

Brüsszel, 2017.9.26.
COM(2017) 546 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

Az élelmiszerlánc, az állategészségügy és állatjólét, valamint a növényegészségügy és a növényi szaporítóanyagokkal kapcsolatos kiadások kezelésére vonatkozó rendelkezések megállapításáról, a 98/56/EK, a 2000/29/EK és a 2008/90/EK tanácsi irányelv, a 178/2002/EK, a 882/2004/EK és a 396/2005/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, a 2009/128/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és az 1107/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 66/399/EGK, a 76/894/EGK és a 2009/470/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről szóló 652/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet féldős értékelése

{ SWD(2017) 314 final }

{ SWD(2017) 315 final }

{ SWD(2017) 316 final }

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

Az élelmiszerlánc, az állategészségügy és állatjólét, valamint a növényegészségügy és a növényi szaporítóanyagokkal kapcsolatos kiadások kezelésére vonatkozó rendelkezések megállapításáról, a 98/56/EK, a 2000/29/EK és a 2008/90/EK tanácsi irányelv, a 178/2002/EK, a 882/2004/EK és a 396/2005/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, a 2009/128/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és az 1107/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 66/399/EGK, a 76/894/EGK és a 2009/470/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről szóló 652/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet¹ félidős értékelése

1. Bevezetés

A 652/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 2014. június végén hatályba lépett, és **közös pénzügyi keret (CFF)** hozott létre az élelmiszerlánc, az állategészségügy, az állatjólét, a növényegészségügy és a növényi szaporítóanyagok területén (a továbbiakban: „CFF-rendelet”).

E jelentés a CFF-rendelet 42. cikke („Értékelés”) alapján készült, amely előírja a Bizottság számára, hogy az alábbi kiadási intézkedésekre vonatkozóan félidős értékelő jelentést dolgozzon ki és terjesszen be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak:

- a tagállamok által végrehajtott **állategészségügyi felszámolási, ellenőrzési és felügyeleti programok** (a továbbiakban: „állategészségügyi programok”), amelyek célja az állatbetegségek és zoonózisok fokozatos felszámolása, valamint járványügyi intézkedések végrehajtása;
- a károsítók jelenlétére vonatkozó **növényegészségügyi felmérési programok** az Unió területén;
- **állat- és növényegészségügyi sürgősségi intézkedések**, amelyek célja az állategészségügyi és növényegészségügyi vészhelyzetek időben történő kezelése;
- **Az Európai Unió referencialaboratóriumainak tevékenységei**, amelyek célja a magas színvonalú, egységes uniós tesztelés biztosítása és a laboratóriumi vizsgálatok területén a kockázatkezeléssel kapcsolatos bizottsági tevékenységek támogatása;
- **Jobb képzés a biztonságosabb élelmiszerekért (BTSF) program**, amely az élelmiszer- és takarmányjog, az állategészségügyi és az állatjóléti, valamint a növényegészségügyi szabályok terén végzett hatósági ellenőrzésekben részt vevő nemzeti hatósági személyzetet érintő képzési kezdeményezés.

A jelenlegi többéves pénzügyi keret értelmében a fent felsorolt tevékenységekre elkülönített összegek szintje a teljes költségvetést képviseli az élelmiszerlánc területén.

¹ HL L 189., 2014.6.27., 1. o.

Ez a jelentés a külső támogató tanulmány,² valamint a Bizottság szintjén végzett belső értékelés alapján bemutatja a félidős értékelés eredményét. A jelentést szolgálati munkadokumentum kíséri, amely áttekintést nyújt a CFF tevékenységeinek technikai és pénzügyi végrehajtásáról, és összefoglalja a külső támogató tanulmány megállapításait.

Az EU költségvetési programja pénzügyi támogatást nyújt az élelmiszerekkel és takarmányokkal kapcsolatos jogszabályok célkitűzéseinek eléréséhez. A célkitűzések eléréséhez való hozzájárulás eredendően arányos a nemzeti kiadásokkal és intézkedésekkel, ami jogilag kötelezi a tagállamokat arra, hogy intézkedéseket hozzanak.

A félidős értékelés hatálya kiterjed a CFF-rendelet 2014-ben, 2015-ben, illetve – a rendelkezésre álló előzetes adatok alapján – 2016-ban történő végrehajtására. A 2016-ra rendelkezésre álló adatok részleges volta a jelenlegi értékelés szempontjából korlátozást jelent.

2. A CFF-rendelet háttere és célkitűzései

A CFF-rendeletet azért hozták létre, hogy javítsák az élelmiszerlánc területén végrehajtott tevékenységekre fordított kiadások működését, valamint hogy az uniós finanszírozási prioritásokra összpontosítsanak, amelyek valódi hozzáadott értéket biztosítanak. Korszerűsítette és észszerűsítette a meglévő pénzügyi rendelkezéseket egy egységes keretben, összehangolt eljárásokkal, egységesített kifizetési rátákkal, a támogatható költségek és intézkedések egyértelművé tételével.

Operatív szempontból a legtöbb tevékenységet és intézkedést már 2014 előtt is támogatták. **Új intézkedéseket vezettek be** a növényegészségügyi területen, nevezetesen a növényi károsítók jelenlétével kapcsolatos felmérési programok végrehajtásának az Unió területén való társfinanszírozásának lehetőségét.

A CFF-rendelet általános politikai célkitűzése, hogy hozzájáruljon az emberek, az állatok és a növények magas szintű egészségügyi ellátásához az élelmiszerláncban és a kapcsolódó területeken, a betegségek és a károsítók megelőzése és felszámolása, valamint a fogyasztók és a környezet magas szintű védelmének biztosítása, valamint az uniós élelmiszer- és takarmányipar versenyképességének fokozása és a munkahelyteremtés elősegítése révén.

Ez az általános célkitűzés négy konkrét célkitűzésre épül: az egyik a CFF-rendelet hatálya alá tartozó négy kiadási területre vonatkozik, nevezetesen az élelmiszer-biztonságra, az állategészségügyre és állatjólétre, a növényegészségügyre, valamint a hatósági ellenőrzésekre.

A konkrét célkitűzéseket hat, a CFF-rendeletben is szereplő konkrét teljesítménymutató kíséri, amelyek alapul szolgáltak az érintett négy kiadási terület mindegyikében végrehajtott intézkedések ágazati értékeléséhez.

² A 652/2014/EU rendelet félidős értékelése, amelyet az IBF nemzetközi tanácsadó cég készített (lásd a mellékelt szolgálati munkadokumentumot).

Céljának elérése érdekében a 2014-2020 közötti hétéves időszakra vonatkozó, a jelenlegi többéves pénzügyi keret hatálya alá tartozó 1 891 936 000 EUR összegű kiadások felső összeghatárát a CFF-rendelet hatályon kívül helyezte.

A CFF kiadásai elsősorban a tagállamoknak nyújtott közvetlen társfinanszírozásból állnak, amelyek az EU kiadásainak szinte kizárólagos kedvezményezettei ezen a területen. A támogatható intézkedések végrehajtása során felmerült támogatható költségek megtérítését a tagállamok kapják. Az uniós pénzügyi hozzájárulás főként vissza nem térítendő támogatás formájában valósul meg.

3. A CFF-rendelet végrehajtása félidős értékelésének eredménye

A CFF-rendelet 42. cikkének rendelkezéseivel összhangban a félidős értékelő jelentés a következő szempontokra terjed ki:

- a CFF céljainak elérése (a 2. cikk (1) bekezdése), a források felhasználásának hatékonysága és hozzáadott értéke tekintetében, uniós szinten;
- az egyszerűsítés lehetősége;
- valamennyi célkitűzés folyamatos relevanciája;
- az intézkedések hozzájárulása az Unió intelligens, fenntartható és inkluzív növekedésre vonatkozó prioritásaihoz.

Figyelembe veszi a korábbi intézkedések hosszú távú hatására vonatkozó értékelések eredményeit.

Az értékelés figyelembe veszi a 2. cikk (2) bekezdésében felsorolt hat CFF-mutató használatának előrehaladását³.

3.1 A CFF-rendelet célkitűzéseinek megvalósítása: hatékonyság és uniós hozzáadott érték

A jelentés háttérben ismertetett általános politikai célkitűzés négy konkrét célkitűzéssel egészül ki, a négy érintett kiadási terület mindegyikére vonatkozóan.

- **Állategészségügy:** az uniós állategészségügyi helyzet javításához való hozzájárulás és az állatjólét javításának támogatása;
- **Növényegészségügy:** a károsítók időben történő észleléséhez, és amennyiben e károsítók megjelentek az Unióban, azok felszámolásához való hozzájárulás;
- **Hatósági ellenőrzések:** az uniós szabályok hatékony végrehajtása és tiszteletben tartása érdekében végrehajtott hatósági ellenőrzések és egyéb tevékenységek hatékonyságának, eredményességének és megbízhatóságának javításához való hozzájárulás (a CFF-rendelet hatálya alá tartozó területeken).

³ Az e jelentéshez mellékelt szolgálati munkadokumentum, 1. táblázat

- **Élelmiszer-biztonság:** hozzájárulás az élelmiszerek és élelmiszer-termelési rendszerek, valamint az olyan egyéb termékek magas szintű biztonságához, amelyek hatással lehetnek az élelmiszer-biztonságra, az élelmiszer-termelés fenntarthatóságának javítása mellett;

Ezeket a konkrét célkitűzéseket a CFF-rendelet fent említett hat mutatója kíséri, amelyek általános megközelítést biztosítanak az e területre vonatkozó kiadások alakulásának nyomon követésére. A CFF tevékenységeinek konkrét nyomon követése és mérése érdekében a Bizottság szolgálatai lefordították ezek a mutatókat egy 21 működési technikai mutatót tartalmazó átfogó csomagba, amelyben a⁴2017-re és 2020-ra vonatkozó egyedi célkitűzéseket határozták meg. Ez a mutatócsomag a CFF intézkedések technikai teljesítményéről szolgáltat adatokat, de nem teszi lehetővé a program költséghatékonyságának értékelését. A megfelelő költséghatékonysági mutatók hiánya különösen behatárolja a CFF intézkedések hatékonyságának elemzését.

3.1.1. Állategészségügy:

A célkitűzések megvalósítása

A közös pénzügyi keretről (CFF) szóló rendelet költségvetésében a kiadások legnagyobb részét az állategészségügyi intézkedések végrehajtása jelenti, a 2014-es és 2015-ös összes kiadás több mint 75%-át pedig az állategészségügyi programok teszik ki. Az állategészségügyi programokra vonatkozó kifizetések 2014-ben 136 millió EUR-t tettek ki a 180 millió euróból, 2015-ben pedig 148 millió EUR-t a 194-ből. E költségvetési relevancia abban is tükröződik, hogy az ebben az összefüggésben figyelemmel kísért 21 technikai mutató közül 12 kapcsolódik e kiadási területhez. A kiválasztott mutatók a kiemelt állatbetegségekre és zoonózisokra összpontosítanak; lehetővé teszik az egyes állatbetegségektől mentes uniós területek földrajzi fejlődésének nyomon követését, valamint az olyan technikai paraméterek mérését, mint az esetek gyakorisága, előfordulása és száma. A 2014–2016 közötti időszakra vonatkozó mutatók elemzése pozitív epidemiológiai tendenciát mutat minden olyan kiemelt betegség tekintetében, amely vonatkozásában az állategészségügyi programok keretében uniós pénzügyi támogatást nyújtottak; egyre több tagállam vagy régió vált állatbetegségektől mentessé, és összességében valamennyi ellenőrzött paraméter értéke csökkent. Jelentős példát képviselnek a veszettség elleni küzdelemre irányuló uniós programok: az EU területén a vadon élő állatok körében csaknem teljesen eltűnt ez a betegség (a teljes felszámolás 2020-ra várható), és az esetek száma a 2014-es 80-ról 2016-ban 18-ra esett vissza, ami jelentősen csökkent az egészséget fenyegető kockázatot, és lehetővé teszi a macskák és a kutyák EU belüli szabad mozgását. Egy másik jó példa a szarvasmarha-brucellózistól mentes tagállamok számának növekedése: 2016 végén a figyelembe vett időszak során uniós társfinanszírozású programban részt vevő öt tagállam közül kettő mentes volt e betegségtől; a többi három tagállamban az állomány alakulását figyelemmel kísérő fő teljesítménymutató ugyanebben az időszakban 25 %-kal csökkent, ami pozitív tendenciát mutat a betegség teljes felszámolásának irányában. Meg kell azonban jegyezni, hogy még mindig vannak olyan területek, ahol a helyzet nem a várakozásoknak megfelelő mértékben javult, mint például a szarvasmarha-tuberkulózis (az uniós társfinanszírozású programban részt vevő 5 tagállamból 1

⁴ Az operatív technikai mutatók részleteit a szolgálati munkadokumentum 4. melléklete tartalmazza.

tagállamban), valamint a juh- és kecskebrucellózis (az uniós társfinanszírozású programban részt vevő 6 tagállamból 1 tagállamban és egy másik tagállam néhány régiójában). Míg a szalmonellózis és a brucellózis mutatói állatokban növekedést mutatnak, az embereknél mért mutatók még nem hozzák a várt eredményt, vagyis az esetek számának évi 2 százalékos csökkenését az értékelt hároméves időszakban.

Az állategészségügyi megbetegedések kitörése során a sürgősségi intézkedések végrehajtása szintén kulcsszerepet játszik az EU magasabb állategészségügyi állapotának elérésében, valamint abban, hogy az uniós gazdaságot megvédjük egy komoly és nagyszabású állategészségügyi válságtól. Az uniós társfinanszírozású sürgősségi intézkedések korai észlelésének és azonnali alkalmazásának köszönhetően sikerült elkerülni a legutóbbi járványokat és a jelentős gazdasági következményeket, mint például a kereskedelmi korlátozásokat és az export megakadályozását. Egy közelmúltból származó példa a Törökországból az EU-ba behurcolt bőrcsomósodáskór, a szarvasmarhák fertőző vírusos betegsége elleni küzdelem, amely fertőzött nyál vagy rovarok közvetítésével terjed. 2016-ban ez a betegség hét kelet-európai országot érintett, köztük Görögországot, Bulgáriát és a balkáni régiót. Mindezen országok tömeges vakcinázást alkalmaztak az uniós bőrcsomósodáskór-bank támogatásával, amelyet közvetlenül a vészhelyzet kezelése céljából hoztak létre. Ez a vakcinázási kampány a betegség sikeres elszigetelését eredményezte: 2016-ban további tagállamokat nem érintett, és a betegség nem terjedt el a vakcinázott területeken.

Hatékonyság

Az állategészségügyi állapot javítását a területhez szükséges pénzügyi források fokozatos csökkentése kíséri, amely az állategészségügyi programok konkrét esetében az értékelés alatt álló hároméves időszak során 11 millió euróval csökkent.

Kevésbé kiszámíthatóak a sürgősségi intézkedésekre fordított kiadások, amelyek az egyik évről a másikra változnak az olyan tényezők következményeként, amelyeket nehéz megjósolni és ellenőrizni, beleértve az éghajlatváltozást és a vektorok globalizációját, valamint egyes endémiás betegségek ciklikus ismétlődését.

Hangsúlyozni kell, hogy a Számvevőszék legutóbbi, 2016 áprilisában közzétett különjelentése⁵ szilárdnak és jól kidolgozottnak tekinti a Bizottság állategészségügyi stratégiáját, beleértve a megfelelő keretet a prioritást élvező programok költségvetési forrásainak rangsorolására vonatkozóan. Megállapításai szerint a tagállami programok megfelelnek az előírt követelményeknek, általában jól kidolgozottak és megfelelően hajtják végre őket. A tagállamok továbbá úgy vélik, hogy megfelelő rendszerek állnak rendelkezésre az állatbetegségek kitörésének kimutatására és azok felszámolásának elősegítésére. Meg kell azonban jegyezni, hogy amint azt a Számvevőszék jelentése is elismeri, a rendelkezésre álló nemzetközi standardok és gazdasági mutatók hiánya korlátozza a Bizottság azon lehetőségét, hogy igazolja az állategészségügyi kiadások költséghatékonyságát.

Európai uniós hozzáadott érték

⁵ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_06/SR_ANIMAL_DISEASES_EN.pdf.

A magasabb állategészségügyi állapot elérése az eredménye az uniós szintű jogi intézkedéseknek, illetve az EU által a tagállamoknak nyújtott technikai és pénzügyi támogatásnak. A betegség gyanúja vagy megerősítése esetén a sürgősségi intézkedések rendszerében azonnal számos megelőző és ellenőrző intézkedést hoznak, beleértve a határoknak a betegségre fogékony szállítmányok mozgása és a régiókba sorolása⁶ tekintetében történő ideiglenes lezárását. Az állatbetegségek leküzdését célzó intézkedések sokfélesége, valamint az, hogy a betegségek közül sok figyelmen kívül hagyja a határokat, központosított gazdálkodási rendszert igényel a tagállamokban a konkrét intézkedések végrehajtásának megfelelő összehangolása és megszervezése érdekében.

Néhány tagállam, különösen a gazdasági válsággal vagy más nehézségekkel küzdők költségvetési megszorításai korlátozhatják vagy késleltethetik a járvány kitörésének megakadályozásához szükséges intézkedések végrehajtását. Ezért az EU pénzügyi hozzájárulása kitörés esetén támogatja az uniós válságkezelési rendszert. Az uniós koordináció jó példája az afrikai sertéspestis kitörésének legutóbbi uniós szintű irányítása, amely 2014-ben az EU-t Oroszországból érte el. A járványok korai szakasza óta – amelyekre vonatkozóan nem áll rendelkezésre vakcina – a Bizottság proaktív módon előmozdította az érintett tagállamok, a szomszédos harmadik országok és az uniós jogszabályokon és a legjobb tudományos ismereteken alapuló veszélyeztetett tagállamok közötti közös stratégiát. A Bizottság technikai és pénzügyi támogatást nyújtott a szakpolitika támogatását célzó célirányos intézkedésekhez. Ez az összehangolt fellépés a betegségnek a jelenlegi értékelés hatálya alá tartozó időszak alatti elszigetelését eredményezte, és mind az EU, mind a nemzeti költségvetések számára korlátozott költségekkel jár. Emellett az EU belül és az Unión kívüli országokkal egyaránt jelentős kereskedelmi fennakadásokat kerülni el.

3.1.2. Növényegészségügy

A célkitűzések megvalósítása

Míg a növényegészségügyi sürgősségi intézkedések végrehajtásához nyújtott uniós pénzügyi támogatást évek óta biztosítják, a növényegészségügyi felmérési programok finanszírozása még mindig kezdeti szakaszban van.

A felmérési programokat először 2015-ben hozták létre; eredményeik értékelése ezért a rövid időkeret és a korábbi intézkedések hiánya miatt korlátozott. Az EU tagállamai mindazonáltal üdvözltek a programok bevezetését az első évtől kezdve, amelyek keretében 2015-ben 17, 2016-ban pedig 22 uniós tagállam nyújtott be programot. 2015-ben a felmérési programok végrehajtása lehetővé tette számos új, az unió területén megjelenő kockázat feltárását, mint például a *Xylella fastidiosa* nevű növényi baktérium.

A CFF jelenlétére vonatkozó sürgősségi intézkedések és felmérési programok végrehajtásának támogatására rendelkezésre álló költségvetés a CFF-rendelet költségvetésében szereplő összes kiadás korlátozott részét jelenti. 2014-ben a sürgősségi

⁶ A régiókba sorolás olyan közelmúltban alkalmazott módszertan, amely a betegségtől mentes és érintett területeknek az epidemiológiai kritériumok alapján történő elválasztásán alapul a betegség elleni védekezés érdekében.

intézkedések végrehajtására fordított kiadások 7,7 millió eurót tettek ki, 2015-ben pedig 12,2 millió eurót, míg a felmérési programokra fordított kiadások 2015-ben 4,2 eurót tettek ki.

A növényegészségügyi sürgősségi intézkedések végrehajtása eredményeinek nyomon követése érdekében a Bizottság figyelemmel kíséri a kiemelt zárlati károsítók – többek között néhány pusztító kórokozó, mint például a *Xylella fastidiosa* – kiválasztását célzó esetek számát. A növényegészségügy területén a járvány kitörése esetén a mentesítési célkitűzés csak akkor lehetséges, ha rögtön határozott intézkedéseket foganatosítanak, nem csak akkor, ha a kártevő már elterjedt. A mentesítés elérésének nehézségeit okozhatja a hatékony kezelési megoldások hiánya, a fogékony növényfajok nagy száma, a populáció dinamikája, illetve a károsítók és azok vektorainak életciklusa a magas gazdasági, társadalmi és környezeti értékű erdők, parkok és ültetvények területén. Olyan esetekben, amikor a felszámolás nem lehetséges, az elszigetelés a tudomány jelenlegi állása szerint az egyetlen alternatíva. Mindez felhívja a figyelmét a korai észlelés fontosságára, amely a felmérési programokkal érhető el.

Hatékonyság

A felmérési programok végrehajtásának célja, hogy feltárja a kiemelt zárlati károsítók jelenlétét az EU területén. Ebben a tekintetben a jelenlegi többéves pénzügyi keretben a pénzügyi források fokozatos növelését tervezik, támogatva azt a célkitűzést, hogy az unió területének lefedettségét az említett felmérések 2020-ig növeljék.

Mint az állategészségügyi sürgősségi intézkedések esetében, a növényegészségügyi sürgősségi intézkedések kiadásai változóak és kevésbé kiszámíthatóak, mivel az éghajlatváltozás, a globális kereskedelem és az utazók mozgása az egész világon fennáll. A 2014-2016 közötti időszakban főként négy jelentős károsító érintett: a fenyőfa-fonálféreg és a *Xylella fastidiosa*, valamint az *Anoplophora glabripennis* és a *Pomacea insularum* elleni sürgősségi intézkedések tették ki a kifizetések jelentős részét (91 %-át). A szóban forgó időszakban a sürgősségi intézkedések végrehajtásához nyújtott uniós pénzügyi támogatás hozzájárult a fent említett károsítók további behurcolásának és az unió többi területére való továbbterjedésének megakadályozásához.

Európai uniós hozzáadott érték

Az uniós beavatkozás is támogatja a növényegészségügyi járványok kezelését, amelyek esetében az EU biztosítja a szükséges pénzügyi hozzájárulást a tagállamok szintjén ahhoz, hogy sürgősségi intézkedéseket hajtsanak végre annak érdekében, hogy megakadályozzák az érintett károsítók továbbterjedését az Unió többi területére.

Ezen túlmenően az uniós támogatás megkönnyíti a tagállamok közötti koordinációt abból a célból, hogy a gazdasági, környezeti és társadalmi hatásuknak megfelelően nagyobb figyelmet érdemlő felmérést lehessen végezni a növényi károsítók körében.

Az uniós társfinanszírozású felmérések és sürgősségi intézkedések uniós területen történő végrehajtása összességében hozzájárul a mezőgazdasági termelés növényegészségügyi védelem révén történő fenntartásához, valamint a biodiverzitás és az erdők védelméhez, emellett a mezőgazdasági versenyképességhez.

3.1.3. Hatósági ellenőrzések

A célkitűzések megvalósítása

A hatósági ellenőrzési rendszerhez nyújtott uniós pénzügyi támogatás két fő eszközre irányul, amelyek a felmerült támogatható költségek közel 100 %-át fedezik: a 43 tagú laboratóriumphálózat által végzett tesztelési tevékenységek, valamint az uniós referencialaboratóriumok által az élelmiszer-biztonság szempontjából kiemelt területeken, valamint az BTSF kezdeményezés keretében nyújtott képzések. A hatósági ellenőrzések területén társfinanszírozott négy fő intézkedés⁷ nyomán követése érdekében operatív mutatókat dolgoztak ki.

Az európai uniós referencialaboratóriumok hozzájárultak többek között a kórokozók időben történő azonosítására szolgáló diagnosztikai eszközök folyamatos aktualizálásához. Ez elengedhetetlen ahhoz, hogy az ellenőrzéseket az EU egész területén egységesen hajtsák végre, mivel ez biztosítja az eredmények megbízhatóságába vetett bizalmat és az egyenlő versenyfeltételeket. Az európai uniós referencialaboratóriumok hálózata által végrehajtott szakmai jártassági vizsgálatban a részt vevő laboratóriumok 85 %-os átlagos sikerességi aránya⁸ a referencialaboratóriumok vizsgálati módszereinek sikeres alkalmazását mutatja szerte az Unióban. A folyamatos képzések és az egyes uniós referencialaboratóriumok által szervezett éves workshop segítségével a hivatalos ellenőrzésekben részt vevő nemzeti referencialaboratóriumok fejleszthették szaktudásukat. A résztvevők átlagos elégedettségi aránya a képzés tartalmára vonatkozóan 87 % felett volt.

Az BTSF képzési kezdeményezés a figyelembe vett három év tekintetében a CFF területei számára kulcsfontosságú 52 témára terjedt ki. A programban részt vevők mind az EU-tagállamokban, mind a harmadik országokban hasznosnak ítélték a programot, a figyelembe vett minden év tekintetében 90 % feletti elégedettségi aránnyal. A résztvevők által a képzés után végzett tesztek sikere is nagyon magas, mintegy 88 %. A képzések lehetővé tették, hogy a tagállamok közös álláspontot alakítsanak ki kötelezettségeikről és arról, hogyan lehet a legjobban érvényesíteni a vonatkozó uniós jogszabályokat. Az BTSF program is hasznosnak bizonyult az új szükségletekre való válaszadásban, különösen válság idején, amikor hozzájárult a megelőzéshez és a válsághelyzetekre való felkészüléshez. Konkrét példa erre az élelmiszer eredetű kitöréssel kapcsolatos vizsgálatokra vonatkozó BTSF-képzés, amelyet mindhárom év során a közegészségügyi, állategészségügyi és élelmiszer-biztonsági hatóságok nemzeti csoportjainak vizsgálata során figyelembe vettek és olyan témákra összpontosítottak, mint a járványok kitörésére való felkészültség, a kitörés kezelése és a válsággal kapcsolatos kommunikáció.

Hatékonyság

⁷ Bizottsági szolgálati munkadokumentum 4. melléklet

⁸ A jártassági vizsgálatok meghatározzák az egyes laboratóriumok teljesítményét az egyes vizsgálatok vagy mérések során, ezeket laboratóriumok folyamatos teljesítményének nyomán követésére használják. Ezt a módszert laboratóriumok közötti összehasonlításnak is nevezik. Ez a fogalom magában foglalja a jártassági vizsgálatot, a különböző laboratóriumok által kapott mérési eredmények összehasonlítását.

E két tevékenységet 100 %-ban az EU finanszírozza, és ezek mindegyike mintegy 15 millió euró éves költséggel jár az EU költségvetése számára. Ez a korlátozott költség ugyanakkor lehetővé tette az uniós referencialaboratóriumok számára magas szintű vizsgálati tevékenységek végzését, évente több száz nemzeti referencialaboratórium képzését, és a BTSF évente mintegy 6000 olyan tisztviselőt képzett ki, akik az illetékes nemzeti hatóságok hivatalos ellenőrzésében vesznek részt.

Európai uniós hozzáadott érték

Az uniós referencialaboratóriumok tevékenysége és a BTSF programok által nyújtott uniós hozzáadott érték e tevékenységek jellegéhez kapcsolódik: a laboratóriumok hálózata biztosítja, hogy valamennyi uniós tagállam következetes és egységes szabályozási kereten belül dolgozik, és az uniós képzési program előmozdítja az uniós jogszabályok végrehajtására vonatkozó közös megközelítést. Ez az uniós szintű szabályok harmonizációjához, valamint az élelmiszer-biztonságra és a kapcsolódó területekre vonatkozó ismeretek és szakértelem megosztásához való hozzájárulás az unión belüli pozitív kölcsönhatások egyik fő példája, amelyet nemzeti szinten, elszigetelt erőfeszítések révén és az uniós pénzügyi támogatás nélkül nem lehetne elérni.

3.1.4. Élelmiszer-biztonság

Az élelmiszer-biztonsági célkitűzés megvalósítását integrált megközelítés keretében kell bemutatni, mivel ez a jogi keret végrehajtásából és betartatásából, valamint az EU és a nemzeti pénzügyi programok hozzájárulásából eredő horizontális cél. Valamennyi uniós polgár érdekében az állategészségügyi, növényegészségügyi és hatósági ellenőrzési tevékenységek hozzájárulnak az élelmiszerek és az élelmiszer-termelési rendszerek magas szintű biztonságához. Az élelmiszerek biztonságához biztonságos és egészséges állatokra és növényekre, valamint magas színvonalú ellenőrzési rendszerre van szükség. Ezért e követelmény teljesítése érdekében közvetlen és kötelező érvényű kapcsolat áll fenn az állategészségügyi, növényegészségügyi és hatósági ellenőrzések magas szintjének elérésével.

Az élelmiszer-biztonság magas szintjének fenntartása szempontjából kulcsfontosságú az EU követelményeinek hatékony érvényesítése a fent említett területeken az EU-n belül, valamint az olyan EU-n kívüli országokban, ahonnan állatokat, növényeket és termékeket exportálnak az unióba.

Az EU magas szintű előírásai megkönnyítik az EU-n belüli kereskedelmet, és lehetőségeket teremtenek az európai vállalkozások számára a globális piacon való versenyre. A magas szintű biztonság alapvető a stabil piacok és a fogyasztói bizalom szempontjából, és Európát is védi a betegségek kitörésének gazdasági és emberi költségeitől.

Az értékelés tárgyát képező időszakban a Bizottság szolgálatai évente mintegy 200 ellenőrzést és vizsgálatot végeztek. Ezek hozzájárultak a Bizottság több kulcsfontosságú prioritásához, nevezetesen: a munkahelyteremtést, a növekedést és a beruházásokat elősegítő szabályozási környezet azáltal, hogy magas szintű biztonságot nyújt a hatékony ellenőrzési és végrehajtási rendszerek révén; a belső piac elmélyítését és méltányosabbá tételét azáltal, hogy egyenlő

feltételeket biztosít a polgárok és a vállalkozások számára, hogy egységes és magas szintű biztonság és átlátható információk álljanak rendelkezésre a tagállamokban és a nem uniós országokban az ellenőrzések végrehajtásának állásáról, amely viszont tájékoztatja a politikai döntéshozókat az érintett ágazatok szabályozásának hatékonyságáról.

Ellenőrzési tapasztalatai révén a Bizottság fontos visszajelzést ad az uniós jogszabályok és tevékenységek hatékonyságáról, hatásáról és hozzáadott értékéről.

Ha az előző szakaszokban elemzett ágazati célkitűzések elérése hozzájárul az uniós szintű általános élelmiszer-biztonsági helyzet kedvező értékeléséhez, az uniós élelmiszer-ipari termékek hírnévét nem kell bevezetni. Az uniós agrár-élelmiszeripari termékek előállítását világszerte értékelik minőségük, valamint a magas szintű biztonsági előírások tekintetében, amelyek Európa legnagyobb feldolgozóipari ágazatát és világszinten vezető szerepét képviselik. Ebben az összefüggésben az uniós élelmiszer-biztonsági költségvetés döntő szerepet játszik abban, hogy hozzájáruljon a versenyképességükhöz.

3.2 Egyszerűsítés

Az „Európa 2020 stratégia költségvetése”⁹ című közleménnyel összhangban a CFF rendeletet irányozták elő a már meglévő pénzügyi rendelkezések korszerűsítése és egyszerűsítése céljából. Az egyszerűsítéssel és racionalizálással a következő dokumentum foglalkozott:

- a korábbi összetett és gyakran elavult jogi keret helyettesítése egyetlen, a teljes élelmiszerlánc-területre kiterjedő jogszabállyal;
- a finanszírozási ráták racionalizálása három általános kulcs meghatározásával, nevezetesen: 50 %, 75 % és 100 %;
- az eljárások összehangolása a növényegészségügyi és az állategészségügyi területeken az egyértelműség, az átláthatóság és a szilárd szabályozási környezet biztosítása érdekében;
- a komitológiai és bizottsági határozatok alkalmazásának csökkentése a szerződés és a kifizetés idejének lerövidítése érdekében,

A rendszer általános egyszerűsítésének irányába tett további lépés az állategészségügyi programok végrehajtása érdekében végzett tevékenységek visszatérítésére használt egységköltség-alapú rendszer bevezetése volt. Ez a támogatható költségek mintegy 50 %-át fedezi, és jelenleg felülvizsgálat alatt áll az egyéb területekre való további kiterjesztése érdekében. Az új rendszer mind a Bizottság, mind a tagállamok véleménye szerint megkönnyíti a finanszírozásra és a visszatérítésekre vonatkozó kérelmet.

A jelentési kötelezettséget néhány tagállam aránytalannak érzekelte a legkisebb állategészségügyi programok és sürgősségi intézkedések tekintetében.

3.3 Hozzájárulás az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedéshez

⁹ COM(2011) 500 végleges, 2011.06.22.

Az EUROSTAT legutóbbi adatai szerint 2015-ben a teljes uniós agrár-élelmiszeripari ágazat teljesítményét több mint 410 milliárd euróra becsülik, ami Európa legnagyobb feldolgozóipari ágazatát és világszerte vezető szereplőjét jelenti, és a mezőgazdasági termékek exportja folyamatosan növekszik. Összességében ez az ágazat mintegy 44 millió munkahelyet biztosít az EU-ban, amelyből 22 millió embert foglalkoztatnak a gazdaságokban.

Az európai élelmiszer-termelés versenyképessége a hírnevétől függ, mivel az uniós élelmiszer-biztonsági költségvetés kulcsfontosságú szerepet játszik az európai élelmiszerek biztonságának és minőségének javításában.

Az olyan szempontok, mint a kereskedelem globalizálódása, az éghajlatváltozás és a kereskedelmi partnerek igényei, valamint az élelmiszer-válságok esetén a fogyasztói magatartás, kihívásokat jelentenek az EU termelési rendszere előtt. Ebben a változó világban az Európa 2020 növekedési stratégia¹⁰ célja, hogy az EU intelligens, fenntartható és inkluzív gazdasággá váljon. E három egymást erősítő prioritásnak segítenie kell az uniót és a tagállamokat a foglalkoztatás, a termelékenység és a társadalmi kohézió magas szintjének biztosításában.

Az agrár-élelmiszeripari területen ezeket a célokat csak akkor lehet elérni, ha biztosított az emberek, az állatok és a növények egészségének magas szintje az élelmiszerláncban és a kapcsolódó területeken, és ha a betegségek és a károsítók aktív megelőzésére és felszámolására irányuló intézkedéseket hajtanak végre.

3.4 Relevancia

A római nyilatkozat¹¹ vezérelvével összhangban a CFF intézkedések hozzájárulnak a biztonságos Európa kialakításához, ahol a polgárok jó minőségű élelmiszerekhez juthatnak hozzá, tiszteletben tartva a legszigorúbb nemzetközi szabványokat; az emberi és a közegészségüggyel kapcsolatos kockázatokat az EU hosszú távú beavatkozása, valamint vészhelyzetek esetén a kellő időben történő reagálás teszi lehetővé. Az Unió területén a járványok kitörésének vagy terjedésének megelőzése érdekében az élelmiszerláncra vonatkozó intézkedések kulcsfontosságú szerepet játszanak az EU gazdaságának védelemében, ahol az állategészségügyi válság, a növényegészségügyi válság és az élelmiszerválság pusztító hatást válthat ki, és óriási költségekkel járhat mind az állami költségvetések, mind pedig a teljes agrár-élelmiszeripari ágazat számára. Ez hatással van Európa szociális dimenziójára, és pozitív hatással van valamennyi uniós polgár érdekeinek védelemére a termelőktől a végső fogyasztókig. A rendszer végül hozzájárul az EU agrár-élelmiszeriparának megerősítéséhez a globális szinten azáltal, hogy megeremti az EU belső piacának méretgazdaságosságát, ami pedig támogatja az uniós mezőgazdasági termékek exportját.

3.5 A korábbi intézkedések hosszú távú hatása

¹⁰ COM(2014) 130 final, 2014.3.19.

¹¹ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/05_the_rome_agenda_en_web.pdf

A CFF-rendelet hatálya alá tartozó legtöbb tevékenységet a korábbi jogszabályok alapján már támogattak. Sokuknak – különösen az állategészségügyi intézkedéseknek – jellegüknel fogva hosszú távú befektetésre van szükségük a siker elérése érdekében.

A 2014 előtt végrehajtott intézkedések hosszú távú hatásából eredő főbb eredmények között jó példa a szarvasmarhák szivacsos agyvelőbántalmának felszámolása, amely a fertőzött marhahústermékek fogyasztása révén az emberre is átvihető. Az e betegség elleni hosszú távú uniós társfinanszírozás kulcsfontosságú szerepet játszott abban, hogy a 2001-es több mint 2000 esetről 2016-ra csupán 5-re csökkent a pozitív esetek száma: ami már közel van a felszámoláshoz. Ez pedig számos költséges védelmi intézkedés visszavonását és új kereskedelmi lehetőségek létrehozását tette lehetővé.

Egy másik jó ügy egy olyan fontos zoonózishoz kapcsolódik, mint a veszettség, amely az EU vadon élő állatvilágában már csaknem teljes eltűnt (a teljes felszámolás 2020-ra várható), hiszen a 2010-es 726-ról 2016-ban 18-ra csökkent az esetszám, ami lehetővé teszi a macskák és a kutyák EU belüli szabad mozgását.

Az uniós társfinanszírozású szalmonella-ellenőrzési programok végrehajtását követően a baromfiállományban (például a tojótyúkknál) előforduló *Salmonella spp.* fertőzések csökkenését jelentették. Ez az emberi egészség szempontjából is előnyös, mivel a szalmonellózis fontos zoonózis, és az emberi fertőzés egyik fő oka a tojás fogyasztása. A megerősített emberi megbetegedések előfordulása – a vizsgált időkeretnél hosszabb időszakot elemezve – a 2010 évi 105.450-ről 2015-re 94.600-ra csökkent. Az emberi megbetegedések éves csúcsai azonban számos tényező, például a tojás hűtláncának megszakadása miatt figyelhetők meg.

3.6 További vizsgálat hatálya alá tartozó terület

A 2014-2020 közötti uniós költségvetésben a mezőgazdasági ágazat válságaira vonatkozó tartalék nem hozzáférhető az élelmiszer- és takarmányprogram számára. Súlyos állat- és növényegészségügyi járványok kitörése esetén, mint például a legutóbbi madárinfluenza-járvány esetében¹², amelynek költségvetési hatása a jelen programban valószínűleg nem teljesíthető, a felszámolási tevékenységek végrehajtásának és a járvány időben történő korlátozásának pénzügyi támogatása nehézségekbe ütközhet.

A növényegészségügyi tevékenységek finanszírozása még mindig kezdeti szakaszban van, és további megfontolás tárgyává kell tenni az e területen jelentkező szükségletek megfelelő kielégítését, például a felmérési programok és a sürgősségi intézkedések integrációja tekintetében. Mindamellet meg kell jegyezni, hogy a növényegészségügyi sürgősségi intézkedések hatékonysága különös figyelmet érdemel. E tekintetben fontos figyelembe venni, hogy bizonyos károsítók felszámolása gyakran összetettebb, mint az állategészségügyi területen, mivel magas a gazdanövények száma, a tünetek látensnek lehetnek és a vektorok is jelen vannak. Azokban az esetekben, amikor a felszámolás már nem lehetséges, az

¹² A járvány 2015-ben kezdődött és még nem ért véget. A mai napig az előzetes költségek meghaladják a 110 millió eurót.

elszigetelési megközelítés továbbra is hatékony módja annak, hogy meg lehessen előzni a károsító további elterjedését az unió többi területén.

Néhány kiigazítást vezettek be annak érdekében, hogy az e kiadási területeken használt pénzügyi eszközöket a jelenlegi költségvetési rendelet¹³ rendelkezéseire, nevezetesen a támogatásokhoz igazítsák. A tapasztalat azonban azt mutatja, hogy figyelembe véve az élelmiszer-biztonsági kiadások jellemzőit (a tagállamok számára történő visszatérítésből álló, nem versenyképes finanszírozás), a támogatások nem mindig a legjobb eszközei az állat- és növényegészségügyi intézkedések konkrét területének.

Az egyéb tevékenységekhez nyújtott pénzügyi támogatás tekintetében meg kell vizsgálni, hogy az élelmiszerlánc egyes szereplőinek fenntarthatóbb magatartását célzó támogatások miként járulnak hozzá a fenntartható fejlődés 2030-as menetrendjéhez, amint azt „A fenntartható európai jövő következő lépései” című közlemény is említi. Tovább kell vizsgálni a rendelkezésre álló lehetőségeket, hogy az Európai Számvevőszék „Az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelem” című különjelentésében javasoltaknak megfelelően miként lehetne támogatni az élelmiszer-fogyasztás szempontjából biztonságos élelmiszer adományozásának lehetőségét a biztonságos élelmiszerek újraelosztásával foglalkozó szervezeteknek nyújtott támogatások kiterjesztésével,

4. KÖVETKEZTETÉSEK

Az élelmiszer-biztonságra, az állat- és növényegészségügyre vonatkozó uniós keret általánosan egységesnek és következetesnek ismerték el annak alkalmazása és végrehajtása során valamennyi tagállamban. Ez biztosítja, hogy mind a polgárok, mind a vállalkozások biztosak lehessenek abban, hogy ez a keret tisztességes és hatékony az EU gazdaságának egyik kulcsfontosságú ágazatában a magas biztonsági előírások előmozdítása terén. Az EU felügyelettel, a betegségek és a kártevők elleni védekezéssel és a felszámolással kapcsolatos beruházásai hozzájárulnak a teljes élelmiszerlánc biztonságához és kereskedelméhez. A CFF-rendelet félidős értékelése azt mutatja, hogy a jelenlegi pénzügyi keret jól működik a politika összefüggésében: az e területen uniós pénzügyi támogatásban részesülő valamennyi tevékenység bizonyítottan szolgálja a CFF általános és konkrét célkitűzéseit, nevezetesen az emberek, az állatok és a növények egészségének javítását, valamint a Bizottság átfogó prioritásait, beleértve a hatékony belső piac működését és a nem uniós országokkal folytatott kereskedelem támogatását.

A CFF rendelet pénzügyi eszköze szintén rugalmasnak bizonyult a felmerülő társfinanszírozási szükségletek kezelésére, különösen a járványok kitörése esetén. A CFF-rendelet keretében finanszírozott tevékenységek támogatást nyújtanak az EU élelmiszer- és takarmánykerete számára, amely hozzájárul egy biztonságos, virágzó és fenntartható, szociális és globális szintű erős Európai Unió létrejöttéhez.

¹³ 966/2012/EU rendelet (HL L 298., 2012.10.26., 1. o.).