

AZ EGYÜTT-TERMESZTÉS UNIÓS SZABÁLYOZÁSÁRÓL ÉS ANNAK VITÁIRÓL

*A nemzeti együtt-termesztési intézkedések kidolgozására vonatkozó
iránymutatásokról szóló Bizottsági ajánlásról*

TAHYNÉ KOVÁCS ÁGNES
egyetemi tanársegéd (PPKE JÁK)

I. Bevezetés

A **génmódosított szervezetek mezőgazdaságban való felhasználása** ma már világ-jelenség, összes vitatott, káros hatásával együtt.

Jelenleg az EU-tagországok megosztottak a géntechnológiával kezelt növények termesztését illetően, és az unióban nehéz is keresztülvinni egy-egy ilyen termék engedélyezését. Mindösszesen kétféle géntechnológiával kezelt növényt (egy kukorica¹- és egy krumplifélét²) termesztik az Európai Unió területén, de pillanatnyilag további 15 termék vár engedélyezésre.

„Géntechnológiai úton olyan növényeket állítottak elő, amelyek minden sejtje rovarirtó szert termel, vagy pedig ellenállóvá vált valamilyen – általában a vállalat által előállított – totális gyomirtó szerrel szemben. Amennyiben ezek a növények bejutnak a táplálékláncba, kiszabadulnak az ellenőrzés alól, komoly egészségügyi, ökológiai és gazdasági károkat okozhatnak.”³ A kockázatot az jelenti, hogy az idegen, beépített DNS későbbi viselkedése sok esetben nem tisztázott, vizsgálatokkal és tudományos kutatásokkal nem kellőképpen alátámasztott. Szintén kevés információ áll rendelkezésre az ilyen gének más génekre, illetve más szervezetekre gyakorolt hatásairól. Egy harmadik, nem elhanyagolható veszélyforrás, hogy a génekölcsönhatások nyomán a génmódosított összetevőt tartalmazó emberi vagy állati táplálék tápanyag-összetétele is módosul.

¹ MON 810 kukorica

² Amflora burgonya

³ Magyar Természetvédők Szövetsége – Föld Barátai Magyarország www.mtvsz.hu –2008. február 21.

II. Fogalmak

Elengedhetetlen indulásképpen annak tisztázása, hogy mit nevezünk **GMO**-nak? A genetikailag módosított szervezetek (GMO-k) olyan élő szervezetek, amelyekben a genetikai örökítő anyagot (DNS) a géntechnológia molekuláris módszereivel a természetben elő nem forduló módon változtatták meg. A technológiát gyakran nevezik „modern biotechnológiának” vagy „géntechnológiának”, néha pedig „rekombináns DNS-technológiának” vagy „génmódosításnak, génmanipulációnak”. Ezzel a technológiával lehetőség nyílik egy élő szervezet kiválasztott géneinek, génszakaszainak átültetésére egy másik élő szervezetbe, akár nem rokon fajok esetén is.

„A géntechnológiai módosítás vagy génszűrés feddi a legjobban a **GMO** fogalmát. A **GMO** olyan élő szervezetet jelent, amelynek genetikai állományát úgy változtattuk meg, ahogy az természetben valószínűleg nem jöhet létre, vagy csak nagyon hosszú evolúciós időszak alatt.”⁴

2009 júniusában 13 tagállam közös nyilatkozatban szólította fel az Európai Bizottságot javaslatok kidolgozására azzal a céllal, hogy a GMO-k termesztéséről szóló döntést a tagállamokra hagyják. A GMO-knak a hagyományos és biogazdálkodással termesztett növények közötti nem szándékos előfordulásának elkerülésére szolgáló, nemzeti együtt-termesztési intézkedések kidolgozására már régóta megérett a tagállamok igénye.⁵ 2010. július 13-án a Bizottság **2010/C 200/01 számon fogadott el ajánlást**⁶ a tagállamok részére.

Az együtt-termesztés, a **koexistencia** – a különböző művelési, termelési kultúrák egymás mellett élése során azok sajátosságainak megőrzésére vonatkozik. Ez egy „termelés-szervezési” kérdés.⁷ Ez azt jelenti, szavatolni kell, hogy a géntechnikától mentes élelmiszerek termelése és előállítása hosszú távon is megmaradhat. Génmódosított növények termelése és azok felhasználása nem vezethet a hagyományos és génmódosított termékek keveredéséhez. „A koexistencia problémaköre a génmódosított és az ökológiai földművelés között a szabad környezetbe való kibocsátás általi GMO-szennyezésből és a GMO-k termékkénti vagy termékbeli forgalomba hozatalából adódik. A Bizottság határozottan állítja, hogy az ökonómiai, a környezeti és az egészségre gyakorolt hatás szempontjából különbséget kell tenni. Nem csupán a biológiai sokféleség, a biodiverzitás elvesztéséről van szó, vagy arról, amit a hagyományosan gazdálkodóknak kell elszenvedniük, ha GMO kerül a gabonájukba.”⁸ Ezzel a kérdéssel

⁴ BALÁZS ERVIN: Genetikailag módosított szervezetek – tények, remények, fikciók? *Mindentudás Egyeteme III. szemeszter, 7. előadás*. 2006. április 3.

⁵ De még sokkal inkább a génmódosított vetőmag gyártók igénye és ennek nyomására a politika igénye.

⁶ A továbbiakban: Ajánlás [Az ajánlás nem kötelező erejű jogszabály, mely általában egyfajta cselekvési és magatartási elvárásokat fogalmaz meg a címzettnek. „Az ajánlásokat (javaslatokat) és véleményeket a Bizottság akkor és úgy alkalmazza, ahogy szükségesnek látja. (...) befolyásolják a közösségi jog magyarázatát.]

⁷ A GMO-knak a hagyományos és biogazdálkodással termesztett növények közötti nem szándékos előfordulásának elkerülésére szolgáló nemzeti együtt-termesztési intézkedésekről (2010. július 13.) 2010/C 200/01 számú Bizottsági Ajánlás Melléklete.

⁸ Ezt a problémakört az Ajánlás Melléklete a következőképpen körvonalazza: „A GMO-k uniós jogszabályokban meghatározott megengedett határértéken felüli esetleges előfordulása azt eredményezi, hogy a nem

szoros összefüggésben áll azoknak a gazdáknak a védelme, akik nem akarnak GMO-t vetni, tehát az ökológiai gazdálkodást folytatókon keresztül a fogyasztóknak a védelme, hogy hamis árumegjelölés nehegy félrevezesse őket, és a környezet védelme az előre nem látható GMO keresztezések rizikójától.⁹

III. Szabályozási szintek

Ezen koexistencia konkrét megvalósítása tehát **a tagállamok feladata**. Az uniós szerződések a célok megállapításán és az ehhez kapcsolódó feladatok ellátásán keresztül osztották fel a hatásköröket. A szervezetre át nem ruházott hatáskörök a tagállamok kezében maradnak mindaddig, amíg a Tanácsban nem döntenek úgy, hogy a Közösségekre ruházzák azokat. **Szubszidiaritás elve** jut érvényre, amikor a Közösség a tagállamok feladatkörébe utalja annak szabályozását, hogy a koexistencia biztosított legyen. „A szubszidiaritás elve összekapcsolódik a megosztott felelősség elvével, amely a szereplők és eszközök megfelelő szinten való összekötését jelenti, a Közösség és a tagállamok, illetve a területi és a helyi hatóságok hatásköri elválasztásának megkérdőjelezése nélkül.”¹⁰ A környezeti cselekvés megfelelő szintjének körültekintő megválasztását az Egységes Európai Okmány 130r cikk 4. bekezdésében is hangsúlyozza. „4. A Közösség annyiban folytat a környezetre vonatkozó tevékenységet, amennyiben az 1. paragrafusban hivatkozott célok jobban valósíthatók meg Közösségi szinten, mint az egyes tagállamok szintjén.”¹¹ A koexistencia szabályozásának tagállami szintre való delegálása a szabályozás tárgyából adódik, illetve abból, hogy értelemszerűen a tagállam hatékonyabb rendelkezéseket tud ebben a tárgyban alkotni, illetve végrehajtani. Ahogy az Ajánlás Melléklete fogalmaz: „A GMO-termesztésre vonatkozó stratégiák és bevált gyakorlatok kidolgozásának és végrehajtásának a mezőgazdasági termelők és más érdekelték részvételével, illetve a nemzeti, regionális és helyi tényezők figyelembevételével, nemzeti vagy regionális szinten kell történnie.”

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye szerint pedig „A rendlettervezet célja, hogy a szubszidiaritás elvének értelmében több döntési mozgásteret biztosítson a tagállamoknak a GMO-termesztést illetően, és gondoskodjon a szükséges jogbiztonságról. Az Európai Bizottság abból indul ki, hogy a rendeletjavaslat **összhangban van a belső piac szabályaival és a nemzetközi kötelezettségekkel**.

GMO-növénynek szánt növény GMO-kat tartalmazó növényként kell címkézni. Ez – a géntechnológiával módosított növények alacsonyabb piaci ára vagy az annak eladásával kapcsolatos nehézségek miatt – jövedelemkieséshez vezethet. Ezen túlmenően többletköltségek merülhetnek fel a mezőgazdasági termelőknél akkor, ha a géntechnológiával módosított és géntechnológiával módosított kultúrák közötti keveredés minimalizálása érdekében ellenőrző rendszereket és intézkedéseket kell elfogadniuk.”

⁹ Gutachtliche Stellungnahme zu den Vorstellungen der EU-Kommission zu Fragen der Koexistenz gentechnisch veränderter, konventioneller und ökologischer Kulturen- Gutachten und Positionspapier, Im Auftrag des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Landwirtschaft und Ernährung Darmstadt, Freiburg, 2003, 8.

¹⁰ BÁNDI GYULA: *Környezetog*. Budapest: Osiris, 2004, 265.

¹¹ BÁNDI i. m. 273.

Az Európai Bizottság szerint az új szabályozás nincs ellentmondásban a hatályos engedélyezési rendszerrel sem, hanem mindössze kiegészíti azt.¹²

Ahogy az Ajánlás **indokolása** mondja: „A gazdaságok szerkezetei és a mezőgazdasági rendszerek, illetve az Európai Unióban a mezőgazdasági termelők működését meghatározó gazdasági feltételek és természeti adottságok rendkívül sokfélék. A géntechnológiával módosított növények más termékekben való, nem szándékos előfordulásának elkerülésére vonatkozó intézkedések kidolgozása során figyelembe kell venni az EU-ban meglévő mezőgazdasági rendszereket, valamint gazdasági feltételeket és természeti adottságokat.”

A Bizottság az ajánlásban a következő **jogszabályi felhatalmazási alapot** adja: Európai Unió (EU) működéséről szóló szerződésre, és különösen annak 292. cikkére, valamint a géntechnológiával módosított szervezetek környezetbe történő szándékos kibocsátásáról és a 90/220/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2001. március 12-i 2001/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 26a. cikkének (2) bekezdésére tekintettel alkotta meg ajánlását.

A 2001/18/EK irányelv 26a. cikke előírja, hogy „a tagállamok megfelelő intézkedéseket tehetnek, hogy elkerüljék a géntechnológiával módosított szervezetek (GMO-k) nem szándékos előfordulását az egyéb termékekben.” Ez különösen a GMO-k más – például hagyományos vagy biogazdálkodással termesztett – növények közötti előfordulásának elkerülésére vonatkozik. A **tagállami hatóságok intézkedéseket hozhatnak** arra vonatkozóan, hogy a fogyasztók és a termelők választhassanak a hagyományos és a biogazdálkodással termesztett és a géntechnológiával módosított termesztés között. Hangsúlyozza az Ajánlás az Unió tudományos alapú engedélyezési rendszerét, és a tagállamok arra irányuló döntési szabadságát.

Az Ajánlás a **célját** a következőképpen fogalmazza meg: „Az együtt-termesztési intézkedések célja, hogy azokon a területeken, ahol GMO-kat termesztenek, elkerülhető legyen a GMO-k más termékekben való nem szándékos előfordulása, megelőzve ezzel a géntechnológiával módosított és géntechnológiával módosított növények (ideértve a biogazdálkodással termesztett növényeket is) közötti keveredésből fakadó potenciális gazdasági veszteséget¹³ és más következményeket.” Az Ajánlás Mellékletében az intézkedések meghozatala kapcsán mégis hozzáteszi: „Ezt a lehetőséget össze kell kapcsolni egyes mezőgazdasági termelők és piaci szereplők arra irányuló óhajával, hogy **növényeikben a lehető legalacsonyabb mértékben forduljanak elő GMO-k.**” Főszabályként a mezőgazdasági termelőknek biztosítani kell a lehetőséget, hogy az általuk választott típusú – akár GM, akár hagyományos vagy biogazdálkodással termesztett – mezőgaz-

¹² Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a 2001/18/EK irányelvnek a tagállamoknak a területükön történő GMO-termesztés korlátozására, illetve megüjtésére biztosított lehetőség tekintetében történő módosításáról, (COM(2010) 375 végleges – 2010/0208 (COD)) (2011/C 54/16) 2.5. pont.

¹³ Az Ajánlás Mellékletének 2.5. pontja a Felelősségi szabályok tekintetében csupán annyit mond, hogy „A pénzügyi kártérítéssel, illetve a gazdasági károkozáshoz kapcsolódó felelősséggel kapcsolatos kérdések a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartoznak.”

dasági növényeket termesztessék.¹⁴ Másrészt ez a kérdés a fogyasztói választáshoz is kapcsolódik.¹⁵

IV. Az alapelvek szerepe

A GMO-k engedélyezésére¹⁶ és alkalmazására vonatkozó hatályos szabályozások több (jogi) **alapelvre** támaszkodnak, amelyeket „az EGSZB szerint tiszteletben kell tartani. Különösen a következők említendők:

- független, tudományosan megalapozott engedélyezés,
- egészségügyi és környezetvédelmi szempontból magas védelmi szint az elővigyázatossági elvnek megfelelően,
- a belső piaci és a nemzetközi megállapodások tiszteletben tartása,
- szabad választás és átláthatóság az élelmiszerlánc minden szakaszában,
- jogbiztonság, valamint
- a szubszidiaritás és az arányosság elve.¹⁷

A fenti elvekhez kapcsolódva, a **szükségesség-arányosság elvének** érvényesülését mondja ki az Ajánlás, amikor a génmódosított termelés bizonyos **területekről való kizárására** lehetőséget enged. Ehhez azonban **alpfeltétel**, hogy a **tagállam bizonyítékokkal szolgáljon arra nézve, hogy e területek esetében más intézkedések nem elegendők a GMO-k hagyományos vagy biogazdálkodással termesztett növények közötti nem szándékos előfordulásának elkerülésére**. A korlátozó intézkedéseknek a célkitűzéssel (azaz a hagyományos vagy biogazdálkodással foglalkozó mezőgazdasági termelők sajátos szükségleteinek védelmével) **arányosoknak** kell lenniük. „Az Európai Bíróság ítéleteiben megfogalmazott arányosság alapelvét emelte a

¹⁴ A GMO-knak a hagyományos és biogazdálkodással termesztett növények közötti nem szándékos előfordulásának elkerülésére szolgáló, nemzeti együtt-termesztési intézkedésekről (2010. július 13.) 2010/C 200/01 számú Bizottsági Ajánlás Melléklete.

¹⁵ Ahogy az Ajánlás Melléklete kifejti: Ahhoz, hogy az európai fogyasztók számára biztosított legyen a választás lehetősége a géntechnológiával módosított és a géntechnológiával módosított élelmiszerek között, nemcsak megfelelően működő nyomon követhetőségi és címkézési rendszerre van szükség, hanem egy olyan mezőgazdasági ágazatra is, amely különféle termékeket tud nyújtani. Az élelmiszeriparnak a magas szintű fogyasztói választás biztosítására irányuló képessége együtt jár a mezőgazdasági ágazatnak a különböző termesztési rendszerek fenntartására irányuló képességével.

¹⁶ 2008. decemberi tanácsi következtetések végrehajtásához hozzá tartozik, hogy többek között a hatályos engedélyezési rendszer felülvizsgálatára szólítanak fel. A vizsgálat befejezését 2010 végére irányozták elő. E tekintetben mindenekelőtt a lehetséges egészségügyi és környezeti kockázatok értékelésére vonatkozó EFSA-iránymutások újraszabályozásáról, az engedélyezés utáni hatékonyabb környezeti felügyelettel foglalkozó európai bizottsági jelentésről, valamint a GMO-termesztés szociális-gazdasági és ökológiai hatásait elemző tanulmányról van szó. Ezen túlmenően értékeli a jogi keretet mind a GMO-kat tartalmazó élelmiszerekre és takarmányokra, mind pedig a GMO-termesztésre vonatkozóan. **A tervek szerint 2012-re gyökeresen átdolgozzák a GMO-k engedélyezésének teljes rendszerét.**

¹⁷ Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a 2001/18/EK irányelvnek a tagállamoknak a területükön történő GMO-termesztés korlátozására, illetve megtiltására biztosított lehetőség tekintetében történő módosításáról, (COM(2010) 375 végleges – 2010/0208 (COD)) (2011/C 54/16) 3.2. pont.

Közösség alapokmányába a Maastrichti Szerződés, a szubszidiaritás alapelvét megfogalmazó 3b. cikk utolsó fordulataként.¹⁸ Eszerint: „A Közösség semmilyen tevékenysége nem lépheti át e Szerződés céljainak eléréséhez szükséges mértéket.” Ezáltal tükrözi a tagállamok által az elv érvényesítéséhez fűzött érdek fontosságát. Az arányosság kérdését az Ajánlás Mellékletének 2.2. pontja fejt ki részletesebben: „A más növények között a GMO-k nem szándékos előfordulásának elkerülésére irányuló intézkedéseknek **arányosaknak kell lenniük az elérni kívánt céllal** (azaz a hagyományos vagy biogazdálkodással foglalkozó mezőgazdasági termelők különös szükségleteinek védelmével). Az együtt-termesztési intézkedéseknek kerülniük kell a mezőgazdasági termelőknél, vetőmag-termelőknél, valamint a bármely termesztési típussal érintett szövetkezeteknél és más gazdasági szereplőknél jelentkező, felesleges terheket. Az intézkedések megválasztása során figyelembe kell venni a regionális és helyi korlátokat és jellemzőket, például a régióban található területek alakját és méretét, az egyes gazdaságokhoz tartozó területek szétföredeztségét és földrajzi kiterjedését, valamint a regionális gazdaságok irányítási gyakorlatait.”

Az arányosság kérdése a keveredési szintek esetén is érvényesül a következőképpen. A GMO-knak a hagyományos és a biogazdálkodással termesztett növények közötti nem szándékos előfordulásának elkerülésére irányuló, a nemzeti együtt-termesztési intézkedéseken keresztül elérendő **keveredési szintekről** van szó. „A tagállami intézkedéseknek arányosaknak kell lenniük a – regionális és nemzeti sajátosságoktól, valamint a hagyományos, a biogazdálkodással termesztett és egyéb típusú növények és termesztés sajátos helyi szükségleteitől függően – elérendő keveredési szintekkel.”¹⁹

A korábbi, 2003/556/EK²⁰ ajánlást fel kell váltani annak érdekében, hogy jobban tükröződjön a 26a. cikkben a tagállamok számára biztosított azon lehetőség, hogy **intézkedéseket** állapítsanak meg a hagyományos és a biogazdálkodással termesztett növények között a GMO-k nem szándékos előfordulásának elkerülésére. Ennek megfelelően az Ajánlás iránymutatásainak tartalma az együtt-termesztési intézkedések kidolgozásával kapcsolatos főbb általános elvekre korlátozódik, elismerve azt, hogy a tagállamoknak elegendő rugalmasságot kell biztosítani, hogy figyelembe vehessék regionális és nemzeti sajátosságait, illetve a hagyományos, biogazdálkodással termesztett és egyéb típusú növények és termékek specifikus helyi igényeit.

A rugalmasság biztosítása, a tagállamok részére intézkedések meghozatalának engedélyezése, valamint a szükségesség-arányosság elv érvényesítése azonban megfor-

¹⁸ BÁNDI i. m. 285.

¹⁹ Ajánlás Melléklete 2.3. pont.

²⁰ „A géntechnológiával módosított növények és a hagyományos és biogazdálkodás együttes jelenlétének biztosítására szolgáló nemzeti stratégiák és legjobb gyakorlatok kidolgozására vonatkozó iránymutatásokról szóló, 2003. július 23-i 2003/556/EK ajánlásában [1] a Bizottság azon megközelítés mellett foglalt állást, hogy a tagállamokra kell bízni az együttes jelenlétre vonatkozó irányítási intézkedések kidolgozását és végrehajtását. E tekintetben a Bizottság közölte azon célját, hogy elő kívánja segíteni a folyamatban lévő és a tervezett kutatási projektekkel kapcsolatos nemzeti és közösségi szintű információcserét.” – A Bizottság határozata (2005. június 21.) a géntechnológiával módosított, hagyományos és biogazdálkodással termesztett növények együttes jelenlétével kapcsolatos információcserével és az információk összehangolásával foglalkozó hálózati csoport létrehozásáról (2005/463/EK) (1) pont.

dítva azt is jelenti, hogy jelenleg a tilalom **csak nemzeti záradékok útján lehetséges**,²¹ ezzel számos tagállam él is,²² de az unió szeretne jogszabályi szabadságot adni a tagországoknak ebben a témában. Az Ajánlásról jelenleg is élénk vita folyik a tagállamok között, más okok miatt azért, mert aszerint **az egészségügyi és környezetvédelmi megfontolások uniós hatáskörben maradnának**, erre tehát a tagállami tilalomnál nem lehetne hivatkozni. A tagállamok környezetvédelmi minisztereinek 2011. március 14-i találkozáján, a miniszterek ezért ezúttal „elsősorban azzal az európai bizottsági javaslattal foglalkoztak, amely a részleges vagy teljes korlátozás lehetséges hivatkozási alapjait igyekezett részletezni. A javaslat olyan érveket sorol fel, mint a **közrend fenntartása**, beleértve a **technológiát ellenző tüntetések elkerülését** is, a termelők és fogyasztók **választási jogának biztosítása**, **területtervezési megfontolások**, a **hagyományos mezőgazdasági termelési formák megőrzése**, a **természetvédelmi területek megóvása**, de még **vallási, filozófiai** vagy **erkölcsi megfontolások** is.”²³ A Bizottság a fenti indokokra tett javaslatával tágitani kívánja a tagállamok mozgásterét a korlátozások és a tiltások meghozatalának területén. A tervezett eredeti bizottsági javaslatban szereplő jogi keret nem módosítaná az uniós engedélyezési eljárás rendszerét,²⁴ de lehetővé tenné a tagállamok számára, hogy eldöntsék, kívánnak-e területükön génkezelt növényeket termesztetni. Ami egy lényeges szempont a korábbi szabályozáshoz képest – nevezetesen, hogy a tagállamok csak nemzeti záradék útján érvényesíthetnek teljes tilalmat.

²¹ Ld. Ajánlás Melléklete 2.4. pontja: „GM-mentes területek” [„A regionális vonatkozásokban meglévő eltérések – például az éghajlati viszonyok (amelyek befolyásolják a beporzók tevékenységét és a virágpór levegőben való terjedését), a topográfia, a termesztési módszerek és vetésforgórendszerek, illetve a mezőgazdasági gazdaságok szerkezete (többek között a környezet felépítése, például sövények, erdők, műveletlen területek és a területek térbeli elrendezése) – befolyásolhatják a géntechnológiával módosított, a hagyományos és a biogazdálkodással termesztett növények közötti keveredés mértékét, és a GMO-knak más növények közötti nem szándékos előfordulásának elkerüléséhez szükséges intézkedéseket.”]

²² A már engedélyezett GMO-k termesztésének tagállami szintű korlátozására a 2001/18/EK irányelv 23. cikkének megfelelő védelmi intézkedések révén, az e cikkben meghatározott feltételek mellett van lehetőség, amennyiben ezek az intézkedések **kiegészítő tudományos információkon** alapulnak, és arra engednek következtetni, hogy egy bizonyos GMO kockázatot jelent az emberi egészségre vagy a környezetre nézve.

²³ <http://www.greenfo.hu/eu/hirek>

²⁴ Az európai szinten létrehozott **engedélyezési eljárás célja**, hogy biztosítsa az emberi élet és egészség, az állati egészség és jólét, valamint a környezet és a fogyasztói érdekek magas szintű védelmét, egyúttal garantálja a belső piac hatékony működését. A **környezeti kockázattértékeléssel** összefüggő vonatkozásokkal a 2001/18/EK irányelv és a géntechnológiával módosított élelmiszerekről és takarmányokról szóló 1829/2003/EK rendelet szerinti engedélyezési eljárások keretében foglalkoznak. A 2001/18/EK irányelvben és az 1829/2003/EK rendeletben megállapított eljárás értelmében a GMO-k környezetbe történő kibocsátására vonatkozó engedély átfogó egészségügyi és környezeti kockázattértékelés feltételének van alávetve. A kockázattértékelés a következő eredmények valamelyikével zárulhat: megállapítják a környezetre vagy az egészségre gyakorolt nem kezelhető, kedvezőtlen hatás kockázatát, amely esetben az engedélyt megtagadják, nem állapítják meg a környezetre vagy az egészségre gyakorolt kedvezőtlen hatás kockázatát, amely esetben az engedélyt anélkül adják meg, hogy a jogszabályokban kifejezetten előírtakon kívüli, a kezelésre irányuló további intézkedésekre volna szükség – kockázatokat állapítanak meg, de azok a megfelelő intézkedésekkel (pl. fizikai elkülönítés és/vagy ellenőrzés) kezelhetők; ebben az esetben az engedély a környezeti kockázat kezelésére vonatkozó intézkedések végrehajtására irányuló kötelezettséget fog tartalmazni.

V. Jobbiztonság

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye szerint²⁵ pedig a **jogbiztonság** például egy konkrét és érvényesíthető **jogalpnak** (a nemzeti szintű intézkedésekre vonatkozó konkrét jogcímekekkel, feltételekkel és eljárásokkal együtt) a **másodlagos uniós jogba** történő bevezetésével lenne elérhető. Általánosabb szinten az EGSZB a javaslat jogalapjának további tisztázását és annak egyértelművé tételét kérte, hogy a tagállamok által a 26b. cikk alapján bevezetett tilalom összefér-e az EU belső piaci szabályaival és a WTO kereskedelmi jogával, illetve más nemzetközi jogi kötelezettségekkel.

A jogbiztonság kérdését illetően az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményezése szerint, a **jogbiztonság szavatolásához** nem elég egyszerűen csak utalni az elsődleges jogra. Ezzel kapcsolatban példaként az Európai Bíróság C-165/08. sz. ügyben²⁶ hozott ítéletét érdemes említeni, amelyben a GMO-vetőmagok engedélyezésének nemzeti szintű tilalmát összeegyeztethetetlennek tekintették az uniós rendelkezésekkel. Ez az ítélet nyilvánvalóvá teszi, hogy a tagállamok számára **igen nehéz az indoklást az egészség- és környezetvédelmi szempontoktól eltérő érvekre alapozni**.

Az EGSZB elismeri, hogy „a jelenlegi jogi és politikai helyzetre való tekintettel egy egyértelmű és megbízható jogalap létrehozása a mostani állapothoz képest nagyobb jogbiztonságot jelentene a tagállamok számára. Ezt azonban inkább a másodlagos joganyagban (például a 2001/18/EK irányelv) konkrét és részletes jogalap segítségével, mintsem a belső piac általános szabályaiból adódó szűk és homályos mozgásterre való utalás révén lehet elérni.”²⁷

Egy lehetséges termesztési tilalom/korlátozás kritériumait az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a következőkben foglalta össze:²⁸

„A 2001/18/EK irányelv harmonizálja a GMO-k engedélyezésére, illetve ennek keretében a védőintézkedések meghozatalára (23. cikk) és az együtt-termesztésre (26a. cikk) vonatkozó rendelkezéseket. Ennek alapja az EUMSz. 114. cikke (korábban az EUSz. 95. cikke) a jogszabályok közelítéséről a belső piac céljainak elérése érdekében. Az új cikk (26b) most úgy rendelkezik, hogy a tagállamok az egységes uniós engedély ellenére megtilthatják a GMO-k termesztését.

²⁵ Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a 2001/18/EK irányelvnek a tagállamoknak a területükön történő GMO-termesztés korlátozására, illetve megtiltására biztosított lehetőség tekintetében történő módosításáról (COM(2010) 375 végleges – 2010/0208 (COD))(2011/C 54/16) 1.2. pont.

²⁶ Az Európai Bíróság C-165/08. sz. Európai Közösségek Bizottsága kontra Lengyel Köztársaság ügyben 2009. július 16-án hozott ítélete

²⁷ Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a 2001/18/EK irányelvnek a tagállamoknak a területükön történő GMO-termesztés korlátozására, illetve megtiltására biztosított lehetőség tekintetében történő módosításáról, (COM(2010) 375 végleges – 2010/0208 (COD)) (2011/C 54/16) 5.2. pont.

²⁸ Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a 2001/18/EK irányelvnek a tagállamoknak a területükön történő GMO-termesztés korlátozására, illetve megtiltására biztosított lehetőség tekintetében történő módosításáról, (COM(2010) 375 végleges – 2010/0208 (COD)) (2011/C 54/16) 5.1. pont.

Először is felvetődik a kérdés, hogy **egy nemzeti szintű termesztési tilalom mennyiben emelhető ki a harmonizált jog keretéből**, és nem mond-e ellent a belső piac általános jogi alapelveinek. Ez annál is inkább igaz, mivel – a Tanács jogi szolgálatának közelmúltbeli véleménye²⁹ szerint – az EUMSZ. 114. cikke, mint jogalap érvénytelennek tűnik, tekintettel a 26b. cikkre vonatkozó javaslat céljaira, tartalmára és hatályára. Az Európai Parlament jogi szolgálata viszont nem vonja kétségbe, hogy az EUMSZ. 114. cikke képezi a javaslat jogalapját, ami rámutat arra, hogy a kérdést uniós szinten többféleképpen értelmezik. Ez tisztázandó és megoldandó probléma.

Az Ajánlás nem sorolja fel – sem teljes körűen, sem szemléltetesképpen – azokat az érveket, amelyek kiindulópontként szolgálhatnak a tagállamok számára a termesztési tilalom elrendeléséhez. Csupán azt említi a 26b. cikk, hogy az engedélyezés keretében megvizsgált érvektől eltérő indokokra kell hivatkozni. Tehát az indoklást nem lehet olyan érvekre alapozni, amelyekre az uniós engedélyezési rendszer keretén belül végzett környezeti vagy egészségügyi kockázatértékelés hivatkozik, illetve amelyek összefüggésben állnak ezzel. Az EGSZB véleménye szerint a javaslat által nyújtott jogbiztonságot meg lehetne erősíteni azáltal, hogy a 26b. cikkbe magába befoglalják azon konkrét érvek tájékoztató (bár nem kimerítő) jellegű listáját, amelyekre a tagállamok hivatkozhatnak a GMO-termesztés korlátozásakor vagy megtiltásakor. Az ilyen érvek közé tartozhatnak – etika, morális és vallási érvek mellett – bizonyos gazdasági-társadalmi megfontolások is. A kérdésnek a másodlagos jogban végrehajtott ilyen tisztázása ún. „lex specialis”-ul szolgálna az EUMSZ. 36. cikkében felsorolt és az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában felhasznált érvek tekintetében, és ezáltal javíthatná a belső piaci szabályokkal és a Szerződésekkel való összhangot.”

VI. A gazdasági vonatkozások

Mivel az EU-ban kizárólag engedélyezett GMO-k termesztethők, a környezeti és egészségügyi vonatkozásokra pedig az uniós engedélyezési eljárás környezeti kockázatértékelése már kiterjed,³⁰ az együtt-termesztéssel összefüggésben kezelendő, függően lévő kérdések a genetikailag módosított és a géntechnológiával módosított növények közötti keveredéssel kapcsolatos **gazdasági vonatkozásokra** irányulnak

Független szakértők szerint azonban továbbra is problémát okozhat, hogy a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) szabályai nem teszik egyértelműen lehetővé a tilalmat az említett indokok alapján, így az azokra hivatkozó tagállamoknak a WTO-n keresztül érkező panaszra kell számítaniuk.³¹

²⁹ A Tanács jogi szolgálatának véleménye, 2010. november 5., 2010/0208(COD), 15696/10.

³⁰ Ha a környezetre vagy az egészségre gyakorolt kockázatot az engedély megadását követően állapítják meg, a 2001/18/EK irányelv (20. cikk (3) bekezdés), illetve az 1829/2003/EK rendelet (10. és 22. cikk) erre az esetre az uniós hozzájárulás vagy engedélyezés megszüntetésére vagy módosítására irányuló eljárást ír elő. A tagállamok ezen túlmenően hivatkozhatnak a 2001/18/EK irányelvben szereplő különleges végzáradékokra (23. cikk), illetve az 1829/2003/EK rendeletben szereplő sürgősségi intézkedésre (34. cikk), hogy az egészségre vagy környezetre gyakorolt kockázatokra vonatkozó új vagy kiegészítő információk alapján ideiglenesen korlátozzák vagy megtiltsák a GMO-k termesztését.

³¹ <http://www.greenfo.hu/eu/hirek>

2010. november 5-én „a Tanács jogi szolgálatai jogi véleményt tettek közzé a jogalap kiválasztásáról, a lehetséges tagállami intézkedésekről és a javasolt intézkedéseknek a GATT-megállapodásokkal való összeegyeztethetőségéről. A jogi szolgálat úgy véli, hogy a választott jogalap nem megfelelő, és komoly kétségeinek ad hangot azzal kapcsolatban, hogy a tagállamok által esetleg elfogadásra kerülő intézkedések összeegyeztethetők-e a Szerződésekkel vagy a GATT-tal, továbbá hangsúlyozza, hogy az Európai Bíróság és a WTO előtt nehezen védhető meg egy olyan intézkedés, amelyet egy állam vagy régió etikai vagy morális kritériumok alapján hoz. Emellett ezeket az aggodalmakat az Európai Parlament jogi szolgálata is részben megerősítette, amely 2010. november 17-i véleményében hasonló fenntartásokat fogalmazott meg a nemzeti korlátozások pl. közérkölcse alapozott lehetséges indokolásainak az EU belső piaci szabályaival és a WTO kereskedelmi jogával való összeegyeztethetőségéről.”³²

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság szerint azt, hogy a természetesi tilalom vezethet-e **versenytorzuláshoz**, a jelenlegi szempontok alapján nehéz megítélni. Ugyanakkor az uniós szintű együtt-termesztési és felelősségi (minimum)normák hiánya esetén valószínűleg veszélybe kerülnek a GMO-kat fel nem használó mezőgazdasági ágazatok egyenlő feltételei. „Az együtt-termesztés biztosításához szükséges intézkedések mindenképpen ráfordítással és költségekkel járnak, amelyeket minden jövőbeli megoldásnál figyelembe kell venni. Másfelől a GMO-mentesség adott esetben előnyökhöz vezethet a forgalmazásban, miközben az árképzés mindig a fogyasztási szokásoktól függ.”³³

VII. Intézményi háttér

A fenti célkitűzések megvalósulását a következő intézmények segítik. Az **együtt-termesztéssel foglalkozó európai iroda** (European Co-existence Bureau, ECoB) a tagállamokkal együtt dolgozza ki az együtt-termesztéssel kapcsolatos **legjobb gyakorlatokat**,³⁴ valamint az ezekkel kapcsolatos kérdésekre vonatkozó technikai iránymutatásokat.³⁵

³² Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a 2001/18/EK irányelvnek a tagállamoknak a területükön történő GMO-termesztés korlátozására, illetve megtiltására biztosított lehetőség tekintetében történő módosításáról (COM(2010) 375 végleges – 2010/0208 (COD))(2011/C 54/16) 2.6. pont.

³³ Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a 2001/18/EK irányelvnek a tagállamoknak a területükön történő GMO-termesztés korlátozására, illetve megtiltására biztosított lehetőség tekintetében történő módosításáról (COM(2010) 375 végleges – 2010/0208 (COD))(2011/C 54/16) .

³⁴ Németországban a 2008-as év elején a módosított géntörvénnyel együtt került elfogadásra a Horst Seehofer mezőgazdasági miniszter (CSU) által kidolgozott „A génmódosított növények termelésére vonatkozó jó szakmai gyakorlat szabályozása”. A 2008-as művelési évtől hatályos ez a szabályozás. A „jó szakmai gyakorlat” szabályai egy általános részből állnak – amelynek szabályai minden génmódosított növényre vonatkoznak –, valamint művelési kultúránként specifikus előírásokból, ez idáig még csak a kukoricáig terjedően.

³⁵ Az ECoB a technikai jellegű együtt-termesztési intézkedések vonatkozásában a legjobb gyakorlatokkal kapcsolatos, növény specifikus dokumentumokat dolgoz ki. Az ECoB a Titkárságból és az egyes növényekkel foglalkozó, a tagállamok technikai képviselőiből álló technikai munkacsoportokból áll.

Emellett létrejött a géntechnológiával módosított, a hagyományos és a biogazdálkodással termesztett, különböző típusú növényi kultúrák együttes jelenléte terén kidolgozott tudományos vizsgálatokról és legjobb gyakorlatokról szóló információcserével és az információ összehangolásával foglalkozó **hálózati csoport**,³⁶ a továbbiakban: „a csoport”, amely a Bizottság szolgálatában áll.³⁷

Az EGSZB szerint meggondolandó, hogy az **EFSA** tudományos kockázatértékelési eljárásába nem kellene-e szorosabban **bevonni a tagállamokat** egyes specifikus kérdéseket illetően. Az EFSA-t a 178/2002/EK rendelet³⁸ hozta létre azzal a céllal, hogy a környezeti kockázatokat is figyelembe vevő tudományos szakvéleményeket készítsen az élelmiszer- és takarmánybiztonsággal kapcsolatban. A GMO-knak a környezetre gyakorolt hatásait természetesen a tagállamokban is vizsgálják. Alaposabb is a különféle környezeti adottságok vizsgálata, ha azt az egyes tagállamok végezik, ki-ki a saját területére vonatkozóan, az eredményeket pedig az EFSA-nak megfelelően el kell ismernie.

„Általános metodológiai feltételeket kellene kidolgozni, amelyeknek az EFSA számára és által készített munkák mindegyike meg kell, hogy feleljen. Ez akár szakértői vizsgálatokat is magában foglalhatna, és elősegítené azt, hogy javuljon a koordináció a tagállamok és az EFSA között.”³⁹ Az EGSZB tisztában van azzal, hogy az EFSA hivatalosan megfelel az abszolút független tudományos kockázatértékelés lehető legszigorúbb kritériumainak, és ezért nemzetközi szinten is nagyra becsült uniós intézmény. A tagállami kockázatértékeléseket végző kutatóintézeteknek, egyetemeknek és önálló kutatóknak, valamint az EFSA-nak szorosabban együtt kellene működniük a kutatási módszerek fejlesztésében. Ugyanakkor a GMO-k tudományos értékelési folyamatának átláthatóbbá tételéhez és minőségi javításához az EGSZB szerint meg kell **reformálni az EFSA-t**, méghozzá úgy, hogy a pusztán kutatókból álló csoport helyett **valamennyi érintett csoport** (a fogyasztók, az ipar, a kereskedők, a biotermelők és -tenyésztők, a fogyasztói szövetségek, a táplálkozási szakemberek, az orvosok stb.) képviseltesse magát a GMO-kkal foglalkozó grémiumban.”⁴⁰

VIII. A magyar álláspont

A tagállamok környezetvédelmi minisztereinek vitájában a **magyar álláspont** továbbra is az, hogy a termesztést tiltani vagy korlátozni lehessen tagállami szinten. A bizottság

³⁶ COEX-NET, amelynek célja az információcsere megkönnyítése az együtt-termesztés terén az egyes tagállamok, valamint a tagállamok és a Bizottság között.

³⁷ A Bizottság határozata (2005. június 21.) a géntechnológiával módosított, hagyományos és biogazdálkodással termesztett növények együttes jelenlétével kapcsolatos információcserével és az információk összehangolásával foglalkozó hálózati csoport létrehozásáról 2005/463/EK.

³⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 178/2002/EK rendelete (2002. január 28.) az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról, HL L 31., 2002.2.1.

³⁹ Lásd Magyarország keresetét az Európai Bizottság ellen a T-240/10. sz., "Amflora"- ügyben.

⁴⁰ Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a 2001/18/EK irányelvnek a tagállamoknak a területükön történő GMO-termesztés korlátozására, illetve megtiltására biztosított lehetőség tekintetében történő módosításáról, (COM(2010) 375 végleges – 2010/0208 (COD)) (2011/C 54/16) 5.3. pont.

által előterjesztett listát hazánk jó jogi alapnak tekinti. Magyarország támogat minden olyan erőfeszítést, amely a tagállamok számára nagyobb mozgásteret biztosít.⁴¹ Az eszmecsere során elhangzott felszólalások megerősítették, hogy az uniós tagországok véleménye alaposan megoszlik a génkezelt növények engedélyezésének témájában.

Ennek megfelelően az Ajánlás Melléklete külön kiemeli, hogy az egyes tagállami szabályozások átláthatósága, a határokon átnyúló együttműködés és az érdekeltek bevonása, részvétele kiemelten fontos szerepet kap. A nemzeti intézkedéseket valamennyi érdekelttel együttműködésben és átlátható módon kell kidolgozni. „Az együtt-termesztési intézkedések határ menti területeken való hatékony működésének garantálása érdekében a tagállamoknak biztosítaniuk kell a határokon átnyúló együttműködést a szomszédos országokkal. E tekintetben megfelelő és időszerű tájékoztatást kell nyújtaniuk és biztosítaniuk azokról az intézkedésekről, amelyek életbe léptetéséről döntöttek.”⁴²

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye szerint „Kiemelt figyelmet kell fordítani a **természetvédelmi területek** és az **ökológiai szempontból érzékeny térségek** védelmét szolgáló intézkedésekre. Tekintetbe kell venni továbbá a regionális gazdasági és kulturális érdekek védelmére irányuló intézkedéseket, illetve egyéb társadalmi és gazdasági hatásokat is. „Az EGSZB ugyanebben a véleményben arra is felhívta a figyelmet, hogy az **együtt-termesztés feltételei régióként különböznek, és különösen a kisparcellás mezőgazdasági termelésnél nem valósítható meg a gyakorlatban** az, hogy egy régió belül párhuzamosan termesszenek GMO-kat és nem GMO-kat, akár hagyományos, akár ökológikus módon. Az EGSZB véleményében ebben az összefüggésben foglalkozott az olyan regionális minőségi védjegyek és eredetgaranciák piaci esélyeivel, amelyek megszerzéséhez – a fogyasztói elvárásokra való tekintettel – le kell mondani a GMO-k alkalmazásáról. Ennek fényében számos régió géntechnológia-mentesnek kiáltotta ki magát. Az EGSZB utalt az ezzel kapcsolatos, még tisztázandó jogbizonytalanságokra.”⁴³ Többek között arra, hogy a fogyasztók is szabadon választhassanak a GMO-kat tartalmazó, illetve GMO-mentes élelmiszerek között, akadálytalan nyomon követhetőségre és címkézésre van szükség, de ugyanilyen fontos a fogyasztói keresletnek megfelelő kínálat is. Itt mindenképp a termékek regionális elérhetőségére kell ügyelni.

Javasolta az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, hogy a határvidékeken GMO-termesztést folytató tagállamokat célszerű volna arra kötelezni, hogy a GMO-termesztéssel kapcsolatos információkat a szomszédos államok nyelvén is tegyék közzé az interneten. Egy ilyen intézkedés révén a GMO-val való véletlenszerű keveredés és az ebből adódó gazdasági veszteségek esetén minden bizonnyal országhatárokon túlmenően is hatékonyabban jogi érvényt lehetne szerezni a követeléseknek.

Remények szerint, javít majd a helyzeten a Cartagena Jegyzőkönyv 2010. október 12-én elfogadott kiegészítése, amelyben közös szabályokat fektettek le a határokon

⁴¹ <http://www.greenfo.hu/eu/hirek>

⁴² Ajánlás Melléklete 2.1. pontja.

⁴³ Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a 2001/18/EK irányelvnek a tagállamoknak a területükön történő GMO-termesztés korlátozására, illetve megtiltására biztosított lehetőség tekintetében történő módosításáról, (COM(2010) 375 végleges – 2010/0208 (COD)) (2011/C 54/16) 4.3, 4.4., 4.5. pontok.

átnyúló szállítás által a biológiai sokféleségben okozott károkkal kapcsolatos felelősségre és kártérítésre vonatkozóan. Az ott meghatározott kötelezettségeket felesleges késlekedés nélkül át kell ültetni.

IX. Zárszó

Egy Eurobarometer-felmérés szerint az európaiak nem bíznak a génmódosított növények termesztésében.⁴⁴ Felmerül tehát annak kérdése, hogy az új szabályokkal mi változna a mindennapi életben? Mindenekelőtt lehetővé tenné, hogy egy tagállamnak ne kelljen génmódosított növényeket termesztene, ha a lakosság ezt szeretné. Ez egy nagy lépés a korábbi teljes, fokozatos szabályozáshoz képest.

A tiltakozó országok esetében azonban mindig fennáll annak a veszélye, hogy a Bizottság megpróbálja azt alkalmazni, hogy vonják vissza tagállami intézkedéseiket. Itt elsősorban Ausztriára és Magyarországra kell gondolnunk. 2009 márciusában ugyanis a Tanács elutasította az Európai Bizottság arra irányuló kérelmét, hogy tudományos megalapozottság hiányában szüntessenek meg egyes hatályos nemzeti szintű védelmi intézkedéseket (konkrétan Ausztriában és Magyarországon). „A Tanács nem az első ilyen jellegű esetben szavazott így, úgyhogy kimondhatjuk: politikai szempontból elakadás jellemzi a helyzetet, az engedélyeztetési rendszer helyzetéhez hasonlóan. 2009 júniusában 13 tagállam közös nyilatkozatban szólította fel az Európai Bizottságot javaslatok kidolgozására azzal a céllal, hogy a GMO-k termesztéséről szóló döntést a tagállamokra hagyják.”⁴⁵

Ennek válaszképpen BARROSO elnök politikai iránymutatásaiból kiindulva az Európai Bizottság 2010. július 13-i határozatával előterjesztett egy jogalkotási javaslatot, amely értelmében a **tagállamokra hagyják a GMO-k termesztéséről szóló döntést**. Az európai bizottsági javaslatokat a géntechnológiával módosított növények termesztése terén a tagállamokra ruházott döntésszabadságról szóló közlemény, valamint egy, a jogi keret megfelelő kiigazítására vonatkozó rendeletjavaslat formájában fogalmazták meg a fentiek szerint.

⁴⁴ http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/067-114433-059-02-10-911-20110228-STO14429-2011-28-02-2011/default_hu.htm

⁴⁵ Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a 2001/18/EK irányelvnek a tagállamoknak a területükön történő GMO-termesztés korlátozására, illetve megtiltására biztosított lehetőség tekintetében történő módosításáról, (COM(2010) 375 végleges – 2010/0208 (COD)) (2011/C 54/16) 2.2. pont.

