

COMMENTS ON THE HUNGARIAN LAW REGARDING CULTIVATED MEAT (NOTIFICATION 2024/0394/HU - HUNGARY)

Unreasonableness of the Hungarian regulation under the European regulation on novel food

The law passed in Hungary, currently under the TRIS procedure, establishes a ban on producing and placing on the market cultivated meat and products containing cultivated meat as ingredients, except for medical and veterinary use. This ban is established before such food is authorized by the EU Commission, following an EFSA (European Food Safety Authority) opinion, in accordance with EU Regulation No. 2283/2015 on novel foods and food ingredients (known as the novel food regulation). This appears to be unreasonable: the commercialization of this type of meat is already prohibited under the cited EU regulation, as it has not been authorized yet.

Limitation to the principle of free circulation

Should the commercialization of cultivated meat be authorized by the EU under the aforementioned novel food regulation, Hungary's ban on "the production and placing on the market of cultivated meat and products containing cultivated meat as ingredients" would be illegal, as it would hinder the free movement of goods, one of the founding principles of the European Union (Article 34 of the Treaty on the Functioning of the EU).

Exceptions to the principle of free circulation can only be justified by a general interest of a non-economic nature (e.g., public health, public order, or public security); it must not constitute disguised discrimination or restriction, and it must be proportionate. Therefore, simply citing the protection of physical and mental health, without providing a sound rationale, or invoking the protection of "fundamental values" and "traditional food production," as the law does, is not sufficient.

Distortion of the precautionary principle

The Hungarian law preemptively prohibits all uses of cultivated meat, "except for medical and veterinary use," to protect the "fundamental rights to physical and mental health and to a healthy environment enshrined in the Fundamental Law" of Hungary. The ban is thus based on the application of the precautionary principle. This principle, codified in EU law (Article 7, Regulation No. 178/2002), can be invoked when "the possibility of harmful effects on health is identified, but scientific uncertainty remains," as available data do not allow for a comprehensive risk assessment. The law distorts this principle because it fails to provide evidence of the harm posed by the consumption of cultivated meat. The law merely emphasizes "the undeniable positive impact of traditional food production on agriculture and rural living conditions as a whole," while contrasting this with "the threats posed to our fundamental values by technologies and production methods different from traditional food production."

Moreover, the precautionary principle may only be invoked when risks to human health are assumed, not to protect "fundamental values" against threats "posed by technologies and production methods different from traditional food production," as the Hungarian law asserts.

The law's use of the precautionary principle also conflicts with the jurisprudence of the Court of Justice of the European Union, which holds that taking action to avoid or contain damage without waiting for risks to be exhaustively demonstrated does not mean that restrictive measures can be justified based on a "purely hypothetical risk, grounded on mere suppositions that are not yet scientifically established" (CJEU, Case T-13/99, para. 143). On the contrary, precautionary

measures may only be taken if the risk is adequately supported by available scientific data at the time of adoption (para. 144).

Furthermore, invoking the precautionary principle requires that the item in question (in this case, food) is actually in use or authorized for use, and that potential damages may arise from this. However, as stated earlier, cultivated meat is not yet in use, as it has not been authorized.

For foods not yet in use, and especially if an EU Member State wishes to raise safety concerns about a novel food that has not yet been approved, it must follow the procedure prescribed by the aforementioned novel food regulation (Article 15). This regulation stipulates that any Member State may, within four months of a market authorization request, raise duly motivated safety objections to the product, prompting the Commission to initiate an appropriate procedure. Therefore, a legal ban on a food pending authorization falls outside the provisions of the novel food regulation.

Furthermore, as the European Commission stated in its communication on the use of the precautionary principle (COM(2000) 1 final, February 2, 2000), this principle cannot be used as a pretext for protectionist actions. However, such intentions are expressly stated in the notification declaration of the law banning cultivated meat, where it is explicitly asserted that "traditional livestock meat production is of fundamental importance for the future of the national food economy."

Additionally, the notification declaration claims that "representative population surveys show that consumer opposition to laboratory-grown meat exceeds rejection of foods containing insect proteins." Regardless of the veracity of the claim about consumer survey outcomes, the assertion is irrelevant in justifying the ban in question.

Violation of the right to science under Article 15 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights

Lastly, the law contradicts Hungary's international obligations under the right to "enjoy the benefits of scientific progress and its applications" (or the "right to science"). This right is enshrined in Article 15 of the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights, which Hungary has been a party to since 1974.

According to the interpretation provided by the United Nations in "General Comment No. 25," the full realization of the right to science requires States to ensure the integration of established scientific knowledge in the process of adopting or revising laws and to ensure maximum transparency in the reasons for invoking the "precautionary principle." However, without detailed information on the balance between the risks and benefits of producing, consuming, and trading cultivated meat, it is impossible to know the justification for the ban and, consequently, to assess the adequacy of the precautionary measure adopted.

Drafted by:

Vitalba Azzollini - Jurist, Fellow Istituto Bruno Leoni

Giulia Perrone - PhD candidate in International Law, University of Turin; member of Associazione Luca Coscioni and Science for Democracy

On the behalf of Associazione Luca Coscioni and Science for Democracy

**CONSIDERAZIONI SULLA LEGGE UNGHERESE IN MATERIA DI CARNE
COLTIVATA
(NOTIFICA 2024/0394/HU - UNGHERIA)**

Irragionevolezza della normativa ungherese ai sensi del regolamento europeo sui *novel food*

La normativa approvata in Ungheria e sottoposta alla procedura TRIS sancisce il divieto di produrre e immettere sul mercato carne coltivata e prodotti contenenti carne coltivata fra gli ingredienti, ad eccezione dell'uso medico e veterinario. Il divieto è sancito prima che tale alimento sia autorizzato dalla Commissione Ue, previo parere dell'EFSA (Autorità europea per la sicurezza alimentare), ai sensi del regolamento dell'Unione europea n. 2283/2015 in materia di nuovi alimenti e ingredienti alimentari (c.d. *novel food*). Ciò appare evidentemente privo di ragionevolezza: la commercializzazione di tale tipologia di carne è già vietata, in base alla citata disciplina Ue, non essendo mai stata autorizzata.

Limitazione al principio di libera circolazione

Qualora l'immissione in commercio di carne coltivata fosse autorizzata dall'Ue, ai sensi della citata disciplina sui *novel food*, il divieto di qualunque attività riguardante «la produzione e l'immissione sul mercato di carne coltivata e di prodotti contenenti carne coltivata fra gli ingredienti», disposto da parte dell'Ungheria, sarebbe illegittimo, poiché idoneo a ostacolare la libera circolazione delle merci, uno dei principi fondanti dell'Unione europea (art. 34 del Trattato sul funzionamento dell'Ue).

La deroga al principio di libera circolazione può essere giustificata solo da un interesse generale di natura non economica (ad esempio, tutela della salute, ordine pubblico o pubblica sicurezza); non deve costituire una discriminazione o restrizione dissimulata; dev'essere proporzionata. Dunque, per derogare a tale principio non basta citare la tutela della salute fisica e mentale, senza fornire una qualche ragione a fondamento, o accampare la tutela dei «valori fondamentali» e della «produzione alimentare tradizionale», come fa la legge in questione.

Distorsione del principio di precauzione

La legge ungherese vieta preventivamente ogni utilizzo relativo alla carne coltivata, «ad eccezione dell'uso medico e veterinario» al fine di tutelare i «diritti fondamentali alla salute fisica e mentale e a un ambiente sano sanciti dalla Legge fondamentale» ungherese. Dunque, il divieto si fonda sull'applicazione del principio di precauzione. Tale principio, codificato nella disciplina europea (art. 7, regolamento n. 178/2002), può essere invocato quando «venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione d'incertezza sul piano scientifico», in quanto i dati disponibili non consentono una valutazione completa del rischio. Il principio di precauzione viene distorto dalla legge in esame, poiché non è declinato in termini di prove circa la dannosità derivante dal consumo di carne coltivata. La legge si limita a evidenziare «l'indiscutibile impatto positivo della produzione alimentare tradizionale sull'agricoltura e sulle condizioni di vita rurali nel loro complesso», al fine di contrapporre a esso «le minacce per i nostri valori fondamentali poste dalle tecnologie e dai metodi di produzione diversi dalla produzione alimentare tradizionale».

Ancora, il principio di precauzione può essere invocato quando si ipotizzino rischi per la salute umana, e non invece, come afferma la legge ungherese, per tutelare i «valori fondamentali» rispetto alle minacce «poste dalle tecnologie e dai metodi di produzione diversi dalla produzione alimentare tradizionale».

L'uso del principio di precauzione da parte della legge in questione è anche in contrasto con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, secondo cui la possibilità di intervenire per evitare o contenere un danno senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità dei rischi attesi non implica che una misura restrittiva possa essere giustificata sulla base di un approccio «puramente ipotetico del rischio, fondato su semplici supposizioni non ancora accertate scientificamente» (CGUE, causa T-13/99, punto 143). Al contrario, una misura può essere adottata a titolo precauzionale solo nella circostanza in cui il rischio risulti adeguatamente supportato dai dati scientifici disponibili al momento dell'adozione (punto 144).

Inoltre, il ricorso al principio di precauzione richiede che ciò su cui si appunta, un alimento in questo caso, sia effettivamente in uso, o autorizzato per l'uso, e che da ciò possano scaturire eventuali danni. Ma, come detto, la carne coltivata non è ancora utilizzabile, in quanto non autorizzata.

Per gli alimenti non in uso, e in particolare qualora uno Stato dell'Ue voglia sollevare motivi di rischio sulla sicurezza di un *novel food* non ancora approvato, deve seguire la procedura prescritta nel citato regolamento sui nuovi alimenti (art. 15). Quest'ultimo prevede che qualunque Stato membro, entro quattro mesi dalla richiesta di immissione sul mercato, possa sollevare obiezioni debitamente motivate sulla sicurezza del prodotto e che, di conseguenza, la Commissione instauri un apposito procedimento. Dunque, la proibizione mediante legge di un alimento in esame per l'autorizzazione si pone al di fuori di quanto previsto dal Regolamento *novel food*.

Inoltre, come affermato dalla Commissione europea nella comunicazione sul ricorso al principio di precauzione (COM(2000) 1 final, del 2 febbraio 2000), tale principio non può essere utilizzato come pretesto per azioni aventi fini protezionistici. Ma tali fini sono espressamente dichiarati nella dichiarazione di notifica della legge che vieta la carne coltivata, ove si afferma espressamente che «la produzione tradizionale di carne da allevamento è di fondamentale importanza per il futuro dell'economia alimentare nazionale».

Ancora, la dichiarazione di notifica sostiene che le «indagini rappresentative della popolazione mostrano che l'opposizione dei consumatori alla carne coltivata in laboratorio supera il rifiuto degli alimenti contenenti proteine di insetti». Al di là della veridicità o meno dell'affermazione sugli esiti del sondaggio tra i consumatori, la stessa appare priva di qualunque rilevanza al fine di conferire una qualche fondatezza al divieto in discorso.

Violazione del diritto alla scienza ai sensi dell'art. 15 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali

Infine, la legge risulta in contrasto con gli obblighi internazionali assunti dall'Ungheria in relazione al diritto di «godere dei benefici del progresso scientifico e delle sue applicazioni» (o “diritto alla scienza”). Tale diritto è sancito dall'art. 15 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, trattato di cui l'Ungheria è parte dal 1974.

Secondo l'interpretazione fornita dalle Nazioni unite nel “Commento generale n. 25”, la piena attuazione del diritto alla scienza impone agli Stati di garantire l'integrazione di conoscenze

scientifiche consolidate nel processo di adozione o revisione delle leggi e di assicurare la massima trasparenza sui motivi dell'eventuale ricorso al "principio di precauzione". Tuttavia, in mancanza di informazioni puntuali sul bilanciamento tra i rischi e i benefici derivanti dalla produzione, dal consumo e dal commercio della carne coltivata non è possibile conoscere le basi giustificative del divieto e valutare, di conseguenza, l'adeguatezza della misura precauzionale adottata.

Redatto da:

Vitalba Azzollini - Giurista, Fellow Istituto Bruno Leoni

Giulia Perrone - Dottoranda di ricerca in Diritto internazionale, Università di Torino; membro dell'Associazione Luca Coscioni e di Science for Democracy

Per conto di Associazione Luca Coscioni e Science for Democracy