

A hatósági élelmiszerfelügyelet egységesítésének irányelvei a Közös Piac országaiban

MOLNÁR PÁL

Állategészségügyi és Élelmiszervizsgáló Szolgálat
Élelmiszervizsgáló Intézet, Budapest

Érkezett: 1989. január 17.

Az Európai Közösség (EK) Tanácsa 1986. december 30-án javaslatot tett a hatósági élelmiszerfelügyelet irányelveire, melyeket többek között az EK Gazdasági és Szociális Bizottsága megtárgyalta és 1987. október 21-én egyhangú állásfoglalást alakított ki [1, 2].

Az irányelvek és az állásfoglalás a jelenlegi időszakban az 1992-re tervezett közös belpiac kialakítását segíti elő és szolgál a nagy ütemben folyó felkészülés alapjául.

Az élelmiszergazdaság körébe tartozó előírások harmonizálása és az ellenőrzés egységesítése már bizonyos hagyományokra tekinthet vissza az EK keretén belül. Az élelmiszeradalék-anyagok felhasználását szabályozó irányelvet például 1962. október 23-án léptették hatályba, amely lényegében csak az élelmiszerszínezékekkel foglalkozott [3]. Ez volt a Közösség legelső irányelve, amely az Európai Gazdasági Közösség (EGK) alapító szerződése 100. cikkelyének, a jogi szabályozás összehangolásának megvalósítása érdekében született. Annak ellenére, hogy pl. az élelmiszeradalék-anyagok területén további irányelveket léptettek hatályba a konzerválószerkek, antioxidánsok, emulgátorok, stabilizátorok stb. alkalmazásáról, a haladást összességében igen szerénynek minősítik. Jelenleg még nincsenek – az adalékanyagokra vonatkozóan – egységesen elfogadott tisztasági kritériumokat, mintavételi és vizsgálati eljárásokat, felhasználási határértékeket stb. tartalmazó irányelvek érvényben.

Az élelmiszerek előállítására és forgalmazására terén a harmonizálás hosszú út előtt áll, mert a követelményelőírások az egyes országokban még nagyon különbözőek. Így például az NSZK irányelvei szerint marcipán kizárólag mandulából és cukorból készülhet. Dániában kajszi- vagy őszibarackmag is felhasználható. Ez utóbbi termék az NSZK-ban csak percipán néven forgalmazható. A másik példa szerint az EK legtöbb országában a felvágottfélék tartalmazhatnak 1–2% szójaproteint. Az NSZK-ban a felhasználás még külön jelölés esetén is tilos. Külön részletezés nélkül említhetjük a sörre és a spagettire vonatkozó ún. tisztasági törvény jelenlegi megítélését, de a megoldatlan problémák példatára még bőségesen ad munkát.

Ami az élelmiszerek Európai Közösségen belüli forgalmazását illeti, jelenleg inkább az az alapelv uralkodik, ami a harmonizálás helyett a kölcsönös elfogadást helyezi előtérbe. Ezt erősíti meg az Európai Törvényszék elvi állásfoglalása a kérdéskörben, amely leegyszerűsítve a következő pontokban foglalható össze [4, 5]:

1. Élelmiszerek nem lehetnek egészségre károsak.
2. Élelmiszerek, melyeket egy tagország érvényes jogszabályozásának megfelelően állítottak elő, legyen szabadon forgalmazható az EK országaiban. (Megjegyzendő, hogy ez az állásfoglalás a harmadik országban előállított élelmiszerekre nem érvényes.)

3. Minden tagország fogyasztóinak érdekvédelmét a megtévesztés és a félrevezetés ellen el kell ismerni. Ennek a követelménynek az élelmiszer kielégítő jelölésével kell eleget tenni. A kielégítő jelölés azonban nem jelentheti a termék diszkriminációját.

Ezen elvi állásfoglalás és az importőr közeljövőben általános alkalmazásra kerülő egyértelmű termékfelelőssége nagy kihívást jelent a hatósági élelmiszerfelügyelet számára, amely egységesítésének és összehangolásának közelmúltban közzétett irányelveit és a kialakított magas szintű állásfoglalást a következőkben ismertetem.

A jogi és szabványosítási egységesítés mellett, melyet hosszú távra terveznek, rendkívül nagy jelentőséget tanúsítanak a hatósági élelmiszerfelügyelet mielőbbi harmonizálásának, amely az emberi egészség károsításának, valamint a nem kielégítő jelölés következtében jelentkező megtévesztés és félrevezetés veszélyeit kívánja teljes mértékben kizárni vagy a lehető legcsekélyebb szintre visszaszorítani. Az illetékes Bizottság felhívta a figyelmet arra, hogy a termékek jelölésére és címkézésére vonatkozó szabályok a tagországokban még rendkívül különbözőek. Mivel ez a tény nem jelentéktelen nehézségekhez vezethet az élelmiszerfelügyelet feladatkörének gyakorlásában, a Bizottság elsőik között tarja számon a tagországok jelölési előírásainak harmonizálását.

A kidolgozott irányelvek azt az alapelvet tartalmazzák, hogy a tagországok egy más tagországba exportálandó termék előállításának felügyeleti ellenőrzését ugyanúgy gyakorolják, mint a saját belföldi piacra gyártott termékek ellenőrzését. Ez vonatkozik a közeljövőben a jelölési előírások ellenőrzésére is.

A Bizottság egyöntetű véleményét alakított ki, hogy az élelmiszerfelügyelet a termékek előállításának és forgalmazásának teljes keresztmetszetére terjedjen ki. Nyomatékosan követelik, hogy a nyersanyagok a felügyeleti ellenőrzésekbe teljes mértékben bevonásra kerüljenek. Továbbá legyen biztosított, hogy az ellenőrzés és az esetleg külön is elvégzendő mintavétel egy előre nem ismert időpontban realizálódjon. Az Albizottságot ezzel kapcsolatban arra kérték fel, hogy vizsgálja meg az élelmiszerellenőrzés preventív kialakításának lehetőségeit. Itt elsősorban arra gondolok, hogy vezető kompetens intézetek – megfelelő regionális eloszlásban a Közösségen belül – megbízást kapnának az élelmiszerellenőrzés metodikájának, valamint az élelmiszertudomány vonatkozó részaspektusainak kutatására. Az Albizottság egyértelmű megbízást kapott annak vizsgálatára is, hogy célszerű lenne-e az élelmiszerek előállításának, jellegének és egyéb – a forgalmazhatóság alapvető kritériumainak tekintendő – minőségi jellemzőinek meghatározására részletes irányelveket kidolgozni. Ezek az irányelvek lehetnének az egyes tagországok hatósági élelmiszerellenőrző intézményei számára egy olyan segédsközttár, amely az élelmiszergazdaság és az élelmiszerkereskedelem követelményrendszeréről irányutatót adna. Ennek érdekében kezdik meg a tapasztalatcserét és az irányelvek kialakítását, amelyeket a felkért kutatóintézetek, az élelmiszerellenőrző intézmények, a fogyasztókat és az élelmiszergazdaságot képviselő szervezetek szoros együttműködésben dolgoznak majd ki.

Az élelmiszerfelügyelettel megbízott munkatársak képzettségének nagy jelentősége van az élelmiszerellenőrzés alapos végrehajtása szempontjából. Ezért a Bizottság számára megfontolás tárgyát képezi, hogy a Közösség szintjén az ellenőrzéssel megbízottak kiképzése és továbbképzése tárgykörében megfelelő szabályzatokat dolgozzon ki. Ezek tartalmaznák az ellenőrök feladatait és függetlenségük kritériumait is.

A hatékony élelmiszerfelügyelet számára a vizsgáló laboratóriumok munkájának színvonala különösen fontos. Ezért a Közösség sürgető feladata, hogy erre vonatkozóan egyértelmű követelményeket határozzon meg és ennek során

hasznosítsa a más területeken hozott határozatokat (pl. GLP = Good Laboratory Praxis keretén belül előírt vegyszertisztaság-vizsgálatot).

Az egyes tagországokban működő élelmiszerfelügyelet által kiállított szakvélemények és bizonyítványok, valamint a kiállító laboratóriumok egyértelműen lesznek majd kódolva. Ehhez ki fogják alakítani az üzemek, területek és az élelmiszertételek teljes körű összehangolt kódrendszerét. Ebben az esetben biztosított lesz a felelős élelmiszerelőállító megállapíthatóság a minőségellenőrzés tényével vagy hiányával együtt. Mivel más területeken a kódrendszerek igen jól beváltak, különösen nagy szükség van rájuk abban az esetben, amikor az emberi egészség és az életminőség veszélyeztetése állhat fenn. Ilyen esetekben rendkívül nagy szükség van a gyors intézkedési lehetőségre. Az egyes államok élelmiszerellenőrző intézményei közötti információáramlás egy ilyen kódrendszer alapján – szükség esetén – lényegesen felgyorsítható. Ezzel összefüggésben a Bizottság nyomatékmal kéri annak az elképzelésnek alapos megvizsgálását, hogy EK szinten egy központi vizsgálatot hozzanak létre, amely az egyes országok élelmiszerfelügyeletének munkáját koordinálná és harmonizálná.

Egy még kidolgozandó irányelvben ki fognak térni a szankciók egységesítésére és hatékony alkalmazásukra. Ennek kidolgozása során különös figyelmet fordítanak az egészségvédelem és a jelölés előírásai megsértésének szigorú szankcionálására. Az Európai Közösség nagyszámú felmérő vizsgálata egyértelműen azt jelzi, hogy a hatékony élelmiszerfelügyelet mellett, sőt azzal együtt szükség van a megfelelő fogyasztói felvilágosításra és tájékoztatásra. A felmérések ugyanis azt mutatják, hogy a Közösség lakosai nincsenek meggyőződve a korszerű és egészséges életmód fontosságáról, melyben az élelmiszerek fogyasztása egy különleges helyet foglal el. Ezért azt a javaslatot terjesztették elő, hogy ezeket a kérdéseket a vonatkozó tantervekben integrálják és ehhez korszerű oktatási módszereket alkalmazzanak.

Az oktató személyzetet külön ki kell képezni. Mindehhez azonban elengedhetetlenül szükséges, hogy az élelmiszerpolitika területén érvényes jogszabályokat, szabályzatokat és szabványokat áttekinthetővé és hozzáférhetővé tegyék.

Az állásfoglalásból idézett kiemelések után ismertetni szeretném az irányelv-javaslat főbb fejezeit.

Az első cikkelyben lényegében azt rögzítik, hogy a hatósági élelmiszerfelügyelet élelmiszerek és élelmiszerekkel érintkezésbe kerülő használati tárgyak felügyeleti ellenőrzését elsősorban az egészségvédelem érdekében, valamint a megtévesztő és félrevezető jelölés vagy címkézés kiküszöbölésének céljából végezze. Az irányelv tartalmazza azt is, hogy az élelmiszerfelügyelet nem terjed ki a mérésügyre. Ezzel kapcsolatban a Bizottság észrevételezi, hogy az élelmiszerek térfogatának és tömegének hitelesítése és mérése az élelmiszerpolitika eszenciális alkotórésze. Ezen okból a tömeg és térfogat ellenőrzése a beltartalmi és egészségügyi vizsgálatok mellett az élelmiszerfelügyelet munkájában azonos elismerést és rangot kapjon. A Bizottság arra is rámutat, hogy a hitelesítés és mérésügy felügyelete nélkül nem lehetséges a korrekt címkézés ellenőrzése. Ezért arra van szükség, hogy mérésügyi hiányosságok megállapítása esetén az élelmiszerfelügyelet az illetékes mérésügyi intézményt tájékoztassa.

A harmadik cikkelyben megállapítják, hogy a felügyeleti ellenőrzéseket

- a) rendszeresen és
- b) gyanú esetén

kell végrehajtani. A felügyeleti ellenőrzések kiterjednek a nyersanyag-előállítás, a termékgyártás, a Közösség területére való szállítás, a kezelés, a tárolás és a forgalmazás valamennyi területére. Az illetékes intézmény az egyes esetekben kiválaszthatja azokat a területeket, melyek a tervezett vizsgálatok szempontjából

a legalkalmasabbak. Az ellenőrző intézményeknek mindent meg kell tenni, hogy a felügyeleti intézkedés gyorsan szülessen meg. A felügyeleti ellenőrzést a következő előre meghatározott, tervezett tevékenységekből tevődik össze:

1. inspekción,
2. mintavétel és vizsgálat,
3. személyzet vizsgálata,
4. írásos dokumentumok és adatközlő berendezések vizsgálata,
5. a vállalat által működtetett ellenőrző rendszer vizsgálata.

Az inspekción a következő területekre terjed ki:

- a) a telephely, az üzemi és irodai helyiségek, technológiai berendezések, szállítóeszközök, műszerek és más mérőeszközök;
- b) az élelmiszerek előállításához felhasznált nyersanyagok, adalékanyagok és technológiai segédanyagok;
- c) félkészárúk;
- d) késztermékek;
- e) tisztító- és fertőtlenítőszeresek;
- f) élelmiszerek előállításához és kezeléséhez alkalmazott eljárások;
- g) élelmiszerek jelölése és címkézése.

Az inspekción keretén belül a felügyeleti ellenőrzés kiterjeszhető az üzem felelős vezetőinek és személyzetének meghallgatására, valamint az üzemben használt mérőműszerek méréseredményeinek leolvasására.

Az inspekción során a felügyeleti ellenőrzést végrehajtó szakember saját hatáskörben dönt a tervezett mintavétel vagy a gyanú szerinti mintázás végrehajtásáról. Az általa kijelölt vizsgálatokat hivatalos laboratóriumok vagy olyan laboratóriumok végzik el, melyeket az illetékes hatóság előzetesen elfogadott és a vizsgálat elvégzésére felkért.

A felügyeleti vizsgálat azokra a dolgozókra terjed ki, akik feladatkörük gyakorlása közben közvetlenül vagy közvetve a felsorolt termékekkel, anyagokkal érintkezésbe kerülnek. A vizsgálat célja annak ellenőrzése, hogy a higiéniai előírásokat a személyes tisztaság és az öltözet szempontjából betartották-e vagy sem. Ez az ellenőrzés az orvosi vizsgálatától függetlenül hajtandó végre.

A felügyeleti ellenőrzéssel megbízott személyek betekinthetnek az előállító vagy forgalmazó tulajdonában található írásos dokumentumokba és adathordozókba. Ennek az ellenőrzésnek azonban nem képezheti tárgyát a technológiai eljárások vállalati titkot képezhető részleteinek felülvizsgálata. A vizsgált írásos dokumentumokról és adathordozókról másolatok és kivonatok készíthetők, melyek a teljes vizsgálat részét képezik.

A tagországok biztosítják a felügyeleti ellenőrzésekkel megbízott személyeknek azt a jogot, hogy az előzőekben felsorolt felügyeleti tevékenységet végrehajtsák. Egyben előírják az előállítók és forgalmazók számára azt a kötelezettséget, hogy a felügyeleti ellenőrzést az irányelv szerint fogadják és a felügyeleti ellenőrzést lefolytató szakembereket feladatok végrehajtásában hathatósan segítsék. A tagországok egyúttal minden szükséges intézkedést előkészítenek, hogy a felügyeleti ellenőrzés által megállapított tények és intézkedések ellen az előállítók és forgalmazók illetékes képviselői a jogszabályokban biztosított lehetőségeket felhasználva annak megszüntetésére vagy megváltoztatására jogszerű lépéseket teheszenek. Mindezzel egyértelműen összefügg, hogy a felügyeleti ellenőrzéseket végrehajtó személyekre titoktartási kötelezettség van érvényben.

A tagországok illetékes felügyeleti szervei minden évben állítsanak össze egy mintavételi tervet, amelyben az egyes élelmiszercsoportokra vonatkozóan a mintavétel minimális számát előírják. Ezt a számot az élelmiszercsoportok jelentősége határozza meg. A tagországok közlik a Bizottsággal éves mintavételi tervüket, majd beszámolnak minden követő év május elsejéig a mintavételi program végrehajtásáról. A jelentés tartalmazza ezen túlmenően a végrehajtott ellenőrzések és a megállapított hibák számát is.

A tagországok a következő időszakban közlik a Bizottsággal az élelmiszerellenőrző intézményeik jegyzékét és azok területi felelősségét, valamint a hivatalos vagy az illetékes szervek által megbízott laboratóriumok jegyzékét, amelyeket a felügyeleti ellenőrzések keretében a minták vizsgálatával megbíznak. Ezeket a jegyzékeket az Európai Közösség hivatalos lapja teszi majd közlé.

A hatósági élelmiszerfelügyelet egységesítésének előzőekben ismertetett irányelvi egyértelműen azt mutatják, hogy az Európai Közösség nagy lépéssel halad a valódi közös belpiac kialakítására és működtetésére. Kevés szó esik az irányelvekben a szintén nagy ütemben előrehaladó követelmény-harmonizálásról. A szabványok harmonizálásával összefüggő nehézségek és a harmonizálás időigényessége azonban arra enged következtetni, ami az irányelvekben is megfogalmazódott, hogy a hatósági élelmiszerfelügyelet munkájának egységesítésére előbb kerül sor, bár ez az ütemterv sokrétű és nehezen megoldható nehézségeket hordoz magában. Mindez nagy kihívást jelent harmadik országok hatósági élelmiszerfelügyelete számára is. Hazánkban az élelmiszerellenőrző intézmények már hosszabb idő óta lényegében hasonló alapelvek szerint végzik munkájukat. Az irányelv néhány előírása és az ellenőrzések rendkívül széleskörűvé tétele egyes pontjaiban azonban jelenlegi élelmiszerellenőrzés feladatkörének és eszköztárának „újragombolását” vetíti előre.

I R O D A L O M

- (1) Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die amtliche Lebensmittelüberwachung. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 20 (1987), 6–8.
- (2) Stellungnahme zum Thema Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die amtliche Lebensmittelüberwachung. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 347 (1987), 1–3.
- (3) Hölzel, R.: Stand des Gemeinschaftsrechts Zusatzstoffe. Der Lebensmittelkontrolleur 4 (1989) 2, 26–27.
- (4) Bertling, L.: Gemeinsamer Binnenmarkt. Der Lebensmittelkontrolleur 4 (1989) 2, 25.
- (5) Gharabaghi, E.: Auswirkungen des EG-Binnenmarktes auf die Verbraucher- und Umweltpolitik. AID Verbraucherdienst 34 (1989) 6, 120–125.