EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2018.9.14.
COM(2018) 627 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

az élelmiszer- és takarmányjogi, valamint állategészségügyi és állatjóléti szabályoknak való megfelelés ellenőrzésének biztosítása érdekében a tagállamokban (2014–2016 között) végzett hatósági ellenőrzések általános működéséről

{SWD(2018) 402 final}

TARTALOMJEGYZÉK

1. VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ 2
2. BEVEZETÉS 3
3. JOGI KERET 4
4. A TAGÁLLAMOK ÉVES JELENTÉSEINEK FELÜLVIZSGÁLATA 5
4.1. A TAGÁLLAMOK ÉVES JELENTÉSEINEK KÉZHEZVÉTELE ÉS FELÜLVIZSGÁLATA 5
4.2. A HATÓSÁGI ELLENŐRZÉSEK MEGSZERVEZÉSE ÉS LEBONYOLÍTÁSA 5
4.3. AZONOSÍTOTT MEG NEM FELELÉS 6
4.4. JOGSZABÁLYOK ÉRVÉNYESÍTÉSE: MEG NEM FELELÉS ESETÉN HOZOTT INTÉZKEDÉS 7
4.5. NEMZETI AUDITÁLÁSI RENDSZEREK 7
4.6. ERŐFORRÁSOK 8
5. BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATOK ELLENŐRZŐ TEVÉKENYSÉGEI A TAGÁLLAMOKBAN 8
6. BIZOTTSÁGI NYOMON KÖVETÉS ÉS VÉGREHAJTÁS 10
7. KÖVETKEZTETÉSEK 11

1. VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

Ez a jelentés a nemzeti hatóságok és a Bizottság ellenőrzési tevékenységeinek eredményeiről ad áttekintést[1]. Az ellenőrzési tevékenységek célja, hogy magas szintű egészségvédelmet és bizalmat teremtsenek az élelmiszer-biztonság, az állatok és növények egészsége, az állatjólét, az ökológiai gazdálkodás és a minőségrendszerek területén. Ezeknek a területeknek meghatározó szerepe van az Európai Unió (EU) polgárainak mindennapi életében, és kulcsfontosságúak az élelmiszerek, állatok és növények kereskedelmének zökkenőmentes működéséhez, mind az EU-n belül, mind pedig az EU-n kívüli országok viszonyában. A jelentés a 2014–2016 közötti időszakra vonatkozik, és következtetése az, hogy a tagállamok nemzeti hatóságai a hatósági ellenőrzések alkalmával készített éves jelentéseikben igazolták, hogy továbbra is eleget tesznek az élelmiszer- és takarmányjog által előírt fontos szerepüknek. A hatósági ellenőrzések és a végrehajtás eredményességének javítására irányuló kezdeményezések, a szolgáltatások átszervezésétől az informatikai eszközök használatának fejlesztéséig, különösen ösztönző hatásúak és szükségesek ahhoz, hogy a közkiadások hatékonyságának megteremtésére irányuló kihívások teljesüljenek.

Mindazonáltal a Bizottság is tudomásul veszi a tagállamoktól érkező világos jelzéseket, amelyekből az ellenőrző személyzet egyre inkább korlátozott számáról értesülnek, valamint arról, hogy egy lehetséges további csökkentés kedvezőtlenül befolyásolhatja az ellenőrzések szintjét és/vagy minőségét, valamint a vészhelyzetekre való reagálás képességét. Ez valószínűleg fontos kérdés lesz a hatósági ellenőrzések jövőbeni fejlesztése szempontjából, amelyet egyrészt a Bizottság gondosan megvizsgál majd a jobb szabályozásra irányuló kezdeményezés kontextusában a jogszabály kialakításakor, illetve amelyet a tagállamok feltehetően többek között új informatikai rendszerekkel, átszervezéssel és optimalizált eljárásokkal kívánnak majd kezelni.

A bizottsági ellenőrzések elemzése alapján, amelyeket az e jelentést kísérő munkadokumentum példáz[2], az a következtetés vonható le, hogy a tagállamok összességében rendelkeznek a megkövetelt ellenőrző rendszerekkel, amelyek általánosságban elfogadható szintű megfelelést biztosítanak. A Bizottság által végzett ellenőrzések azonban továbbra is találnak hiányosságokat a hatósági ellenőrzések terén, és rámutatnak arra, hogy van még min javítani és nincs ok az elégedettségre. Ebben az összefüggésben a Bizottság üdvözli a tagállamok óriási erőfeszítéseit, hogy például tovább erősítsék kockázatalapú és célzott ellenőrzéseiket, és hatékony informatikai rendszerrel támogassák azokat.

Ellenőrzéseinek eredményeit a Bizottság rendszerszerűen nyomon követi, és adott esetben kiegészíti azokat egyéb végrehajtási eszközökkel, beleértve a kötelezettségszegési eljárás átgondolt alkalmazását. A nyomon követés továbbra is hatékony eszköznek bizonyul az uniós követelmények teljesítésében jelentkező hiányosságok kezelésére, valamint a Bizottság részéről a részletesebb és igazságosabb belső piac és megfelelőbb törvényhozás

[1] A 882/2004/EK rendelet 44. cikk (4) és (6) bekezdése értelmében a Bizottságnak a tagállamokban végzett ellenőrzések általános működéséről éves jelentést kell benyújtania az Európai Parlament és Tanács felé, és ezt a nyilvánosság rendelkezésére kell bocsátania.

[2] A dokumentumot kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum: A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az élelmiszer- és takarmányjogi, valamint állategészségügyi és állatjóléti szabályoknak való megfelelés ellenőrzésének biztosítása érdekében a tagállamokban (2014–2016 között) végzett hatósági ellenőrzések általános működéséről.

érdekében tett fokozott erőfeszítésekkel összefüggésben is fontos, melyek fontos politikai prioritások a jelenlegi Bizottság számára[3]. A Bizottság a tagállamokat és az Unión kívüli országokat emellett számos eszközön keresztül is támogatja az uniós előírások végrehajtásában, többek között a „Jobb képzés a biztonságosabb élelmiszerekért” (BTSF) eszközön keresztül nyújtott technikai segítségnyújtás és képzés által, valamint aktívan is támogatja az előírásoknak való megfelelést.

A bizottsági ellenőrzések és az azokat követő tevékenységek világos képet adnak a tagállamok, a Bizottság és az érdekeltek részére az élelmiszer- és takarmányjogi, valamit állategészségügyi és állatjóléti szabályok végrehajtási szintjéről. Ezenfelül jelentős mértékben hozzájárulnak a jogszabályi felülvizsgálati eljáráshoz, amely biztosítja, hogy az Unió jogszabályai megfeleljenek a céljaiknak. A 2019 decemberében hatályba lépő (EU) 2017/625 rendelettel[4] a rendelet által előirányzott végrehajtási és a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadása lehetőségeket nyújt majd a bizottsági ellenőrzésből és nyomon követő tevékenységekből nyert ismeretek felhasználására, hogy megerősítsék és támogassák a hatósági ellenőrzéseket az elkövetkező években. A cél az, hogy az új szabályok által a vállalkozásoknak és a hatóságoknak előnyük származzon a csökkentett adminisztrációs terhekből, a hatékonyabb eljárásokból és a fokozott ellenőrzésekből. A fogyasztók jobban átlátják majd, hogyan végzik az ellenőrzéseket az élelmiszer-biztonság, a magas szintű növény- és állategészségügyi és állatjóléti követelmények biztosítása és a csalás megelőzése érdekében.

2. BEVEZETÉS

Átfogó uniós jogi keretrendszer biztosítja a magas szintű egészségvédelmet és bizalmat az élelmiszer-biztonság, az állat- és növényegészségügy, az állatjólét, az ökológiai gazdálkodás és a minőségrendszerek területén. Ezek a területek nagymértékben befolyásolják az uniós polgárok mindennapi életét, akik joggal várnak el magas szintű követelményeket. Magas szintű követelmények az élelmiszer-, állat- és növénykereskedelem zökkenőmentes működésének biztosításához is elengedhetetlenek, mind az EU-n belül, mind pedig az EU-n kívüli országokkal. A követelményeket alátámasztó hatósági ellenőrzések hatékony végrehajtása[5] elengedhetetlen e keret hitelességének fenntartásához.

---

[3] A 2014. július 15-i politikai iránymutatás a hivatalba lépő következő Európai Bizottság számára, valamint a Bizottság elnökének 2014. november 1-jei, az alelnököknek, illetve a biztosoknak címzett megbízólevelei.

[4] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/625 rendelete (2017. március 15.) az élelmiszer- és takarmányjog, valamint az állategészségügyi és állatjóléti szabályok, a növényegészségügyi szabályok, és a növényvédő szerekre vonatkozó szabályok alkalmazásának biztosítása céljából végzett hatósági ellenőrzésekről és más hatósági tevékenységekről, továbbá a 999/2001/EK, a 396/2005/EK, az 1069/2009/EK, az 1107/2009/EK, az 1151/2012/EU, a 652/2014/EU, az (EU) 2016/429 és az (EU) 2016/2031 európai parlamenti és tanácsi rendelet, az 1/2005/EK és az 1099/2009/EK tanácsi rendelet, valamint a 98/58/EK, az 1999/74/EK, a 2007/43/EK, a 2008/119/EK és a 2008/120/EK tanácsi irányelv módosításáról, és a 854/2004/EK és a 882/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, a 89/608/EGK, a 89/662/EGK, a 90/425/EGK, a 91/496/EGK, a 96/23/EK, a 96/93/EK és a 97/78/EK tanácsi irányelv és a 92/438/EGK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről (a hatósági ellenőrzésekről szóló rendelet) *HL L 95., 2017.4.7., 1–142. o*.

[5] „hatósági ellenőrzés”: az illetékes hatóság vagy az Unió által végzett bármilyen típusú ellenőrzés, amelynek célja a takarmány- és élelmiszerjog, valamint az állategészségügyi és az állatok jólétére vonatkozó szabályok betartásának vizsgálata.

A Bizottság fontos szerepet játszik az uniós szintű átfogó ellenőrzési keretrendszerben, amelyet a 882/2004/EK rendelet[6] állapít meg, és amely magában foglalja az átláthatóság magas szintjének biztosítását. A rendelet 44. cikkének (4) és (6) bekezdése értelmében a Bizottságnak a tagállamokban végzett ellenőrzések általános működéséről éves jelentést kell benyújtania az Európai Parlament és Tanács felé, és ezt a nyilvánosság rendelkezésére kell bocsátania a következők tekintetében:

- a nemzeti hatóságoknak saját ellenőrző tevékenységeikről benyújtott éves jelentések;
- a tagállamokban végzett bizottsági ellenőrzések eredménye; és
- bármely más lényeges információ.

A jelentés a 2014-től 2016-ig tartó időszakra vonatkozik.

3. JOGI KERET

A 178/2002/EK rendelet[7], az „általános élelmiszerjog” elsődleges felelősséget tulajdonít annak, hogy az élelmiszer biztonságos legyen az élelmiszer-/takarmányipar számára az élelmiszer-/takarmányipari ellátási lánc teljes egészén. A 834/2007/EK rendelet[8] követelményeket tartalmaz az ökológiai termelésre és az ökológiai termékek címkézésére vonatkozóan. Az 1151/2012/EU rendelet[9] követelményeket tartalmaz a mezőgazdasági termékek és az élelmiszerek minőségrendszereire vonatkozóan.

A tagállamok kötelesek ellenőrizni, hogy a vállalkozók megfelelnek-e az élelmiszer- és takarmánybiztonságra, az állat- és növényegészségügyre, az állatjólétre, az ökológiai termelésre és a minőségrendszerekre vonatkozó uniós jogszabályok követelményeinek. E cél érdekében hatósági ellenőrzési rendszereket kell működtetniük. A 882/2004/EK rendelet pedig ezekre az ellenőrző rendszerekre és a hatósági ellenőrzések teljesítményére vonatkozóan állapít meg követelményeket.

A tagállamoknak többéves nemzeti ellenőrzési terveket (MANCP) és éves jelentéseket kell kidolgozniuk ezeknek az ellenőrzéseknek a teljesítményéről. A többéves nemzeti ellenőrzési terveket és az éves jelentést a Bizottságnak nyújtják be[10].

A 882/2004/EK rendelet a bizottsági ellenőrzésekre vonatkozóan is állapít meg szabályokat annak igazolására, hogy a tagállamok megfelelnek-e a vonatkozó uniós jogszabályban lefektetett kötelezettségeknek.

---

6 Az Európai Parlament és a Tanács 882/2004/EK rendelete (2004. április 29.) a takarmány- és élelmiszerjog, valamint az állategészségügyi és az állatok kíméletére vonatkozó szabályok követelményeinek történő megfelelés ellenőrzésének biztosítása céljából végrehajtott hatósági ellenőrzésekről – HL L 165., 2004.4.30., 1. o.

7 Az Európai Parlament és A Tanács 178/2002/EK rendelete (2002. január 28.) az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról – HL L 31., 2002.2.1., 1. o.

8 A Tanács 834/2007/EK rendelete az ökológiai termelésről és az ökológiai termékek címkézéséről és a 2092/91/EGK rendelet hatályon kívül helyezéséről – HL L 189., 2007.7.20., 1. o.

9 Az Európai Parlament és a Tanács 1151/2012/EU rendelete (2012. november 21.) a mezőgazdasági termékek és az élelmiszerek minőségrendszereiről – HL L 343., 2012.12.14., 1. o..

10 A 882/2004/EK rendelet 41. és 44. cikke

4. A TAGÁLLAMOK ÉVES JELENTÉSEINEK FELÜLVIZSGÁLATA

4.1. A TAGÁLLAMOK ÉVES JELENTÉSEINEK KÉZHEZVÉTELE ÉS FELÜLVIZSGÁLATA

A 2014 és 2016 közötti időszakban csupán néhány tagállam nyújtotta be az éves jelentését a bizottsági szolgálatoknak a 882/2004/EK rendelet 44. cikke (3) bekezdésében előírt határidőre („a jelentések tárgyát képező év végét követő hat hónapon belül”). Az előírt határidő be nem tartása azt mutatja többek között, hogy a tagállamok nehézségekbe ütköznek az éves jelentéshez szükséges összes adat központi szinten történő összekapcsolásakor. Például: 2017. július 10-ig a 2016. évre vonatkozó éves jelentést (a 28-ból) három, a 2015. évit 25 nyújtotta be, a 2014. évit pedig mind a 28 tagállam benyújtotta. A tagállamok éves jelentései emellett jelentősen eltérnek az adatok bemutatását és a bemutatott adatok természetét illetőleg.

Ez a két tény jelentős kihívás elé állítja a 882/2004/EK rendelet 44. cikke (4) bekezdése szerint a jelentés elkészítésével megbízott bizottsági szolgálatokat, amelyek felülvizsgálják az adott időszakban kézhez vett összes éves jelentést annak érdekében, hogy meghatározzák a hatósági ellenőrzések teljesítményének meghatározó trendjeit és az ellenőrzések által azonosított meg nem feleléseket. Az (EU) 2017/625 rendelet 113. cikkének (2) bekezdése által előírt végrehajtási jogi aktusok fejlesztésén végzett jelenlegi munka az elvárások szerint a tagállami éves jelentések benyújtására szolgáló szabványos minták bevezetésével segíteni fogja e probléma kezelését a jövőben. Ezek a minták azt is lehetővé teszik a tagállamok számára, hogy könnyebben és gyorsabban kapcsolhassák össze az éves jelentés információit központi szinten és nyújthassák be azokat a bizottsági szolgálatoknak.

4.2. A HATÓSÁGI ELLENŐRZÉSEK MEGSZERVEZÉSE ÉS LEBONYOLÍTÁSA

A tagállami jelentések arról tettek bizonyságot, hogy összességében a tagállamokban a fokozottan kockázatalapú ellenőrzések felé történő elmozdulás folytatódik. Ez biztosítja, hogy a forrásokat a legjobban úgy lehet felhasználni, ha a legnagyobb kockázatot jelentő területekre összpontosítanak. Ugyanakkor, és ezt a bizottsági szolgálatok által végzett auditok is megerősítik, a kockázatalapú ellenőrzéseket nem alkalmazzák az összes olyan területen, ahol ezek az ellenőrzések indokoltak.

Különösen a 882/2004/EK rendelet szerint végrehajtott hatósági ellenőrzés alkalmával kimutatott meg nem felelésről szóló adatok értelmezésekor és összehasonlításakor érzékelhetők nehézségek. E rendelet 3. cikke előírja, hogy az ellenőrzéseket olyan gyakran kell elvégezni, ami megfelel a kockázat mértékének. Ennek eredményeképp a meg nem felelés kimutatásának látszólag magas aránya nem feltétlenül jelenti a megfelelés általánosan alacsony fokát, hanem valójában az ellenőrzések megfelelő kockázatalapú célzottságát mutatja. Az éves jelentések vizsgálata önmagában nem elégséges annak meghatározására, hogy a kimutatott meg nem felelés magas foka hatékony, megfelelően célzott hatósági ellenőrzést jelent-e vagy a megfelelés alacsony fokát. Ennek meghatározására helyszíni értékeléseket kell végezni, például a bizottsági szolgálatok által lefolytatott auditokat (lásd 5. fejezetet).

Az egyre inkább kockázatalapú ellenőrzések egyik további hatása, hogy a meg nem felelésről szóló adatok nem hasonlíthatók össze közvetlenül egyik évről a másikra, mivel a

célzottabb ellenőrzésekkel könnyen található (viszonylag) nagyobb számú meg nem felelés. Számos tagállami éves jelentés rávilágít erre.

A célzottabb ellenőrzések világos előnye, hogy potenciálisan több forrás érhető el a nyomon követéshez és a végrehajtáshoz, és számos jelentés szolgált bizonyítékkal arról, hogy előrehaladást értek el ezen a téren. A tagállamok ezért nagyobb figyelmet szentelhetnek, először is a hatósági ellenőrzések rendszerszerű nyomon követésének és a végrehajtás által felvetett problémáknak, másodszor pedig az alacsony szintű megfelelőségi nyilvántartással rendelkező szereplőkre vonatkozó ellenőrzéseknek és végrehajtó tevékenységnek, ami javítja a termékek általános biztonságát, és hozzájárul ahhoz, hogy az összes szereplő számára egyenlő versenyfeltételeket alakítsanak ki, ilyen módon támogatva a belső piac működését is.

Egyes jelentések olyan információkat is tartalmaznak, amelyek az ellenőrzéseknek és a jogszabályok érvényesítésének hatékonyságát és általános eredményességét célzó egyéb tevékenységekről szólnak. Ezek a tevékenységek magukban foglalják az ellenőrző tevékenységek átszervezését és megszilárdítását, a szolgálatok közötti javított együttműködést és az ellenőrzések koordinációját, valamint az ellenőrzési feladatok újrakiosztását. Külön ki kell emelni az informatikai rendszerek kiterjesztett használatát, ami támogatja az ellenőrzésre és jogérvényesítésre vonatkozó adatok összegyűjtését, terjesztését és elemzését. Ez viszont segíti az ellenőrzések jobb koordinációját, valamint azok célzottá tételét és megtervezését. Az erőforrások és közkiadások terén történő megszorítások minden tagállamban a hatékonyság növelése felé terelik az erőfeszítéseket.

Végül a legtöbb jelentés javulásokat említ az ellenőrzések hatékonyságának teljesítményében, ami az eljárások felülvizsgálatának, a képzésszervezésnek és a vonatkozó dokumentumok szélesebb körű elérhetőségének (beleértve az online elérhető dokumentumokat is) köszönhető. A jelentések emellett a nemzeti auditok eredményét (lásd *Nemzeti auditálási rendszerek, 4.4. fejezetben*) is megnevezik, mint a javítások és hatékonyság lényeges forrását. A bizottsági szolgálatok a 882/2004/EK rendelet előírásai szerint auditokat végeztek a tagállamokban, hogy tájékozódjanak azokról a hatályban lévő intézkedésekről, amelyek a tagállamok ellenőrzéseinek hatékonyságát tárják fel. Ez annak a kiemelésében játszik fontos szerepet, hogy az átfogó hatékonyság érdekében inkább a minőségre kell összepontosítani, mint az ellenőrzések számára.

4.3. AZONOSÍTOTT MEG NEM FELELÉS

A meg nem felelésnek a tagállamok által meghatározott főbb területei többek között a következők: operatív, strukturális vagy felszerelésalapú higiéniai követelmények; veszélyelemzés, kritikus szabályozási pontok (HACCP); élelmiszerek és takarmány címkézése; adalékanyagok élelmiszerekhez és takarmányhoz; hiányos vagy hiányzó nyilvántartás és mikrobiológiai szennyezettség. Miközben e problémák mögöttes okainak meghatározása korlátozott, egyesek az élelmiszer- és takarmányipari vállalkozásokban tapasztalható magas fokú személyzeti fluktuációt hibáztatják, amely gyakran kapcsolódik az alacsony bérekhez, és amely befolyásolja a helyes higiéniai gyakorlatok folyamatos alkalmazását, a képzések hiányát az élelmiszeripari vállalkozásokban és/vagy a követelmények ismeretének hiányát. Ez utóbbi némi aggodalomra ad okot, tekintve, hogy az élelmiszer-/takarmányjog keretén belül a vállalkozások felelnek elsődlegesen a szabályok megfelelő alkalmazásáért.

Mivel a HACCP hozzájárul a biztonságos élelmiszer-termelés biztosításához, valamint annak érdekében, hogy a) megfelelő, átfogó képet kapjanak a helyzetről, és b) azonosítsák a javulási lehetőségeket, a bizottsági szolgálatok 2014-ben egy sor auditot végeztek el a HACCP-re vonatkozóan. E sorozatok eredményeit egy 2015 júniusában közzétett áttekintő jelentésben összesítették[11]. Ez viszont képzésekre, a bevált gyakorlatokról szóló információcserére és jelenlegi HACCP követelmények felülvizsgálatára, valamint e követelményekhez tartozó útmutatásokra vonatkozó kezdeményezésekhez vezetett. Hasonlóképpen, a higiénia tekintetében a bizottsági szolgálatok a tagállamokkal szorosan együttműködve elkezdték felülvizsgálni az operatív higiéniát és a vágóhidakon végzett hatósági ellenőrzéseket, hogy megvizsgálják, hogyan lehet a vágóhídi higiéniát megfelelőbb módon biztosítani. E munka célja, hogy azonosítsa a közös problémákat, terjessze a bevált gyakorlatokat, valamint képzési elemeket is magában foglal.

4.4. JOGSZABÁLYOK ÉRVÉNYESÍTÉSE: MEG NEM FELELÉS ESETÉN HOZOTT INTÉZKEDÉS

A tagállamoknak jelezniük kell a jelentéseikben, hogy milyen intézkedéseket hoztak a jogszabályok érvényesítésére. A tagállamok megadtak ugyan a jogszabályok érvényesítésére vonatkozó adatokat, az információk minőségétől és részletességétől függetlenül igen nehéz érdemi összehasonlításokat végezni a tagállamok jelentései között. Mindazonáltal a jelentésekből azt lehet leszűrni, hogy általánosságban nagyobb hangsúlyt fektetnek a nyomon követésre és a jogszabályok érvényesítésére. Egyes tagállamok közigazgatási bírságok bevezetését (szemben a nemzeti bíróságokon keresztüli jogszabály-érvényesítéssel) vagy a bírságok visszatartó erejének növelése céljából azok megemelését jelentették. A megfelelés javítására szolgáló alternatív eszközökre is találunk érdekes példákat, amelyek a jelentések szerint hatékonynak is bizonyultak, ilyenek például a bírságok visszavonása, ha a jogsértő képzésen vesz részt, a jogsértők további hatósági ellenőrzése és magasabb bírságok kiszabása, valamint a képzés nyújtása, amelyet az eredményességet mérő ellenőrzések követnek.

4.5. NEMZETI AUDITÁLÁSI RENDSZEREK

A tagállamoknak a saját hatósági ellenőrzési rendszereiken a 882/2004/EK rendelet értelmében auditokat kell végrehajtaniuk, amelyek fontos szerepet játszanak ezen ellenőrzések átfogó igazgatásában, mivel biztosítják, hogy az ellenőrzéseket a követelményeknek megfelelően hajtják végre, emellett tájékoztatást nyújtanak az eredményességükről, és adott esetben javaslatokat tartalmaznak a javítási területekre. Ugyan az összes tagállam megerősíti az auditok elvégzését, számos tagállam azt jelentette, hogy az erőforráshiány korlátozza a tervezett ellenőrzési program végrehajtását. Jelentős eltérések mutatkoznak a tagállamok között, ám ez kézenfekvő, tekintve, hogy mindannyian külön auditálási ciklusokat működtetnek, és általában különböző prioritási területekre összpontosítanak. A bizottsági szolgálatok a maguk részéről továbbra is rendszeres üléseket szerveznek a tagállamok nemzeti auditálási szakértői számára (a Nemzeti Auditálási Rendszerek Hálózata – NAS hálózat), hogy megosszák és megbeszéljék a tapasztalataikat, a közös problémákat, és meghatározzák a felülvizsgálat követelményeinek megvalósítását illető helyes/bevált gyakorlatokat. Ezenfelül a bizottsági szolgálatok egy sor NAS-auditot hajtottak végre, hogy átfogó képet kapjanak saját működésükről (további részletek az 5. fejezetben olvashatók).

[11] A jelentés hivatkozási száma: DG (SANTE) 2015-7752: HACCP.

4.6. ERŐFORRÁSOK

A közkiadásokra gyakorolt nyomás miatt a bizottsági szolgálatok különös figyelmet szenteltek annak, amit a tagállamok állítottak a jelentésekben az elérhető ellenőrzési erőforrásokról, annak ellenére, hogy a tagállamok jelenleg még nem kötelesek erről a szempontról jelentést tenni. Azonban számos jelentés kitért erre a kérdésre. Egyes jelentések egyhangúlag azt állították, hogy kevés személyi erőforrással rendelkeznek ahhoz, hogy a megkövetelt módon biztosítsák az ellenőrzéseket. Mások azt jelezték, hogy – akár speciális területeken, akár bizonyos ellenőrzési szinteken – elértek egy korlátot, ahol a további csökkentések az ellenőrzések szintjét és/vagy minőségét, illetve vészhelyzetekre való reagálás képességét kockáztatják. Számos tagállamban a hatékonyság maximalizálását is az ellenőrzési stratégia világos célkitűzéseként határozták meg. Az erőforrások hiánya nemcsak a személyi erőforrásokat érinti, hanem egyes tagállamokban a felszerelést is (pl. laboratóriumok, az ellenőrző személyzet szállítóeszközei), ami befolyásolja az ellenőrzések teljesítményét.

5. BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATOK ELLENŐRZŐ TEVÉKENYSÉGEI A TAGÁLLAMOKBAN

Az uniós ellenőrzések keretén belül a bizottsági szolgálatok auditokat végeztek, hogy megvizsgálják a takarmány- és élelmiszerjog, az állategészségügy és állatjólét, valamint a hatósági ellenőrzésekre vonatkozó követelmények betartását. Az auditálási jelentések ajánlásokat tartalmaznak a feltárt hiányosságok kezelésére. A jelentéseket, az ajánlások kezelésére irányuló tagállami cselekvési terveket, valamint az e tervek végrehajtásában elért előrehaladást dokumentáló országprofilokat közzéteszik[12], ami az érdekeltek és a polgárok számára tényszerű és átlátható elszámolást nyújt arról, hogy a tagállamok hogyan teljesítenek az uniós jogszabályok helyes érvényesítése terén.

A Bizottság tagállamokban folytatott ellenőrző tevékenysége, amelynek részletes kifejtése az e jelentéshez csatolt bizottsági munkadokumentumban található[13], a Bizottság kulcsfontosságú prioritásaira összpontosít, mint például a növényvédő szerekre (PPP-k), állatjólétre és antimikrobiális rezisztenciára vonatkozó hatósági ellenőrzési rendszerekre, ám emellett még számos egyéb területre, amelyek döntő fontosságúak az élelmiszer-biztonság, az állat- és növényegészségügy szempontjából.

A tagállamokban végzett bizottsági auditok egy sora a PPP-k piaci értékesítését és használatát, engedélyezésüket és fenntartható használatukat vizsgálta[14,15,16]. Több területen találtak hiányosságokat a PPP-k engedélyezésével és piaci értékesítésével kapcsolatban, ám emellett a felhasználókat vizsgáló, egyre jobban kiépülő hatósági ellenőrzési rendszereket is találtak. Előrehaladás történt a növényvédő szerek fenntartható

---

12 https://ec.europa.eu/food/audits_analysis_en

13 A dokumentumot kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum: A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az élelmiszer- és takarmányjogi, valamint állategészségügyi és állatjóléti szabályoknak való megfelelés ellenőrzésének biztosítása érdekében a tagállamokban (2014–2016 között) végzett hatósági ellenőrzések általános működéséről.

14 A jelentés hivatkozási száma: DG (SANTE) 2016-6004: Növényvédő szerek – Piaci értékesítés és használat

15 A jelentés hivatkozási száma: DG (SANTE) 2016-6250: Növényvédő szerek – Engedélyezés

16 A jelentés hivatkozási száma: DG (SANTE) 2014-7567: Peszticidek.

használatáról szóló irányelv[17] végrehajtása terén: képzési és tanúsítási rendszert állítottak fel szakemberek számára, valamint a permetezők vizsgálatára. Ugyanakkor az integrált növényvédelem használata – az irányelv sarokköve – továbbra is kevéssé elterjedt. Erre a tagállamok felülvizsgált nemzeti cselekvési terveinek ki kell térniük, amit a Bizottság auditálni fog. Az összes fenti tevékenység célja javítani a jelenlegi tagállami ellenőrzési rendszereken, és biztosítani a fogyasztók felé a PPP-k egyre felelősségteljesebb és fenntarthatóbb használatát.

Az állatjólét területén a Bizottság egy hároméves projektbe kezdett, amelynek célja, hogy a szállítás alatt elősegítse és biztosítsa az állatok jólétét. Ez az öt fő állatfajra (szarvasmarha, ló, sertés, baromfi és birka) vonatkozó, bevált gyakorlatok útmutatójának összeállítását foglalja magában, valamint a gyakorlatok alkalmazásának kiértékelését az uniós állatjóléti szabályok jobb teljesítése érdekében. A tagállamokba tett látogatások során ellenőrizték, hogy az állatállományt szállító járművek alkalmazzák-e a bevált gyakorlatokat, emellett a Bizottság megkönnyítette a tagállamok nemzeti kapcsolattartó pontjai közötti párbeszédet. Mindezek segítették az állatok védelmének előmozdítását a szállítás alatt. Ehhez hasonlóan hasznos volt az állatok leölése során alkalmazott állatvédelemről szóló tanulmány és sorozatos audit, ami lehetővé tette a bevált gyakorlatok megosztását és speciális képzések szervezését.

A Bizottság 2011. évi, az antimikrobiális rezisztenciából (AMR) származó növekvő kockázatok megakadályozásáról szóló cselekvési tervével összefüggésben a Bizottság auditokat hajtott végre az AMR-nek az állatokban és az élelmiszerekben való kötelező nyomon követésének és jelentésének végrehajtásáról, valamint információkat gyűjtött azokról a politikákról, amelyek az antibiotikumok körültekintő alkalmazását ösztönzik az állatokban. Az e tevékenységek során azonosított javítási lehetőségeket és bevált gyakorlatokat szintén felhasználták „Az egységes egészségügyi megközelítés szerinti európai cselekvési terv az antimikrobiális rezisztencia (AMR) leküzdése érdekében”[18] című átfogó cselekvési terv kidolgozásakor.

További két bizottsági tevékenységet érdemes kiemelni.

Először is, az auditok sorának többségéhez készültek „áttekintő jelentések”. Céljuk, hogy átfogó képet adjanak a tagállamok által végzett ellenőrzésekről az adott területen, és azonosítsák a tagállamok számára releváns kérdéseket. Ezen túlmenően rámutatnak a vonatkozó jogszabályok végrehajtása során felmerülő nehézségekre, valamint az azonosított bevált gyakorlatokra. Másodszor, jobban felhasználják a tanulmányokat és a tényfeltáró megbízatásokat az auditálási munka kiegészítéseként, hogy világos betekintést adjanak a Bizottságnak az uniós jogszabályok működéséről, valamint azok alkalmazásával kapcsolatosan esetlegesen felmerülő problémákról. E tevékenységekkel kapcsolatban is készültek áttekintő jelentések, amelyeket közzétettek.

E két tevékenységet kifejezetten arra alakították ki, hogy támogassák a jogszabályok felülvizsgálatának bizottsági politikáját, amelynek célja, hogy az uniós jogszabályok napra készek, megvalósíthatók és észszerű költségen végrehajthatók legyenek, a helyszíni

[17] Az Európai Parlament és a Tanács 2009/128/EK irányelve (2009. október 21.) a peszticidek fenntartható használatának elérését célzó közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról (HL L 309., 2009.11.24., 71–86. o.).

[18] https://ec.europa.eu/health/amr/antimicrobial-resistance_en

fejlesztésekkel összehangoltan, és ilyen módon megfeleljenek a rendeltetésüknek. Ily módon a bizottsági szolgálatok által elvégzett ellenőrzések közvetlenül hozzájárulnak a minőségi jogalkotási programhoz[19]. Az áttekintő jelentések emellett tartalmazzák a jelentések megállapításaira válaszul tervezett intézkedések útmutatóját. Az e jelentésekben felvázolt következtetésekről, bevált gyakorlatról és tanulságokról szóló információk terjesztése érdekében az áttekintő jelentéseket a BTSF programmal[20] összefüggésben is megosztják.

6. BIZOTTSÁGI NYOMON KÖVETÉS ÉS VÉGREHAJTÁS

A Bizottság továbbra is prioritásként kezeli az uniós jogszabályoknak az Unióban történő helyes végrehajtásának és alkalmazásának biztosítására szolgáló hatékony, folyamatban lévő intézkedések meghozatalát a jelentés által érintett területeken. Az előző jelentés[21] azt írta le, hogy a Bizottság hogyan követi nyomon rendszerszerűen saját ellenőrzéseinek megállapításait és a kapcsolódó ajánlásokat. Ezek az eljárások továbbra is hatékonyak maradtak az azonosított hiányosságok nagy többségének kezelésében. 2016 decemberének végén a tagállamok korrekciós intézkedéseket hoztak vagy kielégítő kötelezettségvállalással szolgáltak ahhoz, hogy elfogadható időn belül kezeljék azokat:

- az auditokból következő ajánlások 97 %-ánál a 2012–2014. évi jelentési ciklusban; valamint
- az auditokból következő ajánlások 94 %-ánál a 2013–2015. évi jelentési ciklusban.

A Bizottság végrehajtási politikája nyomon követi az uniós jogszabályok alkalmazását és végrehajtását, a tagállamokkal való problémamegoldást a jogszabályok esetleges megsértésének orvoslása érdekében, valamint az Európai Unió működéséről szóló szerződés 258. cikke alapján[22] történő jogsértési lépés megtételét, adott esetben. Az ilyen eljárások kezdeményezése azon tagállamok ellen, amelyek 2012-ben nem biztosították *tojótyúkok jólétére* és a hagyományos ketrecek tilalmára vonatkozó követelmények végrehajtását, arra vezetett, hogy több tagállam gyorsított korrekciós intézkedéseket hozott, így a legtöbb esetben nem volt szükség bírósági fellépésre. Ez azt mutatja, hogy a kötelezettségszegési eljárás átgondolt alkalmazása a kiemelkedően fontos területeken, ahol a jogszabályok világos jogi követelményeket állapítanak meg, nagyon hatékonynak bizonyulhatnak a megkövetelt korrekciós intézkedések elérésében. A Bizottság hasonló megközelítést fogadott el a gazdaságban tartott sertések jólétéről és a kocák csoportos tartásáról.

---

19 https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_hu

20 A BTSF program a Bizottság képzési kezdeményezése, amelyet tagállami vagy Unión kívüli országban működő illetékes hatóságoknál dolgozó tisztviselők irányítanak, és amely az élelmiszer- és takarmányjogi, állategészségügyi és állatjóléti, valamint növényegészségügyi szabályokkal foglalkozik: https://ec.europa.eu/food/safety/btsf_en

21 A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a tagállamokban az élelmiszer-biztonság, az állategészségügy és állatjólét, valamint növényegészségügy terén végzett hatósági ellenőrzések végrehajtásáról https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A52013DC0681

22 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT

Mindezen erőfeszítések dacára az uniós jogszabályok alkalmazása és érvényesítése változatlanul kihívást jelent, és megköveteli a jogérvényesítésre fordított fokozott figyelmet a közérdek szolgálata érdekében. A jogérvényesítés támogatja és kiegészíti a szakpolitikai prioritások végrehajtását. A meglévő uniós jogszabályok hatékony érvényesítésének biztosítása érdekében végzett munkát az Uniós jogszabályok érvényesítésében érintett összes félnek el kell ismernie mint olyan kulcsfontosságú tényezőt, amely biztosítja, hogy az új jogszabályok kialakítására fordított munka eléri a célkitűzéseit.

A Bizottság és a tagállamok – mint a végrehajtás meghatározó szereplői – közötti partnerséget szorosabbra kell fűzni, hogy az uniós jog által biztosított előnyök a polgárok számára is érzékelhetővé váljanak. A jogszabályokat haladéktalanul érvényre kell juttatni. A Bizottságnak és a tagállamoknak továbbra is erőfeszítéseket kell tenniük az EU jogszabályainak érvényesítése terén és üldözniük kell a jogsértéseket.

A Bizottság ösztönözni és támogatni fogja a tagállamokat abban, hogy javítsák az uniós jog érvényesítésére, illetve a jogorvoslat biztosítására vonatkozó kapacitásaikat, ezáltal gondoskodjanak arról, hogy az uniós jog végfelhasználói – legyen szó akár magánszemélyekről, akár vállalkozásokról – maradéktalanul élhessenek jogaikkal. E törekvésben meghatározó mozzanat a hálózatépítés és a bevált gyakorlatok megosztása.

Az uniós jogszabályok által megkövetelt független igazgatási hatóságok vagy felügyelőségek alapvető szerepet játszanak a végrehajtásban és a jogszabályok érvényesítésében. A Bizottság ezért kiemelt figyelmet fog fordítani arra, hogy ezek a testületek elégséges és megfelelő erőforrásokkal rendelkezzenek feladataik ellátásához.

Végül a minőségi jogalkotási program alapelveivel összhangban a Bizottság az uniós jogszabályok jobb alkalmazására és végrehajtására fog összpontosítani, ami végső soron szintén támogatni fogja a végrehajtást, ami a polgároknak és a vállalkozásoknak egyaránt hasznára válik.

7. KÖVETKEZTETÉSEK

A tagállami nemzeti hatóságok a hatósági ellenőrzések alkalmával készített éves jelentéseikben megmutatták, hogy továbbra is eleget tesznek az élelmiszer- és takarmányjogban előírt fontos szerepüknek. A hatósági ellenőrzések és a végrehajtás eredményességének javítására irányuló kezdeményezések, a szolgáltatások átszervezésétől az informatikai eszközök használatának fejlesztéséig, különösen ösztönző hatásúak és szükségesek ahhoz, hogy a közkiadások hatékonyságának megteremtésére irányuló kihívások teljesüljenek.

Mindazonáltal a Bizottság is tudomásul veszi a tagállamoktól érkező világos jelzéseket, amelyekből az ellenőrző személyzet egyre inkább korlátozott számáról értesülnek, valamint arról, hogy egy lehetséges további csökkentés kedvezőtlenül befolyásolhatja az ellenőrzések szintjét és/vagy minőségét, valamint a vészhelyzetekre való reagálás képességét. Ez valószínűleg egyre fontosabb kérdés lesz a hatósági ellenőrzések jövőbeni fejlesztése szempontjából, amelyet egyrészt a Bizottság gondosan megvizsgál majd a jobb szabályozásra irányuló kezdeményezés kontextusában a jogszabály kialakításakor, illetve

amelyet a tagállamok feltehetően többek között új informatikai rendszerekkel, átszervezéssel és optimalizált eljárásokkal kívánnak majd kezelni.

A bizottsági ellenőrzések elemzése alapján, amelyeket az e jelentést kísérő szolgálati munkadokumentum példáz, az a következtetés vonható le, hogy a tagállamok összességében rendelkeznek a megkövetelt ellenőrző rendszerekkel, amelyek általánosságban elfogadható szintű megfelelést biztosítanak. A Bizottság által végzett ellenőrzések azonban továbbra is találnak hiányosságokat a hatósági ellenőrzések terén, és rámutatnak arra, hogy van még min javítani és nincs ok az elégedettségre. Ebben az összefüggésben a Bizottság üdvözli a tagállamok óriási erőfeszítéseit, hogy például tovább erősítsék kockázatalapú és célzott ellenőrzéseiket, és hatékony informatikai rendszerrel támogassák azokat.

Ellenőrzéseinek eredményeit a Bizottság rendszerszerűen nyomon követi, és adott esetben kiegészíti azokat egyéb végrehajtási eszközökkel, beleértve a kötelezettségszegési eljárás átgondolt alkalmazását. A nyomon követés továbbra is hatékony eszköznek bizonyul az uniós követelmények teljesítésében jelentkező hiányosságok kezelésére, valamint a Bizottság részéről a részletesebb és igazságosabb belső piac és megfelelőbb törvényhozás érdekében tett fokozott erőfeszítésekkel összefüggésben is fontos, melyek fontos politikai prioritások a jelenlegi Bizottság számára. A Bizottság a tagállamokat és az Unión kívüli országokat emellett számos eszközön keresztül is támogatja az uniós előírások végrehajtásában, többek között a „Jobb képzés a biztonságosabb élelmiszerekért” (BTSF) eszközön keresztül nyújtott technikai segítségnyújtás és képzés által, valamint aktívan is támogatja az előírásoknak való megfelelést.

A bizottsági ellenőrzések és az azokat követő tevékenységek világos képet adnak a tagállamok, a Bizottság és az érdekeltek részére az élelmiszer- és takarmányjogi, valamit állategészségügyi és állatjóléti szabályok végrehajtási szintjéről. Ezenfelül jelentős mértékben hozzájárulnak a jogszabályi felülvizsgálati eljáráshoz, amely biztosítja, hogy az Unió jogszabályai megfeleljenek a céljaiknak. A 2019 decemberében hatályba lépő (EU) 2017/625 rendelet rendelkezéseivel a rendelet által előirányzott végrehajtási és a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadása lehetőségeket nyújt majd a bizottsági ellenőrzésből és nyomon követő tevékenységekből nyert ismeretek felhasználására, hogy megerősítsék és támogassák a hatósági ellenőrzéseket az elkövetkező években. A cél az, hogy az új szabályok által a vállalkozásoknak és a hatóságoknak előnyük származzon a csökkentett adminisztrációs terhekből, a hatékonyabb eljárásokból és a fokozott ellenőrzésekből. A fogyasztók jobban átlátják majd, hogyan végzik az ellenőrzéseket az élelmiszer-biztonság, a magas szintű növény- és állategészségügyi és állatjóléti követelmények biztosítása és a csalás megelőzése érdekében.