

Az új Magyar Élelmiszertörvény

Molnár Pál és Várkonyi Gábor

Központi Élelmiszeripari Kutató Intézet, Budapest

Érkezett: 1966. március 11.

Hosszú, több éves előkészítő munka után 1995 őszén a Parlament jóváhagyta az új Élelmiszertörvényt. Ez a nagyjelentőségű előrelépés következett egyrészt az Európai Unióhoz való csatlakozási törekvéseinkből (jogharmonizáció), másrészt a nálunk is fejlődésnek induló piacgazdaság követelményeiből.

Nem csoda tehát, hogy szakmai és "laikus" körökben egyaránt nagy várakozással tekintettek az új, immár európai szintű élelmiszerszabályozás elé. E nagy várakozást és a törvényben foglaltak újszerűsége miatti kétségtelenül meglevő szorongást egyaránt tükrözte az EOQ MNB téli egynapos továbbképző rendezvényei iránt megnyilvánuló, minden előzetes várakozást felülmúló érdeklődés.

A rendezvényeken elhangzottakat is felhasználva – a teljesség igénye nélkül – a közleményben összefoglalóan bemutatjuk az Élelmiszertörvény előzményeit, szükségességét, szerkezeti felépítését és főbb rendelkezéseit annak érdekében, hogy ráirányítsuk a figyelmet az Élelmiszertörvény legfontosabb újszerű vonatkozásaira és elősegítsük mielőbbi széleskörű alkalmazását.

Rövid történeti áttekintés

Már hosszabb ideje folyik és 2–3 éven belül várhatóan be is fejeződik a magyar agráripari szektor jogi szabályozásának teljes megújítása. Mivel az élelmiszerek sajátos természete (emberi fogyasztásra használják őket, ezáltal a legközvetlenebbül befolyásolják az emberek egészségét) különleges figyelmet és jogi elbírálást igényel, már igen régen – a középkorban és azelőtt is – szigorú intézkedésekre került sor mindenek előtt a minőség garantálása és az egészségvédelem érdekében. A 19. század közepétől kezdve azután a fejlett európai országok egymásra fogadták el az élelmiszerekkel kapcsolatos törvényeket. Így például az első osztrák Élelmiszertörvényt a magyar Országgyűlés már 1895. december 6-án szentesítette, s ezzel – Anglia, Ausztria és Németország után – hazánk igen előkelő helyet mondhatott magáénak az élelmiszertörvénykezés területén. Azonban még ez a korai törvény sem volt minden előzmény nélkül, ugyanis az 1876. évi XIV. tc. már rendelkezett bizonyos

közegészségügyi kérdésekről és az 1893. évi XXIII. tc. megtiltotta a mesterséges borok készítését és forgalomba hozatalát.

Ezután viszonylag hosszabb ideig nem történt nálunk lényeges fejlemény e téren, majd az Élelmiszerekről szóló 1976. évi IV. Törvény így fogalmazott:

"A Magyar Népköztársaságban alapvető követelmény, hogy az élelmiszereket jó minőségben, megfelelő mennyiségben és kellő választékban állítsák elő, s hogy ezt a tevékenységet a társadalom szükségleteivel összhangban, a tudomány és a műszaki fejlődés eredményeinek felhasználásával végezzék. E cél eléréséhez az állam biztosítja mindazokat a feltételeket, amelyek az élelmiszer-termelés rendszeres – a többi népgazdasági ágazattal összehangolt – fejlesztése útján elősegítik a lakosság egészséges, korszerű táplálkozását és a kivitel bővítését."

Figyelemre méltó ez a szemléletbeli fejlődés, az élet azonban itt sem állt meg. A nyolcvanas évek második felében felgyorsult a tudományos–technikai fejlődés, de bizonyos gazdasági–társadalmi változások is megindultak. Az elvárások és a követelmények szigorodása oda vezetett, hogy a Mezőgazdasági és Élelmezésügyi Minisztériumban már 1987-ben megkezdődtek egy új Élelmiszertörvény előkészítési munkálatai. Ez azonban különböző praktikus és kényelmi szempontok miatt mégsem született meg, hanem az 1988. évi IV. Törvény, illetve az annak végrehajtására kiadott 10/1988. (VI.30.) MÉM–SZEM sz. együttes rendelet csupán módosította az 1976. évi törvényt.

A nyolcvanas és kilencvenes évek fordulóján a rendszerváltással gyökeres és mélyreható változások következtek be Közép–Kelet–Európában, így Magyarországon is. Új politikánk középpontjába prioritásként került be a fejlett nyugati integrációhoz való közeledés, illetve a minél gyorsabb csatlakozás követelménye. Hazai piacainkon ugyancsak alaposan megváltozott a helyzet: a kereskedelem gyors liberalizálása következtében a külföldi termékek tömkelege jelent meg piacainkon, amelyekkel a magyar áru csakis a megfelelő minőségi és beltartalmi igények kielégítése útján veheti fel a versenyt (hatványozottan érvényes természetesen ez a megállapítás a külföldi piacokon).

Hatalmas kihívást jelent tehát az Európai Unióhoz való csatlakozási szándékunk. Az 1991. december 16-án a Visegrádi országokkal – így hazánkkal is – aláírt Európai Megállapodás többek között célul tűzi ki az új, harmonizáló jogszabályok, politikák és gyakorlatok kialakítását, amelyek alapját képezhetik Magyarország integrálódásához. Hasonló követelményt fogalmaz meg az Európai Tanács által 1994 decemberében

elfogadott Fehér Könyv is, amely a társult országok számára ajánlásokat fogalmaz meg az EU Egységes Belső Piacába történő integrálódás előkészítéséhez, különös tekintettel a jogharmonizációra.

Ilyen feltételek és elvárások közepette fogadták el és 1996. január 1-én léptették hatályba az új magyar Élelmiszer törvényt és együttes végrehajtási rendeletét, továbbá a Magyar Élelmiszerkönyv 81 előírását. A Vhr. 40. §-a konkrétan hivatkozik az Európai Megállapodás kihirdetéséről szóló 1994. évi I. Törvényre kimondva, hogy jelen rendelkezések elsősorban az EU jogszabályaihoz való közelítést célozzák. Egyúttal tételesen felsorolja azon közösségi jogszabályokat is, melyek előírásait a Törvény teljes egészében átveszi (honosítja):

- a) A Tanács 112/79/EGK irányelve az élelmiszerek jelöléséről és reklámozásáról, továbbá ennek 1995. december 1-ig megjelent módosításai;
- b) A Tanács 591/85/EGK irányelve az élelmiszerek ellenőrzésére szolgáló mintavételi és vizsgálati módszerek alkalmazásáról;
- c) A Tanács 397/89/EGK. irányelve az élelmiszerek hatósági ellenőrzéséről;
- d) A Tanács 99/93/EGK szírányelve az élelmiszerek hatósági ellenőrzésével kapcsolatos kiegészítő intézkedésekről;
- e) A Tanács 396/89/EGK. irányelve az élelmiszerek tételazonosító jelöléséről, továbbá ennek 1995. december 1-ig megjelent módosításai.

Az új élelmiszer törvény szükségessége

Az élelmiszer-törvénykezés új alapokra helyezését – ami az 1996. január 1-én életbe lépő új Élelmiszer törvényben csúcsonyul ki – alapjában véve tehát két dolog tette rendkívül időszerűvé: egyrészt az Európai Megállapodásban jogerőre emelt csatlakozási szándékunk a fejlett nyugati gazdasági integrációhoz, másrészt pedig a hazai piac gyors és strukturált fejlődése. Alig egy évtizeddel ezelőtt ugyanis mintegy ötezerféle élelmiszer lehetett megvásárolni a hazai boltokban, ezek száma azonban mára mintegy meghétszereződött. Időközben új követelmények, elvárások és új fogyasztói igények jelentek meg, ezért a most életbe lépett jogszabály mintegy választóvonalat képez a magyar élelmiszer-előállítás és -forgalmazás történetében. Elég ha csak arra utalunk itt, hogy a korábbi szabályozás elsősorban a mennyiségi feltételekhez kívánt jogi háttérrel nyújtani, most viszont egyértelműen a

fogyasztó számára alapvető jelentőségű minőség került előtérbe. A fogyasztóvédelem oldaláról történő megközelítés felerősödése mellett itt a piac funkciójának felértékelődése is tetten érhető, hiszen "szociális piacgazdaság" kiépítése a cél. Az élelmiszerelőállítók és -feldolgozók mellett a mostani törvény az élelmiszerforgalmazókat is igen közvetlenül megszólítja azzal, hogy – a minőségen keresztül – az áru piaci megfelelőségét és biztonságát helyezi a középpontba. A forgalmazónak is felelnie kell tehát az általa forgalmazott termék jó minőségéért (Vhr. 19.§), ami természetszerűleg maga után vonja a neki beszállító gyártók szigorúbb ellenőrzését (ez történhet laboratóriumi vizsgálattal, szemrevételezéssel, de a beszállítók helyszíni ellenőrzésével vagy az ISO 9000 szerinti minősítés előírásával). Az ezáltal szinte kulcsfigurává előlépett forgalmazó felelősségének jelentős bővülése megfelelő alapul szolgál a fogyasztók érdekeinek hatékonyabb védelméhez.

A törvény alapvetően változtatni kíván azon az állapoton, hogy – konkrét érdekképviselő híján – a fogyasztó meglehetősen kiszolgáltatott helyzetben van. Ehhez megfelelő intézményi háttérrel biztosít a már 5 évvel ezelőtt létrejött Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség, amely 1995 őszétől kezdve – bizonyos szempontból – a KERMI jogutódjaként is tevékenykedik. Feladatkörének látványos bővülésén belül továbbra is elsődleges a vásárló érdekeinek hatékony védelme a gyártókkal és a forgalmazókkal szemben. Sok minden múlik természetesen magán a fogyasztón is, akinek meg kell tanulnia élni a törvényadta lehetőségekkel. Ez más szavakkal azt jelenti, hogy a vásárlónak mindig pontosan tudnia kell, milyen elvárásai lehetnek az adott élelmiszerekkel szemben, mivel csak így tudja saját érdekeit érvényesítve leghatékonyabban "befektetni" a pénzét. Nem véletlen, hogy az Élelmiszertörvény olyan nagy hangsúlyt helyez a termékek kiszerezésére és csomagolására, valamint a fogyasztók tájékoztatására. A jövőben az élelmiszer és a csomagolóanyag szerves egységet képez, lehetővé téve a fogyasztók számára alapvető fontosságú tájékoztató jelölés elhelyezését.

A törvény alapgondolata tehát röviden így foglalható össze: a fogyasztók érdekeinek és egészségének védelme, a környezetvédelem, valamint a tisztességes piaci verseny garantálásával az áruk szabad áramlásának elősegítése nemzetközi viszonylatban is.

Nem hagyható figyelmen kívül ugyanakkor, hogy a törvényben, illetve annak végrehajtási rendeletében foglalt újszerű követelmények megvalósítása tetemes költséggel jár, hiszen több mint harmincezer-féle, egyre növekvő számú árucikkről van szó. Nem lesz egyszerű dolog például a törvény által előírt címkék legyártása és használata. Hasonló,

egyelőre fel sem mérhető költségekkel jár majd a megfelelő minőségbiztosítási rendszerek fokozatos kiépítése (Vhr. 10.§), ami viszont valóban szükséges az élelmiszerek higiéniai és közegészségügyi megfelelőségének garantálásához, valamint a minőségi színvonal ingadozásának csökkentéséhez.

Az élelmiszer-biztonság és az élelmiszer-minőség kiemelt jelentősége

Kapcsolódva az Élelmiszer-törvény már idézett 4. §-ához, a Vhr. 10. §-a a következőket írja elő:

"Az élelmiszer-előállítás folyamatában az előállítónak olyan minőségbiztosítási rendszereket – MSZ EN ISO 9000 szabványsorozat – vagy ezek egyes elemeit, illetve biológiai-, mikrobiológiai-, kémiai-, fizikai veszély elemző és elhárító rendszereket – Veszély Elemzés, Kritikus Ellenőrzési Pontok (HACCP) – vagy ezek egyes elemeit kell alkalmaznia, amelyek biztosítják az élelmiszer közegészségügyi, élelmiszerhigiéniai és minőségi megfelelőségét."

Itt némi félreértésre adhat okot, hogy a törvény értelmező rendelkezései (2. §) pontosan meghatározzák az élelmiszer-minőség és -higiénia fogalmát (21–22. pont), de kétségek között hagyják a jogalkalmazót a közegészségügyi megfelelőséget illetően (bár erre több alkalommal is találunk hivatkozást). Más forrásból vett definíció alapján a közegészségügy fogalmkörébe tartozik minden olyan tevékenység, amely az ember járványos, élelmiszer-eredetű és környezeti eredetű betegségeinek megelőzését, leküzdését szolgálja.

Az élelmiszerek kettős követelményrendszernek való szigorú megfeleltetése nemzetközi és hazai szakmai körökben egyaránt elfogadott. Ezek az élelmiszer-biztonság (food safety) és az élelmiszer-minőség (food quality) fogalmába tartozó követelmények, melyek nem csak magára az élelmiszerre vonatkoznak, hanem azokra a feltételekre is, melyek között az előállítás, feldolgozás és a forgalmazás végbemegy.

Szakmai meghatározás szerint a tágabban értelmezett élelmiszer-minőségben belül az élelmiszer-biztonság azt jelenti, hogy mentes az élelmiszer a kórokozó és az ételmérgezést okozó baktériumoktól, azok toxinjaitól, továbbá más, az egészségre káros maradékanyagoktól (residuumok). Az élelmiszer-biztonság alapvetően hatósági kategória, tekintettel az ételmérgezések közegészségügyi kihatásaira. Az Élelmiszer-törvény 25. §-a részletesen szabályozza azokat a szigorú intézkedéseket (bírság, működési engedély visszavonása, gyanús

élelmiszer-készletek megsemmisítése, további előállítás megtiltása), amelyeket az ellenőrző hatóságnak joga és kötelessége megtenni ilyen jellegű hiba gyanúja esetén a fogyasztók védelmében.

A szűkebben értelmezett élelmiszer-minőség fogalmán azt értjük, hogy az adott élelmiszer összetétele, beltartalma, érzékszervi tulajdonságai, csomagolása és jelölése megfelel-e a vonatkozó előírásoknak és a jogos fogyasztói elvárásoknak, alkalmassá téve a terméket az emberek meghatározott igényeinek kielégítésére. Mint ilyen, a minőség inkább piaci kategória, hiszen nem működhet hosszú ideig az az élelmiszer-előállító, akinek termékeit a fogyasztó – a nem megfelelő tulajdonságok miatt – nem hajlandó megvásárolni.

Az élelmiszerek biztonságával, illetve minőségével összefüggésben a törvény végrehajtási rendelete a HACCP rendszerre és az ISO 9000 szabványsorozatra hívja fel a figyelmet. A minőségbiztosításnak természetesen léteznek további fejlettebb módszerei is, amelyek az utóbbi időben figyelmet keltettek a hazai élelmiszer-gyártók körében. Ide tartozik a TQM (Teljeskörű Minőségirányítás), a benchmarking (összehasonlító műszaki szintmérés), a self-assessment (önértékelés) stb. Az európai gyakorlatban azonban leginkább az ISO 9000 szabványsorozat alkalmazása terjedt el, ami jó kiindulási alap lehet a fejlettebb rendszerek gyakorlati bevezetéséhez.

Az egészségügyi biztonságot növelő HACCP rendszer alkalmazását az élelmiszerek higiénijáról szóló 43/93/EGK sz. Tanácsi Irányelv kötelezővé teszi a potenciális egészségügyi veszélyt hordozó termékeknél. Várható, hogy az Élelmiszertörvény 27. § (7) bekezdésben foglalt felhatalmazás alapján kiadásra kerülő élelmiszer-higiéniai rendelettel megvalósul az említett direktíva honosítása, ami a hazai élelmiszerelőállítók körében a HACCP rendszer iránt már most megmutatkozó érdeklődést tovább növeli.

Az új Élelmiszertörvény célja és szerkezeti felépítése

Az élelmiszerekről szóló 1995. évi XC. törvény *"célja, hogy meghatározza a közfogyasztásra szánt nyers, félkész vagy feldolgozott élelmiszerek előállításának, forgalomba hozatalának feltételeit oly módon, hogy biztosítsa a fogyasztók egészségének, érdekeinek, valamint a piaci verseny tisztaságának védelmét és segítse e termékek országok közötti szabad áramlását"*.

A törvény fenti, bevezető célmeghatározása nem más, mint az Európai Unió többször is deklarált élelmiszerszabályozási filozófiájának

átvétele. Ennek komoly gyakorlati jelentősége lehet, ha meggondoljuk, hogy az élelmiszer-előállítás mennyire bonyolult, sokrétű tevékenység, amit minden részletében természetesen soha nem lehet szabályozni. Így viszont esetenként nehéz, de mindenképpen önálló döntéshozatal elé kerül a jogalkalmazó: elsősorban az élelmiszerek előállítója, azután a hatósági ellenőrzés, de jogvita esetén a bíróság is. A törvény betűjének és tételes előírásainak ismerete mellett tehát elengedhetetlenül fontos a törvény szellemének magunkévá tétele is, mert csak ez motiválhatja kellőképpen cselekedeteinket.

1996 elején az Európai Minőségügyi Szervezet Magyar Nemzeti Bizottsága (EOQ MNB) és a Központi Élelmiszeripari Kutató Intézet (KÉKI) Élelmiszer Minőségügyi Információs Centruma Budapesten, illetve más társszervezővel (főként a területileg illetékes Megyei Állategészségügyi és Élelmiszer Ellenőrző Állomással) együttműködve több vidéki nagyvárosban számos egynapos szakmai továbbképzést rendezett az új Élelmiszertörvény és végrehajtási rendelete ismertetésére, amit Dr. Rácz Endre (FM Élelmiszeripari Főosztály) irányításával és közreműködésével a törvény kidolgozásában aktívan részt vállalók tartottak. A szakemberek részéről megmutatkozó nagy érdeklődés jól jelezte az érintettek fogadókészségét, de azt is, hogy az alkalmazás szempontjából melyek a leginkább problémás területek. Tapasztalataink szerint hasznos lehet az Élelmiszertörvény fejezetei és mellékletei címeinek felsorolása a következők szerint:

- Célmeghatározás – Általános és értelmező rendelkezések
- Az élelmiszerek előállításának általános feltételei
- Minőségi feltételek – Magyar Élelmiszerkönyv
- A forgalomba hozatal feltételei
- A csomagolás – A fogyasztók tájékoztatása
- A hatósági ellenőrzés
- Hatósági intézkedések – Minőségvédelmi bírság

Mellékletek:

1. Az élelmiszer-előállító hely létesítési engedély kérelem tartalma
2. Gyártmánylap
3. Az adalékanyag felhasználási és gyártási engedély kérelem tartalma
4. Mosó (beleértve a tisztító-, súrolószereket is) és/vagy fertőtlenítőszer felhasználási engedély kérelem tartalma
5. Az élelmiszertechnológiai segédanyag felhasználási engedély kérelem tartalma
6. Az élelmiszer-előállító hely irányítója részére előírt képesítés
7. Az élelmiszer-higiéniai és minőségbiztosítási minimumvizsga feltételei
8. A különleges táplálkozási igényt kielégítő élelmiszerek típusai és követelményei

9. A makro- és mikroelemek felnőttek számára fogyasztásra ajánlott napi mennyisége mg-ban
10. A különleges táplálkozási igényt kielégítő élelmiszer előállítási engedély kérelem tartalma
11. Az új élelmiszer gyártási engedély kérelem tartalma
12. Élelmiszer ionizáló energiával való kezelési engedély kérelem tartalma
13. Az élelmiszerral érintkező anyag és csomagolóanyag felhasználási engedély kérelem tartalma
14. Az ionizáló energiával kezelt élelmiszerek nemzetközi jele
15. Víz, koncentrált anyagok, egyes keverékek felhasznált anyagként való feltüntetésének szabályai
16. Az élelmiszer előállításához felhasznált anyagok felsorolásánál a használható gyűjtőnevek

Fel kell még hívni a figyelmet arra is, hogy a Vegyes és záró rendelkezésekben foglalt felhatalmazások (27. §) alapján a vendéglátási, közétkeztetési és forgalmazási szféra részletes előírásait külön rendeletek fogják majd szabályozni.

Az új Magyar Élelmiszertörvény és az EU szabályozás

Az EU-konformitás megvalósulásának kérdésére első megközelítésben - az előzőekben részletesen elmondottak alapján - igenlő válasz adható. Jobban végiggondolva azonban már nem lehet a kérdést ilyen egyértelműen megválaszolni. Az Európai Unió közösségi szintjén ugyanis nem létezik egységes élelmiszertörvény! A korábbi részletekbe menő vertikális előírások szerepét is egyre inkább az átfogó, keretjellegű horizontális jogszabályok (irányelvek, határozatok) veszik át. Természetükből eredően ezek az előírások inkább csak általánosabb szabályozást adnak meg, mintegy utat mutatva a tagállamok számára a konkrét tartalommal való kitöltéshez a honosítás során a nemzeti élelmiszer-törvénykezés kialakításánál.

Ha viszont az egyes országok nemzeti élelmiszertörvényeit vesszük szemügyre, a következőket állapíthatjuk meg:

- A fő hangsúly az élelmiszer-forgalmazásra esik. Általában szigorúan előírják, hogy a piacra kerülő termékeknek milyen tulajdonságokkal kell rendelkezniük, többnyire a gyártóra bízva, hogyan állít elő ilyen élelmiszereket (vagyis kis túlzással üzemen belül azt csinál a gyártó amit akar, csak a végtermék legyen megfelelő).
- Ebből következik, hogy ezek a nemzeti élelmiszertörvények csak igen érintőlegesen szabályozzák az előállítás körülményeit. Ez alól csupán a

szigorú egészségvédelmi előírások jelentenek kivételt. Nem vonatkozik azonban a jogszabály az üzemben dolgozók szakképzettségére, így például nem írják elő a kötelező oktatást és a minimumvizsga letételének kötelezettségét sem.

- Jóval egyszerűbbek az engedélyezéssel kapcsolatos előírások is, amelyek ugyancsak elsősorban a közegészségügy védelmére összpontosítanak. Az üzemek létesítéséhez vagy az új termékek előállításához általában nem kell külön engedély, de ismeretlen többnyire a központilag előírt gyártmánylap fogalma is.

Az összpontosításból kitűnik, hogy az új magyar Élelmiszer-törvény sokkal részletesebben szabályoz, mint a fejlett országok hasonló előírásai, aminek indokai a következők szerint foglalhatók össze:

- Hazánk ma még a piacgazdaság kiépítésének kezdeti szakaszában tart, melyből következően hiányzik például az élelmiszer-előállítók hosszabb távú elkötelezettsége és motivációja, ami a gyorsan változó, kiforratlan szabályozás mellett nem is mindig várható el.
- Alig kilábalva a tervgazdálkodás több évtizedes "atyai gondoskodásából", eléggé erőtlenné még a piaci kényszer: nem tudatosult kellőképpen az előállítóknál, hogy mindenek előtt a fogyasztói elvárásokat szükséges kielégíteniük, különben az üzleti élet kegyetlen törvényeinek megfelelően kiszorulnak a piacról.
- A fogyasztói érdekvédelem mellett gyengék az élelmiszer-előállítók érdekérvényesítési lehetőségei is. Senki sem tudja szakmailag konkrétan megfogalmazni, mi az ipar érdeke. E téren leginkább talán az Élelmiszer Feldolgozók Országos Szövetsége (ÉFOSZ) jár elől, de ők sem képviselik az egész magyar élelmiszer-előállítást.
- Fentiekből következően még ma is meghatározó szempont nálunk a tekintélyelvűség, vagyis az engedélyek és a "papír" tisztelete. A tudatosság minden oldalú érvényre juttatása alighanem még hosszabb átmeneti időszakot igényel.
- Nem elhanyagolható szempont végül a piaci verseny tisztaságának védelme. Most a kényszerszülte, gyakran rövid életű vállalkozások időszakában különösen nagy szükség van a tisztességes gyártók, valamint a közegészségügy fokozott védelmére. Ilyen értelemben nem nélkülözhetők a bonyolult ellenőrzési és engedélyezési eljárások vagy például a kellő szakmai ismeretek megkövetelése.

Az új Élelmiszer-törvény következetlenségei, megoldatlan elemei

1. A törvény hatálya a közfogyasztásra szánt élelmiszerek és dohánytermékek, illetve adalékanyagok előállítására és forgalmazására, továbbá az ezzel foglalkozó természetes és jogi személyekre terjed ki (1. §). Ez a megfogalmazás így meglehetősen leegyszerűsíti a valós élet realitásait, hiszen az említett terület nem szigetelhető el hermetikusan a gazdaság többi szektorától. Ennek fonákságát a jogalkotó is érzi, amikor a továbbiakban így fogalmaz:

"E törvény rendelkezéseit a bor, a sör, a szesz, a szeszes ital, a fűszerpaprika, a kávé, dohánytermékek és a palackozott ásványvíz előállítása és forgalmazása vonatkozásában a külön jogszabályokban foglalt eltérésekkel kell alkalmazni."

Fentiek alapján a 27. § felhatalmazást ad a Kormánynak, a földművelésügyi miniszternek, a népjóléti miniszternek, valamint az ipari és kereskedelmi miniszternek – esetenként más tárcák vezetőjének is – az említett "külön jogszabályok" kidolgozására (pl. élelmiszer-kereskedelem, vendéglátás és közétkeztetés területén). Így az élelmiszerszabályozás terén tulajdonképpen – hasonlóan az EU gyakorlatához – az ún. kettős szabályozás elve jut érvényre.

2. Nincs kellő összhang az Élelmiszertörvény és a vele csak távolabbról kapcsolódó, de továbbra is hatályos jogszabályok között. Így például a 20/1982. (X.12.) IpM sz. rendelet részletesen szabályozza a telephelyek engedélyezési rendjét, amit – "élelmiszer-előállító hely" megnevezés alatt – az új törvény is leszabályoz.

3. A fogalom meghatározások hiányosak és nem mindig következetesek. Az egész Élelmiszertörvényen végigvonul a közegészségügyi, minőségi és élelmiszerhigiéniai feltételeknek való megfelelés követelménye, ám az értelmező rendelkezések között nincsenek pontosan megfogalmazva a legfontosabb fogalmak A minőség meghatározására a törvény átveszi az ISO szabványok definícióját, ami azonban túl általános: nem derül ki például, hogyan viszonyul az az élelmiszer-higiénia egyébként igen lényeges fogalmához. Ezek a pontatlan lehatárolások nem segítik elő igazán a "szakmai székértáborok", a mérnökök, a humán- és az állatorvosok stb. között fellelhető ellentétek feloldását és nem járulnak hozzá a kívánatos és ésszerű feladatmegosztás, illetve együttműködés feltételeinek kialakításához sem.

4. Érintetlen maradt a hatósági ellenőrzés intézményrendszere, bár az új törvénytől sokan új szervezeti keret megteremtését várták. Itt is egyértelműen az Európai Unió szabályozását követi a törvény, ugyanis csak a hatósági ellenőrzés feladatait és jogosítványait tartalmazza. Az

EU természetesen a hatósági ellenőrzés szervezeti megvalósítását már az egyes tagállamokra bízta. E szemlélet mögött az a megfontolás rejlik, hogy a tradicionálisan kialakult nemzeti szervezetek széttörése és egységes közösségi séma létrehozása károsan érintené a hatékony működést. Inkább a már meglévő nemzeti szervezetek egységes színvonalra való felfejlesztésére van szükség. Ennek az igénynek az új Élelmiszertörvény nem felel meg, mert a kérdést lényegében megválaszolatlanul hagyja, hogy Magyarországon milyen szervezeti keretek fejlesztése lenne kívánatos. Így tehát a 22. § nem nevezi meg konkrétan a hatósági ellenőrzést végző intézményeket, hanem a feladatok szerint differenciál, nyitva hagyva a kaput az esetleges későbbi szervezeti változások előtt.

5. Végezetül még egy "apróság": az állami–hatósági szerepvállalás – az engedélyezés és az ellenőrzés – költségei következetesen a gyártót terhelik (illetékek, térítésmentes mintavétel stb.). Itt esetenként indokolt lenne egyértelműen elhatárolni, hogy az adott hatósági akció a vállalatok kezdeményezésére vagy az ellenőrzést végző intézmények igénye alapján jött létre. A hatósági ellenőrzések során elvégzett vizsgálatok viszont általában térítésmentesek (24. §). Ha azonban a vizsgált élelmiszer az előírt, illetőleg a jelölésében deklarált jellemzőket nem elégíti ki, akkor az előállító vagy a hiba okozója (a kereskedelemben) köteles megtéríteni a vizsgálat és a mintavétel költségeit.

Az új Élelmiszertörvény lényeges újdonságai

1. Az új Élelmiszertörvény szervesen illeszkedik az Európai Unió-s tagságunkat előkészítő jogharmonizációs intézkedések sorába. Mivel ez a törekvés szabja meg az egész jogalkotói munka keretét, az Élelmiszertörvény is több helyen szó szerint átveszi az EU-ban elfogadott meghatározásokat (lásd 2. §: Értelmező rendelkezések). A Vhr. 10. §-a – az élelmiszerek higiéniájáról szóló 43/93/EGK sz. direktíva szellemében – a magyar élelmiszer-előállítók számára is kötelezővé teszi valamilyen hatékony minőségbiztosítási rendszer (MSZ EN ISO 9000 szabványsorozat, HACCP rendszer, önértékelés, benchmarking stb.) alkalmazását, ami kétségkívül forradalmi előrelépést jelent a magyar élelmiszergazdaság számára.
2. Ugyancsak a minőségi követelmények teljesítésének fontosságát, ezen keresztül a fogyasztói érdekek védelmét szolgálja az a rendelkezés, miszerint az ellenőrző hatóság 20.000-tól 1 millió forintig terjedő minőségvédelmi bírságot szabhat ki abban az esetben, ha az

élelmiszer nem felel meg az előírt, illetve jelölt minőségi jellemzőknek vagy ha az egészségre káros anyagokat tartalmaz (26. §). Különleges figyelmet érdemel a Vhr. kapcsolódó 39. §-a, miszerint az ellenőrzések eredményeiről a médiumokon keresztül a fogyasztók széles körét is tájékoztatni kell.

3. Az Élelmiszertörvény VII. fejezete – azáltal, hogy hatályon kívül helyez, illetve módosít néhány korábbi jogszabályt, továbbá felhatalmazást ad a kapcsolódó szakterületek jogi szabályozására – pontosan rendezi viszonyát vagy alapot ad a rendezésre a társtörvényekkel és rendeletekkel (élelmiszer-higiéncia, vendéglátás és közétkeztetés, a földrajzi jelzések és az eredet-megjelölések oltalma, a különleges tulajdonságok tanúsítása stb.). Már megtett, nagy lépésként értelmezhető ebbe az irányba, hogy az 1. § a törvény hatálya alá vonja a dohánytermékeket és a dohány adalékanyagokat is.
4. A törvény 13. §-a világosan rögzíti a Magyar Élelmiszerkönyv jogi státuszát, mikor azt *"a nyers és feldolgozott élelmiszerekre vonatkozó kötelező előírások és ajánlott irányelvek gyűjteményeként"* definiálja. Az Élelmiszerkönyv szintén a jogharmonizáció hatékony eszköze lehet, mivel szinte szó szerint honosítja az érvényes EU közösségi jogszabályokat. Vezetése a Földművelésügyi Minisztérium feladata.
5. A jövőben feldolgozott élelmiszer a fogyasztók részére kizárólag kereskedelmi tevékenység, vendéglátás és közétkeztetés keretében értékesíthető (15. §). Erre a látszólag magától értetődő megállapításra hazai viszonyaink között sajnos nagyon is szükség van, mivel az engedély nélküli, ellenőrizetlen árusítás nem csak a fogyasztók érdekeit és egészségét, hanem a piaci verseny tisztaságát is sérti. Fenti rendelkezés megteremti a jogi alapot az ilyen cselekmények megelőzésére és felszámolására.
6. Természetes elvárás, hogy a vásárlónak minden szükséges információval rendelkeznie kell ahhoz, hogy saját pénzéért a neki leginkább megfelelő termékhez vagy szolgáltatáshoz jusson hozzá (ez a tisztességes kereskedelem érdeke is). Csak üdvözölni lehet tehát, hogy az Élelmiszertörvény 19. §-a – illetve a végrehajtási rendelet – részletesen és egyértelműen szabályozza, hogy általában mit kell tartalmaznia az élelmiszerek jelölésének. A további szabályokról a Magyar Élelmiszerkönyv megfelelő lapjai, illetve kibocsájtásukig a vonatkozó termékszabványok rendelkeznek.
7. Végezetül - a teljesség igénye nélkül - megemlíthető néhány konkrét új rendelkezés:
 - A piacok rendjéről szóló 35/1995. sz. Kormányrendelet 4. §-a megengedi, hogy kistermelők szabadon árusíthassák termékeiket a

piacon. Ezzel szemben az új Élelmiszer-törvény már nem ismeri a **mezőgazdasági kistermelő** fogalmát! A 2. § 7. bekezdés szerint élelmiszer-előállító mindenki, aki élelmiszer-előállítási tevékenységet folytat. Kétségtelen, hogy a versenysemlegességet és a fogyasztó érdekvédelmét leginkább az ilyen egységes szabályozás segíti elő, melynek végrehajtása, illetve betartatása azonban nem egyszerű.

- A fogyasztói érdekvédelem szem előtt tartásával a Vhr. 11. §-a elrendeli, hogy az élelmiszer-előállítás folyamatában résztvevő valamennyi személynek – a munkába lépést követő 2 hónapon belül – **"közegészségügyi, élelmiszer-higiéniai, minőségbiztosítási és környezetvédelmi minimumvizsgát kell tennie."** Ennek általános feltételeiről a Vhr. 7. sz. melléklete rendelkezik. Egységes oktatási anyag azonban nem létezik, mivel azt mindig az adott vállalatnak kell eldöntenie, hogy dolgozóinak milyen konkrét ismeretekre van szükségük.
- Bár Nyugat-Európában már régóta az érdeklődés homlokterében áll az élelmiszerek besugárzással történő tartósítása, Magyarországon ez a terület eddig még nem volt megnyugtatóan szabályozva. Most a 7. § kimondja, hogy az élelmiszerek **ionizáló energiával való kezeléséhez** engedélyre van szükség (ez alól csak egyes zöldség- és fűszernövények kaphatnak felmentést, lásd: Vhr. 15. §). Az engedélyt a népjóléti miniszter egyetértésével a földművelésügyi miniszter adja ki. A besugárzás azonban nem helyettesítheti a Helyes Gyártási Gyakorlatot (GMP), vagyis a gondos nyersanyag-kezelést, feldolgozást és tárolást.

Az élelmiszerek előállításának és forgalomba hozatalának általános feltételei

A hatósági élelmiszer-ellenőrzés

Alapdokumentumként kezelhető az Európai Tanácsnak az élelmiszerek hivatalos ellenőrzéséről szóló 397/89/EGK sz. irányelve, amely kimondja:

"Minden tagországnak gondoskodnia kell állampolgárai egészségének és gazdasági érdekeinek védelméről. Itt az egészségvédelemnek feltétlen prioritása van, s ebben az értelemben szükséges a hivatalos élelmiszer-ellenőrzést egységesíteni és hatékonyabbá tenni."

Az előállított élelmiszerek biztonságos voltát és minőségét elsősorban természetesen maga a gyártó köteles ellenőrizni. (11. §). A saját belső minőségellenőrzés keretében a szükséges vizsgálatokat elvégezheti a vállalati laboratóriumban, de felkérhet erre más, alkalmas

laboratóriumot is. Az élelmiszerlánc további szakaszában a forgalmazó is köteles folyamatosan meggyőződni az általa forgalmazott áru jó minőségéről (gyakran szintén laboratóriumi vizsgálat útján).

A mégoly gondos belső felügyeleti rendszer sem teheti azonban feleslegessé a jól megszervezett hatósági ellenőrzést, amelyet a következő szervezetek bonyolítanak le (22. §):

- a) a közegészségügyi, járványügyi és egészségvédelmi feladatokat ellátó Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat (ÁNTSZ),
- b) a fogyasztó érdekeinek védelmét elsősorban szem előtt tartó Fogyasztóvédelmi Felügyelőség, valamint
- c) a területileg illetékes Állategészségügyi és Élelmiszer-ellenőrző Állomás (ÁÉÉÁ).

A törvény azonban nem nevezi meg pontosan az említett szervezeteket. Ez a rugalmas megközelítés megkönnyítheti az előre nem látható jövőbeli szervezeti változtatásokat, amelyek egyébként törvénymódosítást igényelnének.

A törvény és a végrehajtási rendelet igen részletesen szabályozza a különböző engedélyezéseket, amit még részletesen ismertetünk, valamint a mintavétel módját, körülményeit és a minták laboratóriumi vizsgálatát. Az eddigi gyakorlat szerint a hatósági mintavétel térítésmentes (24. §), és az ellenőrzött intézmény kérésére ellenmintát kell venni. A mintavételről a helyszínen jegyzőkönyv készül.

A szabálysértésekről szóló 1968. évi I. Törvény alapján a hatósági élelmiszer-ellenőrzést végző szervezetek közül a Fogyasztóvédelmi Felügyelőség és az ÁNTSZ közvetlenül jogosult **szabálysértési bírság** kiszabására, míg az Állomásnak az illetékes szabálysértési hatóságnál kell azt kezdeményeznie. **Helyszíni bírságot** azonban mindegyik hatósági ellenőrző szerv jogosult kiszabni. Az élelmiszerellenőrző hatóság alkalmazza a **minőségvédelmi bírságot** (26. §), ami – mint hatósági szankcionálási lehetőség – eddig még egyetlen jogszabályban sem szerepelt. Az élelmiszer-ellenőrző hatóság akkor élhet ezzel a lehetőséggel, ha megállapítja, hogy az előállított vagy forgalomba hozott élelmiszer nem felel meg az előírt, illetve a jelölt minőségi jellemzőknek. Ugyanez a helyzet akkor is, ha valamely élelmiszer az engedélyezett szintet meghaladó mértékben tartalmaz az emberi egészségre káros anyagokat. Ilyen esetekben viszont ki is *kell* szabni a minőségvédelmi bírságot, hiszen itt az Élelmiszertörvény nem feltételes, hanem kijelentő módban fogalmaz.

Szintén nagyon lényeges az, hogy a törvény nyilvánosságot biztosít a feltárt hiányosságok és azok elkövetőinek leleplezésére. A Vhr. 39. § (4) bekezdés így rendelkezik:

"Az élelmiszer-ellenőrző hatóságok az általuk végzett ellenőrzések tapasztalatairól rendszeresen tájékoztatják egymást, az éves jelentéseket egymásnak megküldik. Az élelmiszer-ellenőrzés során feltárt, az élelmiszer-fogyasztók széles körét érintő tapasztalataikról a fogyasztókat a hírközlő szerveken keresztül esetenként tájékoztatják."

Ez kemény büntetés, mert nem igényel különösebb indoklást, mennyire ellehetetlenül a fogyasztók körében az az élelmiszergyártó, melynek hibás termékét a médiumok kipellengérezik. A hazai piacgazdaság jelenlegi helyzetében is egy ilyen negatív reklám könnyen végzetessé válhat. Az említett passzus ugyanakkor az ellenőrző hatóság és a publikáló számára is jogi garanciát nyújt a hitelrontás vagy más címen történő megtámadtatás ellen.

Bármilyen pozitív és előremutató is azonban e téren a jelenlegi Élelmiszertörvény, gyakorlati szempontból mégis nagyon indokolt lenne egy külön jogszabály megalkotása a minőségellenőrzésre vonatkozóan.

Az élelmiszerelőállítással kapcsolatos hatósági engedélyezés az

Az élelmiszerek előállításával és magukkal az élelmiszerekkel kapcsolatban az új Élelmiszertörvény többféle engedélyezési eljárást és kötelezettséget ismer, amelyek a következők szerint csoportosíthatók:

- a) élelmiszer-előállító hely létesítésének engedélyezése,
- b) működési engedély kiadása,
- c) az élelmiszerek előállításához felhasznált, illetve az élelmiszerekkel közvetlen kapcsolatba kerülő anyagok engedélyezése,
- d) az élelmiszer-termelésben foglalkoztatott személyekre vonatkozó előírások érvényesítése, valamint
- e) a különleges táplálkozási igényeket kielégítő és az új élelmiszerekkel, illetve az újszerű technológiai eljárásokkal (pl. ionizáló energia) kapcsolatos engedélyek kiadása.

A felsorolt engedélyek megszerzésének, ill. az engedélyezési eljárás lefolytatásának közös sajátága, hogy a kérelmeket – a megfelelő dokumentációval együtt – általában a területileg illetékes megyei vagy

fővárosi Állategészségügyi és Élelmiszer-ellenőrző Állomáshoz (a továbbiakban: Állomás), mint illetékes hatósághoz kell benyújtani. Az engedély kiadásával vagy éppen megtagadásával kapcsolatos döntését azonban az Állomás sohasem önállóan hozza meg, hanem hivatalból kikéri és figyelembe veszi a többi hatóság (Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat, Környezetvédelmi Főfelügyelőség, Természetvédelmi Igazgatóságok stb.) szakvéleményét is. Kivételt képeznek ilyen szempontból az élelmiszer adalékanyagok, a mosó- és fertőtlenítőszeresek, valamint az új technológiai segédanyagok, mert azok felhasználását az Országos Élelmezés és Táplálkozástudományi Intézet (OÉTI) engedélyezi. A társhatóságok szakvéleményének beszerzése azonban ebben az esetben sem maradhat el.

Új élelmiszer-előállító helyek létesítésével, illetve működésével kapcsolatos engedélyek

Egy új élelmiszer-előállító hely létesítéséhez természetesen sok olyan engedély előzetes beszerzésére van szükség, amely nem képezi a jelen Élelmiszer-törvény tárgyát (vállalkozási engedély, telepengedély, építési engedély, vízügyi és tűzvédelmi engedély stb.). Ezek beszerzését más érvényes jogszabályok írják elő. A konkrét **létesítési engedély** iránt azonban már az Élelmiszer-törvény 3.§-a rendelkezik előírva, hogy új élelmiszer-előállító hely kizárólag a területileg illetékes Állomás engedélye alapján létesíthető. A már meglévő élelmiszer-előállító hely átalakítása is lehet létesítési engedélyköteles, ha a termelési-környezeti feltételek (helyiség, gépi eszközök, műszaki technológiák) olyan alapvető változáson mennek keresztül, amelyek lényegesen befolyásolják az addigi környezetvédelmi, közegészségügyi és élelmiszer-higiéniai feltételeket. A törvény azonban nem ad egyértelmű útmutatást arra nézve, hogy mely átalakítás az, amely már kimeríti a "feltételek lényeges megváltoztatásának" fogalmát. Bármilyen bizonytalanság felmerülése esetén leghelyesebb, ha az előállító előzetesen kikéri az engedélyező hatóságok véleményét.

Lényeges a **próbagyártás** fogalmának alkalmazása. A Vhr. 4.§-a szerint a 30 napnál semmiképpen nem hosszabb időtartamú próbagyártás – amelyhez nem kell külön működési engedélyt kérni – a receptúra bevezetésére, továbbá a technológia, valamint a berendezések kipróbálására szolgáló tevékenységként értelmezhető. A próbagyártás során keletkező élelmiszerek hasznosításakor – a törvény szellemének megfelelően – a gazdasági érdekek mellett elsősorban a fogyasztóvédelemre kell tekintettel lenni. Mivel az ilyen élelmiszerek

forgalomba hozatala alapvetően a gyártmánylap (Vhr. 2. sz. melléklet) Állomás által történő jóváhagyását tételezi fel, csak a viszonylag hosszabb minőségmegőrzési idejű élelmiszerek kerülhetnek a fogyasztók elé. Ez azt is jelenti, hogy az érvényes szabályozás nem teszi lehetővé a próbagyártás során előállított, de élelmezésügyi szempontból gyorsan, romló termékek forgalomba hozatalát, mert ezeknél nincs idő a szükséges vizsgálatok és az engedélyezési eljárás elvégzésére).

Az Élelmiszertörvény fentebb idézett 3. §-a az élelmiszer-előállító tevékenységet kizárólag **működési engedéllyel** rendelkező és a létesítési engedély alapján kialakított előállító helyen teszi lehetővé. A működési engedély kiadásakor a hatóság elsősorban azt ellenőrzi, hogy az előállító valóban teljesítette-e a létesítési engedélyben előírt feltételeket. Talán ennél is lényegesebb szempont azonban annak vizsgálata, hogy a gyártás során előállított élelmiszer mennyiben felel meg a törvény által előírt minőségi, közegészségügyi és higiéniai követelményeknek.

A működési engedély megadása, majd az adott élelmiszer egész gyártási ciklusa alatt egészen különleges szerep hárul a **gyártmánylapra**. Ez a dokumentum írja le ugyanis a lehető legpontosabban az előállított terméket (megnevezés, összetétel, adalékanyag felhasználás, minőségi jellemzők és érzékszervi tulajdonságok, minőségmegőrzési időtartam), valamint az élelmiszer-előállító főbb adatait (név, cím, telephely). A gyártmánylap adja az alapot ahhoz, hogy a termék minősége a folyamatos gyártás során se romoljon le, „legjobb esetben” is csalódást okozva a fogyasztóknak. A későbbi hatósági ellenőrzéseknek is alapidokumentuma a gyártmánylap, ugyanis a jóváhagyást követően az abban foglaltak betartása a gyártó számára kötelezővé válik.

Az élelmiszerek előállításával és a felhasznált anyagokkal kapcsolatos engedélyek

Az Élelmiszertörvény 4. §-a előírja:

"Élelmiszer előállításához nyersanyagként csak olyan növényi, állati, ... ásványi eredetű anyagot, illetőleg ivóvizet és ásványvizet lehet felhasználni, amely az emberi egészségre nem káros és az előírtaknak megfelelő minőségű élelmiszer előállítására alkalmas."

A fenti előírás annak biztosítására irányul, hogy az előállított élelmiszer mindenben megfeleljen a közegészségügyi, az élelmiszer-higiéniai és a minőségügyi követelményeknek. Ugyanezt kell szem előtt tartani az élelmiszerek tárolása és szállítása, valamint az alkalmazott műszaki–technológiai eljárások megválasztása során is. A felhasználásra

kerülő adalékanyagokat és technológiai segédanyagokat, mosó- és fertőtlenítőszerket, valamint csomagolóanyagokat előzetesen engedélyeztetni kell. A felhasználási engedélyeket a népjóléti miniszter adja ki, a törvény által meghatározott esetekben konzultálva a földművelésügyi miniszterrel, valamint a környezetvédelmi és területfejlesztési miniszterrel is.

A fogyasztók egészség- és érdekvédelmének egyik legsarkalatosabb pontját képezik az adalékanyagok, amelyeket – a tudomány és a technika fejlődésével párhuzamosan – egyre kiterjedtebben alkalmaznak az élelmiszeriparban. A jogos aggályok eloszlatására az Európai Unió igen részletesen szabályozta az adalékanyagok felhasználását, s ez a szabályozás az újabb és újabb tudományos eredmények következtében gyakran módosul. A hazai fogyasztók kielégítő biztonságának megteremtése és a jogharmonizáció elősegítése érdekében az új Élelmiszertörvény és a Magyar Élelmiszerkönyv vonatkozó előírásai igyekeztek maradéktalanul átvenni az EU-szabályozást. Így az egészségügyi kritériumok figyelembe vételén túlmenően a törvény kimondja, hogy még a tudomány mai állása szerint veszélytelennek tartott adalékanyagokat is csak indokolt esetben és csak olyan mennyiségben szabad felhasználni, ami a kívánt hatás eléréséhez feltétlenül szükséges. Természetesen tilos minden olyan alkalmazás, amely a fogyasztót az élelmiszer jellegével kapcsolatosan félrevezetheti.

Az élelmiszer-adalékok felhasználásának általános feltételei között meg kell említenünk a nyugati szakirodalomból ismert ún. megengedett napi bevitelt (ADI érték). Táplálkozása során ugyanis a fogyasztó ugyanazt az adalékanyagot többféle élelmiszer formájában is beviheti szervezetébe. Igaz, hogy az egyes élelmiszerekben levő meghatározott adalékanyag mennyisége egészségügyi szempontból nem káros, de a több, különféle forrásból elfogyasztott mennyiség immár túllépheti a megengedett határértéket. Például a benzoésav, ha minden élelmiszerben csak ártalmatlan mennyiségben lenne is jelen, a naponta összesen elfogyasztott volumen kumulálódva többszörösét tehetné ki az ADI értéknek. Mivel a viszonylag liberális szabályozás következtében ez a kérdés egyre nagyobb jelentőségre tesz szert, az EU tagállamok külön monitoring szolgálatot hoztak létre a probléma kezelésére. Hasonló szabályozás vagy önszerveződés Magyarországon is indokolt lenne.

A személyekre vonatkozó előírások

Az élelmiszer-előállítás folyamatában a szükséges személyi és tárgyi feltételek biztosítása – hasonlóan a vonatkozó közegészségügyi, élelmiszer-higiéniai, minőségbiztosítási és környezetvédelmi szabályok betartásához – a gyártó kötelessége. Az élelmiszer-előállítás területén foglalkoztatott dolgozók munkaköri alkalmasságával már a módosított 4/1981. (III.31.) EüM sz. rendelet is foglalkozott előírván, hogy csakis érvényes egészségügyi könyv birtokában lehet munkába állni. Az egészségügyi könyvet az előírt vizsgálatok alapján a háziorvos vagy az üzemorvos állítja ki. Bizonyos betegségek, illetve a munkaviszony tartós szüneteltetése az egészségügyi könyv megújítását teszik szükségessé. A személyi higiénia legmesszebbmenő betartása természetesen minden dolgozó alapvető kötelessége.

Az új Élelmiszertörvény több tekintetben is túlmutat a korábbi szabályozáson, amikor így fogalmaz (5. §):

"Élelmiszer-előállítással kizárólag olyan személy foglalkozhat, akinek egészségi állapota megfelel a munkakörére megállapított követelményeknek és aki rendelkezik a szükséges szakképesítéssel vagy közegészségügyi, élelmiszer-higiéniai, minőségügyi és környezetvédelmi alapismeretekkel."

Az utóbbi években szerzett negatív tapasztalatok alapján mindenképpen indokolt annak előírása, hogy legalább egy személy, a termelés irányítója valamilyen szakirányú képesítéssel rendelkezzen. A Vhr. 6. sz. melléklete pontosan előírja az egyes élelmiszer-előállító tevékenységi körökhöz megkövetelt minimális képesítést. Vannak olyan tevékenységek (pl. húsfeldolgozás, sütő- és malomipar), ahol a rendelet "szakma mestere" minősítést tesz kötelezővé. A mestervizsgát a tevékenység megkezdésétől számított 5 éven belül kell letenni, addig a szakiránynak megfelelő szakmunkás képesítés is elfogadható.

A szükséges ismeretek megszerzésének kötelezettsége természetesen nem csak a termelésirányítókra vonatkozik. A Vhr. 11. §-a előírja, hogy az élelmiszer-előállítás folyamatában résztvevő minden személynek – amennyiben szakirányú végzettséggel nem rendelkezik – a munkába lépést követő 2 hónapon belül közegészségügyi, élelmiszer-higiéniai, minőségbiztosítási és környezetvédelmi **minimumvizsgát** kell tennie. A minimumvizsgát megelőző 3–8 órás felkészítő oktatás megszervezéséért és lebonyolításáért az élelmiszer-előállító (munkáltató) a felelős. A rendelet 7. sz. melléklete meghatározza az oktatási anyag átfogó

tematikáját, melynek konkrét ismeretekkel való kitöltése a vizsgára kötelezett személyek adott munkaköri sajátosságainak figyelembevételével valósul meg. Az oktatási anyagot az Állomás és az ÁNTSZ hagyja jóvá, ezáltal egyszersmind az oktatást is engedélyezve. A tanfolyam elvégzését és az előírt vizsga sikeres letételét az Állomás és az ÁNTSZ által kiadott bizonyítvány igazolja. Ha a munkavégzés időtartama az 5 évet meghaladja, az érintetteknek – az eredeti tematika szerint – továbbképző tanfolyamon kell részt venniük, melynek megszervezése a munkáltató feladata.

Az új és a különleges élelmiszerek, valamint az új technológiák engedélyezése

A törvény 6. §-a szerint *"a különleges táplálkozási igényeket kielégítő élelmiszer és az új élelmiszer csak engedéllyel állítható elő"*. Az előbbi esetben a népjóléti miniszter, az utóbbi esetben pedig a földművelésügyi miniszter adja ki az engedélyt. A különleges táplálkozási igényt kielégítő élelmiszereknek természetesen az általános fogyasztásra szolgáló élelmiszerekkel szemben támasztott követelményeket is ki kell elégíteniük különös tekintettel arra, hogy azokat többnyire az átlagostól eltérő egészségi állapotú emberek fogyasztják. A különleges táplálkozási igényt kielégítő élelmiszerek főbb típusait és azok követelményeit a rendelet 8. sz. melléklete tartalmazza.

A gyártási engedélyek kiadása minden esetben a gyártmánylap elfogadását, illetve határozatban történő jóváhagyását jelenti. Egy korábban már előállított élelmiszer új terméknek minősül (s mint ilyen, újból engedélyköteles) akkor, ha jóváhagyott gyártmánylapja meghatározott pontjaihoz viszonyítva (Vhr. 16. §) változás történik.

Itt világosan különbséget kell tennünk az **új élelmiszer** és az **új termék** fogalma között. Az új Élelmiszertörvény értelmezése szerint (2. § 16., ill. 18. bekezdés) új élelmiszernek tekintendő az a belföldön még közfogyasztásra nem került élelmiszer, amely új érzékszervi, összetételi vagy táplálkozási jellemzőkkel rendelkezik. Ez a változás új, azelőtt ilyen célra nem alkalmazott alap- és segédanyagok felhasználásának, a korábbiaktól eltérő gyártási eljárásoknak, valamint a lényegesen módosult összetételnek lehet a következménye. Ezzel szemben új terméknek minősül minden olyan élelmiszer, amelyet valamely adott belföldi élelmiszer-előállító az adott helyen, összetételben és/vagy kiszerezésben eddig még nem állított elő. Új termék lehet továbbá az az ismert

élelmiszer is, amelyet korábban az adott külföldi előállítótól adott összetételben, illetve csomagolásban eddig még nem hoztak be az országba. Az új termék fogalma tehát szélesebb körű az új élelmiszernél, hiszen bármely hagyományos vagy közismert, jogilag megfelelően szabályozott élelmiszer is új terméknek minősülhet, ha egy **adott** gyártó először kezd foglalkozni annak előállításával. A módosított összetétel, vagy egyszerűen a csomagolás módjának megváltoztatása is – a törvény értelmében – új termék létrejöttéhez vezet.

Itt azonban a Vhr. 2. sz. melléklete némi engedményt tesz amikor kimondja, hogy a gyártmánylapon feltüntetett összetevők mennyiségeinek változása – amennyiben az kizárólag a felhasznált anyagok természetes összetételi és érzékszervi ingadozásainak ellensúlyozására történik – nem tekintendő a korábbtól eltérő összetételnek, s így ezekben az esetekben nem beszélünk új termékről.

Fentieknek megfelelően különbség mutatkozik az engedélyezési eljárásban is. Az új élelmiszer előállítását – a népjóléti miniszter egyetértésével – a földművelésügyi miniszter engedélyezi (6. §). Az engedélyezés iránti kérelmet a területileg illetékes Állomáshoz kell benyújtani a gyártmánylap, a vizsgálati módszerre vonatkozó előírás, valamint megfelelő mennyiségű minta csatolásával. Az Állomás az OÉTI szakvéleményét is beszerzi.

Az új termék előállításának engedélyezése értelemszerűen sokkal egyszerűbb. Itt ugyanis a gyártás megkezdéséhez elegendő, ha az új termék gyártmánylapját az Állomás határozatban hagyja jóvá (9. §). A jóváhagyáshoz az Állomás megköveteli az adtok valóságát bizonyító mérési eredmények dokumentálását, vagy maga végez vizsgálatokat.

Különleges jelentőségénél és rossz értelemben vett "népszerűségénél" fogva ismételen néhány gondolat erejéig külön kell foglalkoznunk az élelmiszerek besugárzásával (az Európai Unió vonatkozó direktívájában – éppen a fogyasztók ellenérzésének leküzdésére újabban "az ionizáló energiával való kezelés" kifejezés szerepel). Az Élelmiszertörvény 7. §-a a besugárzást egyértelműen a földművelésügyi miniszter engedélyéhez köti, amelyet a népjóléti miniszterrel egyetértésben ad ki. Igazodva az EU legtöbb tagországában folytatott gyakorlathoz (az élelmiszerek besugárzásának egységes közösségi szabályozása még mindig várat magára!), egyes szárított zöldségfélék és fűszerek meghatározott dózisu kezelést – bejelentési kötelezettség mellett – engedély nélkül is el lehet végezni.

A Magyar Élelmiszerkönyv

A törvény 13. §-a kimondja:

"A Magyar Élelmiszerkönyv (Codex Alimentarius Hungaricus) a nyers- és feldolgozott élelmiszerekre vonatkozó kötelező előírások és ajánlott irányelvek gyűjteménye. A Magyar Élelmiszerkönyv vezetésének feladatait a Földművelésügyi Minisztérium látja el."

A Magyar Élelmiszerkönyv összeállítása és rendszeres gondozása egyáltalán nem nevezhető új koncepciónak, mivel az lassan már 2 évtizedes múlttal rendelkezik. A gondolat először az 1976. évi IV. Törvényben merült fel ("Az élelmiszerek minőségére és előállításuk módjára vonatkozó főbb adatokat ... a Magyar Élelmiszerkönyvben kell rögzíteni."). Szakmai körökben sor került figyelemre méltó kezdeményezésekre, de igazi, használható, európai szintű Élelmiszerkönyv nem jött létre. Ennek oka abban keresendő, hogy magyar viszonyok között tulajdonképpen nem is nagyon volt szükség Élelmiszerkönyvre, mivel a konkrét szabályozás a szabványokra épült. Összeurópai szintű élelmiszerkönyv viszont nem létezik, legfeljebb a FAO/WHO Codex Alimentarius tölt be igazi nemzetközi funkciót.

1994-ben nálunk is fordulat következett be, amit alapvetően 2 új tényező tett lehetővé. Egyrészt törvényerőre emelkedett az Európai Unióhoz való társulási, majd csatlakozási szándékunk (lásd: 1994. évi I. Törvény), ami maga után vonja a szabályozórendszerünk átalakítását (ezt ajánlja a Bizottság 1995 májusában a társult tagok számára kiadott Fehér Könyve is); másrészt szabványállományunk is elavulttá vált.

Mindezeket figyelembevéve a 6/1994. (IV.30.) sz. Kormányrendelet **"előírások és irányelvek gyűjteményeként"** definiálta a Magyar Élelmiszerkönyvet, egyszersmind rögzítve annak jogi hatályát és szerkezeti felépítését is (e szabályozást az új Élelmiszertörvény teljes egészében átvette). Létrejött a kidolgozás feladatával megbízott, 15 tagból álló Magyar Élelmiszerkönyv Bizottság, amely a tudomány, a gazdaság, a fogyasztói érdekvédelmi szervezetek, valamint az illetékes főhatóságok képviselőit tömöríti (13. §).

Az Európai Unió irányelveinek honosításával átvett **kötelező** (többnyire horizontális, kevésbé termékspecifikus) előírásokat az Élelmiszerkönyv I. kötete tartalmazza. Ezek közül 81 rendelkezés már elkészült és a 40/1995. (XI.16.) FM sz. rendelet 1996. január 1-től hatályba is léptette azokat. Ezen előírások a Magyar Szabványügyi Testület könyvesboltjában megvásárolhatók. Az egyes előírások különálló lapok formájában jelentek meg, amelyek minden esetben hivatkoznak az átvett közösségi jogszabályra vagy egyéb (pl. FAO/WHO) dokumentumra.

Ez a munka most indult el, így 1996-ban és 1997-ben számos további kötelező érvényű előírás megjelenésére lehet számítani.

A II. kötet tartalmazza majd a nemzetközi szervezetek ajánlásai és a hazai adottságok figyelembevételével készült ajánlott termék-leírásokat, melyek alkalmazása nem kötelező. A fejlett országok gyakorlata azonban azt mutatja, hogy saját jól felfogott érdekében minden gyártó igyekszik betartani az Élelmiszerkönyv irányelveit, mivel a gazdaság, a piac, a fogyasztóvédelem és a bírói ítékezés egyaránt irányadó dokumentumnak tekinti azokat. A végrehajtási rendelet is több alkalommal hivatkozik a Magyar Élelmiszerkönyvre, pl. az egyes áruk megnevezésével kapcsolatban.

A III. kötet a Hivatalos Élelmiszervizsgálati Módszergyűjtemény, amely átveszi az EU jogszabályok alapján készült kötelező előírásokat, az ajánlott MSZ EN szabványokat, továbbá az egyéb hazai és nemzetközi (pl. ISO) szabványokat, illetve az e célra kidolgozott irányelveket. E megbízható és egységesen használt módszerek teszik majd hatékonyabbá az élelmiszer-ellenőrzést. Az előírt egyeztetések alapján természetesen lehetőség lesz majd folyamatosan az új módszerek felvételére is.

A konzultációk során felmerült legfontosabb kérdések

Egy-egy továbbképző rendezvényen semmi nem mutatja jobban a jelenlevők érdeklődését a téma iránt, mint a sok észrevétel és reagálás, amely az előadások elhangzása utáni konzultáción merül fel. A következőkben csoportosítva, összevont formában igyekszünk közreadni a legtipikusabbnak tekinthető hozzászólásokat, mivel az a törvényalkotók számára is útmutatásként szolgálhat a továbblépés, azaz egy esetlegesen szükségessé váló módosítás irányában.

Számos probléma merült fel az élelmiszerek jelölésével kapcsolatban. Itt alapelveként érvényes, hogy a csomagolóanyagon vagy a címkén feltüntetett információ soha, a legkisebb mértékben sem tévesztheti meg a fogyasztót (így például nem szolgálhat a hamisítás vagy a rossz minőség elleplezésére, de nem adhat okot alaptalan illúziók keltésére sem). Ez az intézkedés nem csak a fogyasztó védelmét, hanem a tisztességes piaci versenyt is szolgálja. Ide tartozik, hogy bár a termék bruttó és nettó tömege egyaránt feltüntethető – külföldön általában ez a gyakorlat –, de a fogyasztó érdeke elsősorban a nettó tömeg ismeretét követeli meg (19. § (1) c) pont). Ettől a törvény csak bizonyos speciális esetekben hajlandó eltekinteni (pl. a jelentős térfogat- vagy tömegvesztést szenvedő élelmiszereknél, lásd: Vhr. 27. § (12) bekezdés). Nincs kötelezettség ugyanakkor az ár feltüntetésére a gyártó által.

A fokozott közegészségügyi veszélyforrást jelentő, az összetételük miatt mikrobiológiai vagy más okból gyorsan romló, ezért a minőségük megőrzéséhez 0-10°C közötti tárolási hőmérsékletet igénylő élelmiszerek esetében a „fogyasztható” felirat és a hónap.nap megjelölésével a dátum szerepel (Vhr. 28. § (3) bekezdés). A Vhr. 33. § (2) bekezdés értelmében a "hűtve" kifejezés 0 és +5°C közötti hőmérsékletet jelent.

A telephelyen belüli gyártóvonal-áthelyezés is lehet működési engedélyköteles, ha egyidejűleg lényeges változások következnek be (pl. új gép beállítása, más technológiai rendszer alkalmazása stb.). Ezt a Vhr. 2. § (2) bekezdése írja elő.

Egy konkrét kérdésre válaszolva a mosó- és fertőtlenítőszeres hatósági engedélyezését (a minősítő okirat kiállítását) végző OÉTI képviselője megerősítette, hogy az engedélyezési eljárás alapelvei megfelelnek az EU érvényes gyakorlatának.

Az importált alap- és nyersanyagokat, adalékokat és technológiai segédanyagokat az OÉTI-vel akkor is meg kell vizsgáltatni, ha azokat a hazai élelmiszer-előállító továbbfeldolgozás céljára hozza be az országba. Ha azonban az import folyamatosan ugyanattól a külföldi szállítótól történik, akkor elegendő 3 évenként elvégezni a vizsgálatot. Ilyen szempontból a csomagolás (pl. a tanksőr palackozása) is gyártásnak számít.

A kérdések és felszólalások során ismételten szóba került a gyártmánylap. Tekintettel arra, hogy a gyártás, az engedélyezés és a hatósági ellenőrzés legfontosabb alapidokumentumáról van szó, a gyártmánylapon kizárólag a tényleges, valós értékeket szabad és kell feltüntetni. Itt általában nem beszélhetünk tűréshatárról. A Vhr. 2. sz. mellékletének 5. pontja kizárólag a felhasznált anyagok természetes összetételi és érzékszervi ingadozásának ellensúlyozására engedi meg a komponensek mennyiségi változásait. A megadott összetevők típusától a gyártás során nem szabad eltérni.

Nem mindig egyértelmű az új termék értelmezése sem. Elképzelhető például, hogy a grafikán végrehajtott viszonylag jelentéktelen promóciós jellegű változás is megtévesztheti a fogyasztót, hiszen a promóció esetenként a csökkent minőség elleplezésére szolgálhat. Ilyen esetben ajánlatos a konzultáció az engedélyező hatósággal.

Felhasznált irodalom

1. Ráczy Endre: Az élelmiszerekről szóló 1995. évi XC. törvény, a végrehajtására kiadott FM–NM–IKM együttes rendelet és kommentárja. Európai Minőségügyi Szervezet Magyar Nemzeti Bizottság, Budapest, 1996.

2. Rácz Endre: A Magyar Élelmiszerkönyv múltja, jelene, jövője.
Élelmiszervizsgálati Közlemények, **41** (1995) 1, 7–33.
3. Bíró Géza: Élelmiszer-biztonság, élelmiszer-minőség.
Élelmezési Ipar, **50** (1996) 2, 44–46.
4. Meghéttszereződött az élelmiszer-kínálat – az új Élelmiszertörvény
elsősorban a vásárlót védi
Élelmezési Ipar, **50** (1996) 2, 60.

Az új magyar Élelmiszertörvény *Molnár Pál és Várkonyi Gábor*

Az 1995-ben elfogadott új magyar Élelmiszertörvény jelentős előrelépés az Európai Unió előírásaival folyó jogharmonizáció terén. A közlemény összefoglaló jelleggel ismerteti az új Élelmiszertörvény struktúráját, főbb előírásait és az alkalmazásra való felkészülés főbb feladatait.

The new Hungarian Food Act *Molnár, P. and Várkonyi, G.*

The new Hungarian Food Act approved in 1995 is a significant step towards the harmonisation with the EU regulations. The publication describes summarised the structure and the main regulations of the new Food Act as well as the most important tasks for the preparations of its application.

Das neue ungarische Lebensmittelgesetz *Molnár, P. und Várkonyi, G.*

Das 1995 bestätigte neue ungarische Lebensmittelgesetz ist ein wesentlicher Fortschritt auf dem Gebiet der Rechtsharmonisierung mit den betreffenden Vorschriften der Europäischen Union. In der Publikation werden die Struktur und die wichtigeren Regelungen des neuen Lebensmittelgesetzes sowie die Aufgaben der Vorbereitung zur Einführung erläutert.