

# A Német Élelmiszerkönyv feladata és jelentősége az Európai Unióban

*Erich Coduro\**

Német Élelmiszerkönyv Bizottság, Bonn

Érkezett: 1995. október 17.

E nagy témakör átfogó és szakszerű megvitatásához mindenekelőtt a kitűzött cél, a feladatok, a Német Élelmiszerkönyv általános szerepének, valamint a Német Élelmiszerkönyv Bizottság működésének ismeretére van szükség. Csak ezt követően lehet érthetővé tenni az Európai Unió jogalkotási törekvéseinek az élelmiszer-szektorra érintő vonatkozásait és a Codex jelentőségét.

A második világháború után, 1958-ban az élelmiszerjog reformjának már első szakaszában sor került Németországban egy élelmiszerkönyv megalkotása jogi előfeltételeinek megteremtésére. Amikor később a korábbi élelmiszertörvényt hatályon kívül helyezték és 1975-ben életbe lépett az új Német Élelmiszertörvény, a jogi helyzet megváltozott, a törvényalkotás sürgetőnek ítélte a Német Élelmiszerkönyv kidolgozását is. Az élelmiszertudomány és az élelmiszertechnológia rohamos fejlődésével ugyanis egyre inkább felismerhetővé vált annak a szükségszerűsége, hogy az élelmiszerelőállítás differenciálódó folyamatait és az élelmiszerek jelölésének problémáit jogilag is úgy rendezzék, hogy az megfeleljen a fogyasztók, az élelmiszergazdaság, a joggyakorlat és a jogbiztonság követelményeinek. Ez azonban kétségtelenül az élelmiszerjog perfekcionálásához vezetett, azaz olyan fejlődéshez, amit csak negatívumként lehet tudomásul venni az Európai Unió nem kevés jogi előírásánál.

A Német Élelmiszertörvény, amelynek hivatalos megjelölése: „Törvény az élelmiszerek, dohányárúk, kozmetikai szerek és egyéb használati eszközök forgalmazásáról”, csak alapvető, általánosan megfogalmazott ajánlásokat és tiltásokat tartalmaz az egészség védelmére és a megtévesztés elleni védelemre. Az egyes élelmiszerekre és élelmiszer-csoportokra vonatkozó előírások rögzítése általában rendeletekkel valósul meg. Az idők folyamán a törvényalkotónak tapasztalnia kellett, hogy a nehézkes jogtechnikához szorosan kötődő

---

\* Prof. Dr. Dr.h.c. Erich Coduro a Német Élelmiszerkönyv Bizottság elnöke 1995. október 17-én Budapesten, a Földművelésügyi Minisztériumban megtartott EOQ MNB rendezvényen elhangzott előadásának kéziratja alapján.

rendeletek kiadása nem mindig alkalmas arra, hogy felölelje a számos, olykor szerteágazó egyedi szabályozást. Jó példa erre a hús és a húskészítmények területe. Németországban több, mint ezer húskészítmény-féle van, ezek legtöbbször piaci jelentőségű és valamilyen szintű jogszabályi védelmére érdemes. Nem lehetséges azonban egyetlen olyan átfogó rendeletet alkotni, amely részletesen kitérhetne a forgalmazás előírásainak minden részletére. Ugyanez érvényes a halkészítmények, gyümölcsök és zöldségfélék gazdag választékára is.

Mindez oda vezetett, hogy a Német Élelmiszer törvény és a rendeletek nem minden élelmiszerre tartalmaznak kötelező előírást. Más szavakkal: a törvényalkotó a sok fáradozás ellenére nem tudja teljesíteni a gyakorlati élet jogos követelményeit, amit nem egyszer el is ismer. Ebben a helyzetben csak olyan élelmiszerkönyv nyújthat segítséget, amely nem kötődik a jogtechnika merev szabályaihoz. Egy ilyen Codexben össze lehet állítani egy-egy élelmiszer vagy élelmiszercsoport minőségének megítéléséhez szükséges jellemző adatokat és az ezzel összefüggő jelöléseket, amit rugalmasan tovább lehet fejleszteni. Megfelelő formát keresve, érdemes figyelembe venni, hogy a szomszédos Ausztriában már a századforduló óta létezik az Osztrák Élelmiszerkönyv, amely sokoldalúan bevált. A német törvényalkotóknak ez szolgált példaképül.

A Német Élelmiszerkönyv a törvényben megfogalmazottak szerint olyan irányelvek gyűjteménye, amelyben összesítik az élelmiszerek előállításának körülményeit, a minőségi követelményeket és minden egyéb, olyan jellemzőt, amelyeknek a forgalmazhatóság szempontjából jelentőségük van. Ez nem jelent mást, mint a Német Szövetségi Köztársaság egységes előállítási és forgalmazási rendjének rögzítését, amely alapját képezi mind a belföldi, mind a külföldi élelmiszerek minősége és forgalmazhatósága megítélésének.

A forgalmazhatóság a német élelmiszerjogban központi fogalom. Ennek lényegét röviden meg kell világítani, mert Németország számára az Egységes Európai Piacon is fontos szabályozó szerepet játszik. Ez a fogalom átfogja és közös nevezőre hoz minden, az élelmiszerek előállításában és forgalmazásában résztvevő érintett, illetve érdekelt felet, akik az élelmiszerelőállítók és -forgalmazók, a fogyasztók, az élelmiszerkutatók és a hatósági élelmiszerfelügyelők kategóriákban foglalhatók össze. Magában foglalja természetesen az előállítás körülményeit is, beleértve a nyersanyagok minőségét az összetételt és az érzékszervi tulajdonságokat, de a jelölést, a minőséget meghatározó legfontosabb adatokat és a külső megjelenés leírását is. A forgalmazhatóság lényeges eleme a fogyasztói elvárás, mert az élelmiszerjog mindenekelőtt a fogyasztót szándékozik hatékonyan védeni. Ezt azonban nem lehet mindig könnyen megvalósítani. A tapasztalatok és

az erre irányuló elemzések azt mutatják, hogy a fogyasztónak csak igen kevés ismerete van az egyes élelmiszerekről, mindenek előtt annak összetételéről. Sokkal inkább az a fogyasztói elvárás, hogy olyan, egészségükre ártalmatlan és ízletes élelmiszereket kapjanak, amelyek megfelelnek az érvényes előírásoknak és az elfogadott, helyes kereskedelmi gyakorlatnak.

A forgalmazhatóság megállapítása során dől el, hogy egy élelmiszer nem kielégítő állapota vagy nem higiénikus kezelése miatt többé már nem alkalmas fogyasztásra, hogy egy élelmiszer csökkent értékűnek vagy hamisítottnak minősül-e, illetve jelölése, külső megjelenése vagy reklámozása esetleg megtévesztő-e. A forgalmazhatóság szempontjából természetesen közömbös, hogy a terméket belföldön vagy külföldön állították elő.

Még nyitott maradt az a kérdés, hogy csak az említett négy meghatározó szerepet játszó fél egybehangzó véleménye alapján beszélhetünk-e általános érvényű fogyaszthatóságról, forgalmazhatóságról. Az élelmiszerelőállítók és -forgalmazók egyoldalú véleménye, a fogyasztók vagy az élelmiszerfelügyelet megalapozatlan kívánságai mind figyelmen kívül maradhatnak. Ha még nem alakult ki minden fél által elfogadott forgalmazási felfogás, mint ahogy az az újszerű élelmiszerekre vonatkozóan még nem alakult ki, akkor természetesen az egyoldalú elképzelések sem kerülhetnek az irányelvekbe.

Ez volt a helyzet pl. a kenyérfélékre és a péksüteményekre vonatkozó irányelvek elfogadásánál; a péksütemény jellemzőire vonatkozóan ugyanis az érdekeltek nem tudtak megállapodni az egységes forgalmazhatósági kritériumokban. Még nagyobb nehézségekre kell számítani a küszöbön álló új német húsrendelet vitájában. 1989-ben ugyanis az Európai Bíróság olyan ítélettel nyitotta meg a német határt a többi tagállam a húskészítményei előtt, amelyek valójában nem felelnek meg a Szövetségi Köztársaságban érvényes, a „hústermékek tisztasági követelményeiként” ismert szigorú német előírásoknak. Annak megakadályozására, hogy a német húsipar hátrányos versenyhelyzetbe kerüljön, az érvényes húsrendeletet messzemenően meg kell változtatni. Ennek az lesz a következménye, hogy a német húskészítmények több, eddig tiltott adalékanyagot, közöttük pl. mesterséges színezékeket is, tartalmazhatnak majd. Ezzel összefüggésben a német húskészítménygyártóknál különböző felfogás alakult ki: a hentescéh az igazi termék-újdonosságokkal szemben nyitott, de a német húskészítmények kiváló minőségét a jövőben is meg kívánja őrizni és az eltérő termékekre szigorú jelölési előírásokat követel. A húsipar viszont ki akarja használni a húsnak egyéb élelmiszerekkel - a jövőben várhatóan megengedett - minden lehetséges kombinációját, azaz az ún. kombinációs termékeknél az

adalékanyagok körének kiszélesítését, melynek eredményeképpen egy egész sor ilyen új húskészítményt szándékozik piacra dobni.

Az Élelmiszerkönyv szerepe itt abban jelentkezik, hogy rendező tényező legyen az automatikusan nem kizárható folyamatos minőségromlás megakadályozásában. Ezen túlmenően az új rendeletben megfogalmazására váró nagyvonalúság nem vezethet oda, hogy minden gyártható lesz, ami nem tilos és a húskészítmények receptúrája éppen olyan gyorsan változhat majd, mint a mosóporok és a fogpaszták összetétele. Mindazonáltal érvényesülnie kell annak az általános követelménynek, hogy az új kombinációs termékek irányelvei csak akkor készíthetők el és azok csak akkor kerülhetnek be a Német Élelmiszerkönyvbe, ha velük kapcsolatosan már kialakult egy egyértelmű forgalmazási felfogás.

## **A Német Élelmiszerkönyv Bizottság**

A törvényhozók akarata szerint az Élelmiszerkönyv irányelveit egy olyan Bizottság dolgozza ki, amelyben az élelmiszergazdaság, a fogyasztóvédelem, az élelmiszertudomány, a hatósági élelmiszerfelügyelet nyolc-nyolc képviselője vesz részt és meghatározott Ügyrend szerint dolgozik.

Az élelmiszertudomány képviselői között vannak pl. orvosok, állatorvosok, élelmiszervegyészek, toxikológusok és táplálkozástudományi szakemberek. A fogyasztóvédelmet a nagy fogyasztói szervezetek küldöttei képviselik, az élelmiszergazdaság pedig mind a kisipari, mind a nagyüzemi élelmiszeripar szakemberei, valamint a jogászok köréből delegálja a bizottsági tagokat. Az Élelmiszerkönyv Bizottság a Szövetségi Egészségügyi Minisztériumban kapott helyet és ott van a Titkárság is.

A különböző szakterületeken, mint pl. húskészítmények, halak és halkészítmények, gombák, tésztafélék, szakbizottságok alakultak, amelyek munkájában az Élelmiszerkönyv Bizottságból tetszőleges számú tag vehet részt. Jelenleg 15 szakbizottság működik 7 - 18 taggal. Tapasztalt szakemberek közreműködésével ajánlásokat fogalmaznak meg, amelyek azután az illető szakterület, tudományág és a felügyelet kiválasztott szakértői elé kerülnek véleményezésre. Ezáltal érhető el egy széleskörű konszenzus ami az „Irányelvek” későbbi jóváhagyásához elengedhetetlen. Ismételt tárgyalások és a szakbizottsági egyeztetés után az ajánlások az Élelmiszerkönyv Bizottság elé kerülnek határozathozatalra. Az első fordulóban egyhangú szavazásra van szükség, ami eddig még mindig megvalósult. Ha a szavazás nem egyhangú, akkor a második fordulóban minősített többséget kell elérni. Ez az eljárás mód szavatolja, hogy sem egyes érdekcsoportok, sem egyes személyek ne érvényesíthessék a parciális érdekeiket.

Az „Irányelvek” nyilvánosságra hozatal előtt még az érdekelt négy minisztérium, nevezetesen az Egészségügyi, az Élelmezésügyi, Mezőgazdasági és Erdészeti, valamint a Gazdasági és az Igazságügyi Minisztérium elvégzi jogi és szakmai szempontok alapján a felülvizsgálatot, ami a közzétett „Irányelvek” számára különlegesen nagy tekintélyt biztosít.

Az „Irányelvek” az előállításra, a felhasznált nyersanyagokra, a szokásos adalékanyagokra, az összetételre és az érzékszervi tulajdonságokra vonatkozó utalások mellett analitikai határértékeket is tartalmaznak: pl. víztartalom, kötőszöveti-fehérjementes hústartalom (BEFFE), alkoholtartalom, összes sav- és peroxidszám. Az Osztrák és a Svájci Élelmiszerkönyvtől eltérően nem tartalmazzák azonban a vizsgálati módszerek leírását. Ezeket egy különálló Hivatalos Módszergyűjteményben vezetik.

## **Az Élelmiszerkönyv jogi jelentősége**

A széles konszenzussal kialakított „Irányelvek” magas színvonalon, objektív szakmai álláspontot képviselnek. Elfogadottságuk nem is áll távol a vonatkozó jogszabályoktól. Nincs azonban kötelező jogi erejük, mert jogszabályokat nem változtathatnak meg, nem helyezhetik hatályon kívül és egyáltalán nem pótolhatják. Sem jogi érvényű ajánlásokat, sem kötelező tiltásokat nem tartalmaznak. Mint minden szakvélemény, bírói döntéssel felülvizsgálhatók, azaz a bíróság bármikor ellenőrizheti, hogy a mindenkori „Irányelv” valóban tükrözi-e az uralkodó forgalmazói álláspontot, felfogást.

Ennek megfelelően minden gyártó, kereskedő és importőr forgalomba hozhat az „Irányelvektől” eltérő élelmiszert. Ha azonban ez az eltérés értékcsökkenést jelent, akkor ezt az Élelmiszertörvény szerint kielégítő módon jelölni kell.

Az Élelmiszerkönyv alkalmazása során a több, mint 30 év alatt szerzett tapasztalatok azt mutatják, hogy az élelmiszer-gazdaság betartja az „Irányelveket”, kidolgozásukban együttműködik és a szavazásnál elfogadja azokat. Az „Irányelveket” a bírói gyakorlat elismeri, a hatósági élelmiszerfelügyelet az élelmiszerek minősítésénél nélkülözhetetlen segítségnek tekinti és a fogyasztó értékes tájékoztatásként tartja számon vásárlási döntéseinél.

## **A Német Élelmiszerkönyv jelentősége az Egységes Európai Piacon**

1993. január 1. óta létezik az Egységes Európai Piac, annak az élelmiszerforgalmazást érintő minden következményével együtt, mint az Európai Gazdasági Térség fontos részeleme. Már kezdettől fogva felmerült a kérdés, hogy ilyen feltételek mellett lehet-e még jelentősége a nemzeti élelmiszerkönyveknek, vagy ez az elképzelés már a múlté.

Az Európai Unió elsőrendű célja a szabad áruforgalom. Ezért az Európai Gazdasági Közösség szerződésének 30. cikkelye szerint tilos minden behozatali korlátozás, illetve bármely ezzel egyenértékű intézkedés, mint pl. - egyes mezőgazdasági termékek kivételével a behozatal mennyiségi korlátozása. Kétséggkívül a korlátozó tényezők közé sorolhatók a tagállamok igen eltérő élelmiszerjogi előírásai, behozatali tilalmai és különleges restriktív intézkedések.

Éppen ezért kísérelték meg ezen akadályok leküzdését az élelmiszerszabályozás teljes harmonizációjával. Hosszú évek munkája után azonban fel kellett ismerni, hogy ennek megvalósítása igen fáradságos és túlságosan hosszadalmas lenne. Ezen túlmenően még valószínűleg az élelmiszerek túlzott egységesítéséhez is vezetne a Közösségben és elszürkülne az élelmiszerkínálat széles és színes palettája.

Az új utat tehát a „kölcönös elismerés” elvének elfogadása jelenti. Ennek értelme lényegében a következő: olyan élelmiszerek, amelyeket az Európai Unió másik tagállamában vagy az Európai Gazdasági Térséggel szerződéses kapcsolatban álló országban érvényes jogi előírásoknak megfelelően állítottak elő és hoztak forgalomba vagy egy harmadik országból származnak, de az előzőekben említett államok egyikében engedéllyel hoztak forgalomba, a többi tagország által akkor is importálhatók és ott forgalmazhatók, ha nem felelnek meg a fogadó ország élelmiszer-jogrendjének. A fogyasztók védelmét kielégítő jelöléssel kell megoldani.

Mit jelent ez a Német Élelmiszerkönyv szempontjából?

1. A kereskedelmi akadályok előírt lebontása nem érinti az Irányelveket, mert azok nem jelentenek abszolút forgalomba-hozatali tilalmat és így nem gátolják bármely eltérő összetételű vagy valamilyen más kereskedelmi jelölésű élelmiszer behozatalát.

Ez a tény igen fontos, mert minden Élelmiszerkönyv, amely kötelező előírásokat tartalmaz, az Európai Gazdasági Közösség módosított 83/189 sz. Irányelve 1. cikkelyének 9. pontja szerint notifikálásra kötelezett műszaki előírás. Nyilvánvaló, hogy ennek a követelménynek való megfelelés igen nagy nehézségeket jelenthetett volna, ha a Német Szövetségi Kormány nem közölte volna hivatalosan az Európai Közösséggel, hogy véleménye szerint a Német Élelmiszerkönyvben foglalt Irányelveket, mivel azok de facto nem kötelező érvényűek következésképpen nem tartoznak notifikálási kötelezettség alá.

2. A kölcsönös elfogadás stratégiája szoros összefüggésben áll a szóban forgó élelmiszer jogszerű, a származási országban érvényes előírásoknak megfelelő előállításával és forgalombahozatalával. A német exportőrök számára a Német Élelmiszerkönyvben foglalt Irányelvek nagyon hasznosak, mert azok alapján tudják dokumentálni és ellenőrizhetővé tenni a külföldi hatóságok és a tagállamok bíróságai, valamint az Európai Törvényszék előtt a német élelmiszerjogi előírásoknak megfelelő előállítást és a belföldi forgalomba-hozhatóságot.

Azok a cégek, amelyek Németországba akarnak élelmiszert exportálni, a Német Élelmiszerkönyvből ismerhetik meg számos olyan élelmiszere vonatkozóan a Német Szövetségi Köztársaságban elfogadott forgalombahozatali feltételeket és a kereskedelmi jelölési előírásokat, amelyeknél ez más jogszabályban részletesen nincs előírva. Tájékoztatást kapnak termékeik esetleges eltéréseiről a megfelelő vagy hasonló német élelmiszerektől és gondoskodhatnak az előírt jelöléstől, amelyek a német fogyasztókat a megtévesztéstől, a német élelmiszergazdaságot pedig a verseny eltorzulásától védik.

A Német Élelmiszerkönyv jelenleg 21 Irányelvet tartalmaz, közülük legtöbb a húsról és a húskészítményekre vonatkozik. A további Irányelvek kidolgozása, módosítása és kiegészítése a Bizottság számára folyamatos feladatot jelent.

Az eddigi tapasztalatok alapján, amelyek szerint a Német Élelmiszerkönyv az Egységes Európai Piacon is számos német élelmiszer forgalombahozatali kézikönyvének funkcióját betölti, a Szövetségi Kormány indokoltnak tartja e sikeres munka folytatását. Az élelmiszerjog bizonyos bürokrácia-mentesítését látja benne, mivel az Irányelvek általában a rendeletek helyébe lépnek vagy azokat részletezik. Egy legutóbbi, igen jó példa erre a fagylaltra és a fagylalt-féltermékekre vonatkozó, 1995. közepén közzétett Irányelv.

A Codex Alimentarius száz éves jubileuma alkalmából néhány éve elhangzott ünnepi beszédek és a megjelent kiadványok többek között adtak hangot, hogy a Codex az Egységes Európai Belső Piacon stabil meghatározó szerepet fog kapni, sőt, ha ez még eddig esetleg nem minden esetben valósult meg, akkor meg kell találni benne az ehhez vezető eszközt.

A nemzeti élelmiszerkönyvek eszméjének országhatárokat kell átlépni, amire igen jó példa az Egységes Európai Piacon kialakult gyakorlat; ezért is célszerű és hasznos folytatni a Magyar Élelmiszerkönyv kidolgozását, bővítését, folyamatos hatályba léptetését és egységes alkalmazását.