

János Ede SZILÁGYI* – Anikó RAISZ – Bianka Enikő KOCSIS*****
**New dimensions of the Hungarian agricultural law in respect of food
sovereignty**

This study was made as a Hungarian reflection to the topics examined by Commission III of the XXIX CEDR Congress. In the last few years, conceptions of food security and food sovereignty¹ examined by the Commission have become substantial in the Hungarian agricultural law as well. In accordance with the Hungarian forms of these conceptions, in our opinion especially the followings must be emphasized.

1. Pending examination of the Hungarian land acquisition regime from an EU law perspective

In order to properly analyse the recent developments connected to the Hungarian land regulation in a global and EU law context alike, firstly we aimed to interpret (I.) the relation between food security and land transfer through documents of (I.1.) the European Economic and Social Committee (EESC) and (I.2.) the European Parliament (EP). After that we will examine (II.) the concrete Hungarian regulation.

I. In our opinion, during the examination of the following documents, analyses of Commission II of the 2015 CEDR Potsdam Congress related to transboundary land acquisition must also be taken into consideration, because it has several statements in this context in its general report² and conclusions.

* dr. jur., PhD, habil., associate professor, University of Miskolc, Faculty of Law, Department of Agricultural and Labour Law, e-mail: civdrede@uni-miskolc.hu

** dr. jur., PhD, DEA, associate professor, University of Miskolc, Faculty of Law, Institute of European and International Law

*** dr. jur., PhD-student, University of Miskolc, Faculty of Law, Department of Agricultural and Labour Law

¹ “Food sovereignty: Food sovereignty is the right of people, regions, states or their union to determine their own agricultural and food policy themselves, without flooding other nations’ markets with dumped products.” Draft of the Second National Climate Change Strategy of Hungary, no. OGY H/15783. parliamentary scrutiny, 238.

² Szilágyi János Ede: *Rapport général de la Commission II*, 2017, in: Roland Norer (edit.): *CAP Reform: Market Organisation and Rural Areas: Legal Framework and Implementation*, Baden-Baden, Nomos, 2017, 175-292.

I.1. After certain antecedents – e.g. UN,³ FAO,⁴ European Coordination Via Campesina (ECVC) initiative⁵ – in 2015, in its opinion, the European Economic and Social Committee (EESC) drew attention to the close relation between the usage and ownership of lands, and food security. It refers to that “*Agricultural land provides the basis for food production and is thus the prerequisite for ensuring food security in accordance with Article 11 of the United Nations International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and with Article 25 of the Universal Declaration of Human Rights.*”⁶ “*The EESC sees a serious risk arising from the concentration of land in the hands of large non-agricultural investors and large agricultural concerns, including in parts of the European Union.*”⁷ “*Risks associated with food safety and soil degradation are exacerbated by industrialised agriculture, which also reduces food security.*”⁸ After that, the EESC draws the attention to land grabbing⁹ in the territory of the EU: “*Europe is embedded in global processes, so these processes also unfold within Europe: in some areas visibly, in others unnoticed. Land grabbing takes place primarily in the countries of central and eastern Europe*”¹⁰ “*Existing studies show that the food and non-food crops produced on farmland that has been bought up are mainly exported to the countries of the investors. Only a small fraction of these products are destined for the local market. National food security deteriorates in proportion to the degree of land grabbing.*”¹¹

Beside the abovementioned, the EESC passes remarks which are important in connection with the Hungarian infringement procedure detailed hereunder, related to land ownership acquisition of legal entities. As according to the EESC “*there is often insufficient transparency on land transactions between companies, for example in the case of purchases by subsidiaries and partner companies*”.¹² During the analysis of the process of land grabbing, it makes further remarks related to land ownership acquisition of legal entities: “*Apart from conventional purchases, one way of getting control of agricultural land is to acquire companies owning or leasing areas of agricultural land, or to attempt to purchase shares in such companies.*”

³ Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter: *Large-scale land acquisitions and leases: A set of minimum principles and measures to address the human rights challenge*, UN General Assembly, A/HRC/13/33/Add.2.

⁴ Food and Agriculture Organization of the United Nations: *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security*, Rome, 2012, free access.

⁵ See about this: free access.

⁶ European Economic and Social Committee (EESC): *Opinion: Land grabbing – a warning for Europe and a threat to family farming*, NAT/632 – EESC-2014-00926-00-00- AC-TRA (EN), Brussels, 21 January 2015, 1.2, free access.

⁷ EESC 2015, 1.4.

⁸ EESC 2015, 1.5.

⁹ Definition of land grabbing according to the EESC „*There is no internationally recognised single definition of land grabbing. Land grabbing is generally understood to mean a process of large-scale acquisition of agricultural land without consulting the local population beforehand or obtaining its consent. Ultimately, this diminishes the scope of the local population to manage a farm independently and to produce food. The owner also has the right to use the resources (land, water, forest) and the profits arising from their use. This can lead to a situation in which established agricultural land use is abandoned in favour of other activities;* EESC 2015, 2.2.

¹⁰ EESC 2015, 3.1.

¹¹ EESC 2015, 4.2.

¹² EESC 2015, 2.7.

*As a result, there is increasing concentration of land ownership by large companies, with industrialised agriculture developing in some central and eastern European countries.*¹³ According to the EESC, *“there is a creeping process of land grabbing and concentration in the European Union, which is impacting on human rights, and especially the right to adequate food. Land grabbing has been most extensive in Hungary and Romania. However, the same process can be observed in other central and eastern European countries.”*¹⁴

At the end of the document, according to the EESC, *“the Member States must be given more opportunities, based on a sustainable farming model, to regulate and limit their respective markets for agricultural land with an eye to food security and other legitimate objectives.”*¹⁵ *“The EESC [...] calls on the European Commission and European Parliament to actively address the issue of land use governance.”*¹⁶ According to the EESC, *“research should [...] look at the risks of land concentration for food security.”*¹⁷ However, the EESC sees the solution in family farms: *“small family farms are at least as efficient as large-scale producers. The assertion that land concentration leads to larger yields is also inaccurate”*,¹⁸ *“the Committee has been involved in various ways in drawing attention to the strategic role of family farms for food security and the development of rural areas”*.¹⁹ *“Although we do not have a generally recognised definition of the family farm either in the EU or internationally, the EESC calls on the European Commission, the Parliament and the Council to define this term.”*²⁰

I.2. Answering the aforementioned, as well as having regard to the infringement proceedings against the Member States Bulgaria, Latvia, Lithuania, Poland, Slovakia and Hungary, which the Commission is either planning or has already brought, on 27th April 2017 the European Parliament (EP) adopted a report²¹ on farmland concentration. EP itself warns of the phenomenon of land grabbing in the EU.²² Besides, the EP took into consideration the followings in the report: (a) *“land is on the one hand property, on the other a public asset, and is subject to social obligations”*;²³ (b) *“land is an increasingly scarce resource, which is non-renewable, and is the basis of the human right to healthy and sufficient food, and of many ecosystem services vital to survival, and should therefore not be treated as an ordinary item of merchandise”*;²⁴ (c) *“sufficient market transparency is essential... and should also extend to the activities of institutions active on the land market”*²⁵;

¹³ EESC 2015, 3.2.

¹⁴ EESC 2015, 3.6.

¹⁵ EESC 2015, 6.10.

¹⁶ EESC 2015, 6.14.

¹⁷ EESC 2015, 6.19.

¹⁸ EESC 2015, 4.6.

¹⁹ EESC 2015, 5.1.

²⁰ EESC 2015, 5.2.

²¹ European Parliament (EP): *Report on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers*, Committee on Agriculture and Rural Development A8-0119/2017, 2017.03.30, free access.

²² EP 2017, point AM and page 14.

²³ EP 2017, point G.

²⁴ EP 2017, point J.

²⁵ EP 2017, point P.

(d) “the sale of land to non-agricultural investors and holding companies is an urgent problem throughout the Union, and whereas, following the expiry of the moratoriums on the sale of land to foreigners, especially the new Member States have faced particularly strong pressures to amend their legislation, as comparatively low land prices have accelerated the sale of farmland to large investors”;²⁶ (e) “farmland areas used for smallholder farming are particularly important for water management and the climate, the carbon budget and the production of healthy food”;²⁷ (f) “there is a substantial imbalance in the distribution of high-quality farmland, and whereas such land is decisive for the quality of food, food security and people’s wellbeing”;²⁸ (g) “small and medium-sized farms, distributed ownership or properly regulated tenancy, and access to common land... encourage people to remain in rural areas and enable them to work there, which has a positive impact on the socio-economic infrastructure of rural areas, food security, food sovereignty and the preservation of the rural way of life”;²⁹ (h) “farmland prices and rents have in many regions risen to a level encouraging financial speculation, making it economically impossible for many farms to hold on to rented land or to acquire the additional land needed to keep small and medium-sized farms viable”;³⁰ (i) “differences among the Member States in farmland prices further accentuate concentration processes”;³¹ (j) there are numerous findings concerning speculations³² and abuse³³; (k) “limited companies are moving into farming at an alarming speed; whereas these companies often operate across borders, and often have business models guided far more by interest in land speculation than in agricultural production”.³⁴

With regard to the abovementioned, the EP (a) “recognises the importance of small-scale family farms for rural life”;³⁵ and “considers that local communities should be involved in decisions on land use”.³⁶ (b) The EP “calls for farmland to be given special protection with a view to allowing the Member States, in coordination with local authorities and farmers’ organisations, to regulate the sale, use and lease of agricultural land in order to ensure food security...”.³⁷ (c) Furthermore, the EP – among others – calls on (c1) “the Commission to establish an observatory service for the collection of information and data on the level of farmland concentration and

²⁶ EP 2017, point Q.

²⁷ EP 2017, point S.

²⁸ EP 2017, point T.

²⁹ EP 2017, point V.

³⁰ EP 2017, point AB.

³¹ EP 2017, point AC.

³² “the purchase of farmland has been seen as a safe investment in many Member States, particularly since the 2007 financial and economic crisis; whereas farmland has been bought up in alarming quantities by non-agricultural investors and financial speculators”; EP 2017, point AJ; and “the creation of speculative bubbles on farmland markets has serious consequences for farming, and whereas speculation in commodities on futures exchanges drives up farmland prices further”; EP 2017, point AL.

³³ “a number of Member States have adopted regulatory measures to protect their arable land from being purchased by investors; whereas cases of fraud have been recorded in the form of land purchases involving the use of ‘pocket contracts’, in which the date of the conclusion of the contract is falsified; whereas, at the same time, large amount of land has been acquired by investors”; EP 2017, point AK.

³⁴ EP 2017, point AQ.

³⁵ EP 2017, point 14.

³⁶ EP 2017, point 18.

³⁷ EP 2017, point 38.

tenure throughout the Union”;³⁸ (c2) “the Commission, on this basis, to report at regular intervals to the Council and Parliament on the situation regarding land use and on the structure, prices and national policies and laws on the ownership and renting of farmland, and to report to the Committee on World Food Security (CFS)...”.³⁹

II. After the 1st May 2014 termination of the union transitional regulation, Hungary – like several other countries accessed to the EU in 2004 and 2007 – adopted a new regulation on land transfer. Several detailed foreign language studies have been published about the analysis of this new regulation on land transfer and its antecedents; e.g. in German (Csák,⁴⁰ Szilágyi,⁴¹ Olajos,⁴² Hornyák,⁴³ Nagy and Holló⁴⁴) and in English (Bányai,⁴⁵ Csák,⁴⁶ Jakab,⁴⁷ Kocsis,⁴⁸ Kurucz,⁴⁹ Nagy,⁵⁰ Olajos⁵¹ és Szilágyi⁵²).

³⁸ EP 2017, point 2.

³⁹ EP 2017, point 8.

⁴⁰ Csák Csilla: Die ungarische Regulierung der Eigentums- und Nutzungsverhältnisse des Ackerbodens nach dem Beitritt zur Europäischen Union, *Journal of Agricultural and Environmental Law (JAEL)*, 2010/9, 20-31., free access.

⁴¹ Szilágyi János Ede: Das landwirtschaftliche Grundstückverkehrsgesetz als erster Teil der neuen ungarischen Ordnung betreffend landwirtschaftlichen Grundstücken, *Agrar- und Umweltrecht*, 2015/2, 44-50.

⁴² Olajos István: Die Entscheidung des Verfassungsgerichts über die Rolle, die Entscheidungen und die Begründetheit der Gründen der Stellungnahmen der örtlichen Grundverkehrskommissionen, *Agrar- und Umweltrecht*, 2017/8, 284-291.

⁴³ Hornyák Zsófia: Grunderwerb in Ungarn und im österreichischen Land Vorarlberg, *JAEL*, 2014/17, 62-69., free access; and Hornyák Zsófia: Die Voraussetzungen und die Beschränkungen des landwirtschaftlichen Grunderwerbes in rechtsvergleichender Analyse, *CEDR Journal of Rural Law*, 2015/1, 88-97., free access.

⁴⁴ Holló Klaudia – Hornyák Zsófia – Nagy Zoltán: Die Entwicklung des Agrarrechts in Ungarn zwischen 2013 und 2015, *JAEL*, 2015/19, 56-72., free access.

⁴⁵ Bányai Krisztina: Theoretical and practical issues of restraints of land acquisition in Hungary, *JAEL*, 2016/20, 5-15., doi: 10.21029/JAEL.2016.20.5, free access.

⁴⁶ Csák Csilla – János Ede Szilágyi János Ede: Legislative tendencies of land ownership acquisition in Hungary, *Agrarrecht Jahrbuch 2013*, Wien-Graz, NWV, 2013, 215-233.; Csák Csilla – Kocsis Bianka Enikő – Raisz Anikó: Vectors and indicators of agricultural policy and law from the point of view of the agricultural land structure, *JAEL*, 2015/19, 32-43., free access.

⁴⁷ Jakab Nóra – Szilágyi János Ede: New tendencies in connection with the legal status of cohabitants and their children in the agricultural enterprise in Hungary, *JAEL*, 2013/15, 39-57., free access.

⁴⁸ Kocsis Bianka Enikő: The new Hungarian land transfer regulation from the aspect of examination of the European Union, *JAEL*, 2014/16, 95-110, free access.

⁴⁹ Kurucz Mihály: Critical analyses of arable land regulation in Hungary, *JAEL*, 2007/3, 17-47., free access.

⁵⁰ Csák Csilla – Nagy Zoltán: Regulation of Obligation of Use Regarding the Agricultural Land in Hungary, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2011/2, 541-549., free access.

⁵¹ Olajos István – Szilágyi Szabolcs: The most important changes in the field of agricultural law in Hungary between 2011 and 2013, *JAEL*, 2013/15, 95-97., free access.

⁵² Szilágyi János Ede: The Accession Treaties of the New Member States and the national legislations, particularly the Hungarian law, concerning the ownership of agricultural land, *JAEL*, 2010/9, 48-60., free access; Szilágyi János Ede: Acquisition of the ownership of

Recently, *Anikó Raisz*⁵³ has dealt with the novelties of the Hungarian regime of acquisition of lands by the occasion of the 60th anniversary of the CEDR. Especially, the EU infringement procedure should be emphasized from her study (with regard to the topic of this study): „*The EU Commission launched infringement procedures against numerous Member States (Latvia, Lithuania, Slovakia) having joined the EU in 2004 or after (Bulgaria), among them against Hungary as well. In this regard, the jurisprudence calls the attention that it may partly be caused by some uncertainty in connection with the interpretation in the land policy determined by the EU law.*”⁵⁴ There are Hungarian authors (Ágoston Korom, Réka Bokor) speaking of transparency problems.⁵⁵⁵⁶ Here we would like to note that the 2017 EP report equally promotes bigger transparency,⁵⁷ and also “*calls on the Commission, in conjunction with the Member States and stakeholders, to publish a clear and comprehensive set of criteria, including farmland transactions on capital markets, that ensure a level playing field and make it clear to the Member States which land market regulation measures are permitted*”.⁵⁸ After that, the Raisz-study continues as follows: “There is an author, *Szilágyi*, who considers this large number of infringement procedures unusual in the land field, because earlier the EU Court decisions typically (but not exclusively) were born in preliminary procedures.⁵⁹ János Ede Szilágyi⁶⁰ draws the attention to the fact that in the judgements of the EU Court on cross-border acquisition the assessment aspects – e. g. public interest objective, the question whether the measure of the national law cannot be exchanged for less restrictive measures – are surprisingly similar to those aspects applied by federal

agricultural lands in Hungary, taking the EU’s and other countries’ law into consideration, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2016/4, 1437-1451, doi: 10.5937/zrpfns50-12226, free access.

⁵³ Raisz Anikó: Topical issues of the Hungarian land-transfer law, *CEDR Journal of Rural Law*, 2017/1, 68-74.

⁵⁴ See the regarding remark in (in this respect adopted) Part I.2. of the CEDR Potsdam Congress’s *Conclusions of the Commission II*: „*The situation definitely refers to some uncertainty in the land law policy in the EU*”; published by Szilágyi János Ede, *Conclusions, JAEL*, 2015/19, 93., free access; see furthermore Korom Ágoston: Az új földtörvény az uniós jog tükrében (The new agricultural law in the mirror of EU law), in: Korom Ágoston (edit.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013, 20-22.; Csák – Kocsis – Raisz 2015, 38-40.

⁵⁵ Korom Ágoston – Bokor Réka: Gondolatok az új tagállamok birtokpolitikájával kapcsolatban – Transzparencia és egyenlő elbánás (Land policy of the new Member States – Transparency and non-discrimination), in: Gellén Klára (edit.): *Honori et virtuti*, Szeged, Pólay Elemér Foundation, 2017, 259-267.

⁵⁶ Raisz 2017, 73.

⁵⁷ EP 2017, point 39.

⁵⁸ EP 2017, point 40.

⁵⁹ Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi rezsimet befolyásoló tényezők (The factors affecting the Hungarian land transaction regime), in: Szilágyi János Ede (edit.): *Agrárjog*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017a, 58.

⁶⁰ Szilágyi János Ede: Az Egyesült Államok és szövetségi államainak mezőgazdasági földtulajdon szabályozása a határon átnyúló földszerzések viszonylatában (The USA and their constituent states’ land regulations in connection with cross-border acquisition of agricultural lands), *Miskolci Jogi Szemle*, 2017b/special edition 2, 574-577.

courts of the USA.⁶¹ The Commission II of the CEDR Congress 2015 Potsdam pointed out that nowadays several EU member states are interested in cross-border land policy issues, therefore, a non-satisfactory settlement of the problem ‘*would mean in a way the easing of the integration*’, while a satisfactory solution ‘*may cease the uncertainty and deepen the integration*’⁶²⁶³

“In connection with the infringement procedures launched against Hungary, it is important to note that essentially it is two different procedures. There is a special procedure on the transitional rules of the new land law regime in some usufruct cases, and there is a procedure for the comprehensive investigation of the land acquisition regime. In the followings, this comprehensive problem is to be examined based on the study of *Tamás Andréka* and *István Olajos*.⁶⁴ In the comprehensive case, the EU Commission launched its so-called pilot procedure with regard to certain legal institutions which were later, during the negotiations with the Hungarian government found to be in compliance with the EU regulations. Such EU-conform legal institutions are (a) the procedural role of local commission, (b) land acquisition limit of farmers and land possession limit of farmers and agricultural producer organizations, (c) *the system of pre-emption right and the right of first refusal*, and (d) the regulation on the term of leasehold. The even presently going infringement procedures, the following national measures’ compliance are questioned by the Commission: (a) complete ban on the acquisition of land by domestic and foreign legal entities, (b) proper degree in agricultural or forestry activities, (c) proper agricultural or forestry practice abroad, (d) obligation on the buyer to farm the land himself, (e) impartiality in prior authorisation for the sale of lands. Among the questioned institutions, the ban on legal entities is the bone of the present land acquisition regime, and, according to *Tamás Andréka et al.*, the ‘aim of this institution is to avoid the uncontrollable chain of ownership which would be in contradiction with keeping the population preserving ability of the country, since it would be impossible to check land maximum and the other acquisition limits.’⁶⁵⁶⁶ The 2017 EP report also makes important remarks related to the ownership acquisition of legal entities on the land markets of the EU Member States; thus the EP “*encourages all Member States to use such instruments to regulate the market in land as are already being used successfully in some Member States, in line with EU Treaty provisions, such as... restrictions on the right of purchase by legal persons.*”⁶⁷

⁶¹ On the USA system see in detail Margaret Rosso Grossman, Rural Areas: Legal framework and implementation, Report for the United States, XXVIII European Congress of Agricultural Law of the CEDR, 17-20., in: www.cedr.org (23.03.2017)

⁶² See the (in this respect adopted) Part I.2. of the CEDR Potsdam Congress’s *Conclusions of the Commission II*: published in: Szilágyi János Ede: *Conclusions, JAEL*, 2015/19, 93., free access.

⁶³ Raisz 2017, 73-74.

⁶⁴ Andréka Tamás – Olajos István: A földforgalmi jogalkotás és jogalkalmazás végrehajtása kapcsán felmerült jogi problémák elemzése (The assessment concerning land transaction legislation and its implementation), *Magyar Jog*, 2017/7-8, 410-424.

⁶⁵ Andréka – Olajos 2017, 422.

⁶⁶ Raisz 2017, 74.

⁶⁷ EP 2017, point 22.

In its 2017 report – similarly to the proposal of Commission II of the CEDR Potsdam Congress (point II.1.2 of its draft conclusion, proposal 1.2.7) – the EP “calls on the [European] Commission to consider a moratorium on the ongoing proceedings aimed at assessing whether Member States’ legislations on farmland trading comply with EU law until the aforementioned set of criteria are published”⁶⁸.

It is not irrelevant as to the outcome of the infringement procedures either that in the meantime the first preliminary ruling procedure related to the Hungarian land acquisition regime has also been initiated (the so-called *Szombathely Case*).

2. The next step towards the realisation of agriculture free from genetically modified organisms: the Hungarian ministerial decree on labelling GMO free goods

In connection with the so-called *green (a.k.a. agricultural) genetic engineering regulation*, the conception of ‘GMO-free agriculture’ was defined in Article XX of the Hungarian constitution (a.k.a. Fundamental Law). A recent step towards its realisation is the adoption of FM decree 61/2016 (IX.15.) on labelling GMO-free food and feedstuffs. In order to understand the reasons of the adoption of FM decree 61/2016, firstly – essentially based on the work of Anikó Raisz and János Ede Szilágyi⁶⁹ – we briefly analyse the ‘GMO-free agriculture’ conception of the Fundamental Law, then the steps of accomplishment of this. After that – based on the mutual research of János Ede Szilágyi and Enikő Tóth⁷⁰ – we briefly review the most important specialities of the 61/2016 decree.

⁶⁸ EP 2017, point 40.

⁶⁹ See Raisz Anikó: GMO as a Weapon – a.k.a. a New Form of Aggression?, *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2014*, The Hague, Eleven, 2015, 275-288.; Raisz Anikó – Szilágyi János Ede: Development of agricultural law and related fields (environmental law, water law, social law, tax law) in the EU, in countries and in the WTO, *JAEL*, 2012/12, 107-148.; Szilágyi János Ede: A zöld géntechnológiai szabályozás fejlődésének egyes aktuális kérdéseiről (About certain current questions of development of green genetic engineering regulation), *Miskolci Jogi Szemle*, 2011/2, 36-54.; Szilágyi János Ede: *Tudományos munkásság áttekintő összefoglalása (Summary of scientific work)*, Miskolci Egyetem Habilitációs Füzetek, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2015, 36-38.; Szilágyi János Ede: *A zöld géntechnológia jogi szabályozása (Legal regulation of green genetic engineering)*, lecture in University of Miskolc, Faculty of Law, 29. September 2016a., 1-44. slides; Szilágyi János Ede: Változások az agrárjog elméletében? (Changes in the life of theory of Agricultural Law?), *Miskolci Jogi Szemle*, 2016b/1, 48-49.

⁷⁰ See Tóth Enikő: Egy újabb lépés a GMO-mentes mezőgazdaság felé (Another step towards the GMO-free agriculture), Scientific Students’ Association – dissertation (consultant: Szilágyi János Ede), Miskolc, Miskolci Egyetem, 2016; Szilágyi János Ede – Tóth Enikő: A GMO-mentes mezőgazdaság megteremtésének újabb jogi eszköze (Another legal instrument of establishing the GMO-free agriculture), *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, 2017/35, in press.

In this part of the study we do not examine the international, EU, and Hungarian legal regulation on agricultural genetic engineering activity in details, since a wide range of international⁷¹ and Hungarian⁷² legal literature has already been prepared in this topic.

⁷¹ See especially: Luc Bodiguel – Michael Cardwell (edit.): *The regulation of genetically modified organisms*, Oxford – New York, Oxford University Press, 2010; Roland Norer (edit.): *Genetic Technology and Food Safety*, Switzerland, Springer, 2016; etc.

⁷² See especially: Balázs Ervin – Dudits Dénes – Sági László (edit.): *Genetikailag módosított élőlények (GMO-k) a tények tükrében (Genetically modified organisms [GMO-s] in the light of the facts)*, Szeged, Barabás Zoltán Biotechnológiai Egyesület – Pannon Növény-biotechnológiai Egyesület, 2011; Gyula Bándi: *Környezetjog (Environmental Law)*, Budapest, Szent István Társulat, 2011; Bézi-Farkas Barbara – Jasinka Anita: A géntechnológiai tevékenység szabályozása (Regulation of genetic engineering activity), in: Csák Csilla (edit.): *Agrárjog (Agricultural Law)*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2006, 487-495.; Darvas Béla (edit.): *Részletek... a 27. GMO-Kerekasztal ülésén elhangzott hozzászólásokból (Partials... from the comments on 27. GMO-Round Table Meeting)*, Budapest, 25. March 2015.; Darvas Béla – Székács András (edit.): *Az elsőgenerációs géntechnológiai úton módosított növények megítélésnek magyarországi háttere (Hungarian background of the opinion about the first generation genetically modified plants)*, Budapest, a Magyar Országgyűlés Mezőgazdasági Bizottsága, 2011; Farkas Csamangó Erika: A géntechnológia agrárjogi aspektusai (Agricultural aspects of genetic engineering), *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica*, 2005/7; Heszky László: Az 'Amflora' GM-burgonya fajta 2010-től termesztethető az EU-ban ('Amflora' potatoe is allowed to cultivate from 2010 in the EU), *Agroforum*, 2010/4, 99.; Horváth Gergely: A 'zöld' géntechnológia alkalmazásának gazdasági- és agrár-környezetvédelmi kockázatai (Economic- and agri-environmental risks of application of 'green' genetic engineering), *Külgazdaság Jogi Melléklete*, 2008/7-8, 87-106.; Horváth Zsuzsanna: Védelem a tudományos bizonyosság hiányában: az elővigyázatosság alapelve az Európai Unió környezeti jogában (Protection in the lack of scientific evidence: the precautionary principle in the Environmental Law of the EU), in: Csapó Zsuzsanna (edit.): *Ünnepi tanulmánykötet Bruhács János professor emeritus 70. születésnapjára (Anniversary study volume for the 70. birthday of János Bruhács professor emeritus)*, Pécs, PTE-ÁJK, 2009, 88-115.; Julesz Máté: GMO-mentes alkotmány (GMO-free constitution), *Orvosi Hetilap*, 2011/31, 1255-1257.; JNO (Parliamentary commissioner for future generations): *az új Alaptörvény környezetvédelmi és fenntarthatósági rendelkezéseiből eredő állami felelősségről*, 258/2011. sz. állásfoglalása (No. 258/2011. opinion about the state responsibility arising from regulations of the Fundamental Law on environmental protection and sustainability) (25. April 2011.); Kovács Judit Nóra: Észrevételek az USA GMO politikájához (Remarks on GMO politic of the USA), in: Csák Csilla (edit.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások körében (Legal studies among sustainable natural resources)*, Miskolc, University of Miskolc, 2012, 104-115.; Olajos István: A géntechnológiai tevékenység szabályozása Magyarországon (Regulation of genetic engineering activity in Hungary), in: Szilágyi János Ede (edit.): *Környezetjog (Environmental Law)*, II. vol., Miskolc, Novotni Kiadó, 2008, 73-88.; Pánovics Attila: Génmódosítás-mentes régiók Magyarországon (Regions in Hungary clear from genetic modification), *Környezetvédelem (Environmental Protection)*, 2005/2, 16.; Tahyné Kovács Ágnes: A GMO-k jogi szabályozásáról egyes környezetjogi alapelvek, különösen a fenntarthatóság jegyében (About legal regulation of GMO-s in the light of the environmental protection principles, especially the sustainability), in: Raisz Anikó (edit.): *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai (Current challenges of International Environmental Law)*, Miskolc, University of Miskolc, 2012a, 196-206.; Tahyné Kovács Ágnes: Génmódosítás a mezőgazdaságban és a genetikai erőforrások fenntartása (Genetic engineering in the agricultural and conservation of genetical resources), in: Csák Csilla (edit.): *Jogtudományi*

The conception of GMO-free agriculture had already been on demand before the adoption of the Fundamental Law in 2011. At first, not long after Hungary joined the European Union, this question was raised only in connection with the cultivation of plants from GM-seeds. Answering to this demand, the Hungarian Parliament adopted its No. 53/2006 (XI.29.) decision with an overwhelming majority of the MPs from all parties (that is especially rare in Hungary!) as they considered that maintaining the GMO-free feature of the country means an increasing competitive advantage on the markets for Hungary, and, furthermore, significantly improves our environmental and food security.⁷³ In our opinion, the importance of this parliamentary decision is that the Hungarian legislator recognized early the economic opportunities for GMO-free products; in essence, that GMO-free food could be sold at a better price on the market (e.g. in the EU) where it is a value for the consumers.

In 2011, the legislator also ruled in the Fundamental Law that Hungary shall facilitate the enforcement of the right to physical and mental health by – beside many other ways – *ascertaining that the agricultural sector is free of all genetically modified organisms*. Júlia T. Kovács drew attention to that the first proposal of the Fundamental Law⁷⁴ did not contain the commitment on GMO-free cultivation, it appeared only in an amendment.⁷⁵ Originally, the amendment contained the conception of GMO-free healthy food, however, as it could have infringed EU Law the text was changed to GMO-free agriculture.⁷⁶

tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások körében (Legal studies among sustainable natural resources), Miskolc, University of Miskolc, 2012b, 180-191.; Tahyné Kovács Ágnes: *A genetikailag módosított szervezetekre vonatkozó szabályozásról egyes környezetjogi alapelvek, különösen a fenntartható fejlődés tükrében (About legal regulation of GMO-s in the light of the environmental protection principles, especially the sustainability)*, Budapest, PhD thesis, Pázmány Péter Catholic University, 2013a; Tanka Endre: *Alkotmányos bástya a génhadjárat ellen (Constitutional bastian against the genetic expedition)*, *A falu*, 2005/1, 37-49.

⁷³ According to the Parliamentary commissioner for future generations, one of the highest genetic engineering related problems is that its long term effects are unknown; JNO opinion NO. 258/2011, 7. Arguments beside and against GMO are present in the Hungarian scientific life as well: Study against genetic engineering: Darvas – Székács (edit.) 2011. Study beside genetic engineering: Balázs et al (edit.): 2011.

⁷⁴ Proposal submitted under No. T/2627.

⁷⁵ Amending motion submitted under No. T/2627/157.

⁷⁶ See further T. Kovács Júlia: *A GMO-mentes Alaptörvény hatása a mezőgazdaságra – különös tekintettel a visszaszerzett EU-tagállami szuverenitásra és a TTIP-re (Effects of GMO-free Fundamental Law on agriculture – with special emphasis of the resumed sovereignty of the EU Member States and the TTIP)*, in: Szalma József (edit.): *A magyar tudomány napja a Délvidéken (Day of the Hungarian science in South) 2014*, Újvidék, VMTT, 2015, 308-309.

This sentence of Article XX of the Fundamental Law has been assessed by many scientists in the Hungarian jurisprudence.⁷⁷ The main questions among these⁷⁸ – inter alia – are as follows: (a) what kind of activities and products are covered by the Fundamental Law, (b) what the binding force of these regulations looks like, and (c) in what relation are they with EU Law. Without debating the statements of the certain studies, our standing-point is the following in connection with the interpretation of the regulation of the Fundamental Law on GMO-free agriculture. According to us, the exact meaning of this order of the Fundamental Law has not been cleared yet. However, it could be ascertained that this rule is *not a directly predominant ban* (more likely an instruction to orient the legislators of the state). At first, this rule was referred to mostly in connection with *restrictions on cultivation of GM-plants* by the Hungarian legislator (this is a narrow interpretation). Thus, this narrow interpretation does not exclude that imported GM-products (e.g. food) could be purchased by Hungarian consumers. However, for about two years, the decision-makers interpret other questions as well as falling under the category of GMO-free agriculture (beside the cultivation of GM-plants), e.g. the intention to establish the *conditions of a GMO-free food production in Hungary*. In our opinion, the category of GMO-free agriculture gives such a wide framework of interpretation that even this latter, wide interpretation could fall under this category.

In favour of implementing the conception of a GMO-free agriculture, the Hungarian legislator intended to take every legal measure. Among these, we especially emphasize the followings.⁷⁹

I. *The safeguard clause applied in relation to the MON 810 corn, the Amflora-potato and other related steps.* This legal step – according to its date, in case of the MON 810 corn – preceded the aforementioned 2006 parliamentary decision too, therefore it could be considered (from certain aspects) as an antecedent, a model of the GMO-free agriculture conception. Basically this EU-based legal institution gives opportunity just for a short time (some months) for a Member State to limit the cultivation of a GMO approved by the EU, however, in the recent practice of the EU law – and the

⁷⁷ Fodor László: A GMO szabályozással kapcsolatos európai bírósági gyakorlat tanulságai (Conclusions on practice of the Court of Justice of the European Union related to the GMO regulation), in: Csák Csilla (edit.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások körében* (Legal studies among sustainable natural resources), Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012, 74.; Fodor: *Környezetjog* (Environmental Law), Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014, 113-114.; Szilágyi 2015, 38; Tahyné Kovács: *Jelölti válasz 'A genetikailag módosított szervezetekre vonatkozó szabályozásról egyes környezeti alapelvek, különösen a fenntartható fejlődés tükrében' című PhD disszertáció opponensi véleményeire* (Answer of the candidate to the opinion of the opponent related to the 'About the regulation on genetically modified organisms in the light of environmental principles, especially the sustainable development' titled dissertation). Manuscript, PPKE JÁK Doktori Iskola, Budapest, 2013b. október 10., 3-6.; Tahyné Kovács: Gedanken zur verfassungsrechtlichen Interpretierung der gesetzlichen Regelung der GVO in angesichts der Verhandlungen der neuen GVO Verordnung der EU und des TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership), *JAEL*, 2015/18, 72-79., free access; cp. T. Kovács 2015.

⁷⁸ Szilágyi 2016a, 30.

⁷⁹ About the summary of these steps see further in detail: Szilágyi – Tóth 2017.

Hungarian MON 810 Safeguard Clause Case is a good example of it – there are indeed some safeguard clauses which have existed for several years. There is a Hungarian safeguard clause in case of the Amflora-potato as well, which resulted in case T-240/10 EGC where– simplifying the story and the legal situation – Hungary requested the annulment of Commission Decisions 2010/135/EU and 2010/136/EU related to the Amflora-potato, with reference to the infringement of the precautionary principle and the incomplete risk assessment. In 2013, the judicial forum acting in this case concluded that the European Commission infringed significant procedural rules, hence it annulled the decisions, and the permission was withdrawn.⁸⁰

II. *Forming of the strict coexistence rules.* The Member States have a relatively large freedom to create their own coexistence rules, i. e. to assign how GM-plants, traditional and bio-plants should be cultivated side by side.⁸¹ In this area Hungary made relatively strict rules; for example the general distance was set as 400 meters in case of these plants, and in certain situations this distance could be larger too (800 meters). An interesting realization of the nation-wide regulation of coexistence was the attempt to set stricter rules (than the nation-wide ones) within their area by the local governments by local government decrees. Finally, the Alps-Adriatic Agreement gave solution to this situation.

III. *The Alps-Adriatic GMO-free zone initiation.* The Parliament decided about the accession to this in parliamentary decision No. 74/2011. (X.14.). In its framework, the concerned groups of farmers in Hungary are entitled to create GMO-free zones by agreements voluntarily. However it is important that if the farmers create a GMO-free zone by agreement, the Hungarian production authority, upon the application of the farmers of the zone, and based on the data supplied by them voluntarily, publishes the data (indicated in the application) and the data of the applicant farmers on its homepage, and on the governmental homepage.⁸² However, questions may be raised whether this regulation is EU Law and WTO law conform. In our opinion, the regulation is in harmony with both of these laws based on its voluntary feature.⁸³

IV. *Reconsideration of liability rules on genetic engineering.* Reconsideration of liability rules on green genetic engineering occurred after the adoption of the Fundamental Law, when GMO-contaminated seeds and their use were unravelled in Hungary.⁸⁴ This caused the reconsideration of the Hungarian liability regime on genetic engineering,⁸⁵ and initiated the establishment of criminal sanctions on the infringement of certain rules related to genetic engineering, concretely introducing the `violation of legal

⁸⁰ Szilágyi 2016a, 35.

⁸¹ In case of Hungary see especially Articles 21/B-21/E of Act XXVII of 1998 on genetic engineering activity.

⁸² 21/F. Articles of the Act XXVII. of 1998 on genetic engineering activity.

⁸³ Szilágyi 2016a, 31.

⁸⁴ About the case in details see: Raisz – Szilágyi 2012, 110-112.

⁸⁵ See the point 3 of the No. 1289/2011. (VIII.22.) Governmental decision on the establishment of the GMO Workgroup.

liabilities relating to genetically modified plant varieties' as a new disposition into the Criminal Code.⁸⁶

V. *Support of EU level regulation on GMO-free areas.*⁸⁷ The Hungarian legislators recognised early that the realization of the Hungarian conception of a GMO-free agriculture would have a safe position in the frame of the EU law, if the EU law itself would give opportunity for the Member States to consider whether they would like to form GMO-free zones in their own territory or not. Having regard to this, the Hungarian legislators supported all the initiatives on EU level tending in this kind direction. In this case, the breakthrough was the adoption of directive 2015/412/EU⁸⁸ amending directive 2001/18/EC, and the proposal of the European Commission to adopt further legislation (as well).⁸⁹ According to directive No. 2015/412, during the authorisation procedure of a given GMO or during the renewal of authorisation, a Member State may demand that the geographical scope of the written consent or authorisation be adjusted to the effect that all or part of the territory of that Member State is to be excluded from cultivation.⁹⁰

Beside these rules, the new directive entitles to use the abovementioned opportunity in case of previously authorised or reported GMOs (this is the so-called *opt-out clause*).⁹¹ 19 Member States used the opportunity – one way or another – based on the opt-out clause. Hungary sent its adjustment request to the European Commission with regard to 8 GM-corns under authorisation procedure or already authorised on 21st September 2015 based on directive 2001/18 or decree 1829/2003. Most of the concerned enterprises (*Pioneer, Syngenta, Dow Agrosiences*) did not answer until the deadline (22nd October 2015), the *Monsanto* answered, but it did not present an objection.⁹²

⁸⁶ Section 362 of Act C of 2012 on the Criminal Code: “Any person who: (a) unlawfully imports, stores, transports or places on the market in the territory of Hungary the propagating materials of genetically modified plant varieties which have not been authorized in the European Union, or releases such into the environment; (b) unlawfully releases into the environment the propagating materials of genetically modified plant varieties which have not been authorized in the European Union for cultivation purposes; (c) violates the prohibitive measures imposed for the duration of the safeguard procedure in connection with the import, production, storage, transport, placing on the market or use of propagating materials of genetically modified plant varieties which has been authorized in the European Union for cultivation purposes; is guilty of a misdemeanor punishable by imprisonment not exceeding two years.”

⁸⁷ Szilágyi 2016a, 39-42.

⁸⁸ Directive 2015/412 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2015 amending Directive 2001/18/EC as regards the possibility for the Member States to restrict or prohibit the cultivation of genetically modified organisms (GMOs) in their territory.

⁸⁹ COM (2015) 177.

⁹⁰ See the new Art. 26b of the directive 2001/18/EC.

⁹¹ See the new Art. 26c of the directive 2001/18/EC.

⁹² See the free access resource.

However, a Commission document warns the Member States of the followings in connection with the WTO law conformity of directive 2015/412: „*When exercising this new competence, Member States remain fully bound by their international obligations, including WTO rules.*”⁹³

VI. *Protection of the GMO-free agriculture conception during the negotiations of free trade agreements, the world trade's new instruments of development.*⁹⁴ Within the law of the World Trade Organization (WTO), several norms are related to the EU and Member State level regulation of GMOs.⁹⁵ The *EC-Biotech-case*⁹⁶ has an extreme importance in the related practice of the WTO, which added to the better understanding of WTO law in connection with GMO-regulation. In this regard, the consequence can be drawn that the freedom of a country (or another WTO-member) in decision-making related to GMO-free cultivation is limited with regard to the binding rules of the current international trade system.

Since the attempts to a general, multilateral development of the WTO trading system remain relatively hard to be realized in the Doha Round, the importance of free trade agreements between certain countries and regions is ever growing that could fit in the framework of the WTO law, and are typically concluded between two parties of the world market. From our point of view, the *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA) concluded between the EU and Canada, and the *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) to be concluded by the EU and the USA are of high relevance. As regards the CETA, it seems that the ideas included in the GMO-free agriculture conception could be realized:⁹⁷ „*CETA is fully consistent with Union policies, including those affecting international trade. In this respect, CETA will not lower or amend EU legislation, nor it will amend, reduce or eliminate EU standards in any regulated area. All imports from Canada will have to satisfy EU rules and regulations (e.g. technical rules and product standards, sanitary or phytosanitary rules, regulations on food and safety, health and safety standards, rules on GMO's, environmental protection, consumer protection, etc...)*”⁹⁸ However, at present it is not clear what kind of regulations does the TTIP contain in connection with GMOs.⁹⁹

⁹³ COM (2015) 176, 8.

⁹⁴ Szilágyi 2016a, 42-43.

⁹⁵ On a detailed analysis see Szilágyi János Ede: WTO-jog és környezetvédelem (WTO-law and environmental protection), in: Bobvos Pál (edit.): *Reformator iuris cooperandi*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2009, 485-512.

⁹⁶ WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R.

⁹⁷ See especially Chapter 22. 1. Annex of CETA (trade and sustainable development), Chapter 24. (trade and environment): Art. 24.1. within the definition of environmental law, Art. 25.1.-25.2. (biotechnology).

⁹⁸ COM (2016) 444, 3. See Szilágyi 2016a, 43.

⁹⁹ Negotiations were secret for a long time, the European Commission started to publish the negotiating documents and its position only under a high pressure. Answering remarks (underlined by the Commission) of the public, the European Commission published a press release: thus e.g. it disproved that the „*TTIP would coerce the EU to permit cultivation of GM-plants?*”; according to the European Commission, the TTIP would not change the related EU-law; see: free access.

VII. *National rules related to the labelling of a GMO-free cultivation and their possible unification at EU level.* The particularities of FM decree 61/2016 (IX.15.) on labelling GMO-free food and feedstuffs – with regard to the regulation¹⁰⁰ of other countries¹⁰¹ – can be summarized as follows. (a) The Hungarian regulation – similar to the comparable regulation of several EU Member States – *could be considered as a voluntary system* in the effect that if a product is GMO-free, marking this fact on the product is not obligatory, however, if somebody wants to mark the GMO-free feature, it could be only done according to the provisions of FM decree 61/2016. Relating to the Hungarian decree, the question arises that „*since the EU regulation [about labelling GMO-content] prescribes as mandatory that GMO-content must be labelled on the product, why is it needed to regulate the labelling of GMO-free production at national level. The answer is the following: the union labelling system declares as many exceptions in connection with the labelling of GMO-content, as the Union labelling should rather be called as a regulation of `obligatory marking of a significant quantity of GMO-content`. So according to the EU regulation, marking of a lower quantity GMO-content on the product is not obligatory. With regard to all of that, the reason why the national supplementary regulations are needed is that the obligatory labelling system of the EU contains too many exceptions.*”¹⁰² (b) The Hungarian regulation is close to the French regulation on GMO-free cultivation, however, but took a lot of inspiration from the Austrian system as well. (c) Foods (fish, meat, milk, egg, apiarian products, plant origin products) and feeds also fall under the scope of the law. GMO-free label shall not be applied in case of egg and meat of wild, (from the aspect of feed) non-traceable animals, and caught, wild fishes. Basically, food or feed aggregates, technology excipients and enzymes made from GMO shall not been used during the production of food or feedstuff marked with GMO-free label either. (d) According to the Hungarian decree, a product is allowed to contain a maximum of 0,1 percent of a GMO (which is what could be measured based on the current level of technology) which has authorisation for placing on the market in the EU and its presence in food or feed is unintentional or technically unavoidable. (e) Fish, meat, milk or egg, and foods containing these components could be regarded as GMO-free only if the feed given to the animal meets the requirements on GMO-free feeds of the decree. If the feeding of the animal did not meet these provisions, products originated from it could be labelled as GMO-free only when a certain *conversion time* had passed. The Hungarian decree contains detailed rules on the conversion time. Practical implementation of these rules is promoted by the fact that in the framework of the Common Agricultural Policy, the *Hungarian protein programs* is supported which promotes the cultivation of protein crops with compensation, boosting the national GMO-free cultivation of soy.

¹⁰⁰ See about a detailed analysis of the regulation: Szilágyi – Tóth 2017.

¹⁰¹ European Commission: State of play in the EU on GM-free food labelling schemes and assessment of the need for possible harmonization – Final report, written by ICF GHK, October 2013, free access; European Commission: State of play in the EU on GM-free food labelling schemes and assessment of the need for possible harmonization – Case studies, written by ICF GHK, October 2013, free access. Lásd még Ursula Bittner: *Significance of GMO-free labelling for economic stakeholders*, 8 May 2015, free access.

¹⁰² See Szilágyi – Tóth 2017.

(f) According to the Hungarian regulation, apiculture products can be labelled as GMO-free if the following requirements are met: GMO-free plants generate the nectar- and pollinic resources in the 5,5 km area of the beehive, and, furthermore, the feed of the bees does not contain GMO or component made from GMO.

With regard to the differences between the regulations on GMO-free labelling in the Member States, we also promote¹⁰³ to adopt an EU regulation (directive) in the single market of the EU in order to accomplish of a certain level of unification.

3. New step towards the internationalization of Agricultural Law: the CETA and the TTIP

I. Related to the development of Agricultural Law, the procedure called *internationalization of Agricultural Law (Internationalisierung)* by Roland Norer¹⁰⁴ is ongoing, and in connection with this procedure some scientists (e.g. Saverio Di Benedetto¹⁰⁵) raise the conception of *international Agricultural Law*. However, it must be emphasized that despite of the raised conception, the existence of international Agricultural Law has not yet been considered as proven. Nevertheless, especially the following issues should be involved in the – at the present – theoretical category of international Agricultural Law, according to the proposal of János Ede Szilágyi:¹⁰⁶ (a) *Classical bilateral and multilateral international treaties of International Law*. Among these treaties, there are several agreements (also) related to the agriculture with regard to their object. In this context, the practice of the International Court of Justice in The Hague (ICJ) is of utmost importance, e.g. in the topics of water management, fishery, or aerial herbicide spraying.¹⁰⁷ (b) *Practice and law of the Food and Agriculture Organization (FAO)*. Food security has a significant role in the activity of the FAO, which was established in 1945 in the framework of the UN. (c) *World Trade Law: agricultural aspects of the World Trade Organization (WTO) and the free trade agreements*. By establishment of the WTO in 1990, serious changes eventuated in the world trade cooperation. Agreements related to various areas of agriculture constitute a great part of the WTO-law. The recent development period of the World Trade Law is represented by the free trade agreements like CETA or TTIP (see in details hereunder). (d) *Multilateral Environmental Agreements (MEA)*.¹⁰⁸ (e) *Human rights*. Human rights have several types, among which a lot has agricultural and rural relations. According to their acceptance and enforceability, especially the followings should be emphasized:

¹⁰³ For a detailed analysis of the regulation see: Szilágyi – Tóth 2017.

¹⁰⁴ Roland Norer: Agrarrecht – eine Einführung, in: Roland Norer (edit.): *Handbuch des Agrarrechts*, Wien, Verlag Österreich, 2012, 13-14.

¹⁰⁵ Saverio Di Benedetto: Agriculture and the Environment in International Law, in: Massimo Monteduro et al (edit.): *Law and Agroecology*, Berlin-Heidelberg, Springer, 2015, 101-111.

¹⁰⁶ Szilágyi 2016b, 42-45.

¹⁰⁷ Raisz – Szilágyi 2012, 131-132.

¹⁰⁸ In this regard, Anikó Raisz emphasizes that although real sanctions and punishments are not likely to be applied against the injurious state, it is sure that after all the number of the related cases in front of the International Court of Justice has also increased in the recent years.; Raisz: A környezetvédelem helye a nemzetközi jog rendszerében (Position of environmental protection in the system of International Law), *Miskolci Jogi Szemle*, 2011/1, 2011, 90-92., 99-102.

(e1) Among *classical human rights* with agricultural-relevance, the right to property is specially enhanced,¹⁰⁹ nevertheless, other rights (e.g. the right to a fair trial) also could have a significant role in a concrete case.¹¹⁰ The practice of European Court of Human Rights (ECtHR)¹¹¹ has an especially high relevance concerning these classical fundamental rights by the reason of the geographical location of Hungary (e.g. in compensation cases, land usage problems, or in connection with hunting rights). Since judgements of the ECtHR have a binding force, the given states (in principle) have to amend their agricultural regulation – which they did in most cases – in order to suit the judgement of the ECtHR.¹¹² (e2) However, there are some human rights like the *right to food*¹¹³ or the *right to water*,¹¹⁴ which are not as much accepted as the abovementioned classical human rights (e.g. for this reason, the ECtHR has no relevant practice in this regard yet), but which are cited more and more often in front of the different forums and in several cases.

II. CETA and TTIP make the recent – EU relevant – elements of the abovementioned World Trade Law. As within the WTO the negotiations aiming at developing the world trade within a multilateral framework are not continuous, the role of individual agreements between trading partners is more and more appreciated. It is for this reason the EU started to conclude free trade agreements with several trading partners. Up to the present, especially two of these agreements received high publicity.

¹⁰⁹ See its examination from an agricultural aspect in Raisz: Földtulajdoni és földhasználati kérdések az emberi jogi bíróságok gyakorlatában (Questions related to land ownership and use in the jurisprudence of the human rights courts), in: Csák Csilla (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai (Current challenges of European land regulation)*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 241-253.; Téglási András: A tulajdonhoz való jog védelme Európában (Protection of right to property in Europe), *Kül-Világ*, 2010/4, 22-47.

¹¹⁰ Raisz – Szilágyi 2012, 132.

¹¹¹ Although the International Court of Justice (ICJ) itself is also entitled to act upon the enforcement of the rights ensured by the human rights agreements, as individuals have no petition rights in front of the ICJ, its relevance is relatively small compared to regional human rights systems.

¹¹² Raisz – Szilágyi 2012, 132.

¹¹³ About the related topics Júlia T. Kovács wrote at last a monography: *Az élelemhez való jog társadalmi igénye és alkotmányjogi dogmatikája (Social demand and constitutional dogmatic of the right to food)*, PhD Thesis, Budapest, Pázmány Péter Catholic University, 2017; cp. Szemesi Sándor: Az élelemhez való jog koncepciója a nemzetközi jogban (Conception of the right to food in International Law), *Pro Futuro*, 2013/2, 86-99.

¹¹⁴ See Raisz: A vízhez való jog aktuális kérdéseiről (About current questions of the right to water), in: Csák Csilla (edit.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében (Legal studies on sustainable natural resources)*, Miskolc, University of Miskolc, 2012, 151-159.; Szabó Marcel – Greksza Veronika (edit.): *Right to water and the Protection of Fundamental Rights in Hungary*, Pécs, University of Pécs, 2013, 2-15., 34-114., 155-211.

One of them is the CETA, which is to be concluded with Canada¹¹⁵ (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*) and which has been already signed at the end of the year 2016.¹¹⁶ By contrast, the other agreement, which is planned to be concluded with the United States, the so-called TTIP¹¹⁷ (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*) is in the preparational period at present, and has no officially published¹¹⁸ version of its text. Only factsheets were published by the EU Commission¹¹⁹ about the course of the negotiations until now and its text proposals.

Similar to the agriculture experts of other EU Member States, Hungarian specialists also elaborate on the well-known questions in connection with the CETA and the TTIP, like the question of geographical indications or the previously examined GMO-topic. Moreover, Agricultural Law experts assign high relevance to the dispute settlement procedure as well.¹²⁰ However, hereunder instead of emphasizing these 'classical' questions we are going to analyse an area which is less examined by the legal literature, namely, the possible effects of free trade agreements on the transfer of agricultural lands. Since only the CETA's full text is available, we will concentrate on this – based on the work of János Ede Szilágyi¹²¹ – during our analysis.

¹¹⁵ See European Commission – Government of Canada: *Assessing the costs and benefits of a closer EU – Canada economic partnership*, 2008, free access.

¹¹⁶ See COM(2016) 444.

¹¹⁷ For an analysis see Jeronim Capaldo: The Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership: European Disintegration, Unemployment and Instability, *GDAE Working Paper*, 2014, 14-03; European Commission: *Factsheet on Food safety and animal and plant health in TTIP*, 2015, free access; Baranyai Gábor – Szarvas Erik – Wágner Zsófia: *A Transzatlanti Kereskedelmi és Beruházási Partnerségről szóló megállapodás lehetséges hatásai a fenntartható fejlődésre Magyarországon (Possible effects of Transatlantic Trade and Investment Partnership agreement on sustainable development in Hungary)*, NFFT Műhelytanulmányok No 24. May 2015; Nagy Ágnes – Palócz Éva – Tarnai Zoltán – Vakhak Péter: *Az Európai Unió és az Egyesült Államok közötti kereskedelmi és befektetési egyezmény komplex hatásvizsgálata a magyar gazdaságra (Complex impact assessment of the trading and investing agreement between the European Union and the United States over the Hungarian Economy)*, NFFT Műhelytanulmányok No 24, 30. June 2015.

¹¹⁸ Greenpeace published a not official version of the text; see the free access resource.

¹¹⁹ See the free access resource.

¹²⁰ See about this: free access. See further Szilágyi 2016a, 42.

¹²¹ Szilágyi 2017a, 52-54.; Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi szabályozás új rezsimje és a határon átnyúló tulajdonszerzések (New regime of Hungarian land acquisition and cross-border property acquisitions), *Miskolci Jogi Szemle*, 2017c/klasz 1, 107-124. Szilágyi János Ede: A határon átnyúló mezőgazdasági földszerzés aktuális kérdései (Current questions of cross-border land acquisition), in: ELTE ÁJK 350. jubilee volume, in press.

III. According to the text of CETA published in the Official Journal of the European Union on 14th January 2017, only one chapter contained detailed rules related *expressis verbis* to ‘agricultural lands’¹²² in the main text of the agreement (which actually means: except for the annexes). Namely, Chapter 19 of the CETA on Government procurement says that the given Chapter does not apply to the acquisition or rental of land, existing buildings or other immovable property or the rights thereon.¹²³ This phrasing indicates that on the other hand, the provisions of other chapters of the CETA from other aspects could affect agricultural lands. According to the interpretation of János Ede Szilágyi,¹²⁴ it means especially¹²⁵ Chapter 8 on Investment, which mentions the properties and the related rights by the definition of investments, by their types.¹²⁶ Annexes I¹²⁷ and II¹²⁸ of the CETA connected (also) to Chapter 8¹²⁹ contain *reservations* of both Canada and the EU Member States related to certain rules of investments, such as the provisions concerning the principle of national treatment,¹³⁰ the access to the market,¹³¹ the most-favoured-nation treatment,¹³² the fulfilment requirements¹³³ and the senior management and the Board of Directors.¹³⁴

¹²² According to János Ede Szilágyi, it is important to note that according to Art. 1.9 of the CETA – with the title: ‘Rights and obligations relating to water’ – surface and groundwaters in their natural condition are not typical objects of trade, and this kind of water is „not a good or a product”. However, it does not pronounce its ‘heritage’ feature, as does the EU Law in the preamble of the Water Framework Directive. Provisions of the CETA shall apply only restrictedly to waters in natural condition (lakes, rivers, etc.), i.e. only Chapter 22. on sustainable development and Chapter 24. on environment may be applied to these. Still, Szilágyi regrets that no specific status has been defined for lands – and its qualitative aspect, the soil – but rather that it is regarded as a simple object of trade by the parties, principally falling under investments; Szilágyi 2017a, 53.

¹²³ See point a) paragraph 3 of Art. 19.2 of the CETA.

¹²⁴ Szilágyi 2017a, 53; Szilágyi 2017c, 122-123.

¹²⁵ Cp. Chapter 10. of CETA, on temporary entry and stay of natural persons for business purposes.

¹²⁶ f) and h) points of Art. 8.1. of CETA, definition of ‘investment’.

¹²⁷ Title of Annex I: *Reservations for existing measures and liberalisation commitments*

¹²⁸ Title of Annex II: *Reservations for future measures*

¹²⁹ Title of the Annex: *Reservations for existing measures and liberalisation commitments*.

¹³⁰ Art 8.6. of CETA. In this regard in Annex I see e.g. the Canadian federation level I-C-5 reservation, and the Canadian province and territory level I-PT-6., I-PT-38, I-PT-41., I-PT-83., I-PT-129., I-PT-138., I-PT-174., I-PT-183., I-PT-184. reservations. On the part of the EU reservations were made by Croatia, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Greece, Hungary, Latvia, Malta, Poland, Romania. In this regard in Annex II see the reservations of Bulgaria, Czech Republic, Estonia, Finland, Lithuania, Hungary, Slovakia.

¹³¹ Art 8.4. of CETA. In this regard in Annex I see the Canadian province and territory level I-PT-6., I-PT-38., I-PT-41., I-PT-129., I-PT-138., I-PT-174., reservations. On the part of the EU reservations were made by Croatia, Cyprus, Greece, Hungary, Latvia, Malta, Poland, Romania. In this regard in Annex II see the from the part of the EU the reservations of Czech Republic, Finland, Lithuania, Hungary, Slovakia.

¹³² Art 8.7. of CETA. In this regard in Annex I see e.g. reservations of Latvia and Romania.

¹³³ Art 8.5. of CETA. In this regard in Annex I see e.g. the I-PT-183. and I-PT-184. reservations.

The Canadian reservations concerned mostly national rules on 'lands', 'agricultural lands', and 'forestry lands'. On the other hand, reservations of EU Member States concerned mostly national rules on 'acquisition of properties' (which is a more comprehensive category).

Although these national rules restrict the land acquisition of the citizens and enterprises of another trading partner compared to domestic persons, as they were appended to the CETA as reservations of the contracting parties, thus the parties of the CETA do not consider these national measures to be the restrictions of the Chapter on Investment of the CETA.

According to János Ede Szilágyi, with regard to the abovementioned, in case of those countries which did not make reservations related to the transfer of their agricultural lands, it cannot be excluded that in the future the provisions of the CETA would apply in connection with the transfer of their agricultural lands in the dispute settlement procedure of the CETA.¹³⁵

4. Conclusion

In Commission III of the XXIX CEDR Congress, several other topics were examined (beside the ones in the Hungarian report) – depending on what the reporter intended to emphasize with regards to the specialities of their own nations. Finally, after a three-days-work, the Commission made several *de lege ferenda* recommendations, which should be considered in the future by the legislators. These are the followings (according to the blog of Ludivine Petetin, general reporter of the Commission):

„First, a cohesive approach¹³⁶ to agriculture and the CAP from farm to fork is to be embraced. In particular, further integration of the environment in agriculture is needed to improve the greening and sustainability of the CAP.

Second, the role of science and technologies was identified as both a driver for and barrier to change. Topics like digitalisation, access to broadband, big data (including data sharing, liability and ownership aspects), livestock breeding (and animal welfare), antibiotics and veterinary feed, pesticides and herbicides were critically discussed. The issues of cost to access the technologies and whether these technologies truly help with democratisation were particularly identified as requiring further investigations and research.

¹³⁴ Art 8.8. of CETA. In this regard in Annex I see e.g. the I-PT-183. and I-PT-184. reservations. In this regard in Annex II see from the part of the EU the reservations of Hungary with respect to the acquisition of state-owned properties.

¹³⁵ Szilágyi 2017a, 54; Szilágyi 2017c, 123-124.

¹³⁶ Furthermore, we would like to emphasize that finding the most effective legal instruments raises some difficulties, for this reason the Commission recommended inter alia the following issues: (a) minimalizing the use of compartmental approach, (b) different actors and participants of the food chain should be involved to the decision making process.

The difficult question of access to land was the third conclusion reached. On this point, disparate developments can be noticed in the EU. In Spain and Germany, land abandonment is increasingly becoming problematic whereas, in France and Poland, the legislator has intervened to prevent land grabbing, where the law precludes the acquisition of farmland by foreigners.”¹³⁷ Statements of the Commission related to this third topic are especially significant, and must be interpreted as sequences of the work of Commission II of Potsdam CEDR Conference in 2015.

¹³⁷ Ludivine Petetin: Developments in rural law following the 2017 European Congress on Rural Law, Cardiff University Blog, in: free access (10.10.2017)

SZILÁGYI János Ede* – RAISZ Anikó – KOCSIS Bianka*****
**A magyar agrárjog legújabb fejlődési irányai az élelmiszer-szuverenitás
szempontjából**

Jelen tanulmány a CEDR XXIX. kongresszus III. munkabizottsága által elemzett kérdéskörök magyar reflexiójaként született. A munkabizottság által kutatott élelmiszerbiztonság illetve élelmiszer-szuverenitás (vagy élelmiszer-önrendelkezés)¹ koncepciói a magyar agrárjogban is előtérbe kerültek az elmúlt években. Ezen koncepciók magyar leképeződéseire tekintettel különösen a következőket tartjuk fontosnak kiemelni.

1. A magyar földforgalmi rezsím folyamatban levő uniós jogi vizsgálata

Annak érdekében, hogy a magyar földforgalmi szabályozáshoz kapcsolódó legfrissebb fejleményeket globális illetve uniós jogi kontextusban jobban lehessen értelmezni, elsőként (I.) az élelmiszerbiztonság és földforgalom viszonyának értelmezését (I.1.) az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) és (I.2.) az Európai Parlament (EP) dokumentumainak bemutatásával kíséreljük meg. Ezt követően (II.) térünk rá a konkrét magyar szabályozásra.

I. Az alábbi dokumentumok elemzése kapcsán – meglátásunk szerint – egyébiránt érdemes a CEDR 2015-ös potsdami kongresszus második munkabizottságának határon-átnyúló földszerzésre vonatkozó elemzéseit is figyelembe venni, mivel annak általános jelentésében² és következtetéseiben sok ezekkel összefüggő megállapítás van.

* dr. jur., PhD, habil., egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Tanszék, e-mail: civdrede@uni-miskolc.hu

** dr. jur., PhD, DEA, egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Európai és Nemzetközi Jogi Intézet

*** dr. jur., doktoranda, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Tanszék

¹ “Élelmiszer-önrendelkezés: Az élelmiszer-önrendelkezés jog arra, hogy emberek, régiók, államok vagy azok uniója maguk határozzák meg mezőgazdasági és élelmiszerpolitikájukat, úgy, hogy közben ne árásszák el dömpingáruval más nemzetek piacát.” A második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia tervezete, OGY H/15783. számú irománya, 238.

² Szilágyi János Ede: *Rapport général de la Commission II*, 2017, in: Roland Norer (szerk.): CAP Reform: Market Organisation and Rural Areas: Legal Framework and Implementation, Baden-Baden: Nomos, 2017, 175-292.

I.1. Bizonyos előzmények – például: UN,³ FAO,⁴ European Coordination Via Campesina (ECVC) kezdeményezés⁵ – után, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) 2015-ös véleményében felhívja a figyelmet a földtulajdoni és földhasználati kérdések szoros kapcsolatára az élelmiszerbiztonsággal. Ennek során utal arra, hogy *“ENSZ gazdasági, szociális és kulturális jogokról szóló nemzetközi paktumának 11. cikke és az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 25. cikke szerint a termőföld az élelmiszertermelés alapja és így az élelmiszerbiztonság szavatolásának feltétele is.”*⁶ *“Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság komoly veszélyt lát abban, hogy a földtulajdon nagymértékben – az Európai Unió egyes régióiban is – a nem mezőgazdasági nagybefektetők és mezőgazdasági nagyüzemek kezében koncentrálódik.”*⁷ *“Az ipari jellegű mezőgazdasági gazdálkodás következtében felerősödnek az élelmiszerbiztonsággal és a talaj legyengülésével kapcsolatos kockázatok, és az élelmiszerbiztonság színvonala csökken.”*⁸ Az EGSZB ezt követően az EU-n belüli land grabbingre⁹ hívja fel a figyelmet: *“Európa beágyazódott a globális folyamatokba, így ezek a folyamatok Európán belül is zajlanak – helyenként szembeötlően, másol inkább csak a felszín alatt. A földszerezés jelensége főként Kelet- és Közép-Európában figyelhető meg.”*¹⁰ *“A rendelkezésre álló elemzésekből kiderül, hogy a felvásárolt földeken termesztett élelmiszereket és nem élelmiszernövényeket elsősorban azokba az országokba exportálják, ahonnan a befektetések származnak. Ezeknek a terményeknek csak egy töredékét szánják a hazai piacra. Minél nagyobb méreteket ölt a földszerezés, annál rosszabb lesz az adott országban az élelmiszerbiztonság.”*¹¹

A fentiekén túl az EGSZB olyan megállapításokat tesz, amelyek nagy jelentőségűek az alább ismertetésre kerülő magyar kötelezettségszegési eljárás szempontjából, amely pedig a jogi személyek földtulajdonszerzésével kapcsolatos.

³ Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter: *Large-scale land acquisitions and leases: A set of minimum principles and measures to address the human rights challenge*, UN General Assembly, A/HRC/13/33/Add.2.

⁴ Food and Agriculture Organization of the United Nations: *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security*, Rome, 2012, free access.

⁵ Lásd erről: free access

⁶ European Economic and Social Committee (EESC): *Opinion: Land grabbing – a warning for Europe and a threat to family farming*, NAT/632 – EESC-2014-00926-00-00-AC-TRA (EN), Brussels, 21 January 2015, 1.2., free access

⁷ EESC 2015, 1.4.

⁸ EESC 2015, 1.5.

⁹ Az EESC land grabbing meghatározása *„A ‘földszerezés’ fogalmának nincs nemzetközileg elismert, egységes meghatározása. Földszerezés alatt általánosságban azt a folyamatot értjük, amikor nagy mennyiségű termőföldet vásárolnak fel úgy, hogy előtte nem konzultálnak a helyi lakossággal, illetve nem kéri beleegyezésüket. A földszerezés következtében csökkennek a helyi lakosság arra vonatkozó lehetőségei, hogy önállóan gazdaságot működtethessen és gondoskodjon az élelmiszer-ellátásról. Az erőforrások (föld, víz, erdő) használatának joga és az abból eredő haszon is a tulajdonost illeti. Ennek egyik lehetséges következménye, hogy egyébként nem mezőgazdasági jellegű tevékenységek kedvéért felhagynak a korábbi mezőgazdasági hasznosítással.”*; EESC 2015, 2.2.

¹⁰ EESC 2015, 3.1.

¹¹ EESC 2015, 4.2.

Az EGSZB szerint ugyanis *“a jogi személyek közötti földügyletek pedig gyakran nem átláthatóak. Jó példák erre a leányvállalatokon és partnervállalatokon keresztül lebonyolított földvásárlások”*.¹² A land grabbing folyamatának elemzése kapcsán pedig tovább észrevételeket tesz a jogi személyek földszerzésére vonatkozóan: *“A hagyományos földvásárlás mellett a földterületek feletti ellenőrzés átvétele úgy is megvalósul, hogy felvásárolják a földtulajdonnal vagy megfelelő földhasználati szerződésekkkel rendelkező vállalatokat, illetve megpróbálnak részesedést szerezni bennük. Mindez azt eredményezi, hogy a földtulajdon egyre inkább egyre kevesebb számú nagyüzem kezében koncentrálódik, és egyes közép- és kelet-európai országokban az ipari jellegű mezőgazdaság kerül túlsúlyba.”*¹³ Az EGSZB szerint *“az Európai Unióban a háttérben jelenleg is folyamatban van a földszerzés és a földtulajdon koncentrációja, melyek kihatnak az emberi jogokra, mindenekelőtt a megfelelő élelmiszerekhez fűződő jogra. A földszerzés Magyarországon és Romániában volt a legnagyobb mértékű. A jelenség azonban más közép- és kelet-európai országokban is megfigyelhető.”*¹⁴

A dokumentum végén, az EGSZB szerint *“a tagállamoknak az élelmezésbiztonság és más legitím célok érdekében – egy fenntartható agrármodell alapján – több lehetőséget kell biztosítani arra, hogy szabályozhassák termőföldpiacukat, és ebben a vonatkozásában korlátozásokat állapíthassanak meg.”*¹⁵ *“Az EGSZB [...] arra kéri az Európai Bizottságot és az Európai Parlamentet, hogy foglalkozzon aktívan a földhasználat szabályozásával.”*¹⁶ Az EGSZB szerint *“azt is meg kellene vizsgálni, hogy a földtulajdon koncentrációja milyen veszélyekkel jár az élelmezésbiztonság [...] szempontjából.”*¹⁷ Az EGSZB a megoldást egyébiránt a családi gazdaságokban látja: *“a kis családi gazdaságok legalább ugyanolyan hatékonysággal képesek működni, mint a mezőgazdasági nagyvállalatok. Az sem igaz, hogy a termőföld koncentrációja nagyobb terméshozamot eredményez”*,¹⁸ *“stratégiai jelentőségük van a családi gazdaságoknak az élelmezésbiztonság és a vidékfejlesztés szempontjából”*.¹⁹ *“Bár eddig még sem nemzetközi szinten, sem pedig az Európai Unión belül nem sikerült egy általánosan elfogadott definíciót találni a családi gazdaság fogalmára, az EGSZB azt kéri az Európai Bizottságtól, az Európai Parlamentelettől és a Tanácstól, hogy találjanak hivatalos meghatározást a fogalomra.”*²⁰

I.2. A fentiekre válaszul, illetve figyelemmel az új tagállamok ellen indított kötelezettségési eljárásra, az Európai Parlament (EP) 2017. április 27. napján jelentést²¹ fogadott el a mezőgazdasági földek káros koncentrációja tárgyában. Az EP maga is felhívja a figyelmet a land grabbing jelenségére az EU-ban.²² Emellett a jelentésben az EP a következőket vette figyelembe:

¹² EESC 2015, 2.7.

¹³ EESC 2015, 3.2.

¹⁴ EESC 2015, 3.6.

¹⁵ EESC 2015, 6.10.

¹⁶ EESC 2015, 6.14.

¹⁷ EESC 2015, 6.19.

¹⁸ EESC 2015, 4.6.

¹⁹ EESC 2015, 5.1.

²⁰ EESC 2015, 5.2.

²¹ European Parliament (EP): *Report on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers*, Committee on Agriculture and Rural Development A8-0119/2017, 2017.03.30., free access

²² EP 2017, point AM and page 14.

(a) *“a földterület egyrészt tulajdon, másrészt közjó, és társadalmi kötelezettségekkel jár”*;²³ (b) *“a föld egyre szűkebb mértékben rendelkezésre álló, nem megújuló erőforrás, és mivel a föld szolgáltatja az alapot az egészséges és elégséges táplálékhoz jutáshoz fűződő emberi joghoz, és a túléléshez szükséges több ökoszisztéma-funkcióhoz, és mivel ezért nem szabad hagyományos árucikkeknek tekinteni”*;²⁴ (c) *“alapvetően fontos a piac kellő mértékű... átláthatósága, és... annak a földpiacon tevékenykedő intézményekre is ki kellene terjednie”*²⁵; (d) *“a földterületek nem mezőgazdasági profilú befektetőknek és holdingoknak történő értékesítése sürgető probléma szerte az Unióban, és mivel a külföldiek földszerezésére vonatkozó moratórium lejártá óta különösen az új tagállamokra nagy nyomás nehezedik abban az irányban, hogy módosítsák jogszabályaikat, mivel a viszonylag alacsony földárak miatt a nagybefektetők felvásárolják a földeket”*;²⁶ (e) *“a mezőgazdasági használatban lévő területek különös jelentőséggel bírnak a vízgazdálkodás és az éghajlat, a szén-dioxid-kibocsátási költségvetés és az egészséges élelmiszer előállítása... szempontjából”*;²⁷ (f) *“nagyértékű egyensúlyhiány áll fenn a jó minőségű termőterületek eloszlása terén, és mivel a jó minőségű termőföldek meghatározóak az élelmiszerek minősége, az élelmezésbiztonság és az emberek jóléte szempontjából”*;²⁸ (g) *“a kis- és közepes méretű gazdaságok, széles körű tulajdonlás vagy szűlárd földhasználati jogok és a közbirtokokhoz való hozzáférés... arra ösztönzik az embereket, hogy a vidéki régiókban maradjanak és lehetővé teszi számukra, hogy itt dolgozzanak, ami pozitív hatással van a vidék társadalmi-gazdasági infrastruktúrájára, az élelmezésbiztonságra, az élelmiszer-önrendelkezésre és a vidéki életforma megőrzésére”*;²⁹ (h) *“a mezőgazdasági földterületek árai és bérleti díjai számos régióban olyan szintre emelkedtek, amely ösztönzi a pénzügyi spekulációt, aminek következtében sok mezőgazdasági üzem számára gazdaságilag lehetetlenné vált a bérleti területek megtartása, illetve hogy az életképes kis- és közepes méretű üzem fenntartása érdekében területeket szerezzenek”*;³⁰ (i) *“a termőföldek tagállamonként eltérő árai tovább fokozzák a területek koncentrációját”*;³¹ (j) jelentésben számos megállapítás van a spekulációval³² illetve a visszaélésekkel³³ kapcsolatban;

²³ EP 2017, G. pont.

²⁴ EP 2017, J. pont.

²⁵ EP 2017, P. pont.

²⁶ EP 2017, Q. pont.

²⁷ EP 2017, S. pont.

²⁸ EP 2017, T. pont.

²⁹ EP 2017, V. pont.

³⁰ EP 2017, AB. pont.

³¹ EP 2017, AC. pont.

³² „[S]zámos tagállamban – elsősorban a 2007-es pénzügyi és gazdasági válság óta – a termőföldekbe irányuló beruházás biztonságos befektetésnek számít; ... a termőföldet a mezőgazdasági ágazaton kívüli befektetők és pénzügyi spekulánsok, úgymint nyugdíjalapok, biztosítótársaságok és vállalkozások riasztó mennyiségben vásárolják fel”; EP 2017, AJ. pont; *“a földpiacon létrejövő spekulációs buborékok a termőföldek piacára nézve komoly következményekkel járnak, és ... a határidős kereskedelemre vonatkozó, nyersanyagokkal kapcsolatos pénzügyi spekuláció tovább emeli a termőföldek árát”* EP 2017, AL. pont.

³³ „[S]zámos tagállam szabályozó intézkedéseket fogadott el, hogy megvédjék termőföldjeiket a befektetők felvásárlásától; ... a földvásárlások során számos visszaélés derült fény, melyek zsebszerződések formájában valósultak meg, ahol a szerződések megkötésének dátumát meghamisították; ... ugyanakkor a befektetők már sok földterületet felvásároltak”; EP 2017, AK. pont.

(k) „a részvénytársaságok mezőgazdasági részvétele ijesztő gyorsasággal terjed; mivel e társaságok gyakran határokon átnyúlóan működnek és olyan üzleti modellt követnek, amelyet sokkal inkább a földszpekulációk, mintsem a mezőgazdasági termelés iránti érdeklődés vezérel”.³⁴

Mindezekre tekintettel az EP (a) „elismeri a kis családi gazdaságok vidéki életben betöltött jelentőségét,³⁵ és úgy véli, hogy a helyi közösségeknek részt kell venniük a földhasználatra vonatkozó döntésekben”.³⁶ (b) Az Európai Parlament “kéri, hogy a helyi hatóságok és a mezőgazdasági termelők szervezeteivel együttműködésben biztosítsanak különleges védelmet a mezőgazdasági területeknek annak lehetővé tétele érdekében, hogy szabályozzák a mezőgazdasági földterületek értékesítését, használatát és bérbeadását az élelmezésbiztonság ... érdekében”.³⁷ (c) Továbbá az Európai Parlament – többek között – felhívja az Európai Bizottságot, hogy (c1) “hozzon létre a termőföldek koncentrációja és birtokjogi viszonyai szintjére vonatkozó információk és adatok gyűjtésére irányuló megfigyelőszolgálatot Unió-szerte”,³⁸ (c2) “rendszeres időközönként tegyen jelentést a Tanácsnak és a Parlamentnek a földhasználattal, az árakkal, valamint a földtulajdont és a föld bérletét szabályozó nemzeti politikákkal és jogszabályokkal kapcsolatos helyzetről, valamint arra, hogy tegyen jelentést a Világélelmezés-biztonsági Bizottságnak (CFS)”.³⁹

II. A 2014. május 1. napjától lejárt uniós átmeneti szabályozást követően Magyarország – számos más 2004-ben illetve 2007-ben csatlakozott országhoz hasonlóan – új földforgalmi szabályozást fogadott el. Ezen új földforgalmi szabályozás illetve előzményeinek elemzéséről több részletes idegen-nyelvű munka is született; így például német nyelven (Csák,⁴⁰ Szilágyi,⁴¹ Olajos,⁴² Hornyák,⁴³ Nagy és Holló⁴⁴), illetve angol nyelven (Bányai,⁴⁵ Csák,⁴⁶ Jakab,⁴⁷ Kocsis,⁴⁸ Kurucz,⁴⁹ Nagy,⁵⁰ Olajos⁵¹

³⁴ EP 2017, AQ. pont.

³⁵ EP 2017, 14. pont.

³⁶ EP 2017, 18. pont.

³⁷ EP 2017, 38. pont.

³⁸ EP 2017, 2. pont.

³⁹ EP 2017, 8. pont.

⁴⁰ Csák Csilla: Die ungarische Regulierung der Eigentums- und Nutzungsverhältnisse des Ackerbodens nach dem Beitritt zur Europäischen Union, *Journal of Agricultural and Environmental Law (JAEL)*, 2010/9, 20-31., free access

⁴¹ Szilágyi János Ede: Das landwirtschaftliche Grundstückverkehrsgesetz als erster Teil der neuen ungarischen Ordnung betreffend landwirtschaftlichen Grundstücken, *Agrar- und Umweltrecht*, 2015/2, 44-50.

⁴² Olajos István: Die Entscheidung des Verfassungsgerichts über die Rolle, die Entscheidungen und die Begründetheit der Gründen der Stellungnahmen der örtlichen Grundverkehrskommissionen, *Agrar- und Umweltrecht*, 2017/8, 284-291.

⁴³ Hornyák Zsófia: Grunderwerb in Ungarn und im österreichischen Land Vorarlberg, *JAEL*, 2014/17, 62-69., free access; and Hornyák Zsófia: Die Voraussetzungen und die Beschränkungen des landwirtschaftlichen Grunderwerbes in rechtsvergleichender Analyse, *CEDR Journal of Rural Law*, 2015/1, 88-97., free access.

⁴⁴ Holló Klaudia – Hornyák Zsófia – Nagy Zoltán: Die Entwicklung des Agrarrechts in Ungarn zwischen 2013 und 2015, *JAEL*, 2015/19, 56-72., free access.

⁴⁵ Krisztina Bányai: Theoretical and practical issues of restraints of land acquisition in Hungary, *JAEL*, 2016/20, 5-15., doi: 10.21029/JAEL.2016.20.5, free access.

Szilágyi⁵²). Legutóbb a CEDR 60. évfordulójára Raisz Anikó⁵³ dolgozta fel a magyar földforgalmi rezsím aktualitásait, amely munkából – jelen tanulmány témáját tekintve – különösen az EU kötelezettség-szegési eljárása érdemel kiemelés: „Több 2004-ben (Lettország, Litvánia, Szlovákia), illetve azt követően (Bulgária) csatlakozott tagállammal szemben is kötelezettség-szegési eljárást indított az Európai Bizottság, köztük Magyarországgal szemben is. A jogtudomány ennek kapcsán felhívja a figyelmet arra: ez részben annak is betudható, hogy az uniós jog által biztosított birtokpolitikai keretek kapcsán felvetődik egyfajta értelmezési bizonytalanság,⁵⁴ illetve egyes magyar szerzők (Korom Ágoston és Bokor Réka) átláthatósági problémákat is felvetnek.⁵⁵”⁵⁶ E ponton fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy az EP 2017-es jelentése szintén nagyobb transzparenciát sürget,⁵⁷ egyúttal „felhívja a Bizottságot, hogy a tagállamokkal és az érdekelt felekkel tegyen közre olyan világos és átfogó kritériumokat – többek között a tőkepiacokon zajló, a mezőgazdasági földterületekkel kapcsolatos tranzakciókra vonatkozóakat –, amelyek egyenlő versenyfeltételeket biztosítanak és amelyekből a tagállamok

⁴⁶ Csák Csilla – Szilágyi János Ede: Legislative tendencies of land ownership acquisition in Hungary, *Agrarrecht Jahrbuch 2013*, Wien-Graz, NWV, 2013, 215-233.; Csilla Csák – Bianka Enikő Kocsis – Anikó Raisz, Vectors and indicators of agricultural policy and law from the point of view of the agricultural land structure, *JAEL*, 2015/19, 32-43., free access.

⁴⁷ Jakab Nóra – Szilágyi János Ede: New tendencies in connection with the legal status of cohabitants and their children in the agricultural enterprise in Hungary, *JAEL*, 2013/15, 39-57., free access.

⁴⁸ Kocsis Enikő Bianka: The new Hungarian land transfer regulation from the aspect of examination of the European Union, *JAEL*, 2014/16, 95-110., free access.

⁴⁹ Kurucz Mihály: Critical analyses of arable land regulation in Hungary, *JAEL*, 2007/3, 17-47., free access.

⁵⁰ Csák Csilla – Nagy Zoltán: Regulation of Obligation of Use Regarding the Agricultural Land in Hungary, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2011/2, 541-549., free access.

⁵¹ Olajos István – Szilágyi Szabolcs: The most important changes in the field of agricultural law in Hungary between 2011 and 2013, *JAEL*, 2013/15, 95-97., free access.

⁵² Szilágyi János Ede: The Accession Treaties of the New Member States and the national legislations, particularly the Hungarian law, concerning the ownership of agricultural land, *JAEL*, 2010/9, 48-60., free access; Szilágyi János Ede: Acquisition of the ownership of agricultural lands in Hungary, taking the EU's and other countries' law into consideration, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2016/4, 1437-1451., doi: 10.5937/zrpfns50-12226, free access.

⁵³ Raisz Anikó: Topical issues of the Hungarian land-transfer law, *CEDR Journal of Rural Law*, 2017/1, 68-74.

⁵⁴ Lásd a CEDR Potsdami Kongresszus II. munkabizottságának konklúziójának (ezen részében elfogadott) I.2. részének vonatkozó észrevételét: „Ez a helyzet határozottan rámutat az uniós földbirtok politika néhány bizonytalanságára”; közzétette Szilágyi János Ede: Conclusions, *JAEL*, 2015/19, 93, free access; lásd még erről Korom Ágoston: Az új földtörvény az uniós jog tükrében, in: Ágoston Korom (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013, 20-22.; Csák – Kocsis – Raisz 2015, 38-40.

⁵⁵ Korom Ágoston – Bokor Réka: Gondolatok az új tagállamok birtokpolitikájával kapcsolatban – Transzparencia és egyenlő elbánás, in: Gellén Klára (szerk.): *Honori et virtuti*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2017, 259-267.

⁵⁶ Raisz 2017, 73.

⁵⁷ EP 2017, 39. pont.

száma számára egyértelművé válik, hogy az Európai Unió négy alapvető szabadsága keretében a földpiaci szabályozás mely intézkedései érvényesíthetők”.⁵⁸ A Raisz-tanulmány ezt követően így folytatódik: “Mindezen túl van szerző (Szilágyi), aki e nagy számú kötelezettségszegési eljárást szokatlannak tartja a földügyben, tekintettel arra, hogy a korábbi európai uniós bírósági ítéletek tipikusan (ha nem is kizárólagosan) előzetes döntéshozatali eljárásban születtek.”⁵⁹ (Szilágyi János Ede⁶⁰ egyébiránt arra is felhívja a figyelmet, hogy az Európai Unió Bíróságának határon átnyúló földszerzések tárgyában hozott ítéleteiben megnyilvánuló értékelési szempontok – pl. közérdekű cél, az intézkedés helyettesíthetősége – milyen sokban hasonlítanak azon értékelési szempontokra, amelyet az USA szövetségi bíróságai alkalmaznak hasonló ügyekben.⁶¹) A 2015-ös CEDR potsdami konferencia II. munkabizottsága egyébiránt rávilágította arra, hogy napjainkban a határon átnyúló földbirtokpolitikai kérdések az EU számos tagállamát foglalkoztatják, ezért a kérdés nem megfelelő rendezése ‘az integráció lazulása felé mutatna’, a sikeres rendezés viszont ‘megszünteti a bizonytalanságokat, és elmélyíti az integrációt’.⁶²⁶³

“Ami a Magyarország ellen indított kötelezettségszegési eljárást illeti, fontos megjegyezni, hogy az lényegében két külön eljárás. Van egy speciális eljárás a földforgalmi rezsim átmeneti szabályai között rendezett bizonyos haszonélvezeti ügyekben, és van egy eljárás, amely a földforgalmi rezsimet átfogó jelleggel vizsgálja. A következőkben ez utóbbi átfogó ügyvel foglalkozunk részleteiben, méghozzá *Andréka Tamás* és *Olajos István* tanulmányára hagyatkozva.⁶⁴ Az átfogó ügyben az Európai Bizottság először több olyan jogintézmény kapcsán is megindította előzetes vizsgálatát, amelyeket később – a magyar kormánnyal folytatott egyeztetések során – EU-konformnak talált. Ilyen jogszerűnek ítélt magyar intézmények (a) a helyi földbizottság eljárásbeli szerepére, (b) a földszerzési- és birtokmaximumra, (c) az elővásárlási- és előhaszonbérleti jogosultsági rendszerre, illetve (d) a haszonbérlet időtartamára vonatkozó rendelkezések köre. A jelenleg is zajló kötelezettségszegési eljárásban ugyanakkor a következő nemzeti korlátozások uniós szintű jogszerűségét az EU Bizottság továbbra is vitatja: (a) a bel- és külföldi jogi személyekre egyaránt vonatkozó szerzőképtelenség és átalakulási tilalom, (b) a földművesek szakismereti követelménye, (c) a külföldön megszerzett gyakorlat el nem ismerhetősége,

⁵⁸ EP 2017, 40. pont.

⁵⁹ Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi jogot befolyásoló jogi környezet, in: Szilágyi János Ede (szerk.): *Agrárjog*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017a, 58.

⁶⁰ Szilágyi János Ede: Az Egyesült Államok és szövetségi államainak mezőgazdasági földtulajdon szabályozása a határon átnyúló földszerzések viszonylatában, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017b/klsm 2, 574-577.

⁶¹ Az USA rendszeréről lásd részleteiben Margaret Rosso Grossman: Rural Areas – Legal framework and implementation, Report for the United States, XXVIII European Congress of Agricultural Law of the CEDR, 2015, 17-20., in: www.cedr.org (2017.03.23.)

⁶² Lásd a CEDR Potsdami Kongresszus II. munkabizottságának konklúziójának (ezen részében elfogadott) I.2. részét; közzétéve: Szilágyi János Ede: Conclusions, JAEL, 2015/19, 93., free access

⁶³ Raisz 2017, 73-74.

⁶⁴ Tamás Andréka – István Olajos: A földforgalmi jogalkotás és jogalkalmazás végrehajtása kapcsán felmerült jogi problémák elemzése, *Magyar Jog*, 2017/7-8., 410-424.

(d) a személyes művelési kötelezettség, (e) az adásvételi szerződések előzetes jóváhagyására vonatkozó feltételek objektivitása. A kifogásolt kérdések közül különösen a jogi személyek szerzéseképtelensége az, amely a jelenlegi magyar földforgalmi rezsím lényegi intézményének tekinthető, és Andréka Tamásék szerint ezen intézmény esetében a cél a gyakorlatban ellenőrizhetetlen összetett tulajdoni láncolat kialakulásának a megakadályozása, ami ellentmondana a vidék népességmegtartó képességének megőrzésére irányuló célnak, ugyanis nem lenne ellenőrizhető a birtokmaximum és az egyéb szerzési feltételek betartása.⁶⁵ *A jogi személyek EU tagállamok földpiacain történő tulajdonszerzése kapcsán az EP 2017-es jelentése is fontos észrevételeket tesz; nevezetesen az EP "arra buzdítja a tagállamokat, hogy vessenek be olyan eszközöket a földpiac szabályozására, amelyeket egyes tagállamokban az uniós szerződések rendelkezéseit betartva már sikerrel alkalmaznak, például ... a jogi személyek földvásárláshoz való jogának korlátozása".*⁶⁷

Az EP 2017-es jelentésében – egyébiránt nagyban hasonlóan a CEDR potsdami kongresszus II. munkabizottság következtetés-tervezetének II.1.2. pontjában kifejtett 1.2.7. javaslattal – az EP *"felszólítja a Bizottságot, hogy vegye fontolóra a mezőgazdasági területek értékesítésére vonatkozó tagállami jogszabályok uniós joggal való összhangjának értékelésére irányuló jelenlegi eljárásokra vonatkozó moratórium bevezetését mindaddig, amíg a fent említett kritériumokat kőzzéteszik"*.⁶⁸

A kötelezettségsgzési eljárások kimenetele szempontjából sem közömbös, hogy a magyar földforgalmi rezsímrre vonatkozóan időközben megindult az első előzetes döntéshozatali eljárás is (az ún. *szombatbelyi-ügy*).

2. A genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdaság megvalósításának újabb lépése: a magyar GMO-mentességre utaló jelölésről szóló miniszteri rendelet

Az ún. *zöld (vagy más néven: mezőgazdasági) géntechnológiai szabályozás* kapcsán a magyar alkotmány (az ún. Alaptörvény) XX. cikkében meghatározásra került az ún. 'genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdaság' koncepciója. Ennek megteremtésének legújabb lépése az élelmiszerek és takarmányok GMO-mentességre utaló jelöléséről szóló 61/2016. (IX.15.) FM rendeletnek az elfogadása. Annak az érdekében, hogy megérthessük a 61/2016. FM rendelet elfogadásának okát elsőként – alapvetően Raisz Anikó és Szilágyi János Ede munkáira támaszkodva⁶⁹ –

⁶⁵ Andréka – Olajos 2017, 422.

⁶⁶ Raisz 2017, 74.

⁶⁷ EP 2017, 22. pont.

⁶⁸ EP 2017, 40. pont.

⁶⁹ Lásd Raisz Anikó: *GMO as a Weapon – a.k.a. a New Form of Aggression?*, *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2014*, The Hague, Eleven, 2015, 275-288.; Raisz Anikó – Szilágyi János Ede: *Development of agricultural law and related fields (environmental law, water law, social law, tax law) in the EU, in countries and in the WTO*, *JAEL*, 2012/12, 107-148.; Szilágyi János Ede: *A zöld géntechnológiai szabályozás fejlődésének egyes aktuális kérdéseiről*, *Miskolci Jogi Szemle*, 2011/2, 36-54.; Szilágyi János Ede: *Tudományos munkásság áttekintő összefoglalása*, Miskolci Egyetem Habilitációs Füzetek, Miskolci Egyetem,

röviden kitérünk az Alaptörvény 'genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdaság' koncepciójának értelmezésére, majd ennek megvalósításának eddigi lépéseire. Ezt követően – Szilágyi János Ede és Tóth Enikő közös kutatása alapján⁷⁰ – röviden vázoljuk a 61/2016. FM rendelet főbb sajátosságait. A tanulmány jelen részében nem térünk ki részleteiben a mezőgazdasági géntechnológiai tevékenységre vonatkozó nemzetközi, európai uniós illetve magyar jogi szabályozás részletes elemzésére, mivel erre vonatkozólag széleskörű nemzetközi⁷¹ illetve magyar⁷² jogirodalom áll rendelkezésre.

Miskolc, 2015, 36-38.; Szilágyi János Ede: *A zöld géntechnológia jogi szabályozása*, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán, 2016a. szeptember 29. napján tartott előadás, 1-44. dia; Szilágyi János Ede: Változások az agrárjog elméletében?, *Miskolci Jogi Szemle*, 2016b/1, 48-49.

⁷⁰ Lásd Tóth Enikő: Egy újabb lépés a GMO-mentes mezőgazdaság felé, TDK-dolgozat (konzulens: Szilágyi János Ede), Miskolc, Miskolci Egyetem, 2016; Szilágyi János Ede – Tóth Enikő: A GMO-mentes mezőgazdaság megteremtésének újabb jogi eszköze, *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, 2017/35, megjelenés alatt.

⁷¹ Lásd különösen: Luc Bodiguel – Michael Cardwell (szerk.): *The regulation of genetically modified organisms*, Oxford – New York, Oxford University Press, 2010; Roland Norer (edit.): *Genetic Technology and Food Safety*, Switzerland, Springer, 2016; etc.

⁷² Lásd különösen: Balázs Ervin – Dudits Dénes – Sági László (szerk.): *Genetikailag módosított élőlények (GMO-k) a tények tükrében*, Szeged, Barabás Zoltán Biotechnológiai Egyesület – Pannon Növény-biotechnológiai Egyesület, 2011; Bándi Gyula: *Környezetjog*, Budapest, Szent István Társulat, 2011; Bézi-Farkas Barbara – Jasinka Anita: A géntechnológiai tevékenység szabályozása, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2006, 487-495.; Darvas Béla (szerk.): *Részletek... a 27. GMO-Kerekasztal ülésén elhangzott hozzászólásokból*, Budapest, 2015. március 25.; Darvas Béla – Székács András (szerk.): *Az elsőgenerációs géntechnológiai úton módosított növények megítélésnek magyarországi háttere*, Budapest, a Magyar Országgyűlés Mezőgazdasági Bizottsága, 2011; Farkas Csamangó Erika: A géntechnológia agrárjogi aspektusai, *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica*, 2005/7; Heszky László: Az 'Amflora' GM-burgonya fajta 2010-től természetű az EU-ban, *Agrofórum*, 2010/4, 99.; Horváth Gergely: A „zöld” géntechnológia alkalmazásának gazdasági- és agrár-környezetvédelmi kockázatai, *Külgazdaság Jogi Melléklete*, 2008/7-8, 87-106.; Horváth Zsuzsanna: Védelem a tudományos bizonyosság hiányában: az elővigyázatosság alapelve az Európai Unió környezeti jogában, in: Csapó Zsuzsanna (szerk.): *Ünnepi tanulmánykötet Brubács János professor emeritus 70. születésnapjára*, Pécs, PTE-ÁJK, 2009, 88-115.; Julesz Máté: GMO-mentes alkotmány, *Orvosi Hetilap*, 2011/31, 1255-1257.; JNO (Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa): *az új Alaptörvény környezetvédelmi és fenntarthatósági rendelkezéseiből eredő állami felelősségről*, 258/2011. sz. állásfoglalása (2011. április 25.); Kovács Judit Nóra: Észrevételek az USA GMO politikájához, in: Csák Csilla (szerk.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások körében*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012, 104-115.; Olajos István: A géntechnológiai tevékenység szabályozása Magyarországon, in: Szilágyi János Ede (szerk.): *Környezetjog*, II. kötet, Miskolc, Novotni Kiadó, 2008, 73-88.; Pánovics Attila: Génmódosítás-mentes régiók Magyarországon, *Környezetvédelem*, 2005/2, 16; Tahyné Kovács Ágnes: A GMO-k jogi szabályozásáról egyes környezetjogi alapelvek, különösen a fenntarthatóság jegyében, in: Raisz Anikó (szerk.): *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012a, 196-206.; Tahyné Kovács: Génmódosítás a mezőgazdaságban és a genetikai erőforrások fenntartása, in: Csák Csilla (szerk.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások körében*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012b, 180-191.; Tahyné Kovács: *A genetikailag módosított szervezetekre vonatkozó szabályozásról egyes környezetjogi*

A GMO-mentes mezőgazdaság koncepciója iránti igény már a 2011-ben elfogadott Alaptörvény előtt megfogalmazódott. Eleinte még pusztán a növények köztermeszthetősége kapcsán vetődött fel ez a kérdés nem sokkal Magyarország Európai Unióhoz történt csatlakozását követően. Ezen igényre válaszul fogadta el a magyar parlament (Országgyűlés) a 53/2006. (XI.29.) sz. határozatát, amelyben a különböző pártok képviselői óriási összhangban (ez Magyarországon ritka!) arra az álláspontra jutottak, hogy az ország GMO-mentességének fenntartása növekvő piaci versenylőnyt jelent Magyarország számára, továbbá jelentősen javítja környezet- és élelmiszer-biztonságunkat.⁷³ Megítélésünk szerint az országgyűlési határozat jelentőségét az adja, hogy a magyar döntéshozó, már viszonylag korán felismerte a GMO-mentességben rejlő gazdasági lehetőségeket; lényegében tehát azt, hogy a GMO-mentes élelmiszereket adott esetben jobb áron lehet értékesíteni egy olyan piacon (pl. az EU-ban), ahol a fogyasztók értéknek tartják a GMO-mentességet.

2011-ben az Alaptörvényben a jogalkotó rendelkezett arról, hogy a testi és lelki egészséghez való jog érvényesülését Magyarország – több más mellett – *GMO-mentes mezőgazdaság biztosításával* segíti elő. T. Kovács Júlia hívta fel rá a figyelmet, hogy az Alaptörvény első benyújtott javaslata⁷⁴ nem tartalmazta a GMO-mentesség melletti állásfoglalást, az pusztán egy módosító javaslatban jelent meg.⁷⁵ A módosító javaslat először a GMO-mentes egészséges élelmiszerek meghatározását tartalmazta, de ez sérthette volna az európai jogot, ezért változtatták a génmódosítástól mentes mezőgazdaságra a szöveget.⁷⁶

Alaptörvényünk XX. cikkének ezen fordulatát a magyar jogtudományban többen is értelmezték.⁷⁷

alapelvek, különösen a fenntartható fejlődés tükrében, Budapest, PhD Értekezés, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, 2013a; Tanka Endre: Alkotmányos bástya a génhadjárat ellen, *A falu*, 2005/1, 37-49.

⁷³ A génmódosítás kapcsán a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa az egyik legnagyobb problémának azt tekinti, hogy még nem ismertek annak hosszú távú hatásai; JNO 258/2011. sz. állásfoglalása, 7. A hazai tudományos életben is ütközik a GMO mellet és ellen érvelők álláspontja: A génmódosítást ellenző tanulmány Darvas – Székács (szerk.) 2011. A génmódosítás mellett érvelő: Balázs et al (szerk.): 2011.

⁷⁴ T/2627 irományszámon benyújtott javaslat.

⁷⁵ T/2627/157. számon benyújtott módosító indítvány.

⁷⁶ Lásd még T. Kovács: A GMO-mentes Alaptörvény hatása a mezőgazdaságra – különös tekintettel a visszaszerzett EU-tagállami szuverenitásra és a TTIP-re, in: Szalma József (szerk.): *A magyar tudomány napja a Délvidéken 2014*, Újvidék, VMTT, 2015, 308-309.

⁷⁷ Fodor László: A GMO szabályozással kapcsolatos európai bírósági gyakorlat tanulságai, in: Csák Csilla (szerk.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások körében*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012, 74.; Fodor: *Környezetjog*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014, 113-114; Szilágyi 2015, 38.; Tahyné Kovács: *Jelölti válasz 'A genetikailag módosított szervezetekre vonatkozó szabályozásról egyes környezetjogi alapelvek, különösen a fenntartható fejlődés tükrében' című PhD disszertáció opponensi véleményeire*. Gépirat, PPKE JÁK Doktori Iskola, Budapest, 2013b. október 10., 3-6.; Tahyné Kovács: Gedanken zur verfassungsrechtlichen Interpretierung der gesetzlichen Regelung der GVOs in angesichts der Verhandlungen der neuen GVO Verordnung der EU und des TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership), *JAEL*, 2015/18, 72-79., free access; V.ö. T. Kovács 2015.

A kardinális kérdések ezek közül⁷⁸ – többek között –, hogy a (a) rendelkezések milyen magatartási- illetve termékköre terjednek ki, (b) milyen ezen rendelkezések kötőereje, illetve, hogy (c) milyen viszonyban vannak ezek az EU joggal. Nem vitatva egyik vagy másik tudományos közleményben írt értékelést sem, az Alaptörvény GMO-mentes mezőgazdaságra vonatkozó rendelkezéseinek értelmezése során magunk az alábbi álláspontot fejtjük ki. Meglátásunk szerint az Alaptörvény jelen rendelkezésének pontos mibenléte nem tisztázott. Megállapítható ugyanakkor, hogy e rendelkezés *nem közvetlenül érvényesülő tilalom* (inkább orientáló jellegű előírás az állami döntéshozók számára). Eleinte e rendelkezést a magyar döntéshozók *leginkább a GM-növények köztermeszthetőségének* korlátozása kapcsán hivatkozták (ez egy szűkített értelmezés). Vagyis e szűkített értelmezés nem zárja ki azt, hogy a külföldről behozott GM-termékek (például élelmiszerek) kerülhessenek a magyar fogyasztókhoz. Megközelítőleg két éve ugyanakkor a GMO-mentes mezőgazdaság kategóriába a döntéshozók a GMO-köztermeszthetőségen túl egyre inkább beleértenek más kérdésköröket is, például azt a törekvést, hogy megteremtődjenek egy *magyarországi GMO-mentes élelmiszerelőállítás feltételei*. Meglátásunk az, hogy a GMO-mentes mezőgazdaság kategóriája továbbra is olyan bő értelmezési kereteket biztosít, hogy akár ez utóbbi, tág értelmezés is belefér.

A GMO-mentes mezőgazdaság koncepciójának megvalósítása érdekében a magyar jogalkotó igyekezett minden jogszerű intézkedést megtenni. Ezek közül különösen az alábbi lépéseket tartjuk fontosnak kiemelni.⁷⁹

I. *A MON 810-kukorica és az Amflora-burgonya kapcsán alkalmazott védzáradék és más kapcsolódó lépések.* Ezen jogi lépés – időrendiségét tekintve, a MON-810 kukorica esetében – lényegében megelőzte magát a fentebb nevesített 2006-os országgyűlési határozatot is és éppen ezért adott esetben tekinthető a GMO-mentes mezőgazdaság koncepcióját megelőző, sok tekintetben azt formáló helyzetnek. Ezen uniós alapú jogintézmény főszabály szerint csak rövid időre (lényegében néhány hónapra) adna lehetőséget arra, hogy ezen keresztül egy tagállam korlátozza egy már uniós szinten jóváhagyott GMO köztermesztését, ezzel szemben az utóbbi évek uniós joggyakorlata azt igazolta, hogy a valóságban – s erre jó példa a magyar MON 810-es védzáradéki ügy – több éven keresztül fennálló védzáradékok is léteznek. Az Amflora-burgonya esetén is találkozhatunk magyar védzáradékkal, és ennek folyománya volt az a T-240/10. sz. uniós ügy is, amelyben – némileg leegyszerűsítve a történéseket és a jogi helyzetet – Magyarország kérte az Amflora-burgonyára vonatkozó 2010/135/EU és 2010/136/EU sz. határozatok megsemmisítését, hivatkozva az elővigyázatosság elvének sérelmére és a hiányos kockázatértékelésre. 2013-ban az ügyben eljáró bírói fórum megállapította, hogy az Európai Bizottság lényeges eljárási szabályokat sértett és erre tekintettel megsemmisítette a határozatokat, amely után pedig az engedélyt visszavonták.⁸⁰

⁷⁸ Szilágyi 2016a, 30.

⁷⁹ E lépések összefoglalásáról részletesebben lásd még Szilágyi – Tóth 2017.

⁸⁰ Szilágyi 2016a, 35.

II. *Szigorú koegzisztencia szabályok kialakítása.* Az egyes tagállamok viszonylag nagy szabadságot kaptak koegzisztencia szabályaik kialakítására, vagyis annak meghatározására, hogy miként természetők egymás mellett GM-növények, valamint hagyományos illetve bio-növények.⁸¹ E vonatkozásban Magyarország meglehetősen szigorú szabályokat alkotott; így például az általános távolságot ilyen növények esetében 400 méterben állapította meg, amely bizonyos esetekben lehet több (800 méter) is. A koegzisztencia országos szintű szabályozásának érdekes leágazásának volt tekinthető annak kísérlete, hogy helyi önkormányzatok saját területükön önkormányzati rendelettel az országos előírásoknál szigorúbb koegzisztencia szabályokat írjanak elő. Végül azonban e helyzetre kínált megoldási lehetőséget az Alpok-Adria megállapodás.

III. *Az Alpok-Adria GMO-mentes övezet kezdeményezés.* Az ehhez való csatlakozásról az Országgyűlés a 74/2011. (X.14.) számú országgyűlési határozatban döntött. Ennek keretében Magyarországon az érintett mezőgazdasági termelők közösségei megállapodás keretében, önkéntes alapon géntechnológiával módosított növényfajtáktól mentes övezeteket hozhatnak létre. Fontos ugyanakkor, hogy amennyiben a termelők megállapodás keretében géntechnológiával módosított növényfajtáktól mentes övezetet hoznak létre, a magyar természeti hatóság az övezetben gazdálkodók kérelmére és önkéntes adatszolgáltatása alapján az övezetnek a kérelemben megjelölt adatait és a kérelmező gazdálkodók adatait a honlapján, valamint a kormányzati portálon közzéteszi.⁸² Kérdéses ugyanakkor, hogy ez a fajta szabályozás mennyiben tekinthető EU-jog illetve WTO-jog konformnak. Meglátásunk szerint megfelel mindkét jognak a szabályozás önkéntes jellege alapján.⁸³

IV. *A géntechnológiával kapcsolatos felelősségi szabályok újragondolása.* A zöld géntechnológiai tevékenységre vonatkozó felelősségi szabályok újragondolására nem sokkal az új Alaptörvény elfogadását követően került sor, amikor is Magyarországon GMO-szennyezett vetőmagokra és azok alkalmazására derült fény.⁸⁴ Ennek hatására került újraértékelésre a magyar géntechnológiára vonatkozó szabályozás felelősségi rendszere,⁸⁵ és kezdeményezték a géntechnológiával kapcsolatos bizonyos szabályok megszegésének büntetőjogi szankcionálásának megteremtését, konkrétan a géntechnológiával módosított növényfajtákkal kapcsolatos kötelezettség megszegése nevet viselő tényállás szabályozásával, amely új büntetőjogi tényállásként került bele a Büntető Törvénykönyvbe (Btk.).⁸⁶

⁸¹ Magyarország esetében lásd különösen a géntechnológiai tevékenységről szóló 1998. évi XXVII. törvény (Gtv.) 21/B-21/E. §-ait.

⁸² A géntechnológiai tevékenységről szóló 1998. évi XXVII. törvény (Gtv.) 21/F. §.

⁸³ Szilágyi 2016a, 31.

⁸⁴ Az ügy kifejtéséről lásd Raisz – Szilágyi 2012, 110-112.

⁸⁵ Lásd a GMO Munkacsoport létrehozásáról szóló 1289/2011. (VIII.22.) Korm. határozat 3. pontját.

⁸⁶ Aki az Európai Unióban *a)* engedéllyel nem rendelkező géntechnológiával módosított növényfajta szaporítóanyagát az ország területére jogellenesen behozza, tárolja, szállítja, forgalomba hozza, vagy a környezetbe kijuttatja, *b)* természeti célú felhasználásra ki nem terjedő engedéllyel rendelkező géntechnológiával módosított növényfajta szaporítóanyagát a környezetbe jogellenesen kijuttatja, *c)* természeti célú engedéllyel rendelkező géntechnológiával módosított növényfajta szaporítóanyaga vonatkozásában a védzáradáki eljárás

V. *A GMO-mentes régiók EU szintű szabályozásának támogatása.*⁸⁷ A magyar döntéshozók már korán felismerték, hogy az Európai Unió joga szempontjából akkor lenne megnyugtató módon rendezve a magyar GMO-mentes mezőgazdaság koncepciójának megvalósíthatósága, ha az uniós jogszabályok adnának lehetőséget arra, hogy az egyes országok maguk döntsenek annak kérdésében, hogy saját területükön kívánnak-e GMO-mentes övezeteket létrehozni. Erre tekintettel a magyar döntéshozók uniós szinten maguk is támogattak minden olyan kezdeményezést, amely egy ilyen tartalmú szabályozás irányába hatott. Az ügyben jelentős áttörést végül a 2001/18/EK irányelvet módosító 2015/412/EU irányelv⁸⁸ elfogadása jelentett, illetve az Európai Bizottság további jogszabályalkotásra (is) irányuló javaslata.⁸⁹ A 2015/412. számú irányelv alapján egy adott GMO engedélyezési eljárása vagy az engedély megújítása során bármely tagállam kérheti, hogy igazítsák ki az engedély földrajzi hatályát úgy, hogy területét vagy annak egy részét kizárják a termesztés alól.⁹⁰

Ezen szabályokon túl az új irányelv lehetőséget teremtett arra is, hogy a már korábban engedélyezett illetve bejelentett GMO-k esetében is éljenek a fenti lehetőséggel (ez az ún. *kívülmaradási záradék*, vagy *opt-out klauzula*).⁹¹ Az új szabályok kapcsán 19 tagállam élt – valamilyen formában – a lehetőséggel a kívülmaradási záradék alapján. Magyarország 2015. szeptember 21. napján küldte meg az Európai Bizottságnak kiigazítási kérelmét 8 GM-kukoricára, amelyek a 2001/18 irányelv vagy az 1829/2003 rendelet alapján engedélyezés alatt állnak vagy már engedélyezettek. Az érintett vállalatok többsége (*Pioneer, Syngenta, Dow Agrosciences*) nem reagáltak határidőre (2015.10.22.), a *Monsanto* válaszolt, de nem emelt kifogást.⁹²

A 2015/412 irányelv WTO-jog konformitásának kérdése kapcsán egy bizottsági anyag ugyanaakkor az alábbiakra figyelmezteti a tagállamokat: „*Új hatáskörök gyakorlásakor a tagállamok mindazonáltal kötelesek maradéktalanul eleget tenni nemzetközi kötelezettségeiknek, ideértve a WTO szabályait is.*”⁹³

VI. *A GMO-mentes mezőgazdaság koncepciójának védelme a világkereskedelem új fejlesztési eszközeinek, a szabadkereskedelmi megállapodásoknak a tárgyalása során.*⁹⁴

időtartamára biztonsági intézkedésként elrendelt behozatali, előállítási, tárolási, szállítási, forgalomba hozatali, felhasználási tilalmat megszegi, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.; Btk. 362. §.

⁸⁷ Szilágyi 2016a, 39-42.

⁸⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/412 irányelve (2015. március 11.) a 2001/18/EK irányelvnek a tagállamok számára a géntechnológiával módosított szervezetek (GMO-k) területükön történő termesztésének korlátozására, illetve megültására biztosított lehetőség tekintetében történő módosításáról.

⁸⁹ COM(2015) 177.

⁹⁰ Lásd a 2001/18/EK irányelv új 26b. cikkét.

⁹¹ Lásd a 2001/18/EK irányelv új 26c. cikkét.

⁹² Lásd a free access forrást.

⁹³ COM(2015) 176, 8.

⁹⁴ Szilágyi 2016a, 42-43.

A Világkereskedelmi Szervezet (WTO) joganyagából számos előírás érinti a GMO-k uniós illetve tagállami szabályozását.⁹⁵ A WTO kapcsolódó joggyakorlatából kiemelkedő jelentősége volt az *EC-Biotech-ügynek*,⁹⁶ amely hozzájárult a WTO-jog jobb megértéséhez a GMO-szabályozásának vonatkozásában. Ennek kapcsán lényegében levonható az a következtetés, hogy egy ország (illetve más WTO-tag) döntési szabadsága GMO-mentessége tárgyában a jelenleg fennálló nemzetközi kereskedelmi rendszer kötelező előírásai tekintetében korlátozottak.

Mivel a WTO kereskedelmi rendszerének általános, többoldalú továbbfejlesztésére tett kísérletek a Dohai-fordulóban meglehetősen nehezen realizálódnak, ezért az egyes országok és régiók között egyre inkább felértékelődik a WTO-jogi keretek közé beilleszthető, tipikusan két világszereplő között kötendő szabadkereskedelmi megállapodások jelentősége. Esetünkben ezek közül a már aláírt EU és Kanada közötti szabadkereskedelmi megállapodás, az ún. *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA), illetve az EU és USA között megkötött tervezett szabadkereskedelmi megállapodás, az ún. *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) bír különös jelentőséggel. A CETA kapcsán úgy tűnik, hogy sikerült érvényesítenie a GMO-mentes mezőgazdasági koncepciójában foglalt elképzeléseket:⁹⁷ „A CETA teljes mértékben összhangban áll az uniós szakpolitikákkal, ideértve azokat is, amelyek a nemzetközi kereskedelmet érintik. E tekintetben a CETA nem fogja korlátozni vagy módosítani az uniós jogszabályokat, és egyik szabályozott területen sem fogja módosítani, csökkenteni vagy eltörölni az uniós szabványokat. A Kanadából származó valamennyi importnak meg kell felelnie az uniós szabályozásnak (pl... állat- és növény-egészségügyi szabályok, élelmiszerrel és biztonsággal kapcsolatos szabályok, egészséggel és biztonsággal kapcsolatos előírások, a géntechnológiával módosított szervezetekre vonatkozó szabályok, környezetvédelem, fogyasztóvédelem stb.).”⁹⁸ Jelenleg ugyanakkor még nyitott kérdés, hogy a TTIP vajon milyen, a GMO-szabályozást érintő rendelkezéseket tartalmaz.⁹⁹

VII. A GMO-mentesség jelölésére vonatkozó nemzeti szabályok és azok esetleges egységesítése uniós szinten. A GMO-mentességre utaló jelölésről szóló 61/2016. (IX.15.) FM rendelet sajátosságai – más országok szabályozására¹⁰⁰ figyelemmel¹⁰¹ –

⁹⁵ Ennek részletes elemzéséről lásd Szilágyi János Ede: WTO-jog és környezetvédelem, in: Bobvos Pál (szerk.): *Reformator iuris cooperandi*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2009, 485-512.

⁹⁶ WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R.

⁹⁷ Lásd különösen CETA 1. melléklet, 22. fejezet (kereskedelem és fenntartható fejlődés), 24. fejezet (kereskedelem és környezetvédelem): 24.1. cikk benne a környezetvédelmi jog fogalma, 25.1.-25.2. cikk (biotechnológia).

⁹⁸ COM(2016) 444, 3. Lásd Szilágyi 2016a, 43.

⁹⁹ A tárgyalások sokáig titokban folytak, az Európai Bizottság csak nagy nyomásra kezdte el nyilvánosságra hozni a tárgyalási dokumentumokat, illetve álláspontját. Az Európai Bizottság adott ki tájékoztató anyagot reagálva a nyilvánosság általa kiemelendően tartott felvetéseire: így pl. cáfolva azt, hogy „a TTIP kényszerítené az EU-t, hogy engedélyezze GM-növények termesztését”; az Európai Bizottság szerint az ezzel kapcsolatos EU-jogon nem változtatna a TTIP; lásd: free access

¹⁰⁰ European Commission: State of play in the EU on GM-free food labelling schemes and assessment of the need for possible harmonization – Final report, written by ICF GHK, October 2013, free access; European Commission: State of play in the EU on GM-free food

a következőkben összegezhethők. (a) A magyar szabályozás – hasonlóan az EU több tagállamának hasonló szabályozásához – *önkéntes rendszernek tekinthető* abban az értelemben, hogy ha egy termék GMO-mentes, akkor ezt a tényt nem kötelező feltüntetni a terméken, viszont ha valaki egy termék GMO-mentes jellegét mégis szeretné feltüntetni, akkor csak a vonatkozó 61/2016. FM rendelet előírásainak eleget téve teheti meg. A magyar rendelet vonatkozásában kérdésként vetődhet fel, hogy *„ha az uniós szabályozás [a GMO tartalom jelöléséről] kötelezően előírja azt, hogy a GMO-tartalmat jelölni kell egy terméken, akkor miért van egyáltalán szükség arra, hogy nemzeti szinten szabályozzuk a GMO-mentességre utaló jelölés előírásait. A válasz abban keresendő, hogy az uniós jelölési rendszer olyan sok kivételt fogalmaz meg a GMO-tartalom jelölése kapcsán, hogy az uniós jelölést helyesebb lenne talán inkább úgy nevesíteni, mint pusztán a 'jelentősebb mennyiségű GMO-tartalom kötelező feltüntetésének' szabályozását. Vagyis a kisebb GMO-érintettségű egy termék esetében nem kell feltüntetni az uniós szabályok alapján. Mindezekre tekintettel a nemzeti kiegészítő szabályozások létét az indokolja, hogy az EU kötelező jelölési szabályai esetében meglehetősen sok kivételtől beszélhetünk”*.¹⁰² (b) A magyar szabályozás leginkább a francia GMO-mentességi szabályozáshoz áll közel, de azért sokat merített az osztrák rendszerből is. (c) A jogszabály kiterjed mind az élelmiszerekre (hal, hús, tej, tojás, méhészeti termékek, növényi eredetű termékek), mind a takarmányokra. A GMO-mentességre utaló jelzés nem alkalmazható vadon élő, táplálkozásában nem nyomonkövethető állat tojására és húsára, kifogott vadon élő halak esetében. Főszabály szerint a GMO-mentességre utaló jelöléssel ellátott élelmiszer vagy takarmány előállításában sem használható fel GMO-ból előállított élelmiszer- vagy takarmány-adalékanyag, technológiai segédanyag vagy enzim. (d) A magyar rendelet alapján egy termék legfeljebb – a jelenlegi technológiai szint alapján még mérhető – 0,1 százalékban tartalmazhat olyan GMO-t, amely az Európai Unióban forgalomba hozatali engedéllyel rendelkezik és élelmiszerben vagy takarmányban való előfordulása véletlen vagy technikailag elkerülhetetlen. (e) A hal, hús, tej vagy tojás illetve olyan élelmiszerek, amelyek ezen összetevőket tartalmazzák, akkor tekinthetők GMO-mentesnek, ha az állatnak adott takarmány megfelel a rendeletben GMO-mentes takarmányokkal szemben támasztott követelményeknek. Ha ezen előírásoknak nem felelt meg az állat táplálása, csak abban az esetben lehet a belőlük származó terméket GMO-mentességre utaló jelöléssel ellátni, ha letelt egy meghatározott *átállási idő*. A magyar rendelet részletesen szabályozza az átállási időre vonatkozó előírásokat. E szabályok gyakorlati megvalósulását nagyban elősegíti, hogy a Közös Agrárpolitika keretében támogatják azon *magyar fehérjeprogramot*, amely kompenzációval ösztönzi a fehérjenövények termelését, fellendítve ezáltal a hazai, GMO-mentes szójatermelést. (f) A magyar előírások alapján a méhészeti termékek akkor láthatóak el a GMO-mentességre utaló jelöléssel, ha megfelelnek az alábbi feltételeknek: a kaptár 5,5 km-es körzetében nektár-

labelling schemes and assessment of the need for possible harmonization – Case studies, written by ICF GHK, October 2013, free access. Lásd még Ursula Bittner: *Significance of GMO-free labelling for economic stakeholders*, 8 May 2015, free access

¹⁰¹ A jogszabály részletes elemzéséről lásd Szilágyi – Tóth 2017.

¹⁰² Lásd Szilágyi – Tóth 2017.

és virágporforrásokot géntechnológiával nem módosított növények képezik, továbbá a méhek takarmánya nem tartalmaz GMO-t vagy GMO-ból előállított összetevőt.

A tagállami GMO-mentességre utaló jelölések szabályozásában meglévő különbözőségére tekintettel az EU egységes piacán meglátásunk szerint is¹⁰³ támogatandó egy bizonyos fokú egységesítést megvalósító uniós szabályozás (irányelv) elfogadása.

3. Az agrárjog nemzetköziesedésének újabb lépése: CETA és TTIP

I. Az agrárjog fejlődése kapcsán folytatódik azon folyamat, amit Roland Norer¹⁰⁴ az *agrárjog nemzetköziesedéseként (Internationalisierung)* fogalmazott meg, és amely kapcsán egyes szerzők (például Saverio Di Benedetto¹⁰⁵) felvetik az ún. *nemzetközi agrárjog* koncepciójának gondolatát; fontos hangsúlyozni ugyanakkor, hogy a felvetés ellenére jelenleg a nemzetközi agrárjog létét még nem tekintik bizonyítottnak. Mindazonáltal a nemzetközi agrárjog – egyelőre még csak – elméleti kategóriájához Szilágyi János Ede különösen a következő kérdésköröket javasolná bevonni:¹⁰⁶ (a) *A nemzetközi jog klasszikus, két- illetve többoldalú nemzetközi szerződésai*. Ezek között tárgyat tekintve számos agrárgazdaságot (is) érintő megállapodás található. Jelentőségénél fogva ezek viszonylatában különös jelentőséggel bír a hágai Nemzetközi Bíróság (NB) joggyakorlata, például vízgazdálkodási, halászati témában vagy éppen légi gyomirtószer-permetezésben.¹⁰⁷ (b) *Az Élelmiszerügyi és Mezőgazdasági Szervezet (Food and Agriculture Organization; FAO) joganyaga és joggyakorlata*. Az ENSZ keretében 1945-ben létrehozott FAO tevékenységének középpontjában jelentős szerepet tölt be élelmiszer-biztonság (*food security*) kérdése. (c) *A világkereskedelmi jog: a Kereskedelmi Világszervezet (World Trade Organization; WTO) és a szabadkereskedelmi megállapodások agrár-vetületei*. A világkereskedelmi együttműködésben komoly változások következtek be az 1990-es évek elején a WTO megalakulásával, amelynek joganyagában jelentős részt foglalnak el az agrárium legkülönbözőbb területeit érintő egyezmények. A világkereskedelmi jog legújabb fejlődési korszakát képviselik az olyan szabadkereskedelmi megállapodások, mint a CETA vagy a TTIP (ezekről részletesebben lásd alább). (d) *A Multilaterális Környezetjogi Egyezmények (MEA – Multilateral Environmental Agreements)*.¹⁰⁸

¹⁰³ A jogszabály részletes elemzéséről lásd Szilágyi – Tóth 2017.

¹⁰⁴ Roland Norer: Agrarrecht – eine Einführung, in: Roland Norer (szerk.): *Handbuch des Agrarrechts*, Wien, Verlag Österreich, 2012, 13-14.

¹⁰⁵ Saverio Di Benedetto: Agriculture and the Environment in International Law, in: Massimo Monteduro et al (szerk.): *Law and Agroecology*, Berlin-Heidelberg, Springer, 2015, 101-111.

¹⁰⁶ Szilágyi 2016b, 42-45.

¹⁰⁷ Raisz – Szilágyi 2012, 131-132.

¹⁰⁸ Ezek kapcsán Raisz Anikó kiemeli, hogy bár valódi szankciók és büntetések a jogsértő állammal szemben kevésbé képzelhetők el, ugyanakkor kétségtelen, hogy az utóbbi években mindezek ellenére megnövekedett az ezzel kapcsolatos ügyek száma a hágai Nemzetközi Bíróság (NB) előtt is; Raisz: A környezetvédelem helye a nemzetközi jog rendszerében, *Miskolci Jogi Szemle*, 2011/1, 2011, 90-92., 99-102.

(e) *Az emberi jogok.* Ezeknek számos típusa van, amelyek közül az agrár- és vidéki életviszonyokat több is érinti. Ezek közül elfogadottságukat és kikényszeríthetőségüket alapul véve különösen a következőkre érdemes utalni: (e1) Azon *klasszikus emberi jogok* közül, amelyeknek agrár-relevanciájuk is van, különösen a tulajdonhoz való jog emelkedik ki,¹⁰⁹ de mindezek mellett egy konkrét ügyben más jogoknak (például a tisztességes eljáráshoz való jognak) is szerepe lehet.¹¹⁰ E klasszikus alapjogok viszonylatában, Magyarország földrajzi elhelyezkedése okán különösen az Emberi Jogok Európai Bíróságának¹¹¹ (EJEB) joggyakorlata bír jelentőséggel (például kárpótlási ügyekben, földhasználati problémákban, vadászati jogokkal kapcsolatban). Mivel az EJEB ítélete kötelező erővel bír, az adott államoknak módosítaniuk kellett agrár-jogszabályaikat – és ezt az ügyek elsöprő többségében valóban meg is tették – annak érdekében, hogy megfeleljenek az EJEB ítéletének.¹¹² (e2) Vannak ugyanakkor olyan emberi jogok is, mint az *élelemhez való jog*¹¹³ vagy a *vízhez való jog*,¹¹⁴ amelyek elismertsége ugyan még elmarad a fentebb klasszikusként nevesített emberi jogok elismertségétől (ennek okán például esetükben nem beszélhetünk az EJEB joggyakorlatáról sem), mégis egyre gyakrabban történik rájuk hivatkozás a legkülönbözőbb fórumokon és ügyekben.

II. A fent említett világkereskedelmi jog – EU-t érintő – legfrissebb elemeit képezik a CETA és a TTIP. A Kereskedelmi Világszervezeten (WTO) belül ugyan jelenleg akadoznak azon tárgyalások, amelyek a világkereskedelem továbbfejlesztését multilaterális keretek között képzelnék el, azonban emiatt felértékelődött az egyes kereskedelmi partnerek közötti külön-megállapodások szerepe. Az EU ennek jegyében látott neki több kereskedelmi partnerrel is az ún. szabadkereskedelmi megállapodások megkötésének. Ezek közül ezidáig különösen kettő kapott nagyobb nyilvánosságot.

¹⁰⁹ Ennek agrár-aspektusú feldolgozásáról lásd: Raisz: Földtulajdoni és földhasználati kérdések az emberi jogi bíróságok gyakorlatában, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 241-253.; Téglási András: A tulajdonhoz való jog védelme Európában, *Kül-Világ*, 2010/4, 22-47.

¹¹⁰ Raisz – Szilágyi 2012, 132.

¹¹¹ Habár a Nemzetközi Bíróság maga is jogosult eljárni emberi jogi egyezmények által biztosított jogok érvényesítésében, azonban tekintettel arra, hogy a NB előtt az egyéneknek nincs keresetindítási lehetőségük, ezért ennek jelentősége csekélynek mondható a regionális emberi jogok rendszerekhez képest.

¹¹² Raisz – Szilágyi 2012, 132.

¹¹³ Legutóbb a kapcsolódó témakörből írt színvonalas monográfiát: T. Kovács Júlia: *Az élelemhez való jog társadalmi igénye és alkotmányjogi dogmatikája*, PhD Értekezés, Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, 2017; Szemesi Sándor: Az élelemhez való jog koncepciója a nemzetközi jogban, *Pro Futuro*, 2013/2, 86-99.

¹¹⁴ Lásd Raisz: A vízhez való jog aktuális kérdéseiről, in: Csák Csilla (szerk.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012, 151-159.; Szabó Marcel – Greksza Veronika (szerk.): *Right to water and the Protection of Fundamental Rights in Hungary*, Pécs, University of Pécs, 2013, 2-15., 34-114., 155-211.

Az egyikük, a Kanadával kötendő ún. CETA¹¹⁵ (*Comprehensive Economic and Trade Agreement* vagyis: Átfogó Gazdasági és Kereskedelmi Megállapodás) immáron aláírásra is került 2016 végén.¹¹⁶ A másik, az Egyesült Államokkal megkötni tervezett megállapodás, az ún. TTIP¹¹⁷ (*Transatlantic Trade and Investment Partnership* vagyis: Transzatlanti Kereskedelmi és Befektetési Együttműködés) ezzel szemben még előkészítési szakaszban van, és hivatalosan¹¹⁸ még egy szövegverzió sem került nyilvánosságra, pusztán csak az EU Bizottság részéről jelentek meg összefoglaló értékelések¹¹⁹ a tárgyalások eddigi menetéről és szövegtervezeteiről.

Az EU más tagországainak agrár-szakértőihöz hasonlóan a magyar agrárium szereplőit is foglalkoztatják olyan jól ismert kérdések a CETA illetve a TTIP kapcsán, mint például a földrajzi árujelzők kérdése, vagy a korábban már kifejtett GMO-kérdéskör. Az agrárjogász szakértők emellett nagy jelentőséget tulajdonítanak a vitarendezési eljárásnak is.¹²⁰ Az alábbiakban azonban nem ezen 'klasszikus' kérdéskörökre kívánjuk felhívni a figyelmet, hanem sokkal inkább a jogirodalomban egy kevésbé érintett területtel foglalkoznánk. Nevezetesen a szabadkereskedelmi megállapodások lehetséges hatásával a mezőgazdasági földforgalom viszonyaira. Mivel egyelőre csak a CETA előírásai érhetők el teljes egészében, ezért elemzésünket – Szilágyi János Ede munkájára¹²¹ támaszkodva – alapvetően erre fókuszáljuk.

¹¹⁵ See Európai Bizottság – Kanada Kormánya: *Assessing the costs and benefits of a closer EU – Canada economic partnership*, 2008, free access

¹¹⁶ Lásd COM(2016) 444.

¹¹⁷ Ennek elemzéséről lásd Jeronim Capaldo: *The Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership: European Disintegration, Unemployment and Instability*, *GDAE Working Paper*, 2014, 14-03; Európai Bizottság: *Factsheet on Food safety and animal and plant health in TTIP*, 2015, free access; Baranyai Gábor – Szarvas Erik – Wágner Zsófia: *A Transzatlanti Kereskedelmi és Beruházási Partnerségről szóló megállapodás lehetséges hatásai a fenntartható fejlődésre Magyarországon*, NFFT Műhelytanulmányok No 24, 2015 májusa; Nagy Ágnes – Palócz Éva – Tarnai Zoltán – Vakhak Péter: *Az Európai Unió és az Egyesült Államok közötti kereskedelmi és befektetési egyezmény komplex hatásvizsgálata a magyar gazdaságra*, NFFT Műhelytanulmányok No 24, 2015. június 30.

¹¹⁸ Nem hivatalosan a Greenpeace hozott nyilvánosságra egy szövegverziót; lásd a free access forrást.

¹¹⁹ Lásd a free access forrást.

¹²⁰ Lásd erről: free access. Lásd még Szilágyi 2016a, 42.

¹²¹ Szilágyi 2017a, 52-54; Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi szabályozás új rezsimje és a határon átnyúló tulajdonszerzések, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017c/klsmz 1, 107-124.; Szilágyi János Ede: A határon átnyúló mezőgazdasági földszerzés aktuális kérdései, in: ELTE ÁJK 350. éves jubileumi kötet, megjelenés alatt.

III. A CETA 2017. január 14. napján az EU Hivatalos Lapjában közzétett szövegverzióját tanulmányozva megállapítható, hogy a `mezőgazdasági földekre`¹²² expressis verbis vonatkozó részletszabályokat lényegében egy helyen találunk a megállapodás főszövegében (értsd: a mellékleteket leszámítva). Nevezetesen a CETA közbeszerzésekre vonatkozó 19. fejezete számol be ugyanis arról, hogy e fejezet előírásai nem alkalmazandók földterületek és egyéb ingatlanok megvásárlására vagy bérletére.¹²³ A 19. fejezet vonatkozó előírásának illetően történő megfogalmazása ezáltal utal arra, hogy a CETA más fejezeteinek előírásai ezzel szemben, más aspektusból már érinthetik a mezőgazdasági földeket. Szilágyi János Ede értelmezése¹²⁴ szerint különösen¹²⁵ a beruházásokról szóló 8. fejezet jöhet számításba, amely a beruházások fogalmában, annak típusainál említi az ingatlanokat illetve az ahhoz kapcsolódó jogokat.¹²⁶ A CETA 8. fejezetéhez (is) kapcsolódó I.¹²⁷ és II.¹²⁸ számú mellékletei¹²⁹ mind Kanada, mind pedig az EU tagállamai részéről *fenntartásokat* tartalmaz a beruházások olyan szabályai alól, mint a nemzeti elbánás elvének,¹³⁰ a piacra jutásnak,¹³¹ legnagyobb kedvezményes elbánásnak,¹³² a teljesítési követelményeknek¹³³

¹²² Szilágyi János Ede fontosnak tartja megjegyezni, hogy a CETA – `A vízzel kapcsolatos jogok és kötelezettségek` – címet viselő 1.9. cikke a természetes állapotában található felszíni és felszín alatti vizeket nem tekinti a kereskedelem tipikus tárgyának, kimondva, hogy az ilyen víz „nem áru vagy termék”. Nem mondja ki ugyanakkor annak `örökség` természetét, mint azt – ezzel szemben – például az EU jogalkotása teszi a Víz-keretirányelv preambulumban. A természetes állapotában található vízre (tavak, folyók, etc.) a CETA előírásai csak korlátozottan alkalmazhatók, vagyis arra csak a CETA fenntartható fejlődésre vonatkozó 22., és a környezetre vonatkozó 24. fejezete vonatkozik. Szilágyi sajnálatosnak tartja ugyanakkor, hogy a földek – illetve annak minőségi aspektusát képező *talaj* – vonatkozásában nem kerül megfogalmazásra semmiféle speciális státusz sem, hanem azt sokkal inkább a kereskedelem pusztán tárgyának tekintik a felek, leginkább a beruházások körébe tartozóként; Szilágyi 2017a, 53.

¹²³ Lásd a CETA 19.2. cikk 3. bekezdés a) pontját.

¹²⁴ Szilágyi 2017a, 53; Szilágyi 2017c, 122-123.

¹²⁵ V.ö. CETA 10. fejezetével, a természetes személyek üzleti célú ideiglenes belépéséről és tartózkodásáról.

¹²⁶ CETA 8.1. cikk `beruházás` fogalom f) és h) pontjai.

¹²⁷ Az I. melléklet címe: *A hatályos intézkedésekre és liberalizációs kötelezettségvállalásokra vonatkozó fenntartások.*

¹²⁸ A II. melléklet címe: *Jövőbeli intézkedésekre vonatkozó fenntartások.*

¹²⁹ A melléklet címe: *A hatályos intézkedésekre és liberalizációs kötelezettségvállalásokra vonatkozó fenntartások.*

¹³⁰ CETA 8.6. cikk. Az I. mellékletben ennek kapcsán lásd például a kanadai szövetségi szintű I-C-5. fenntartást, és a kanadai tartományi és területi szintű I-PT-6., I-PT-38, I-PT-41., I-PT-83., I-PT-129., I-PT-138., I-PT-174., I-PT-183., I-PT-184. fenntartásokat. Az EU részéről ezzel kapcsolatban fogalmazott meg fenntartást Horvátország, Ciprus, Cseh Köztársaság, Dánia, Görögország, Magyarország, Lettország, Málta, Lengyelország, Románia. A II. mellékletben ennek kapcsán lásd az EU részéről Bulgária, Cseh Köztársaság, Észtország, Finnország, Litvánia, Magyarország, Szlovákia fenntartását.

¹³¹ CETA 8.4. cikk. Az I. mellékletben ennek kapcsán lásd például a kanadai tartományi és területi szintű I-PT-6., I-PT-38., I-PT-41., I-PT-129., I-PT-138., I-PT-174., fenntartásokat. Az EU részéről ezzel kapcsolatban fogalmazott meg fenntartást Horvátország, Ciprus,

és a felső vezetés és igazgatóságnak¹³⁴ az előírásai. Kanada részéről ezek a fenntartások tipikusan a 'földterületekre', 'mezőgazdasági földterületekre', 'erdőterületekre' vonatkozó nemzeti szabályokként kerültek nevesítésre, míg az EU tagállami esetén ezek a nemzeti szabályok leggyakrabban 'ingatlanvásárlás' címmel (vagyis egy átfogóbb kategória alatt) lettek nevesítve. Ezek a nemzeti jogszabályok tehát, habár korlátozzák a másik kereskedelmi partner polgárainak illetve vállalkozásainak földszerzését a belföldi személyekhez képest, ugyanakkor mivel a szerződő felek fenntartásaiként kerültek csatolásra a CETA-hoz emiatt a CETA részes felei mégsem tekintik ezen nemzeti intézkedéseket a CETA beruházási fejezetének korlátozásaként.

Szilágyi János Ede véleménye szerint, a fentiekre tekintettel azon országok esetében, amelyek nem tettek fenntartást a mezőgazdasági földjeik forgalmi viszonyaira vonatkozóan, a jövőben nem lehet kizárni annak lehetőségét, hogy a CETA vitarendezési eljárásában a CETA előírásait alkalmazzák mezőgazdasági földjeik forgalmi viszonyai kapcsán is.¹³⁵

4. Konklúzió

A XXIX. CEDR konferencia III. számú munkabizottságában a magyar megközelítéstől merőben eltérő tématerületek is szóba kerültek, attól függően, hogy az egyes előadók a nemzeti sajátosságaikra tekintettel mit tartottak fontosnak kiemelni. A munkabizottság végül számos *de lege ferenda* konklúziót állított fel a háromnapos tudományos munkát követően, melyeket a jövőben érdemes lenne megfontolnia a jogalkotóknak. Ezek (ahogyan azt a munkabizottság general rapporteur-e, Ludivine Petetin egy későbbi blog bejegyzésében is hangsúlyozta) a következők.

„Az első, hogy az agrárium és a KAP átfogó megközelítése¹³⁶ szükséges, amely kiterjed a termőföldtől az asztalig. Különösen szükséges a környezetvédelmi szempontok mezőgazdaságba való integrálása annak érdekében, hogy további fejlődést érhessünk el a zöldítés folyamatában, illetve hogy a KAP céljai fenntarthatóak maradjanak.

Görögország, Magyarország, Lettország, Málta, Lengyelország, Románia. A II. mellékletben ennek kapcsán lásd az EU részéről Cseh Köztársaság, Finnország, Litvánia, Magyarország, Szlovákia fenntartását.

¹³² CETA 8.7. cikk. Az I. mellékletben ennek kapcsán lásd például Lettország, Románia fenntartását.

¹³³ CETA 8.5. cikk. Az I. mellékletben ennek kapcsán lásd például az I-PT-183. és I-PT-184. fenntartásokat.

¹³⁴ CETA 8.8. cikk. Az I. mellékletben ennek kapcsán lásd például az I-PT-183. és I-PT-184. fenntartásokat. A II. mellékletben ennek kapcsán lásd az EU részéről Magyarország állami tulajdonban lévő ingatlanok vásárlására vonatkozó fenntartását.

¹³⁵ Szilágyi 2017a, 54; Szilágyi 2017c, 123-124.

¹³⁶ Fontosnak tartjuk kiemelni továbbá, hogy az ehhez szükséges megfelelő jogi eszközök megtalálása felvet néhány nehézséget, éppen ezért a munkabizottság többek között az alábbi intézkedéseket, teendőket javasolja: (a) a szakaszos megközelítés használatának minimalizálása, (b) a döntéshozatali folyamatba be kellene vonni az élelmiszerlánc területén dolgozókat, szakembereket.

A második, hogy a tudomány és a technológia egyszerre oka illetve korlátja a változásoknak. Főképp olyan témák kerültek megvitatásra, mint a digitalizáció, internethez való hozzáférés, adatkezelés (ennek kapcsán az adatok megosztásának, felelősségi és tulajdonosi aspektusok is előtérbe kerültek), állattenyésztés (és az állatok jóléte), antibiotikumok és állatgyógyászati takarmányok, növényvédő- és gyomirtószeresek. A technológia hozzáféréseinek költségei, illetve annak kérdése, hogy vajon valóban segítik-e a demokráciát ezek a technológiák, olyan problémaköröként lettek azonosítva, amelyeket a munkabizottság kiemelten további vizsgálatra, kutatásra ajánl.

A harmadik következtetés egy komoly kérdéskörhöz, a földhöz való hozzáféréshez kapcsolódik. Ezen a ponton különböző fejlődési irányok figyelhetőek meg az EU-ban. Spanyolországban és Németországban a földek paragon hagyása jelent egyre növekvő problémát, míg Franciországbban és Lengyelországban jogalkotói beavatkozás is történt a land grabbing jelenségének visszaszorítása érdekében, ezekben az országokban a jog eleve kizárja a termőföldek külföldiek által történő megszerzését.”¹³⁷ A munkabizottság ez utóbbi, harmadik körhöz kötődő megállapításai különösen figyelemreméltóak, és a 2015-ös potsdami CEDR konferencia II. munkabizottsági munkájának szerves folyományaként értelmezendők.

¹³⁷ Ludvine Petetin: Developments in rural law following the 2017 European Congress on Rural Law, Cardiff University Blog, in: <http://blogs.cardiff.ac.uk/environmental-justice-research-unit/2017/10/06/developments-in-rural-law-following-the-2017-european-congress-on-rural-law/> (2017.10.10.)