

KITEKINTÉS AZ EURÓPAI UNIÓ NÖVÉNY- ÉS ÁLLATEGÉSZSÉGÜGYI RENDELKEZÉSEIRE*

Fazekas Tamás - Tulipán Viktória¹

Halmai Péter közgazdász, egyetemi tanár szerint a közös agrárpolitika, mint az egyik legfontosabb közös szakpolitika az Európai Unió integráció egyik legbonyolultabb területe,² mely tényező a mezőgazdaság rendkívüli specialitásaira és kockázataira vezethető vissza.³ A mezőgazdaság ugyanis – például az iparral szemben – sokkal nagyobb mértékben kitett az időjárási, éghajlati, illetve földrajzi viszonyoknak, a termelési kapacitás mértéke nehézkesen és lassan változtatható meg (ha gyümölcsöst telepítünk, majd csak évek múltán számíthatunk termésre), az agrárium termékei nem uniformizálhatók, s a várható hozam teljesen bizonytalan, a mezőgazdasági termelők pedig egy sajátos szociális helyzetben vannak. A gazdák körében ugyanis a legalacsonyabb a társadalmi mobilitás, és megdöbbentő tűrőképességgel viseltetnek a számukra kedvezőtlen gazdasági folyamatokkal szemben,⁴ miközben jövedelmük 40%-kal alacsonyabb a többi gazdasági ágazatban dolgozóval szemben.⁵

1. A kezdetek

Az európai integrációs folyamat megindulásakor az értelemszerű klímabéli különbségeken túlmenően fundamentális birtokszerkezeti konfliktusok is nehezítették az alapító Hatok munkáját az agrárpolitika tekintetében. Az elaprózódott, előregedett, gépesítetlen, önállóan, tehát alapvetően egészségtelen birtokstruktúrával rendelkező országok támogatását a pénzügyi szolidaritás elve alapján a kedvezőbb pozícióban lévő tagállamok befizetéseiből finanszírozták volna.⁶ Mindennek ellenére komoly motivációt jelentett a közös fellépésre, hogy a II. világháború pusztításait követően, az 1950-es évek elején még mindig nem tudott talpra állni a nyugat-európai agrárium, s a

* DOI 10.21867/KjK/2024.4.5.

¹ *Fazekas Tamás*, PhD hallgató DE MGDÍ és *Tulipán Viktória*, joghallgató, DE ÁJK

² Halmai Péter (2020): A Közös Agrárpolitika rendszere. In: Halmai Péter (szerk.): *A Közös Agrárpolitika rendszere*. Budapest, Dialóg Campus, 11-22.

³ Az élelmiszer termékpálya működésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló T/10056. számú törvényjavaslat indokolása, <https://jogkodex.hu/doc/7605020> (2023. 11. 15.)

⁴ Fodor László (2005): *Agrárjog. Fejezetek a mezőgazdasági életviszonyok sajátos szabályozása köréből*. Debrecen, DE Kossuth Egyetemi Kiadó, 17-20.

⁵ Európai Bizottság (2023): A közös agrárpolitikáról dióhéjban, https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance_hu (2023. november 15.)

⁶ Fodor: *i.m.* 35-39.

dekolonizációs folyamatok eredményeképpen gyarmataikat elvesztő országokban komoly kihívást jelentett az állampolgárok ellátása.⁷ Az 1955. évi messinai konferencián el is dőlt, hogy a mezőgazdaságot belefoglalják a közös piac rendszerébe.² Az 1957-es Római Szerződés második címe kifejezetten a mezőgazdaságról rendelkezett, s kitűzte a következő célokat: a mezőgazdasági termelés növelése a technológiai fejlődés és a termelési tényezők optimalizálása útján, a gazdatársadalom megélhetésének biztosítása és jövedelmének emelése, a piac stabilizálása, folyamatos élelmiszerellátás, megfizethető áron.⁸ Végül 1962-ben létrejött a szoros értelemben vett közös agrárpolitika, ami mint közös piaci szervezet az egységes piac, a közösségi prioritás és a pénzügyi szolidaritás elveit tűzte zászlajára.² A struktúra- és piacsabályozás eszközeivel pedig rövidesen olyan sikereket ért el az európai mezőgazdaság, hogy már a túltermelés jelentette problémák megoldását kellett kidolgoznia a szervezetnek.

2. A közös agrárpolitika (KAP)

A KAP az uniós tagországok közös szakpolitikája, amelynek „irányítása és finanszírozása uniós szinten, uniós költségvetési források felhasználásával történik”.⁵ A KAP egy dinamikus szakpolitika is, ami folyamatos reformokon keresztül mindig az aktuális kihívások megoldására törekszik,⁹ így mára felvállalt célja lett az éghajlatváltozás elleni küzdelem, a vidéki területek, tájak és dinamikus vidéki közösségek megőrzése.⁵ A 2023–27-es időszakra szóló KAP stratégiai tervek már kifejezetten az európai zöld megállapodás, a „termelőtől a fogyasztóig” elv, valamint a biodiverzitás stratégia alapján készültek, megerősítve a korábbi előírásokat, mint az innovációk támogatása, a vetésforgó-vetésváltás módszereinek elterjesztése, illetve a jövedelemtámogatási rendszer méltányosságának erősítése. Az olyan új célkitűzések mellett, mint a vizenyős területek és ingólápok védelme, vagy a rovarirtó szerek fenntartható használata.¹⁰ Az agrárgazdálkodás tekintetében a közzsféra határozott jelenlétét a következő eszközök biztosítják: a jövedelemtámogatás stabilitási célú közvetlen kifizetés többnyire olyan közszolgáltatások nyújtásáért, amelyekért a piac általában nem fizet (tájvédelem). A piaci intézkedések nehéz piaci helyzetek kezelését szolgálják (pl. túlkínálat miatt esnek az árak), míg vidékfejlesztési párjaik sajátos

⁷ Horváth József (2018): *Az Európai Unió közös agrárpolitikája*. Hódmezővásárhely, Szegedi Tudományegyetem Mezőgazdasági Kar, 8-9.

⁸ Treaty establishing the European Economic Community (Rome, 25 March 1957), https://www.cvce.eu/en/obj/treaty_establishing_the_european_economic_community_rome_25_march_1957-en-cca6ba28-0bf3-4ce6-8a76-6b0b3252696e.html (2023. 11. 15.)

⁹ Közös agrárpolitika, <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/cap-introduction/> (2023. november 15.)

¹⁰ European Commission (2022): *A greener and fairer CAP*. https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2022-02/factsheet-newcap-environment-fairness_en_0.pdf (2023. 11. 15.)

szükségletek és kihívások kezelését szolgálják nemzeti, illetve regionális szinten.⁵

3. Növény-és állategészségügyi aspektusok

A fő részterületeken túlmenően az Európai Unió közös agrárpolitikájához tartoznak az összefoglalóan agrártermék- és élelmiszerszabályozásnak nevezett rendszerek is, mely kifejezés alatt az élelmiszer-előállítás higiéniai és minőségi előírásait, valamint a növény- és állategészségügyi szabályozást értjük. A témakör középpontjában az emberi egészség magas szintű védelme áll a megelőzés és elővigyázatosság elve által megtámogatva. A cél az, hogy változatos, tápláló és biztonságos élelmiszer jusson el nyomon követhető módon a fogyasztóhoz, „a termőföldtől az asztalig”, aminek eszközeül szolgál az európai kockázatelemzés rendszere (kockázatértékelés, kockázatkezelés és kockázati kommunikáció), kiemelt figyelmet szentelve a belső piaci hatékony működés megőrzésének. Az Európai Parlament és a Tanács az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszer-biztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról szóló 178/2002/EK rendelete átfogóan szabályozza az élelmiszer, az élelmiszeripari vállalkozás, az élelmiszer-előállítás, -feldolgozás és -kezelés fogalmát. Az említett jogforrás hozta létre – ahogy a címe is mutatja – az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóságot (European Food Safety Authority – EFSA), ami tudományos tanácsadó és szakmai segítségnyújtó tevékenységet végez.

A higiéniai csomagként is ismert élelmiszer-higiénéről szóló Európai Parlamenti és Tanácsi 852/2004/EK rendelet határozza meg a tisztasági és felszereltségi követelményeket, valamint tisztázza a felelőség kérdését. Az európai jogalkotás holisztikus szemléletéből adódik, hogy a humán egészségvédelem nem különíthető el élesen az állat-, valamint növényegészségügy kérdéseitől. Előbbi az állatjárványügy (állatbetegségek megelőzése, lokalizálása, megszüntetése), az állattenyésztés és állatnyilvántartás területeit, a tartási, szállítási, vágási körülményeket, illetve a friss hús forgalmazásának közegészségügyi vonatkozásait foglalja magába. Az állatjóléti szabályozás minimumkövetelményeket fogalmaz meg az állattartási körülményekkel, illetve az állatok kezelésére felhasználható anyagokkal, hatóanyagokkal, gyógyszer tartalmú takarmányokkal szemben, amelyeket a harmadik országból érkező állatok tekintetében is alkalmazni kell. A továbbiakban három területet teszünk részletesebb vizsgálat tárgyává: a hormonokra és hormonhatású anyagokra, az antibiotikumokra, valamint az állatjárványügyre vonatkozó uniós rendelkezéseket.¹¹

¹¹ Szegedyné Fricz Ágnes (2020): Az Európai Unió agrártermék és élelmiszer-szabályozási rendszere, előírásai. In: Halmai Péter (szerk.): *A Közös Agrárpolitika rendszere*. Budapest, Dialóg Campus, 313-328.

3.1. Hormonok és hormonhatású anyagok

Az élő szervezetben serkentő és szabályozó szerepet betöltő hormonok, illetve hormonhatású anyagok korlátozása már 1981-től jelen van az Európai Unió jogában, amikor a szintetikus hormonok alkalmazását betiltották, s csak a gyógyászati célú használatot engedélyezték, mely szabályok hatálya a harmadik országokból importált állatokra és húsrá is kiterjedt. A tilalmat 1989-ben kiterjesztették a növekedési hormonokra is, amelyek közül hatnak az alkalmazását az Egyesült Államokban azonban engedélyezték. Válaszul az Egyesült Államok felfüggesztette az Európai Gazdasági Közösséggel szembeni kereskedelmi engedményeit és 100 %-os megtorló vámot vezetett be az Európából importált termékekre, évente körülbelül 93 millió dollár veszteséget okozva, mely patthelyzet 1996-ig fennmaradt, amikor a felek a Kereskedelmi Világszervezethez fordultak.¹² Az üggyhez harmadik félként csatlakozott Ausztrália, Kanada, Új-Zéland, valamint Norvégia is.¹³ A WTO Döntőbírósága 1997-ben hozott döntésével az Egyesült Államoknak adott ígazat, mondván: az Unió azzal, hogy nem végzett kockázatértékelést a tilalom bevezetését megelőzően, s tudományosan nem bizonyította a hormonok kártékony hatásait, megsértette az ún. SPS-megállapodást (az állat- és növény-egészségügyi intézkedések alkalmazásáról szóló megállapodás). A döntést 1998-ban a fellebbviteli fórum is megerősítette, s 1999-ben a döntőbíró felhatalmazta az Egyesült Államokat, hogy ismételten megtorló vámokat vezessen be, évente összesen 117 millió dollár értékben.¹⁴ 2002-re készült el az Európai Unió kockázatértékelése, amely megerősítette a hormonok jelentette veszélyek komolyságát, mindezt azonban mind az Egyesült Államok, mind Kanada cáfolta és arra hivatkoztak, hogy az európai kutatások nem felelnek meg a WTO-s elvárásoknak. A WTO 2008-as ismételt döntése már korántsem volt egyértelmű, ugyanis engedélyezte az Egyesült Államoknak, hogy fenntartsa megtorló vámjait, s az Európai Uniónak, hogy fenntartsa a hormonkezelt termékekkel szembeni tilalmát.¹⁵ 2009 januárjában úgy tűnt, hogy a konfliktus még inkább elmérgesedik, amikor a búcsúzó Bush kormányzat tovább emelte az EU-s termékekkel szembeni vámok mértékét, de végül az év májusában sikerült egyezsége jutni a Barack Obama vezette USA képviselőivel. A megállapodás értelmében az amerikaiak vállalták, hogy három éven belül eltörlik a megtorló

¹² Renée Johnson (2015): *The U.S.-EU Beef Hormone Dispute*, Washington D.C. Congressional Research Service, pp. 2. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R40449/21> (2023.11.04.)

¹³ European Communities (2023): *Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds26_e.htm (2023. november 18.)

¹⁴ Office of the United States Trade Representative (2017): *2017 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*. Washington D.C., Executive Office of the President of the United States, pp. 148-149.

¹⁵ Johnson: *im.* 5-7.

vámokat, mely idő alatt az Unió először 20 ezer, majd 45 ezer tonnával növeli a vámentesen behozható nem hormonkezelt amerikai marhahús mennyiségét.¹⁶

3.2. Állatjárványügy

Az Unió joga rendelkezik továbbá – ahogy az már korábban is említésre került – az állatjárványügyre vonatkozó egyes szabályozási területekről. Az elmúlt majd 30 évben rendre kialakultak olyan, elsősorban állatokat veszélyeztető és érintő járványügyi helyzetek, mint a száj- és körömfájás, valamint a madárinfluenza.¹⁷ A legnagyobb jogi hatással azonban a szivacsos agysorvadással (BSE) járó betegség vagy másnéven a kergemarhakór ellen életbe léptetett korlátozások jártak. Az Európai Unió 1996-ban vezetett be a brit marhahússal szemben exporttilalmat, amelyet 1999-ben oldottak fel.¹⁸ A Francia Köztársaság a Bizottság ezen döntésének azonban nem tett eleget, és csak a brit marhahús tranzitját engedélyezte, melyre válaszul az Egyesült Királyság élelmiszerláncai bojkottálták a francia kenyerek és sajtok forgalmazását.¹⁹ Végül az Európai Unió Bíróságának (Case C-1/00.) 2001-es döntése megállapította, hogy Franciaország kötelezettségszegést valósított meg, s ezért utasították a tilalom feloldása érdekében.²⁰ Bizottsági irányelv rendelkezik például az elmúlt években a hazai sertésállományban nagy károkat okozó klasszikus, illetve afrikai sertéspestis elleni védekezés előírásairól is.²¹

3.3. Antibiotikumok

Az Európai Unió jogalkotása már régóta harcot folytat az antibiotikumok mezőgazdasági alkalmazásának visszaszorítása érdekében is. Az Európai Gyógyszerügynökség adatai szerint 2010-ben még csak 6, 2016-ra már 8 Európai Unió országban nem érte el az antibiotikumok használata a tervezett 50 mg-os plafont. A legelőnytelenebb helyzetben ilyen szempontból 2010-ben Spanyolország, Olaszország és Magyarország volt, mely utóbbinak 2016-ra egy

¹⁶ Portfolió (2023): Végehez közeledik az amerikai-európai vámháború, <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20090506/vegehez-kozeledik-az-amerikai-europai-vamhaboru-114649> (2023. 11.18.)

¹⁷ A Tanács 2005/94/EK irányelve (2005. december 20.) a madárinfluenza elleni védekezésre irányuló közösségi intézkedésekről és a 92/40/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről. HL L 10., 2006.1.14, p. 16–65.

¹⁸ End to 10-year British beef ban, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/4967480.stm> (2023. 11. 18.)

¹⁹ EU beef war escalates, <https://money.cnn.com/1999/10/22/europe/beef/> (2023. 11. 18.)

²⁰ Case C-1/00. Judgment of the Court of 13 December 2001. Commission of the European Communities v French Republic. Failure of a Member State to fulfil its obligations - Refusal to end the ban on British beef and veal. ECLI:EU:C:2001:687.

²¹ Council Directive 2002/60/EC of 27 June 2002 laying down specific provisions for the control of African swine fever and amending Directive 92/119/EEC as regards Teschen disease and African swine fever (Text with EEA relevance), OJ L 192, 20.7.2002, p. 27–46. (2023. 11.18.)

helyet sikerült javítania.²² Egy 2021-es jelentés szerint már kevesebb antibiotikumot alkalmaznak az állattartásban, mint a humánegészségügyben.²³ Alig egy évvel ezelőtt, 2022. január 28-án pedig hatályba lépett az Európai Unió új jogi aktusa, amely betiltotta az antibiotikumok rutinszerű és megelőző használatát a haszonállatok tekintetében, amit a világ legprogresszívebb kezdeményezésének tekintenek e területen.²⁴

3.4. Növényvédőszer

Az Európai Unió komoly erőfeszítéseket tesz a növényvédőszer használatának visszaszorítása érdekében is. Uniós szabályokon alapszik az I. és II. forgalmi kategóriájú növényvédő szerek forgalmazására, vásárlására és felhasználására jogosító igazolvány, az ún. „zöld könyv” kiadása is, amellyel a szakszerű felhasználás biztosítását kívánta elősegíteni a jogalkotó. Nehezen elérhető célkitűzésnek hat azonban a növényvédőszer alkalmazásának teljes visszaszorítása, amit a KAP is igyekszik előmozdítani a vetésforgó és vetésváltó módszerek, valamint a regeneratív mezőgazdaság támogatásával.

Jelenleg ugyanakkor heves ellenállást tanúsít a gazdatársadalom ezen irányvonalakkal szemben, mivel elképzelhetetlennek tartják a növényvédőszer gazdaságos kiváltását, nem látják megfelelő alternatíváját azoknak. Az Eurostat adatai szerint a 2014-2016-os időszakban 11 Uniós tagországban folyamatosan visszaesett a növényvédőszer alkalmazása, míg 17-ben azonban folyamatosan növekedett, köztük Magyarországon 15 %-kal.²⁵ A kérdéskör másik árnyoldalát jelenti pedig az, hogy ha az Európai Unióban betiltásra is kerül egy adott növényvédőszer, azok gyártása továbbra is folytatódik például Belgiumban és másik 8 európai országban. Értelemszerűen azonban azok termékeit harmadik országokban értékesítik.

Összegzés

Összességében azt mondhatjuk, hogy az Európai Unió növény- és állategészségügyi rendelkezései rendkívül bonyolultak, összetettek és igen széles skálán mozognak. Jelen tanulmányunkban több ágazat szabályozására is kitérünk, de ez mégis igen csekély mértékű az egész szabályozási rendszerhez képest. Egy folyamatosan változó világban, ahol minden mindenre hatással van,

²² Antibiotic use in livestock in Europe, 2016, <https://ourworldindata.org/grapher/antibiotic-use-in-livestock-in-europe> (2023. 11. 19.)

²³ Use of antibiotics in animals is decreasing, <https://www.efsa.europa.eu/en/news/use-antibiotics-animals-decreasing> (2023. 11.19.)

²⁴ EU bans the routine use of antibiotics in farmed animals, <https://www.worldanimalprotection.org/latest/news/eu-bans-antibiotic-overuse-farmed-animals/> (2023. 11. 19.)

²⁵ Pesticide sales, <https://www.eea.europa.eu/airs/2018/environment-and-health/pesticides-sales> (2023. 11. 19.)

és már egy apró változás is felboríthat jól működő rendszereket, nehéz olyan szabályokat alkotni, ami végeredményben a jövőre nézve is pozitív hatást gyakorol. Hisz az Európai Uniónak ez a fő célja, mindig az aktuális kihívásokra összpontosít, és annak hatását vizsgálja a jövőre nézve. „Ha mihamarabb nem változtatunk irányt, oda lyukadunk ki, ahová tartunk.” (Irwin Corey)

Források jegyzéke:

- A Tanács 2005/94/EK irányelve (2005. december 20.) a madárinfluenza elleni védekezésre irányuló közösségi intézkedésekről és a 92/40/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről. HL L 10., 2006.1.14, p. 16–65.
- Antibiotic use in livestock in Europe, 2016, <https://ourworldindata.org/grapher/antibiotic-use-in-livestock-in-europe> (2023. 11. 19.)
- Az élelmiszer termékpálya működésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló T/10056. számú törvényjavaslat indokolása, <https://jogkodex.hu/doc/7605020> (2023. 11. 15.)
- Case C-1/00. Judgment of the Court of 13 December 2001. Commission of the European Communities v French Republic. Failure of a Member State to fulfil its obligations - Refusal to end the ban on British beef and veal. ECLI:EU:C:2001:687.
- Council Directive 2002/60/EC of 27 June 2002 laying down specific provisions for the control of African swine fever and amending Directive 92/119/EEC as regards Teschen disease and African swine fever (Text with EEA relevance), OJ L 192, 20.7.2002, p. 27–46.
- End to 10-year British beef ban, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/4967480.stm> (2023. 11. 18.)
- EU bans the routine use of antibiotics in farmed animals, <https://www.worldanimalprotection.org/latest/news/eu-bans-antibiotic-overuse-farmed-animals/> (2023. 11. 19.)
- EU beef war escalates, <https://money.cnn.com/1999/10/22/europe/beef/> (2023. 11. 18.)
- Európai Bizottság (2023): A közös agrárpolitikáról dióhéjban, https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance_hu (2023. november 15.)
- European Commission (2022): *A greener and fairer CAP*. https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2022-02/factsheet-newcap-environment-fairness_en_0.pdf (2023. 11. 15.)

- European Communities (2023): *Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*.
https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds26_e.htm
(2023. november 18.)
- Fodor László (2005): *Agrárjog. Fejezetek a mezőgazdasági életviszonyok sajátos szabályozása köréből*. Debrecen, DE Kossuth Egyetemi Kiadó.
- Halmai Péter (2020): A Közös Agrárpolitika rendszere. In: Halmai Péter (szerk.): *A Közös Agrárpolitika rendszere*. Budapest, Dialóg Campus, 11-22.
- Horváth József (2018): *Az Európai Unió közös agrárpolitikája*. Hódmezővásárhely, Szegedi Tudományegyetem Mezőgazdasági Kar.
- Közös agrárpolitika, <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/cap-introduction/> (2023. november 15.)
- Office of the United States Trade Representative (2017): *2017 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*. Washington D.C., Executive Office of the President of the United States.
- Pesticide sales, <https://www.eea.europa.eu/airs/2018/environment-and-health/pesticides-sales> (2023. 11. 19.)
- Portfólió (2023): Végéhez közeledik az amerikai-európai vámháború, <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20090506/vegehez-kozeledik-az-amerikai-europai-vamhaboru-114649> (2023. 11.18.)
- Renée Johnson (2015): *The U.S.-EU Beef Hormone Dispute*, Washington D.C. Congressional Research Service.
<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R40449/21> (2023.11.04.)
- Szegedyné Fricz Ágnes (2020): Az Európai Unió agrártermék és élelmiszer-szabályozási rendszere, előírásai. In: Halmai Péter (szerk.): *A Közös Agrárpolitika rendszere*. Budapest, Dialóg Campus, 313-328.
- Treaty establishing the European Economic Community (Rome, 25 March 1957),
https://www.cvce.eu/en/obj/treaty_establishing_the_european_economic_community_rome_25_march_1957-en-cca6ba28-0bf3-4ce6-8a76-6b0b3252696e.html (2023. 11. 15.)
- Use of antibiotics in animals is decreasing,
<https://www.efsa.europa.eu/en/news/use-antibiotics-animals-decreasing>
(2023. 11.19.)