

A „SOFT LAW” SZEREPÉRŐL EGY KÖRNYEZETJOGI SZABÁLYOZÁSI TERÜLET PÉLDÁJÁN KERESZTÜL

TAHYNÉ KOVÁCS Ágnes
adjunktus (PPKE JÁK)

1. „Soft law” a környezetjogban általában

A „soft law” elnevezés a szakirodalmak tanúsága szerint először az 1960-as évek végétől Lord McNair által jelent meg a nemzetközi jogéletben.¹ Számos egyéb megnevezés használatos még: *non binding international instruments*, *informal international instruments*, *non binding agreements*, *de facto agreements*, de úgyszintén – korlátozásokkal – e körben értelmezhetjük a program jellegű normát is.

„A soft law olyan egyeztetett, nem szerződési természetű aktus, melyben az államok egymáshoz, vagy valamely jogi területhez való kapcsolatukat rendezik, magatartásukat orientálják anélkül, hogy jogi úton kikényszeríthető kötelezettséget keletkeztetnének. A könnyű vagy puha jog úgyszintén tárgyalás eredményeként jön létre, a szerződések joga azonban nem vonatkozik rá, szerepe inkább politikai, mint jogi természetű (bár jogi hatás gyakorlására is képes).”²

A „puha jog” jogi normatív jellegét tekintve paradigmászerű megállapításokkal nem találkozhatunk. Karakterét tekintve a szakirodalmak leggyakrabban a jog és politika közötti szürkületben³ helyezik el anélkül, hogy pontos státuszuk meghatá-

¹ Leyla DAVARNEJAD: In the Shadow of Soft Law: The Handling of Corporate Social Responsibility Disputes under the OECD Guidelines for Multinational Enterprises. *J. Disp. Resol.*, (2011) Available at: <https://scholarship.law.missouri.edu/jdr/vol2011/iss2/6>; Jürgen FRIEDRICH: International Environmental „soft law”. [Max-Planck Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Beitrage zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht 247] Heidelberg, Springer, 2013.

² BOROS Balázs Sándor: A Nemzetközi Bíróság Statútuma 38. cikkének újragondolása. avagy a soft law lehetséges helye a nemzetközi jog jogforrási rendszerében. *Jog Állam Politika*, I. évf., 2009/1.; valamint: Nguyen QUOC DINH – Patrick DAILLER – Alain PELLET – KOVÁCS Péter: *Nemzetközi jog*. Budapest, Osiris Kiadó, 1998. 198.

³ Erről bővebben: Hartmut HILLGENBERG: A Fresh Look at Soft Law. *European Journal of International Law*, Vol. 10., No. 3., 1999.; valamint Daniel THÜRER: Soft law. In: *Encyclopedia of public*

roznák. Hartmut Hillgenbergnek az a véleménye, hogy ha valamely megállapodásra még az – anyagi erővel bár nem bíró, a nemzetközi joggyakorlatban azonban gyakran hivatkozott – „*Es toppel*” elv sem alkalmazható, akkor *soft law* normáról beszélünk, mely követésének egyetlen „támasza” csupán a jóhiszeműség lehet. Vannak, akik szerint a „könnyűjog” – mint „*quasi gentlemen’s agreement*” – erkölcsi kötelezettséget von maga után, míg mások szerint olyan normáról beszélünk melynek nem a jog, hanem a politika adja érvényesség. Mindemellett – többé-kevésbé – egyöntetű álláspont, hogy bár nem jogi normák, de egyrésztől a nemzetközi kapcsolatokban komoly hatással bírnak, másrésztől pedig gyakori jelenség, hogy teljes értékű joggá válnak.

Egyes vélekedések szerint jogként nem elismerhető, hisz

„[...] ezek az eszközök vagy rendelkezések önmagukban nem jogszabályok, a nemzetközi jog fejlődésének általános keretei között azonban külön értelmet kapnak. A *soft law* egyértelműen nem jog, jöllehet egy dokumentumnak nem kell kötelező szerződés formáját öltenie ahhoz, hogy a nemzetközi politikára befolyást gyakorolhasson.”⁴

A *soft law* szerepe rendkívül szerteágazó lehet (alcsoportjaitól függően), elsősorban jogszabályalkotást-, értelmezést elősegítő funkciójuk elismert. Vizsgálódásunk tárgya a *soft law* környezetjogban való megjelenése és szerepe.

A nemzetközi környezetjogi egyezményeket nemzetközi környezetvédelmi katasztrófák előzték meg, nem egyszer határokon átnyúló szennyezések. Amint fejlődött, a nemzetközi környezetjog néhány újdonságot jelentő jellemzőt alakított ki, szemben a nemzetközi jog más területeivel. A burmai diplomata, U Thant, mint az ENSZ harmadik főtitkára 1969-ben az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanács 17. ülészakán fordult felhívással a világ közvéleményéhez:

„Az emberiség történelme során most első ízben vagyunk tanúi egy olyan világvizonylatú válság kibontakozásának, amely mind a fejlett, mind a fejlődő országokat érinti; az emberi környezet válságáról van szó. Ha a jelenlegi irányzatok továbbra is érvényesülnek, biztosra vehető, hogy veszélybe kerül az élet a földgolyónkon. Ezért sürgősen fel kell hívni a világ figyelmét azokra a problémákra, amelyek megakadályozhatják az emberiséget abban, hogy legmagasabb rendű törekvéseink megvalósulását lehetővé tevő környezetben éljen.”

A környezethez való jog közel harminc éve szerepel a nem kötelező erejű nemzetközi dokumentumokban. Elsőként az ENSZ 1972-es Stockholmi Környezetvédelmi Világértekezlete említette az 1. sz. alapelvben, amely – az életminőséget állítva közép-pontba egy fogyasztói társadalmi túlsúly ellenében – kimondja:

international law. Vol. 4. Nort-Holland, Elsevier, 2000.

⁴ Malcolm N. SHAW: *Nemzetközi jog*. Budapest, Osiris, 2001. 398.

„Az embernek alapvető joga van a szabadsághoz, egyenlőséghez és a megfelelő életfeltételekhez egy olyan minőségű környezetben, amely emberhez méltó és egészséges életre ad lehetőséget, ugyanakkor pedig ünnepélyes kötelezettsége, hogy e környezetet a jelen és jövő nemzedékek számára megóvja és javítsa.”

Jog és kötelezettség egysége, illetve a klasszikusnak mondható emberi jogok, mint kiindulási pont jellemzik ezt a megközelítést. Húsz év múlva, a Riói Nyilatkozat 1. sz. alapelve megismétli és megerősíti a fentieket: „Az emberek állnak a fenntartható fejlődés középpontjában. Joguk van az egészséges és produktív életre a természettel harmóniában.” 2002-ben, a Johannesburgi ENSZ csúcsertekezlet ún. végrehajtási terve, megfelelően a csúcsertekezlet gyenge eredményének, nem tűnik határozottnak a jogok tekintetében:

„5. Béke, biztonság, stabilitás és az emberi jogok és alapvető szabadságok tisztelete, ezek között a fejlődéshez való jog, valamint a kulturális sokféleség tiszteletben tartása, nélkülözhetetlenek a fenntartható fejlődés megvalósítása érdekében, illetve abban, hogy a fenntartható fejlődés mindenki előnyére váljék.”⁵

Az Emberi Jogok Bizottsága határozatot hozott⁶ az emberi jogok és a környezetvédelem vonatkozásában, a fenntartható fejlődésre figyelemmel. Ebben a béke, biztonság, stabilitás (harmadik generációs problémák) és a fejlődéshez való jog kérdését a fenntartható fejlődéssel hozták összhangba, és felhívták a Rió-i Nyilatkozatok megvalósítására. A Bizottság 2005-ben is megerősítette⁷ fenti 2003/71. határozatát, melyben néhány figyelemre méltó megállapítást tett, de valójában nem lépett előre. A fenntartható fejlődés nélkülözhetetlen elemének tartja a jó kormányzást; az emberi jogok tisztelete hozzájárul a fenntartható fejlődéshez; összekötötte a környezetvédelmet, a szegénység elleni küzdelmet és a fejlődő országok kapacitásának erősítését.

A nemzetközi dokumentumok közül kiemelendő az Aarhus-i Egyezmény,⁸ ami a környezethez való jog védelme procedurális elemeinek jelentős részét biztosítja.⁹ Az Egyezmény és az emberi jogok kapcsolatát elemző dokumentum¹⁰ 3. pontja szerint

⁵ BÁNDI Gyula: *Környezetjog*. Budapest, Szent István Társulat, 2014. 97.

⁶ Human rights and the environment as part of sustainable development, Commission on Human Rights resolution 2003/71.

⁷ Human rights and the environment as part of sustainable development, Human Rights Resolution 2005/60, 2005. április 20.

⁸ A hazai jogba a 2001. évi LXXXI. törvény iktatta be a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről.

⁹ BÁNDI (2014) i. m. 99.

¹⁰ Human Rights and the Environment: The Role of Aarhus Convention, Submission by the UN Economic Commission for Europe provided as input to the report being prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights pursuant to resolution E/CN.4/RES/2003/71 December 2003.

„Az Aarhus-i Egyezmény a környezetvédelmi megállapodások új típusa. Összekapcsolja az emberi jogokat és a környezeti jogokat. Elismeri, hogy kötelességünk áll fenn a jövő generációk felé. Megalapozza azt az álláspontot, hogy fenntartható fejlődés csak minden érintett bevonásával érhető el. Összeköti a kormányzat elszámolhatóságát a környezetvédelemmel. Az ember és kormányzat közötti viszony lényegébe hatol. Az Egyezmény ezért nem csupán egyike a környezetvédelmi megállapodásoknak; az Egyezmény egyben a kormányzati elszámolhatóság, átláthatóság és felelősség eszköze is.”

A környezetvédelmi szerződéseket a következő különös egyéni jellemzőkkel köttették a részes felek: „a kötelezettségek kölcsönösségének hiánya, összefüggő vagy áthivatkozott rendelkezések egyik eszközzel a másikra, keret szerkezet, közbenső alkalmazás, szervezetek kiterjedt mandátummal, újszerű jogérvényesítési eljárások, egyszerűsített módosítási lehetőségek.”¹¹

Ahogy fent láthattuk, mérőldkövek a környezetjog történetében az ENSZ égisze alatt tartott konferenciák sorában az 1972-ben Stockholmban, 1992-ben Rio de Janeiro-ban és 2002-ben Johannesburgban tartott konferenciák és az ott elfogadott nyilatkozatok.¹² Ezek a *soft law* eszközök a környezetjog mind nemzetközi, mind Európai Unió kialakításában meghatározóak. Témájuk az ember és környezetének viszonya, elsősorban a fenntartható fejlődés megvalósítása volt.

Az ENSZ tevékenységével párhuzamosan az Európai Gazdasági Közösség is lépéseket tett és 1972 októberében, Párizsban került sor az európai állam- és kormányfők csúcskonferenciára, amelynek nyilatkozata szerint a gazdasági növekedésnek, amely önmagában nem végső, elsődlegesen az életfeltételekben mutatkozó különbségek enyhítéséhez kell hozzájárulnia. Az európai eszméhez illően különös figyelmet kell szentelni a környezet védelmének oly módon, hogy a haladás valóban az emberiség szolgálatába állítható legyen. A párizsi csúcskonferencia hívta fel az Európai Bizottságot arra, hogy egy környezetjogi akcióprogramot kidolgozzon. Az első akcióprogramot az Európai Tanács 1973 novemberében fogadta el nyilatkozat formájában, amelyet további hat akcióprogram követett, határozati formában, meghatározva a környezetjogi szabályozásnak nem csak a közvetlen hatályú jogszabályokban megjelenő, hanem a *soft law* eszközökben megfogalmazott későbbi kereteit is. Az Európai Unió környezeti

¹¹ Alexandre KISS – Dinah SHELTON: *Guide to International Environmental Law*. Leiden–Boston, Martinus Nijhoff, 2007. 74.

¹² A stockholmi konferencián a résztvevők nyilatkozatot fogadtak el a környezetvédelem alapelveiről és nemzetközi feladatairól. Az együttműködés irányítására, a nemzetközi erőfeszítések összehangolására létrehozták az ENSZ Környezeti Programját (UNEP). A Stockholmi Nyilatkozat keretében első ízben fogadták el hivatalosan, nemzetközi szinten az emberhez méltó környezethez való jogot. A nyilatkozatban a kormányok ünnepélyesen kötelezettséget vállaltak, hogy megóvják és jobbá teszik az ember környezetét a mai és a jövő nemzedékek számára. Rio de Janeiro-ban fogadták el a *Feladatok a XXI. századra (Agenda 21)* dokumentumot, mely a fenntartható fejlődés átfogó programja, a fenntarthatóság elveit tartalmazó Riói Nyilatkozatot, valamint a tartamos erdőgazdálkodás elveit. Megnyitották aláírásra a Biológiai Sokféleségről szóló Egyezményt és az Éghajlatváltozási Keretegyezményt, melyeket 'riói egyezmények'-nek is neveznek.

politikájának közvetlen céljai között találjuk a génmódosítás jogi szabályozását érintő elveket is, mint a kielégítő ökológiai egyensúly fenntartását, a bioszféra védelmének biztosítását, valamint a természeti erőforrások ésszerű használatának biztosítását, és azok bármilyen, az ökológiai egyensúlyt jelentő erősen károsító kiaknázásának elkerülését. Az ötödik akcióprogram újfajta szemlélete többek között abban mutatkozott meg, „hogy a környezetre hátrányos jelenlegi trendekben változást kezdeményez, annak érdekében, hogy optimális feltételeket biztosítson a jelen és a jövő generációk társadalmi-gazdasági jóléte és növekedése számára.”¹³ A program prioritásai között szerepel – ahogy a hatodik és hetedik akcióprogramban is – a géntechnológia által is érintett, természeti erőforrások és a biológiai sokféleség pusztulásának megállítása.¹⁴

Általában elmondható, hogy a környezetjogi bírósági döntésekben a Lisszaboni Szerződés óta az alapvető környezetjogi elvekre már úgy történt hivatkozás, mint a Szerződés valamely cikke, habár az elsődleges jogba minden alapelv valamely *soft law* dokumentumból került át. Ennek néhány példáját említjük, kiragadva a számos döntés közül néhányat, amely markánsan mutatja a jelenséget.

A környezetjog egyik legelső és legmeghatározóbb elve, a *szennyező fizet* elve is *soft law* dokumentumban született meg, egy 1972-es OECD ajánlásában.¹⁵ Az Európai Gazdasági Közösség 1975-ben vette át és határozta meg ajánlásában.¹⁶ Az Európai Bíróság ítélezésében már mint az EK Szerződés 130r. cikk (2) bekezdésére való hivatkozásként jelenik meg a szennyező fizet elve, például a Stanley és Metson ügyben, amikor a brit farmerek nitrát-szennyezéséről döntött az Európai Bíróság.¹⁷

A *forrásnál való fellépés* elve, amely először 1972-ben az első ENSZ konferencián Stockholmban nyert megfogalmazást. Az ún. Vallon hulladék ügyébe¹⁸ a Bíróság a Szerződés 130r. cikk (2) bekezdésére hivatkozva jeleníti meg, mint a Közösség környezetvédelmi cselekvéseinek alapját.

A *megelőzés elve* az Első Akcióprogram óta (1972) része a közösségi környezetpolitikának. Az ún. Archo Chemie ügy¹⁹ a hulladékkal kapcsolatos ítélezési gyakorlat egyik ismert példája. Ahogy más hulladékokkal kapcsolatos ügyek, ez az ügy is a megelőzés elvét tekinti kiindulásnak: „39. Ezen túlmenően rá kell mutatni arra, hogy

¹³ Bővebben: BÁNDI (2014) i. m. 81.

¹⁴ A kiemelt szektorok az ipar, az energetika, a közlekedés, mezőgazdaság, valamint az idegenforgalom volt. Az ipar-környezet kapcsolatában a program megnevezi a jobb erőforrás-kihasználást és az információ felhasználást a jobb fogyasztói választás ösztönzésére. Ezek az alapelvek a géntechnológia szabályozására is hatottak.

¹⁵ Guiding principles concerning international economic aspects of environmental policies, C (72) 128.

¹⁶ Council Recommendation 75/436/Euratom, ECSC; EEC regarding cost allocation [...] and action by public authorities on environmental matters.

¹⁷ C-293/97. sz. ügy előzetes döntéshozatali eljárás Stanley és Metson és Társaik, valamint a Korona és az Egyesült Királyság mezőgazdasági és környezetvédelmi minisztere elleni ügyben, 1999. április 29. (ECR 1999 I-02603)

¹⁸ C-2/90. sz. ügy, Bizottság kontra Belga Királyság, 1992. július 9. (ECR 1992-I-04431).

¹⁹ C-418/97 és C-419/97. sz. összekapcsolt eljárások, előzetes döntéshozatali eljárás, az ARCO Chemie Nederland Ltd. és a holland környezetvédelmi miniszter, illetve mások között, 2000. június 15. (ECR 2000 I-04475).

az EK Szerződés 130r cikke (2) bekezdéséből adódóan (a módosítás után 174. cikk (2) bekezdés) a Közösség környezetvédelmi politikájának a magas szintű védelmen kell alapulnia, illetve különösen az elővigyázatosság elvén, valamint a megelőző intézkedések foganatosítása elvén.”

2. Az együtt-termesztés szabályozásának útja, avagy *soft law*-ból „*hard law*”

2.1. A nemzeti környezetjogi szabályozás európai uniós beágyazottsága

A nemzeti környezetvédelmi szabályok többsége közvetlenül kapcsolódik a közösségi jog követelményeinek megvalósításához. Így teljesen érthetővé válik, miért olyan fontos a közösségi jog alkalmazásával kapcsolatban felmerülő jogi problémák ismerete. Tudvalevő, hogy az irányelv a közösségi környezetpolitika leggyakrabban alkalmazott eszköze,²⁰

„amely tehát látszólag szabadságot ad a tagállamoknak a forma és módszer megválasztásában, ha ezzel a kitűzött cél elérhető, mégis tartalmaz olyan intézményeket, eszközöket, amelyeket a joggyakorlat – ítélkezési gyakorlat – esetei szerint több-kevesebb pontossággal számon kérnek a tagállamokon. Ez természetesen nem jelenti azt, mintha a tagállami önállóság jelentős korlátokkal találkozna, de az egységesedés szinte magától értetődő.”²¹

„A tagállamok azon joga tekintetében, amely szerint a környezetvédelmi irányelvek átvételének formáját és módszereit kiválaszthatják, valószínűsíthető, hogy noha a tagállamok továbbra is szabadon határozhatják meg a feladatkörök, hatáskörök elosztását saját területükön, mindazon ismétlődő esetek, amelyekben az egyes eltérések a közösségi környezetjog alkalmazását illetően késedelemre vezettek, a centralizáció folyamatát támogatják.”²²

Majd ugyanezen szerző (Somsen) folytatja ezt a gondolatot:

„Az Európai Bíróság kevés kétséget hagyott afelől, hogy a tagállamoknak még kevesebb mérlegelési jogkörük marad a környezetvédelmi irányelveknek való gyakorlati megfelelés kötelezettségét illetően, különösen a transzpozíció formáinak és módszereinek megválasztásában. Ennek az a fő oka, hogy a környezetvédelmi irányelvek többsége elvárja az eredmény elérését.”²³

Nem kétséges tehát, hogy a tagállamok önállósága a közösségi környezetjog átvétele és annak alkalmazása terén nem jelent teljes szabadságot.

²⁰ Ludwig KRÄMER: *EC Environmental Law*. 6th ed. London, Thomson, Sweet and Maxwell, 2007., 57.

²¹ BÁNDI (2014) i. m. 196.

²² Han SOMSEN: *Discretion in European Community Environmental Law: an Analysis of ECJ Case Law. Common Market Law Review*, Vol. 40., 2003. 1450.

²³ SOMSEN: i. m. 1452.

„Egyes jogintézmények nehezen kerülhetők meg, másoknak gyakorlati megvalósítása miatt jelennek meg kötöttségek, harmadiknak elengedhetetlen szerepe van a kítűzött célok megvalósításában. Ha a közösségi környezetjog rendszer a maga egészében, meghatározza a nemzeti környezetjog négyötödét, akkor rendszerként kell szemlélni abban az értelemben is, hogy milyen jogi eszközöket, milyen jogintézményeket használ, hiszen lehetetlen, hogy ez a nagymértékű kötöttség e téren ne jelentkezne. Ez annál is inkább logikus következtetés, mert az EU jog a környezetjog terén is kisebb részben a jogegységesítésre – rendelet, esetleg határozat –, nagyobb részben a jogharmonizációra törekedve nem tehet mást, minthogy a nemzeti jogba illeszkedő építőelemeket vesz igénybe.”²⁴

Az EU ilyen értelmű lényegét foglalja össze a nemzetközi jogász a következő egyszerű értékeléssel: „[...] az Európai Unió előnyt élvez abban, hogy a tagállamok szuverenitásuk egy részét ténylegesen átadták, felhagyva ezzel egyes nemzeti hatalmi elemekkel.”²⁵

2.2. A genetikailag módosított szervezetek európai uniós főbb szabályozási elemei

A környezetjog egy speciális, marginális területe a biotechnológia szabályozása, amelynek részterülete a genetikailag módosított szervezetek (a továbbiakban: GMO-k) jogi szabályozása. A GMO-k olyan élő szervezetek, amelyekben a genetikai örökítő anyagot (DNS) a géntechnológia molekuláris módszereivel a természetben elő nem forduló módon változtatták meg.²⁶ 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 génjeinek, génszakaszainak átültetésére egy másik élő szervezetbe, akár nem rokon fajok esetén is. „A géntechnológiai módosítás vagy génsebészet fedi 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.”²⁷

A szakterület legfontosabb európai uniós jogszabályai az alábbiak. A géntechnológia jogi szabályozása az 1990-es évekre nyúlik vissza. Az első géntechnológiai tevékenységre vonatkozó jogszabály 1990-ben született meg, ez volt a 90/220/EGK irányelv, amely genetikailag módosított szervezetek szabad környezetbe történő kibocsátását szabályoz-

²⁴ BÁNDI (2014) i. m. 196.

²⁵ Alexandre KISS – Dinah SHELTON: *International Environmental Law*. Transnational Publishers, 2000. 111.

²⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2001/18/EK irányelve (2001. március 12.) a géntechnológiával módosított szervezetek környezetbe történő szándékos kibocsátásáról és a 90/220/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről, 2. cikk.

²⁷ BALÁZS Ervin: Genetikailag módosított szervezetek – tények, remények, fikciók? Mindentudás Egyeteme III. szemeszter, 7. előadás. 2006. április 3.

ta. Később ezt hatályon kívül helyezte a 2001/18/EK irányelv a géntechnológiával módosított szervezetek szándékos környezeti kibocsátásáról szóló. A jogszabály megszületésének idején az Európai Közösségek 1987-es, negyedik akcióprogramjának végrehajtása volt folyamatban, azzal a felismeréssel, hogy a környezetvédelem a további gazdasági előrehaladás feltétele is. Az irányelv a genetikailag módosított szervezetekre vonatkozóan előzetes engedélyezési eljárást vezetett be. Előírta, hogy bármely génmódosított szervezet környezetbe történő kibocsátását, illetve forgalomba hozatalát megelőzően környezeti hatástanulmányra van szükség. Az engedélyezés érdekében a kérelmezőnek részletes dokumentációt kell benyújtania, amely tartalmazza a környezeti hatásvizsgálatra és az annak alapján szükséges biztonsági előírásokra vonatkozó információkat, termékek esetén a felhasználási útmutatóra, a címkézésre szolgáló javaslatot is.

A génmódosított vetőmagok szabályozását közvetetten érintő, 90/219/EC direktíva,²⁸ amelyet a 98/81/EK irányelv módosított, a genetikailag módosított mikroorganizmusokra vonatkozik, azok kutatási és ipari célú felhasználását szabályozza.

Az 1829/2003/EK rendelet²⁹ a géntechnológiával módosított élelmiszerekről és takarmányokról rendelkezik, a 1830/2003/EK rendelet³⁰ a géntechnológiával módosított szervezetek nyomon-követhetőségéről és címkézéséről, és a géntechnológiával módosított szervezetekből előállított élelmiszer- és takarmánytermékek nyomon követhetőségéről, valamint a 2001/18 irányelv módosításáról. Szintén a 2003-as évben született a 1946/2003/EK rendelet³¹ a géntechnológiával módosított szervezetek országhatárokon történő átviteléről.

Kiemelést érdemel még a biológiai sokféleség megőrzése céljából született szabályozás a Tanács 870/2004/EK rendelete (2004. április 24.) a mezőgazdasági genetikai erőforrások megőrzésére, jellemzésére, begyűjtésére és hasznosítására irányuló közösségi program létrehozásáról és az 1467/94/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. Az Európai Unió másodlagos jogában láthatóan kimunkált jogszabályi háttér rendelkezett a GMO-król.

Ezzel egy időben a tagállamok részéről érzékelhető ellenállás mutatkozott a GMO-k szabadföldi felhasználásával szemben. Európában sorra nyilvánították magukat „*gmo-free region*”-ná tagállamok egyes települései vagy összefüggő területei.³² Ez a jelenség a fenti jogszabályok érvényesítése és végrehajtása kapcsán vetett fel kérdéseket, hiszen

²⁸ A Tanács 1998. október 26-i 98/81/EK Irányelve a géntechnológiával módosított mikroorganizmusok zárt rendszerben történő felhasználásáról szóló 90/219/EGK irányelv módosításáról.

²⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 1829/2003/EK rendelete (2003. szeptember 22.) a géntechnológiával módosított élelmiszerekről és takarmányokról.

³⁰ Az Európai Parlament és Tanács 1830/2003/EK rendelete (2003. szeptember 22.) a géntechnológiával módosított szervezetek nyomon követhetőségéről és címkézéséről, és a géntechnológiával módosított szervezetekből előállított élelmiszer- és takarmánytermékek nyomon követhetőségéről, valamint a 2001/18 irányelv módosításáról.

³¹ Az Európai Parlament és Tanács 1946/2003/EK rendelete (2003. július 15.) a géntechnológiával módosított szervezetek országhatárokon történő átviteléről.

³² Bővebben: <https://www.gmo-free-regions.org/>, valamint <http://gmo-free-regions-nrw.de/>; <http://www.gmo-free-europe.org/>; <http://www.firab.it/site/the-european-network-of-gmo-free-regions/>; <http://www.gmovapaa.fi/ajankohtaista/ulkomaan-uitiset/more-gmo-free-regions-in-romania>

úgy is értelmezhető volt, hogy a „*gmo-free*” területek mintegy kivonták magukat az európai uniós jogszabályok hatálya alól.

Amennyiben egy tagállam olyan GMO szabadföldi termesztését vagy forgalmazását nem kívánta engedélyezni saját területén, amelyet az Európai Unió engedélyezett, az alábbi három jogi út állt előtte.

A 2001/18 Irányelv 23. cikke lehetővé tette a védzáradékok

„(1) [h]a a tagállam, a hozzájárulás megadása óta ismertté vált, a környezeti kockázatértékelés vagy ismételt felmérés révén rendelkezésre álló információt befolyásoló új vagy további tudományos ismeretek alapján, új vagy további információk következtében elégséges indokkal rendelkezik annak feltételezésére, hogy egy szabályosan bejelentett, termékként vagy termékekben megjelenő GMO az emberi egészségre vagy a környezetre kockázatot jelent, az illető tagállam korlátozhatja vagy megtilthatja saját területén a termékként vagy termékekben megjelenő GMO felhasználását és/vagy árusítását.”

Ennek során a tagállam gondoskodott arról, hogy súlyos kockázat esetén biztonsági intézkedéseket – például a forgalomba hozatal felfüggesztését vagy megszüntetését – alkalmazzanak, beleértve a nyilvánosság tájékoztatását. A tagállamnak azonnal értesítenie kellett az Európai Bizottságot és a többi tagállamot az e cikk alapján tett intézkedésekről, és meg kellett indokolnia azokat, mellékelve a környezeti kockázatértékelés felülvizsgálatát, rámutatva arra, hogy miért és hogyan kellett módosítania a hozzájárulás feltételeit, vagy hogyan kellett visszavonnia a hozzájárulást, és adott esetben azt az új vagy további információt, amelyre határozatát alapozta. A védzáradéki eljárás során 60 napon belül döntést kellett hozni.

A tagállami „ellenállás” másik jogszerű formája a 1829/2003/EK rendelet 34. cikke szerinti sürgősségi intézkedés volt. Eszerint

„[h]a nyilvánvaló, hogy az e rendelettel vagy azzal összhangban engedélyezett termékek valószínűleg komoly kockázatot jelentenek az emberi egészségre, az állati egészségre vagy a környezetre, vagy amennyiben a Hatóságnak a 10. cikk vagy a 22. cikk szerint kiadott véleményének figyelembevételével felmerül egy engedély sürgős felfüggesztésének vagy módosításának szükségessége, a 178/2002/EK rendelet 53. és 54. cikkében előírt eljárások szerint kell intézkedéseket tenni.”

Harmadrészt a tagállamok az EUMSZ³³ 114. cikkének (5) és (6) bekezdésében meghatározott értesítési eljárást alkalmazhatták a környezet vagy a munkakörnyezet védelmével kapcsolatos új tudományos bizonyítékok előterjesztésével kapcsolatosan.³⁴

³³ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (2012/c 326/01).

³⁴ „(5) Ezen felül, a (4) bekezdés sérelme nélkül, amennyiben valamely harmonizációs intézkedésnek az Európai Parlament és a Tanács, a Tanács vagy a Bizottság általi elfogadását követően valamely tagállam

Mindhárom eljárási forma esetén igaz, hogy a tagállam sem etikai, sem vallási okokra nem hivatkozhatott, indokolását kizárólag mérhető kockázatértékelésre kellett alapítania.

Magyarország a védzáradéki eljárás mellett döntött. A földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter a környezeti kockázatot alátámasztó vizsgálatok eredményei alapján 2005. január 20-án indította meg a védzáradéki eljárást a géntechnológiával módosított MON 810 kukorica fajták szabadföldi termesztésbe vonásával szemben. Az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (a továbbiakban: EFSA)³⁵ 2005. júniusi állásfoglalásában a moratórium indokait nem tartotta kellően megalapozottnak. A Magyar Országgyűlés az 53/2006. (XI. 29.) OGY határozat 1. pontjában felkérte a Kormányt, hogy folytassa a környezeti hatásvizsgálatokat a közösségi szinten már engedélyezett géntechnológiával módosított növényfajták esetén annak érdekében, hogy a feltételezett negatív hatások a Pannon Biogeográfiai Régióban feltárásra kerüljenek, és tegyen meg minden szükséges lépést a MON 810 kukorica fajták köztermesztésbe vonása ellen, védzáradéki eljárás keretében, a 2005. január 20-án hozott magyar moratórium fenntartása érdekében, kihasználva minden diplomáciai és jogi eszközt egy esetleges kedvezőtlen európai bizottsági döntés megváltoztatására. A tervezetről a tagállami szakértőkből álló szakbizottság 2006. szeptemberében szavazott, de nem született meg a döntéshozatalhoz szükséges minősített többség. 2007-ben, 27 tagállamból 22 az Európai Bizottság javaslata ellen, Magyarország mellett szavazott. Ennek eredményeképp a tilalom továbbra is fennmaradhatott, de az Európai Bizottság Magyarországtól a korábbiaknál részletesebb anyagokat kért, hogy azokat az EFSA ellenőrizhesse. A kért és elküldött anyagokra azonban sem a Bizottság, sem az EFSA nem reagált. A Bizottság újabb szavazást sürgetett 2009-ben, amikor ismét a moratórium fennmaradása lett a döntés eredménye.

A tagállamok részéről megérett a szándék az összefogásra. 2009 júniusában 13 tagállam *soft law* formában, közös nyilatkozatban szólította fel az Európai Bizottságot olyan javaslat kidolgozására, amelynek célja, hogy a GMO-k termesztéséről szóló döntést a tagállamokra hagyják. A GMO-knak a hagyományos és biogazdálkodással termesztett³⁶ növények közötti nem szándékos előfordulásának elkerülésére szolgáló, nemzeti együtt-termesztési intézkedések kidolgozását várták.³⁷

új tudományos bizonyítékon alapuló, a környezet vagy a munkakörnyezet védelmével kapcsolatos nemzeti rendelkezések bevezetését tartja szükségesnek az adott tagállamra jellemző olyan probléma miatt, amely a harmonizációs intézkedés elfogadása után merült fel, ezekről az előírt nyitott rendelkezésekről és bevezetésük indokairól értesíti a Bizottságot.

(6) A Bizottság a (4) és (5) bekezdésben említett értesítésektől számított hat hónapon belül a vonatkozó nemzeti rendelkezéseket jóváhagyja vagy elutasítja, miután ellenőrizte, hogy az érintett rendelkezések nem képezik-e önkényes megkülönböztetés eszközt vagy a tagállamok közötti kereskedelem rejtett korlátozását, valamint hogy nem jelentenek-e akadályt a belső piac működésében.”

³⁵ Európai Élelmiszer-biztonsági Hatóság (EFSA), mint független hatóságot, a 178/2002/EK rendelettel, az uniós intézményektől független tudományos testületet hozták létre, amelynek az a legfontosabb feladata, hogy tudományos tanáccsal szolgáljon a közösségi jogalkotáshoz és politikákhoz minden olyan területen, amelynek közvetlen vagy közvetett hatása van az élelmiszer- és takarmánybiztonságra.

³⁶ A koegzisztencia vagy együtt-termesztés jelenti a hagyományos, a biogazdálkodás és a GMO-kat alkalmazó szabadföldi földművelés egymás mellett élésének szabályait.

³⁷ TAHYNÉ KOVÁCS Ágnes: Az együtt-termesztés uniós szabályozásáról és annak vitájáról – A nemzeti együtt-termesztési intézkedések kidolgozására vonatkozó iránymutatásokról szóló Bizottsági ajánlás-

A tagállami kezdeményes egy erősebb *soft law* eszközt eredményezett, mert 2010. július 13-án a Bizottság 2010/C 200/01 számon fogadott el ajánlást a tagállamok részére. Az együtt-termesztés, a koegzisztencia – a különböző művelési, termelési kultúrák egymás mellett élése során azok sajátosságainak megőrzésére vonatkozik. Ez egy „termelés-szervezési” kérdés.³⁸

A Bizottság egy új GMO javaslat-csomagot nyújtott be, melynek célja – a tudományos alapokon nyugvó, meglévő európai uniós engedélyezési rendszer módosítása nélkül – annak biztosítása, hogy a tagállamok szabadon dönthessenek arról, hogy a területük egészén vagy egy részén korlátozzák, illetve megtiltsák-e a GMO-k termesztését. Az említett csomag egy közleményt és egy rendelettervezetet tartalmazott, mely utóbbi a 2001/18/EK irányelv módosítását javasolta a fentiek szerint. A csomag részeként a Bizottság ajánlást tett közzé az együtt-termesztésről, amelynek értelmében a tagállamoknak nagyobb rugalmasságot kellene biztosítani, hogy figyelembe vehessék a helyi, regionális és nemzeti sajátosságait az együtt-termesztést szabályozó intézkedések elfogadása során.

„Az elnökség a megbeszélések elősegítése és a GMO-csomaggal kapcsolatos munka strukturálása érdekében informális dokumentumot készített az *ad hoc* tanácsí munkacsoport munkájáról. A dokumentum összegezte a megbeszélések során addig felmerült főbb akadályozó tényezőket, valamint lehetséges megoldási módokat kínált a tagállamok és az intézmények által megfogalmazott aggályok kezelésére.”³⁹

A 2011. március 14-én a Környezetvédelmi Tanács ülése véleménycserét tartott az elnökség által összeállított, a jogalkotási javaslat két konkrét vonatkozását érintő kérdések alapján, az indokok lehetséges listájára összpontosítva. Majd új kompromisszumos javaslatot készített, amelyet az összes tagállam jó alapnak tartott a Tanácson belüli további munkához. A megbeszélések alapján az elnökség úgy ítélte meg, hogy bár a delegációk nagy része támogatta az elnökségi kompromisszumos szöveget, mégis időre van még szükség a delegációk egy része által felvetett kérdések és aggályok tisztázására. Ezt követően a Környezetvédelmi Tanács június 21-i ülésén vita keretében az elnökség által készített előrehaladási jelentést elfogadták a miniszterek.

2011. július 5-én az Európa Parlament megszavazta a jogszabály javaslatához tett módosító indítványokat.⁴⁰ Ennek ellenére a Tanácsban a GMO-k mellett érvelő államok sokáig gátolták a megállapodás megszületését. A tárgyalások csak 2012-ben vettek új

ról. *Iustum Aequum Salutare*, VII. évf., 2011/2. 181–193.

³⁸ 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.

³⁹ Forrás: Vidékfejlesztési Minisztérium, Biodiverzitás- és Génmegőrzési Osztály által kiadott közlemény. Budapest, 2011. július 4.; elérhető: <http://biodiv.kvvm.hu/magyar-eu-elnokseg-biodiverzitas/eu-elnokseg-biodiv-gmo.pdf>

⁴⁰ Az Európai Parlament 2011. július 5-i jogalkotási állásfoglalása a 2001/18/EK irányelvnek a tagállamoknak a területükön történő GMO-termesztés korlátozására, illetve megtiltására biztosított lehetőség

lendületet, amikor az 1507 GM jelzésű kukorica termesztéséről szóló engedélyezés körüli botrány felszínre hozta az uniós GMO rendszerben rejülő visszasságokat.⁴¹

A fenti folyamat eredményeként 2015 márciusában született meg az az európai uniós jogszabály, amely rendezte az évtizedekig bizonytalan tagállami helyzeteket.⁴² Az új szabályozás megtartotta a centralizált uniós engedélyezés rendszerét, azonban lehetővé tette az engedélyezés két fázisúvá válását annak érdekében, hogy a tagállamok elérhessék mezőgazdaságuk GMO-mentességét. A 2015/412 számú irányelv egy átfogó jogi keretet biztosít, amely teljes egészében alkalmazandó a tagállamokban vetőmagként vagy más növényi szaporítóanyagként termesztési céllal hasznosítandó GMO-kra. Újdonsága, hogy a tagállam egyrészt az engedélyezési eljárásban kérheti az engedély céljából benyújtott kérelem földrajzi hatályának kiigazítását. Ez az opció megadja a lehetőséget a kérelmező biotechnológiai vállalatnak, hogy a kérelmét kiigazítsa, vagyis saját maga vegye ki a kérelméből a mentességet igénylő tagállam területét. Amennyiben a 30 napon belüli válaszadásra kötelezett cégek figyelembe veszik a tagállamok egy egyszerű levélben megfogalmazott kérését, akkor az uniós engedélykérelmük bírálata úgy fog lezajlani, hogy mindenki számára világos lesz, hogy akár több tagállam területére nem kért engedélyt a cég.

Másrészt, abban az esetben, ha a földrajzi hatály kiigazítása a fentiek szerint nem történt meg, vagy a tagállam eleve nem kérte a kiigazítást, akkor a tagállam a GMO engedélyezését követően (tehát utólag) megtilthatja vagy korlátozhatja az adott növény termesztését. Az irányelv példálózó jelleggel felsorol alkalmazható indokokat, pl. környezetpolitikai, agrárpolitikai célokkal kapcsolatos érvek, a városi- és vidéki területrendezés prioritásai, a földhasználati megfontolások, a társadalmi-gazdasági hatások, az együtt-termesztés szempontjai, valamint a közrend, mint hivatkozási alap.

Hosszú folyamat eredményeként, egy regionálisan megjelenő társadalmi jelenség érte el, hogy kezdetben különböző *soft law* eszközökben elindulva, később, mint a többség akarata, az Európai Unió irányelve szintjén nyerjen szabályozást.

tekintetében történő módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról (COM(2010)0375 – C7-0178/2010 – 2010/0208(COD)).

⁴¹ Ezt az uniós engedélyt ugyanis a 28 tagállamból mindössze öt támogatta, mégis engedélyt kapott.

⁴² A Parlament és a Tanács (EU) Irányelve (2015. március 11.) a 2001/18/EK irányelvnek a tagállamok számára a géntechnológiával módosított szervezetek (GMO-k) területükön történő termesztésének korlátozására, illetve megtiltására biztosított lehetőség tekintetében történő módosításáról.