

Somogyi Árpád

Az élelmiszer biztonságának szabályozása az Európai Unióban

Az élelmiszerek biztonsága az emberiség történetében mindig nagy szerepet játszott. Bizalmatlan uralkodóknak csak az udvaraikban alkalmazott élelmiszer-kóstolók által elfogyasztott és ártalmatlannak bizonyult ételmet kínálhattak fel. Modern világunkban az uralkodók és a demokratikus államok választópolgárai sem állnak sokkal nagyobb bizalommal az élelmiszerek biztonságával szemben. A közelmúltban folytatott véleménykutatás (Eurobarometer) eredménye szerint az EU polgárai mintegy kétharmadának (68%) aggodalmi vannak az élelmiszerek biztonságával kapcsolatban. Ennek a nyilvánvalóan szubjektív benyomáson alapuló bizalmatlanságnak azonban nincs teljes mértékben objektív alapja. Ugyanis a fogyasztóvédelemnek, különösen az élelmiszerek biztonságát illetően, már a 60-as évek óta van egy eredményes európai dimenziója. Mégsem lenne helyes a lakosság aggodalmait lekecselesen ignorálni. A bizalom mindennütt, nemcsak az élelmiszerek biztonságának területén, az objektív valóság szubjektív visszatükröződése. És ha a tükör torz, akkor a tükörkép is eltorzul. Az elmúlt években a fogyasztókra a rossz hírek szakadatlan áradata zúdult. Még az e területen képzett embereknek is gyakran nehéz volt a tényeket a fikciótól megkülönböztetni. A médiumok élelmiszerekben talált különféle szennyező- és maradékanyagokról, kórokozókról szóló tudósításaiban sem lehetett mindig a valóság eltorzulástól mentes képét fel-

lelni. Végül azok is, akiknek a feladatuk lett volna a lakosságot — választóikat — és a médiumokat a valóságnak megfelelően időben és átfogóan tájékoztatni, vétettek hivatali kötelességük teljesítése gyakorlatában. Az úgynevezett „BSE-krízis” az idevonatkozó szomorú példának csak egyike.

De pontosan a magyarul „kergemarhakór”-nak nevezett BSE (bovine spongiform encephalopathy) esete vezetett az EU-ban az élelmiszer-biztonság területén gyökeres változásokhoz. Nem utolsósorban az Európai Parlament (EP) határozott fellépése nyomán az Európai Bizottság (EB) 1997-ben messzemenő döntéseket hozott és léptetett életbe, amelyek az élelmiszerek biztonságának szabályozásával, de a fogyasztók egészségvédelmének más területén is, az EU történetében talán a legnagyobb előrehaladást jelentették. Az EB elnöke, *Jacques Santer*, 1997. február 18-án az EP előtt tartott emlékeztető beszédében ünnepélyesen kijelentette: „Elérkezett az egészség Európája megteremtésének a pillanata”. Ebben a tartalmilag is nagy jelentőségű beszédében Santer elnök többek között a fogyasztóvédelemért felelős vezérigazgatóság, a Directorate General XXIV, Consumer Policy and Consumer Health Protection (DG XXIV) jelentőségének, hatáskörének és méretének kibővítését jelentette be, továbbá kilátásba helyezte az EB két, az élelmiszer-biztonság szemszögéből fontos közleményét. A szavakat csakhamar tettek követték. 1997. április 1-jén az immár teljes rangú

DG XXIV megkezdte működését, s április 30-án a megígért közlemények is megjelentek: Consumer Health and Food Safety (COM/97 183 final) és az ún. Greenpaper The General Principles of Food Law in the European Union (COM/97 176 final).

A Római Szerződésnek az elmúlt évtizedek folyamán lépésről lépésre történt továbbfejlesztése eredményeként az élelmiszer-biztonság egyre növekedett. Az 1993. január 1-jén megvalósult belső piac fontos mérőföldkő volt ebben a vonatkozásban. Ettől a dátumtól kezdve ugyanis — az áruk szabad forgalma következtében — az élelmiszerek biztonsága nem képezhetett többé korlátozást az EU területén belül. Tehát az az élelmiszer, amely egy tagállamon belül legálisan forgalomban volt, korlátozás nélkül a többi tagállamok piacán is forgalomba hozhatóvá vált. Ezt az alaptételt számtalan pereskedést lezáró bírósági ítélet egyértelműen megerősítette. Ma már természetes, hogy az EU bármely országában előállított élelmiszer már másnap egy másik ország álampolgárainak asztalára kerül. E belső határok nélküli, szabad áruforgalom magas igényeket állít az élelmiszer-biztonsáért felelős hatóságokkal szemben.

A megnövekedett felelősséget és ennek megfelelően a kiszélesedett hatáskört rögzíti az ugyancsak 1997-ben aláírt Amszterdami Szerződés. Ez az okirat kimondja, hogy „az EU a szabadság, a biztonság és a jog térsége”, továbbá, hogy az „EU-ban a fogyasztóvédelem horizontális feladattá vált, amelynek a Közösség politikája és valamennyi aktivitása terén — mind a koncepció, mind pedig a kivitelezés vonatkozásában — kifejezésre kell jutnia”. Ennek a tételnek a fogyasztók jogai tekintetében és az emberi egészségvédelem vonatkozásában rendkívüli befolyása lesz az EU fejlődésének előttünk álló szakaszában. Ugyan a hosszadalmas ratifikációs folyamata még nem zajlott le minden tagállamban, azonban az Amszterdami Szerződés már ma is előrevetíti védő árnyékát. A Szerződés a fogyasztók magas szintű egészségvédelem, biztonsága és gazdasági érdekeinek szem előtt tartása vonatkozásában nagy felelősséget rótt az EU va-

lamennyi intézményére. Ez a megállapítás egyaránt vonatkozik mind a közösségi, mind pedig az egyes tagállamok nemzeti intézményeire. A Szerződésben rögzített jogok az EU minden polgára részére — szükség esetén bírósággal is — érvényesíthetők.

Ebben a fogyasztók szemszögéből nézve ugrásszerűen megjavult politikai, jogi és szociális atmoszférában az EU intézményei — közöttük elsősorban az EB, az EP és a Minisztertanács (Council) — egyidejűleg több területen, ki-ki a maga hatáskörében, az élelmiszer-biztonság további megszilárdításával foglalkozik.

Számos, a már említett EB (97) 183 számú közleményben leírt terv időközben valósággá vált. Köztük a legjelentősebbek — amelyek célja egyrészt az EB tevékenysége hatékonyságának növelése, másrészt a lakosság bizalmának meg-, illetve visszanyerése volt — a következők:

- A törvényhozás, illetve a tudományos tanácsadás hatásköre szervezetenként egymástól elkülönült. A teljesen újraszervezett és 8 meghatározott szakterületet átfogó Tudományos Bizottság és az ezeket koordináló Irányító Tudományos Bizottság az ugyancsak gyökeresen átszervezett DG XXIV hatáskörébe került. A törvényhozás más releváns vezérigazgatósága, az élelmiszerekre vonatkozóan a DG III, illetve a DG VI hatáskörében maradt. A tudományos bizottságok tagjait nyilvánosan meghirdetett pályázatok során egy független tanácsadó testület javaslata alapján nevezi ki az EB. Ebben az összefüggésben a pályázók szakmai kiváltsága és függetlensége a döntő tényező. A tudományos bizottságok munkája átlátható, ami többek között névsoraik, üléseik dátumának, napirendjének és döntéseinek nyilvánosságára hozatalát (internet) jelenti.

- Ugyancsak elvált az ellenőrzés a törvényhozástól. A DG XXIV keretén belül egy új igazgatóság, a Food and Veterinary Office (FVO), létesült Dublinban, amely mintegy 100 ellenőrrel mind az EU tagállamaiban, mind pedig az EU-ba importáló államokba — köztük Magyarországon is — világszerte az élelmiszer-ellenőrzés színvonalát, hatékonyságát és megbízhatóságát ellenőrzi. Ennek a sokszor nagyon nehéz feladatnak a vég-

rehajtása, amely mintegy 80 különféle jogszabály betartásának ellenőrzésére terjed ki, az élelmiszer-biztonság gyakorlati megvalósításának egyik fő tényezője. Többek között ez az igazgatóság is döntően járul hozzá ahhoz, hogy az élelmiszer-biztonságot illető EU-előírások a fogyasztók védelme érdekében mindenütt és teljes mértékben érvényre jussanak, ahol az EU polgárai számára élelmiszer-termelés folyik.

— Még a legkiválóbb tudományos tanácsadást feltételezve is, az élelmiszer-biztonságot szavatoló döntések az erre hivatott politikai intézményekre maradnak. Támogatásukra az EB a DG XXIV keretén belül az egészségi kockázatok nagyságának felbecsülésére egy új osztályt hozott létre (Evaluation of Health Risks), amely a tudomány, a politika és a társadalom metszopontján fekszik. A gyakorlati életben alig fordul elő, hogy a tudományos vizsgálatok alapján kidolgozott szakvélemények egyértelmű következtetésekre jutnak. Ez a megállapítás különösen érvényes a biológiai tudományok területére. Ennek ellenére problémák fellépte esetén általában anélkül kell véleményt alkotnunk, hogy további vizsgálatok eredményeire vagy más adatokra támaszkodhatnánk. Tehát itt és most kell döntenünk! Ilyen esetekben egyedül a kockázat nagyságának ismerete vezethet bennünket a helyzet racionális megítéléséhez és ennek megfelelő opciókhoz. Az új osztály feladata, hogy az egyre bonyolultabbá váló összefüggések ellenére is koherens, más döntésekkel kompatibilis megoldási lehetőségekre javaslatot tegyen, ezeket megindokolja, belső és külső vita esetén pedig megvédje. További, nem kevésbé fontos szerepe abban áll, hogy potenciális problémákat már in statu nascendi, vagy még inkább antcipálva felismerjen és rájuk a politikai vezetést figyelmét felhívja.

Mint már a bevezetőben említettem, az élelmiszerek szabályozását célzó előírásoknak az EU-ban hosszú és eredményes múltja van. Ennek ellenére a fogyasztói egészségvédelem területén változó változásokkal párhuzamosan az EU élelmiszertörvénye is mélyreható átdolgozás, illetve modernizálás tárgya lett.

Erre több ok szolgált. Az egyes előírások az évek hosszú során, mintegy 4 évtized alatt jöttek létre, s azért egy bizonyos fokú heterogenitás elkerülhetetlen volt. A törvényhozás folyamán ugyan mindig megvolt a koordinált előrehaladásra való törekvés, de az ad hoc fellépő szükség-szerűségek miatt a fragmentálódást mégsem sikerült mindig elkerülni. Ennek hátrányai egyre nyilvánvalóbbá váltak. Így például az élelmiszer-higiénia területén 13 termékspecifikus direktíva tartalmaz különféle követelményeket, míg egy horizontális higiéniai direktíva az összes termékre kiterjed. Egy, az előkészítés meglehetősen előrehaladott fázisában lévő törvénytervezet megkísérli mindezeket a direktívákat összehangolni és konszolidálni. Hasonló példákat más területről is lehetne idézni. Ehelyett inkább lényegesebb arra rámutatni, hogy az élelmiszertörvény folyamatban lévő modernizálása során az EB az érdekeltek, mint például a tagállamok kormányai, fogyasztó szervezetei, az ipar és kereskedelem körében intenzív konzultációt indított. A már többször említett Green Paper széles körű rendelkezésre bocsátása nyomán mintegy 150 vélemény érkezett az EB-hez, melynek egy része hasznos tanácsok forrásának bizonyult.

Az említett okokon túlmenően az utóbbi évek nemzetközi fejleményei, így a Codex Alimentarius alkalmazása, és nem utolsósorban a Világkereskedelmi Szervezet (WTO) megalapítása indokoltá, sőt elkerülhetetlenné tette az EU élelmiszer-szabályozást célzó jogszabályainak reformálását. S végül az EU-nak a következő években várható kibővülése az élelmiszertörvény megújítása terén is diktálja az ütemet.

A századforduló küszöbén a világgazdaság jelenlegi problémái ellenére nincs okunk pesszimizmusra. Az EU gazdasági, szociális és politikai helyzete, tervezett szerkezeti reformja, csaknem kimeríthetetlen fejlődőképességi potenciálja megbízható alapot szolgáltatnak ahhoz, hogy az előttünk álló kihívások megoldásához — és nemcsak az élelmiszerek biztonsága vonatkozásában — megtaláljuk a sikerhez vezető utat.