

KOVÁCS JUDIT NÓRA

Irányelv a GMO szabályozására

Bevezetés

Az Európai Bizottság 2010. évi „GMO-javaslatcsomagjáról” a viták ma is folynak. Az előterjesztett javaslatcsomag részét képezi a génmódosított illetve a hagyományos és bio növények egymás mellett történő termesztésével kapcsolatos új ajánlás, valamint a GMO-kra vonatkozó, a meglévő szabályokat módosító rendelettervezet.

Az ajánlás – kötelező erővel nem bíró jogi normaként – a koegzisztencia kérdésben a tagállamok számára nagyobb önállóságot biztosítana, illetve lehetőséget adna a helyi sajátosságok figyelembevételére. A GMO-k jogi szabályozására vonatkozó rendelettervezet lényege, hogy az Európai Unió már meglévő engedélyezési rendszerének érintetlenül hagyása mellett, a tagállamok szabadon dönthessenek arról, kívánják-e a területükön korlátozni vagy megtiltani a GM növények termesztését. Ennek érdekében a Bizottság a 2001/18/EK irányelv¹ ide vonatkozó módosítását, új cikkel (26b.) történő kiegészítését javasolja.

Álláspontom szerint az új politikai megközelítés fő célja, hogy egyensúly alakulhasson ki az uniós engedélyezési rendszer és a tagállamok döntési szabadsága között. Másrészt, az unió polgáraival éreztetni kívánja, hogy a génmódosított élelmiszerekkel szembeni egyre fokozódó aggodalmukat figyelembe veszi a jogalkotás.

Tanulmányomban arra keresem a választ, hogy „Szükséges-e a módosítás?” illetve „Születhet-e kompromisszum ebben az Uniót erősen megosztó és a gazdasági érdekek által nagymértékben meghatározott kérdésben?”

A javaslatcsomag előzményei között említeni kell, hogy a Tanács 2009-ben elutasította a Bizottság arra irányuló javaslatát, miszerint Magyarországot és Ausztriát kérje fel nemzeti védintézkedéseinek hatályon kívül helyezésére.² Továbbá a Bizottságot olyan javaslat kidolgozására hívta fel, amely a GMO-k termesztésének engedélyezése területén szabadkezet biztosítana a tagállamoknak.

Barroso elnök 2009 szeptemberében megfogalmazott álláspontjában a szubszidiaritás elvének (*principium subsidiaritatis*) alkalmazását hangsúlyozta a GMO tekintetében is.³ A szubszidiaritás lényege, hogy minden döntést azon a lehető legalacsonyabb szinten szükséges meghozni,

¹ Az Európai Parlament és Tanács irányelve a géntechnológiával módosított szervezetek környezetbe történő szándékos kibocsátásáról és a 90/220/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről.

² A Bizottság arra hivatkozott, hogy az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (EFSA) véleménye szerint, a két állam javaslatai az uniós joganyagban előírt, szükséges mértékű tudományos bizonyítékokkal nem rendelkeznek.

³ Javaslat a 2011/18/EK irányelvnek a tagállamoknak a területükön történő GMO-termesztés korlátozására, illetve megtiltására biztosított lehetőség tekintetében történő módosításáról. (továbbiakban: Javaslat) Brüsszel, 2010. 2. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0375:FIN:HU:PDF> (2012. 04. 03.)

ahol az információval való ellátottság a legmegfelelőbb és ahol a döntési hatásai, következményei a legjobban érzékelhetők.⁴

Véleményem szerint teljesen egyértelmű, hogy a GMO-k környezetre illetve egészségre gyakorolt hatása a GM növények termesztését vállaló államok területén tapasztalható a leginkább. A meghozott döntések az egyes tagállamok polgárain csapodnak le, nagy felelősséget téve a tagállami jogalkotásra. Éppen ezért, egyetértek az Európai Parlament Szakbizottságának véleményével, miszerint a részes államok számára lehetővé kell tenni, hogy környezetvédelmi okból korlátozhatók vagy megtilthatók az Unióban engedélyezett génmódosított növények termesztését. A nemzeti hatáskörbe utalás érdekében a brüsszeli bizottság fontosnak tartja, a hivatkozási indokok pontos rögzítését. Itt három szempontot kell szem előtt tartani úgy, mint az indokok igazoltságát, arányosságát valamint a diszkrimináció tilalmát.

Alapelvek és hivatkozási indokok

Az Európai Unió géntechnológiát érintő szabályozási rendszerének alapját olyan jogi alapelvek képezik, amelyek a fogyasztók és gazdálkodók alapvető jogait is megalapozzák. Itt említeni kell a függetlenség elvét, amely a GMO-k esetében a tudományosan megalapozott, pártatlan engedélyezési rendszert jelenti.

A magas szintű védelem elve a környezetvédelem egyik alapvető pillére, amely véleményem szerint a géntechnológia jövőbeni, vagyis hosszú távú, káros környezeti hatásainak figyelembevételét is magába kell, hogy foglalja.

Az átláthatóság valamint a választási lehetőség követelménye egymással szorosan összefüggenek. Ahhoz, hogy a fogyasztók és a termelők szabad választásra irányuló joga érvényesülhessen, a GMO mentes és génmódosított termékek, élelmiszerek egyértelmű és megfelelően garantált elkülönítése szükséges. Az elkülönítés alapja a koegzisztencia szabályok szigorú kialakítása és gyakorlati megvalósítása. A környezetet, egészségünket valamint a gazdaságot ért károkkért való felelősség megállapításának alapelemei pedig, az elkülönítés és az egyértelmű jelölés szabályainak kialakítása. Ezt is szem előtt tartotta a Bizottság, amikor megtette módosító javaslatát.

A belső piac egysége és a vállalt nemzetközi kötelezettségek figyelembe vétele a Bizottságot is köti tényező, így javaslata az ide vonatkozó uniós kötelezettségeket nem érinti és nem is érintheti. Viszont a fokozottabb jogbiztonság érdekében javasolja a 2001/18/EK irányelv 26b. cikkel történő kiegészítését.

A Bizottság által benyújtott szöveget a viták során pontosították és próbálták a hivatkozási indokokat meghatározni. Itt olyan indokokról van szó, amelyek a kockázatértékelési folyamat során vizsgált és megállapított negatív környezeti illetve egészségügyi hatásokat egészítik ki. Ugyanis a közösségi szinten elvégzett vizsgálatok nem terjedhetnek ki mindenre, nem adhatnak teljes körű választ a GMO-k hatásaira, hosszú távú következményeire.

Az esetlegesen felmerülő negatív hatásokra vonatkozó adatok hiányossága, nem kielégítő jellege is szerepelhet hivatkozási indokként a jogszabályban. E mellett lehetőséget kell adni, hogy olyan tényezőkre is hivatkozhatnak a tagállamok, amelyek nem közvetlenül a környezeti hatásokhoz kapcsolódnak. A GMO-k egyértelműen hatással vannak a tagállamok ökológiai rendszereire és termelési formáira is. A javaslat célja, a védelem biztosítása a GMO mentes termelési formát választó gazdálkodóknak.

Az említett kiegészítés (26b. cikk) mellett további módosításokat is tartalmaz a javaslat. Kötelezni kívánja a tagállamokat olyan intézkedések meghozatalára, amelyekkel megakadályozható

⁴ Az Európai Unió egyik legfontosabb alapelve, amelyet a Maastrichti Szerződés 3.b. cikke kodifikált. Ennek értelmében a tagállamok belső politikai rendszerét az Uniónak tiszteletben kell tartania.

a földterületek és élelmiszeripari termékek szándékos génszennyezése. A gazdasági verseny tisztességének megtartása érdekében harmonizálni kívánja azokat a feltételeket, amelyek betartásával a gazdasági szereplők jelezhetik a terméken, hogy az nem tartalmaz GMO-t.

Nem érinti viszont a GMO-kra vonatkozó uniós engedélyezési eljárást. Továbbra is lesznek tagállamok, akik vállalják a GM növények termesztését, elsősorban azok, akik ebben már komoly tapasztalatokkal rendelkeznek. Számukra nagyon fontos érvek a nagyobb terméshozam és a piaci versenyképesség. Azonban nem szabad megfeledkezni a hátrányairól sem. Gazdasági szempontból a GM vetőmag ára magasabb, ráadásul a nem génmódosított termékek egyre fokozódó mértékű térhódítása érzékelhető nemzetközi szinten.

A fogyasztók génmódosítással érintett termékeket elutasító magatartását figyelembe véve a hivatkozási indokok között nagy valószínűséggel szerepelni fog a fogyasztók illetve a termelők szabad választási jogának biztosítása. Egyre erősödő tendencia mutatkozik az említett jog érvényesítésének fontosságára még a GMO-k „óshazájában”, az Egyesült Államokban is.⁵

Szerepeltetni kell az indokok között, véleményem szerint, a hagyományos mezőgazdasági formák megőrzésének illetve a természetvédelmi területek megóvásának igényét. Az uniós piacon komoly előnyt jelenthet a gazdák számára, ha termékeik génszennyezéstől mentesek. Amennyiben az elutasítók száma nő, felértékelődik a GM mentes vetőmag, növény és termék ára a piacokon. Azonban, továbbra is fennálló problémát jelent a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) szabályrendszere, amely nem teszi egyértelműen lehetővé a fenti indokok alapján történő tilalom bevezetését.

A hivatkozási indokok gyakorlatban történő érvényesítése kérdéseket vet fel. Az indokokat tudományos eredményeknek kell igazolniuk és csak a kétséget kizáró, egyértelmű tudományos bizonyítékok bírnak relevanciával. A helyzetet nehezíti, hogy a GMO kérdés nagymértékben megosztja a kutatókat, hiszen pro és kontra is vannak tudományos bizonyítékok.

A GMO-k támogatói azzal érvelnek, hogy ezek a növények nagyobb terméshozamot eredményeznek és kevésbé romlandóak, így a szállításuk is sokkal egyszerűbb. Azokkal a kutatókkal értek egyet, akik óvatosabban fogalmazzak. „Nagyon nehéz megbízható és független kutatási adatokat találni a szakirodalomban, hogy a GM-termékek termesztésével valóban sikerült-e megnövelni a terméshozamot. A legmegbízhatóbb, tényekkel alátámasztott kutatási adatok a GM-szója termesztésére vonatkoznak.”⁶

A GM növények mellett érvelők a gazdasági előnyökön kívül az egészségre gyakorolt pozitív hatásokról is beszámoltak, mint például az „arany rizs” esetében, amely csökkenti az A-vitamin hiányt. Az ellenzők ennek tényleges gyakorlati hasznát megkérdőjelezték, álláspontjuk szerint, a világ élelmezési problémáit nem feltétlenül a GM növényeknek kell megoldania. „Az arany GM-rizsből minden nap legalább 4 kg-ot kellene az embereknek fogyasztani ahhoz, hogy a napi A-vitamin szükségletüket kielégítse. Ráadásul, az A-vitamin-hiányban szenvedő emberek szervezete csak akkor tudja a béta-karotint hatásosan felhasználni, ha a táplálék fehérje-dús. Sajnos, az A-vitamin-hiánytól szenvedő emberek többsége a fejlődő világból kerül ki, és az élelmük gyakran fehérje-hiányos is.”⁷

A GM növényeknek az egészségre és a környezetre gyakorolt káros hatásait is alátámasztották tudományos eredményekkel. A brit kormány élelmiszerbiztonsági csoportja felhívta az amerikai Élelmiszer és Gyógyszerbiztonsági Bizottság figyelmét a GM növények pollenjei által okozott veszélyekre. Michael Antoniou angol egyetemi kutató megállapítása szerint, az élő

⁵ *GMO Contamination Prevention and Market Fairness - What Will It Take?* <http://www.nationalorganiccoalition.org/GMO/GMOContaminationPrevention.pdf> (2012. 02. 17.)

⁶ PUSZTAI Árpád – BARDÓCZ Zsuzsa: *A genetikailag módosított élelmiszerek biztonsága*. Természetesen Alapítvány, Budapest, 2006. 69.

⁷ Uo. 66-67.

szervezetbe bejutott módosított gén komoly változásokat idézhet elő, ennek következményei kiszámíthatatlanok.⁸

Mivel a tagállamoknak a génmódosított növények termesztése tekintetében jelenleg nincs mérlegelési jogköre, így többen – közöttük hazánk is a MON 810-es GM kukorica esetében – védzáradékokra hivatkoznak és nem a tudományos eredményekre.

Az ajánlás, álláspontom szerint, az eddigi szabályozáshoz képest egységesebb keretet nyújtana, az egészségügyi és környezeti kockázatokat alátámasztó kutatási eredményeken alapuló, uniós szabályozási rendszernek.⁹ Ugyanakkor nem korlátozná a GM élelmiszerek, vetőmagok és takarmányok szabad kereskedelmét. Az európai integráció hatékonyabb működését segítené elő a szubszidiaritás elvének alkalmazása a GMO-k területén is. Véleményem szerint ennek fontosságát igazolja, hogy a kérdés az emberi egészség mellett szorosan összefügg a földhasználat, a helyi mezőgazdasági sajátosságokkal és a környezeti értékekkel. A módosítás értelmében a tagállamok mezőgazdasági sajátosságainak figyelembe vétele az alábbiak szerint történne: a regionális szempontok figyelembe vétele a kockázatértékelés során és az engedélyezési feltételek között vagy más indokolt tényezők figyelembe vétele a rendelet keretében.¹⁰

Ki szeretném emelni a jelenlegi joggyakorlatból az Európai Unió Bíróságának C-442/09 sz. ügyben hozott ítéletét.¹¹ Az ítélet rávilágított egyrészt arra, – éppen a MON 810-es kukorica kapcsán – hogy a GM növényekkel való egymás mellett élés a mezőgazdasági gyakorlatban lényegében kivitelezhetetlen és hatalmas gazdasági veszteséget okoz a gazdálkodóknak és az államnak egyaránt. Másrészt, hogy az ilyen termékek, mint a GM virágot tartalmazó méz és étrend-kiegészítők, a rendelet értelmében – akár milyen kismértékű is benne a GMO jelenlét – GMO-kból előállított összetevőket tartalmazó élelmiszernek minősülnek. Forgalomba hozataluk külön engedélyhez kötött, amivel jelen esetben a méhész, nyilván való okból nem rendelkezett.

Ez a bírói döntés felhívta a figyelmet a jogalkotás hiányosságaira, amelyeket az ide vonatkozó Uniói szabályrendszer harmonizálásával kellene kiküszöbölni. A Bíróság ítéletében megerősítette azt a tényt, miszerint az uniós jogszabályok zéró tolerancia elvét követik az engedély nélküli GMO jelenlét esetében. Ennek fényében egyértelműen megállapítható, hogy egységes és szigorú koegzisztencia szabályozásra van szükség. Megfelelő kártérítési és felelősségi szabályok, továbbá a termesztés, termelés kapcsán felmerülő költségekre vonatkozó kompenzációs szabályok kellenek. Lehetővé kell tenni továbbá, hogy bizonyos régiókban, a zónákra való felosztás révén, megtilthassák a nyílt környezetbe történő GMO-termesztést.¹²

Az érem másik oldala

A javaslatcsomaggal kapcsolatban ugyanakkor több probléma is felvetődik. Ezek közül az egyik, miszerint a módosítás csupán szűk mozgásteret jelent a tagállamok számára. Ezt támasztja alá a szempontok alkalmazásának korlátozott kerete továbbá, hogy a megoldások csupán az engedélyek uniós szintű elfogadásának módjára lennének hatással. Ezen kívül az új aján-

⁸ Bizonytalan a GMO-növények egészségügyi hatása. <http://www.weborvos.hu/adat/magyarorvos/febr/26-27.pdf> (2012. 04. 02.)

⁹ Jelenleg a Bizottság 2003. július 23-ai ajánlása a géntechnológiával módosított növények és a hagyományos és biogazdálkodás együttes jelenlétének biztosítására szolgáló nemzeti stratégiák és legjobb gyakorlatok kidolgozására vonatkozó iránymutatás a mérvadó.

¹⁰ Javaslat, 3.

¹¹ A bíróság Karl Heinz Bablok és társai kontra Freistaat Bayern ügyben, 2011. szeptember 06. napján kelt ítélete.

¹² Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – GMO-k az EU-ban (továbbiakban: Kiegészítő vélemény). *Európai Unió Hivatalos Lapja* LV. évf., C 68 (2012) 61. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:068:FULL:HÜ:PDF> (2012. 05. 17.)

lás hatálya kizárólag olyan intézkedésekre terjed ki, amelyek célja a GM növények más növényekben történő, nem szándékos előfordulásának kiküszöbölése.¹³

Véleményem szerint a javaslatcsomag, annak ellenére, hogy nem jelent teljes körű módosítást mégis az előrelépés irányába mutat, hiszen a vonatkozó uniós jogszabályi keretek átalakítása kiszámíthatóbb döntéshozatali folyamatot eredményezhetne.

A javaslat továbbá nem egyértelműen a GMO ellenes országok érdekeit szolgálja. Ez azonban az elfogadásra kerülő hivatkozási indokoktól nagymértékben függ. A jelenlegi jogi kereteknek megfelelően az ellenzők hivatkozhatnak egyrészt, a 2001/18/EK irányelv 23. cikkére, így lehetőségük van a védzáradékban meghatározott különleges eljárás igénybevételére. Másrészt, hivatkozhatnak az 1829/2003/EK rendelet 34. cikkére, ez alapján sürgősségi intézkedéshez folyamodhatnak. Ezekkel a lehetőségekkel csak abban az esetben élhetnek, ha alapos okkal feltehető, hogy az uniós engedéllyel rendelkező GMO komoly kockázatot jelent a környezetre és az emberi egészségre.¹⁴

Amennyiben a konkrét hivatkozási indokok kérdésében egyezség születik, az említett két cikkben alapuló védelem könnyen megdől. Ugyanis a továbbiakban a hivatkozási indokok jelentik a korlátozás illetve kizárás alapját.

Álláspontom szerint, a hatékony védelem érdekében mindenképp szükség lenne a kockázattértékelés során megállapított negatív környezeti és egészségügyi hatásokat kiegészítő indokokra, illetve a kellően megalapozott tudományos bizonyítékok hiányára, mint hivatkozási alakra.

Véleményem alátámasztásaként emelném ki az Európai Unió Bíróságának C-58/10–C-68/10.sz. egyesített ügyekben hozott ítéletét. Ebben az ügyben a bíróság elmarasztalta Franciaországot, véleménye szerint nem hivatkozhatott volna az irányelv 23. cikkére a MON810-es kukorica betiltásakor. E helyett a rendelet 34. cikkére kellett volna hivatkoznia. Ahhoz, hogy ezt megtehesse egy tagállam, a sürgősségi intézkedés szükségességéről megfelelő módon tájékoztatnia kell az Európai Bizottságot. Amennyiben a Bizottság nem hoz semmilyen intézkedést, akkor a tagállamnak, az általa elfogadott intézkedésekről, haladéktalanul tájékoztatnia kell a Bizottságot és a többi tagállamot.

Az ügy kapcsán a bíróság hangsúlyozta, hogy a tilalom bevezetésének csak akkor van helye, ha a kockázatfelmérés során megállapítják „az emberi egészséget, az állati egészséget vagy a környezetet nyilvánvaló módon veszélybe sodró, jelentős kockázatot képező helyzet fennállását”. Ezért is fontos, hogy a környezetvédelmi indokokra sorában olyanok szerepeljenek, mint a növényvédő szerekkel szembeni rezisztencia, a biodiverzitás megőrzése, sőt a negatív környezeti hatásokat egyértelműen kizáró, megalapozott tudományos bizonyítékok, tények hiánya.¹⁵ A klasszikus környezetvédelmi okokra történő hivatkozás a WHO-val szemben felmerülő vitákban is eredményesebb érvelést biztosíthatna. Nem szabad megfeledkezni arról, hogy a módosítás nem sértheti az Unió által – elsősorban a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) keretei között – vállalt nemzetközi kötelezettségeket.

Megállapítható, hogy a Bizottság javaslata nem nyújt teljes körű jogi garanciát a GMO ellenes államoknak, hiszen nem érinti a génmódosított növények uniós engedélyezési rendszerét. A tagállami intézkedések továbbra sem jelenthetnek megkülönböztetést a nemzeti és nem nemze-

¹³ A 2001/18/EK irányelv 26a. cikkének (1) bekezdése szerint a tagállamok megfelelő intézkedéseket tehetnek, hogy elkerüljék a GMO-k nem szándékos előfordulását az egyéb termékekben.

¹⁴ Javaslat, 7.

¹⁵ *Bővítene az EP a GMO-tiltás hivatkozási körét.* <http://bruxinfo.hu/cikk/20110705-bovitene-az-ep-a-gmo-tiltas-hivatkozasi-koret.html> (2012. 04. 27.)

ti termékek között a kereskedelem területén.¹⁶ Továbbá a tagállami intézkedéseknek összeegyeztethetőnek kell lennie az uniós szabályokkal, az Európai Unióról szóló illetve az Unió működéséről szóló szerződésekkel. A helyi szintű tilalom tehát nagyon körültekintően megválasztott alapokon kell, hogy nyugodjon.

Míndezek mellett, a tilalom csak a génmódosított növények köztermesztésére vonatkozik. A takarmányként illetve az élelmiszeriparban felhasználásra kerülő génmódosított szervezetekre nem. Erre egyébként hazánkban sincs általános érvényű tilalom, a szigorodó ellenőrzési rendszerünkkel próbáljuk kiszűrni a gészennyezett termékeket. Itt kell megemlíteni, hogy a javaslat módosított szövege harmonizálni kívánja a „nem tartalmaz GMO-t” megjelölés szabályait is a 26bb. cikk beiktatásával. Az egységesebb feltételrendszer hozzájárulhatna a fogyasztók választási jogának érvényesüléséhez.

Véleményem szerint az Unió GMO szabályozása területén vannak hiányosságok, konkrét szakpolitikai intézkedések váratnak magukra, mint például az említett együtt-termesztés gyakorlati problémáit megoldó intézkedések. A környezeti, illetve gazdasági károkkal kapcsolatos felelősségi szabályok is hiányosak. Az Európai Bizottság ígérete szerint, 2012-ig kezdeményezni fogja a jogalkotás felülvizsgálatát, amely során az említett hiányosságokkal feltétlenül foglalkozni fog. Ez különösen jelentős, mivel az élelmiszernövények mellett a nem élelmiszer célú – mint például a gyógyszeripari, illetve bioüzemanyag gyártás során felhasználásra kerülő – növények kategóriájának bevezetése hatékonyabb együttműködést igényel majd.

Dán javaslat a helyzet oldására

Az irányelv vitája kapcsán, az Európai Unió szembekerült a WTO keretei között vállalt nemzetközi kötelezettségeivel, ugyanis a szervezet által alkalmazott szabályok értelmében nem korlátozható az új génmódosított szervezetek behozatala.

Ebben a feszült helyzetben Dánia¹⁷ két megoldást javasolt a holtpontról való elmozdulás érdekében. Az egyik megoldás még a GMO engedélyezési eljárás szakaszában az lehetne, hogy az engedélyezési kérelmet benyújtó cég egy tagállam kérésére az adott állam területének egészét vagy egy részét kiemelhetné az engedély hatálya alól. Így ez a javaslat kerülhetne a tanács elé jóváhagyásra. Másik megoldást az jelenthetné, ha egy tagállam az engedélyezési eljárást követően korlátozhatná, illetve megtilthatná a már engedélyezett génmódosított növény köztermesztésbe vonását. Itt azonban van egy feltétel, miszerint a nemzeti szintű intézkedés nem lehet ellentétes az uniós szinten végrehajtott környezeti kockázatelemzéssel. Az érintett tagállamnak jeleznie kellene a Bizottság felé az indokait.

A kompromisszumos javaslatot azonban nem szavazták meg a részes államok. Dánia a júniusban folytatódó tárgyalások eredményességében bízik és kitart álláspontja mellett. A dánok GMO politikáját alapvetően a fenntartható fejlődés fontosságát hangsúlyozó környezetvédelmi és agrárpolitikája határozza meg. Egyetértek a GMO ügyért felelős uniós biztos John Dalli álláspontjával, miszerint a dán javaslat – a kudarc ellenére – egyértelmű javulást eredményezett,

¹⁶ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 36. cikk értelmében: „A 34. és a 35. cikk rendelkezései nem zárják ki a behozatalra, a kivételre vagy a tranzitárakra vonatkozó olyan tilalmakat vagy korlátozásokat, amelyeket a közérkölc, a közrend, a közbiztonság, az emberek, az állatok és növények egészségének és életének védelme, a művészi, történelmi vagy régészeti értéket képviselő nemzeti kincsek védelme vagy az ipari és kereskedelmi tulajdon védelme indokol. Ezek a tilalmak és korlátozások azonban nem lehetnek önkényes megkülönböztetés vagy a tagállamok közötti kereskedelem rejtett korlátozásának eszközei.” <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:hu:PDF> (2012. 05. 09.)

¹⁷ 2012 első felében Dánia töltötte be az Európai Unió Tanácsában az elnöki tiszttét.

mivel a génmódosítást ellenzők számát növelte.¹⁸ Megállapítható, hogy a „GMO-javaslatcsomag” egy ígéretesnek tűnő elmozdulást kezdetét jelentheti.

A fenntartható fejlődésre vonatkozó alapelvek részletesebben tárgyalni Dánia kapcsán, mivel itt nagy szerepet tölt be az ökológiai gazdálkodás. Ennek megőrzése a fenntartható fejlődés biztosításának részét képezi, a géntechnológia mezőgazdasági alkalmazása pedig, az ökológiai gazdálkodás legnagyobb ellenségének tekinthető. A géntechnológia tehát a fenntarthatóság ellen ható tényező.

A fenntarthatóság fogalma a környezeti, gazdasági és szociális fenntarthatóságot egyaránt magába foglalja. Az ökológiai központú megközelítés értelmében a gazdasági és szociális rendszerek az ökológiai rendszer alrendszerének tekinthetők.¹⁹

A Brundtland Bizottság²⁰ jelentésében meghatározott definíció értelmében: „A fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen generáció szükségleteit anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő generáció esélyeit arra, hogy ők is kielégíthessék szükségleteiket.” Ennek fényében, véleményem szerint egyértelmű, hogy a környezeti értékeink és mezőgazdaságunk fenntarthatósága elválaszthatatlanul összekapcsolódnak. Az ökológiai rendszerek és a gazdaság fenntartható fejlődésének egyensúlyát kell megtalálnunk. Tény, hogy a jelenlegi feltételek mellett a génmódosított növények hosszú távon komoly kockázatot jelentenek az ökológiai és biogazdálkodás számára.

Több szervezet is végzett a fenntarthatósággal kapcsolatos felméréseket, közöttük szerepel az ENSZ Élelmiszer- és Mezőgazdasági Szervezete (FAO) illetve az IAASTD (Mezőgazdaságtudományi és fejlesztési technológiai nemzetközi felmérés). Ezek élelmiszerbiztonság szempontjából is a fenntartható fejlődést, fenntartható mezőgazdaságot hangsúlyozzák, ez pedig környezetbarát technológia – nem feltétlenül a géntechnológia – alkalmazását igényli a mezőgazdaság területén.²¹

A fenntarthatóságot biztosító mezőgazdasági gyakorlat előtérbe helyezése komoly előnyt jelenthet az Unió számára a gazdasági versenyben. „A fenntartható mezőgazdaságba való intenzív beruházások révén az EU egyedülálló és innovatív globális vezető pozíciót szerezhet...”²² A jövőbeni Közös Agrárpolitika (KAP) biodiverzitás megőrzésére irányuló célkitűzéseit is támogatná ez a megoldás.

A kapcsolódó intézményrendszeréről röviden

A javaslatcsomag kapcsán feltétlenül említést érdemel két intézmény, amelyek a tagállamok közti hatékony kommunikációt és együttműködést segítik elő.

Az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (EFSA) 2002-ben egy átfogó program részeként jött létre az Európai Parlament és Tanács rendelete alapján.²³ Egyik fontos alapelve értelmében,

¹⁸ *Maradt a patthelyzet a GMO-k engedélyezésénél.* <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20120309-maradt-a-patthelyzet-a-gmo-k-engedelyezesenel.html> (2012. 04. 04.)

¹⁹ LISÁNYI Endréné Beke Judit: *A fenntartható mezőgazdaság kritériumrendszere és eredményei Dániában és Magyarországon.* Doktori értekezés, Szent István Egyetem, Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar, Gödöllő, 2011. 11. http://www.szie.hu/file/tti/archivum/Lisanyi_Endrene_Beke_Judit_disszertacio.pdf (2012. 05. 23)

²⁰ A Brundtland Bizottság az ENSZ 1984-es közgyűlésének határozata alapján jött létre, hivatalos elnevezése: Környezet és Fejlődés Világbizottsága. A független testület 1987-ben fogadta el a *Közös Jövőnk* című jelentést, amely összekapcsolta a környezetvédelem, a gazdaság és a fejlődés feladatait.

²¹ Az IAASTD alternatív technológiaként a markeralapú szelekciót hangsúlyozza, itt is bizonyos tulajdonságok célirányos szelekciójáról van szó. Ez az eljárás bizonyítottan eredményes, kisebb a költségvonzata és nem jár olyan kockázatokkal, mint a géntechnológia.

²² Kiegészítő vélemény, 59.

²³ Az Európai Parlament és Tanács 178/2002/EK rendelete az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról.

„a kockázatértékelési és kockázatkezelési felelősséget funkcionálisan különválasztották.”²⁴ Ez a hatóság kettős megbízatást lát el. Egyrészt, független és időszerű tanácsokat ad a teljes élelmiszerláncban felmerülő kockázatokról. Másrészt, kommunikációs kapcsolatot tart fenn az érdekelt felekkel, így képviselve a fogyasztói érdekeket.

Feladatkörébe tartoznak az élelmiszer- és takarmánybiztonság, az állatok egészsége és jóléte, valamint a növényvédelem és a növények egészsége, így a GMO kérdés is. Továbbá az unióhoz engedélyezésre benyújtott kérelmek biztonsági értékelésének elvégzését is ellátja. Feladatai érdekében tudományos adatokat gyűjt és elvégzi ezek elemzését. A hatóság tudományos bizottsága illetve testületei tanácsokkal látják el az Unió döntéshozó szerveit, alapot biztosítanak az egyes szakpolitikák és a jogalkotás számára. Független igazgatótanács látja el a hatóság vezetését. A megfelelő és hiteles információk áramlását tanácsadó fóruma biztosítja a hivatal, a tagállamok illetve Izland és Norvégia élelmiszerbiztonsági hatóságai továbbá az Európai Bizottság között.²⁵

Az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság a döntések meghozatalában, eddigi gyakorlata szerint is, figyelembe vette a tagállamok illetékes hatóságainak tudományos véleményét. A módosító javaslat olyan részt is tartalmaz, amely értelmében a regionális szervek, valamint a termelői csoportok érdekképviselői szerveinek bevonására is sor kerülne az EFSA kockázatértékelési eljárása során. Azzal, hogy a társadalom szélesebb körének véleményét is figyelembe vennék, az egyes régiók speciális környezetvédelmi igényei eredményesebb képviseletet nyerhetnének. Annak érdekében, hogy a tagállamok eredményesen hivatkozhasanak a majdan megállapításra kerülő hivatkozási indokokra, a tudományos alapokon nyugvó döntés meghozatalakor a lehető legnagyobb mértékben figyelembe kell venni a regionális kutatások eredményeit is.

Az Unió jog számára mindez nem jelentene sérelmet, hiszen a jövőben is az EFSA-nak – mint uniós szinten elismert, független intézménynek – kell jóváhagynia a tagállamok által elvégzett vizsgálatok eredményeit ahhoz, hogy nemzeti szinten a szükséges döntést az Unió jogával összhangban meg lehessen hozni.

Nagyon röviden említeném meg az Európai Bizottság által létrehozott, a koezisztencia kérdésével foglalkozó európai irodát (European Co-existence Bureau-ECoB). Fő feladata, az egymás mellett termesztés megvalósítható legjobb gyakorlatát kidolgozni, és lehetőség szerint visszaszorítani a határon átnyúló problémákat. Munkájának hatékonyságát segítik elő az egyes tagállamok szakembereiből álló, meghatározott termékekért felelős munkacsoportok. Az Európai Bizottság keretei között működő tanácsadó csoport segíti az ECoB érdekelttel történő kapcsolattartását.²⁶

Magyarország és a GMO-k

Az Unió tagállamainak nincs teljesen egységes véleménye a GMO-k tekintetében, de a módosítás reményt adhat hazánk számára, hogy az eddig képviselt GMO politikánk fenntartható lesz a jövőben is. A javaslatcsomag elfogadása esetén Magyarország stabilabb alapokra helyezhetné mezőgazdaságunk génszennyezéstől való védelmét. Hazánk nagymértékben érintett a 2001/18/EK irányelv tekintetében, ugyanis a 23. cikkre hivatkozva tartunk fenn moratóriumot a MON 810-es GM kukorica esetében. Ezt utoljára 2009-ben védünk meg sikeresen a Bizottság álláspontjával szemben.

²⁴ Az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság stratégiai terve 2009-től 2013-ig tartó időszakra. <http://www.efsa.europa.eu/en/corporate/doc/stratplan09hu.pdf> (2012. 05. 07.) 7.

²⁵ Ügynökségek és decentralizált szervek – Az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (EFSA). http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/efsa/index_hu.htm (2012. 05. 07.)

²⁶ A Bizottság 2009-es jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a hagyományos, az ökológiai és a géntechnológiával módosított növények együtt-termesztéséről.

A magyar szabályozás konzekvensen elutasító a génmódosított növényekkel szemben, ráadásul az utóbbi időszakban további szigorítás figyelhető meg. A fokozottabb biztonság érdekében 2011 nyarán módosították a 48/2004 (IV.21.) FVM rendeletet, amely 52/A., 52/B. és 52/C. §-ai alapján a szennyezett vetőmag és az időközben ebből kikelt növények zárolását, majd megsemmisítését kell elrendelni, amennyiben a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal (MgSzH) megállapítja, hogy a vetőmag GMO-val szennyezett. A jogszabály értelmében a szennyezett állomány 400 méteres körén belül az egyéb nem GM állományt is meg kell semmisíteni.

A már elvetett vetőmag esetében a gazdálkodó kötelezettsége határidőn belül a határozatban foglaltaknak eleget tenni. Ha a gazda nem végzi el a megsemmisítést, akkor az MgSzH végzi el helyette, de a gazdálkodó költségére. Az el nem vetett vetőmagot vissza kell küldeni a forgalmazójának. Amennyiben hazánkban állították elő a vetőmagot, akkor az előállító, ha külföldön, akkor az első magyarországi forgalomba hozó tartozik felelősséggel. A szennyező fizet elv itt is érvényesül, ráadásul e nélkül fennáll a veszélye annak, hogy a génmódosításban érdekelt cégek a GMO mentesség biztosításának költségeit áthárítják a hagyományos és biogazdálkodókra.

A Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal eddig mintegy hétezer hektárnyi kukoricaültetvény megsemmisítését rendelte el. Az ilyen jellegű beavatkozások azonban szintén komoly veszteséget eredményeznek mind az államnak, mind a gazdáknak, ugyanakkor a génszennyezés teljes kizárása szinte lehetetlen.

2012-ben az említett rendeletet ismét módosították.²⁷ Ennek célja a génszennyezett vetőmag minél teljesebb körű kiszűrése import esetén. A rendelet értelmében, aki más uniós tagállamból valamint harmadik országból első alkalommal hoz be szója, kukorica és repce vetőmagot, akkor ezt a MgSzH felé öt napon belül jeleznie kell írásban. A vetőmag forgalmazása csak GMO mentességet igazoló vizsgálati eredmény birtokában lehetséges. Fontos kiegészítés az is, miszerint hazánkban tilos forgalomba hozni, termelésbe bocsátani GMO-val szennyezett vetőmagot vagy más szaporító anyagot.

A GMO-t tartalmazó élelmiszerek ellenőrzése is szigorodott. Ennek célja a megelőzés valamint a génmódosítással érintett élelmiszerek jelentette veszély mértékének felmérése. Vagyis annak feltárása, hogy a hazai piacokon előfordulnak-e engedéllyel nem rendelkező, illetve engedélyezett, de nem megfelelően jelölt GMO tartalmú élelmiszerek.²⁸ Ezek az ellenőrző vizsgálatok kiterjednek a Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF) riasztásokban meghatározott élelmiszercsoportokra. A vizsgálatokat az MgSzH Élelmiszer- és Takarmánybiztonsági Igazgatósága végzi.

Az említett intézkedések mindegyike az Alaptörvényünk XX. cikkében megfogalmazott, genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdaság igényét hivatottak biztosítani. Amennyiben ez az alkotmányos törekvés megvalósul, a vetőmag és késztermék exportunk fel lendülhet, nagyobb uniós piac nyílna meg a magyar gazdák előtt.²⁹ „Bár az amerikai GM szója 20-30 %-kal olcsóbb, mint a miénk, ráadásul a térségben is akad gazdasági vetélytársunk (Románia, Csehország), de az Unió tagállamai egyre nagyobb mértékben utasítják el a GM termékeket, egyre szívesebben vásárolnak génszennyezéstől mentes növényeket és egyéb élelmisze-

²⁷ A vidékfejlesztési miniszter 23/2012. (III.19.) VM rendelete a szántóföldi növényfajok vetőmagjainak előállításáról és forgalomba hozataláról szóló 48/2004. (IV.21.) FVM rendelet módosításáról.

²⁸ *GMO-ellenőrzések: nem volt határérték feletti tartalom az élelmiszerekben.* <http://www.agromonitor.hu/index.php/biotech> (2012. 05. 03.)

²⁹ *Magyarország is csatlakozott az Alpok-Adria GMO-mentes Régióhoz.* <http://gazdakorok.hu/?p=2374> (2011. 10. 22.)

reket.”³⁰ Továbbá tény az, hogy a szigorú magyar fajtaelismerési rendszernek köszönhetően a hazai vetőmag kiemelkedő minőségű és biztonságos. Előkelő helyet foglalunk el, Európa 3. és a világ 9. legnagyobb vetőmag-exportőre vagyunk. Cél, hogy tovább növeljük a magyar vetőmagok arányát a piacon.³¹ A Vidékfejlesztési Minisztérium vezető főtanácsosa, Bardócz Zsuzsa beszámolója szerint az Európai Unió 27 tagállamából 23 maga kíván dönteni GMO kérdésben, hiszen a génmódosított szervezetek komoly egészségügyi és környezeti kockázatot jelentenek. „[...] büszkék lehetünk magunkra, hisz példánk nyomán már 10 tagállamban van moratórium GM növények termesztésére.”³²

Magyarország álláspontja szerint igazán hatékony megoldást az jelenthetne egyrészt, ha a tagállamok – a már tárgyalt – környezeti és egészségi szempontokra való hivatkozási lehetőségét nem zárják ki. Másrészt, ha a hazai, regionális kutatások eredményeit is kellő mértékben figyelembe veszi az Európai Unió. Az Unióban releváns szakvéleményt adó Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság környezeti szempontú vizsgálatai nagyon általánosak a hazai szakértők szerint, nem veszik figyelembe a helyi sajátosságokat, igényeket. Ezek fényében tehát, független helyi környezeti hatásvizsgálat nyújthatna kielégítő megoldást.

Összegzés

A génmódosított növények és élelmiszerek nagymértékű terjedése heves vitákat vált ki világszerte. A vizsgált uniós irányelv módosítására irányuló, egyre erősödő törekvések is ennek a vitahullámnak a részét képezik. Mindig voltak és lesznek, akik a génmódosítás előnyeit hangsúlyozzák a hátrányokkal szemben. Azonban nem szabad megfeledkezni a géntechnológiában rejlő veszélyekről sem. Az irányelv módosítása, amennyiben az általam tárgyalt hivatkozási indokokat elfogadják, alkalmas lehet a mezőgazdaságot érintő kockázatok mérséklésére. A GM növények köztermesztésből való eredményes kizárása érdekében szintén szükség van ezekre a hivatkozási indokokra.

A tanulmányom elején felvetett kérdésre, miszerint „*Szükséges-e a módosítás?*” a válaszom, hogy mindenképpen szükséges, egy egységesebb szabályozási keret kialakítása elengedhetetlen hosszú távon. Környezeti, és természeti értékeink megőrzése közös feladat, a fenntarthatóság érdekében közelíteni kell a tagállamok álláspontját.

A második kérdést, hogy „*Születet-e kompromisszum ebben az Uniót erősen megosztó és a gazdasági érdekek által nagymértékben meghatározott kérdésben?*” nagyon nehéz megválaszolni. Mindenképp reményt adhat, véleményem szerint, hogy a GMO-t elutasítók tábora egyre nő. Ebben bízik Dánia is a folytatódó tárgyalásokon, bár kétségtelen tény, hogy a GMO-lobbi nyomása egészen az Európai Bizottságig elér.

Álláspontom szerint az Európai Unióban egyre jelentősebb szerepet játszó ökológiai gazdálkodást minden eszközzel támogatni kell. A kockázatot jelentő tényezőket, mint amilyen a génmódosított növények – akár csak kísérleti jellegű – termesztése, minimalizálni kell. Az unió egyes régióinak környezeti és mezőgazdasági adottságai eltérőek, így szinte lehetetlen közös séma szerint vizsgálni ezeket. A tagállamok számára – a GMO kérdésben – nagyobb önállóság biztosítása eredményesebb környezeti és mezőgazdasági szabályok kidolgozását eredményezhetné.

³⁰ KOVÁCS Judit Nóra: A génmódosítás szabályozásának problematikája az új alaptörvény fényében. *Glossa Iuridica-Civilisztica* III. évf. 1 (2012) 70. http://www.glossaiuridica.hu/gi1201/civ/gi1201_civ_kovacsj.pdf (2012. 02. 28.)

³¹ *Országos élelmiszerellenőrzést rendelt el a vidékfejlesztési miniszter.* <http://www.agribusiness.hu/product/11444/> (2012. 04. 25.)

³² *Nem kellene a gémanipulált szervezetek.*

<http://www.kormany.hu/hu/vidékfejlesztési-miniszterium/parlamenti-allamtitkarsag/hirek/nem-kellenek-a-genmanipulalt-szervezetek> (2012. 04. 04.)

JUDIT NÓRA KOVÁCS

Directive to the regulation of GMO

(Summary)

The political and legal debate about the GMO-proposal package (2010) of European Commission is still going. This proposal package contain: a new recommendation in connection with coexistence and a proposed regulation about the modification of existing rules on GMO. The target of the new political approach is a balance formation between the licensing system of European Union and freedom of decision of the member states. For the sake of the cause is necessary the modification of 2001/18/EC directive.

In my study I search for the answer to „Should there be a modification of the regulation on GMO?” and „Should born a compromise in this question what divide the member states of European Union and in connection with economic interests.”

In my opinion compared to the current regulation the new political approach would provide a more coherent framework to the GMO-regulatory system of EU. This regulatory system based on scientific results of the examination about the health and environmental risks. Point of view of the environment necessary the risk factors, such as GM crops cultivation to minimize. Greater autonomy ensure – in the GMO issue – for the member states may result more efficient environmental and agricultural regulation.