

Az Európai Unió állatvédelmi szabályozása

Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium

Az EU élelmiszer- szabályozás céljai

A mezőgazdasági termelés és a feldolgozott élelmiszerek sektora nagyon fontos Európa gazdasági élete számára. Nagyon fontos tehát e szektorok versenyképességének fenntartása, hiszen általuk érhető el az életszínvonal emelkedése és a szociális jólét a Közösség területén. A versenyképesség megőrzése maguknak a cégeknek az elsődleges felelőssége, de természetesen a hatóságoknak is hozzá kell járulni a versenyképesség fenntartásához azzal, hogy megfelelő feltételeket teremtenek a vállalkozások működéséhez.

A Közös Mezőgazdasági Politika jelentős hatást gyakorolt a Közösség élelmiszer-törvényeinek kialakítására. A CAP célkitűzéseinek elérése érdekében hozott intézkedések olyan törvények kialakítását eredményezték, amelyek hatással vannak a mezőgazdasági eredetű élelmiszerek eladására.

Az elsődleges mezőgazdasági termékek Közösségen belüli szabad mozgásának biztosítása érdekében szükségessé vált olyan részletes szabályok kidolgozása, amelyek közelítik egymáshoz az emberi, állati és növényi egészségre vonatkozó törvényeket. Azt is biztosítani kell, hogy a mezőgazdasági termelés során alkalmazott technikák ne jelentsenek veszélyt az emberi egészségre.

A Bizottság az 1989-ben kiadott és a vidéki társadalom jövőjéről szóló értekezésében jelezte, hogy szándékában áll támogatni egy Közösségi szintű termék minőség politika kialakítását. Ennek következményeként Közösségi rendeleteket fogadtak el a hagyományos tulajdonság tanúsítására, az eredet megjelölés védelmére, vagy például az organikus (bio) élelmiszerekre.

Az 1987-ban elfogadott Egységes Európa Okmány (Single European Act) egyik legfőbb célja az áruk, köztük az élelmiszerek valóban szabad mozgását akadályozó eltérő szabályok az u.n. technikai akadályok lebontása volt. A Közösség ekkor véglegesítette és deklarálta szabályozás-technikai politikáját, mely szerint:

- Közösségi szinten csak azt kell szabályozni, ami a Közösség működését vagy a polgárok nagy részének egészségét, érdekeit lényegesen befolyásolja.
- Nemzeti szinten bármi szabályozható, de e szabályok nem lehetnek a belső kereskedelem akadályai.

A végrehajtáshoz szükséges szabályozásokat elvégezték, így 1993. január 1-el az Egységes Belső Piac valóban működni kezdett.

A kínálati piac versenye nem lehet meg olyan szabályok nélkül, melyek a tisztességtelen tevékenységet meggátolják. Ezért minden szabályozási tevékenységnek részben igen sokszor egészében a versenytisztaság biztosítása a célja.

Minden gazdasági-politikai rendszer deklarált legfőbb célja az ember, a fogyasztó védelme, vagyis számára a lehető legmagasabb szintű életminőség biztosítása.

Természetesnek kell venni, hogy az élelmiszerek az emberi egészségre gyakorolt hatása pozitív. Ezért ezzel a szabályozás részletesen nem is foglalkozik.

Azonban mindent meg kell tenni a lehetséges *negatív hatások* kizárása, illetve csökkentése érdekében. A folyamatosan és igen nagy mennyiségben az emberi szervezetbe kerülő élelmiszer ugyanis egyszerűen igen nagy veszélyforrás is lehet.

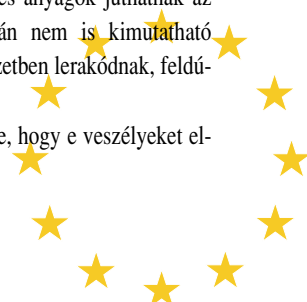
Az élelmiszermérgezések a fejlett országokban is igen komoly problémát jelenthetnek. És ez nem csupán a fogyasztók, hanem az élelmiszer gyártók számára is probléma. A fogyasztók *bizalmának* elvesztése – amelyet egy kisebb élelmiszermérgezés puszta híre is kiválthat – viszont súlyos hátrányt okozhat egy-egy termék, illetve annak gyártója számára.

Minden államnak, a polgáraival szembeni alapvető kötelessége, hogy olyan szabályokat teremtsen az élelmiszerek előállítására, amelyek kiküszöbölik, vagy legalábbis csökkentik a hosszú távon jelentkező, nehezen azonosítható egészségkárosító hatást. A kérdés kezelését bonyolítja, hogy nehéz felmérni, számszerűsíteni, statisztikákkal bizonyítani a hosszú távú egészségkárosítást. A szabályozás az élelmiszer hosszú távú egészségkárosító hatásának megfelelően két típusú.

Egyfelől a mezőgazdasági termesztés során növényvédő szereket, az állattenyésztésben gyógyszereket, az élelmiszeripari feldolgozásban segédanyagokat, adalékanyagokat használnak. A termesztés során a környezetből (levegő, talaj) származó szennyező anyagok épülhetnek be a növényekbe, a csomagolóanyagokból veszélyes anyagok juthatnak az élelmiszerekbe. Műszerekkel alig, vagy talán nem is kimutatható mennyiségekről van szó, de az emberi szervezetben lerakódnak, feldúsulnak, betegségeket, esetleg halált okoznak.

A szabályozásnak mindent el kell követnie, hogy e veszélyeket elhárítsa vagy minimálisra csökkentse.

Élelmiszer-szabályozás



Másfelől a mértéktelen, túlzott fogyasztás egyes élelmiszerekből, vagy azok természetes és elengedhetetlen összetevőiből rengeteg betegség és korai halál okozója lehet. E téren az állami szabályozás nem tehet túl sokat. Az viszont lehetséges – és ezt a fejlett országok meg is teszik, – hogy kötelezővé tegyék a fogyasztók alapos tájékoztatását arról, hogy milyen összetevőket tartalmaz az elfogyasztandó élelmiszer. A fogyasztók így lehetőséget kapnak az ésszerű és egészséges táplálkozásra. Természetesen a fogyasztón múlik, hogy él-e ezzel a lehetőséggel.

A háztartási vásárlások közül a lakosság az élelmiszerek vásárlására költ a legtöbbet. A fejlettebb, magasabb életszínvonalú országokban ez az arány jóval kisebb (20% alatti), mint a kevésbé fejlettekben (35% körüli).

A fogyasztó a minőségi jellemzők töredéke esetében tudja csak önmaga érdekeit megvédeni. Ha az élelmiszer külső megjelenése, formája, íze, illata nem egyezik a fogyasztó elvárásaival, a terméket többet nem vásárolja. De hogyan állapítsa meg, hogy az élelmiszer értékes alkotórészei (pl. fehérjetartalma) megfelelő-e. Miután a fogyasztó mindezt saját érzékzszerveivel nem tudja eldönteni, a szabályozásnak kell a megfelelő garanciákat számára biztosítani.

A kiélezett piaci verseny, a vásárlóért folytatott harc fontos lépése a termék jelölése. A többi hasonló termékkel szemben milyen előnyt ajánl a vásárlónak? Ez előállítók ezen versenye veszélyes terület a fogyasztó védelme szempontjából, hiszen egyszerűbb, olcsóbb egy bizonyos vonzó tulajdonságot, jellemzőt feltüntetni, mint azt valójában biztosítani.

Ezért az élelmiszerek jelölése minden országban részletekbe menően szabályozott és ez a szabályozás folyton változik, egyre részletesebbé válik. A valóság hű tájékoztatás fontos része a hatékony ellenőrzés is. Vagyis annak rendszeres vizsgálata, hogy a terméken deklarált minőségi jellemzőnek valóban megfelel-e az adott élelmiszer. A fogyasztó megtévesztését megfelelő szankciókkal kell megtorolni.

Az EU élelmiszer-szabályozási elveinek változása

Az Európai Unió egyik nagy erőssége a körülményekhez, lehetőségekhez, a polgárokhoz elvárásaihoz való folyamatos igazodás. Ezt az igazodást, változást az élelmiszer-szabályozásban is nyomon követhetjük.

Az Euro-recept elv

Az elv azt jelentette, hogy a Közösség létrejötte utáni elképzelések szerint minden egyes termékre közösségi termékjelölést kell létrehozni. Az elképzelés lényege az volt, hogy az Egységes Európa azt jelenti,

hogy minden, a szokások, a kultúra - benne a fogyasztott élelmiszerek – egységesek lesznek.

Az Euro-recept elv életképtelenségét a gyakorlat mutatta meg. A legtöbb fogyasztási cikk, így az élelmiszerek esetében sem sikerült – még az akkori korlátozottabb kiterjedésű Közösségben sem – egyetértésre jutni arról, hogy egy-egy terméknek milyennek kell lennie. Ez a sikertelenség megmutatta, hogy Európa szokásai, kultúrája milyen sokrétű. Világos lett: ezt a sokszínűséget nem megszüntetni, hanem megőrizni kell. Nem kell, nem szabad tehát az élelmiszereket sem egységesíteni.

Horizontális-vertikális szabályok

Az Euro-recept elv kudarca után világos lett, hogy a termékek helyett inkább a minden, vagy több termékre vonatkozó, általános követelményeket célszerű szabályozni.

Azt, hogy milyen adalékanyagot, csomagolóanyagot szabad használni, hogy milyen adatokat kell az élelmiszereken feltüntetni, hogyan kell őket ellenőrizni.

Ezeket – a valamennyi, vagy több élelmiszere vonatkozó szabályokat – nevezzük horizontális szabályoknak.

Korlátozott mértékben azonban szükség volt a terméket, vagy a szűkebb termékcsoport tulajdonságait meghatározó szabályokra is. Ezeket az egy termék vagy termékcsoport konkrét tulajdonságait előíró szabályokat nevezzük vertikális szabályoknak.

A Közösségi szabályozás első negvedszázada a horizontális szabályozás fokozatos kiterjedését, a vertikális visszaszorulását hozta.

A vertikális megközelítés alapján a Közös Agrárpolitikához kapcsolódó tojás, tej, friss fogyasztásra szánt gyümölcs-zöldség mellett a gyorsfagyasztott élelmiszerekre, különleges táplálkozási célú élelmiszerekre, mézre, cukorra, tejszírtmennyre, kávékivonatra, lekvárookra, csokoládéra vannak vertikális szabályok. Az Egységes Belső Piac megteremtését célzó 1987-ös Fehér Könyv óta több magas szintű dokumentum kötelezi a Bizottságot arra, hogy ne javasoljon új vertikális szabályt, sőt vizsgálja a meglévők visszavonásának lehetőségét is.

A jövő évezred szabályozása (Zöld Könyv – Green Paper)

Az Európai Bizottság rendkívül alaposan, igen hosszú és széles körű konzultáció során kidolgozta az élelmiszer szabályozás jelenlegi helyzetének vizsgálatát és ennek alapján meghatározta a további irányokat.

A Zöld Könyv – Green Paper nevű dokumentum a jövő évezred első éveinek – tehát a várható magyar tagság idejének – szabályozását érinti.

A Bizottság a Maastrichti Szerződésben olyan új, általános feladatokat kapott, mint a hozzájárulás az emberi egészségvédelem biztosításához, a fogyasztóvédelemhez és a környezetvédelemhez. A BSE krízist követő intézkedési csomaggal együtt ez azt jelenti, hogy a jövőben az egészségvédelem mindent (az áruk szabad mozgásának biztosítását is) megelőző prioritást élvez. Új szempontként megjelenik az élelmiszer-szabályozásban eddig elhanyagolt környezetvédelem is.

A termék minőségét, összetételét leíró szabályokat az élelmiszer területen nem alkotnak. Az ilyen önkéntes szabályokat, de főleg a minőség javítását vállalati eszközökkel (mindenek előtt ISO 9000 szerinti minőségbiztosító rendszerrel) kell biztosítani. A CAP speciális feladatai miatt az ennek körébe tartozó mezőgazdasági termékekre azonban továbbra is szükséges lesz termék leírási szabályok alkotása.

A jelölés a Közösségi törvények egyik legtöbbet vitatott területe. Újabb szabályozás látszik szükségesnek az allergén anyagok deklarálására és az olyan jelzők, mint light, zsírszegény, funkcionális, stb. használatára.

Már 1984-ben létrehoztak egy olyan gyors, mely arra szolgál, hogy az egyik Tagállamban felfedezett komoly kockázatról gyorsan értesülhessenek és védekezhessenek az egész Közösségben. A rendszert kellő alapossággal és megfontoltsággal működtetni kell, különösen ügyelve arra, hogy hamis vagy pontatlan riasztások ne fordulhassanak elő.

A fogyasztók információs igénye változó. A hatályos jelölési előírásokon túl az utóbbi időben egyre inkább érdekli őket az élelmiszer előállítási módjának két szempontja. Az egyik az előállítás „egészségesége”, a másik annak környezetre gyakorolt hatása. A technikai eljárás (pl. géntechnológia alkalmazása) deklarálását azért kell szabályozni, hogy a fogyasztó a kellő információt megkaphassa és választhasson ennek alapján.

A hosszú évtizedek kereskedelmi tárgyalásai után 1994-ben létrejött Világkereskedelmi Szervezet (World Trade Organization) célja a kereskedelmi akadályok eltávolítása. Számos ezzel foglalkozó Megállapodása lényege az az elv, miszerint minden országnak jog van a számára szükséges és kellően indokolható szabályok alkotására és e szabályok nem válhatnak a nemzetközi kereskedelem korlátaivá.

A TBT (Technical Barriers of Trade) Megállapodás ezt valamennyi termékre, az SPS /Sanitary and Phytosanitary) Megállapodás döntően csak az élelmiszereket érinti. Az Unió szabályozásának a jövőben mindig ezen egyezményeket figyelembe véve kell elkészülnie.

Az évtizedek óta működő FAO/WHO Codex Alimentarius szabályozási rendszernek mára 157 ország a tagja. Az SPS Megállapodás szerepét rendkívül felértékelte. A Codexet nevezi meg ugyanis olyan dokumentumként, mely a mértékadó a nemzeti szabályozások számára. E szerephez a Codex kidolgozási rendszerét módosítani kell, melyben az EU-nak és Tagállamainak fontos szerepet kell játszani.

Az EU élelmiszer jogszabályok rendszere

A hatályos jogszabályok részletes megismerésének két gyakorlati problémáját kell előrebocsátani. Az egyik a jogszabályok folyamatos változása. Természetes dolog, hogy mint minden jogszabályt, az EU irányelveket, rendeleteket is hozzá kell igazítani az élethez, a gyakorlati alkalmazás tapasztalataihoz vagy a tudomány újabb eredményeihez. Ennek gyakorlati megoldása az, hogy önálló számozással megjelenik egy olyan jogszabály, mely címében utal arra, hogy melyik korábbi előírást módosítja.

A másik probléma a rendszerezés. Az EU jogszabályoknak nincs semmiféle hivatalos, a számából vagy más jelzetéből megismerhető rendszerezése. Ezért bármiféle rendszerbe foglalásuk önkényes. Mi a továbbiakban csupán utalás szintjén közölnénk azokat a legfontosabb területeket ahol a jogszabály harmonizációja megtörtént illetve folyamatban van:

- **A fogyasztók egészségének védelme**
- **A fogyasztók valóság-hű tájékoztatásának biztosítása**
- **A fogyasztók érdekei és a piaci versenytisztaság védelme**
- **A Közös Politikák segítése**
- **Vizsgálati módszerek**

Az EU élelmiszerjog honosítása

Az 1990-es gazdasági-társadalmi rendszerváltozás után Magyarország deklarálta, hogy a Közösség tagja akar lenni és a kelet-európai országok közül elsőnek, 1994-ben juttatta el a Bizottságnak hivatalos belépési kérelmét. Az EU jog az ún. *acquis communautaire*, benne a számunkra igen fontos élelmiszerágazatot érintő joganyag honosítása 1991-től folyik és 1999 végére befejeződik.

A napi teendők gyakran elfedik, ezért hangsúlyozni kell azt a tényt, hogy a magyar gazdaságot, benne az élelmiszer-gazdaságot és élelmiszerjogot nem elsősorban az EU csatlakozás miatt kell megújítani. A megújítás azért elengedhetetlen, mert alkalmazkodnunk kell ahhoz a tudományos-technikai-gazdasági fejlődéshez, ami Európa nyugati felén, a fejlett világban az elmúlt 30-40 évben végbement. Az alkalmazkodás úgy lehetséges ha alkalmazkodunk mindazon szabályokhoz, melyek szerint az EU működik.

A honosítás előkészületi munkái a Földművelésügyi Minisztériumban az EU joganyag beszerzésével, fordításával, elemzésével 1991-ben elkezdődtek. Az elemzések azt mutatták, hogy az EU élelmiszerjog honosítása az előírások kb 3/4 részénél csak formai és nem tartalmi válto-

zást jelent. A tartalmi eltérések kb. 15%-a nem jelentős, rövid átmenettel gond nélkül bevezethető. Csak kb. 10%-nál szükséges hosszabb (esetleg egészen az EU tagságig elhúzódó) átállási periódus biztosítása.

A honosítás formai megoldására az Élelmiszer Törvény 1992–'93-as előkészítő munkái során egy háromszintes, az Élelmiszer Törvényből, miniszteri rendeletekből és a Magyar Élelmiszerkönyvből álló rendszer alakult ki, melyet aztán a Parlament az Élelmiszer Törvény elfogadásával véglegesített.

Az élelmiszerekről szóló 1995. év XC. törvény jelenti a honosítás törvényi szintjét. Bevezetésében a magyar élelmiszer szabályozás egész rendszere számára az EU-val azonos célrendszert, – a fogyasztó egészségének, érdekeinek, a piaci verseny tisztaságának védelmét és az árak szabad mozgásának segítését – írja elő. Meghatározza a honosítás rendszerét, megadja az ehhez szükséges felhatalmazásokat rendeletek alkotására és a Magyar Élelmiszerkönyv létrehozására.

A törvényhez kapcsolódó végrehajtási rendelettel együtt (1/1996. I. 9.) FM-NM-IKM rendelet) átveszi két igen fontos EU irányelv, a hatósági ellenőrzés 89/397 és az élelmiszerek jelölése (79/112), továbbá néhány ezekhez kapcsolódó kisebb jelentőségű (85/591; 93/99; 89/396) irányelv szövegét.

Az Élelmiszer Törvény záró rendelkezésében felsorolja azokat a témákat (és a felelős minisztereket), melyeket a vonatkozó EU jogszabály átvételével miniszteri rendelettel kell szabályozni. A törvény hatályba lépése óta megszületett, illetve készülõ rendeletekre már utaltunk.

A legnagyobb gyakorlati feladat ellátására szolgáló szintje, az Élelmiszer Törvény által létrehozott Magyar Élelmiszerkönyv. Az elképzelés vele az volt, hogy az EU élelmiszerjog döntõ részét kitevõ u.n. technikai jellegű szabályok honosításával értelmetlen lenne a lassú, túlterhelt rendelet alkotást tovább terhelni.

A honosítás szakmai, technikai jellegű munkáját e megoldásnál nem az állami apparátus, hanem az összes érdekelt fél (ipar, tudomány, ellenőrzés, fogyasztóvédelem, állam) képviselőiből létrehozott Magyar Élelmiszerkönyv Bizottság végzi. Az államigazgatás csak a kidolgozott előírásokat hatályba léptető rendeleteket adja ki.

A Magyar Élelmiszerkönyv három kötetből áll, szerepük az EU joganyag honosításában különböző.

A Magyar Élelmiszerkönyv I. kötete

Az előírások az EU dokumentum valamennyi technikai jellegű rendelkezését hűen átveszik. Természetesen nem szerepelnek a magyar előírásban az eredeti dokumentum különböző szervezeti, eljárásrendi részei, hiszen ezek csak a tagállamokra érvényesek.

Az előírások megjelenésével az általuk szabályozott területek szabványai visszavonásra kerülnek.

A Magyar Élelmiszerkönyv II. kötete

A II Kötet nem kimondottan az EU joganyag honosítására szolgál, hanem egy EU konform nemzeti szabályozást teremt meg. Olyan termékleírásokat tartalmaz – kiváltva az eddigi magyar szabványokat – amelyre EU szabály nincs.

Szerepe, felépítése megegyezik a több európai országban (Németország, Ausztria, Svájc, Franciaország) évtizedek óta működő élelmiszerkönyvekkel.

Az európai országok élelmiszerkönyveinek termékleírásai, irányelvei nem jogilag, hanem a gazdasági gyakorlatból következően kötelezőek. A gazdaság, a piac, a bírói ítékezés, az ellenőrzési gyakorlat ugyanis egyaránt irányadó dokumentumnak tekintik az élelmiszerkönyvet. Erre kötik a szerződéseket, a hatósági ellenőrzés és jogvita esetén a bíróság mindig ennek alapján dönt arról, hogy egy bizonyos termék megfelelő minőségű-e.

Nyilvánvaló, hogy a Magyar Élelmiszerkönyv II. kötetében megjelenő irányelveknek is ilyen szerepet kell betölteniük. A mai magyar viszonyok között ehhez szükséges volt, ha áttételes formában is, de jogilag is készíteni a széles körű alkalmazást.

Ezt elősegítendő az Élelmiszer Törvény végrehajtási rendelet 27. §. (2) bekezdése előírja, hogy a Magyar Élelmiszerkönyv irányelveiben szereplő megnevezéssel csak az ottani leírásnak megfelelő terméket szabad előállítani/forgalmazni.

Az irányelvek megjelenésével az adott termékcsoporthoz tartozó termékszabványok természetesen visszavonásra kerülnek. A továbbiakban az élelmiszer szektorban csak a mezőgazdasági nyersanyagok (pl. cukorrépa) vagy esetleg egyes olyan félkész termékek kerülnek szabványosításra, amelyek közvetlenül a fogyasztókhoz nem kerülnek.

Az irányelvek megjelenéséről a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Értesítőből lehet tudomást szerezni.

A Magyar Élelmiszerkönyv III. Kötete. Hivatalos Élelmiszer- vizsgálati Módszergyűjtemény

Az élelmiszer ellenőrzés alapvető követelménye a megbízható, egységesen használt módszerek léte. Ezek összegyűjtésére szolgál a Magyar Élelmiszerkönyvhöz csatlakozó Hivatalos Élelmiszervizsgálati Módszergyűjtemény.

A Módszergyűjtemény esetében nem a szabványok felváltásáról van szó. Élelmiszer vizsgálati módszer szabványosítás ugyanis a nemzetközi (ISO,) (CEN/CENELEC) és a fejlett országok nemzeti szabványosító szervezetben is (AFNOR, BSI, DIN) folyik.

A Módszergyűjteménybe automatikusan bekerülnek (egyszerű felsorolásként) az Európai Uniótól átvett MSz-EN szabványok és a termék irányelvek igényeit kielégítő egyéb MSz szabványok.

A Módszergyűjtemény összeállításának az a célja, hogy jogszabályokban, a Magyar Élelmiszerkönyv I. és II. kötetében szabályozott valamennyi jellemző vizsgálatára tartalmazzon megfelelő módszert, továbbá azon összetevőkére is, amelyeket a szakértők fontosnak tartanak.

A Magyar Élelmiszerkönyv egyes előírásai és irányelvei, valamint az egyes témákkal kapcsolatos információs füzetek a Szabványboltban (Budapest, üllői út 25.) megvásárolhatók.

A feldolgozott mezőgazdasági termékek kereskedelmének szabályozása az Európai Unióban (Non-Annex II rendszer)

Bevezetés, alapelvek

Ismertetőnk, kapcsolódva az Európai Integrációs Füzetek sorozatban megjelent, a Közös Agrárpolitikát, illetve annak részeit tárgyaló kiadványokhoz, csak a szükségesnek vélt csekély mértékben tér ki a Közös Agrárpolitika (KAP) általános részeire. A területi korlátok miatt csak a rendszer legjellegzetesebb vonásait kívánjuk bemutatni.

Az Európai Gazdasági Közösség alapító okmánya, a Római Szerződés, pontosabban annak 38–47. cikkelyei fektették le a Közös Agrárpolitika alapelveit. A Szerződés többször is módosított, bővített II. melléklete (*Annex II.*) sorolja fel mindazon mezőgazdasági alaptermékeket és a mezőgazdasági termékek elsődleges feldolgozása útján előállított élelmiszeripari termékeket (pl. sajtok, húskészítmények), amelyekre az alapítók szükségesnek tartották kiterjeszteni a kijelölt célokat szolgáló piacsabályozási eszközöket. Ezen termékek piacát az alaptermékek piaci rendtartásai szabályozzák, így jelen kiadványban velük nem foglalkozunk.

A közös piaci szervezetek (olyan közösségi szabályok és mechanizmusok együttese, amelyeknek rendeltetése meghatározott termék vagy termékcsoport piacának szabályozását biztosítani) alkalmazása következtében azonban a mezőgazdasági termékek árai jelentősen magasabb szinten mozogtak (és mozognak ma is) a világpiacon szintjénél, komoly gondot (értsd: versenyhátrányt) okozva ezáltal a feldolgozóiparnak a belső és a külső piacon egyaránt. A Miniszterek Tanácsa először 1966-ban fogadott el egy rendeletet a Közös Agrárpolitika működtetéséből adódó említett problémák orvoslására (értsd: a versenyhátrány kiegyenlítésére), megteremtve ezzel „a II. mellékletben fel nem sorolt áruk” kereskedelmi rendszerét, amelyet az angol elnevezés alapján röviden „non-Annex II” rendszernek szoktak hívni. A Közös Agrárpolitika két fő szabályozási területe – a belső piac és a közösségen kívüli országokkal folytatott kereskedelem – közül a II. mellékletben fel nem sorolt áruk rendszere 1969, azaz az egységes belső mezőgazdasági árrendszer kialakítása óta kizárólag az utóbbi eszközeit használja, egészen pontosan az export-visszatérítést és az import elleni vámvédelmet.

A non-Annex II szabályozás alá tartozó termékekre nem vonatkoznak a Szerződés 38–47. cikkelyei, de a rendszer működése igazodik a KAP elveihez és eszközeihez. Más megfogalmazásban azt mondhatnánk, hogy a rendszer bizonyos szempontból átmenet az ipari termékek

piaca és a mezőgazdasági termékek piaca között, a feldolgozóiparnak okozott gondok megoldásával a végtelékig megvalósítva a mezőgazdasági termékek támogatottságát és védelmét, valamint a belső ipari felhasználás és az export ösztönzését a közös piaci szabályozási rendszerek három alapelveként (a piac egységessége, a közösségi preferencia és a pénzügyi szolidaritás) megfelelően.

A szabályozás alapelve az export és az import esetén azonos, azaz mind az export-visszatérítés, mind a vámterhelés kiszámításakor a feldolgozott termékben megtestesülő alaptermék(ek) mennyiségét veszi figyelembe. Csekély eltérés található a két viszonylat között a számítások során figyelembe vett alaptermékeket illetően.

A rendszer alapelveiből adódóan a termékek után fizetendő export-visszatérítés, illetve vám mértékét alapvetően az alaptermékekre fizetett export-visszatérítés, illetve vám összege határozza meg és bár az Unió nem tekinti exporttámogatásnak a visszatérítést (hiszen csak a versenyhátrányok kiegyenlítésére szolgál, további előnyt nem biztosít), a legutóbbi GATT tárgyalások során a non-Annex II termékekre fizetendő visszatérítések összegét is korlátozták.

A szabályozás azon feldolgozott, magasabb hozzáadott értéket képviselő élelmiszerek és egyéb ipari termékek széles körére irányul, amelyeket a Római Szerződés II. mellékletében felsorolt bizonyos mezőgazdasági termékek (alaptermékek: gabonafélék, tej, cukor, tojás) továbbfeldolgozása útján állítottak elő. Példaként említhetők az alábbiak:

ízesített joghurtok, margarin, jégkrémek, cukrászati termékek, cukorkaárúk, rágógumi, csokoládétermékek, kekszfélék, gyermektápszer, tészta, sütőipari termékek, élesztő, mártások, paradicsomketchup, levesek, mustár, csemegekukorica, ásványvíz, üdítők, sör, szeszesitalok, ecet stb.

A non-Annex II rendszer irányításában az „A II. mellékletben fel nem sorolt feldolgozott mezőgazdasági termékek kereskedelmére vonatkozó horizontális kérdések ügyviteli Bizottsága” segíti az EU Bizottság munkáját. Az EU Bizottság képviselője javaslatot terjeszt az ügyviteli Bizottság elé, amely az alapszerződésben meghatározott elvek és szabályok szerint hozza meg döntését. Az ügyviteli Bizottság általában havonta, Brüsszelben, tartja üléseit, amelyeken a tagállamokat többnyire a felelős minisztérium és a jogszabályok végrehajtásáért felelős kifizető ügynökség egy-egy munkatársa képviseli.

A rendszer szabályozásának sajátossága, hogy az érintett alaptermékek körét, valamint a visszatérítés és a vámvédelem mértékét a VI. (Mezőgazdasági) Főigazgatóság (DG VI) határozza meg, míg a rendszer általános igazgatásáért a III. (Ipari) Főigazgatóság (DG III) felel.

A tagállamokban az ún. kifizető ügynökségek („intervencióshivatalok”), a vámszervek, valamint az ellenőrző laboratóriumok vesznek részt a rendszer működtetésében.

Export szabályozás

A non-Annex II termékek export-visszatérítésének szabályozása talán a legbonyolultabb az Európai Unió termékkör-szabályozásai között. A kifizető ügynökségeknek komoly felkészültségre, számítástechnikai háttérre van szükségük, hogy hibátlanul, gyorsan, ellenőrzöten teljesíteni tudják az igényeket, feladatokat.

Mint azt az alapelveknél említettük, az exportvisszatérítés alapja a termékek előállításához felhasznált, illetve a termékekben található alaptermékek mennyisége. Csakis az Unió területén előállított feldolgozott és alap- illetve hasonló termékek után, kizárólag EU-n kívüli harmadik országokba irányuló exportra fizethető visszatérítés. A visszatérítést az igénylést benyújtó exportőr (gyártó vagy kereskedő) kapja.

A visszatérítésre jogosult feldolgozott termékeket, csakúgy mint a visszatérítés kiszámításához figyelembe vehető alaptermékeket az 1222/94 sz. Rendelet mellékletei mutatják meg. Az alaptermékek mellett visszatérítésre jogosultak az ún. hasonló termékek is, amelyeket az említett rendeletben meghatározott szorzók segítségével számítanak át alaptermékekre (pl. 1 kg kukoricaliszt megfelel 1,20 kg kukoricának; a továbbiakban az egyszerűség kedvéért ezeket is beleértjük az alaptermékek körébe).

A feldolgozott termékek formájában exportált alaptermékre fizetett visszatérítés mértéke eltérhet az alaptermék után – annak közvetlen exportja esetén – járó összegtől. A visszatérítés összegét a világgiazi és a belső árak mozgásának megfelelően időszakonként módosítják.

A termék előállításához felhasznált alaptermék mennyiségét a jogszabály (1222/94 sz. Rendelet) szerint három módszerrel lehet meghatározni:

1. a ténylegesen felhasznált mennyiségek, valamint a termelési veszteségek számításával
2. a szabvány receptek szerint
3. hatósági analízis alapján

Az esetek túlnyomó részében az első eset alapján számítja ki az illetékes hivatal a visszatérítés mértékét. Az említett rendelet „B” melléklete sorolja fel a visszatérítésre jogosult feldolgozott termékeket, valamint a hozzájuk felhasznált jogosult alaptermékeket. Fontos megjegyezni, hogy az élelmiszeripari termékek mellett bizonyos más ipari termékek is jogosultak visszatérítésre (pl. gyógyszerek).

Az exportáló az illetékes hivatalnak tett nyilatkozatban adja meg a felhasznált alaptermékek mennyiségét, amelyet az szükség esetén ellenőriz. Egyes tagállamok az ügyintézés, valamint az ellenőrzés megkönnyítése érdekében ún. receptregisztrációs rendszert alkalmaznak, ahol az exportőr az egyes szállítmányoknál egy előzetesen bejegyzett receptkódra hivatkozhat a felhasznált alaptermékek tételes megadása he-

lyett. A benyújtott receptet – amelyben az egységnyi késztermékhez felhasznált alaptermékek mennyiségét kell megadni – az illetékes hivatal regisztráció előtt szigorúan ellenőrzi. Az exportőr receptje nem tévesztendő össze az említett jogszabály „C” mellékletében meghatározott szabvány recepttel. Egy termékbe bekerülő másik feldolgozott terméknek lehet külön receptje, amelyre adott esetben szintén hivatkozni kell. Az előzetes regisztráció feltétele, hogy a gyártó igazolni tudja a (rendszeresen) exportált termék gyártási feltételeinek (technológia, alaptermékek) állandóságát egy hosszabb időszakra vonatkozólag.

A visszatérítés kiszámításának módját a mellékletben található 1. példa mutatja.

Amennyiben az exportált áru ún. termelési támogatásban is részesült (felhasznált cukor, illetve keményítő után; pl. fruktóz, maltóz, szerves vegyszerek), úgy a visszatérítés összegét arányosan csökkentik.

A gyártás során keletkező egyes veszteségek is jogosultak visszatérítésre a vonatkozó rendeletben meghatározott szabályoknak megfelelően. Jogosult az abszolút veszteség (technológiai; pl. elpárolgás) és a kereskedelmi forgalomban nem értékesíthető maradék (pl. táptalaj). Az egyéb, kereskedelmi forgalomban nem értékesíthető veszteség (pl. hulladék), valamint a csak állati takarmányként értékesíthető veszteség esetében a jogszabály meghatározza a jogosult veszteség mennyiségét (2 tömeg %).

A jogszabályok a aktív feldolgozási engedmény rendszerének alkalmazásával lehetővé teszik a nem-EU származású alaptermékek felhasználását is. Ebben az esetben az alaptermék után vámot nem kell fizetni. Az így előállított terméket exportálni kell és ebben az esetben az alaptermék értelemszerűen nem jogosult visszatérítésre. Amennyiben a Közösségbe szállított alaptermékre vámot fizetnek („szabad forgalomba kerül”), úgy a visszatérítés a késztermék exportja esetén kifizethető.

A non-Annex II termékek exportjára az általános exporteljárás szabályok vonatkoznak. A termékek visszatérítéses exportja nem engedélyköteles, illetve az export visszatérítés nélkül is szabad. A GATT korlátok betartása miatt a Bizottság felvetette az exportengedély bevezetését, de a tagállamok egyelőre ellenzik az amúgy is bonyolult rendszer további bürokratizálását.

A visszatérítés kifizetésének alapja a vámokmány, az árut kísérő vámdokumentumok, illetve a termékösszetétel igazolása (amennyiben az adott tagállamban létezik, a regisztrált recept). A visszatérítés mértékét az exportáru vámhivatalnak történő bemutatása napján érvényes visszatérítési kulcs határozza meg.

A ma már sok esetben márkatermékeknek számító élelmiszerek piaci helyzetének további stabilizálása érdekében (az áringadozások kockázatának csökkentése miatt) lehetőség van a visszatérítés mértékének előzetes rögzítésére, valamint az előfinanszírozásra, illetve az előzetes kifizetésre is. Az alaptermékekkel ellentétben a non-Annex II termékek export-visszatérítése nem differenciált célország szerint. Ez alól egyedüli kivétel az USA-ba exportált tészta, amely csökkentett visszatérítésre jogosult.

1. példa: **Export-visszatérítés kiszámítása**

Termék: KN-kód: Exportált mennyiség:
 édes keksz 1905 30 3500 kg

Kaphat-e export-visszatérítést a termék?

A 1222/94 sz. Rendelet "B" melléklete alapján kaphat, az X-el jelölt termékekre

KN-kód	Termék	Igényelhető visszatérítés				
		gabonafélék	rizs	tojás	cukor	tejpor
1905 30	édes biscuit	X		X	X	X

Figyelembe vehető alaptermékek mennyisége 100 kg késztermékhez

Termék	KN-kód	100 kg-ban	Alaptermék-faktor	Alaptermék	Alaptermék arány	
					100 kg-ban	1 kg-ban
liszt	1101 00 00 00	68,0	1,00	liszt	68,0	0,68
cukor	1701 99 10 00	11,5	1,00	cukor	11,5	0,115
glukózsörp	1702 30 99 20	8,6	1,60	kukorica	13,8	0,138

Visszatérítés 3500 kg késztermékre = (a x b x c)

Termék mennyiség	Alaptermék	Alaptermék aránya (1 kg-ban)	Alaptermék mennyiség (kg) „a”	Visszatérítés 1 kg-ra (euro) „b”	Zöld árfolyam (Ft/euro) „c”	Visszatérítés (Ft)
édes keksz 3500 kg	liszt	0,68	2380	0,041	200,0	19.516
	cukor	0,115	402,5	0,024	200,0	1.932
	kukorica	0,138	483	0,032	200,0	3.091

Visszatérítés összesen (Ft) 24.539

A példa egyszerűsített, fiktív értékekkel számol.

Import-szabályozás

A piacvédelem a 3448/93 sz. Rendelet "B" melléklete 1. táblázatában található termékek esetében két elemből álló vám alkalmazásával valósul meg.

Az ún. fix, ipari elem a termékek "előállítási és marketing viszonyai" (érsd: költségei) kiegyenlítésére szolgál és érték szerinti, %-os tételeként jelenik meg.

A terhelés másik része, az ún. mezőgazdasági elem (EA) szolgál a felhasznált mezőgazdasági termékek (alaptermékek) belső és világpiacon árai különbségének kiegyenlítésére. A mezőgazdasági elemet gyakran változó elemnek is nevezik kiszámítási módja miatt.¹

A termékekben megtestesülő alaptermékek importterhe – az alaptermékek terheivel szükségszerűen megegyező módon – súlyvám formájában kerül alkalmazásra. A vámkezelendő szállítmány nettó súlya alapján kerül kiszámításra a terhelés, kilogrammra, 100 kg-ra vagy metrikus tonnára vetítve. Folyékony áruk esetében hektoliterre, vagy hektoliternél többre vetítve kerül kiszámításra.

¹ A 3448/93 sz. Rendelet szóhasználata szerint ez helytelen, mivel tulajdonképpen a mezőgazdasági elem formája lehet változó vagy rögzített

² A 1460/96-os rendelet a preferenciális kereskedelemben, tehát pl. Magyarország viszonylatában is használatos csökkentett mezőgazdasági elem kiszámításához figyelembe vehető mennyiségeket mutatja, de az elv megegyezik a "normál" mezőgazdasági elem kiszámításának elvével.

literre vetített alkohol térfogatszázalékra számítják a fizetendő vámot (pl. 16 euro/hl; 1,3 euro/térf%/hl). Igazodva a GATT/WTO megállapodáshoz a specifikus vám általában évente egyszer kerül meghatározásra, július 1–június 31. közötti időszakra.

A mezőgazdasági elem kiszámításának alapja a termék előállításához felhasznált bizonyos alaptermékek és elsődleges feldolgozású termékek tényleges mennyisége. A 3448/93/EK rendelet „A” melléklete sorolja fel azon, a Római Szerződés II. mellékletében szereplő termékeket, amelyeket a fenti elvek szerint piacvédelemben kell részesíteni. A termékek figyelembe vehetők feldolgozott, illetve feldolgozás nélküli állapotban, illetve a rendelet „B” mellékletében felsorolt áruk előállításakor. A gyakorlatban az alábbi termékeket veszik figyelembe:

**búza, durumbúza, rozs, árpa, kukorica, hosszú szemű hántolt rizs,
fehér cukor, melasz, (sovány) tejpör, (teljes) tejpör, vaj**

Az alaptermékek összsvont súlya meghaladhatja a termék nettó súlyát (pl. a 1904 20 99 KN-kódszámú müzli-típusú készítményeknél a 1460/96 sz. Rendelet szerint 4 alaptermékből 53–53 kg-ot vesznek figyelembe 100 kg termék előállításához.)²

A vámterhelés, pontosabban a mezőgazdasági elem kiszámítása minden esetben a fent említett 11 termék vámjára visszavezetve történik. A 1460/96 sz. rendelet I. melléklete (az ún. szabvány vagy standard recept szerinti termékek táblázata) mutatja, hogy az egyes alaptermékekből mekkora mennyiséget vesznek figyelembe. A megadott mennyiségek – mivel a vámtételek 100 kg termékre vonatkoznak – azt mutat-

ják, hogy az adott alaptermék vámjának hány százaléka terheli a terméket. Több alaptermék esetében az alaptermékekre számított vámok összeadódnak.

A rendelet I. melléklete bizonyos termékeknel (ún. összetett recept szerinti termékek) a rendelet II. mellékletre utal, ahol a vámot a termék tejsír, tejfehérje, szacharóz, invert cukor, izoglükóz, keményítő és glükóz tartalma alapján számítják ki a Meursing-táblázat és a kódokhoz tartozó mezőgazdasági elemet (valamint a kiegészítő cukor- és lisztvámot) mutató táblázat segítségével.

Külön rendelet szabályozza, hogy a termékekben milyen analitikai eljárásokkal kell meghatározni a fent említett összetevőket.

Bizonyos termékeknel a vámtarifa maximum érték szerinti vámot is meghatároz, amelyhez egy kiegészítő cukor- vagy lisztvám kapcsolódik (AD S/Z vagy AD F/M). Ez esetben csak a termék cukor-, illetve liszt-tartalmát veszik figyelembe.

Az árut a vámhatósághoz bejelentő kereskedő maga döntheti el, hogy a kétféle vámtétel közül melyiket kívánja megfizetni (érték szerinti vám + mezőgazdasági elem, vagy maximum értékvám + kiegészítő vám). Előbbi többnyire alacsonyabb.

A 2. példában három variáció található az importvám kiszámítására

A GATT megállapodásnak megfelelően a vámterhelés mindkét elemére vonatkozik a 36%-os csökkentési (vámsoronként minimum 15%) kötelezettség. Az Unió a preferenciális szerződések keretében általában mind az ipari, mind a mezőgazdasági elemre kedvezményt nyújt (EAR). A csökkentett összeg nem a figyelembe vett kisebb mennyiségből, hanem az alaptermék csökkentett vámjából adódik.

2. példa: Importvám kiszámítása

I. példa

Termék: KN 1806 10 20 10; Csokoládé- és kakaótartalmú más élelmiszer-készítmény legalább 5, de kevesebb mint 65 tömeg% szacharóztartalommal

Értékvám: 9,3 %; + **mezőgazdasági elem:** 29,4 euro/100 kg nettó súly

Számlaérték: 1.000.000 Ft; **súly:** 1.000 kg

1.000.000 Ft x 9,3 % = 93.000 Ft értékvám

29,4 euro x 225 Ft/euro = 6.615 Ft (100 kg-ra) mezőgazdasági elem

6.615 Ft x 10 = 66.150 Ft (1.000 kg-ra);

Vám = 93.000 Ft + 66.150 Ft = 159.150 Ft

II. példa

Termék: KN 1806 20 30; Csokoládé- és kakaótartalmú más élelmiszer-készítmény, összesítve legalább 25 tömeg%, de kevesebb mint 31 tömeg% kakaóvaj- és tejsírtartalommal

Feltételezzük, hogy a termék 10% keményítő/glükóz, 10% szacharóz/ invert cukor/izoglükóz, 1% tejsír és 1% tejfehérje tartalmú.

A Meursing-kód: 7006.

Számlaérték: 1.000.000 Ft; **súly:** 1.000 kg

Értékvám: 10,8%; + **mezőgazdasági elem:** 17,46 euro/100 kg nettó súly

vagy

Értékvám: MAX. 24,2%;

+ **kiegészítő cukorvám (AD S/Z):** 11,74 euro/100 kg

1.000.000 Ft x 10,8% = 108.000 Ft értékvám

17,46 euro x 225 Ft/euro = 3.928,5 Ft (100 kg-ra) mezőgazdasági elem

3.928,5 Ft x 10 = 39.285 Ft (1.000 kg-ra);

Vám = 108.000 Ft + 39.285 Ft = 147.285 Ft

vagy

1.000.000 Ft x 24,2 % = 242.000 Ft értékvám

11,74 euro x 225 Ft/euro = 2.641,5 Ft (100 kg-ra) mezőgazdasági elem

2.641,5 Ft x 10 = 26.415 Ft (1.000 kg-ra);

Vám = 242.000 Ft + 26.415 Ft = 268.415 Ft

A példákban fiktív értékeket használtunk.