

Mitől méz a méz?

Az élelmiszerlánc igazgatása, különös tekintettel a méz
jogi szabályozására

Jelige: nektár

2014. november

TARTALOMJEGYZÉK

TARTALOMJEGYZÉK	2
RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE	3
1. Bevezetés	6
1.1. A méz termelésben elfoglalt helye az Európai Unióban és Magyarországon	6
1.2. A dolgozat témaválasztása és módszertana	6
2. Az élelmiszerek szabályozása, különös tekintettel a mézre	9
2.1. A szabályozás előzményei az Európai Unióban és Magyarországon.....	9
2.2. Az uniós és hazai szabályozás napjainkban	10
3. Az élelmiszerlánc igazgatás a mézpiacon	17
3.1. Az állategészségügyi igazgatás szerepe a méztermelés területén	17
3.1.1. Méhegészségügyi igazgatás.....	18
3.1.2. Méhegészségügyi felügyelet – állategészségügy és támogatás	21
3.2. A mézben előforduló géntechnológiával módosított szervezetek	23
3.2.1. A géntechnológiával módosított élelmiszerekre vonatkozó szabályozás alapvető fogalmai	23
3.2.2. A C-442/09. sz. ügy és az Európai Unió Bíróságának ítélete.....	25
3.3. Élelmiszerbiztonság.....	28
3.3.1. Az élelmiszerek ellenőrzése Magyarországon, különös tekintettel a méz hamisítására	29
3.3.2. Az élelmiszerek ellenőrzése az Európai Unióban: az élelmiszer- és takarmánybiztonsági riasztási rendszer	32
3.3.2.1. A méz, mint élelmiszerbiztonsági kockázat	34
3.4. A méhészeti ágazat támogatási rendszere	35
4. Összegzés	40
FELHASZNÁLT IRODALOM	41

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

Európai uniós jogforrások:

16/2011/EU rendelet	a Bizottság 16/2011/EU rendelete az élelmiszer- és takarmánybiztonsági riasztási rendszerre vonatkozó végrehajtási intézkedések megállapításáról, 2011. január 10. (HL L 6., 2011.1.11.)
178/2002/EK rendelet	az Európai Parlament és a Tanács 178/2002/EK rendelete az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról, 2002. január 28. (HL L 31., 2002.2.1.)
2000/13/EK irányelv	az Európai Parlament és a Tanács 2000/13/EK irányelve az élelmiszerek címkézésére, kiszerelésére és reklámozására vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről, 2000. március 20. (HL L 109., 2000.5.6.)
2001/110/EK irányelv	a Tanács 2001/110/EK irányelve a mézről, 2001. december 20. (HL L 10., 2002.1.12.)
1829/2003/EK rendelet	az Európai Parlament és a Tanács 1829/2003/EK rendelete a géntechnológiával módosított élelmiszerekről és takarmányokról, 2003. szeptember 22. (HL L 268., 2003.10.18.)
1830/2003/EK rendelet	az Európai Parlament és a Tanács 1830/2003/EK rendelete a géntechnológiával módosított szervezetek nyomonkövethetőségéről és címkézéséről, és a géntechnológiával módosított szervezetekből előállított élelmiszer- és takarmánytermékek nyomonkövethetőségéről, valamint a 2001/18/EK irányelv módosításáról, 2003. szeptember 22. (HL L 268., 2003.10.18.)
882/2004/EK rendelet	az Európai Parlament és a Tanács 882/2004/EK rendelete a takarmány- és élelmiszerjog, valamint az állat-egészségügyi és az állatok kíméletére vonatkozó szabályok követelményeinek történő megfelelés ellenőrzésének biztosítása céljából végrehajtott hatósági ellenőrzésekről, 2004. április 29. (HL L 165., 2004.4.30.)
82/894/EGK irányelv	a Tanács 82/894/EGK irányelve az állatbetegségek Közösségen belüli bejelentéséről, 1982. december 21. (HL L 378., 1982.12.31.)
2011/881/EU végrehajtási	a Bizottság 2011/881/EU végrehajtási határozata a mézelőméh-kolóniák fogyasztásáról szóló önkéntes felügyeleti tanulmányokat támogató

határozat	finanszírozási határozat elfogadásáról, 2001. december 21. (HL L 343., 2011.12.23.)
2013/512/EU végrehajtási határozat	a bizonyos tagállamoknak a méhcsaládpusztulásról szóló önkéntes felügyeleti tanulmányok elkészítéséhez nyújtott, a 2013/2013-es idényre szóló uniós pénzügyi hozzájárulásról szóló 2013/512/EU bizottsági végrehajtási határozat, 2013. október 17. (HL L 279., 2013.10.19.)
1332/2008/EK rendelet	az Európai Parlament és a Tanács 1332/2008/EK rendelete az élelmiszerenzimekről, valamint a 83/417/EGK tanácsi irányelv, az 1493/1999/EK tanácsi rendelet, a 2000/13/EK irányelv, a 2001/112/EK tanácsi irányelv és a 258/97/EK rendelet módosításáról, 2008. december 16. (HL L 354., 2008.12.31.)

Nemzeti jogforrások:

Éltv.	az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény
Magyar Élelmiszerkönyv	a Magyar Élelmiszerkönyv kötelező előírásairól szóló 152/2009. (XI. 12.) FVM rendelet
Méhegészségügyi rendelet	a méhállományok védelméről és a mézelő méhek egyes betegségeinek megelőzéséről és leküzdéséről szóló 70/2003. (VI.27.) FVM rendelet
Támogatási rendelet	a Magyar Méhészeti Nemzeti Program alapján a 2013–2016 közötti végrehajtási időszakokban a központi költségvetés, valamint az Európai Mezőgazdasági Garancia Alap társfinanszírozásában megvalósuló támogatások igénybevételének szabályairól szóló 118/2013. (XII. 16.) VM rendelet
NÉBIH Korm. rendelet	a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatalról szóló 22/2012. (II.29.) Korm. rendelet
Statútum rendelet	a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet
328/2010. (XII.27.) Korm. rendelet	a fővárosi és megyei kormányhivatalok mezőgazdasági szakigazgatási szerveinek kijelöléséről szóló 328/2010. (XII.27.) Korm. rendelet
113/2008. (VIII.30.) FVM rendelet	az állatbetegségek bejelentésének rendjéről szóló 113/2008. (VIII.30.) FVM rendelet

**2010. évi CXXVI.
törvény**

a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény

1. Bevezetés

A méz az Élelmiszerkönyv szerint a mézelő méhek által a virágok nektárjából és egyéb növényi váladékokból összegyűjtött, mirigyváladékukkal vegyítve átalakított és lépekben tárolt, ott mézzé érlelt termék, amelynek legalább 60 g fruktóz- és glukóz, legfeljebb 5 g szacharóz, legfeljebb 20 % nedvességtartalma és legfeljebb 0,1 g szilárdanyag tartalma lehet.¹ A normatív definíció egyfelől a termékazonosság, illetve minőség, másfelől az élelmiszer-biztonság szempontjából fontos.

1.1. A méz termelésben elfoglalt helye az Európai Unióban és Magyarországon

A méhek gazdaságilag kiemelkedő szerepe egyfelől a haszonnövények termés hozamának emelésében jelenik meg, alapvető gyümölcsseinknél, zöldségeinknél és takarmánynövényeinknél beporzás nélkül súlyos termés kiesés következne be. A rovarbeporzás haszna 265 milliárd euróra tehető.²

A méhek gazdasági jelentősége másfelől a méztermelésben jelenik meg.³ A világ méztermelése éves szinten 1,2-1,5 millió tonna, ezen belül az Európai Unió termelése évi 195-204 ezer tonna között mozog.⁴ Magyarország évente 22-25 ezer tonna mézet állít elő,⁵ amelynek 40-60 %-a akácméz,⁶ ezzel az európai legnagyobb termelők: Németország, Spanyolország Franciaország és Románia közé tartozik.⁷

1.2. A dolgozat témaválasztása és módszertana

A dolgozat célja az élelmiszerlánc igazgatásának bemutatása a méz, mint élelmiszer példáján keresztül. Középpontjában annak kérdése áll, miként kerülhet biztonságos és minőségi méz a fogyasztó asztalára. Az élelmiszer-biztonság az uniós élelmiszerjog

¹ A felsorolásban szereplő, grammal kifejezett adatok 100 g méz esetén értendők. A lista nem teljes, a méz minőségi követelményeinek pontos felsorolását a Magyar Élelmiszerkönyv kötelező előírásai tartalmazzák (1-3-2001/110 számú előírás a mézről, C rész), melyek a méz jogi szabályozásáról szóló fejezetben kerülnek ismertetésre.

² Greenpeace 2013-as tanulmánya: Méhpusztulás – Az európai beporzó rovarokat és a mezőgazdaságot fenyegető veszélyek 01/2013, 3. o.

³ Král (2007):10.

⁴ A méhészet, méztermelés helyzete és lehetőségei, különös tekintettel Észak-Magyarország megyéire, KSH kiadvány, 2012. december, 3. o.

⁵ Uo., 5. o.

⁶ <http://www.trademagazin.hu/hirek-es-cikkek/piaci-hirek/magyarorszagon-22-25-ezer-tonna-mezet-termelnek-evente.html> ; letöltés: 2014. 11. 20.

⁷ KSH 2012 12. o.

legfontosabb célkitűzése. A parlamenti és tanács-rendeleti szabályozás a belső piacon az élelmiszerek biztonságos kereskedelmét, a fogyasztók védelmét szolgálja.

A dolgozat első részében az élelmiszerekre vonatkozó általános elveket és követelményeket, illetve az élelmiszerek címkézésére, kiserelésére és reklámozására vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket foglalom össze. Röviden kitérek az élelmiszerek minőségi követelményeire, továbbá a méz uniós joggal harmonizált magyar szabályozása sarokpontjainak bemutatására. Itt tárgyalom azokat a fogalmakat, amelyek a dolgozat második részében feldolgozott témakörök elemzése alapjául szolgálnak.

A dolgozat második fele az élelmiszerlánc igazgatást mutatja be a méz példáján keresztül. Az élelmiszerlánc igazgatás funkcionális elemei, alrendszerei a méz esetében a következők: 1) a biztonságos élelmiszerek előállítását lehetővé tevő állategészségügyi alrendszer működtetése, 2) az egyértelmű, joghézagoktól mentes szabályozás, világos követelmények az élelmiszerlánc szereplői részére, 3) szigorú élelmiszer ellenőrzési rendszer működtetése és végül 4) az adott gazdasági ágazatnak megfelelő támogatási rendszer, amely az első három feltétel megvalósulását segíti elő. Az alrendszerek megfelelő együttműködése biztosítja a minőségi méz előállításának feltételeit.

A világos és egyértelmű jogi szabályozás tulajdonképpen összekapcsolja a dolgozatban tárgyalt első és a harmadik alrendszert. A géntechnológiával módosított szervezetekkel (a továbbiakban: GMO) kapcsolatos szabályozás vizsgálata jó példa abban a tekintetben, hogy az uniós szabályozásban fellelhető – véleményem szerint – pontatlan fogalomhasználat milyen hatással van az élelmiszerlánc szereplőire és a termék piaci megjelenésére.

Az élelmiszerlánc igazgatás következő területe a tagállamok és az Európai Unió által működtetett élelmiszer ellenőrzési rendszer, amely kiemelt szerepet tölt be az Európai Unió élelmiszerbiztonsági rendszerében. A tagállamok által végzett hatósági ellenőrzéseket az Európai Unió sürgősségi vészjelző rendszere egészíti ki és kapcsolja össze láncszerűen. A gyorsvészjelző rendszer vizsgálata az élelmiszerbiztonsági kockázatok feltérképezését is visszatükrözi.

Végül áttekintem, hogy milyen állami eszközökkel lehetséges az ágazat gazdasági szabályozása, ahol a hagyományos értelemben vett piacsabályozási eszközök nem léteznek. Jelenleg a Magyar Méhészeti Nemzeti Program jelenti a méhészeti ágazat közvetlen támogatását.

A téma feldolgozása során minden témát az élelmiszerlánc igazgatás felől közelíték meg. Az élelmiszerlánc igazgatása mára elérte azt a szintet, hogy erre a célra specializálódott,

önálló szervezetrendszer látja el az igazgatási feladatokat. A tervezés, szervezés, személyzeti tevékenység, irányítás, koordinálás, tájékozódás és pénzügyek⁸ kérdései a gyakorlatban összefonódnak, és egy-egy igazgatási alrendszerként egymásra épülve jelennek meg. Az élelmiszerlánc igazgatás gyakorlati működése nyomon követhető a méz példáján.

Az élelmiszerlánc-biztonságot a méhészet állategészségügyi feltételein túl talaj- és növényvédelem,⁹ környezetszennyezés, egyéb emberi tényezők befolyásolják, de azok vizsgálatára a tartalmi keretek adta korlátok között nincs lehetőség. Ugyancsak tartalmi korlátok miatt mellőzöm a fogyasztóvédelmi összefüggések tárgyalását, utóbbi önmagában is szétfeszítené a dolgozat kereteit.

⁸ Az igazgatás tartalmi elemei (POSDCORB) L. Gulick nyomán. Rozsnyai (2014):26-27.

⁹ Békési (2013):14-15. és Deákné (2014):18-19.

2. Az élelmiszerek szabályozása, különös tekintettel a mézre

A méz jogi szabályozását több, egymásra épülő szabályréteg révén mutathatjuk be. Az első szintet az élelmiszerekkel általánosságban foglalkozó rendelkezések jelentik, ennek keretében meg kell említenünk az Európai Parlament és a Tanács 178/2002/EK rendeletét, illetve az Európai Parlament és a Tanács 2000/13/EK irányelvét¹⁰. Az uniós jogforrások közül a Tanács 2001/110/EK irányelve bővebben is kibontásra kerül. A hazai szabályozás tekintetében az Éltv. a kiindulópont. Erre épülnek a Magyar Élelmiszerkönyv mézre vonatkozó szabályai, melyeket az Éltv. 28. § f) pontja értelmében az élelmiszerlánc-felügyeletért felelős miniszter ad ki.

A legfontosabb jogforrások között kell említést tennünk – a dolgozatban szerkezeti megfontolásokból a 3. fejezetben elhelyezett – a géntechnológiával módosított szervezetekre vonatkozó szabályokról (az Európai Parlament és Tanács 1829/2003/EK rendelete és 1830/2003/EK rendelete), a méhegészségügyi kérdéseket szabályozó 70/2003. (VI.27.) FVM rendeletről, továbbá a 118/2013. (XII. 16.) VM rendeletről, amely a Magyar Méhészeti Nemzeti Program keretében nyújtott támogatások igénybevételéről rendelkezik.

2.1. A szabályozás előzményei az Európai Unióban és Magyarországon

Az élelmiszerekre vonatkozó uniós jogi szabályozásnak három fő célja van: a fogyasztók egészségének és érdekeinek, és a piaci verseny tisztaságának védelme, valamint az élelmiszerek belső piaci szabad mozgásának biztosítása¹¹. A tagállami szintű szabályozás az áruk szabad áramlásának akadályát képezte, így a Bizottság kísérletet tett a szabványok és jogszabályok harmonizációja révén a kereskedelmi akadályok kiiktatására.¹² Elsőként minden egyes termékre specifikusan jellemző közösségi termékelfőírást kívántak létrehozni (ún. Euro-recept elv), vertikális integrációval szabványokat alkotni.¹³ Ahogy az 1980-as évektől kezdve az élelmiszerbiztonság az Európai Unió meghatározó területévé vált, úgy jelentek meg az első horizontális szabályok, amelyek minden élelmiszerre vonatkozó egyes alapvető követelményeket rögzítettek, a részletes termékleírásokat pedig szabványokban rendezték.¹⁴

¹⁰ A 200/13/EK irányelvet az Európai Parlament és a Tanács 1169/2011/EU rendelete hatályon kívül helyezi és 2014. december 13-ától az új rendelet alkalmazandó a fogyasztók élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatására vonatkozóan.

¹¹ Kádár (2012):14.

¹² Kurucz (2003):202.

¹³ Kurucz (2003):203.

¹⁴ Kurucz (2003):205.

Az uniós szabályozásra a nemzetközi élelmiszerbiztonság is nagy hatást gyakorolt. Az ENSZ Élelmezési és Mezőgazdasági Világszervezete valamint az Egészségügyi Világszervezete 1963-ban létrehozta a Codex Alimentarius Bizottságot. A Bizottság által megalkotott élelmiszer szabványok és útmutatók nem kötelezőek, csupán nemzetközi ajánlások, de világszerte ismerik és alkalmazzák az így kialakított standardokat. Magyarország a Bizottság megalakulásától kezdve részt vett annak munkájában, és alkalmazta a Codex elveit, így az európai uniós csatlakozás élelmiszerjogi vonatkozásban nem járt olyan nehézséggel, mint más témák esetében. A Codex 12-1981. sz. leírása szól a mézről.

Az Európai Bizottság 1997-ben adta ki az általános élelmiszerjogi elveket összefoglaló Zöld Könyvet.¹⁵ Ebben az élelmiszerlánc minden lépcsőjére egyértelmű felelősségi szabályok megállapítása, és az ellenőrzéseknek az élelmiszerlánc minden pontjára (termelés, gyártás, szállítás, és végső értékesítés) történő kiterjesztését¹⁶ hangsúlyozta. A Zöld Könyvet követő konzultációk nyomán született meg 2000-ben az élelmiszer-biztonsági Fehér Könyv¹⁷. A dokumentum az élelmiszerek biztonságának magas szintű garantálása érdekében javaslatot tett egy európai élelmiszerbiztonsági hatóság felállítására, a termék-lánc szemléletet megvalósító jogalkotásra, az élelmiszer-biztonsági ellenőrzések egységesítésére és megerősítésére (jó gyakorlatok átvétele), a fogyasztók jobb információhoz juttatására és a nemzetközi dimenzió erősítésére.¹⁸

A mézre vonatkozó előírásokat az 1974. július 22-én elfogadott 74/409/EGK tanácsi irányelv tartalmazta. Meghatározta a főbb méztípusokat, a nedvességtartalomra és szennyeződés mentességre vonatkozó követelményeket, illetve a csomagolás és címkézés előírásait. A méz összetételi követelményeiben a jelenlegi szabályokhoz képest a cukor- és savtartalom mennyiségében találunk jelentősebb eltérést. A mézről szóló rendelkezéseket a 30/1996. (XI.5.) FM rendelet illesztette be a Magyar Élelmiszerkönyv előírásai közé, amelyek 1997. január 1-jével léptek hatályba Magyarországon.

2.2. Az uniós és hazai szabályozás napjainkban

A mézre, mint élelmiszerre vonatkoznak az élelmiszerre vonatkozó általános előírások is, ezek adják meg a szabályozás alapjait.

¹⁵ Green Paper, Part I:4.

¹⁶ Green Paper, Part I:10.

¹⁷ A Fehér Könyvről lásd bővebben: Bánáti (2010):471.

¹⁸ White Paper on Food Safety:3-4.

Az élelmiszerek esetében kiinduló pontnak tekinthetjük a 178/2002/EK rendeletet. A rendelet meghatározza a legfontosabb alapfogalmakat, alapelveket és célokat az élelmiszerek és takarmányok területén. A rendelet szerint élelmiszernek kell tekinteni „*minden olyan feldolgozott, részben feldolgozott vagy feldolgozatlan anyagot vagy terméket, amelyet emberi fogyasztásra szántak, illetve amelyet várhatóan emberek fogyasztanak el*”¹⁹. A rendelet célként fogalmazza meg az emberi élet és egészség magas szintű védelmét, a fogyasztók érdekeinek védelmét (megelőzendő a csalárd vagy megtévesztő gyakorlatot, az élelmiszerek hamisítását, illetve a fogyasztót félrevezető egyéb módszerek alkalmazását) továbbá azt, hogy megvalósuljon a Közösség területén az élelmiszerek és takarmányok szabad mozgása.²⁰ A tagállami szabályok közötti különbségek egyenlőtlen versenyfeltételeket teremtenek, ezzel pedig befolyásolják a belső piac működését. Ennek feloldásához az élelmiszertermelési folyamat minden aspektusát figyelembe kell venni: az elsődleges termeléstől az állati takarmány előállításán át az élelmiszerek előállításáig és a fogyasztókhoz jutásáig, hiszen a lánc minden elemének hatása lehet az élelmiszerbiztonságra.²¹ A rendelet meghatározza a termékpályán az élelmiszerbiztonsági követelményeket, az élelmiszer- és takarmányipari vállalkozások legfőbb kötelezettségeit, illetve kiemeli a nyomonkövethetőséget. Intézményi oldalról létrehozza az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóságot, amelyről bővebben az uniós gyorsvészjelző rendszer kapcsán lesz szó.

A fogyasztók érdekeit és a tagállamok közötti egyenlőtlen versenyfeltételek felszámolását tartja szem előtt a 2000/13/EK irányelv. Az irányelv a 79/112/EGK irányelv rendelkezéseit váltotta fel annak érdekében, hogy alkalmazható legyen a forgalomba kerülő összes élelmiszerre, míg a speciális, az egyes élelmiszerekre alkalmazandó szabályokat az adott termékre irányadó rendelkezésekben kell megállapítani. A 2000/13/EK irányelv adja meg a címkézés fogalmát is, mely szerint „*bármilyen szöveg, tulajdonság, védjegy, márkanév, ábra és jelzés, amely egy élelmiszerre vonatkozik, és amelyet az élelmiszert kísérő vagy arra vonatkozó csomagoláson, dokumentumban, megjegyzésben, címkén, gyűrűn vagy galléron helyeznek el*”²². A termék címkézése nem tévesztheti meg a vásárlót (többek között annak jellemzői, összetétele, mennyisége, eredete vonatkozásában), illetve nem hivatkozhat vagy ruházhat fel élelmiszereket emberi betegségek megelőzésének, kezelésének vagy gyógyításának tulajdonságával. Az irányelv 3. cikke tételesen felsorolja mindazokat az

¹⁹ 178/2002/EK rendelet, 2. cikk

²⁰ 178/2002/EK rendelet, 5. cikk (1)-(2) bek. és 8. cikk

²¹ 178/2002/EK rendelet, preambulum (12) bek.

²² 2000/13/EK irányelv, 1. cikk (3) bek.

adatokat, amelyeket az élelmiszerek címkéjén kötelező feltüntetni, a 4-17. cikk pedig a címkézés általános szabályai alóli kivételeket fogalmazza meg.

A téma szempontjából fontos említést tenni az összetevő fogalmáról, amelyet az irányelv 6. cikk (4) bekezdés a) pontja tartalmaz. A rendelkezés módosítására utoljára 2008-ban került sor, amikor az 1332/2008/EK rendelet a definícióba beillesztette az élelmiszerenzim fogalmát. Összetevő *„minden olyan anyag, beleértve az adalékanyagokat és enzimeket is, amelyet élelmiszer előállításánál vagy elkészítésénél használnak fel, és a késztermékben még jelen van, akár módosult formában is”*²³.

A mézre vonatkozó specifikus szabályokat a 2001/110/EK irányelv fekteti le. A korábbi, 74/409/EGK irányelv átdolgozásával az irányelv összhangba került – az időközben megalkotott – élelmiszerekről szóló általános közösségi jogszabályokkal, kiküszöbölve ezzel a párhuzamos szabályozást.

Az irányelvben foglaltak megértéséhez annak I. és II. melléklete szabályait kell először áttekinteni. Ezekben található a méz fogalma, a mézfajták (eredet, illetve előállítás és/vagy kiszerelés módja szerint), továbbá az ipari méz ismérvei. A II. melléklet részletezi a méz összetevőit, színét, állagát, ízét és aromáját.

A méz esetében fontos, hogy a mézhez – piaci forgalmazás és emberi fogyasztás esetén – más élelmiszer-összetevőt (ideértve az élelmiszer adalékanyagokat is), valamint egyéb anyagot nem lehet hozzáadni. A szigorú megkötés a másik irányban is érvényesül: sem a pollent, sem a méz egyetlen alkotóelemét nem lehet kivonni, kivéve ha az idegen szerves vagy szervetlen anyag eltávolításakor elkerülhetetlen.²⁴ A rendelet 2-3. cikke speciális szabályokat állapít meg az egyes méztípusokra használható terméknevekre, illetve a származási ország megjelölésére. Az irányelvet legutóbb az Európai Parlament és a Tanács 2014/63/EU irányelve módosította. A 2015. június 24-től alkalmazandó rendelkezések egyrészt – a Lisszaboni Szerződésnek megfelelően – a méz származási országának megjelölése esetében az „EK” hivatkozást „EU” elnevezésre cserélik, másrészt tisztázzák, hogy a virágpor a méz természetes alkotóeleme, amelynek - mint látni fogjuk - az összetétel definíciójával együtt a később tárgyalta során lesz jelentősége.

Az unióshoz hasonlóan a magyar szabályozás is „több rétegben” épül fel. A hazai szabályozás alapja az Éltv. A törvény az uniós joghoz igazodva egy törvényen belül szabályozza a növényvédelem,²⁵ a takarmányok előállítása, forgalomba hozatala és

²³ 2000/13/EK irányelv, 6. cikk (4) bek. a) pont

²⁴ 2001/110/EK irányelv, II. melléklet

²⁵ A növényvédelemről szóló 2000. évi XXXV. törvény

felhasználása,²⁶ az élelmiszerek,²⁷ illetve az állategészségügy²⁸ élelmiszerlánc felügyeletével kapcsolatos kérdésköreit. Az állam - az uniós joggal összhangban - már nem csupán a fogyasztóvédelem révén kívánja biztosítani a biztonságos és egészséges élelmiszer szabad mozgását,²⁹ hanem a termelés, a szállítás, a feldolgozás és a forgalmazás minden szakaszában felügyeli és ellenőrzi a vállalkozások tevékenységét.

Azok a vállalkozók, akik nem engedélyezett tevékenységeket folytatnak, és ezzel megsértik az élelmiszerlánc biztonságát, veszélyeztetik a fogyasztók egészségét, jelentős járványügyi kockázatot jelentenek, versenyelőnybe kerülnek a szabályosan működő vállalkozásokkal szemben és a feketegazdaság terjedését segítik³⁰. Az élelmiszerlánc teljes felügyelete a korábbi, szűkebb szakterületeket felügyelő elkülönült hatóságok helyett egységes, az élelmiszerlánc egészét irányító és felügyelő szervezet révén valósítható meg. A „szántóföldtől az asztalig” elv alapján ugyanis az említett területek nem választhatók szét egymástól, a szervezeti átalakítás révén hatékony, gyors és eredményes intézkedésre van lehetőség. A szemléletváltás hátterében a globalizáció (értve ez alatt a környezeti és éghajlati változásokat³¹ is), a mezőgazdasági, élelmiszer-ipari technológiák és vizsgálati módszerek változása és fejlődése, illetve az összetett gazdasági és kereskedelmi folyamatok állnak.

Mivel a fejlődéssel párhuzamosan egyre több erőforrás bevonása válik szükségessé, a megelőzés és a veszélyhelyzetekre való felkészülés csak egységes szabályozás révén lehetséges. A változások folyamatos nyomon követése érdekében a tagállamok kötelessége, hogy a takarmány- és élelmiszerellenőrzési, illetve állat-egészségügyi és az állatok kíméletére vonatkozó ellenőrzési rendszerek szerkezetéről és megszervezéséről többéves nemzeti ellenőrzési (stratégiai) tervet készítsenek³². Magyarországon e követelmény teljesítése érdekében került sor 2013-ban az Élelmiszerlánc-biztonsági Stratégia (2013-2022)³³ elfogadására. Az élelmiszerlánc, amely az élelmiszerre közvetlen vagy közvetett hatással bíró tevékenységek, termékek és összetett szereplők rendszereként határozható meg³⁴, felöleli a vállalkozók, fogyasztók és a hatóságok funkcionális szereplőit, vagy egy más aspektusból

²⁶ A takarmányok előállításáról, forgalomba hozataláról és felhasználásáról szóló 2001. évi CXIX. törvény

²⁷ Az élelmiszerekről szóló 2003. évi LXXXII. törvény

²⁸ Az állategészségügyről szóló 2005. évi CLXXVI. törvény

²⁹ Az élelmiszer-vállalkozók felelősségének főbb elemei: jogszabályok betartása, helyes higiéniai gyakorlat megvalósítása, HACCP alapú belső élelmiszer-biztonsági rendszer alkalmazása, a hatóság és a fogyasztó tájékoztatása élelmiszer-biztonsági veszélyeztetés esetén, kötelező gondosság új termék kifejlesztésénél. Erről a témáról lásd: Szeitzné (2011):80.

³⁰ Indoklás az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló törvényjavaslathoz (T/5450 sz. iromány), 76. o.

³¹ Az időjárási feltételek méhészetre gyakorolt hatását lásd Kővágó (2010):14.

³² 882/2004/EK rendelet 42. cikk

³³ Az Élelmiszerlánc-biztonsági Stratégia (2013–2022) elfogadásáról szóló 1703/2013. (X. 8.) Korm. határozat

³⁴ Élelmiszerlánc-biztonsági Stratégia (2013–2022) 29-30. o.

szemlélve, a talajtól a kész élelmiszerig a lánc minden szereplőjét. Az Éltv. 2. § (2) bekezdés a) pontja meghatározza, hogy a törvény alkalmazási köre kiterjed az élelmiszer – beleértve a borászati terméket, az ízesített bort, ízesített boralapú italokat és az ízesített boralapú koktélokat, a pálinkát és a törkölypálinkát – termelésére, előállítására, szállítására, tárolására és forgalomba hozatalára³⁵. Az élelmiszer-jelölési előírásokra vonatkozó alapvető uniós rendelkezéseket – többek között – a törvény 10. §-a harmonizálja, illetve itt vonja be ezeket a rendelkezéseket a fogyasztóvédelem körébe, tekintettel arra, hogy az élelmiszer-jelölési szabályok állnak legszorosabb kapcsolatban a fogyasztóvédelemmel³⁶. Az Éltv. II. fejezete az élelmiszerlánc szereplőinek jogai és kötelezettségei között tárgyalja az élelmiszerbiztonság szempontjából kulcsfontosságú nyomonkövethetőségi rendszert (az élelmiszer forgalomból történő visszahívhatósága érdekében az élelmiszerlánc valamennyi szereplőjének nyomon követhetőségi eljárást kell létrehoznia, és ahhoz kapcsolódóan naprakész dokumentációs rendszert kell működtetnie), amely előfeltétele a kockázat azonosításakor szükségessé váló állami fellépésének.

A horizontális élelmiszerjogi előírások célja nem csupán a biztonságos élelmiszerek előállítása, hanem a minőség biztosítása is. Az élelmiszer-minőség az *„élelmiszer azon tulajdonságainak összessége, amelyek alkalmassá teszik a vonatkozó előírásokban rögzített valamint a fogyasztók által elvárt igények kielégítésére”*³⁷. A „minőséget” tehát az előírások, elvárások és fogyasztói igények kombinációjaként fogalmazhatjuk meg, amelyek az élelmiszer táplálkozás-élettani, élvezeti és alkalmassági értékeiben ragadhatók meg³⁸. A minőségi előírásokhoz szorosan kapcsolódik az eredetvédelem kérdése is. A termékek kapcsán a mennyiség helyett előtérbe kerülnek a minőségi követelmények, növekszik a kereslet az azonosítható földrajzi eredetű mezőgazdasági termékek és élelmiszerek iránt. Az Európai Unió jogszabályokkal védi egy adott területhez vagy előállítási módszerhez kapcsolódó egyedi termékneveket az eredetmegjelölések, földrajzi jelzések és a hagyományos különleges termékek kategóriáival³⁹.

³⁵ Éltv. 2. § (2) bek. a) pont

³⁶ Rozsnyai (2011):54.

³⁷ Laczay (2013):15-16.

³⁸ Laczay (2013): 16.

³⁹ Az oltalmak bővebb kifejtését a dolgozat keretei nem teszik lehetővé, ezért itt csak utalunk rá. Jogszabályi háttérként lásd: a mezőgazdasági termékek és az élelmiszerek minőségrendszereiről szóló 1151/2012/EU rendelet, 1997. évi XI. törvény a védjegyek és a földrajzi árujelzők oltalmáról, 158/2009. (VII. 30.) Korm. rendelet a mezőgazdasági termékek és az élelmiszerek, valamint a szeszes italok földrajzi árujelzőinek oltalmára irányuló eljárásról és a termékek ellenőrzéséről, 15/2008. (II. 15.) FVM rendelet a hagyományos különleges terméknek minősülő mezőgazdasági termékek és élelmiszerek elismerésének és ellenőrzésének rendjéről.

A mézre vonatkozó szabályokat a Magyar Élelmiszerkönyvben találjuk. A Magyar Élelmiszerkönyvnek a mézről szóló 1-3-2001/110. számú előírása követi az említett uniós irányelv szabályait. Az előírás „A része” egyedi rendelkezéseket állapít meg a méz jelölésére⁴⁰, „B része” megismétli a 2001/110/EK irányelvben foglalt méz definíciót és típusfajtákat, míg a „C rész” a méz összetételéről rendelkezik. Ezek a rendelkezések tehát egyben megadják a minőségi követelményeket: az összetételre, eredetre, jelölésre, címkézésre vonatkozó szabályokat.

A méz „az Apis mellifera⁴¹ méhek által a növényi nektárból vagy élő növényi részek nedvéből, illetve növényi nedveket szívó rovarok által az élő növényi részek kiválasztott anyagából gyűjtött természetes édes anyag, amelyet a méhek begyűjtenek, saját anyagaik hozzáadásával átalakítanak, raktároznak, dehidrálnak és lépekben érlelnek”⁴².

A méz összetételét tekintve elsődlegesen különféle cukrokból és egyéb anyagokból (szerves savak, enzimek és a begyűjtött mézben lévő szilárd részecskék) áll. A mézhez más élelmiszer-összetevő (beleértve az élelmiszer adalékokat is), valamint a mézen kívüli egyéb anyag nem adható hozzá. Ennek megerősítéseként a rendelet hangsúlyozza, hogy a méznek – amennyire csak lehetséges – idegen szerves vagy szervetlen anyagoktól mentesnek kell lennie. Az összetétele kapcsán további megszorítás, hogy a filtrált méz⁴³ kivételével sem pollen, sem pedig egyéb természetes alkotóeleme nem távolítható el, kivéve, ha ez az idegen eredetű szerves és szervetlen anyagok eltávolításának elkerülhetetlen következménye⁴⁴.

A méz eredete szerint lehet virágméz (nektárméz) vagy édesharmatméz, előállítási és/vagy megjelenési módja szerint pedig lépes, darabolt lépes, csorgatott, pergetett, sajtolts és filtrált méz. Külön kategória a sütő-főző méz, amely ipari felhasználásra alkalmas vagy élelmiszer összetevőként kerül további felhasználásra⁴⁵. A méz színe a csaknem színtelentől a sötétbarnáig terjed. A méz állaga folyékony, sűrűn folyó vagy részben, illetve egészen kristályos is lehet. A méz íze és aromája eltérő, a növényi eredettől függ.

A méz esetében a Magyar Élelmiszerkönyv – az általános élelmiszerjelölési és címkézési előírásokkal összhangban – megengedi, hogy a termék megnevezése kiegészíthető legyen a növényi regionális vagy területi eredetre való utalással, vagy esetleges különleges

⁴⁰ azaz az általános élelmiszer előírási szabályoktól eltérő, speciális, csak a mézre vonatkozó többlétszabályokat

⁴¹ Az Apis mellifera a háziméh vagy más néven közönséges mézelő méh latin megnevezése.

⁴² Magyar Élelmiszerkönyv, 1-3-2001/110 számú előírása a mézről, B rész 1. pont

⁴³ A filtrált méz a Magyar Élelmiszerkönyv, 1-3-2001/110 számú előírása alapján olyan méz, amelyből az idegen szerves és szervetlen anyagokat olyan szűrési módszerrel távolítják el, amely a méz virágportartalmának jelentős csökkenését eredményezi.

⁴⁴ Magyar Élelmiszerkönyv, 1-3-2001/110 számú előírása a mézről, C rész

⁴⁵ Magyar Élelmiszerkönyv, 1-3-2001/110 számú előírása a mézről, B rész

minőségi jellemzőkkel. A címkén minden esetben fel kell tüntetni a méz eredetét a származási ország(ok) nevének megjelölésével⁴⁶.

⁴⁶ Magyar Élelmiszerkönyv, 1-3-2001/110 számú előírása a mézről, A rész, II. 2. b) és 4. alpont

3. Az élelmiszerlánc igazgatás a mézpiacon

Ahhoz, hogy egy ország (vagy egy régió) helyt tudjon állni a világkereskedelemben, az elérhető erőforrások előnyeit kihasználva az általa előállított termékeinek kell versenyelőnyt teremtenie. Ezeket olyan állami beavatkozásokkal segítheti, amelyekkel egy-egy adott szektorban a speciális szabályozási környezet versenyelőnyt eredményez az adott gazdasági ágazatban termelők számára. De mit is jelent ez a méztermelés piacán?

A nemzeti szintű piacsabályozás vizsgálata kapcsán két dolgot szükséges kiemelnünk. Mint az korábban is jeleztem, az élelmiszerek piaca az Európai Unión belül igen zárt rendszert alkot abban a tekintetben, hogy az uniós rendeletek alapvetően meghatározzák a szabályozás irányvonalát. Ez természetesen előfeltétele is az áruk szabad mozgásának az Európai Unión belül, de megtilt néhány olyan szabályozási lehetőséget, mint amilyen például az olcsó importnak a vámok segítségével történő kikapcsolása. A másik sarokpont a méztermelés piacán, hogy a hagyományos értelemben vett további piacsabályozási eszközök sem működnek: nincsenek kereskedelmi korlátok, termelési kvóták vagy ársabályozás⁴⁷. Ezek miatt a mézpiacot speciálisan, néhány apróbb szabályozási részterület felől közelíthetjük meg.

3.1. Az állategészségügyi igazgatás szerepe a méztermelés területén

Az állatok tartása, az állati eredetű termékek és az állatgyógyászati készítmények előállítása, tárolása, felhasználása, valamint forgalmazása olyan állat- és humán-egészségügyi kockázatokat rejthet magában, amely jogalapot ad a közhatalom számára a jogviszonyok közjogi szabályozására⁴⁸. Mint ahogy sok más tudományágban, az állatorvoslás tudománya terén is a XVIII. század és a felvilágosodás hozta meg az igazi áttörést. A járványok, különösen a XVIII-XIX. században többször pusztító keleti marhavész megfékezéséhez állami beavatkozására volt szükség, felismerték, hogy az állam nem vonhatja ki magát az állategészségügyi kérdések kezeléséből⁴⁹.

⁴⁷ A közösségi agrárpiaci rendtartások eszközrendszeréről lásd például: Kurucz (2003):29-38.

⁴⁸ Kurucz (1999):243.

⁴⁹ Az állategészségügyi igazgatás kialakulásáról, történetéről lásd bővebben: Kováts-Korzenszky (2008):24-25.

3.1.1. Méhegészségügyi igazgatás

Az Éltv. az általános rendelkezései között rögzíti, hogy szabályozási célja – többek között – az állatok egészségének megőrzése és az emberek egészségét is veszélyeztető, valamint nagy gazdasági kárt okozó járványos állatbetegségek megelőzése és leküzdése. Ennek érdekében a törvény hatálya kiterjed az állat tartására, tenyésztésére, forgalomba hozatalára, szállítására, levágására, leölésére, gyógykezelésére, egészségi állapotának vizsgálatára, valamint az állatszaporítási létesítmények és technológiák higiéniai körülményeire is⁵⁰. A törvény III. fejezete meghatározza és részletezi az élelmiszerlánc-felügyeleti állami feladatok ellátásának rendszerét, mely egyben kijelöli a méhegészségügy irányítási, felügyeleti és ellenőrzési viszonyait is. A feladatokat az élelmiszerlánc-felügyeletért felelős miniszter, az élelmiszerlánc-felügyelettel kapcsolatos vizsgálatot végző laboratóriumok, az élelmiszerlánc-felügyeleti szervek és az országos főállatorvos⁵¹ látja el. Az élelmiszerlánc-felügyeletért a Statútum rendelet 65. § 2. pontja alapján a földművelésügyi miniszter felelős⁵². A miniszter állat-egészségügyi feladatai keretében – többek között – ellátja a veszélyes állatbetegségek járványos fellépésének megelőzésével és leküzdésével kapcsolatos feladatokat, illetve a nagy nemzetgazdasági kárral fenyegető vagy veszélyes állatbetegségek felszámolására állami pénzeszközökkel támogatott mentesítési és monitoring programot rendelhet el. A miniszter az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv szakmai irányítását az országos főállatorvos útján látja el⁵³. Az élelmiszerlánc-felügyelet központi szereplője a NÉBIH Korm. rendelettel létrehozott Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal (a továbbiakban: NÉBIH). Az állategészségüggyel és a járványok elleni védekezéssel kapcsolatos feladatokat a Hivatal Állategészségügyi és Állatvédelmi Igazgatósága látja el. A NÉBIH az Éltv. szerint általános szervezési, irányítási és felügyeleti feladatkörében – a NÉBIH Korm. rendeletben foglaltak szerint – szervezi, irányítja és felügyeli az élelmiszerlánc felügyeletével összefüggő állami feladatok ellátását; szervezi és felügyeli az állatbetegségek megelőzését, felderítését és felszámolását, az elrendelt mentesítési- és monitoring programok végrehajtását.

A NÉBIH az egész országra kiterjedő illetékességgel rendelkezik, és központi szereplőként szakmai irányító tevékenységet lát el a területi szervek felett. A 2010. évi CXXVI. törvény a területi államigazgatási rendszert jelentősen átalakította. A fővárosi és

⁵⁰ Éltv., 1. § c) pont, illetve 2. § (2) bek. e) pont

⁵¹ Éltv., 27. § (1) bek. a)-e) pont

⁵² Statútum rendelet, 65. § 2. pont

⁵³ Éltv., 28. § k), l) pont, valamint 29. § c) pont

megyei kormányhivatalokba integrált szakigazgatási szervek szakmai irányítását az ágazati minisztériumok látják el. A 2010. évi CXXVI. törvény 6. § (4) bekezdése kimondja, hogy a szakigazgatási szerv tekintetében a törvényességi és a szakszerűségi ellenőrzési hatásköröket a Kormány által rendeletben meghatározott központi államigazgatási szerv vezetője gyakorolja. A fővárosi és megyei kormányhivatalok létrehozásával a korábbi ágazati, szakmai feladatokat ellátó szervezetrendszer integrálták, melynek célja, hogy biztosítsa a területi államigazgatás egységes és összehangolt működését. Ennek nyomán a 328/2010. (XII.27.) Korm. rendelet rendelkezik a fővárosi és megyei kormányhivatalok mezőgazdasági szakigazgatási szerveinek kijelöléséről. A fővárosi és megyei kormányhivatalok mezőgazdasági szakigazgatási szervei közé tartoznak a megyei élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi igazgatóságok⁵⁴. A kijelölést szabályozó rendelet is rögzíti, hogy e szervek tekintetében a szakmai irányító szerv vezetőjének jogait a NÉBIH elnöke⁵⁵ – a NÉBIH jogállását szabályozó jogszabályban meghatározottak szerint – gyakorolja.

A területi szervezetrendszer legalacsonyabb szintjén működnek a megyei kormányhivatalok járási hivatalának szakigazgatási szerveként a járási állat-egészségügyi és élelmiszer-ellenőrző hivatalok (a továbbiakban: járási állat-egészségügyi hivatal).

Ehhez az igazgatási struktúrához igazítottan működik a méhegészségügy igazgatási rendszere is. Az állategészségügyről szóló 1995. évi XCL. törvény felhatalmazása alapján született meg a méhegészségügy kérdéseit részletesen szabályozó Méhegészségügyi rendelet. A méhállományok védelméről és a mézelő méhek egyes betegségeinek megelőzéséről és leküzdéséről szóló miniszteri rendelet az általános méhegészségügyi előírások mellett részletesen szól a méhbetegségek zárlati szabályairól, illetve az egyes betegségek során alkalmazandó speciális szabályokról. A méhészkedést (méhtartást) a méhek tartási helye szerint illetékes települési önkormányzat (kerületi önkormányzat) jegyzőjénél kell bejelenteni. A méhegészségüggyel kapcsolatos feladatok ellátására – a méhcsaládok számától függően – méhegészségügyi felelősöket kell megbízni. A méhegészségügyi felelős⁵⁶ olyan méhészeti ismeretekkel rendelkező személy, aki a hatósági állatorvos méhegészségüggyel kapcsolatos munkáját segíti. A méhegészségügyi felelőst az illetékes járási főállatorvos javaslatára – a területen működő méhészeti társadalmi szervezet véleményének kikérését követően – a megyei kormányhivatal élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi igazgatóság főállatorvosa bízta meg feladatai ellátásával. A méhegészségügyi felelősök munkáját a

⁵⁴ 328/2010. (XII.27.) Korm. rendelet, 1. § (1) bek. Mezőgazdasági szakigazgatási szervnek minősülnek még a növény- és talajvédelmi igazgatóságok, az erdészeti igazgatóságok és a földművelésügyi igazgatóságok.

⁵⁵ A NÉBIH létrehozása előtt a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal elnöke gyakorolta e jogköröket.

⁵⁶ Méhegészségügyi rendelet, 1. § 7. pont és 5. § (1)-(4) bek.

hatósági állatorvos – a járási főállatorvos felügyelete mellett – irányítja⁵⁷. A méhbetegség megállapítását követően elrendelt községi zárlat esetén a járási főállatorvos a betegség felszámolását a hatósági állatorvoson és a méhegészségügyi felelősön keresztül irányítja⁵⁸. A megbízott méhegészségügyi felelősökről nyilvántartást kell vezetni, melyről az illetékes élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi igazgatóság gondoskodik. A rendelet a méhegészségügyi felelős feladatai között külön nevesíti, hogy a méhegészségügyi felelős köteles a bejelentési kötelezettség alá tartozó betegség⁵⁹ gyanúja esetén a hatósági állatorvosnak jelentést tenni és a továbbiakban az ő utasításai szerint eljárni, illetve a hatósági állatorvos utasításait követve közreműködni a méhbetegségek felszámolásában. Amellett, hogy a méhészt köteles a méhek tavaszi tisztuló kirepülése és a betelelés közötti időszakban⁶⁰ a méhcsaládjait legalább három hetenként méhegészségügyi szempontból ellenőrizni, a rendelet alapján a méhcsaládokat évente monitoring vizsgálatnak⁶¹ kell alávetni. A vizsgálat megszervezése a járási főállatorvos feladata, a vizsgálatokat a hatósági állatorvos és a méhegészségügyi felelős végzi el. Ezeket a vizsgálatokat az illetékes megyei élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi igazgatóság irányításával kell elvégezni, akinek a járási főállatorvos – a hatósági állatorvos tájékoztatása alapján – évente köteles jelentést is tenni.

A méhegészségügyi felelősök tehát olyan szakmai ismeretek birtokában vannak, amelyek a hatósági állatorvos munkájának kiegészítését szolgálják. Ezek a szakemberek – a NÉBIH-hel kötött megbízási szerződésük révén, annak keretein belül – tavasztól ősziig a közigazgatás szolgálatában állnak. Szakmai tudásukra leginkább a tapasztalatlan méhészek körében van szükség. Arra is akad példa, hogy a hozzá nem értő, esetenként bejelentés nélkül (a „röpkörzetben” tartózkodó többi méhállományt veszélyeztetve) tevékenykedő méhészeket kell felkutatnia a méhegészségügyi felelősnek⁶². A méhészettről szóló 15/1969. (XI.6.) MÉM

⁵⁷ Méhegészségügyi rendelet, 5. § (3) bek.

⁵⁸ Méhegészségügyi rendelet, 17. § (1)-(2) bek.

⁵⁹ Az állatbetegségek bejelentésének rendjét a 82/894/EGK irányelv szabályozza. Az irányelv átültetését a hazai szabályozásba a 113/2008. (VIII.30.) FVM rendelet végezte el, amely tartalmazza a bejelentési kötelezettség alá tartozó állatbetegségek listáját. Az irányelv I. mellékletében szereplő betegség kitöréséről a tagállam 24 órán belül köteles tájékoztatni a Bizottságot és a többi tagállamot. A méhbetegségek közül ezek közé tartozik a kis kaptárbogár és a Tropilaelaps atka fertőzőtlenség. Az Éltv. 18.§ (1) bekezdés f) és h) pontjában, illetve (2) és (4) bekezdésében, továbbá az 53. § (1)-(2) bekezdésében foglalt kötelezettség (az állatbetegségek bejelentése) teljesítése érdekében – a Bizottsági bejelentési kötelezettség alá tartozó betegségeken túl – a mézelő méhek nyúlós és enyhébb költségrothadását is be kell jelenteni. Bejelentési kötelezettség alá tartozó állatbetegség gyanúja vagy megállapítása esetén a hatósági állatorvos köteles jelentést tenni a járási főállatorvosnak. Ilyen esetben a méhegészségügyi felelős a hatósági állatorvosnak tesz jelentést, majd jár el utasításai szerint.

⁶⁰ Március 1-jétől október 31-ig tartó időszak.

⁶¹ Monitoring vizsgálat: az illetékes hatósági állatorvos vagy méhegészségügyi felelős által, az év meghatározott időszakában, állami költségére elvégzett, a mézelő méhek fertőző betegségének felderítésére irányuló, az adott méhészet minden méhcsaládján és méhraján elvégzendő vizsgálat (Méhegészségügyi rendelet, 1. § 8. pont)

⁶² Szabó (2013):10.

rendelet 1. §-a értelmében is „a méhészkedést – a vonatkozó külön (állategészségügyi, növényvédelmi stb.) jogszabályok megtartásával – erre alkalmas területen mindenki szabadon gyakorolhatja”. Azaz a jogszabályok senkit sem korlátoztak vagy zártak ki a méhészkedésből, – és ez jelenleg is így van –, így a kezdő méhészek (akik még nem rendelkeznek kellő tapasztalattal a méhbetegségek felismerésében) segítésére elengedhetetlen a felelősök munkája. Annak ellenére, hogy a méhegészségügyi felelősök feladatait és kötelezettségeit jogszabályok is rögzítik, képzésük formája, tartalma és megszervezése rendezetlen. A szükséges forrás biztosítása esetén az OMME vállalná az oktatás megszervezését⁶³. Ez fontos lenne a rendszer folyamatos működése érdekében, emellett egyértelmű és világos feltételeket teremtenie mindenki számára és nem ad hoc módon, meggyénként eltérően zajlana az ismeretek számonkérése. Bár az OMME szakmailag el tudná látni ezt a feladatot, véleményem szerint azonban egy államilag elismert és megszervezett képzés jelentené a valós megoldást. Tekintetbe véve az Éltv. 4. § g) és h) pontját, amely alapján az élelmiszerlánc hatósági felügyelete kiterjed az állatok állat-egészségügyi ellátására és felügyeletére, úgy az ehhez szükséges képzések megszervezése is állami közreműködést igényel.

3.1.2. Méhegészségügyi felügyelet – állategészségügy és támogatás

A méhek egészségi állapotának megőrzéséhez köthető a 2011 óta működő méhegészségügyi felügyeleti program is. Az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság 2009-es „A méhek pusztulása és felügyelete” elnevezésű projektje kifejezésre juttatta, hogy tagállami szinten nincs elég adat és felügyeleti program, amely összehasonlítható adatokkal tudna szolgálni a méhpusztulás okainak feltárásához. A 2006-2007 során felvett adatokból kiderül, hogy a kérdőívet kitöltő országok közül csupán 16 európai államban működik méhfelügyeleti program, ezek többségét pedig az adott állam méhészeinek társulásai, egyesülései (civil szervezetek) működtetik. A felügyeleti programok mellett a kérdőív felmérte a méhpopuláció országokénti létszámát és a mézben fellelhető vegyszer maradványok ellenőrzését szolgáló programokat is. A tanulmány javaslata egy európai szintű felmérés (egységes fogalomhasználat, illetve egységesített vizsgálati változók megadásával) annak érdekében, hogy a méhpusztulások okait felderítsék⁶⁴. A méhek pusztulására vonatkozó adatok jobb

⁶³ A méhegészségügyi felelősi hálózat átvétele 2013-ban merült fel az OMME részéről, érdemi döntés azonban nem született. A témáról lásd: OMME-hírek, Méhészet, 61. évf., 2013. június, 22. o.

⁶⁴ Bee Mortality and Bee Surveillance in Europe (2008):22-23.

elérhetősége érdekében a Bizottság uniós szintű felügyeleti programot indított⁶⁵, melynek célja a méhpusztulások arányának felmérése és adatgyűjtés az egyes kórokozók előfordulásáról. A méhek egészségéért felelős uniós referencialaboratórium⁶⁶ technikai dokumentumot készített, amely iránymutatást ad a tagállamoknak felügyeleti tanulmányaik kidolgozásához. Azok a tagállamok, amelyek az első, 2012/2013-as időszakban részt vettek a programban, felkérést kaptak a következő évi programjuk kidolgozására. A 70 %-os uniós támogatással megvalósuló, a méhcsaládpusztulásról szóló önkéntes felügyeleti tanulmányok elkészítéséhez nyújtott pénzügyi hozzájárulásról a 2013/512/EU bizottsági végrehajtási határozat rendelkezik. A programban Magyarországon 196 méhészet vesz részt, melyeket évente három alkalommal ellenőriznek a szerződött méhegészségügyi felelősök. 2013/2014-re a 20/2014. (III.12.) VM rendelet szolgál a bizottsági határozat végrehajtására. A pénzügyi hozzájárulás igénybevételére a NÉBIH jogosult, aki szerződést köt a felmérést végző méhegészségügyi felelősökkel. A támogatási összeget a NÉBIH igényli a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivaltól. A végrehajtás ellenőrzése érdekében a tagállamok két évközi technikai jelentést nyújtanak be a Bizottság által – az uniós referencialaboratóriummal együttműködésben – meghatározott minta szerint. A program végrehajtásának összegzéseként a tagállamok megküldik pénzügyi jelentésüket a Bizottság részére⁶⁷.

A méhek és a méztermelés gazdasági szerepét jól mutatja, hogy a jogalkotó külön rendeletben szabályozza a méhek egészségi állapotának megőrzésére és betegségeik megelőzésére vonatkozó rendelkezéseket. Ezek a szabályok hozzájárulnak ahhoz, hogy a méhek, mint a mezőgazdaság egyik sikerágazatának legapróbb láncszemei minél kevesebb egészségügyi kockázatnak legyenek kitéve. Ezt erősítik a szigorú zárlati szabályok és a hatósági állatorvosok pontosan körülhatárolt kötelezettségei is. A méztermelés növelése az Európai Unió szintjén is csak akkor valósítható meg, ha a méhek egészségi állapotát rendszeresen nyomon követik az illetékes hatóságok. Ennek felismeréseként kezdte működtetni az Európai Unió a bemutatott felügyeleti programot, amelynek eredményeit felhasználva remélhetőleg javítani tudnak az ágazat helyzetén.

⁶⁵ 2011/881/EU végrehajtási határozat

⁶⁶ A méhek egészségét vizsgáló uniós referencialaboratórium kijelöléséről, a laboratórium részére további kötelezettségek és feladatok meghatározásáról és a 882/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet VII. mellékletének módosításáról szóló 87/2011/EU bizottsági rendelet 1. cikkében foglaltak alapján a 2011. április 1. és a 2016. március 31. közötti időszakra az Agence Nationale de Sécurité Sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) és annak a méhek betegségeinek vizsgálatára szakosodott Sophia-Antipolis kutatólaboratóriuma (Franciaország) a méhek egészségének vizsgálata terén a kijelölt uniós referencialaboratórium.

⁶⁷ 2013/512/EU végrehajtási határozat, 3. cikk

3.2. A mézben előforduló géntechnológiával módosított szervezetek

Az élelmiszerekben előforduló genetikailag módosított szervezetekre vonatkozó szabályozás bemutatására is jó példa az Európai Unió Bíróságának C-442/09. sz. ügyében hozott ítélete. A jogi keretek tisztázása után a Bíróság által levont következtetéseket érdemes összevetni a hatályos szabályozással, illetve megvizsgálni ezeket az élelmiszerbiztonság szempontjából, mert az ügy azt is példázza, hogy egy-egy pontatlan vagy nem kellően kidolgozott jogi fogalom milyen vitás kérdéseket vet fel a szabályok gyakorlati alkalmazása során.

3.2.1. A géntechnológiával módosított élelmiszerekre vonatkozó szabályozás alapvető fogalmai

A címkézéssel kapcsolatban az egyik legvitatottabb kérdések közé tartozik a GMO-k feltüntetése az élelmiszerek csomagolásán. A vita onnan eredeztethető, hogy a szakemberek között sincs egyetértés abban, hogy a GMO-k károsak-e az ember egészségére. Annyi azonban bizonyos, hogy a közvélemény-kutatások alapján az uniós lakosság több mint 70 %-a nem kíván genetikailag módosított anyagot tartalmazó élelmiszert fogyasztani, ebből következően pedig a fogyasztók objektív tájékoztatása, a jelölési előírások kulcsfontosságúak⁶⁸.

Az egészségügyi kockázatok hitelt érdemlő, tudományos alapokon nyugvó kimutatásához vagy annak igazolásához, hogy ilyenek nincsenek, egészen biztosan hosszú út vezet. A gazdasági érdekcsoportok érdekei esetenként élesen ellentétben állnak a fogyasztók választási szabadságával. Természetesen a dolgot a GMO-val kapcsolatos ez irányú ellentéteket⁶⁹ meg sem kísérli feloldani, pusztán azt vizsgálja, hogy az Európai Unióban⁷⁰ milyen szabályozási környezetről beszélhetünk. A méz jelölése kapcsán kialakult jogvita pedig éppen azt jelzi, hogy a jogi környezet kialakításához milyen jelentéktelennek tűnő értelmezési lépcsők vezetnek el.

Az Európai Unió szintjén a GMO-k szabályozása kapcsán a 2001/18/EK irányelvet, valamint ehhez kapcsolódóan – az élelmiszereket illetően – két rendeletet emelhetünk ki. Az egyik az Európai Parlament és a Tanács 1829/2003/EK rendelete, mely a géntechnológiával

⁶⁸ Békési (2005):13.

⁶⁹ A génmódosított növényekkel kapcsolatos etikai, biológiai, gazdasági, ökológiai és élelmiszer-biztonsági problémákról lásd bővebben: Venetianer (2010):53-120.

⁷⁰ A GM termékek jelölésével kapcsolatos vitákról lásd: Lewidow-Carr (2010):189-217.

módosított élelmiszerekre és takarmányokra vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza, míg az 1830/2003/EK rendelet a géntechnológiával módosított szervezetekből előállított élelmiszer- és takarmánytermékek nyomonkövethetőségének⁷¹ kérdéseit rendezi. A GMO meghatározását a 2001/18/EK irányelvben találjuk, amelynek 2. cikk (2) bekezdése szerint a „GMO olyan szervezet⁷², az ember kivételével, amelyben a genetikai anyagot olyan módon változtatták meg, amely nem fordulna elő a természetben párosodás, illetve természetes rekombináció útján”. A 2001-es irányelv célja, hogy megteremtse a GMO-k környezetbe juttatásának kereteit és egyensúlyt teremtsen a fogyasztói bizalom és a tudományos fejlődés között. Az irányelv a GMO-kkal kapcsolatban számos fontos alapelvet sorakoztat fel: a közigazgatási eljárás keretében folytatott engedélyezés hatékonysága és átláthatósága, a GMO-k ellenőrzési lehetőségeinek biztosítása és szigorítása, a közvélemény tájékoztatása vagy a GMO-k környezetbe juttatása kapcsán a "fokozatosság" elve⁷³. A 2001/18/EK irányelv általános rendelkezéseket tartalmaz az egységes engedélyezési eljárásról, a nyilvánosság tájékoztatásáról és a címkézésről, az élelmiszerek és takarmányok jelöléséhez pedig a két fentebb említett rendelet ad iránymutatást. A rendeletek célja, hogy az emberi élet és egészség, az állati egészség és környezet védelme mellett biztosítsa a belső piac hatékony működését, illetve egyúttal megállapítsa a géntechnológiával módosított élelmiszerek és takarmányok engedélyezésére és felügyeletére vonatkozó közösségi eljárásokat és címkézési előírásokat⁷⁴. Az 1829/2003/EK rendelet a címkézésről szóló rendelkezéseiben⁷⁵ kimondja, hogy az ott meghatározott szabályokat azon élelmiszerek esetében kell alkalmazni, amelyeket a Közösségen belüli végső felhasználónak vagy a közétkeztetésben működő gazdasági szereplőknek kell szállítani és GMO-kat tartalmaznak, vagy azokból állnak, illetve azokat GMO-kból állították elő, vagy GMO-kból előállított összetevőket tartalmaznak. Ezeket a címkézési követelményeket azonban nem kell alkalmazni azokra az élelmiszerekre, „amelyek az egyes összetevők vagy az egyetlen összetevőből álló élelmiszer legfeljebb 0,9 százalékos arányában olyan anyagot tartalmaznak, amely GMO-kat tartalmaz, azokból áll vagy állították elő, feltéve, hogy ez az előfordulás véletlen és technikailag elkerülhetetlen”⁷⁶. A rendelet 12. cikk (3) bekezdése az uniós élelmiszerjoghoz igazodóan rögzíti azt is, hogy a vállalkozónak

⁷¹ A nyomonkövethetőség fogalmáról lásd bővebben: Luning –Devlieghere–Verhé (2006):449-451.

⁷² "Szervezet" bármilyen élőlény, amely reprodukcióra és genetikai anyagának átadására képes (2001/18/EK irányelv, 2. cikk, (1) bek. alapján)

⁷³ 2001/18/EK irányelv, preambulum (24), (45), (48), 9. cikk

⁷⁴ 1829/2003/EK rendelet, 1. cikk

⁷⁵ Tekintettel arra, hogy a dolgozat az élelmiszerekre (ezen belül is a mézre fókuszál) az 1829/2003/EK rendelet I. és II. fejezetében foglaltakat tárgyaljuk.

⁷⁶ 1829/2003/EK rendelet, 12. cikk

kell bizonyítania, hogy megfelelő lépéseket tett az ilyen anyag előfordulásának elkerülésére. A címkén szereplő adatok megjelenítésének közvetlen hatása, hogy a lakosság jobban informált lesz a környezeti jellemzőkről és a gyártókról, közvetetten pedig javul az információáramlás az ipar, a társadalmi szervezetek és az állami szereplők között⁷⁷.

3.2.2. A C-442/09. sz. ügy és az Európai Unió Bíróságának ítélete

A címben jelzett jogvita Karl Heinz Bablok és méhésztársai valamint a bajor állam között keletkezett, amikor 2005-ben megállapították, hogy a Bablok által étrend kiegészítőként eladásra kínált virágporban és egyes mézmintáiban is kimutatható genetikailag módosított szervezetek jelenléte. A GMO-k Bablok méhészetétől néhány kilométerre levő, a bajor állam tulajdonában álló földterületen kísérleti célból termesztett MON 810 kukoricából származtak⁷⁸. Bablok szerint a GMO-k jelenléte miatt termékei alkalmatlanná váltak a forgalomba hozatalra, illetve – tekintettel az 1829/2003/EK rendelet 4. cikkének (2) bekezdésére – e termékek már csak a rendeletben foglaltak szerint kiadott engedéllyel forgalmazhatók⁷⁹. A német elsőfokú bíróság helyt adott Bablok keresetének. Az ítélet ellen a bajor állam és a hozzá csatlakozó Monsanto cégcsoport fellebbezést nyújtott be. A fellebbezésük szerint a virágpor az 1829/2003/EK rendelet értelmében nem GMO, mivel a mézbe való bekerülésekor, illetve – étrend-kiegészítőként – étkezési célúvá válásakor már nem alkalmas konkrét és egyedi reprodukcióra, továbbá ezen módosított DNS-ek és/vagy fehérjék pusztán jelenléte e tekintetben nem elegendő⁸⁰. A német fellebbviteli bíróság felfüggesztette saját eljárását, és az Európai Unió Bíróságának előzetes döntéshozatalát kérte.

Az Európai Unió Bíróságának először is abban kellett döntenie, hogy a GMO fogalmába beletartozik-e az olyan virágpor, amely már egyáltalán nem rendelkezik konkrét és egyedi szaporodóképességgel, de továbbra is tartalmaz géntechnológiával módosított anyagot. A Bíróság a 2001/18/EK irányelv által tartalmazott „szervezet” és „GMO” fogalom, illetve

⁷⁷ Tahyné (2013):104-105.

⁷⁸ A Monsanto Europe 1998-ban szerzett forgalombahozatali engedélyt a géntechnológiával módosított MON 810 kukoricára, amely a bacillus thuringiensis (Bt) talajbaktérium génjét tartalmazza. Ez a gén a kukoricánövényben Bt-toxin termelődését eredményezi. Ezek a toxinok védik a növényt a kukoricamoly lárvái ellen, amelyek károsítják a növény fejlődését. A kukorica nem termel nektárt, de jelentős mennyiségű pollenje értékes fehérjeforrás a méhek számára. A génmódosítás és a méhészkedés kapcsolatáról lásd: Békési (2005):12-13.

⁷⁹ 1829/2003/EK rendelet, 4. cikk (2) bekezdés szerint a GMO-kat tartalmazó élelmiszert csak akkor lehet forgalomba hozni, ha az rendelkezik a rendeletben meghatározott engedéllyel.

⁸⁰ C-442/09.sz. ügy: (44) bek.

ugyanezen irányelv preambuluma (4) bekezdése⁸¹ alapján kimondta, hogy a virágport csak akkor lehet GMO-nak minősíteni, ha képes reprodukcióra, azaz genetikai anyagának átadására. A GMO és a szervezet fogalmának ilyen irányú értelmezése azonban nem egyeztethető össze az 1829/2003/EK rendelet céljával, hiszen így a géntechnológiával módosított DNS-t vagy fehérjét korlátlan mennyiségben tartalmazó élelmiszerek a rendelet hatályán kívül esnének. A Bíróság erre tekintettel kimondta, hogy ha megállapítást is nyer, hogy a szóban forgó virágpor nem képes genetikai anyagának átadására, és így nem tekinthető szervezetnek, ezáltal GMO-nak sem az 1829/2003/EK rendelet értelmében, ez még nem eredményezi szükségszerűen a virágpor kizárását a rendelet hatálya alól, tekintettel a rendelet 3. cikk (1) bekezdés c) pontjára.

A második kérdés, amelyet tehát értelmezni kellett az, hogy az 1829/2003/EK rendelet hatálya kiterjed-e az ilyen virágporra. Az 1829/2003/EK rendelet 3. cikk (1) bekezdése meghatározza a rendelet hatályát, amely a c) pontja szerint kiterjed a „GMO-kból előállított élelmiszerek, vagy GMO-kból előállított összetevőket tartalmazó élelmiszerekre”. Itt tehát a Bíróságnak az élelmiszer, az összetevő, illetve a „GMO-kból előállított” fogalmakat, valamint ezek egymáshoz való viszonyát kellett értelmeznie. A 178/2002/EK rendelet élelmiszer fogalma alapján az ilyen virágpor egyértelműen élelmiszernek minősül, illetve tekintettel arra, hogy az a MON 810 kukoricából származik, GMO-ból előállított is egyben. A Bíróság abban is állást foglalt, hogy amennyiben az ilyen virágpor (vagyis amely géntechnológiával módosított DNS-t és fehérjét tartalmaz) nem tekinthető GMO-nak, az ilyen anyagot tartalmazó méz és étrend-kiegészítők akkor is a fentebb említett 3. cikk (1) bekezdés értelmében GMO-kból előállított összetevőket tartalmazó élelmiszernek minősülnek. Bár az ítélet indoklásának (77) bekezdése kimondja, hogy a méz egyik természetes alkotóeleme a virágpor, azt is megállapítja, hogy a 2000/13/EK irányelv 6. cikk (4) bekezdése alapján egyben összetevőnek is minősül. A Bíróság álláspontjával szemben ugyanakkor az Európai Bizottság szerint különbséget kell tenni az összetevő és a természetes alkotóelem fogalma között, a méz esetében pedig a virágpor egyértelműen természetes alkotóelem, így a virágport tartalmazó méz nem tartozik az 1829/2003/EK rendelet hatálya alá. Ez az értelmezés azonban a Bíróság szerint helytelen, mert nem egyeztethető össze az 1829/2003/EK rendelet céljával. A Bíróság úgy ítélte meg, hogy – a (16) preambulumban bekezdéssel összhangban – a rendelet célja, hogy szabályozás alá vonja azokat az élelmiszereket, amelyeket GMO-kból állítottak

⁸¹ Az élő szervezetek, amelyeket akár kísérleti céllal, akár mint kereskedelmi terméket, nagy vagy kis mennyiségben a környezetbe bocsátanak, szaporodhatnak a környezetben és átléphetik a nemzeti határokat, ezáltal más tagállamokra is hatással lehetnek. Az ilyen jellegű kibocsátások visszafordíthatatlan hatással lehetnek a környezetre.

elő, azaz az a meghatározó, hogy az adott élelmiszerben jelen van-e a géntechnológiával módosított alapanyagból származó anyag. Véleményem szerint, ha a helyes értelmezést keressük, akkor ezt az álláspontot kell elfogadnunk, ugyanis a rendelet bekezdése egyértelműen és világosan meghatározza a jogalkotói célt: minden olyan élelmiszert (és takarmányt) a hatálya alá vonni, amely géntechnológiával módosított szervezetet tartalmaz. A Bíróság megállapításaiból tehát az következik, hogy a virágpor a rendelet hatálya alá tartozik, ezért forgalomba hozatala előtt a többi GMO-ra is irányadó engedélyezési eljárás on kell átesnie.

A virágpor megítélése 2014-ben került újra a figyelem középpontjába. Az Európai Parlament és a Tanács 2014/63/EU irányelve kimondta ugyanis, hogy a virágpor a méz természetes alkotóeleme, tekintettel arra, hogy az a méhek tevékenységének eredményeként kerül a mézbe. Az összetevő fogalmába azért nem fér bele a virágpor, mert az összetevő esetében az bír jelentőséggel, hogy az adott anyagot az élelmiszer előállításánál vagy elkészítésénél szándékosan használják fel⁸². A módosítás azonban azt is kimondta, hogy ez nem áll ellentétben a C-442/09. sz. ügyben hozott ítélettel abban a tekintetben, hogy azt a géntechnológiával módosított virágport tartalmazó mézre is alkalmazni kell a 3. cikk (1) bekezdés c) pontja alapján⁸³. Ebből következően az irányelv azt is rögzítette, hogy a géntechnológiával módosított virágpornak a mézben való jelenlétét nem kötelező feltüntetni a méz címkéjén, ha a géntechnológiával módosított virágpor nem haladja meg a méz 0,9%-át és jelenléte véletlen vagy technikailag elkerülhetetlen.

A szabályok egyértelműsítése tehát azt eredményezi, hogy a méz mintegy 0,5 %-át kitevő – adott esetben GMO-t tartalmazó – virágpor sohasem fogja elérni a címkézési kötelezettség alsó határát jelentő 0,9 %-ot. Ha azonban a virágporra összetevőként tekintünk, akkor azt a méz címkéjén külön kell feltüntetni, illetve jelezni kell a GMO-k jelenlétét, amennyiben az eléri a rendeletben meghatározott határértéket. Noha az ezzel kapcsolatos Európai Parlamenti döntés nem tárgya a dolgozatnak, azt érdemes megjegyezni, hogy a két eltérő értelmezés a méz piacára jelentős hatással lehet. Amellett, hogy egyesek szerint a szabályozás fogyasztóvédelmi szempontból is aggályos, a döntés nyomán hátrányba kerülhetnek a „GMO-mentes” mézek, hiszen azokat nem lehet megkülönböztetni „GMO-s” versenytársaiktól.

Véleményem szerint az uniós szabályozás szigorú értelmezéséből valóban az következik, hogy a méz természetes alkotóeleme a pollen, ezáltal pedig a fentebb tárgyalt

⁸² 2014/63/EU irányelv, preambulum (3) bek.

⁸³ 2014/63/EU irányelv, preambulum (4) bek.

jelölési, címkézési szabályok irányadóak. A GMO-t nem tartalmazó mézet előállító méhészek számára esetleg megoldást jelenthet valamiféle védjegy bevezetése, hasonlóan például a sertéshús ágazatban alkalmazott „Kiváló Minőségű Sertéshús védjegyhez”⁸⁴.

Az élelmiszer-biztonsági kérdések mellett azonban az is látható, hogy a szabályozás során alkalmazott fogalmak tartalma korántsem egyértelmű. A legszembetűnőbb fogalmi pontatlanságokat a méz összetételi követelményeinek leírásában találjuk. A mézről szóló irányelv és a Magyar Élelmiszerkönyv is a méz összetételi követelményei cím alatt sorolja fel, hogy a mézben lévő alkotóelemeknek milyen értékhatáron belül kell mozogniuk. Ez az összetétel szó azonban nincs összhangban a 2000/13/EK irányelv összetevő fogalmával⁸⁵. Bár a megkülönböztetés igénye a hétköznapi életben nem merül fel, az élelmiszerlánc működése során egy termék piacra kerülését vagy annak fogyasztásra alkalmatlanná nyilvánítását eredményezheti. A méz esetében egyébként is szerencsésebb természetes alkotóelemekről, a méz tartalmáról vagy minőségi előírásokról beszélni, hiszen a méz a méhek tevékenysége révén, emberi feldolgozás nélkül „készül”. A termékre vonatkozó előírások külön kiemelik, hogy nem adható hozzá semmilyen egyéb anyag, azaz – köznapi értelemben – nincs más összetevője. Éppen ezért a szabályozási hézag kiküszöbölésének egyik lehetséges módja, ha a GMO-król szóló uniós szabályokban egyértelművé teszik, hogy a pollen összetevőnek minősül akkor, amikor azt vizsgáljuk, hogy a termék géntechnológiával módosított-e⁸⁶. Pontosítani kellene tehát, hogy a méz minőségi követelményeinek leírására milyen fogalom lenne megfelelő, és azt az egész élelmiszerjogi szabályozásban is átvezetni.

3.3. Élelmiszerbiztonság

Az Európai Unió célja, hogy magas szinten biztosítsa az emberek egészségét, amelyet leginkább a „farmtól az asztalig” terjedő lánc szemlélettel kíván megvalósítani. Az egységes szemléletet erősíti a nyomon követhetőség és az elővigyázatosság elve, amelyet a megfelelő kockázatelemzés és az egyértelműen tisztázott felelősségi viszonyok egészítenek ki⁸⁷.

A kereskedelem és vendéglátás kialakulásával egyidejűleg jelentek meg a fogyasztók megkárosítására irányuló praktikák: a hamisítások és csalások. A megvásárolt és elfogyasztott

⁸⁴ A Kiváló Minőségű Sertéshús (KMS) védjegyet azok a hazai sertéshizláló, húsipari és kereskedelmi vállalkozások, valamint őstermelők kaphatják meg, akik Magyarországon felnevelt, GMO-mentes kukorica és egyéb szemes gabona alapú, az EU által engedélyezett takarmány-összetevőket tartalmazó takarmánnyal etetett, vágott állat húsát hozzák forgalomba.

⁸⁵ Lásd 23. lábjegyzet.

⁸⁶ Bross (2014a):13.

⁸⁷ White Paper on Food Safety:8-9.

termékek esetenként súlyos mérgezéseket és megbetegedéseket⁸⁸ okoztak. A XIX-XX. században fokozatosan megismerték az élelmiszerfertőzések kórokozóit, egyúttal pedig felmerült az igény, hogy a közforgalomba kerülő élelmiszerek biztonságosan fogyaszthatók legyenek⁸⁹. A WHO becslése szerint az élelmiszerek fogyasztásával összefüggésbe hozható megbetegedések száma az egész világon folyamatosan emelkedik, az iparilag fejlett országokban is a lakosság 10-30 %-át érinti a probléma⁹⁰.

3.3.1. Az élelmiszerek ellenőrzése Magyarországon, különös tekintettel a méz hamisítására

Az Éltv. kimondja, hogy hamisított termék előállítása és forgalmazása tilos. Bár a törvény által adott felsorolás egyértelműen rögzíti, hogy mi minősül hamisított terméknek⁹¹, a gazdasági előny vagy haszonszerzés érdekében a szabályok megkerülésére egyre több esetben kerül sor.

A takarmány- és élelmiszerjogra, valamint az állategészségügyre vonatkozó követelményeknek történő megfelelés ellenőrzése a tagállamok feladata. Annak érdekében, hogy a vállalkozók a termelés, feldolgozás és forgalmazás minden szakaszában betartják-e a szabályokat, a tagállamoknak hatósági ellenőrzéseket kell szervezniük, amelyek során nyomon követik, ezáltal pedig igazolják ezek megvalósulását⁹². A hatósági ellenőrzésekre vonatkozó keretszabályokat a közösségi joganyagban, míg a részletszabályokat a nemzeti előírásokban találjuk⁹³. A hatósági ellenőrzések⁹⁴ lehetnek: rendszeres időközönként és a

⁸⁸ A leggyakoribb élelmiszer eredetű megbetegedések közé tartozik például a salmonellosis. A témáról lásd bővebben: Szeitzné (2010):15-16.

⁸⁹ Szeitzné (2013):12.

⁹⁰ Csáki (2010):103.

⁹¹ Éltv. 14/A. § (2) bek. „Hamisított terméknek minősül az a termék,

a) amelynek minőségmegőrzési, fogyaszthatósági, illetve felhasználhatósági idejét jogellenesen meghosszabbították,

b) amelyet nem megengedett összetevő felhasználásával állítottak elő,

c) amelynek átcímkezése vagy átsomagolása jogsértő módon történt,

d) amelyet emberi fogyasztásra nem alkalmas anyagokból vagy termékekből állítottak elő emberi fogyasztás céljára,

e) amelynek emberi fogyasztásra való alkalmatlanságát elfedik,

f) amelynek rendeltetésszerű használatát elfedik,

g) amelyet lényeges külső tulajdonságának jogellenes megváltoztatásával állítottak elő,

h) amelyet az előállításra kizárólagosan jogosult hozzájárulása nélkül állítottak elő, vagy

i) amelyet lényeges tulajdonságára vonatkozó félrevezető megjelöléssel hoztak forgalomba

gazdasági előny vagy haszonszerzés céljából.”

⁹² 882/2004/EK rendelet, preambulum (6) bek.

⁹³ A hatósági szervezetrendszeréről és a hatóságok feladatairól lásd bővebben Laczay (2013):584-590.

⁹⁴ Az ellenőrzések típusai a 882/2004/EK rendelet preambulum (13) bek. alapján.

kockázattal arányos gyakorisággal végzett⁹⁵, a követelmények hiányának gyanúja esetén végrehajtott ellenőrzések, vagy ad hoc vizsgálatok. A tagállami ellenőrzések koordinálását az Élelmiszer és Állategészségügyi Hivatal (Food and Veterinary Office - FVO) végzi, amelyet az Európai Unió Bizottságának Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Főigazgatósága irányít. Az FVO helyszínen ellenőrzi a tagállami hatósági ellenőrző rendszerek szakszerűségét és hatékonyságát, emellett évente tematikus vizsgálatokat jelöl ki, amelyekről a tagállamoknak jelentést kell tenniük a szervezetnek⁹⁶.

Felismerve a probléma súlyosságát, az élelmiszer- és takarmányjog követelményeinek megsértése esetén a hatóságok által alkalmazható jogkövetkezmények köre bővült. Az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv az Éltv.-ben, az annak végrehajtására kiadott jogszabályokban, valamint az Európai Unió közvetlenül alkalmazandó jogi aktusában meghatározott rendelkezés, illetve hatósági határozatban foglaltak megsértése esetén intézkedést hozhat, bírságot szabhat ki vagy figyelmeztetésben részesíti az eljárás alá vont személyt⁹⁷. Súlyosabb esetben – az élelmiszerlánc-biztonsági és fogyasztóvédelmi szabályok megsértése esetén – szabálysértési eljárásnak van helye⁹⁸, míg a cselekmény elkövetésének súlyosságára vagy módjára tekintettel bűncselekményt⁹⁹ is megvalósíthat a hamisító.

A méz hamisításának indoka, hogy a méz mennyisége, minősége és értékesítési lehetősége függ a méhektől, a méhlegelőktől, az időjárástól és a piaci kereslettől is. A gazdasági érdekek érvényesítésével párhuzamosan megjelenhet az árverseny, a könnyen, olcsóbban beszerezhető helyettesítő és/vagy tiltott anyagok használatának lehetősége és a hirtelen nagy piaci igény az adott termékre¹⁰⁰. A mézhamisítás terjedése mögött tehát az áll, hogy a jó minőségű méz iránti kereslet növekszik, így a magas minőségű termékek egyre inkább a hamisítási ágazat középpontjába kerülnek.

De milyen típusú hamisításokról beszélhetünk a méz esetében? Mialatt a méz a méhek „feldolgozása” révén az alapanyagul szolgáló növényi nektárból elkészül¹⁰¹, számos forrásból

⁹⁵ Figyelembe véve a takarmány- és élelmiszeripari vállalkozók által a HACCP-alapú ellenőrzési programok vagy minőségbiztosítási programok szerint végzett belső ellenőrzések eredményeit. HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Point System) ellenőrzés: olyan tudományosan megalapozott és módszeres rendszer, amely az élelmiszerek biztonságosságának biztosítása érdekében a termékek, valamint az árukezelési folyamatok egyedi jellemzőit figyelembe véve megállapítja a jellemző veszélyeket és kijelöli a szabályozásukra szolgáló intézkedéseket. A HACCP tehát egy adott termékre, technológiára vonatkozó egyedi biztonsági terv, melyet az 1960-as években az úrkutatási program keretében az úrhajósok ételleinek teljes biztonsága érdekében dolgozott ki a NASA: Lásd bővebben: Kurucz (2013):226. és Szeitzné (2013):147.

⁹⁶ Uzonyi (2007):349.

⁹⁷ Éltv. 56. § (1) bek.

⁹⁸ Lásd: 2012. évi II. törvény, XXIX. FEJEZET

⁹⁹ Lásd: 2012. évi C. törvény, XLII. FEJEZET

¹⁰⁰ Búza (2008):6.

¹⁰¹ A nektártól a mézig, In: Méhészet: 62. évf., 2014. június, 8. o.

szennyeződhet. Ezeket a forrásuk szerint kétféle csoportba sorolhatjuk: egyfelől a környezetből származó szennyeződések (levegő, víz, talaj, növények), másrészt a méhésztevékenysége során bekerülő anyagok (elsősorban a méhbetegségek megfékezésére használt gyógyszerek)¹⁰². Ezeket azonban el kell választanunk a valós mézhamisítástól, amely mögött a haszonszerzés célja húzódik. A hamisítványok piaci megjelenéséhez az is hozzájárul, hogy a fogyasztók sok esetben nem tudják megállapítani, ha egy méz hamisított¹⁰³. A méz hamisításának típusait az alábbi csoportokba sorolhatjuk: 1) a méz nem az *apis mellifera*-tól származik, 2) a méhészt nem/nem csak növényi nektárból vagy nem/nem csak élő növényi részek nedvéből állítja elő a terméket, 3) a kipergetett mézeket mesterséges kezelésnek vetik alá, amelyek alkalmasak a méz mennyiségi, illetve minőségi befolyásolására, 4) mézek hőkezelése, virágporok és más komponensek hozzáadása, 5) eredetre, fajtára, minőség megőrzési időre vagy bármely más, az eredeti termékre vonatkozó információ szándékos megváltoztatása¹⁰⁴. Ezek közül leggyakrabban a mézek különféle cukrokkal történő hígítása fordul elő¹⁰⁵. Kína esetében például még összetettebb a probléma: a méhészek által pergetett méz alacsony minőségét mesterséges édesítőszerrel javítják, de előfordult, hogy 100 %-os cukorrépa- és rizsszirupot találtak mézként¹⁰⁶. A pollenösszetétel vizsgálata révén is fény derülhet a hamisításra: ha ugyanis a mézből olyan virágport mutatnak ki, amely nem őshonos az adott országban vagy éppen nem virágzik, amikor a méhek begyűjtik a virágport, felmerül annak gyanúja, hogy különböző országok mézeinek keverékét adják el a fogyasztóknak.

Magyarországon a mézhamisítás felszámolása érdekében 2007-ben az OMME vizsgálatot indított, melynek keretében kiderült, hogy a bolti mézek kétharmada hamis¹⁰⁷. Ezt a méhészek külföldi labor vizsgálatok eredményével támasztották alá, melyek a bolti mézekben répacukor és más összetevőjű sűrítvények, adalékanyagok jelenlétét mutatták ki¹⁰⁸. A hamisítási botrány nyomán a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter vizsgálatot rendelt el¹⁰⁹, majd a mézrazzia 2008-ban is folytatódott, amelynek eredményeként 37 millió

¹⁰² Kasperné-Schiller-Rácz-Zajác (2014):425-428.

¹⁰³ A mézhamisításról, lásd: <http://www.stenclimeheszet.hu/index.php/erdekessegek/73-a-mezhamisitasrol>, letöltés: 2014. 10. 28.

¹⁰⁴ Búza (2008):8.

¹⁰⁵ Lásd például: Mézhamisítás – megtévesztett fogyasztók, <http://antalvali.com/hirek/mezhamisitas-megtevesztett-fogyasztok.html>, letöltés: 2014. 10. 28.

¹⁰⁶ Bross (2013):3.

¹⁰⁷ Kiszúr a hamis méz a gürcölő méhecskékkal, <http://www.origo.hu/itthon/20080221-hamis-mez-miatt-haboruznak-a-meheszek.html>, letöltés: 2014. 10. 28.

¹⁰⁸ T. Dögei (2007):25.

¹⁰⁹ Hamisított a mézek többsége, vizsgálat indult, http://hvg.hu/plazs/20070515_mez-hamisitott, letöltés: 2014. 10. 28.

forint bírság kiszabására és 86 tonna méz lefoglalására került sor¹¹⁰. Bár a termékek vizsgálatát és annak eredményeit bemutató hatósági adatok nyilvánosan nem érhetők el¹¹¹, az bizonyos, hogy a mintavételek száma növekszik, a vizsgálati módszerek fejlődnek, ami csökkenti a hamis termékek piacra kerülését és forgalmazását. Ennek eredményeként az utóbbi néhány évben a méz hamisítása háttérbe szorult, helyét más élelmiszeripari termékek vették át.

3.3.2. Az élelmiszerek ellenőrzése az Európai Unióban: az élelmiszer- és takarmánybiztonsági riasztási rendszer

Az élelmiszerlánc-biztonság annak biztosítása, hogy az élelmiszerlánc nem jelent elfogadhatatlan mértékű egészségügyi és gazdasági kockázatot sem az egyén, sem a társadalom számára¹¹². Az élelmiszerlánc egységes szemlélete azt is lehetővé teszi, hogy az élelmiszerek (és takarmányok) forgalomba hozatalának és végső fogyasztóig történő eljuttatásának minden szakaszában ellenőrizhető legyen, hogy a nem biztonságos élelmiszerek ne kerülhessenek piacra. Ennek egyik alappilléreként kezdte meg működését 2002-ben az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (a továbbiakban: Hatóság). A Hatóság részvételével működik az élelmiszer- és takarmánybiztonsági riasztási rendszer (RASFF – Rapid Alert System for Food and Feed), amely az emberi egészséget érintő kockázatról történő értesítésre szolgáló hatékony eszköz¹¹³. A rendszer működésének uniós háttérét a Bizottság 16/2011/EU rendelete adja. A hálózat tagjai a tagállamok, a Bizottság, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság és bármely csatlakozni kívánó ország, harmadik ország vagy nemzetközi szervezet¹¹⁴. A hálózat tagjai a saját maguk által kijelölt, úgynevezett kapcsolattartó pontokon keresztül kommunikálnak. Ezeken a rendelet értelmében heti 7 napon át, napi 24 órás ügyeletet kell biztosítani¹¹⁵. A tagállami kapcsolattartó pontok közvetlenül érintkeznek az illetékes tagállami hatóságokkal, illetve a Bizottság kapcsolattartó pontjával. A rendszerbe érkező bejelentések két csoportba sorolhatók: az eredeti értesítések, amelyeket a kockázatról

¹¹⁰ Mézrazzia Magyarországon: milliós bírság és 86 tonna lefoglalás, http://www.vg.hu/gazdasag/vg_online/gazdasag_-_belfold/080510_mezrazzia_221695, letöltés: 2014. 10. 28.

¹¹¹ Mézek vizsgálatára vonatkozó adatokat lásd például: Ellenőrzések a mézhamisítás megakadályozására, http://www.fogyasztok.hu/cikk/20081121/fogyasztovedelem_ellenorzes_mezhamisitas_megakadalyozas, letöltés: 2014. 10. 28. vagy az OMME által végzett vizsgálatok eredményeit lásd például: Mézvizsgálatok 2012, In: Méhészet, 60. évf., 2012. augusztus, 18-21. o.

¹¹² Élelmiszerlánc-biztonsági Stratégia 2013-2022, 31. o.

¹¹³ 16/2011/EU rendelet, preambulum (1) bek.

¹¹⁴ 16/2011/EU rendelet, 1. cikk, 1-2. pont

¹¹⁵ 16/2011/EU rendelet, 2. cikk, (2) és (6) bek.

való értesülést követően haladéktalanul megküldenek a tagállamok a Bizottság kapcsolattartó pontjának, illetve a kiegészítő értesítések, amelyek az eredeti értesítésben szereplő kockázattal vagy termékkel kapcsolatos kiegészítő információt tartalmaznak¹¹⁶. Az eredeti értesítések kapcsán három kategória különíthető el. Az első csoportba a riasztások sorolhatók, amelyek olyan kockázatokat jelentenek, amelyek gyors intézkedést tesznek/tehetnek szükségessé egy másik tagországban. Tekintve, hogy itt cselekvést igénylő veszélyről van szó, a tagállamok a kockázatról való értesülést követően haladéktalanul, de legkésőbb 48 órán belül riasztást küldenek a Bizottság kapcsolattartó pontjának, amely köteles az értesítés beérkezését követő 24 órán belül továbbítani azt a hálózat minden tagja részére. A második csoportba a tájékoztatások tartoznak, amelyek olyan értesítéseket foglalnak magukba, amelyek esetében nincs szükség gyors fellépésre egy másik tagországban. A tájékoztatás irányulhat nyomkövetésre (olyan termékre, amelyet egy másik tagországban hoztak vagy hozhatnak forgalomba) vagy figyelemfelhívásra (olyan termék esetében, amelyet csak az értesítő tagországban forgalmaznak, nem hoztak forgalomba vagy már nem forgalmaznak)¹¹⁷. Az értesítések harmadik típusába a határátkelőhelyen történt visszafordításról szóló értesítések tartoznak. Ezek elküldésére akkor van szükség, ha az Európai Unió területén lévő valamely határátkelőhelyen közvetlen vagy közvetett egészségügyi kockázat miatt az illetékes hatóság elrendeli egy élelmiszer vagy takarmánytétel, szállítótartály vagy szállítmány visszafordítását¹¹⁸. A Bizottság kapcsolattartó pontja a beérkezett értesítést a rendeletben meghatározott szempontok szerint megvizsgálja, majd megküldi az értesítést a hálózat tagjai számára, és amennyiben az értesítés tárgyát képező termék harmadik országból származik, a Bizottság ezt az országot is haladéktalanul informálja¹¹⁹. A NÉBIH Korm. rendelet 9. § (1) bekezdés d) pontja értelmében a NÉBIH a kijelölt kapcsolattartó pont az Európai Unió élelmiszerekre és takarmányokra vonatkozó gyors vészjelző rendszerének hálózatában. A Hivatalon belül az Élelmiszerbiztonsági Kockázatértékelési Igazgatóság látja el a rendszer működtetésével kapcsolatos teendőket.

¹¹⁶ 16/2011/EU rendelet, 6. cikk

¹¹⁷ 16/2011/EU rendelet, 1. cikk 4-5. pont és 4. cikk

¹¹⁸ 16/2011/EU rendelet, 1. cikk 6. pont és 178/2002/EK rendelet 50. cikk (3) bek. c) pont

¹¹⁹ 16/2011/EU rendelet, 8. és 10. cikk

3.3.2.1. A méz, mint élelmiszerbiztonsági kockázat

A Bizottság által közzétett éves jelentések¹²⁰ áttekintése során egyértelmű képet kaphatunk arról, hogy a méz mekkora élelmiszerbiztonsági kockázatot is jelent valójában. A kutatást azonban nehezíti, hogy az éves jelentésekben a méz sokszor nem önálló kategóriaként jelenik meg, hanem az édesipari termékekkel együtt, közös kategóriában. A 2003. évi jelentés szolgál először adatokkal a mézről. Ebből az látszik, hogy a 2003-ban beérkezett 1856 tájékoztatás és 454 riasztásból 39 esetben került sor mézben talált állatgyógyászati készítmények szermaradványai miatti értesítésre. 2004-ben nőtt a mézzel kapcsolatos értesítések száma, legfőképpen az antibiotikumok mézben való megjelenése miatt, összefüggésben az újonnan csatlakozó tagállamokkal. A mézben antibiotikumok maradványait Szlovákiában 10, Spanyolországban 4, Olaszországban 2 esetben észlelték. Noha 2005-re szigorodtak a biztonsági ellenőrzések, a méz és méhpempő kapcsán gyakran nem volt megfelelő a nyomon követés. A Svájcra keresztül Ázsiából importált méz és mézből készült termékek adták a mézzel kapcsolatos értesítések többségének alapját. 2006-ban csökkent a mézzel kapcsolatos értesítések száma, a 2005-ben nagy számban megjelenő chloramphenicol 2006-ban mézben csak két esetben mutatták ki; egy Kínából és egy Oroszországból érkező szállítmány esetében. 2007-ben a 2006-os értesítések megduplázódtak a peszticid¹²¹ maradványok miatt, illetve az állatgyógyászati készítmények maradványaival kapcsolatos észlelések is újra emelkedtek. 2008-ban ismét csökkent az állatgyógyászati készítmények maradványainak jelenléte, bár 2008-2009-ben még mindig ezek a mézre vonatkozó értesítések legfőbb okai. A 2010-2011. években drasztikusan csökkent a mézzel kapcsolatos értesítések száma, azonban azt meg kell jegyeznünk, hogy a 2011. évi jelentésben megjelenő összesen 5 értesítésben (1 riasztás, 2 határ visszautasítás és 2 tájékoztatás) a méz és a méhpempő már önálló kategóriaként szerepelt. Bár 2012-ben a méhbetegségekkel összefüggésben az állatgyógyászati készítmények alkalmazása iránti igények is megszorodtak, a mézben alig mutattak ki a maximális szermaradványi szintet meghaladó értékeket.

Összefoglalásként tehát megállapítható, hogy bár előfordulnak a mézben is – elsősorban állatgyógyászati készítményekből származó – szermaradékok, ez a méztermelés egész piacához mérten elhanyagolható szintre került az utóbbi években. Ez azt is jelenti, hogy az Európai Unió és természetesen Magyarország is jó minőségű és egyben élelmiszer

¹²⁰ RASFF Annual Reports: 2002-2013

¹²¹ növényvédőszer

biztonsági szempontból megfelelő mézet tud exportálni a Közösségen belül és harmadik országokba is.

3.4. A méhészeti ágazat támogatási rendszere

Az agrárgazdaságban megjelenő konfliktusok és problémák, illetve az adott ágazatra jellemző sajátosságok kezelése érdekében nélkülözhetetlen az állami szerepvállalás¹²². Ennek keretében az állam – és számos területen, így a méhészet esetében is az Európai Unió is – agrárpolitikai támogatásokat nyújt. Ezek olyan pénzügyi transzferek, amelyek révén a termelők a költségvetés terhére jövedelemnövelésben vagy költségcsökkentésben részesülnek.¹²³ A méhészeti ágazat esetében olyan közvetlen támogatásokról beszélhetünk, amelyek a méhészetek rendelkezésre álló vagyonát közvetlenül növelik.

A jelenlegi támogatási rendszer előtt érdemes néhány szót ejteni a korábbi finanszírozásról. A rendszerváltás előtt és után, egészen 1997-ig a mézexportőrök támogatást kaptak a kivitt méz kilogrammja után. 1997-ben jelent meg a költségvetés részeként az egyes évekre meghatározott normatív támogatás, amelynek azonban meghatározott célja nem volt. Érdekességgént említhető, hogy 2002-ben a normatív támogatás összege 1 milliárd 506 millió forint volt, mely több mint a Méhészeti Nemzeti Program jelenlegi éves költségvetése¹²⁴. Ezt a típusú közvetlen támogatást – tekintettel arra, hogy ez a Közösségen belül az áruk szabad áramlása közötti egyenlőtlenség forrása volt – Magyarország uniós csatlakozásával meg kellett szüntetni. Az Európai Unióban 1997 óta működő méhészeti program kapcsán Magyarországon is át kellett alakítani a támogatási rendszert, melyhez meg kellett alkotni a középtávú ágazati stratégiát. A stratégiában megfogalmazott célok, cselekvési tervek megvalósítása érdekében létrehozott Magyar Méhészeti Nemzeti Programot 2004-ben hazánk elsőként nyújtotta be a tíz új csatlakozó tagállam közül¹²⁵.

A méhészet és egyben a méhegészségügy terén a legjelentősebb pénzügyi támogatást jelenleg is az Európai Unió társfinanszírozásával megvalósuló Magyar Méhészeti Nemzeti Program (a továbbiakban: Program) jelenti. A Programmal kapcsolatos szabályozás hátterét a Bizottság C(2013)5126. számú, a tagállamok által az 1234/2007/EK tanácsi rendeletnek megfelelően benyújtott, a méhészeti termékek termelésének és forgalmazásának javítására irányuló programok jóváhagyásáról és a programhoz nyújtott uniós hozzájárulás

¹²² Vásáry (2011):19.

¹²³ Vásáry (2011):23.

¹²⁴ Az Európai Unió évente körülbelül 32 millió euró közösségi támogatást biztosít a 28 tagállam részére.

¹²⁵ Bross (2014c):27.

meghatározásáról szóló végrehajtási határozata adja. A mezőgazdasági piacok közös szervezésének létrehozásáról, valamint egyes mezőgazdasági termékekre vonatkozó egyedi rendelkezésekről szóló 1234/2007/EK tanácsi rendelet 105. cikke értelmében a méhészeti termékek termelésére és forgalmazására vonatkozó általános feltételek javítása céljából a tagállamok hároméves időszakra szóló nemzeti programot dolgozhatnak ki¹²⁶. A nemzeti végrehajtási keretet a Magyar Méhészeti Nemzeti Program alapján a 2013–2016 közötti végrehajtási időszakban a 118/2013. (XII. 16.) VM rendelet adja meg. Támogatás vehető igénybe egyebek mellett méhegészségügyi ismeretek gyűjtéséhez és terjesztéséhez, a méz kinyeréséhez és léptároláshoz szükséges új eszközök beszerzéséhez, vándoroltatáshoz szükséges új eszközök beszerzéséhez, a méz fizikai-kémiai tulajdonságainak elemzéséhez. A rendelet tételesen meghatározza a támogatási összegek mértékét és a kifizetési kérelemhez csatolandó dokumentumok körét. Amellett, hogy a rendelet meghatározza az igényelhető összegek felső határát, szigorú ellenőrzési szabályoknak is meg kell felelniük a kérelmezőknek¹²⁷. Támogatás igényelhető továbbá a méhcsaládok méhegészségügyi és környezetterhelési monitoring vizsgálatainak elvégzéséhez, melyek eredményeit az OMME honlapján és ingyenes szakmai kiadványban köteles közzétenni¹²⁸.

A Program támogatási jogcímei három csoportra oszthatók az igénylésre jogosultak köre alapján. Méhészeti képzés országos koordinálásához, méhegészségügyi ismeretek gyűjtéséhez és terjesztéséhez, méz fizikai-kémiai tulajdonságainak elemzéséhez, illetve méhészzel, méhészeti termékekkel kapcsolatos alkalmazott kutatásokhoz támogatást kizárólag az OMME igényelhet, míg a többi jogcím esetében az OMME, OMME tagszervezet vagy érvényes OMME tagsággal rendelkező személy jogosult kérelmet benyújtani. Az OMME egyes jogcímek tekintetében történő kizárólagos igénylési jogosultsága 2011-ben került az Alkotmánybíróság elé.

Mielőtt azonban a 605/B/2011. alkotmánybíróági határozatot részletesen tárgyalnánk, érdemes az OMME kialakulását és szervezetét áttekinteni. 1879-ben több vidéki méhészegyesület összeolvadásából jött létre a mai egyesület jogelődje¹²⁹. Egészen az 1950-es évekig a méhészkedést a kis állományok és kis hozamok (hobbyi méhtartás) jellemezték¹³⁰, a '60-as évektől a mézelő napraforgófajták megjelenésével elkezdődött a professzionalizálódás.

¹²⁶ A Község a méhészeti programok kiadásaihoz 50 %-os támogatást nyújt.

¹²⁷ Pl. támogatott készítmények csomagolóanyagának megőrzése, a támogatásból finanszírozott higiénikus aljdeszkát a kérelmező köteles birtokában tartani és rendeltetésszerűen használni, a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal helyszíni ellenőrzést tarthat

¹²⁸ 118/2013. (XII.16.) VM rendelet, 24. § (1)-(2) bek.

¹²⁹ Sebestyén (2014):7.

¹³⁰ Buchinger (2014):7.

Az OMME közvetlen elődje, a Magyar Méhészeti Egyesület (a továbbiakban: Egyesület) 1984. június 26-án tartotta alakuló közgyűlését, majd a Mezőgazdasági és Élelmezésügyi Minisztérium 1984 augusztusában nyilvántartásba vette az Egyesületet és jóváhagyta alapszabályát. A megalakult Egyesület – az akkoriban más területen is szokásos megoldásként – átvette a Hungaronektár¹³¹ által korábban ellátott feladatokat (a méhészeti oktatásban, a kaptárak és eszközök gyártásában, a gyógyszerellátásban vagy a méhtenyésztésben)¹³², és ezáltal a méhésztársadalom központi szereplőjévé válhatott. Az Egyesület többszöri átalakulása nyomán, 1999-ben alakult meg az Országos Magyar Méhészeti Egyesület, amely az 1892-es nevet vette fel, mellyel deklarálta, hogy az akkori szervezet jogutódjának tekinti magát. Az OMME segítette a Méhészeti Termék Tanács megszervezését 1993-ban, illetve a támogatási rendszer kidolgozásához is jelentősen hozzájárult. Az OMME jelentőségét tagjainak száma is jól mutatja. 1984-ben 2840 fő alapította meg az Egyesületet, míg az OMME tagjainak száma 1999-ben 7500, 2009-ben 9435, míg 2014-ben 12 620 fő¹³³.

2011-ben a Magyar Méhészeti Nemzeti Program alapján a 2010-2013 közötti végrehajtási időszakokban a központi költségvetés, valamint az Európai Mezőgazdasági Garancia Alap társfinanszírozásában megvalósuló támogatások igénybevételének szabályairól szóló 47/2010. (XII. 31.) VM rendelet (a továbbiakban: Rendelet) egésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz. Az indítványozó szerint az, hogy a Rendelet bizonyos támogatásokat kizárólag az OMME számára tesz igényelhetővé, más támogatások lehívását pedig az OMME-ban való tagsághoz köti, sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésben szabályozott hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Az indítványozó szerint az OMME megkülönböztetett, kiemelt helyzetét és szerepét semmi sem indokolja, hiszen semmilyen állami elismeréssel, köztestületi státussal, kizárólagos érdekképviselési jogosítvánnyal nem rendelkezik. Amellett, hogy az indítvány benyújtója a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközőnek vélte azt is, hogy a termelők által igénybe vehető támogatások mértéke a költségek 50-60 %-a, míg a többi támogatásnál nincs ilyen korlátozás, véleménye szerint az, hogy az OMME ilyen speciális helyzetbe került, önkényes döntésen alapult, mely a jogbiztonság (Alkotmány 2. § (1) bekezdés) alkotmányos követelményével ellentétes¹³⁴. Az AB megállapította, hogy a 108 helyi méhész-szervezetből és azok szövetségéből álló OMME

¹³¹ Az Általános Fogyasztási és Értékesítési Szövetkezet (ÁFÉSZ) keretében működő méhész szakcsoport irányítója.

¹³² Bross (2014b):5.

¹³³ Dögei (2014):20.

¹³⁴ 605/B/2011. AB határozat

valóban kiemelt szereppel bír a támogatások igénylésénél. A méhészeti ágazatban ez azonban európai uniós elvárás: a tagországokban egységes méhészeti érdekképviselői rendszer és egy erős, reprezentatív méhésszövetség kialakítása kívánatos. Az AB – hivatkozva korábbi határozataira – abból indult ki, hogy „*alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható jogosultak vagy kötelezettek között vethető fel*”, továbbá a „*diszkrimináció vizsgálatánál központi elem annak meghatározása, hogy kiket kell egy csoportba tartozóknak tekinteni*”, mert „*a diszkrimináció alkotmányos tilalma csak a szabályozás szempontjából egy csoportba tartozókra vonatkozik*”¹³⁵. Ebből a szempontból azonosnak kell tekinteni az OMME szervezetét és a méhészeti tevékenységet végző minden más személyt¹³⁶ is. Annak pedig, hogy bizonyos jogcímek esetében kizárólag az OMME jogosult támogatást igényelni, ésszerű indoka van. Ez az ésszerű indok pedig az, hogy a támogatási célok folyamatos végrehajtásához biztos anyagi háttérrel rendelkező, országos szervezet szükséges. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta azt is, hogy az OMME és a tagszervezetei által gondozott programok (méhészeti rendezvények, elméleti ismeretterjesztő előadások, megfigyelő hálózat információi, szaktanácsadás) minden méhész (azaz nem csak OMME tag) számára díjmentesen elérhetők. Ugyanígy nem tekinthető önkényesnek az sem, hogy a támogatások másik csoportjának az igénybeviteléhez a jogszabály OMME tagságot ír elő, ugyanis egyetlen szervezet vagy termelő sincs elzárva attól, hogy az OMME tagjává váljon.

A hivatkozott AB határozatnak leginkább abból a szempontból van jelentősége, hogy egyértelműen megerősítette az egyesületként működő OMME amúgy is megkérdőjelezhetetlen központi szerepét. Ezt jól mutat tagjainak magas száma, valamint az is, hogy a méhészeti ágazathoz kapcsolódó jogszabályok megalkotása során is közreműködik a jogalkotási folyamatban, továbbá szervezeti hálózata révén egyedülként rendelkezik azokkal az ismeretekkel, amely segítségével szakmailag is helytálló programot nyújthat be Magyarországon az Európai Unióhoz a méhészeti ágazat támogatása érdekében. Az OMME jelentőségét más tekintetben is érdemes megvizsgálni. Az OMME, mint az állami szférától elkülönült egyesület igényelheti tehát a Magyar Méhészeti Nemzeti Program keretén belül a közforgalomban lévő mézek mintavételezéséhez, vizsgálatához, azok eredményének közzétételéhez szükséges forrásokat. Ez természetesen elsősorban a méhészeti ágazat és minőségi mézet termelők érdekeit szolgálja, védi azokat a termelőket, akik kiváló minőségű mézet állítanak elő. Azt is látni kell azonban, hogy az OMME egyúttal közfeladatot is ellát:

¹³⁵ 4/1993. (II. 12.) AB határozat és 1009/B/1991. AB határozat

¹³⁶ Östermelők, egyéni vállalkozók, jogi személyek, jogi személyiség nélküli gazdasági társaságok, és az általuk létrehozott szövetkezetek, továbbá elismert vagy előzetesen elismert termelői csoportok, függetlenül attól, hogy tagjai-e az OMME-nak, vagy sem.

részt vesz a kereskedelmi forgalomba kerülő mézek vizsgálatában, amely egyébként az élelmiszerlánc-felügyeleti hatóságok feladata¹³⁷.

¹³⁷ Az OMME esetleges köztestületként való működése mögül – véleményem szerint - hiányzik az a közcél, közfeladat, amelynek ellátását az állam kiszervezhethné az Egyesület részére, így az továbbra is a méhészek érdekeit képviselő szakemberek szerveződése. Az agrárium köztestületeiről egyebekben lásd például: Szilágyi (2008):259-289.

4. Összegzés

Az élelmiszerlánc igazgatása a közigazgatáson belül olyan szakterület, melynek működését számos tényező befolyásolja. A dolgozatban bemutatott igazgatási tevékenységek megfelelő működése esetén a fogyasztó asztalára egészséges és minőségi élelmiszerek kerülnek. A méz esetében ezt az állategészségügyi rendszer, a jogi környezet, az ellenőrzési, végül a támogatási rendszer garantálja.

Az egészséges és kiváló minőségű méz előállítás és forgalmazása a méhészet, a termelő feladata, az államnak azonban kötelessége biztosítani a szükséges feltételeket, azaz objektív intézményvédelmi kötelezettsége van. Ez kiemelten fontos az állategészségügy, az élelmiszer minősége oldaláról, valamint a méhészeti ágazat fejlődése szempontjából is.

A méz egyre szélesebb körű felhasználási területe és a magyar méz jó hírneve indokolja a méhészet támogatását a tárgyalt igazgatási alrendszerekben. A dolgozathoz kitűnik, hogy az élelmiszerekre és a mézre vonatkozó uniós szabályozás még mindig tartalmaz fogalmi pontatlanságokat, ezeknek a rendezésére közösségi keretek között van lehetőség. Bár a jogi környezetet tekintetbe véve az állategészségügy, az élelmiszerek ellenőrzésére és a támogatások odaítélése szintén az Európai Unió által meghatározott területek, ezek hatékony működtetése, a végrehajtási feladatok ellátása a tagállamok feladata. Bár a méhészeti ágazat nemzetgazdasági viszonylatban csekély bevételi forrást jelent, mégis érdemes annak fejlesztését megfontolni annak érdekében, hogy az egyre inkább specializálódó, egy-egy kiemelt termék köré épülő világgal lépést lehessen tartani.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Könyvek, folyóirat cikkek:

- BÁNÁTI DIÁNA (2010): Kockázatkommunikáció, In: Ambrus Árpád (szerk.): Élelmiszerbiztonság megítélési módszerei, Edison House Holding Zrt., Budapest
- BÉKÉSI LÁSZLÓ (2005): A genetikailag módosított növények és a méhészkedés, Méhészet, 53. évf. 2005. május
- BÉKÉSI LÁSZLÓ (2013): A rovarölő szerek és a méhek, Méhészet, 61. évf. 2013. augusztus
- BROSS PÉTER (2013): Nemzetközi mézpiac, Méhészet, 61. évf., 2013. október
- BROSS PÉTER (2014a): Pollen-mizéria, Méhészet: 62. évf. 2014. február
- BROSS PÉTER (2014b): Harminc éve történt, Méhészet, 62. évf., 2014. szeptember
- BROSS PÉTER (2014c): Tízéves a Magyar Méhészeti Nemzeti Program, Méhészet, 62. évf., 2014. október
- BUCHINGER GYÖRGY (2014): Harminc éve történt 2., Méhészet, 62. évf., 2014. október
- BÚZA LÁSZLÓ (2008): Gondolatok a méz hamisításáról, Élelmiszer-biztonság, VI. évf., 3-4. szám, 2008
- CSÁKI CSABA (2010): Élelmiszerbiztonság, MTA, Budapest
- DEÁKNÉ PAULUS PETRA (2014): Méhegészségügy a világban, Méhészet, 62. évf., 2014. szeptember
- DÖGEI IMRE (2014): Jubileum a régi elnökök nélkül, Méhészet, 62. évf., 2014. október
- KÁDÁR RÓBERTNÉ (2012): Élelmiszerbiztonság, NAKVI, Budapest
- KASPERNÉ SZÉLL ZSUZSANNA-SCHILLER MÁTYÁS-RÁCZ TÍMEA-ZAJÁCZ EDIT (2014): Mézminőség, mézhamisítás, mézszennyezés, Magyar Állatorvosok Lapja, 136. évf., 2014/7. szám,
- KOVÁTS JENŐ – KORZENSZKY EMŐD (2008): Az állat-egészségügyi igazgatásról (1867-2007), Alpha-Vet Állatgyógyászati Kft., Székesfehérvár
- KÖVÁGÓ KÁROLY (2010): Sok ismeretlen tény a méhészek előtt, Méhészet, 58. évf., 2010. szeptember
- KRÁL ATTILA (2007): Gondolatok a méz virágpor tartalmáról, Magyarországi Méhész, VII. évf. 5-6. sz., 2007. május-június
- KURUCZ MIHÁLY (1999): Közjogi korlátozások a piacszabályozás körében In: Vass János (szerk.): Agrárjog, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest

- KURUCZ MIHÁLY (2003): Az európai agrárjog alapjai, ELTE Jogi Továbbképző Intézet, Budapest
- L. LEVIDOW – S. CARR (2010): GM Food on Trial, Rotledge, New York & London
- P. A. LUNING – F. DEVLIEGHERE – R. VERHÉ (2006): Safety in the agri-food chain, Wageningen Academic Publishers, Wageningen
- ROZSNYAI KRISZTINA (2011): A fogyasztóvédelem és a kereskedelmi igazgatás, In: Fazekas Marianna (szerk.): Közigazgatási jog – Különös Rész, Osiris Kiadó, Budapest
- ROZSNYAI KRISZTINA (2014): A közigazgatás fogalma In: Fazekas Marianna (szerk.): Közigazgatási jog – Általános Rész, Osiris Kiadó, Budapest
- SEBESTYÉN JÓZSEF (2014): Virágporos méhlegelő, OMME Magyarország Kft., Budapest
- SZABÓ GYÖRGY (2013): A méhészek a nyúlós terjedésének legfőbb okozói, Méhészet, 61. évf., 2013. június
- SZEITZNÉ SZABÓ MÁRIA (2010): Élelmiszer eredetű megbetegedések, In: Ambrus Árpád (szerk.): Élelmiszerbiztonság megítélési módszerei, Edison House Holding Zrt., Budapest
- SZEITZNÉ SZABÓ MÁRIA (2011): Élelmiszerbiztonság: tények, tendenciák, teendők, Agroinform Kiadó, Budapest
- SZEITZNÉ SZABÓ MÁRIA (2013): HACCP és élelmiszerbiztonsági előírások az Európai Unióban, KIT Kft., Budapest
- SZILÁGYI JÁNOS EDE (2008): Közttestületek az agráriumban In: Csák Csilla (szerk.): Agrárjog – A Közös Agrárpolitika megvalósulása Magyarországon, Novotni Kiadó, Miskolc
- T. DÖGEI IMRE (2007): Pancsolt méz a polcokon, Szabad Föld, 63. évf., 21. sz., 2007. május 25.
- TAHYNÉ KOVÁCS ÁGNES (2013): A GMO-jelölés jogi jelentősége és a '37-es számú javaslat' bukása, Agrár- és Környezetjog, CEDR Magyar Agrárjogi Egyesület, 2013. 14. szám
- UZONYI GYÖRGYNÉ (2007): Az EU agrártermék- és élelmiszer-szabályozási rendszere, előírásai, In: Halmai Péter (szerk.): Az Európai Unió agrárrendszere, Budapesti Agrárkamara-Mezőgazda Kiadó, Budapest
- VÁSÁRY MIKLÓS (2011): A mezőgazdasági támogatások, mint agrárpolitikai eszközök jellemzése, In: Csirke Ildikó (szerk.): Agrártámogatások 2011, Mezőgazda Kiadó, Budapest
- VENETIANER PÁL (2010): Génmódosított növények – Mire jók?, Typotex Kiadó, Budapest

Egyéb hivatkozások:

605/B/2011. (XI. 15.) AB határozat

Európai Unió Bíróságának a C-442/09.sz. ügyben hozott ítélete

The General Principles of Food Law in the European Union – Commission Green Paper, COM(97) 176 final

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1997:0176:FIN:EN:PDF>

Commission of the European Communities: White Paper on Food Safety, COM (1999) 719 final

http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/library/pub/pub06_en.pdf

A Magyar Méhészeti Nemzeti Program 2013-2016

http://www.mvh.gov.hu/portal/MVHPortal/default/egyebek/joganyagok/magyar_meheszet_nemzeti_progra_20131219_1041803

A méhészet, méztermelés helyzete és lehetőségei, különös tekintettel Észak-Magyarország megyéire, KSH kiadvány, 2012. december

<http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/regiok/meheszet.pdf> letöltés: 2014. 09. 22.

Bee Mortality and Bee Surveillance in Europe, The Efsa Journal (2008) 154, 1-28,

<http://www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/doc/154r.pdf> letöltés: 2014. 09. 02.

Méhpusztulás – Az európai beporzó rovarokat és a mezőgazdaságot fenyegető veszélyek 01/2013

http://www.greenpeace.org/hungary/PageFiles/511501/Mehpusztulas_Greenpeace_osszefoglalo_20130408.pdf letöltés: 2014. 09. 15.

Élelmiszerlánc-biztonsági Stratégia (2013–2022)

http://elbs.hu/wp-content/uploads/2013/08/ELBS_4_1_20130730.pdf letöltés: 2014. 08. 15.

RASFF Annual Reports: 2002-2013

http://ec.europa.eu/food/safety/rasff/reports_publications/index_en.htm letöltés: 2014. 09. 30.