

# Az élelmiszer-alapanyagok és élelmiszerek előállításának szabályozása<sup>\*)</sup>

*Pásztóhy András*

a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium politikai államtitkára

Érkezett: 2006. március 29.

Az élelmiszerbiztonság, mint fogalom az utóbbi években került előtérbe és vált a közvélemény előtt egyre ismertebbé.

Az általános megítélés szerint például a jó minőségű citrom jellemző színű, vékony héjú, lédús, kevés magot tartalmazó termék. Ugyanakkor ez a citrom, vagy egyéb jó minőségű élelmiszer veszélyt jelenthet az emberi egészségre, ha növényvédőszer-maradványt, toxinokat, kórokozó mikroorganizmusokat, illetve az emberi egészségre ártalmas szennyezőanyagokat tartalmaz. Tehát a példaként említett citrom vagy más termékek esetében a minőség, illetve az élelmiszerbiztonság nagyon szorosan összefüggő fogalmak.

Az elmúlt évtizedekben számos élelmiszerbotrány kavarta fel Európában a kedélyeket és irányította a figyelmet az élelmiszerbiztonság kérdéskörére, fontosságára. A fagyállóval hamisított boroktól a miniumfestékekkel és téglaporról kevert paprikán keresztül, a szarvasmarhák szivacsos agyvelőbántalmáig, (BSE) valamint a dioxinnal szennyezett takarmányokig az EU-ban, jó néhány ügy volt, melyek nyomán az európai társadalmaknak (is) szembesülniük kellett az egészségre valamilyen módon ártalmas – tehát nem biztonságos – élelmiszerek fogyasztásának veszélyeivel. Értelemszerűen megfogalmazódott tehát a megfelelő prevenciós és ellenőrzési rendszerek kialakításának igénye.

Az Európai Unió már a kilencvenes évek végén kidolgozta, majd a 2000 januárjában közzétett úgynevezett „Fehér Könyv”-ben fektette le az élelmiszerbiztonság terén irányadó közösségi elveket és intézkedési terveket. Az így meghatározott előírányzatoknak megfelelően kezdődött meg az átfogó jogalkotási folyamat, melynek keretében adták ki az élelmiszer-higiéniáról és -ellenőrzésről, valamint az emberi fogyasztásra szánt állati eredetű termékekre vonatkozó állategészségügyi szabályokról szóló rendeleteket és kapcsolódó jogszabályokat.

---

<sup>\*)</sup> A XV. Élelmiszer Minőségellenőrzési Tudományos Konferencián Debrecenben 2006. március 29-én elhangzott plenáris előadás kézírata alapján

A 178/2002/EK számú, az európai élelmiszerjog általános elveinek és követelményeinek rögzítéséről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hivatal (EFSA) létrehozásáról és élelmiszerbiztonsági ügyekben alkalmazandó eljárások megállapításáról szóló Rendelet nevezhető az egész keretszabályozás alapjának, melyhez szervesen kapcsolódik a további jogszabályokat tartalmazó „higiéniai csomag” és az alapvető fontosságú 882/2004/EK rendelet. Ez utóbbi jogszabály a takarmány- és élelmiszerjog, valamint az állategészségügyi és az állatok kíméletére vonatkozó szabályok követelményeinek történő megfelelés ellenőrzésének biztosítása céljából végrehajtandó hatósági ellenőrzések részleteit pontosítja. Jelentős, ide vágó jogi dokumentum továbbá az állatról emberre élelmiszer útján átvihető betegségek, az úgynevezett zoonózisok elleni védekezésről szóló rendelet és irányelv is.

Ha a vonatkozó jogszabályokat áttekintjük, nem lehet kétséges, hogy az elvégzendő feladatok zöme az FVM alá tartozó intézményekre hárul.

Az FVM részeként és felügyeletével, az országos főállatorvos irányításával működik az Állategészségügyi és Élelmiszerellenőrzési Főosztály, valamint a megyei állomások hálózata. Ugyancsak az FVM alárendeltségében működik a Növény és Talajvédelmi Központi Szolgálat, valamint megyei intézményei.

Az EüM felügyelete alatt az országos tisztifőorvos irányításával, az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat–Országos Tisztifőorvosi Hivatal, (ÁNTSZ-OTH), valamint megyei intézeteik a vendéglátás és kereskedelem területén jelentős élelmiszerellenőrzési feladatokat látnak el. A hatósági élelmiszer- és takarmányellenőrzés hatósági feladatait gyakorlatilag e három szervezet végzi. Borok és borpárlatok esetén viszont az FVM felügyelete alá tartozó Országos Borminősítő Intézet az illetékes.

Az Ifjúsági Családügyi Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium (ICsSzEeM, korábban a GKM) felügyelete alatt működő Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség (FVF) szerepe az élelmiszerminőség megvalósítását elősegítő ellenőrzések terén (összetétel, tömeg, csomagolás, címkézés, felhasználási tájékoztató, külső megjelenés stb.) tekintetében bír jelentőséggel.

A 178/2002/EK rendelet megjelenését követően, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (EFSA) mintájára, egy új, magyar élelmiszerbiztonsági intézmény létrehozására született javaslat.

A kezdeményezés az élelmiszerellenőrzés terén tevékenykedő hatóságok és felügyelő tárcáik részéről nem volt egyértelmű, de a csatlakozást

megelőző uniós „elvárások” kielégítését szorgalmazó légkörben, illetve a külügyi vonal kitartó javaslatára, döntés született a Magyar Élelmiszerbiztonsági Hivatal (MÉBiH) megalapításáról.

A MÉBiH létrehozásának deklarált céljaként az alapító jogszabály az élelmiszerellenőrző hatóságok tevékenységének koordinálását és az élelmiszerbiztonság terén a nemzetközi kapcsolattartást határozta meg. Felsőszintű döntés eredményeként, a 333/2004. (X. 11.) számú Kormányrendelet megalkotásával, a MÉBiH felügyelete és irányítása az FVM hatásköréből az Egészségügyi Minisztériumhoz került.

A fentiekben felvázolt struktúra az alapja a jelenleg működő rendszernek. Az a feladat, hogy az érintett tárcák az uniós tagság tapasztalataira is támaszkodva, megteremtsék azokat az intézményi és jogszabályi kereteket, beleértve ebbe az új uniós rendeletek és ajánlások hazai adaptálását is, amelyek lehetővé teszik, egy hatékony, költségtakarékos, átfedésektől mentes, élelmiszerellenőrzési rendszer kialakítását.

Ebből következően további kormányzati feladataink vannak elsősorban a hatóságok feladatköreinek horizontális, más szóval termékféleségenkénti, valamint a vertikális, a termelési folyamat mentén (termőföldtől az asztalig) történő pontosítására. Ennek kialakításakor azt a rendező elvet célszerű követni, hogy minden szervezet azt tegye, amihez ért, illetve, amilyen feladatok ellátásához megfelelő szakemberekkel és infrastruktúrával rendelkezik.

Különálló komplex téma a genetikailag módosított szervezetek (GMO) kérdésében kialakítandó magyar álláspont, illetve a hazai jogi szabályozás ügye. A jelenleg hatályos géntechnológiai tevékenységről szóló 1998. évi XXVII. Törvény módosítása folyamatban van. Ugyanakkor érzékelhető, hogy a téma összetettsége, a tudományos álláspontok sokszínűsége, nemzetközi vonatkozásai és óriási gazdasági jelentősége jelentős ellentmondásokkal is terhelt. Egyelőre úgy tűnik, hogy a könnyebben tisztázhatónak látszó környezeti hatások kérdésére tolódott a hangsúly, míg a GMO-t tartalmazó élelmiszerek fogyasztásának emberi egészségre gyakorolt direkt és közvetett (GM termékkel takarmányozott állatokból előállított élelmiszerek) hatásának kérdésében az Európai Élelmiszerbiztonsági Hivatal vizsgálatai a meghatározók.

A vitatott kérdések eldöntésekor mindenképpen megpróbáljuk gazdasági érdekeinket prioritásként kezelni abból kiindulva, hogy mezőgazdasági termékeink - elsősorban a gabona-felvevő-piacai a Közösségen belül vannak, ahol pedig a GMO-t tartalmazó élelmiszerek és takarmányok forgalmazása tiltott vagy erősen korlátozott. A jelenleg még notifikációs

eljárás alatt álló ún. „Koegzisztencia” törvényünk a jelenlegi GMO védzáradék EU feloldását követő időszakra kíván megoldást nyújtani.

Összességében leszögezhető, hogy a magyar élelmiszer- és takarmányellenőrzés rendszerének korszerűsítése, megújítása, az egységes európai élelmiszerbiztonsági rendszerhez való igazodása, fontos és kiemelt feladatunk, amelyet saját érdekünkben, de a kényszerítő körülmények okán is, mielőbb el kell elvégeznünk.

A több, mint 100 éves múltra visszatekintő magyar élelmiszer-szabályozásban 2004. május 1-je, vagyis az Európai Unióhoz való csatlakozás időpontja nagy fordulópontot jelentett. A közösségi joganyag harmonizálása már az 1990-es évek közepén megkezdődött, az EU élelmiszerjoga időben átvételre került a magyar szabályozásba, elegendő idő volt felkészülni az alkalmazásukra. Ezzel együtt mind az élelmiszer-előállítók és -forgalmazók, mind pedig az ellenőrzésben résztvevők számára az eddigiektől eltérő feladatok jelentek meg. Meg kellett ismerkedni a közösségi rendeletek megjelenésének, szövegezésének a hazai törvényektől, rendeletektől eltérő formájával, felépítésével, logikájával. Nagy kihívás volt megtalálni a megfelelő jogforrást, kialakítani a gyakorlatot, hogy hol rendelkezik a közösségi jog, hol a nemzeti rendeletet egy-egy adott területről, hogyan lehet követni a módosításokat. Ez bizony a lassan már két évi „gyakorlás” ellenére sem könnyű feladat.

Alapelveként tudjuk mindannyian, hogy a közösségi jog megelőzi a nemzeti rendelkezéseket. Így az élelmiszerszabályozásunk csúcsán a Közösségnek az élelmiszerjog általános elveit lefektető rendelete áll és ebből vezethetők le a további közösségi rendeletek és irányelvek, amelyek a nemzeti szabályozás kereteit is meghatározzák. Anélkül, hogy részletekbe bocsátkoznánk – hiszen a vonatkozó szabályokat Önök bizonyára kiválóan ismerik – említem az ez év elején kissé módosított Élelmiszertörvényt, a felhatalmazása alapján készült rendeletek közül pl. a jelölési rendeletet, a különleges táplálkozási célú élelmiszerekre vonatkozó szabályokat, a Magyar Élelmiszerkönyv előírásait és irányelveit. Látni kell azonban azt, hogy az élelmiszerelőállítás nemzeti szabályozása drasztikusan csökkent, mert számos, különösen élelmiszerbiztonsági szempontból fontos területen kizárólag közösségi rendeleteket találunk. Így a baromfihús, tojás, kenhető zsiradékok, halak, friss zöldség, gyümölcs, új élelmiszerek továbbá a vegyi szennyezettség, növényvédőszer maradékok határértékei, mikrobiológiai kritériumok mind közösségi rendeletekben szabályozott területek. Ezek közé tartozik még, a 2006 január 1-je óta hatályos ún. „higiéniai csomag”, amely felülírja a rendkívül nagy számú, egyes termékekre, termék-csoportokra vonatkozó hazai higiéniai szabályozást.

A szabályozás kereteibe beletartoznak a nem jogi normákban megfogalmazott, önként vállalható előírások is, amelyek – mint például a szabványok, jó gyártási útmutatók, szakmai szövetségek kódexei – különösen olyan területeken megszokottak és széles körben használtak, amelyekre nincs jogi iránymutatás. A már említett közösségi higiéniai szabályozás jó kiegészítői lesznek azok a Jó Higiéniai Útmutatók, amelyekre a közösségi jog felhatalmazást, mintegy kötelezettséget is ad. A gyártók összefogásával készülő útmutatók hatósági jóváhagyással alkalmasak lesznek az egységes higiéniai követelmények érvényesítésére.

Fontos megemlíteni, hogy az Európai Bizottság és a Tanács munkacsoportjaiban, szaktanácsadói bizottságaiban folyó munkákban, közös szabályok kialakításában a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium munkatársai aktívan részt vesznek. Ilyen formán tehát az új közösségi norma tartalma már tőlünk is függ!!

A kellő szakmai ismertetéssel rendelkező, tárgyalóképes szakemberek mellett a célok elérése érdekében nélkülözhetetlennek tartjuk, hogy az élelmiszerszabályozásban érdekelt szervezetekkel hatékony együttműködést valósítsunk meg. Az élelmiszerek biztonságát, a fogyasztói érdekek védelmét képviselő szervezetekkel történő egyeztetés mellett az Élelmiszerfeldolgozók Országos Szövetségével, a részükről kijelölt szakemberekkel folyamatos kapcsolatot tartunk a feladatok magas színvonalú teljesítése, a magyar álláspont kialakítása érdekében. Az adalékanyagok, a jelölés, a táplálkozási állítások, az élelmiszerekhez adható vitaminok és ásványi anyagok, szeszesitalok, eredetvédelem készülő szabályozásaihoz, illetve szabályok módosításához kapcsolódóan széleskörű tájékoztatást, egyeztetést végzünk.

Az Állategészségügyi és Élelmiszer Ellenőrző Állomások élelmiszer-előállítói és élelmiszerforgalmazói ellenőrző tevékenysége szerteágazó. Az élelmiszerelőállító és -forgalmazó egységek, valamint az azokban gyártott/forgalmazott termékek ellenőrzése minden évben meghatározott ellenőrzési terv szerint történik. Az ellenőrzési terv elkészítése kockázatbecslésen alapul, a kialakult gyakorlati tapasztalatok, valamint az aktualitások figyelembevételével.

2005-ben a higiéniai ellenőrzések keretében több alkalommal, minden üzemre kiterjedő országos ellenőrzést hajtott végre az Állategészségügyi és Élelmiszer Ellenőrző Szolgálat, az Unió és a hazai jogszabályok alapján. Felmérték valamennyi hazai állati eredetű élelmiszerelőállító üzem strukturális és higiéniai állapotát is.

A tavalyi év során végzett hatósági minőségfelügyeleti vizsgálatok keretében több, mint 15 000 tételt vizsgálatára került sor. A kifogásolt tételek számának százalékos alakulása évről évre növekvő tendenciát mutat.

A leggyakrabban tapasztalt hibaok a jelölési hiba, amely az ellenőrzött termékek több, mint felénél fordul elő. Ezt követik az összetételi hiányosságok, ami közel minden ötödik terméknel nem megfelelő. E két fő hibaoknál ritkábban ugyan, de nem elhanyagolható számban kell kifogásolni az érzékszervi, a mikrobiológiai, valamint a tömeg és a csomagolás nem megfelelőségéből adódó hiányosságokat is.

A leggyakrabban alkalmazott hatósági szankció a minőségvédelmi bírság, amelyet közel 3 000 esetben szabtak ki az elmúlt év során. Ezt követi jóval kisebb számban a helyszíni bírság, valamint a szabálysértési feljelentés. Hibás termékeket közel 500 esetben zárolták 2005-ben, egyes esetekben azonban sort került a gyártás időszakos, illetve végleges leállítására is.

A tavalyi év során került sor a vizsgáló laboratóriumok tevékenységének áttekintésére, korszerűsítése és racionális átszervezésükre is.

Magyarországon is - az Európai Unió más tagállamaihoz hasonlóan - biztosítani kell a hatékony laboratóriumi hálózat működését. Az élelmiszer-ellenőrző hatóság szakmai munkájának elvégzéséhez elengedhetetlen fontosságú a megfelelő, magas színvonalú és megbízható hatósági élelmiszervizsgáló laboratóriumi hálózat kialakítása, amit részben hazai, részben uniós jogszabályok is előírnak.

Jelenleg az állategészségügyi és élelmiszer ellenőrző állomásokon működő élelmiszer- és takarmány-vizsgáló laboratóriumi hálózat alapvetően megfelel a hazai, valamint a nemzetközi szakmai igényeknek, azonban számos gazdaságossági problémával kell szembesülni. A nagyműszerek kihasználásának optimalizálása és ésszerűsítése nem könnyű feladat. A laboratóriumi hálózat áttekintésekor és átszervezésekor szükséges volt a megmaradó vizsgáló-kapacitást és a laboratóriumok műszaki állapotát is fejleszteni, illetve a minta-szállítás logisztikai hátterét kiépíteni, hiszen a jelenlegi nemzeti és nemzetközi szakterületi feladatok ezt megkövetelik.

A laboratóriumi struktúra átalakítása 2005-ben megvalósult azon fontos tényezők figyelembevételével, hogy a magyarországi élelmiszer- és takarmányellenőrzés alapelvei ne sérüljenek és a folyamatos hatósági ellenőrzés – továbbra is magas színvonalon – biztosítva legyen.

A 2006. január 1-től bevezetésre kerülő ún. „higiéniai csomag” alkalmazása, és annak rendszeres hatósági ellenőrzése lehetőséget biztosít az élelmiszerek előállítására és forgalmazására területén az élelmiszerbiztonság magas szintű megvalósítására.

Az Állategészségügyi és Élelmiszer Ellenőrző Szolgálat munkatársai – a csökkenő létszám ellenére – folyamatos ellenőrzéseik mellett rendszeresen

szerveznek kiemelt vizsgálatokat is – az aktualitások figyelembevételével – annak érdekében, hogy az élelmiszerbiztonság a jövőben is magas szinten megvalósulhasson.

Az EU csatlakozásból adódóan az állati eredetű termékek ellenőrzése mellett a növényi eredetű élelmiszerek ellenőrzése is hangsúlyosabbá vált. A klasszikus, korábban is meglévő borellenőrzés mellett a zöldség-gyümölcs minőségellenőrzése is kiépült. Mindkettő az EU piac közös szervezéséből levezetett minőségellenőrzés, ami azt jelenti, hogy piacszabályozási és piacvédelmi funkciójuk a kiemelt jelentőségű. Nyilvánvaló, hogy ez szabályozásukban és ellenőrzés technikájukban is megjelenik, amit az EU hatósági élelmiszerellenőrzésről szóló rendelete szigorúan előír.

Amint már említésre került, a zöldség-gyümölcs minőségét és minőségének ellenőrzését az EU a tagállamokban közvetlenül és teljes egészében alkalmazandó rendeletekkel szabályozza. A nemzetközi szabványokat alapul vevő uniós rendeletek a forgalmazás minőségét szabályozzák és a megfelelő minőségű áru piacra jutását kívánják biztosítani. Továbbá a szükséges ellenőrzési rendszert is előírják, beleértve az export-, import- és a kockázatbecslésen alapuló belföldi ellenőrzés egységes ellátását, az ellenőrzés koordinációját.

A zöldség-gyümölcs ellenőrzés több, mint egy évtizede folyamatosan került kiépítésre, bővítésre. Az elmúlt évben éppen az EU csatlakozást követő tapasztalatok alapján módosítottuk az élelmiszer- és a növényvédelmi törvényt. A módosításnak megfelelően 2005. júliusától a zöldségek és gyümölcsök minőségét a növényvédelmi igazgatás szervezetének keretében működő Zöldség-Gyümölcs Minőségellenőrzési Szolgálat ellenőrzi.

Ezzel egyidejűleg a növényvédelmi hatóság az általános élelmiszer-ellenőrzéssel járó jogosítványokat is megkapta. Ezzel jelentősen bővültek intézkedési lehetőségei. A lehetőségek mellett azonban az élelmiszer ellenőrzés feladatainak megosztásáról szóló kormányrendelet a feladatokat is bővítette. A klasszikus szermaradék-vizsgálatokat a feldolgozott növényi eredetű élelmiszerekre is kiterjesztette. Ez növeli a laboratóriumi vizsgálatokhoz szükséges források iránti igényt.

Összességében a növényvédelmi hatóság feladatainak kiterjesztése a hozzá kapcsolódó szervezeti átcsoportosításokkal, a csökkenő létszám mellett egy hatékonyabb feladatellátást követelt meg és alakított ki. Elsőként a két határellenőrzési ponton biztosított zöldség-gyümölcs ellenőrzés eredményei mutatkoztak meg. A vizsgált import tételek száma 2004-ben 2 854 volt. Ezzel szemben 2005-ben 21 561 import zöldség-gyümölcs tétel vizsgálatára került sor.

Az átcsoportosítás eredményeket hozhat a belföldi ellenőrzésben is. Szakmailag nincs akadálya, hogy további felügyelőket is bevonjunk a zöldség-gyümölcs ellenőrzésbe. Ugyanakkor a zöldség-gyümölcs ellenőrzése során is megoldható a mintavétel egyéb laboratóriumi vizsgálat céljára, legyen az szermaradék- vagy növényegészségügyi vizsgálat.

A minőségellenőrzés mellett folyamatosan hajtották végre az élelmiszer biztonsági ellenőrzéseket is. A 2005. évi szermaradék-analitikai vizsgálatok száma 134 811 volt. A felderített, megengedett határérték feletti növényvédőszer-maradékot tartalmazó termékek átlagos aránya az előző évekhez képest növekedett. Csak megemlítem a marokkói paprika esetet, aminek komoly sajtó visszhangja volt, tekintve, hogy a határérték-túllépés sokszoros volt.

Az ellenőrzés egyik végső eszköze a bírság. A szermaradék vizsgálatok alapján kiszabott növényvédelmi bírság és a zöldség-gyümölcs minőségellenőrzés során kiszabott élelmiszer minőségvédelmi bírság értéke több tízmillió Ft. Az élelmiszer minőségvédelmi bírság kiszabása mellett, a hatóságnak egyéb lehetőségeivel is élni kell. Elsősorban az információ átadása az alapvető, különösen az olyan területen, mint a zöldség-gyümölcs minőségellenőrzés, ahol a piac követelményeinek változását követi a szabályozás és szükség szerint az ellenőrzés rendszerének változása is. Ugyanakkor az egyes minőséget befolyásoló tényezők (pl. termőhely, fajta) jóval korábban alakultak ki és csak hosszabb távon változnak.

A növényvédelmi hatóság feladatainak természetesen csak egy része az élelmiszerellenőrzés. Számos egyéb feladata közül azonban, több is kapcsolódhat az élelmiszerellenőrzéshez. Meg szeretném említeni, hogy ebben a szervezetben a növényi termékek, növényi eredetű élelmiszerek nyersanyagai, illetve nyers élelmiszerek vonatkozásában már régóta tudnak a mostanság divatos a „termőföldről a fogyasztóig” elv alapján gondolkodni, hiszen a talajvédelemmel való kapcsolat szervezetileg is régóta adott.

Összefoglalva, a minőség különböző aspektusai megjelennek az ellenőrzésben is. Az élelmiszerellenőrzés mindenkor egy összetett rendszer volt és minden bizonnyal az is marad. Különböző elemeinek megítélése változhat, és ez megjelenik a szabályozásban, amit azután követni kell az ellenőrzés lehetőségeinek. Fontos, hogy a társadalmi igények, az azt rögzítő jogszabályok és azok végrehajtási eszközei – a hatósági ellenőrzés – összhangban legyenek.