторые сведения, не подпадающие под содержащееся в Конвенции определение "экологической информации" и, следовательно, под действие статьи 4. Более того, связанная с ГИО информация, имеющаяся в распоряжении частных компаний, но не государственных органов, также оказывается не охваченной положениями статьи 4. По-прежнему остается открытым вопрос о том,

оправдывает ли объем и значение такой информации дальнейшие меры по укреплению права общественности на пассивной доступ к этим двум категориям информации, однако в любом случае, если предоставление такой информации не требуется в рамках других документов, этот вопрос должен быть признан "пробелом".

58. В том что касается активного доступа к информации, то сведения, задействованные в данном случае, будут составлять лишь небольшую часть информации, предоставляемой общественности или потребителю по запросу. Кроме того, в политике и требованиях по активному распространению (например, путем маркировки) будет необходимо учитывать тот факт, что различные подгруппы общественности имеют разные потребности в информации (например, если сравнивать фермеров, покупающих генетически измененные семена, и конечных потребителей, покупающих генетически измененные продукты в супермаркете).

59. Несмотря на то, что маркировка (данный термин охватывает и саму маркировку, и сопроводительную информацию, распространяемую вместе с продуктом) не является единственным средством активного предоставления потребителю информации о продукции, связанной с ГИО, она имеет, вероятно, наибольшее значение и является центральной темой настоящего анализа. И Картахенский протокол, и Директива 2001/18/ЕС (особенно в приложении IV) содержат определенные обязательные требования по маркировке и сопроводительной информации (пункты 20 и 50 выше). Ни в том, ни в другом документе не указывается, какая информация должна содержаться в самой маркировке, а какая - только в сопроводительных документах на продукцию без указания в маркировке (как указывалось ранее, в Картахенском протоколе маркировка сама по себе даже не упоминается). Возможно, стоит рассмотреть какой-либо более конкретный подход, в котором бы устанавливалось, какая информация должна быть в маркировке, а какая - в сопроводительной документации.

60. Что более важно, так это то, что ни один из документов, упомянутых в предыдущем пункте, не требует включения вспомогательной информации о продукции, о которой говорится в пункте 55 выше. Кроме того, их положения по маркировке не применяются к продуктам, которые получены из ГИО или с использованием таких организмов, однако при этом их не содержат или из них не состоят. Данный аспект также может рассматриваться как "пробел", не охваченный другими документами.

61. Кроме того, в соответствии с Директивой 2001/18/ЕС некоторые важные элементы включены в маркировку только на факультативной основе, в частности, следующие данные, указанные в приложении IV:

- указание того, как продукт и ГИО в качестве продукта или составляющей части продукта предполагается использовать. Необходимо осветить различия в использовании или регулировании ГИО по сравнению со сходными генетически не измененными продуктами;
- описание географического района (районов) и характера окружающей среды, где предполагается использовать продукт, включая, по возможности, предполагаемый масштаб его использования в каждом районе;
- меры, которые необходимо предпринять в случае непреднамеренного высвобождения или неправильного использования;
- конкретные инструкции или рекомендации по хранению и обработке;
- конкретные инструкции по проведению мониторинга и представлению отчетов уведомителю, а также, в случае необходимости, компетентным органам, чтобы гарантировать их фактическую осведомленность о любых неблагоприятных воздействиях;
- предлагаемые ограничения разрешенного использования ГИО, например, где и в каких целях продукция может быть использована.

В той степени, в какой вышеупомянутые сведения могут быть необходимы для того, чтобы обеспечить "осознанный экологический выбор", их включение только на факультативной основе может рассматриваться как еще один "пробел", поэтому в соответствии с задачами пункта 8 статьи 5 можно было бы рассмотреть их включение в качестве юридически обязательных положений. Кроме того, беспокойство потребителей вопросами ГИО может в результате привести к требованиям ввести маркировку, которая включала бы предупредительную надпись о том, что генетически измененные продукты питания могут иметь неожиданные последствия для здоровья (пункт 29 выше).

62. Еще один вопрос заключается в том, существует ли необходимость в создании более четких правовых рамок для сбора и обработки информации, учитывая требования пункта 1 а) статьи 5 Конвенции. В связи с этим необходимо рассмотреть вопрос о минимальных периодах обновления информации (см. пункт 35 выше и подробные положения по представлению информации в рамках Директивы 2001/18/ЕС). Однако, какой бы подробной ни была Директива 2001/18/ЕС, можно утверждать, что она не обеспечивает защиту потребителя в полном объеме, как это указано в пункте 8 статьи 5.

Благодаря механизмам, созданным в рамках Директивы 2001/18/ЕС и Картахенского протокола, удалось (или удастся) в значительной степени улучшить обмен информацией о продукции, связанной с ГИО, в направлении от частного сектора к государственным органам. Рабочая группа может решить рассмотреть вопрос о том, отвечают ли они требованию пункта 1 b) статьи 5 Конвенции, в соответствии с которым Стороны должны создать обязательные системы для обеспечения "надлежащего поступления в государственные органы информации о планируемой и осуществляемой деятельности, которая может оказывать значительное воздействие на окружающую среду".

63. Если окажется, что существует необходимость ввести более конкретные требования в данной области, в качестве одного из вариантов можно было бы рассмотреть вопрос о разработке каких-либо требований по отчетности, аналогичных требованиям, предусмотренным для данных по выбросам и переносу загрязнителей. В данном контексте следует упомянуть о том, что в ходе переговоров о проекте документа по регистрам выбросов и переноса загрязнителей (РВПЗ) рассматривалась возможность охвата в определенных случаях и ГИО, а также возможность того, что регистры будут включать высвобождение/перенос через продукты. Судя по состоянию обсуждения на данный момент, маловероятно, что хотя один из этих вопросов будет включен в первый этап осуществления документа по РВПЗ. И все же было бы целесообразно обеспечить координацию работы по этому вопросу между двумя рабочими группами.

64. Предусмотренные в Директиве 2001/18/ЕС процедуры обмена информацией между национальными органами, общественностью и международным органом имеют большие перспективы и могут заслуживать более глубокого изучения и адаптации для секретариата Орхусской конвенции. Процедуру обмена информацией можно адаптировать в соответствии с планами дальнейшей работы в рамках Орхусской конвенции. Это могло бы включать обмен информацией с органами, ответственными за осуществление других правовых инструментов. В этой связи необходимо проводить рассмотрение будущей деятельности Сторон в рамках Картахенского протокола, так как Информационный штаб по вопросам биобезопасности (пункт 21 выше) - хотя осуществление этого проекта и находится на начальном этапе - является первым международным механизмом, который содействует международному обмену информацией по вопросам ГИО. Если секретариат Орхусской конвенции станет местом хранения информации по ГИО или информационным штабом, это будет означать расширение его нынешней сферы деятельности, поскольку в настоящее время он действует на "метауровне", т.е. занимается процедурами, регулирующими доступ к экологической информации (а также вопросами участия общественности и доступа к правосудию), но фактически не является местом хранения экологической информации по какому-либо отдельному вопросу.

65. В целях содействия выполнению задач пункта 8 статьи 5 одним из возможных путей было бы создание какого-либо кодекса оптимальной процедурной практики в вопросах ГИО. Такой кодекс не должен (по крайней мере вначале) стать частью обязательных положений Конвенции, а только предусматривать полезные руководящие принципы применения пункта 8 статьи 5 в области ГИО. Он мог бы содержать положения по следующим вопросам:

- a) какие виды информации о связанной с ГИО продукции должны быть в распоряжении компетентных государственных органов;
- b) механизмы, обеспечивающие своевременный сбор такой информации;
- c) какие виды информации о связанной с ГИО продукции должны быть открыты для общественности, включая руководящие принципы интерпретации положений об изъятиях в статье 4 Конвенции применительно непосредственно к такой информации (например, что входит в понятие "законные экономические интересы" в вопросах ГИО при применении пункта 4 d) статьи 4);
- d) меры, обеспечивающие эффективную передачу информации о продукции потребителям, например, размещение продуктов, произведенных при помощи современных биотехнологий, отдельно в других местах (отдельных торговых стеллажах) в магазинах;
- e) какая часть имеющейся в распоряжении информации должна быть указана в сопроводительной брошюре или на маркировке;
- f) какая часть имеющейся в распоряжении информации должна представляться в секретариат Конвенции.

66. Все технические вопросы, касающиеся аналитических методов идентификации ГИО и возможностей их отслеживания, могут регулироваться в свете технических/научных результатов работы Целевой группы Комиссии по Кодексу (см. пункты 33 и 34 выше). Целесообразно рассмотреть возможности документального отслеживания продуктов питания (пункт 34 выше).

67. В соответствии с планами дальнейшей работы в рамках Орхусской конвенции в нее можно было бы перенести или далее развить в ней некоторые положения других международных соглашений. В случае соответствующих документов ЕС, даже если некоторые из их положений будут просто скопированы в Конвенции, различие в их

географическом охвате будет означать, что они имеют дополнительную ценность для тех Сторон Конвенции, которые не являются государствами - членами ЕС или странами, присоединяющимися к ЕС. Как показывают результаты анализа, целесообразно было бы рассмотреть вопрос о принятии в соответствии с Конвенцией мер, выходящих за рамки положений других существующих документов.

68. В том случае, если будет принято решение о дальнейших действиях в рамках Конвенции, касающихся применения пункта 8 статьи 5 в области ГИО, можно было бы рассмотреть вопрос о том, нужно ли это делать в контексте более общих вопросов применения пункта 8 статьи 5. Очевидно, что некоторые из рассматриваемых в настоящем документе вопросов (например, разграничение информации о продукции, связанной с ее содержанием, и информации о продукции, связанной с процессом ее производства) будут иметь отношение к продуктам в общем, а не только к тем из них, которые каким-либо образом связаны с ГИО.

Сноски

¹ Lamy droit économique, Concurrence, Distribution, Consommation, LAMY S.A. 1992, пункты 8620, 8621 и 8625.

² Lamy droit économique, Concurrence, Distribution, Consommation, LAMY S.A. 1992, пункты 2218, 2219 и 2223; и Droit des affaires, G. Guery, 4-ème édition, CLET, p. 300.

³ Орхусская конвенция: руководство по осуществлению, стр. 127.

⁴ Макджинли и Иджен против Соединенного Королевства, судебное решение от 9 июня 1998 года, с которым можно ознакомиться в Интернете по адресу: www.echr.coe.int.

⁵ Доклад о работе второго совещания Целевой группы, размещен в Интернете по адресу: <http://www.codexalimentarius.net/>.

⁶ Пункт 7 предлагаемого проекта Руководящих принципов для проведения оценки продовольственной безопасности в отношении продуктов питания, полученных от растений с рекомбинантной ДНК.