

## A Német Élelmiszerkönyv jelentősége az Európai Gazdasági Közösség számára\*

*Erich Coduro, München*

Az "Egységes Európa Okirata", amely a 12 tagállam parlamentjének jóváhagyását követően 1987. július 1-én lépett hatályba, arra kötelezi a Közösséget, hogy az Európai Közös Piacot 1992. december 31-ig, lépésről lépésre hozza létre. Ez elengedhetetlen feltétele az Európai Unió megvalósításának. Meghatározása szerint az Európai Közös Piac belső határok nélküli térség, amelyben az alapszerződés szavatolja az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad forgalmát. Ilymódon több, mint 320 millió emberrel és egy nagy teljesítőképességű, igen fejlett élelmiszergazdasággal rendelkező, hatalmas gazdasági tömb jön létre, amelynek dinamikája azokra az országokra is jelentős hatást gyakorol, amelyek még nem tagjai az Európai Gazdasági Közösségnek (a továbbiakban: EGK).

Ami az áruínálat várhatóan jelentős mértékű bővülését illeti, az kétségkívül a fogyasztók érdekeit fogja szolgálni. Természetesen a változatosság egy áttekinthetetlen helyzetet is teremthet. Ezenkívül az élelmiszerágazat jogi helyzetének alakulása ezidáig - amint azt a széles nyilvánosság előtt folyó viták is mutatják - azt a benyomást kelti, mintha a fogyasztói érdekvédelmet nagyrészt a gazdasági és kereskedelmi érdekek alá rendelnék. Ebben az érdekeltségi vitában joggal vetődik fel a kérdés, hogy a Közös Piacon belül milyen helyet foglal el a Német Élelmiszerkönyv.

A téma szakszerű kifejtéséhez elengedhetetlen a Német Élelmiszerkönyv feladatának és célkitűzéseinek, valamint az Élelmiszerkönyv-Bizottság összetételének és e testület munkamódszerének bemutatása, az EGK egészére kiható tevékenység megvilágítása.

A Német Élelmiszerkönyv jogi alapjait először az Élelmiszertörvény reformja során, 1958-ban fektették le. Mintaképpül az Osztrák Élelmiszerkönyv szolgált, amely annak idején már több évtizede létezett és alapvetően bevált. Az akkor érvényes Német Élelmiszertörvény, valamint a későbbi, ez élelmiszerekről és használati tárgyairól szóló törvény (LMBG) csak általános tilalmakat tartalmazott, amelyeket részletes szabályozásokkal kellett kitölteni. Ez túlnyomórészt törvényerejű rendeletekkel valósult meg. A törvényalkotó eközben maga is több alkalommal hangsúlyozta, hogy a fejlődést szükségképpen a rendelkezésekkel csak követni tudja. A háború utáni gazdasági fellendülés során az egész világon a kereskedelem és az élelmiszergazdaság, valamint az élelmiszertechnológia rohamos fejlődése olyan Kodex jellegű megoldást igényelt, amely nem kötődik a törvényalkotás technikájának szigorú, gyakran nehézkes szabályozásához, de az egyes élelmiszerek, ill. élelmiszercsoportok összetételét és jellemzőit a minősítés céljából rögzíti és folyamatosan gondozza.

A Német Élelmiszerkönyv kidolgozásának megkezdéséhez életre kellett hívni a Német Élelmiszerkönyv-Bizottságot a tudomány, a hatósági élelmiszerfelügyelet, a fogyasztók

\* Prof. Dr. Erich Coduro 1990. október 24-én, az Európai Minőségügyi Szervezet (EOQ) Élelmiszeripari Bizottságának IV. Konferenciáján, Berlinben tartott előadásának kéziratára alapján.

és az élelmiszergazdaság szakértőiből. Az alakuló ülésre 1962. februárjában került sor és ezzel megkezdődött számos szakértő munkája azzal a céllal, hogy a minősítéshez szükséges, már említett jellemzőket meghatározzák és a megállapodások eredményeit un. vezérelvekben (Leitsätze) rögzítsék.

A LMBG, amely 1975. január 1-én lépett hatályba, 33. és 34. §-ai fogalmazzák, illetve erősítik meg a Német Élelmiszerkönyv és a Német Élelmiszerkönyv-Bizottság jogi alapjait, valamint a munkára vonatkozó megbízást. Ennek megfelelően az Élelmiszerkönyv azoknak az alapvető vezérelveknek a gyűjteménye, amelyek az élelmiszerek előállításának főbb paramétereit, a termékek tulajdonságait, ill. különleges jellemzőit, valamint forgalombahozataluk feltételeit foglalják össze. A törvényalkotó foglalkozott a hatáskörök kiterjesztésével is, mert a régebbi felfogás több szempontból nem vált be. Kiküszöbölte a forgalmazási feltételek eltérő értelmezhetőségét, pontosabban megfogalmazza a nem kielégítő jelölést és a megtevesztésre alkalmas adatok körét. A Bizottság hatásköre révén "mintegy parlamenten kívüli jogalkotó" szerepet tölt be. A Bizottságnak figyelembe kell vennie azt a körülményt, hogy a kereskedelmi szokások rögzítése helyett a Szövetségi Kormány által elfogadott nemzetközi szabványokat juttassa érvényre, amelyek gyakran elérnek a belföldi szokásoktól. Ebben egyre inkább a Codex Alimentarius játszik meghatározó szerepet.

Az Élelmiszertörvény kifejezetten előírja, hogy a Bizottságban képviselt szakértői kört számszerűen azonos feltételek mellett kell összehívni, jelenleg minden esetben hét-hét személyt. Tizennégy szakbizottságot alakítottak és ezeket külső szakértők támogatják a vezérelvek tervezeteinek kidolgozásában. A tervezetek a tudomány, az élelmiszerfelügyelet, a fogyasztók és az élelmiszergazdaság érintett képviselőihez kerülnek tudomásul vételre és állásfoglalás végett, mert csak így lehet megalapozni a széleskörű egyetértést. Csak ezután következik a bizottsági tárgyalás és az elfogadásról döntő szavazás.

Minden ezidáig közzétett vezérelvet (számszerint 21) egyhangú döntéssel fogadtak el. Ha a bizottsági tagok kevesebb, mint 3/4-e fogadna csak el egy-egy irányelvet, akkor az nem lépne hatályba. Ez az eljárás szavatolja, hogy az arányosan képviselt szakértő csoportok egyike sem fogadtathatja el saját - esetleg önkényes vagy egyoldalú - előterjesztéseit.

A vezérelvek jelentőségét és elismertségét az hűzza alá, hogy azokat nyilvánosságra hozatal előtt az Ifjúság-, Család-, Nők- és Egészségügyi; az Élelmiszerügyi-, Mezőgazdasági- és Erdészeti-; valamint a Gazdasági és az Igazságügyi Szövetségi Miniszter szakmai és jogi szempontból felülvizsgálja és a jóváhagyást is saját hatáskörbe vonta.

Az Élelmiszerkönyv tartalmazza az előállítás, tehát a természet, valamint a kezelés és a feldolgozás feltételeit, az összetétel, a szükséges, ill. a nem kívánatos összetevők adatait az érzékszervi tulajdonságokkal (külső megjelenés, állag, szín, szag és íz) együtt. Ezeket az adatokat gyakran egészítik ki analitikai paraméterekkel is így pl. zsírok esetén a sav- és peroxid számmal; a szárazanyag tartalommal, az extrakt tartalommal; teánál az összes hamutartalommal; húskészítmények esetén a kötőszövetmentes húsfehérje-tartalommal (BEFFE). Egyes esetekben hasznosnak látszik a rendeletekben használatos, de azokban nem vagy nem kielégítően körülírt

fogalmakat az Élelmiszerkönyvben bővebben kifejteni. Ez az eset áll fenn - többek között - a gyümölcslérendelettel kapcsolatban. Ezért a gyümölcslévelekről szóló vezérelvekben rögzítették - a forgalombahozatal feltételeit meghatározva - az elfogadott fizikai gyártási eljárásokat, valamint a sűrítmenyből készített gyümölcslévek és az ahhoz felhasználható víz minőségi követelményeit.

Mivel az élelmiszerke forgalombahozatalához a helyes terméknevezés igen fontos követelmény, ezért a mindenkor forgalmazási jelölés a vezérelvekben kiemelt figyelmet és helyet kapott. Nem a Bizottság feladatát képezi az adalékanyag-szabályozás vagy a termékek eltarthatósága legrövidebb időtartalmának megállapítása.

Az Élelmiszerkönyvben összegyűjtött vezérelvek az általánosan elfogadott tárgyilagosságról véleményüket tükrözik. Nem rendelkeznek a szabványok hatályával, nem tartalmazzak ajánlásokat vagy tilalmakat, nem változtathatják meg a fennálló jogszabályokat, azokat nem érvényteleníthetik és nem helyettesíthetik. Ennek ellenére adott esetben alapját képezik a bírósági eljárásnak és annak a bírónak, aki az eljárás során a vezérelvekben foglaltakat nem veszi alapul, azt ítéletében meg kell indokolnia.

A gyártók szövetségeinek irányelvei ezzel szemben csak az érdekelt gazdasági felek forgalmazási szemléletét tükrözik. Bár azon élelmiszerek minősítése szempontjából nagy jelentőséggel bírnak, melyekre még nincsenek elfogadott vezérelvek, de azok általánosan elfogadott rangját nem érik el.

Az elmúlt évek tapasztalata alapján megállapítható: az élelmiszergazdaság a Kódex előírásaihoz tartja magát, a joggyakorlat - még a Legfelsőbb Bíróság is - elfogadja ezeket, a hatósági élelmiszerfelügyelet számára is kiváló értelmező anyag az Élelmiszertörvény 17. §-a általános tilalma vonatkozásában és az érdeklődő fogyasztók számára értékes árúismereti információkkal szolgál. Milyen jelentőséggel bír azonban a Német Élelmiszerkönyv az Európai Közös Piacban belül?

Az EGK nemcsak gazdasági és szociális közösség, hanem jogi közösség is, amely a széleskörű integrációs célokat saját jogi rendszerében kívánja megvalósítani. Ezen belül a szabad áruforgalom megvalósítása - mint az EGK-szerződésben egyértelműen rögzített alapjog - az élelmiszerek vonatkozásában is döntő követelmény. Az élelmiszerek a közvélemény kifejezett érzékenysége miatt igen különleges szerepet kaptak, de az egyes országokban gyakran számos szélsőségesen részletezett és erősen differenciált jogi előírás van érvényben. Miután az egyes tagországok élelmiszerjogi előírásainak az 1969. évben elhatározott és eleinte nagy optimizmussal megkezdett összehangolása az évtizedes fáradságos és szívós munka ellenére meghiusult, ezért új kezdeményezésre volt szükség, melynek eredményeképpen 1987-ben sikerült elfogadni az ún. "Egységes Európai Okirat"-ot. A módosított eljárás során túlmenően egy új, egy ún. kiegyenlítő stratégiát kellett kidolgozni, amely szerint az egyes országok élelmiszerszabályozásának kölcsönös elismerését és a jogi előírások összehangolását helyezték előtérbe. Kifejezetten az az elsődleges, hogy az egészség, a biztonság, a környezet- és a fogyasztóvédelem terén fokozott követelmények támasztandók. Ily módon az Európai Törvényszék ítéleteiben - a sokszor idézett "Cassis-de-Dijon döntés"-től kezdve a sör tisztasági követelményeinek kibővítéséig, a húsréndelet 4. és 5. §-ainak nem megfelelő húskészítmények behozatalának megítéléséig és a

tejhelyettesítő termékek forgalmazási tilalmáig következő két - igen következetesen képviselt - alapelv jutott kifejezésre:

1. A tagországok kereskedelmi szabályozását, amely esetleg alkalmas arra, hogy az élelmiszerek forgalmazását közvetlenül vagy közvetve akadályozza, a mennyiségi korlátozással azonos mértékű vétségnek kell tekinteni.
2. Az egyes tagországokban jogszabályszerűen előállított és ott forgalomba hozott termék a többi tagállamban is forgalmazható. A fogyasztó védelmét kielégítő jelöléssel kell biztosítani.

Ebből következik, hogy a jövő Európai Közös Piacán a termékminősítés alapvető feltétele a bel- és külföldi élelmiszerek általános forgalmazási követelményrendszerének ismerete. A kereskedelmi forgalmazás követelményrendszerével alapvetően összefügg a jelölés. Adott esetben ez közli egy szóban vagy szóösszetételben és esetlegesen kiegészítő adatokkal a termék fajtáját, jellegét vagy mindazt, ami az elfogadott forgalmazási felfogás szerint az illető élelmiszer értékét kifejezi.

Mivel a forgalmazási követelményrendszert az Élelmiszerkönyv vezérelvei egyértelműen rögzítik és a termék kereskedelmi jelölését külön szabályozzák, ebből nyilvánvalóan levezethető különleges jelentőségük a Közös Piac számára. A kialakult helyzet helyes megítélését tükrözi a Német Húsiparosok Szövetségének elvárása a klasszikus német húsipari termékek elnevezése védelmének biztosítása iránt, amikor kifejezésre jutatták, hogy a Német Élelmiszerkönyv vezérelvei ennek az elvárásnak ideálisan megfelelnek. Az Európai Közös Piac igényeit kielégítő élelmiszercimkézésről a közelmúltban publikált kritikái összeállításában a szerző arra a megállapításra jutott, hogy a Német Élelmiszerkönyvet a Közös Piac intézményrendszerében is fenn kell tartani.

A vezérelveknek megfelelő élelmiszereket forgalmazó német gyártóknak és kereskedőknek ebben az esetben nem kell félniük reklamációktól; továbbá termékeik a tagországokba történő exportálása esetén bizonyosak lehetnek abban, hogy termékeiket a tagországok élelmiszerfelügyelete és bíróságai ugyanúgy mint az Európai Törvényszék elfogadhatónak fogják tartani és felülvizsgálat esetén meggyőződhetnek az előállítás törvényszerűségéről, a származási országra vonatkozó forgalmazhatóságról, valamint esetleges kétségeiket is tisztázhatják. A Közösség más országaiba exportálók, valamint a belföldi importálók dokumentálják az élelmiszerekre szokásos forgalmazási felfogást és kereskedelmi jelölést, amelyek a német Élelmiszertörvényben nincsenek kötelezően szabályozva. Ezáltal olyan helyzetbe kerülnek, hogy termékeik valamely eltérését felismerve a szükséges jelölést alkalmazhatják, ami által élelmiszer-gazdaságunkat a tisztességtelen versenytől és a fogyasztókat a megtévesztéstől meg tudjuk óvni.

Kétségkívül gyakran nagy fáradságot okoz az import élelmiszerek eltéréseinek az Európai Törvényszék által megkövetelt pontos jelölése. Szóhasználatunk szerint felismerhetővé kellene tenni az eltérő termékeket, mert ezzel a fogyasztó jobb tájékoztatást kapna, mint a rövid jelöléssel. Ugyanez érvényes a helyes kereskedelmi megnevezésre, amely minden kétséget kizáróan tájékoztasson valamely élelmiszer típusáról és összetételéről, valamint védje a fogyasztót a megtévesztéstől.

Ebben rejlik a kölcsönös elismerés megvalósításának érzékeny pontja és a széleskörű vita már előre beprogramozható. Ez azért is várható, mert a külföldi áruk számára az eltérésekről való tájékoztatás kötelezettsége gyakran kevésbé vonzó vagy akár diszkriminatív jelölést eredményezhet, ami szintén nem fogadható el. Továbbá az is követelmény, hogy a terméktípus jelölése és a termékféleségtől való eltérés feltüntetése az importáló ország előírásainak és kereskedelmi szokásainak teljes mértékben feleljen meg. Ismételten idézett példa erre vonatkozóan a dán majonéztartalmú, fűszeres mártás (Remoulade) 30 % zsírtartalommal, a legalább 50 %-os zsírtartalmú német termékekkel szemben, valamint a francia kanalas kétszersült, amelyben a liszt- és/vagy keményítőtartalomra számított, a tartós süteményekre vonatkozó német vezérelvekben legalább 2/3 rész teljes tojástartalmat távolról sem érik el. A jelenleg elfogadott jelölés "Eredeti francia kanalas kétszersült" vagy "Kanalas kétszersült francia módra" bár jelzi, hogy ez a termék összetételében eltér az összehasonlítható német termékektől, de a fogyasztók nagyrésze a francia termék igen magas minőségét eleve feltételezi és egyáltalán nem gondol kisebb tojástartalomra.

Ezekben az esetekben jól látható, hogy a termékspecifikus jellemzők általános előírásáról tervezett lemondás nem mindig szolgálja az ügyet és csak remélhető, hogy az EGK-Bizottság nem zárkózik el a vertikális harmonizálás elől olyan esetekben, amikor azt - megoldási lehetőségként - különböző oldalról követelik. E jogi helyzet azt is jelzi, hogy nem mindig lehetséges azoktól élelmiszerektől, amelyek az Élelmiszerkönyvben rögzített minőségtől eltérnek, a vezérelveknek megfelelő kereskedelmi jelölést megtagadni. Ilymódon azonban teljesen jogszerűen megkerülhető a minőséget rögzítő szabvány, ami azután az összetételt meghatározó fajtafogalom fellazításához vezet és a fogyasztóvédelem hatékonyságát csökkenti.

A Német Élelmiszerkönyv vezérelveinek érvényessége volt a tárgy a EGK-Bizottság 1986. évi megkeresésének. Felvilágosítást kértek arra vonatkozóan, vajon érvényesek-e azok a más tagországok hatályos kereskedelmi előírásai szerint előállított forgalomba kerülő élelmiszerekre továbbá, hogy vajon az importálók jogbiztonságának védelme érdekében a nemzeti vezérelvek a Közösség jogszabályainak csak akkor felelnek-e meg, ha érvényessége csak arra a tagországra korlátozódik, amelyben az árut előállították.

A válaszban közölték, hogy a vonatkozó szabványok, mint pl. a német vezérelvek, a behozott termékekre - amelyeket más tagországokban állítottak elő és forgalmaztak - nem alkalmazhatóak, hacsak nem szükséges megfelelniük a Cassis de Dijon döntés vagy az EGK-szerződés 36. cikkelye követelményeinek, ami az egészségvédelmet érintik. Ez a német vezérelvekre vonatkozóan nem releváns. Importált termékekre való alkalmazásukat, amelyek a származási országban forgalmazhatóak, minden esetben vizsgálni kellene, hogy vajon azok kielégítik-e az EGK szerződés 30-36. cikkelyeiben foglaltakat. Amennyiben a vezérelvekkel szabályozzák a kereskedelmi jelöléseket, akkor a tagországokból importált termékekre ellenőrizni kell, hogy összeegyeztethetők-e az EGK-szerződés 30. cikkelyével.

Ha mérleget készítünk, akkor az állapítható meg, hogy a Német Élelmiszerkönyv az EGK számára nagyszámú élelmiszer általános forgalmazásának felfogási feltételeit tartalmazó kézikönyv szerepét betölti. Így ez a gyártók és kereskedők, az élelmiszereket importálók és exportálók, a hatósági tisztviselők és a vizsgáló intézetek, valamint a

bíróságok számára mind a Német Szövetségi Köztársaságban, mind a többi tagországban nélkülözhetetlen segédeszköz és ezáltal különleges jogbiztonságot nyújt ebben az újonnan létrehozott gazdasági térben.

A Német Élelmiszerkönyv-Bizottság jelenleg arra törekszik, hogy az Élelmiszerkönyvet folyamatos munkával teljessé tegye. Így a közeljövőben elkészülnek a húsokról és hús készítményekről szóló vezérelvek főzőkolbász-fejezete, kiegészítődik a rákok, kagylók, puhatestűek és készítményeik fejezetével, a halak és rákok jegyzékét pedig átdolgozzák. Átdolgozás előtt áll a gyümölcskészítmények, valamint a mélyhűtött halak és a halkészítmények fejezete is. A finom sütemények előírásait a tartós sütemények már meglévő fejezetében foglaltakkal összefüggésben már jól kidolgozták, előkészületi stádiumban vannak az alkoholmentes üdítőitalok, a fagyalt, valamint a kenyér és a péksütemények vezérelvei. Az 1982. előtt megjelent vezérelveket pedig haladéktalanul korszerűsíteni kell.

Teljesen új feladatot jelent az NDK belépése, egyesülése a Német Szövetségi Köztársasággal. Jelenleg össze kell hasonlítani az NDK élelmiszerszabványait a Német Élelmiszerkönyv vezérelveivel. Az NDK szakértőinek bekapcsolódása az Élelmiszerkönyv-Bizottság folyó munkálataiba már megkezdődött, hivatalos részvételük vagyis a testület kiegészítése a meghatározott időre megvalósul és ezáltal a közel három évtizede megkezdődött "Német Élelmiszerkönyv" kidolgozását és vezetését közösen fogjuk folytatni.