

2013/0140 (COD)

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK   
  
az Európai Unió működéséről szóló szerződés 294. cikkének (6) bekezdése alapján

élelmiszer- és takarmányjog, valamint az állat-egészségügyi és állatjóléti, a növény-egészségügyi és a növényvédő szerekre vonatkozó szabályok alkalmazásának biztosítása céljából végzett hatósági ellenőrzésekről és más hatósági tevékenységekről, továbbá a 999/2001/EK, a 396/2005/EK, az 1069/2009/EK, az 1107/2009/EU, az 1151/2012/EU, a 652/2014/EU, az (EU) 2016/429 és az (EU) 2016/2031 európai parlamenti és tanácsi rendelet, az 1/2005/EK és az 1099/2009/EK tanácsi rendelet és a 98/58/EK, 1999/74/EK, 2007/43/EK, 2008/119/EK és 2008/120/EK tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 854/2004/EK és a 882/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, a 89/608/EGK, a 89/662/EGK, a 90/425/EGK, a 91/496/EGK, a 96/23/EK, a 96/93/EK és a 97/78/EK tanácsi irányelv és a 92/438/EGK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről szóló rendelet (a hatósági ellenőrzésekről szóló rendelet) elfogadására vonatkozó, első olvasatban elfogadott tanácsi álláspontról

1) Előzmények

|  |  |
| --- | --- |
| A javaslat Európai Parlament, illetve Tanács számára történő megküldésének időpontja (COM(2013) 265 final – 2013/0140 COD dokumentum): | 2013. május 6. |
| *Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményének időpontja:* | *2013. október 16–17.* |
| *A Régiók Bizottsága véleményének időpontja:*  *Az Európai Parlament álláspontjának időpontja (első olvasat):* | *2013. november 29.*  *2014. április 15.* |
| *A módosított javaslat megküldésének időpontja:* | *\** |
| *A Tanács álláspontja elfogadásának időpontja:* | *2016**december 19.* |

\* Figyelembe véve a Tanács és az Európai Parlament közötti, az európai parlamenti első olvasatot követő informális megbeszéléseket, a Bizottság nem készített módosított javaslatot, hanem a parlamenti módosításokra vonatkozó véleményét a Parlament számára 2014. július 9-én továbbított „*Communication de la Commission sur les suites données aux avis et résolutions adoptés par le Parlement européen lors de la session d’avril 2014*” („A Bizottság közleménye az Európai Parlament által a 2014. április ülésen elfogadott vélemények és állásfoglalások nyomán tett intézkedésről”) SP (2014)471 számú dokumentumban fejezte ki.

2) A Bizottság javaslatának célja

A javaslat célja a hatósági ellenőrzési rendszerek korszerűsítése, eredményességük és hatékonyságuk javítása valamennyi tagállamban. A hatósági ellenőrzések az agrár-élelmiszeripari lánc egészében következetesen érvényesített és az EU kereskedelmi partnerei elvárásainak megfelelő magas szintű biztonsági és minőségi követelmények biztosítását szolgálják.

A javaslat felváltja a hatósági ellenőrzésekről szóló jelenlegi rendeletet, amelynek elfogadására 2004-ben került sor. Kiterjeszti az ellenőrzések hatókörét a növényegészségügyre és az állati melléktermékekre, amelyekre eddig elsősorban ágazati szabályok vonatkoztak, és ezáltal egységesebb és átfogóbb megközelítést nyújt a teljes agrár-élelmiszeripari lánc hatósági ellenőrzéseire vonatkozóan.

A javaslat a hatósági ellenőrzések kockázatalapú megközelítését alkalmazza. Célja az is, hogy csökkentse a hatóságokra és az üzleti vállalkozásokra nehezedő szabályozási és adminisztratív terheket. A javaslat közelebbről kezelni kívánja az állatgyógyászati készítmények állatokban és állati termékekben lévő maradékanyagaira vonatkozó hivatalos ellenőrzések rendszerének hiányosságait. A meg nem felelés határokon átnyúló eseteinek hatékonyabb kezelése érdekében javítja a nemzeti ellenőrző hatóságok közötti igazgatási segítségnyújtási és együttműködési mechanizmusokat. Fenntartja a hatósági laboratóriumok ISO-szabványnak való megfelelésére vonatkozó akkreditálási követelményeket. Lehetőséget biztosít ugyanakkor szükség szerinti átmeneti intézkedésekre és ideiglenes vagy állandó eltérésekre.

A javaslat közös szabályokat határoz meg az EU határain elvégzendő valamennyi ellenőrzési tevékenységre vonatkozóan azon, nem uniós országokból érkező állatok és áruk tekintetében, amelyek az egészségvédelem érdekében fokozott figyelmet követelnek meg. Ezzel megszűnik a jelenlegi szabályrendszer töredezettsége, ami a hatóságok és a gazdasági szereplők számára egyaránt csökkenteni fogja az ellenőrzési rendszerrel járó terheket. Míg az okmányellenőrzéseket szisztematikusan el fogják végezni a határállomásokon ellenőrizendő állatok és áruk esetében, közös kritériumok fogják biztosítani, hogy az azonosságra vonatkozó vagy fizikai ellenőrzésekre olyan rendszerességgel kerüljön sor, amely tükrözi az adott állatok és áruk által jelentett kockázatokat.

Az agrár-élelmiszeripari láncra vonatkozó szabályok alkalmazására és betartatására vonatkozó szigorúbb átláthatósági szabályok az illetékes hatóságok fogyasztók és gazdasági szereplők előtti elszámoltathatóságának fokozását szolgálják.

A nemzeti végrehajtó hatóságok számára új követelmény, hogy rendszeres és előre be nem jelentett ellenőrzéseket végezzenek annak érdekében, hogy az agrár-élelmiszeripari lánc egészében feltárják a csalásokat, ami a csalárd magatartásokat sújtó szigorúbb büntetésekkel együtt nagy előrelépést jelent az élelmiszeripari csalások visszaszorításában és a gazdasági szereplők közötti tisztességes verseny megerősítésében.

A javaslat a hatósági ellenőrzések kötelező díjainak fennálló rendszerére építve kívánja biztosítani, hogy a nemzeti ellenőrzési rendszerek megfelelő forrásokkal rendelkezzenek, ugyanakkor a kisvállalkozások érdekeit sem téveszti szem elől.

A javaslat számos jogosultságot ad a Bizottságnak olyan, felhatalmazáson alapuló jogi aktusok vagy végrehajtási jogi aktusok elfogadására, amelyek révén az agrár-élelmiszeripari lánc bizonyos kulcsfontosságú területein az ellenőrzési és végrehajtási követelmények kiegészíthetők és pontosíthatók. Ennek eredményeképpen, amikor az egy bizonyos területen mutatkozó veszélyek vagy kockázatok azt indokolják, külön végrehajtási előírásokra kerülhet sor, többek között az ellenőrzések gyakorisága minimumának meghatározására. Ugyanakkor e jogosultságok lehetővé teszik majd a Bizottság számára, hogy az ilyen területek ellenőrzési rendszerének bizonyos elemeit az idővel változó körülményekhez igazítsa.

3. A Tanács álláspontjával kapcsolatos megjegyzések

**3.1.** **Általános észrevételek**

A Bizottság javaslatát 2013. május 6-án továbbították hivatalosan az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Az Európai Parlament első olvasatban 2014. április 15-én fogadta el álláspontját. Az említett álláspont támogatta a Bizottság fő céljait. A Parlament mindenekelőtt egyet értett azzal, hogy a hatósági ellenőrzések tekintetében egységesebb megközelítés szükséges, amellyel felszámolhatók a szabályrendszer töredezettsége és átfedései, valamint azzal, hogy kockázatalapú ellenőrzésekre van szükség. Azt is elismerte, hogy biztosítani kell a hatósági ellenőrzések megfelelő finanszírozását, valamint közzé kell tenni, hogy milyen módon számítják ki azok díjait.

Az ökológiai ágazattal kapcsolatban az Európai Parlament támogatta azt a bizottsági megközelítést, amely szerint a hatósági ellenőrzésekről szóló rendeletben a Bizottságnak felhatalmazást kell kapnia arra, hogy ellenőrzési szabályokat fogadjon el az ökológiai ágazat sajátosságainak figyelembevételére. Ezt a megközelítést nem tükrözte a Tanács általános megközelítése, amely kihúzta a felhatalmazásokat és az ökológiai javaslatba foglalt bele számos egyedi (és a felhatalmazásoknak megfelelő) szabályt. Annak megkönnyítése érdekében, hogy létrejöjjön a társjogalkotók közötti egyetértés, és miután gondosan mérlegelte, hogy az ellenőrzések hatékonysága nem csorbul ezáltal, a Bizottság elfogadta, hogy a hatósági ellenőrzésekről szóló rendeletben kevesebb jogosultságot kapjon az ökológiai ágazatra vonatkozóan.

Az Európai Parlament álláspontja 319 módosítással egészítette ki az eredeti bizottsági javaslatot.

A Bizottság nem nyújtott be módosított javaslatot. A 2016. július 9-én az Európai Parlamentnek benyújtott „*Communication de la Commission sur les suites données aux avis et résolutions adoptés par le Parlement européen lors de la session d'avril 2014*” („A Bizottság közleménye az Európai Parlament által a 2014. áprilisi ülésen elfogadott vélemények és állásfoglalások nyomán tett intézkedésről”) SP (2014) 471 számú dokumentumban a Bizottság jelezte, hogy a 319 módosítás közül 129-et tud elfogadni teljesen, részben, lényegét tekintve vagy átdolgozást követően, mivel véleménye szerint e módosítások pontosíthatják vagy javíthatják a Bizottság javaslatát, és összhangban vannak általános céljaival.

Az Európai Parlament első olvasatban kialakított álláspontjának elfogadását követően folytatódtak az Európai Parlament, a Tanács elnöksége és a Bizottság küldöttségei közötti informális megbeszélések annak érdekében, hogy a közös álláspont szakaszában az intézmények között megállapodás jöjjön létre (korai megállapodás második olvasatban).

A sikeresnek bizonyuló megbeszéléseket a Tanács 2016. december 19-i minősített többséggel elfogadott közös álláspontja is tükrözi. A Bizottság szerint a Tanács közös álláspontja tükrözi a bizottsági javaslat eredeti céljait, és az Európai Parlament által megfogalmazott számos aggályt is figyelembe vesz. A Bizottság megítélése szerint a közös álláspont – bár bizonyos elemek tekintetében eltér a Bizottság eredeti javaslatától – gondosan kiegyensúlyozott kompromisszumot képvisel, és a Bizottság elégedetten nyugtázza, hogy az kiterjed az általa a javaslata elfogadása során alapvetőnek tekintett valamennyi kérdésre.

**3.2.** **A Bizottság által elfogadott, a tanácsi álláspontba az első olvasatban teljes egészében, részben vagy lényegét tekintve beépített európai parlamenti módosítások**

**A fogyasztóknak az élelmiszer jellegére és minőségére vonatkozó megtévesztések elleni védelme.** Az Európai Parlament egy olyan módosítást vezetett be, amely a végrehajtó hatóságoktól megköveteli, hogy a kockázatalapú ellenőrzések elvégzésekor figyelembe vegyék, mekkora a valószínűsége annak, hogy a fogyasztókat megtévesztik az élelmiszer jellegére, azonosságára és tulajdonságaira vonatkozóan. A Bizottság és a Tanács elfogadhatónak értékelte a módosítást, mivel összhangban van a szabályok csalárd vagy megtévesztő gyakorlatok révén történő megsértésével szembeni hatékony fellépés általános céljával.

**Európai referenciaközpontok az agrár-élelmiszeripari lánc autentikusságáért és integritásáért**. Az Európai Parlament az agrár-élelmiszeripari lánc autentikusságát és integritását őrző európai referenciaközpontok létrehozását javasolta. Ezek a központok a szakértelem és célzott vizsgálatok biztosításával segíteni fogják a Bizottságot és a tagállamokat az agrár-élelmiszeripari lánccal kapcsolatos csalások megelőzésében, feltárásában és visszaszorításában. A Bizottság és a Tanács elfogadta ezt a javaslatot.

**A visszaélést bejelentő személyek védelme**. Az Európai Parlament egy olyan módosítást vezetett be, amely az esetleges jogsértéseket bejelentő személyek védelmét szolgálja. A tagállamoknak közelebbről hatékony mechanizmusokat kell létrehozniuk a visszaélést bejelentő személyeknek a megtorlással, a hátrányos megkülönböztetéssel és más tisztességtelen bánásmódokkal szembeni védelmére. A Bizottság és a Tanács elfogadta ezt a javaslatot.

**A Bizottság által javasolt európai állatjóléti referenciaközpontok.** Az Európai Parlament olyan módosítást vezetett be, amely az ilyen központok létrehozását jogszabályi kötelezettséggé teszi. A Parlament továbbá azt javasolta, hogy a központok által biztosított összehangolt tudományos segítséget illetékes hatóságokon túl a releváns érintettek számára is igénybe vehetővé kell tenni. A Bizottság és a Tanács ezt elfogadhatónak értékelte, mivel a Bizottság által végzett kutatások és tanulmányok eredményei rámutattak az ilyen referenciaközpontok létrehozásának szükségességére.

**3.3.** **A Bizottság által elutasított, a tanácsi álláspontban első olvasatban teljes egészében, részben vagy lényegét tekintve beépített európai parlamenti módosítások**

**A növényi szaporítóanyagok kivétele a rendelet hatálya alól.** Az Európai Parlament a növényi szaporítóanyagok hatósági ellenőrzésének e rendelet hatálya alóli kivételére tett javaslatot. A Bizottság azt a tagállamokban az ezen ágazatban végzett hatósági ellenőrzéseknek és az ellenőrzési szabályoknak az integráltabb megközelítése érdekében kívánta belefoglalni a rendeletbe. A Tanács ugyanakkor az Európai Parlament által javasolt módosítást támogatta. A Bizottság a kompromisszum szellemében elfogadja a Tanács javaslatát.

**3.4.** **A Bizottság által teljes egészében, részben vagy lényegét tekintve elfogadott, a tanácsi álláspontban az első olvasat során be nem épített európai parlamenti módosítások**

**A mezőgazdasági termékekre vonatkozó forgalmazási előírások hatósági ellenőrzései.** A Bizottság elfogadta az Európai Parlament által felvetett azon módosítást, hogy a javaslat hatálya terjedjen ki a mezőgazdasági termékekre vonatkozó, az 1308/2013/EU rendelet rendelkezéseinek megfelelően szabályozott forgalmazási előírásokra és szabályokra. A Tanács számára ez nem volt teljes mértékben elfogadható, mivel olyan kompromisszumhoz vezet, hogy a hatósági ellenőrzésekre vonatkozó rendelet hatálya kiterjedne a forgalmazási előírásokra vonatkozó jogszabályok keretében végzett azon ellenőrzésekre, amelyek lehetséges csalárd vagy megtévesztő gyakorlatokat tárnak fel. A Bizottság egyet tud érteni a Tanács álláspontjával, mivel a csalárd gyakorlatok azonosítását és feltárását célzó fokozott hatósági ellenőrzésekre vonatkozó szabályok jelentős száma lesz alkalmazandó ezekre a termékekre.

**A csalárd vagy megtévesztő gyakorlatokra alkalmazandó pénzbüntetéseket olyan összegben kell meghatározni, amely legalább az elkövető által remélt gazdasági előny kétszerese.** A Bizottság elfogadta az Európai Parlamentnek a csalárd magatartások esetén kiszabható szigorúbb pénzbüntetésekre irányuló módosítását. A Tanács álláspontja olyan kompromisszumra vezetett, amely szerint a pénzbüntetéseknek tükrözniük kell a gazdasági előnyt vagy az vállalkozó árbevételének egy bizonyos százalékát. Ez azon a megfontoláson alapul, hogy rendkívül nehéz lenne pontosan kiszámítani a remélt gazdasági előnyt. A Bizottság egyet tud érteni a Tanács álláspontjával, mivel a kompromisszumos megoldás a pénzbüntetésekre vonatkozóan továbbra is szigorúbb szabályozást eredményez, amelynek révén jobban visszaszoríthatók a csalárd vagy megtévesztő magatartások.

**3.5.** **A Bizottság által elutasított és a Tanács első olvasatban elfogadott álláspontjában nem szereplő európai parlamenti módosítások**

**A hatórási ellenőrzések kötelező díjaira vonatkozó szabályok törlése**. Az Európai Parlament olyan módosításokat vezetett be, amelyek elvetik a kötelező díjakat, és a tagállamok mérlegelési jogkörébe utalják azok kiszabását. Az Európai Parlament a mikrovállalkozások kötelező díjak alóli mentesítését is elutasította. Ezeket a módosításokat a Bizottság elutasította, mivel azok ellentétesek a Bizottság azon célkitűzésével, hogy biztosítsa az ellenőrző hatóságok fenntartható finanszírozását, valamint azt, hogy az üzleti szereplők igazságosabban vegyenek részt az ellenőrzési rendszer finanszírozásában.A Tanács is elvetette a módosításokat, viszont álláspontjában helyettük kötelező díjak kiszabását javasolja azokban az ágazatokban, ahol a kockázatok alapján nagyobb forrásigényű ellenőrzések szükségesek, mint például a vágóhidakon és a behozatalok esetében.A tanácsi álláspont továbbá lehetővé teszi a tagállamoknak, hogy a kisvállalkozások érdekeit figyelembe véve díjcsökkentést alkalmazzanak. A Bizottság el tudja fogadni a Tanács álláspontját, mivel az az agrár-élelmiszeripari lánc olyan ágazataiban eredményezné a pénzügyi források fenntartható biztosítását, ahol a legnagyobb szükség van az ellenőrzésekre, és ahol nagyobb annak a veszélye, hogy kötelező díjak híján torzulna a piac. A Bizottság által a díjak átláthatóságára vonatkozóan javasolt szabályok többségét szintén fenntartották. Ezek a szabályok az egész Unióban biztosítani fogják a díjak következetesebb alkalmazását.

**Hatósági állatorvos folyamatos jelenléte.** Az Európai Parlament javaslata szerint elő kell írni, hogy a hatósági állatorvos folyamatosan jelen legyen a levágást megelőző és azt követő húsvizsgálatok idején. Azt javasolta továbbá, hogy a vágóhidak személyi állományának a hatósági állatorvos felügyelete alatti hatósági vizsgálatokba való bevonásának lehetőségét a baromfik és nyúlfélék esetére kell korlátozni. A Bizottság elutasította e módosításokat, mivel aláásnák azt a célt, hogy – az élelmiszer-biztonság szintjének csökkentése nélkül – hatékonyabban kerüljenek felhasználásra az ellenőrzési források, és csökkenjen az illetékes hatóságokra e téren háruló teher. Hasonló meggondolás alapján a Tanács szintén elutasította e módosítások legtöbbjét. A Tanács álláspontjának megfelelően felhatalmazáson alapuló és végrehajtási jogi aktusok fogják rögzíteni a rugalmasság feltételeit.

**Az Unióba belépő „állati eredetű termékeket tartalmazó élelmiszerek” kötelező irányítása és szisztematikus hatósági ellenőrzései**. Az Európai Parlament javasolta, hogy az „állati eredetű termékeket tartalmazó élelmiszereket” azon áruk kategóriájába kell sorolni, amelyeken a határállomásokon kötelező szisztematikus ellenőrzéseket kell végezni. A Bizottság elutasította ezt a módosítást, mivel nem minden „állati eredetű terméket tartalmazó élelmiszerre” jellemző olyan kockázati szint, amely megkövetelné, hogy határállomásra irányítsák, és ott szisztematikusan ellenőrizzék. A Tanács szintén elvetette ezeket a módosításokat, mivel azok aránytalanok lennének, és szükségtelenül gátolnák a kereskedelmet.

**Minden állati eredetű termék határokon való állatorvosi ellenőrzése.** Az Európai Parlament olyan módosítást vezetett be, amely kötelezővé teszi az Unióba belépő állatok és minden állati eredetű termék hatósági állatorvos által végzett fizikai ellenőrzését. A Bizottság elutasította ezeket a módosításokat, mert bizonyos állati eredetű termékek, például a tejpor vagy a húskonzerv fizikai ellenőrzése nem kíván meg szükségszerűen állatorvosi szakértelmet. Továbbá ez nem állna összhangban a javaslat egyik fő célkitűzésével, amely az ellenőrzési források hatékonyabb felhasználásának lehetővé tételére irányul. Hasonló érvek alapján a Tanács szintén elutasította az Európai Parlament e módosításait. A Tanács kompromisszumos álláspontja előírja, hogy hatósági állatorvosok végezzék az állatszállítmányok, a hússzállítmányok és az élelmezési célra alkalmas vágási melléktermék és belsőség szállítmányai fizikai vizsgálatát. A Bizottság el tudja fogadni a kompromisszumot, mivel az – jóllehet a Bizottság javaslatánál szigorúbb előírást tartalmaz–, lehetővé teszi az állatorvosi erőforrások hatékonyabb elosztását.

**3.6.** **A Tanács által bevezetett új rendelkezések**

A Tanács a Bizottság javaslatához képest alapvetően megváltozatta a hatósági ellenőrzések finanszírozását, és lényegében a jelenlegihez hasonló kötelező díjazási rendszert vezetett be. A Bizottság el tudja fogadni a Tanács álláspontját (a fentiek szerint), mivel az biztosítani fogja azon hatósági ellenőrzések hosszú távú pénzügyi fenntarthatóságát, amelyeknek a legnagyobb az erőforrásigénye. A Bizottság továbbá lényegében megtartotta a Tanács által a díjak kiszámítására vonatkozóan javasolt átláthatósági szabályokat. Ezenfelül a Tanács számos olyan módosítást vezetett be, amelyek a javaslat más fő célkitűzéseit fejlesztik tovább, mint például a tagállamok azon kötelezettségét, hogy könnyítsék meg az illetékes hatóságok és a bűnüldöző hatóságok, az ügyészi kar és az igazságügyi hatóságok közötti együttműködést.

A következő rendelkezések kiegészítik a javaslat hatókörét és követelményeit.

**A húsellenőrzésektől való eltérések bizonyos fajok vonatkozásában**. A Tanács kiegészítést tett a Bizottság arra való felhatalmazására, hogy a húsvizsgálat szabályai alóli meghatározott eltéréseket állapítson meg a rénszarvasra (Rangifer tarandus tarandus), valamint a sarki hófajdra (Lagopus lagopus) és az alpesi hófajdra (Lagopus mutus) vonatkozóan, hogy lehetővé tegye az Unió bizonyos részein hosszú ideje fennálló helyi szokások és hagyományok fennmaradását. Mivel eltérést csak azzal a feltétellel lehet engedélyezni, hogy az nem sérti e rendelet célkitűzéseinek teljesítését, a Bizottság a kompromisszum szellemében el tudja fogadni ezt a rendelkezést.

**A feldolgozatlan farönkök, fűrészelt vagy aprított fa határellenőrzésétől való eltérések.** A Tanács kiegészítést tett a Bizottság arra való felhatalmazására, hogy megállapítsa azokat az eseteket és feltételeket, amelyek fennállásakor a feldolgozatlan farönkök, fűrészelt és aprított fa behozatalára kijelölt határállomások mentesülhetnek bizonyos, például a létesítményekre és a felszerelésre vonatkozó követelmények teljesítése alól. A Bizottság ezt el tudja fogadni, mivel az ellenőrzések megfelelő elvégzésének biztosítása mellett figyelembe kell venni a hatósági ellenőrzésekért felelős olyan illetékes hatóságok szükségleteit, amelyek különös földrajzi körülmények között működnek.

4. Következtetés

A Bizottság úgy ítéli meg, hogy a Tanács minősített többséggel elfogadott közös álláspontja tükrözi a bizottsági javaslat eredeti céljait, és számos, az Európai Parlament által megfogalmazott aggályt is figyelembe vesz. A Bizottság megítélése szerint a közös álláspont – bár bizonyos elemek tekintetében eltér a Bizottság eredeti javaslatától – gondosan kiegyensúlyozott kompromisszumot képvisel, és a Bizottság elégedetten nyugtázza, hogy az kiterjed az általa a javaslata elfogadása során alapvetőnek tekintett valamennyi kérdésre.

A fentiekben ismertetett okok alapján a Bizottság támogatja a 2016. december 19-én elfogadott közös álláspontot.