

Különjelentés

Az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelem: az Európai Uniónak alkalma nyílik az élelmiszer-ellátási lánc erőforrás-hatékonyságának javításár

(az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második albekezdése
alapján)



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

Az ellenőrző csoport

A számvevőszéki különjelentések egy adott költségvetési vagy irányítási területre vonatkozó teljesítmény- és szabályszerűségi ellenőrzés eredményeit mutatják be. Annak érdekében, hogy ellenőrzései maximális hatást érjenek el, ezek megválasztásakor és megtervezésekor a Számvevőszék tekintetbe veszi a teljesítmény-, illetve szabályszerűségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás nagyságát, a várható fejleményeket, valamint a politika és a nagyközönség érdeklődését.

Ezt a jelentést a fenntartható természetierőforrás-gazdálkodásra szakosodott, Phil Wynn Owen számvevőszéki tag elnökölta I. Kamara fogadta el. Az ellenőrzést Bettina Jakobsen számvevőszéki tag vezette, Katja Mattfolk kabinetfőnök és Kim Storup, a kabinet attaséja, valamint Michael Bain ügyvezető és Maria Eulàlia Reverté i Casas feladatfelelős támogatásával. Az ellenőrző csoport tagjai Els Brems, Klaus Stern, Diana Voinea és Paulo Oliveira voltak.



Balról jobbra: K. Storup, K. Mattfolk, D. Voinea, B. Jakobsen, M. Bain, M. E. Reverté i Casas, P. Oliveira.

TARTALOM

	Bekezdés
Szakkifejezések és rövidítések	
Összefoglaló	I - IV
Bevezetés	1–17
Az ellenőrzés témája	2–14
Az élelmiszer-hulladék és az EU	15–17
Az ellenőrzés	18–25
Az ellenőrzés hatóköre és módszere	18–25
Észrevételek	26–80
A magas szintű politikai nyilatkozatokból nem következett elegendő cselekvés	26–32
A Bizottság stratégiai dokumentumai idővel csökkenő ambíciót mutatnak	27–29
A technikai értelemben összefüggő és folyamatos lépések hiánya	30–32
Az élelmiszer-pazarlás elleni eredményesebb küzdelem érdekében jobban össze kell hangolni a meglévő szakpolitikákat	33–80
A szakpolitikák összehangolása az élelmiszer-pazarlás jobb megelőzése érdekében	34–69
Az élelmiszer-adományozást megkönnyítő politikák és előírások pontosítása és összehangolása	70–80
Következtetések és ajánlások	81–87
I. melléklet. A piaci erők szerepe az élelmiszer-hulladék keletkezésében	
II. melléklet. Az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelemre hatást gyakorolni képes uniós eszközök áttekintése	
III. melléklet. Az élelmiszer-pazarlással kapcsolatos főbb politikai nyilatkozatok 2009 óta	
A Bizottság válaszai	

SZAKKIFEJEZÉSEK ÉS RÖVIDÍTÉSEK

Be nem takarítás:	A forgalomba hozható termékek be nem takarítása a megművelt a területről a rendes termelési ciklus során. Nem tekinthető ilyennek a termékek éghajlati jelenségek vagy betegség miatti megsemmisülése.
COPA COGECA:	COPA: az EU Mezőgazdasági Szakmai Szervezeteinek Bizottsága (a mezőgazdasági termelők reprezentatív európai szervezete), COGECA: az EU Mezőgazdasági Szövetkezeteinek Általános Szövetsége.
DAS:	Az Európai Számvevőszék éves megbízhatósági nyilatkozata.
DG AGRI:	Az Európai Bizottság Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatósága.
DG CNECT:	Az Európai Bizottság tartalmakért, technológiáért és kommunikációs hálózatokért felelős főigazgatósága.
DG EMPL:	Az Európai Bizottság foglalkoztatásért, szociális ügyekért és a társadalmi befogadásért felelős főigazgatósága.
DG ENER:	Az Európai Bizottság Energiaügyi Főigazgatósága.
DG ENV:	Az Európai Bizottság Környezetvédelmi Főigazgatósága.
DG GROW:	Az Európai Bizottság Belső Piaci, Ipar-, Vállalkozás- és Kkv-politikai Főigazgatósága.
DG MARE:	Az Európai Bizottság Tengerügyi és Halászati Főigazgatósága.
DG MARKT:	Belső Piaci és Szolgáltatási Főigazgatóság. Új nevén: A Pénzügyi Stabilitás, a Pénzügyi Szolgáltatások és a Tőkepiaci Unió Főigazgatósága (DG FISMA).
DG RTD:	Az Európai Bizottság Kutatási és Innovációs Főigazgatósága.
DG SANCO:	Az Európai Bizottság Egészség- és Fogyasztóügyi Főigazgatósága. Új nevén: Egészségügyi és Élelmiszer-biztonsági Főigazgatóság (DG SANTE).
DG SANTE:	Az Európai Bizottság Egészségügyi és Élelmiszer-biztonsági Főigazgatósága.
DG TAXUD:	Az Európai Bizottság Adóügyi és Vámuniós Főigazgatósága.
DG ENTR:	Az Európai Bizottság Vállalkozáspolitikai és Ipari Főigazgatósága. Új nevén: Belső Piaci, Ipar-, Vállalkozás- és Kkv-politikai Főigazgatóság (DG GROW).
DG:	Az Európai Bizottság főigazgatósági szintű szervezeti egységei és szolgálatai.
EHA:	Európai Halászati Alap.
EIP:	Európai Innovációs Partnerség.
EMGA:	Európai Mezőgazdasági Garanciaalap.

EMVA:	Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap.
ENSZ EGB:	Az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága.
ETHA:	Európai Tengerügyi és Halászati Alap.
EUROSTAT:	Az Európai Unió Statisztikai Hivatala.
Export-visszatérítés:	Export-visszatérítést nyújthat az Európai Unió azoknak a kereskedelmi vállalatoknak, amelyek bizonyos mezőgazdasági árukat értékesítenek harmadik országoknak. A visszatérítés általában a belső uniós ár és a világpiaci ár közötti különbséget fedezi.
FAO:	Az Egyesült Nemzetek Élelmezésügyi és Mezőgazdasági Szervezete.
FAOSTAT:	Az Egyesült Nemzetek Élelmezésügyi és Mezőgazdasági Szervezetének statisztikai részlege.
FEAD:	A leginkább rászorulókat támogató európai segítségnyújtási alap.
Forgalomból történő kivonás:	Termékek kivonása a forgalomból (áruba nem bocsátása).
G20:	(„húszak csoportja”): nemzetközi fórum, amelyben húsz jelentős gazdaság kormányképviselői és központi banki elnökei vesznek részt.
GMS:	Általános forgalmazási előírás.
Héa:	Hozzáadottérték-adó.
KAP:	közös agrárpolitika.
KHP:	Közös halászati politika.
KPSZ:	Közös piacszervezés.
Magántárolási támogatás:	Termékek betárolásához nyújtott támogatás. Piaci felesleg és árcsökkenés esetén segít stabilizálni az adott termék piacát.
MDP:	A leginkább rászorulókat támogató uniós élelmiszerelosztási program.
Unió beavatkozása:	Ha bizonyos mezőgazdasági termékek piaci ára egy előre meghatározott szint alá esik, az Európai Bizottság dönthet úgy, hogy a piac stabilizálása érdekében felvásárolja a készlet többletet, amely azután a piaci ár újbóli növekedéséig a tagállamokban tárolható.
VCS:	Termeléstől függő önkéntes támogatás.
Vidékfejlesztés:	Az Unió vidékfejlesztési politikája kiegészíti a közvetlen kifizetések és piaci intézkedések rendszerét, és több tekintetben javítja az Unió vidéki területeinek gazdasági, környezeti és szociális helyzetét.
WRAP:	(Hulladék- és erőforrás-gazdálkodási cselekvési program) olyan karitatív szervezet vagy vállalkozás az Egyesült Királyságban, amely a kormányzattal, vállalkozásokkal és közösségekkel együttműködve gyakorlati megoldásokkal javítja az erőforrás-hatékonyságot és gyorsítja

fel a fenntartható, erőforrás-hatékony gazdaság felé történő elmozdulást.

Zöldszüret:

Nem piacképes (de nem sérült) termékeknek a rendes betakarítást megelőző teljes betakarítása egy adott megművelt területen.

ÖSSZEFOGLALÓ

I. Az élelmiszer-pazarlás világméretű probléma, amely az elmúlt években a közvélemény és a politika érdeklődésének előterébe került. A kérdés fontossága tovább fog nőni, különösen ha figyelembe vesszük a növekvő világnépesség élelmiszer-szükségletét. Az élelmiszer becses termék, amelynek előállítása igen erőforrás-igényes lehet. A jelenlegi becslések szerint világszerte az emberi fogyasztásra előállított élelmiszer körülbelül egyharmada kárba vész, ennek minden hátrányos gazdasági és környezeti következményével.

II. A Számvevőszék ebben az összefüggésben vizsgálta meg, hogy az Európai Unió milyen szerepet játszhat az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelemben. Vizsgáltuk az eddig tett lépéseket, valamint a különböző uniós szakpolitikai eszközök élelmiszer-pazarlást csökkentő hatásmechanizmusát. Elsősorban a megelőzésre és az adományozásra, az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelem legmagasabb prioritást élvező eszközeire összpontosítottunk.

III. Ellenőrzésünk a következő kérdést vizsgálta: „Eredményesen járul hozzá az Európai Unió az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelem révén az élelmiszer-ellátási lánc erőforrás-hatékonyságához?” Megállapításunk szerint jelenleg nem ez a helyzet, de jelentésünk kifejti, hogyan lehetne a jelenlegi szakpolitikákat eredményesebben alkalmazni a probléma megoldása érdekében. A potenciális fejlesztések jó része nem tesz szükségessé sem új kezdeményezéseket, sem több közforrás felhasználását. Inkább a meglévő szakpolitikák jobb összehangolásáról és koordinációjáról van szó, valamint arról, hogy az élelmiszer-pazarlás csökkentését egyértelműen tűzzék ki szakpolitikai célként. Konkrétan a következő ellenőrzési megállapításokat tettük:

- i. Jóllehet az élelmiszer-pazarlás egyre fontosabb kérdésként jelenik meg a politika napirendjén, a Bizottság idővel visszavett ambícióiból. Az eddigi lépések nem voltak összefüggőek és folyamatosak, és bizottsági szinten hiányzott a koordináció. Gátolja a további előrelépést, hogy az élelmiszer-pazarlásnak nincsen egységes meghatározása, és hiányzik egy olyan egyezményes kiindulási alap, amelyhez képest célokat lehetne kitűzni annak csökkentése terén.

- ii. Az élelmiszer-pazarlás problémája az élelmiszer-ellátási lánc teljes egészén jelentkezik, ezért a lánc minden szakaszán fel kéne lépni úgy, hogy abból potenciálisan minden érintettnek haszna származzék. Hangsúlyt a megelőzésre kell fektetni, mivel a pazarlás elkerülése nagyobb előnyökkel jár, mint annak későbbi kezelése. Noha számos uniós szakpolitikában megvan az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelem potenciálja, ezt mégsem aknázzák ki, és egyelőre még nem élnek az adódó lehetőségekkel. Érezhető módon hiányzott annak felmérése, hogy a különböző uniós szakpolitikák milyen hatással járhatnak az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelem területén. Ebben a küzdelemben nagyobb szerepet játszhatna számos olyan fő szakpolitikai terület, mint a mezőgazdaság, a halászat és az élelmiszer-biztonság. El kell ismerni, hogy különböző szakpolitikai változások, például a KAP és a halászati politika reformja, idővel kedvező hatást gyakoroltak. A beavatkozásalapú agrárpolitikától való elmozdulás hatására például csökkent a túltermelés. Jelentésünk kiemel több követendő példát, noha ezek kedvező hatása inkább csak véletlen volt, semmint célzott szakpolitikai fellépés eredménye.
 - iii. Az élelmiszeradományozást illetően jelenleg több olyan akadály létezik (például többféleképpen értelmezhető jogszabályi rendelkezések), amelyekkel foglalkozni kellene, hogy könnyebbé váljék az egyébként kárba menő élelmiszer adományozása.
- IV. Jelentésünk három ajánlást tesz:
- i. Az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelem uniós stratégiáját meg kell erősíteni és jobban kell koordinálni. Kezdeti lépéseiből kiindulva a Bizottság dolgozzon ki cselekvési tervet az elkövetkező évekre.
 - ii. Az egyéb területekre vonatkozó, de ugyanakkor az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelem céljaira potenciálisan felhasználható szakpolitikáinak koordinálása során a Bizottság a jövőbeni hatásvizsgálataiban vegye figyelembe az élelmiszer-pazarlást, és hangolja össze jobban az ilyen uniós szakpolitikákat.
 - iii. Az egyébként kárba menő élelmiszer adományozását megkönnyítené, ha a Bizottság egyértelműbbé tenné az adományozást megnehezítő jogi rendelkezések értelmezését. A Bizottság bátorítsa a meglévő adományozási lehetőségek további kihasználását, és fontolja meg, hogyan könnyíthetné meg az adományozást más szakpolitikai területeken.
-

BEVEZETÉS

1. Az élelmiszer-pazarlás jól ismert probléma, amelynek az utóbbi években megnőtt a politikai és társadalmi jelentősége. Az elmúlt évtizedben számos magas szintű politikai állásfoglalás hangsúlyozta az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelem fontosságát. Az élelmiszer-ellátási lánc teljes egészén történik pazarlás, mind a termelés és a feldolgozás, mind a forgalmazás és fogyasztás során. Az élelmiszer-pazarlást számos különböző módon meg lehet határozni, és mérésére sincsen egységes módszertan. Az azonban általánosan elismert tény, hogy világszinten az emberi fogyasztásra előállított élelmiszer körülbelül egyharmada kárba vész¹. Az élelmiszer-pazarlás gazdasági és környezeti költségét az ENSZ körülbelül 1,7 billió dollárra becsüli.

Az ellenőrzés témája

Az élelmiszer-hulladék meghatározása

2. Jelenleg uniós szinten nem létezik egységes meghatározása az élelmiszer-hulladéknak. A tagállamok különböző meghatározásokat alkalmaznak, és saját meghatározást használ az ENSZ Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezete (FAO) is².

3. 2014 júliusában a FUSIONS nevű európai kutatási projekt más keretrendszert javasolt az élelmiszer-hulladék meghatározására³, 2016. márciusában pedig új módszertannal állt elő az

¹ Súly alapján mérve. FAO, 2011. *Global food losses and food waste—extent, causes and prevention* (Élelmiszer-veszteség és élelmiszer-pazarlás világszerte: elterjedtség, okok és megelőzés). Róma: ENSZ, FAO.

² A meghatározások szerint az élelmiszer-veszteség „az élelmiszer mennyiségi vagy minőségi csökkenése”. Az élelmiszer-veszteség egyik összetevője az élelmiszer-pazarlás (azaz élelmiszer-hulladék keletkezése), amely azt jelenti, hogy az elsődleges termeléstől a lakossági fogyasztásig az élelmiszer-ellátási lánc teljes egészén bárhol biztonságos és tápláló, emberi fogyasztásra alkalmas élelmiszert kidobnak vagy nem élelmezési célra használnak fel (<http://www.fao.org/platform-food-loss-waste/food-waste/definition/en/>)

³ Élelmiszer-hulladék minden olyan élelmiszer, vagy élelmiszer nem ehető része, amelyet eltávolítottak az élelmiszer-ellátási láncból hasznosítás vagy ártalmatlanítás céljából (beleértve a komposztálást, a növények beszántását, betakarításának mellőzését, az anaerob fermentációt, a bioenergia-termelést, a kapcsolt energiatermelést, az égetést, a szennyvízcsatornába engedést, a hulladéklerakást vagy a tengerbe ürítést) (<http://www.eu-fusions.org/index.php/about-food-waste/280-food-waste-definition>).

élelmiszer-hulladék mennyiségének mérésére és monitoringjára⁴. Még újabb keletű az az élelmiszer-veszteségre és -hulladékra vonatkozó elszámolási és jelentéstételi standard, amelyet 2016 júniusában egy többszereplős partnerség tett közzé⁵.

4. E jelentés szóhasználatában élelmiszer-hulladéknak nevezünk minden olyan emberi fogyasztás céljából termesztett, fogott vagy feldolgozott terméket, illetve termék részét, amelyet eltérő kezelés vagy tárolás esetén el lehetett volna fogyasztani. Bár elismert tény, hogy ez a fogalom meghatározás nem feltétlenül felel meg közvetlenül a jelenlegi uniós szabályozási keretnek, a többi – például a FUSIONS, a FAO és az ellenőrzés során felkeresett tagállamok által használt fogalom meghatározás – is eltér attól.

Hulladékhierarchia az élelmiszer-hulladék esetében

5. A hulladékhierarchia aszerint állítja preferenciasorba a hulladékkezelési tevékenységeket, hogy milyen a környezeti fenntarthatóságuk. Az uniós hulladékhierarchiát⁶ az Unió hulladék-keretirányelve⁷ határozza meg. A hierarchia az élelmiszer-hulladék esetében is alkalmazható, de enyhén módosítani kell, hogy tekintetbe vegye az élelmiszer sajátosságait. A hulladékhierarchiát több tagország elfogadta az élelmiszerre nézve is, a preferenciarendet az **1. ábra** mutatja.

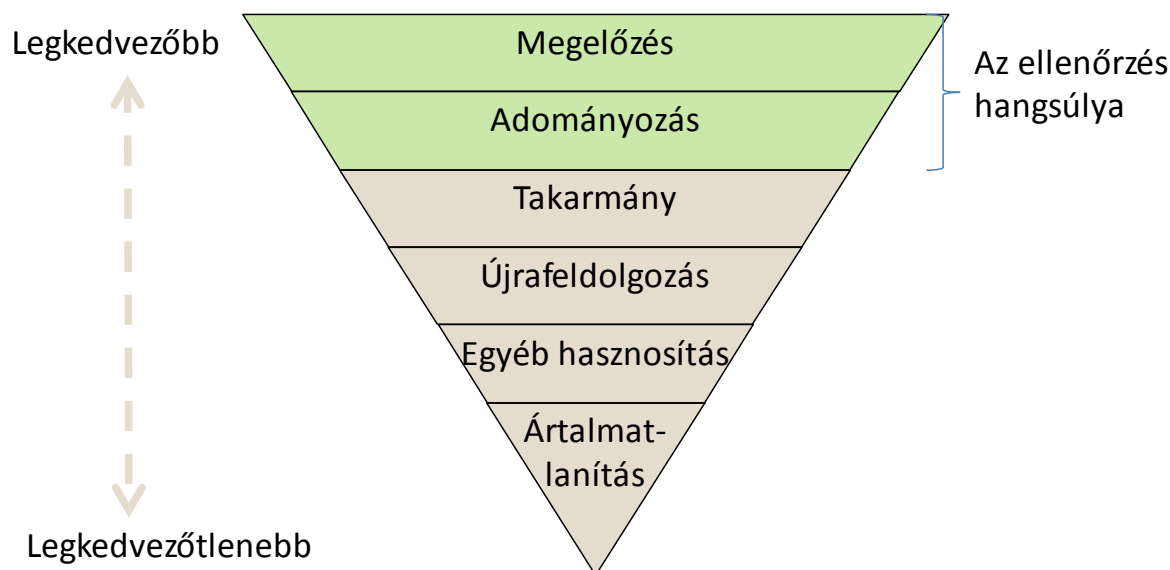
⁴ <http://www.eu-fusions.org/index.php/download?download=254:fusions-quantification-manual>

⁵ A partnerség központi tagjai voltak: a FAO, az UNEP, az Üzleti Világtanács a Fenntartható Fejlődésért (WBCSD), a Fogyasztási Cikkek Fóruma, a FUSIONS nevű uniós projekt, valamint a hulladék- és erőforrás-gazdálkodási cselekvési program (<http://flwprotocol.org/>).

⁶ a) megelőzés, b) újrahasználatra való előkészítés, c) újrafeldolgozás, d) egyéb hasznosítás, például energetikai hasznosítás, e) ártalmatlanítás.

⁷ A hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló, 2008. november 19-i 2008/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 312., 2008.11.22., 3. o.) 4. cikke.

1. ábra. Élelmiszerhulladék-hierarchia¹



¹ Jelenleg nincs uniós jogszabály vagy konkrét iránymutatás az uniós hulladékhierarchia élelmiszerekre történő alkalmazására vonatkozóan. Az 1. ábra az alábbi, már meglévő élelmiszerhulladék-hierarchiákra épül: a Wageningeni Egyetem Moerman-létrája, a londoni élelmiszerhulladék-piramis, az OVAM (flandriai állami hulladékügynökség) élelmiszerhulladék-hierarchiája, a FEVIA (Fédération de l'Industrie Alimentaire/Federatie Voedingsindustrie) élelmiszerhulladék-hierarchiája, valamint az Egyesült Államok Környezetvédelmi Ügynökségének élelmiszerhulladék-hierarchiája.

6. Az élelmiszer-hulladéknak az ebben a jelentésben alkalmazott meghatározása szerint az élelmiszer-hulladék a fenti hierarchia három alsó rétegét érinti (újrafeldolgozás, egyéb hasznosítás és ártalmatlanítás). A három felső rétegbe (megelőzés, adományozás és állati takarmány) olyan tevékenységek tartoznak, amelyeket az élelmiszer-hulladék keletkezése előtt lehet megtenni, és ezek a – gazdasági és környezeti szempontból – legelőnyösebb megoldások. Ellenőrzésünk a hierarchia két legfelsőbb szintjére, a megelőzésre és az adományozásra összpontosított.

Az élelmiszer-hulladékokkal kapcsolatos adatok

7. Az Európai Bizottság szerint évente körülbelül 88 millió tonna élelmiszer-hulladék keletkezik az Európai Unióban⁸. Becslés szerint 2020-ra az összes uniós élelmiszer-hulladék

⁸ Ez a számadat 2012-es adatokon alapul (http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/index_en.htm). A Bizottság által idézett, 88 millió tonna élelmiszerhulladékra vonatkozó hivatkozás megfelel a 28 uniós tagállamban keletkező élelmiszerhulladék mennyiségére vonatkozóan a hetedik keretprogram alá tartozó FUSIONS-projekt által közzétett értéknek (*Estimates of European food waste levels* [„Az európai

mennyisége kb. 126 millió tonnára fog nőni, hacsak nem kerül sor további megelőző intézkedésekre⁹. Az élelmiszer-hulladékra vonatkozó adatok a források szerint jelentősen eltérnek egymástól. Ennek nyilvánvalóan az az egyik oka, hogy eltérő értelmezések vannak az élelmiszer-hulladék mibenlétéről (vagyis nincs általánosan elfogadott meghatározás), illetve hogy az annak mérésére szolgáló módszerek is különbözőek. Különböző tanulmányok eltérő adatokat mutatnak be az élelmiszer-ellátási lánc egyes részeire nézve. Az **1. táblázat** bemutatja néhány tanulmány eredményeit, ahogy azt is, hogy az élelmiszer-előállítási lánc teljes egészén keletkezik élelmiszer-hulladék. Az eredmények összevetésénél tekintettel kell lenni az eltérő módszertanokra és az élelmiszer-hulladék különböző meghatározásaira.

1. táblázat. Az élelmiszer-hulladék aránya az élelmiszerellátási lánc különböző szakaszain (%-ban), különböző tanulmányok szerint¹

	FAO (Európa)	Foodspill (Finnország)	FH Münster (Németország)	Bio Intelligence Service (EU)	Fusions ² (EU)
Termelési ágazat	23	19–23	22	34,2	11
Feldolgozó ágazat	17	17–20	36	19,5	19
Forgalmazási ágazat	9	30–32	3	5,1	17
Fogyasztók	52	28–31	40	41,2	53

¹ A WRI elemzése a FAO 2011-es Global food losses and waste – extent, causes and prevention („Globális élelmiszer-veszteség és -hulladék: dimenzió, okok és megelőzés”) c. jelentése alapján. Róma: ENSZ, FAO. 2013. június; <http://www.mtt.fi/foodspill>, 2011; <https://www.fh-muenster.de/isun/lebensmittelabfall-projekte.php>, 2012; ITAS-calculations based on the SIK-methodology („ITAS-számítások a SIK-módszertan alapján”), Gustavsson et al., 2013; FUSIONS, Estimates of European food waste levels („Becslések az élelmiszer-hulladék szintjéről Európában”), 2016.

² A tanulmány elismeri, hogy „ezt a becslést viszonylag jelentős bizonytalanság övezi” (27. o.). Konkrétan a termelőágazat adataival kapcsolatban megjegyzendő, hogy a becslések csak hat ország adatain alapulnak, és „a ±17%-os bizonytalanság valószínűleg alá van becsülve” (21. o.).

élelmiszerhulladék mennyiségére vonatkozó becslések”], FUSIONS, 2016 <http://www.eu-fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf>). A számadatnak nincs aszerinti bontása, hogy mit termelnek az Unióban és mit hoznak be.

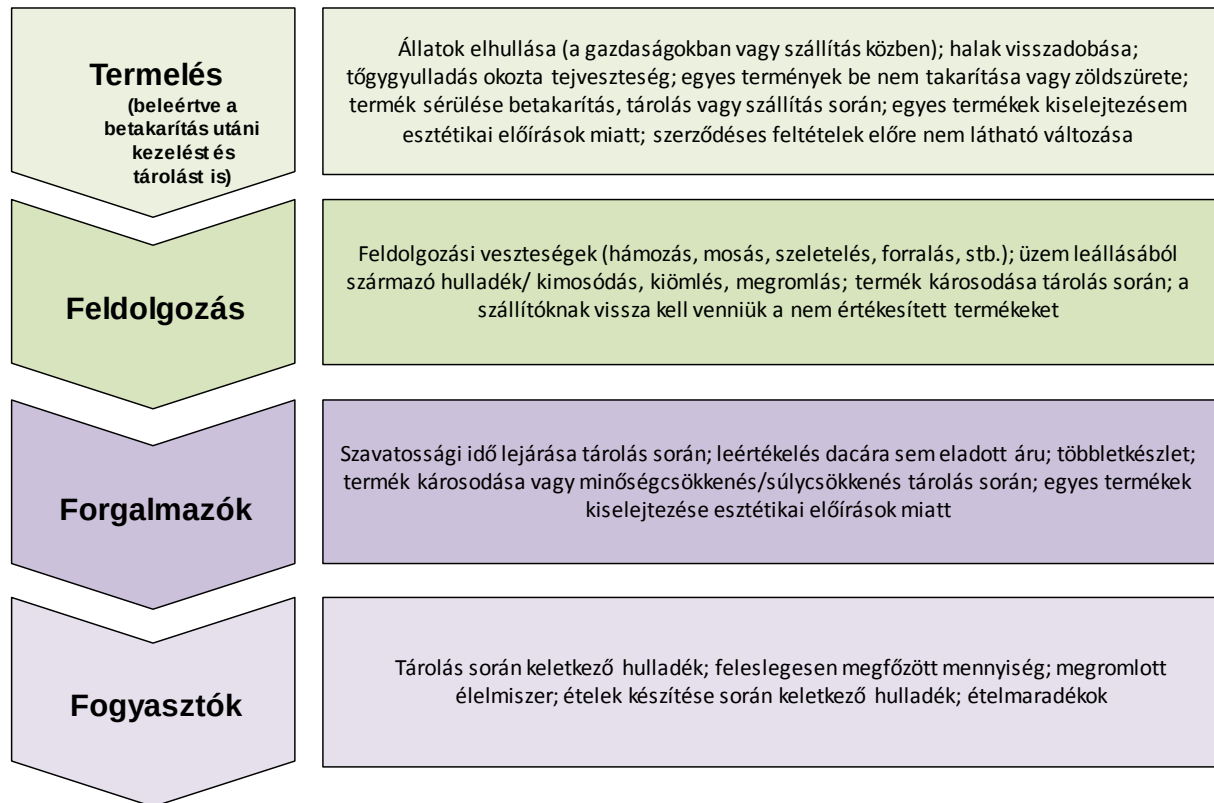
⁹ Európai Bizottság, Környezetvédelmi Főigazgatóság, Preparatory study on food waste across EU 27 („Előkészítő tanulmány az élelmiszer-hulladékról az EU 27 országában”), 2010.

Az élelmiszer-ellátási lánc teljes egészén keletkezik élelmiszer-hulladék

8. Az élelmiszer-hulladékot eredményező helyzetek igen különbözőek lehetnek, de az élelmiszer-ellátási lánc minden szakaszában előfordulhatnak. Az élelmiszer-hulladék keletkezésének különböző módjait több tanulmány elemezte¹⁰. Néhány ilyen helyzetet mutat be a **2. ábra**.

¹⁰ Franke, U., Einarson, E., Andrézen, N., Svanes, E., Hartikainen, H., L. Mogensen, *Kartläggning av matsvinnet i primärproduktionen* („Az elsődleges termelésben tapasztalható élelmiszer-pazarlás feltérképezése”), Nordic Council, Copenhagen, 2013 (www.norden.org/sv/publikationer/publikationer/2013-581); Hanssen, O. J., Ekegren P., Gram-Hanssen, I., et al., *Food Redistribution in the Nordic Region* („Élelmiszer-újraelosztás az északi térségben”), the Nordic Council of Ministers, Copenhagen, 2014. (<http://norden.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A784307&dswid=9068>); a brit felsőház jelentése: *Counting the Cost of Food Waste: EU Food Waste Prevention* („Az élelmiszer-hulladékkal kapcsolatos költségek megállapítása: az élelmiszer-hulladék megelőzése az Unióban”), brit parlament európai uniós határozatokat véleményező bizottsága, a 2013–2014-es ülészak 10. jelentése, 12. o.

2. ábra. Az élelmiszerellátási lánc mentén keletkező élelmiszer-hulladék és élelmiszer-veszteség



Forrás: Európai Számvevőszék.

Az élelmiszer-hulladék költségei

9. Az élelmiszer-hulladékkal kapcsolatos költségek legalább kétfajta: gazdasági és környezeti jellegűek. A gazdasági költségekhez nemcsak a termékek értékével kapcsolatos költség tartozik, hanem a kárba ment termékek előállításának, szállításának és tárolásának költségei is, akárcsak kezelésük költsége. Környezetvédelmi szempontból az élelmiszer-pazarlás erőforrás-pazarlást jelent a termék egész életciklusa során, mind a termőföld-, víz-, energia- és egyéb inputokat, mind az üvegházhatású gázok kibocsátásának ebből következő növekedését tekintve.

10. Mivel nehéz teljes körű, megbízható és harmonizált adatokat szerezni a jelenlegi élelmiszer-pazarlás mennyiségéről, ezért a pazarlás költségének bármely becslése kevésbé lesz megbízható. Néhány tanulmány megkísérelte meghatározni az élelmiszer-pazarlás

költségét, és e tanulmányok számadatait az élelmiszer-pazarlás potenciális dimenziójának mutatószámaiként használhatjuk.

11. A globális élelmiszer-pazarlás költségének a FAO által végzett becslése szerint az évi egybillió dollárra becsült gazdasági költségen (a kárba ment termékek értéke és az előállításuk során kifizetett támogatás) felül a környezeti költségek (pl. az üvegházhatású gázok kibocsátása, a vízhiány és az erózió) kb. 700 milliárd dollárra rúgnak¹¹.

Az élelmiszer-hulladék és a piaci erők

12. Annak oka, hogy miért keletkezik élelmiszer-hulladék, az élelmiszer-ellátási lánc egyes szereplői esetében más és más. Az üzleti szereplők (termelők, feldolgozók és forgalmazók) által hozott döntések célja általában a haszon maximalizálása, még ha egyes döntések bizonyos mennyiségű élelmiszer-hulladék keletkezését vonják is maguk után. A különböző szereplők ugyan nem szándékosan keletkeztetnek élelmiszer-hulladékot, de mégis gyakran ez a következmény.

13. A fogyasztók egészen más okokból hozhatnak élelmiszer-hulladék keletkezéséhez vezető döntéseket. Számukra inkább az fontos, hogy meg legyenek elégedve, akár táplálkozási igényeiket illetően, akár más tekintetben (pl. minőség, bőség, változatosság, ár stb.).

14. Az, hogy miért keletkezik élelmiszer-hulladék, szorosan kapcsolódik ahhoz a kérdéshez, hogy ki fizeti a kárba ment élelmiszerrel kapcsolatos költségeket. Ami az élelmiszer-hulladék gazdasági költségét illeti, a szereplők legalább három különböző csoportja fizet érte: a fogyasztók, az élelmiszer-ellátási lánc különböző szereplői és a karitatív szervezetek.

- Az élelmiszer-ellátási lánc szereplői internalizálják az élelmiszer-hulladék költségét és beleszámítják azt a termék végleges fogyasztói árába. Egy kiskereskedő például igen valószínűleg elég magasán fogja beárzni a termékét ahhoz, hogy az mind az eladott, mind a várhatóan el nem adott termékek költségét figyelembe vegye.

¹¹ FAO, *Food Wastage Foodprint. Impacts on Natural Resources* („Az élelmiszer-hulladék ökológiai lábnyoma: a természetes erőforrásokra gyakorolt hatások”), FAO, Róma, 2013 (<http://www.fao.org/nr/sustainability/food-loss-%c2%adand-waste/en/>).

- Az élelmiszer-hulladék költségének egy részét az egyik élelmiszeripari vállalkozó átháríthatja egy másikra. Például ha a vállalkozók alkupozíciója nincs egyensúlyban, akkor az élelmiszer-hulladék költségét az erősebb vállalkozó a gyengébbikre háríthatja.
- Az élelmiszer-hulladék költségének egy része externalizálható karitatív szervezeteknek adott adományok formájában. A karitatív szervezetek gyakran viselik azokat a kiválogatási, tárolási és kezelési költségeket, amelyeket máskülönben az élelmiszert adományozó piaci szereplő viselne.

Az élelmiszer-hulladék környezeti költségeit a társadalom egésze fizeti meg, elsősorban a természeti erőforrások ritkábbá válása révén (ami hosszú távon ezen erőforrások árának növekedését eredményezheti).). Az **1. melléklet** két konkrét példán mutatja be, hogyan befolyásolják a piaci erők az élelmiszer-hulladék keletkezését. Jelentésünk ugyan nem ezekre a piaci erőkre összpontosít, de nem vitatjuk az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelemmel kapcsolatos jelentőségüket. A Bizottság és az Európai Parlament¹² elismerte, hogy milyen szerepet játszanak ezek az erők az élelmiszer-ellátási láncban.

Az élelmiszer-hulladék és az EU

15. Az élelmiszer-pazarlás globális problémát jelent. Noha az élelmiszer-pazarlás elleni uniós fellépésnek értelemszerűen korlátozott hatása lesz világszinten, az Unió mint a nemzetközi szintén jelentős szereplő az általa képviselt különböző szakpolitikák (pl. a közös agrárpolitika, a közös halászati politika, az élelmiszer-biztonsági politika, a hulladékpolitika) révén mégis hatással lehet a keletkező élelmiszer-hulladék mennyiségére. Ebben az értelemben a Bizottság viseli a felelősséget, mivel ez az intézmény az élelmiszer-hulladék keletkezésére hatással lévő uniós jogi rendelkezések kezdeményezője.

16. Az Európai Bizottság szintjén az élelmiszer-hulladék problematikájával az Egészségügyi és Élelmiszerbiztonsági Főigazgatóság foglalkozik. A főigazgatóság ebben a témakörben

¹² Az Európai Parlament beszámolója a belső piacról és a fogyasztóvédelemről: *Unfair Trading Practices in the Business-to-Business Food Supply Chain* („Az élelmiszer-ellátási lánc vállalkozások közötti, tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatai”) ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/563_430/IPOL_BRI\(2015\)563_430_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/563_430/IPOL_BRI(2015)563_430_EN.pdf)).

különböző lépéseket tesz (például munkacsoportokat és szakértői csoportokat állít fel) és kommunikációs kezdeményezésekkel él. Mivel az élelmiszer-hulladék keletkezésére különböző uniós szakpolitikáknak és rendelkezéseknek (pl. agrárpolitika, halászati politika, élelmiszer-biztonsági politika, hulladékpolitika) lehet hatása, ezért az élelmiszer-pazarlás megelőzésében több más bizottsági főigazgatóság is szerepet játszik (lásd: **II. melléklet**).

17. Az élelmiszer-pazarlást illetően ugyanilyen jelentős a tagállamok felelőssége is. Attól függően, hogyan ültetik át az uniós rendelkezéseket, a tagállamok segíthetik vagy gátolhatják az élelmiszer-pazarlás megelőzését, illetve az élelmiszer-adományozást. Úgy is tekinthetjük, hogy a tagállamok felelőssége nagyobb, mivel az élelmiszer-pazarlás megelőzésére saját (az uniós kereteken kívüli) kezdeményezésekkel is élhetnek¹³.

AZ ELLENŐRZÉS

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

18. Az élelmiszer-pazarlásról számos tanulmány létezik, de egyiknek sem központi témája az Unió¹⁴ e tekintetben viselt felelőssége. A Számvevőszék ellenőrzése ezért átfogó elemzést igyekezett adni az élelmiszer-pazarlás témájáról, általános uniós perspektívából.

19. Világos számunkra, hogy az ellenőrzésünk keretében vizsgált politikák és jogi rendelkezések kinyilvánított célkitűzése nem az élelmiszer-pazarlás megelőzése. A különböző uniós eszközök azonban, ha nem is kifejezetten az élelmiszer-pazarlás problémájára irányulnak, mégis kihatással lehetnek az élelmiszer-ellátási lánc különböző szereplőinek viselkedésére. E viselkedés következményeként azután az élelmiszer-hulladék mennyisége nőhet vagy csökkenhet. Az Európai Unió az élelmiszer-pazarlásra egyrészt a rendelkezésére álló különböző alapok révén, másrészt az élelmiszer-ellátási lánc szereplőinek működését befolyásoló különböző rendelkezések révén lehet hatással. Ellenőrzésünk kizárólag a

¹³ Jelenlegi ellenőrzésünk a tagállami saját kezdeményezésekre nem terjed ki. Ezek közül csak szemléltetési céllal fogunk példának felhozni néhányat.

¹⁴ Unió alatt itt egyrészt az uniós intézményeket értjük (amelyeknek feladata a különböző politikák és jogi rendelkezések kidolgozása), másrészt a tagállamokat (amelyek feladata e politikák és rendelkezések megvalósítása).

megelőzésre és az adományozásra irányult, mivel az élelmiszerhulladék-hierarchia szerint ez az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelem két legmagasabb prioritást élvező eszköze (lásd: **1. ábra**).

20. A **II. mellékletben** azokat az uniós eszközöket soroljuk fel (alapok és az alapokhoz nem kapcsolódó jogi rendelkezések), amelyeknek vagy élelmiszer-pazarlást megelőző, vagy adományozást elősegítő hatásuk van. E jelentésben az élelmiszer-ellátási lánc ágazatait négy csoportba osztottuk (termelők, feldolgozók, forgalmazók és fogyasztók).

21. Ellenőrzésünk fő célja annak értékelése volt, hogy az Unió jogi rendelkezései és azok tagállami végrehajtása pozitív magatartásra ösztönzi-e az élelmiszer-előállítási lánc különböző szereplőit az élelmiszer-pazarlás terén. Az ellenőrzés a következő átfogó kérdést vizsgálta:

Eredményesen járul hozzá az Európai Unió az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelem révén az erőforrás-hatékony élelmiszer-ellátási lánchoz?

22. Ellenőrzésünk az élelmiszer-pazarlással kapcsolatos politikák és jogi rendelkezések hatását csak az Unión belül vizsgálta, kizárva tehát az Unión kívüli országokban tapasztalható hatást.

23. Jelentésünk elsőként azt vizsgálja, hogy a Bizottság mint az Unió végrehajtó ága hogyan ültette át a magas szintű politikai nyilatkozatokat az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelembe. Másodszor leírjuk azt is, hogy a jelenlegi politikák milyen lehetőségeket szalasztottak el az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelemben.

24. Az ellenőrzés által lefedett időszak a következő volt:

- a közös agrárpolitika (KAP) alapjai tekintetében: mind a 2007–2013-as, mint a 2014–2020-as időszak;
- az Európai Halászati Alap (EHA), illetve az Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA) tekintetében: a 2007–2013-as, illetve a 2014–2020-as időszak;

- a leginkább rászorulókat támogató európai segítségnyújtási alap (FEAD) tekintetében: a 2014–2020-as időszak;
- az alapokhoz nem kapcsolódó jogi rendelkezések tekintetében: ellenőrzésünk figyelembe vette mind a vizsgálat idején érvényben lévő rendelkezéseket, mind az új rendelkezésekkel kapcsolatban közzétett javaslatokat.

25. Az ellenőrzésre 2015. júliusa és 2016. májusa között került sor¹⁵. Ellenőrzési bizonyítékokra a következő módokon tettünk szert:

- dokumentumok áttekintése és bizottsági részlegekkel készült interjúk. Az ellenőrzés a következő hat főigazgatóságra terjedt ki: Egészségügyi és Élelmiszerbiztonsági Főigazgatóság, Belső piaci, Ipar-, Vállalkozás- és Kkv-Politikai Főigazgatóság, Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság, Környezetvédelmi Főigazgatóság, Tengerügyi és Halászati Főigazgatóság, a Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága;
- helyszíni vizsgálatok a következő öt tagállamban: Olaszország (Lazio), Hollandia, Portugália, Románia és Finnország. Az egyes tagállamokban rendszerint a következő illetékes minisztériumokat kerestük fel: mezőgazdasági minisztérium (KAP és ETHA), környezetvédelmi minisztérium (a hulladékirányelvvel kapcsolatos stratégiák és témák), szociális minisztérium (FEAD), egészségügyi minisztérium (élelmezési és higiéniai csomag), pénzügyminisztérium (pénzügyi ösztönzők). Adott esetben helyszíni vizsgálatot végeztünk uniós kedvezményezetteknel is;
- konzultációs találkozók egyes érintett felekkel, többek között a következőkkel: COPA és COGECA, Independent Retail Europe, a WRAP (brit karitatív szervezet), a SOMARO (romániai nonprofit szervezet) és a FUSIONS uniós kutatási projekt képviselői, a francia országgyűlés egy képviselője, a brit felsőház egy munkacsoportjának képviselői, egy brit képviselő az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága standardbizottságának ülésein.

¹⁵ Jelentésünk kitér azonban az élelmiszer-pazarlással kapcsolatban 2016. július 1-jéig tett lényeges politikai nyilatkozatokra is.

ÉSZREVÉTELEK

A magas szintű politikai nyilatkozatokból nem következett elegendő cselekvés

26. Az utóbbi években az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelem egyre fontosabbá vált és a politika minden szintjén előtérbe került (lásd: **III. melléklet**). Az Európai Parlament ismételten kérte a Bizottságot (2011-ben, 2012-ben, 2015-ben és 2016-ban), hogy tegyen lépéseket az élelmiszer-hulladék csökkentése érdekében. A tagállamok kezdtek élelmiszerhulladék-csökkentési célokat kitűzni, az Európai Unió Tanácsa, valamint a G20 és az ENSZ pedig hangsúlyozták, hogy az élelmiszer-ellátási lánc teljes egészén fel kell venni a küzdelmet az élelmiszer-pazarlás ellen. Például:

- Az Európai Parlament „felhívja a Bizottságot, hogy dolgozzon ki konkrét intézkedéseket az élelmiszer-pazarlás 2025-ig történő felére csökkentésére és ugyanakkor a biohulladék keletkezésének megelőzése érdekében” (2011).
- A G20 meggyőződése szerint „az élelmiszer-veszteség és -hulladék csökkentése olyan jó cél, amelynek érdekében a G20 közösen felléphet” (2015).
- Az ENSZ azt jelölte ki fejlesztési menetrendjében, hogy célja 2030-ig „világszinten az egy főre jutó hulladék mennyiségének felére csökkentése kiskereskedelmi és fogyasztói szinten, valamint a termelési és elosztási láncban keletkező élelmiszer-veszteség csökkentése, ideértve a betakarítás utáni veszteséget is” (2015).
- Az Európai Unió Tanácsa „támogatja azokat az erőfeszítéseket, amelyeket minden szereplő tesz az élelmiszer-hulladék csökkentése érdekében, és amelyek hozzá fognak járulni a 12.3 fenntartható fejlesztési cél eléréséhez, vagyis ahhoz, hogy 2030-ra a személyenkénti globális élelmiszer-hulladék kiskereskedelmi és fogyasztói szinten a felére csökkenjen, a termelési és az ellátási láncban pedig csökkenjen az élelmiszer-veszteség, a betakarításokat követő veszteségeket is beleértve” (2016)¹⁶.

¹⁶ Tanácsi következtetések (2016. június 20.) a körforgásos gazdaságra vonatkozó uniós cselekvési tervről (10 444/16 – a Tanács 3476. ülésének eredményei). Ezeket a következtetéseket részletezték azután a Tanácsnak az élelmiszer-veszteségről és élelmiszer-hulladékról szóló 2016. június 28-i következtetései (10 730/16 – a Tanács 3479. ülésének eredményei).

Az ismételt politikai nyilatkozatok ellenére a Bizottság idővel egyre szerényebb reakciót mutatott, és eddigi lépései nem voltak összefüggőek és folyamatosak.

A Bizottság stratégiai dokumentumai idővel csökkenő ambíciót mutatnak

27. A Bizottságnak mint az Unió végrehajtó ágának fel kellene vállalnia az idők során megfogalmazott magas szintű politikai nyilatkozatok gyakorlati átültetését. A Bizottság 2011 óta több olyan dokumentumot is közzétett, amelyekkel elkötelezte magát az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelem mellett. Ilyenek:

- 2011 szeptemberében az erőforrás-hatékony Európa megvalósításának bizottsági ütemterve¹⁷ az élelmezést az egyik olyan fő ágazatként említi, ahol fejleszteni lehetne az erőforrás-hatékonyt. A 2011-es ütemterv bejelentette azt is, hogy a Bizottság 2013-ban közzé fog tenni egy közleményt a fenntartható élelmezésről, amelyben többek között további értékelést ad arról, hogyan lehet korlátozni az élelmiszer-hulladékot az élelmiszerellátási lánc mentén. 2016-ig a fenti közlemény még nem jelent meg.
- A 2013 nyarán a Bizottság által az élelmiszerellátási rendszer fenntarthatóságáról rendezett nyilvános konzultációt követően, amelynek egy része az élelmiszer-pazarlás megelőzéséről és csökkentéséről szólt, 2014 júliusában a Bizottság közzétett egy európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló, többek között a hulladékirányelvet módosító javaslatot¹⁸. 2014 decemberében azonban az Európai Bizottság visszavonta az új hulladékirányelvre irányuló javaslatát azzal a szándékkal, hogy azt valami „ambiciózusabbal”¹⁹ váltja fel.

¹⁷ http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/about/roadmap/index_en.htm

¹⁸ COM(2014) 397 final, 2014. július 2., Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a hulladékokról szóló 2008/98/EK irányelv, a csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló 94/62/EK irányelv, a hulladéklerakókról szóló 1999/31/EK irányelv, az elhasznált járművekről szóló 2000/53/EK irányelv, az elemekről és akkumulátorokról, valamint a hulladékelemekről és -akkumulátorokról szóló 2006/66/EK irányelv, továbbá az elektromos és elektronikus berendezések hulladékairól szóló 2012/19/EU irányelv módosításáról.

¹⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-2723_en.htm

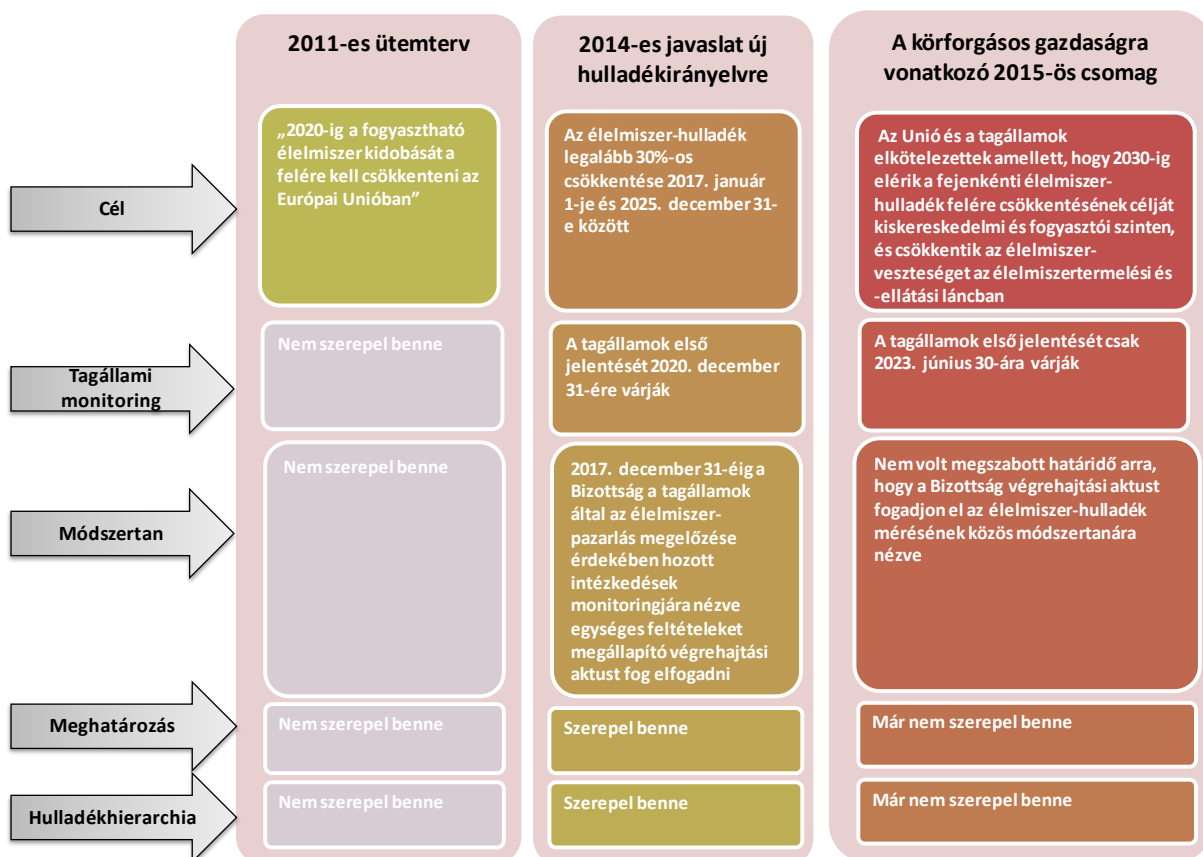
- 2015 decemberében a Bizottság elfogadta a körforgásos gazdaságra vonatkozó csomagot, amelyben hulladékkal kapcsolatos felülvizsgált jogalkotási javaslatok is szerepeltek. Ezekbe a javaslatokba integrálták az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelem témakörét.

28. A fenti dokumentumokat elemezve azonban azt észleljük, hogy az élelmiszer-pazarlással kapcsolatos bizottsági szándékok az idő folyamán szerényebbek lettek. Amint a **3. ábra** mutatja, lejjebb szállították a hulladékcsökkentési célértékeket, későbbre tolták ki az élelmiszer-hulladékról történő beszámolás tagállami kötelezettségét, ismételten elhalasztották annak határidejét, hogy a Bizottság végrehajtási aktust fogadjon el az élelmiszer-hulladék mérésének közös módszertanára nézve, valamint az élelmiszer-hulladéknak továbbra sincsen Unió-szerte közös meghatározása. Ehhez járul még, hogy soha nem határozták meg azt a kiindulási alapot (egy adott év referenciaértékét), amelyhez képest kitűzhető az élelmiszer-hulladék csökkentésének célértéke (lásd: **1. háttérmagyarázat**).

1. háttérmagyarázat. Miért fontos a kiindulási alap?

Ahhoz, hogy értelmes hulladékcsökkentési célértéket lehessen meghatározni, valamint hogy bármely ezzel kapcsolatos kezdeményezést mérni lehessen, olyan közösen elfogadott kiindulási alagra van szükség, amely megadja az élelmiszer-hulladék aktuális szintjét. Az akár tagállamok, akár civil szervezetek által eddig megvalósított kezdeményezések saját állításuk szerint az élelmiszer-hulladék százalékban mért jelentős csökkenését érték el, ám közös kiindulási alap nélkül nehéz megítélni az ilyen kezdeményezések viszonylagos sikerét. Ezért bármely jövőbeli uniós élelmiszerhulladék-politikához közösen megállapított uniós kiindulási alagra van szükség.

3. ábra. Az élelmiszer-hulladékkal foglalkozó bizottsági stratégiai dokumentumok fő aspektusainak kifejtése



29. Noha nincsen külön uniós politika az élelmiszer-pazarlásra nézve, különböző uniós politikáknak mégis van vagy lehet hatásuk arra. A Bizottság azonban nem vizsgálta meg ezeket a politikákat arra nézve, hogy azok megfelelően igazodnak-e az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelem szükségességéhez (ezt a 33–80. bekezdés bővebben is kifejti). A tagállamok felismerték, hogy fel kell venniük a küzdelmet az élelmiszer-pazarlás ellen, és uniós szintű összehangolt politika hiányában különböző módokon és eltérő jogi megközelítéssel kezelték a problémát (lásd: **2. háttérmagyarázat**). Egyes tagállamok kifejezetten felkérték a Bizottságot, hogy tegyen lépéseket uniós szinten (lásd: **3. háttérmagyarázat**).

2. háttérmagyarázat. Tagállami reakciók az élelmiszer-hulladék témájában: a bátorítástól a jogalkotásig

Franciaországban 2016. február 11-én hoztak törvényt az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelemről. A francia törvény főbb vonásai a következők: a) tisztázza a hulladékhierarchiát az élelmiszer-hulladék esetében; b) bírságot vezet be arra az esetre, ha egy piaci szereplő szándékosan tenné lehetetlenné

az élelmiszert; c) kötelezi a szupermarketeket arra, hogy állapodjanak meg nonprofit szervezetekkel az egyébként kárba menő élelmiszer nekik történő adományozásáról. Az utolsó pontot illetően a francia törvény nem köti ki, hogy az élelmiszer mekkora részének kell adományozásra kerülnie. Ha a szupermarket által kötött megállapodásban az élelmiszer 1%-ának adományozása szerepel, akkor azzal már eleget tesz törvényes kötelezettségének.

3. háttérmagyarázat. A tagállamok igényelték, hogy az élelmiszer-pazarlás elleni fellépést uniós szinten hangolják össze

2015 júliusában a brit Lordok Háza a brit kormány nevében útjára indította az élelmiszer-pazarlással kapcsolatos legelső „zöld lapot”²⁰, amelyet 15 más nemzeti parlament és kamara különböző bizottságainak elnökei is aláírtak. Ebben felhívják az Európai Bizottságot, hogy alkalmazzon stratégiai megközelítést az élelmiszer-hulladék csökkentése érdekében. A zöld lap elismerte, hogy egy „uniós szintű stratégia segíthetne annak biztosításában, hogy ezt a problémát koordinált megközelítéssel kezeljük”. Válaszában a Bizottság ígéretet tett arra, hogy a körforgásos gazdaságra vonatkozó csomag keretében „különös figyelmet fordít (a) javaslatokra”. (Azt, hogy az élelmiszer-hulladék elleni küzdelemben ez a csomag csak korlátozott szerepet tölthet be, a 28. bekezdés írja le és a **3. ábra** szemlélteti.)

A technikai értelemben összefüggő és folyamatos lépések hiánya

30. Bár elismerte, hogy az élelmiszerhulladék témakörével számos fórum foglalkozik (pl. az élelmiszer-ellátási lánc működésének javításával foglalkozó magas szintű fórum), technikai szinten a Bizottság tevékenysége arra korlátozódott, hogy munkacsoportokat és szakértői csoportokat állítson fel. E csoportok létrehozásának az érintettekkel történő konzultáció volt a célja, valamint az, hogy támogassák a Bizottságot és a tagállamokat olyan eljárasmódok azonosításában, amelyek révén az élelmiszer-biztonság kockáztatása nélkül lehet megelőzni és csökkenteni az élelmiszer-pazarlást. 2012-ben a Bizottság létrehozott egy élelmiszer-vesztéssel és élelmiszer-hulladékkal foglalkozó munkacsoportot (a továbbiakban: a

²⁰ A zöld lap új kezdeményezés, amely a Lisszaboni Szerződés 1. jegyzőkönyve 9. cikkének megfelelően lehetővé teszi, hogy az egyes uniós tagállamok parlamentjei közösen tegyenek javaslatokat a Bizottságnak és ilyen módon befolyásolják az uniós szakpolitikák kidolgozását.

munkacsoport). A munkacsoportban egyrészt az élelmiszer-ellátási lánc szereplői²¹, másrészt az Európai Bizottság különböző részlegeinek képviselői²² vettek részt.

31. 2014-ben a Bizottság létrehozott egy élelmiszer-veszteséggel és élelmiszer-hulladékkal foglalkozó szakértői csoportot (a továbbiakban: a szakértői csoport). A szakértői csoportban egyrészt tagállami képviselők, másrészt pedig különböző érintett bizottsági főigazgatóságok²³ képviselői vettek részt. A szakértői csoport eddig kétszer ült össze. 2015 őszén a Bizottság tagállami szakértőket hívott meg, hogy az Expo 2015 keretében 2015 októberében vegyenek részt az élelmiszer-hulladék megelőzése témájának szentelt konferencián. 2016 áprilisában a Bizottság pályázati felhívást tett közzé az élelmiszer-hulladékkal kapcsolatos témák terén indítandó új platformban való részvételre. Nem tisztázták, hogy ez a platform kiegészíti-e a szakértői csoportot, vagy pedig annak helyébe lép.

32. A munkacsoportok és szakértői csoportok üléseire nem került sor elég gyakran ahhoz, hogy valós változásnak adhassanak lendületet (lásd: **4. háttérmagyarázat**). Az élelmiszer-pazarlás elleni fellépés folytonosságát megtörték a Bizottságon belüli feladatkör-változások²⁴ és az ülések változó résztvevői köre is.

²¹ Elsősorban a termelőket, feldolgozókat, vendéglátókat, forgalmazókat, a csomagolóipart és kutatási intézményeket képviselő európai ernyőszervezetek.

²² Valamennyi ülésen képviseltette magát az Egészség- és Fogyasztóügyi Főigazgatóság, a Környezetvédelmi Főigazgatóság és a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság, néhány ülésen pedig a Kutatási és Innovációs Főigazgatóság, az Adóügyi és Vámuniós Főigazgatóság, az Energiaügyi Főigazgatóság, a Vállalkozáspolitikai és Ipari Főigazgatóság és a Belső Piaci és Szolgáltatási Főigazgatóság.

²³ DG SANCO/SANTE, DG AGRI, illetve egyes üléseken: DG CNECT, DG ENTR, DG TAXUD, DG GROW, DG RTD, EUROSTAT.

²⁴ Noha az élelmiszer-pazarlás témakörét már 2012 óta az Egészségügyi Főigazgatóság koordinálta, a dossziét csak 2015. január 1-jén tették át a Környezetvédelmi Főigazgatóságtól az Egészségügyi Főigazgatósághoz (A6 egység). A dossziét azután az Egészségügyi Főigazgatóságon belül 2016. február 1-jén az E1 egységhez helyezték át.

4. háttérmagyarázat. Nem voltak tényleges jelei a munkacsoport és a szakértői csoport haladásának

- Már a 2012. októberi első találkozón rámutattak arra, hogy tisztázni kell az élelmiszer-adományozás körüli kérdéseket. – 2014 májusában az Egészség- és Fogyasztóügyi Főigazgatóság értesre adta, hogy az adományozás megkönnyítése érdekében uniós iránymutatást fog kidolgozni. 2016 júniusáig ilyen iránymutatást nem tettek közzé (lásd még: 72. bekezdés).
- 2013 februárjában a Bizottság jelezte: meg fogja vizsgálni azt, hogy egyes tagállamok kivonnak a piacról olyan termékeket, amelyek szavatossági ideje már lejárt. 2014 novemberében a szakértői csoport rámutatott, hogy uniós útmutatásra van szükség az olyan termékek forgalmazására nézve, amelyek szavatossági ideje már lejárt. 2016 júniusáig ilyen útmutatás nem született.
- A Bizottság 2014 májusában megemlítette annak lehetőségét, hogy ki lehetne terjeszteni azon termékek listáját, amelyeknél nem kell feltüntetni minőségmegőrzési időt (az 1169/2011/EU rendelet X. melléklete²⁵). Információ hiányában (pl. arról, hogy egy ilyen intézkedés milyen tényleges hatással lenne az élelmiszer-pazarlásra, a fogyasztók magatartásáról, annak meghatározásáról, hogy milyen termékeket kell felvenni a listára), konkrét intézkedésre eddig nem került sor. A Bizottság jelezte, hogy kutatást fog végezni a minőségmegőrzési idő feltüntetéséről és az élelmiszer-pazarlás megelőzéséről.
- Az üléseken felmerült számos kérdést nem követtek további lépések. Ilyen kérdés volt például az Európai Innovációs Partnerség potenciális hozzájárulása az élelmiszer-pazarlás csökkentéséhez, a rövid ellátási láncok ösztönzésének lehetősége, illetve az, hogy az összes vonatkozó szakpolitikai területet át kell tekinteni.

²⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2011. október 25-i 1169/2011/EU rendelete a fogyasztók élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatásáról, az 1924/2006/EK és az 1925/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról és a 87/250/EGK bizottsági irányelv, a 90/496/EGK tanácsi irányelv, az 1999/10/EK bizottsági irányelv, a 2000/13/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, a 2002/67/EK és a 2008/5/EK bizottsági irányelv és a 608/2004/EK bizottsági rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 304., 2011.11.22., 18. o.).

Az élelmiszer-pazarlás elleni eredményesebb küzdelem érdekében jobban össze kell hangolni a meglévő szakpolitikákat

33. Az Európai Unió számos különböző módon befolyásolja az Európában élők mindennapi életét: például rendeletek vagy irányelvek útján, de bizonyos magatartásformák bátorítása révén, így többek között projektekre, beruházásokra vagy bizonyos cselekvési módokra szánt finanszírozás segítségével is. Megvizsgáltunk néhány olyan uniós szakpolitikai területet, amelyek feltehetően befolyásolják az élelmiszer-ellátási lánc különböző szereplőinek viselkedését az élelmiszer-pazarlást illetően (mezőgazdaság, halászat, élelmiszer-biztonság, környezetvédelem, szociális ügyek és adózás). Ezeknek a szakpolitikáknak nem elsődleges céljuk az élelmiszer-pazarlás elkerülése, ellenőrzési munkánk így azokra az aspektusokra összpontosult, amelyek hozzájárulhatnak az élelmiszer-pazarlás megelőzéséhez vagy megkönnyíthetik az élelmiszer-adományozást. Több olyan lehetőségre mutatunk rá, ahol integrálni lehetne az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelmet a létező szakpolitikákba. Ezek a lehetőségek még kihasználásra várnak.

A szakpolitikák összehangolása az élelmiszer-pazarlás jobb megelőzése érdekében

Közös agrárpolitika (KAP)

34. Élelmiszer-pazarlás az élelmiszer-ellátási lánc teljes egészén jelentkezik (lásd: **1. táblázat**). A KAP közvetlen kifizetések, piaci intézkedések és vidékfejlesztési támogatások útján befolyásolhatja az élelmiszer-hulladék keletkezését az élelmiszer-ellátási lánc termelési, feldolgozási és forgalmazási szakaszában. Ráadásul mivel az új KAP erősen hangsúlyozza a forráshatékonyság²⁶ koncepcióját, ésszerűen elvárható, hogy az élelmiszer-pazarlás témájával a KAP is foglalkozzék.

²⁶ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 39. cikke (1) bekezdésének a) és c) pontja szerint a KAP elsődleges célja a mezőgazdasági ágazat gazdasági életképességének és a mezőgazdasági termékek piaca stabilitásának támogatása. A 39. cikk (1) bekezdése azonban előírja „a termelési tényezők lehető legjobb hasznosítását” is, vagyis a természeti erőforrások fenntartható és hatékony felhasználását. Releváns ebből a szempontból a 11. cikk is: „A környezetvédelmi követelményeket – különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel – be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába.”

A KAP történeti fejlődése és a közvetlen kifizetések jelenlegi jellege

35. A KAP első éveiben a rögzített termékárak és export-visszatérítések arra ösztönözték a termelőket, hogy mezőgazdasági termékeket állítsanak elő. Ez túltermelést eredményezett, és az 1970-es évektől az 1990-es évekig Uniós-szerte hatalmas készletek halmozódtak fel pl. vajból, sovány tejporból, gabonafélékből és marhahúsból. A KAP 1992-es reformja keretében jelentős mértékben csökkentették a támogatások mértékét, és e csökkenés ellensúlyozására bevezették a termeléstől függő közvetlen kifizetéseket²⁷. 2005-től kezdődően azután további lépést jelentett a piaci alapú KAP felé a közvetlen kifizetések függetlenítése a termeléstől. Az 1990-es évekkel kezdve visszaestek az uniós export-visszatérítési kiadások is, és mostanra valamennyi export-visszatérítési arány nullára csökkent.

36. A KAP egymást követő reformjai nyomán drasztikusan csökkent mind a termelési felesleg, mind az intervenciós készletek szintje. Annak köszönhetően, hogy a termék helyett már a termelő kapott támogatást, a korábbi évek túltermelése ténylegesen csökkent, és ez valószínűleg hozzájárult az élelmiszer-hulladék csökkenéséhez.

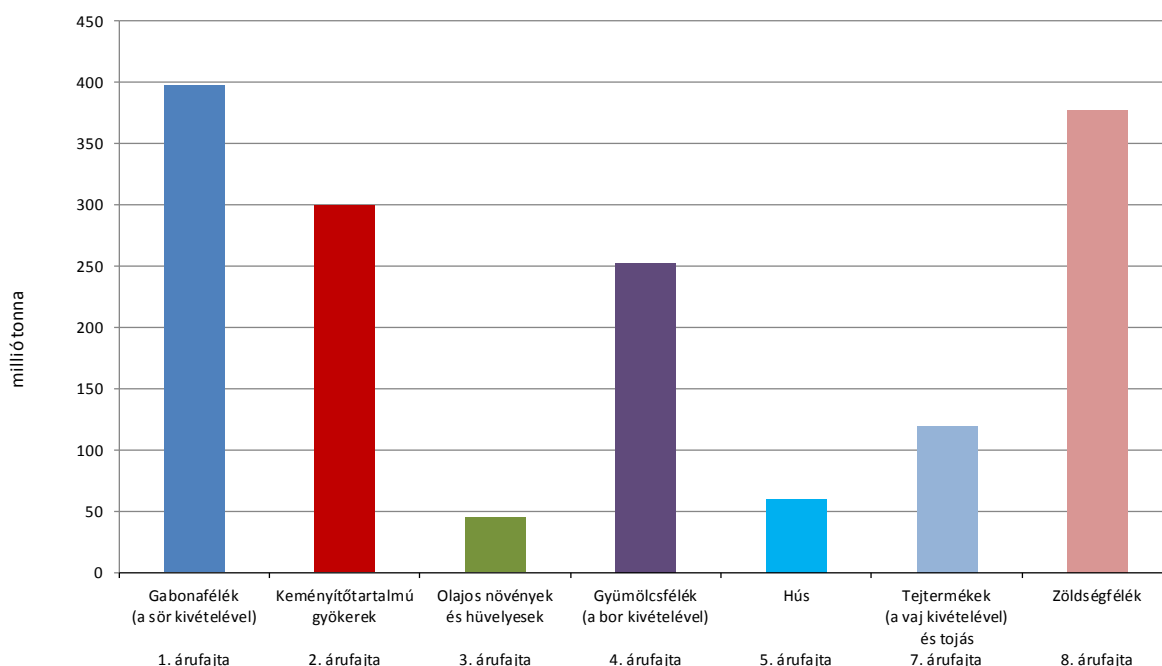
37. Manapság a legtöbb közvetlen kifizetés már nem közvetlenül egy adott növény termesztését vagy termék előállítását támogatja, hanem csak közvetetten járul hozzá a mezőgazdasági termékek előállításához azzal, hogy pénzügyi támogatást nyújt a termelőknek. 2013-ban az uniós közvetlen kifizetések összege 41,7 milliárd euróra rúgott. A FAOSTAT adatai szerint ugyanebben az évben az Unió a különböző termékeket az alábbi mennyiségben állította elő (lásd: **2. táblázat**). A **4. ábra** azt mutatja, hogy világszerte évente mennyi vész kárba a különböző mezőgazdasági termékekből. Ez a két számsor ugyan nem hasonlítható össze közvetlenül, azt azonban jól szemléltetik, hogy sok olyan termék részesül közvetlen vagy közvetett uniós támogatásban, amelynél világméreteken hatalmas pazarlás folyik.

²⁷ Mezőgazdasági termelőknek történő kompenzációs kifizetések, amelyeket rögzített területek (vagy terméshozamok) vagy rögzített állatlétszám alapján ítélnék oda.

2. táblázat. Az uniós mezőgazdasági termelés volumene 2013-ban (millió tonna)

	Keményítőtartalmú gyökerek	Olajos növények és hüvelyesek	Gyümölcsfélék	Hús	Tejtermékek és tojás	Zöldségfélék
309,55	54,44	34,62	62,19	44,3	164,33	64,66

Forrás: FAOSTAT.

4. ábra. Éves élelmiszer-pazarlási volumen az egyes mezőgazdasági termékeknél világszerte

Forrás: FAO: *Technical Report on Food Waste Footprint – Impacts on Natural Resources* (Az élelmiszer-pazarlás ökológiai lábnyoma – A természeti erőforrásokra gyakorolt hatások), Róma, 2013, 103. o.

(<http://www.fao.org/docrep/018/ar429e/ar429e.pdf>).

38. Az uniós közvetlen kifizetések egy kis része (2014-ben kb. 6%-a) továbbra is a termeléshez van kötve. Ebben az összefüggésben a tagállamok alkalmazhatják a termeléstől függő önkéntes támogatás rendszerét. E rendszer keretében (amely 2015 óta alkalmazható) a legtöbb tagállam növelte a közvetlen kifizetésein belül a termeléstől függő támogatás arányát. 10 tagállamban a termeléstől függő kifizetések aránya több mint 10%-kal nőtt (például Lengyelországban 2014-ben a közvetlen kifizetések 3,5%-át tették ki, míg 2015-ben már a 15%-át). Öt további tagállamban ez az arány több mint 7 százalékponttal nőtt. A termeléstől függő kifizetésekben részesülő legjelentősebb ágazatok a következők:

marhatenyésztés (az összes 41%-a), tejtermelés (20%), juh- és kecsketartás (12%) és fehérjenövények termesztése (11%).

39. Termeléstől függő támogatás „csak egy tagállam azon ágazatainak vagy régióinak nyújtható, ahol olyan meghatározott gazdálkodási típusok vagy mezőgazdasági ágazatok bizonyos nehézségekkel küzdenek, amelyek gazdasági és/vagy társadalmi és/vagy környezetvédelmi szempontból kiemelt fontosságúak²⁸”. A tejtermékágazatot véve például: a számadatok szerint több tagállam (Cseh Köztársaság, Franciaország, Lengyelország, Olaszország, Spanyolország, Litvánia, Szlovákia és Málta) valamennyi tejtermelőjének nyújt termeléstől függő önkéntes támogatást. Mivel a támogatás attól függ, hogy a tagállamok hány tejelő tehenet jelentettek be, a gyakorlatban ez ösztönzést jelenthet a meglévő termelés fenntartására vagy akár növelésére, pedig a szabályozás éppen ennek megakadályozását célozza²⁹. Ellenőrzésünk talált példákat ennek megtörténteire, és a Bizottság elismeri, hogy ezt a kockázatot a bizottsági ellenőrzések nem fedik le. Az élelmiszer-pazarlás szempontjából a termeléstől függő támogatások ösztönzik egyes olyan termékek előállítását, amelyeknél fennáll a kockázat, hogy nincsen rájuk kereslet.

40. A Bizottság nem tanulmányozta, hogy a KAP egymást követő reformjai (köztük a termeléstől való függetlenítés) milyen hatással volt a mezőgazdasági termelés mennyiségére, illetve arra, hogy ez milyen becsült hatást gyakorol az élelmiszer-hulladék keletkezésére. Az uniós közvetlen kifizetések hatásvizsgálatába a Bizottság soha nem vette fel az élelmiszer-pazarlás témáját, és nem mérte fel azt sem, hogy mennyire ösztönözték a termeléstől függő kifizetések egyes olyan termékek kínálatát, amelyeknél fennáll az a kockázat, hogy nincsen rájuk kereslet (lásd: **4. ábra**).

²⁸ A közös agrárpolitika keretébe tartozó támogatási rendszerek alapján a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 637/2008/EK és a 73/2009/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1307/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 347., 2013.12.20., 608. o.) 52. cikkének (3) bekezdése.

²⁹ Az 1307/2013/EU rendelet 52. cikkének (5) bekezdése.

Piaci intézkedések

41. A piaci intervenciós intézkedések (állami intervenció, magánraktározás, forgalomból történő kivonás, zöldsüret és be nem takarítás) a KAP költségvetésének kis részét képviselik, és alkalmazásuk az 1992-es KAP-reformot követően, az 1990-es évek közepe óta visszaszorulóban van. Ezeket az intézkedéseket akkor alkalmazzák, ha az árak csökkenésekor támogatni kell a (jövőbeli) készlet keresleten felüli többletmennyiségének eltávolítását. A termékeket vagy el lehet tárolni mindaddig, amíg a piaci ár megnő, és akkor piacra vinni őket eladás, export vagy adományozás céljából, vagy más módon is meg lehet szabadulni tőlük (például meg lehet semmisíteni őket). Ezért a zöldsüret és a be nem takarítás esetében a piaci intézkedések közvetlenül élelmiszer-hulladék keletkezéséhez, elsősorban a forgalomból történő kivonás esetében pedig élelmiszer-pazarláshoz vezethetnek.

42. A Bizottság szerint a piaci intézkedések két fő célja a következő: a) a további piacorientáltság elérése és b) erős piaci zavar esetén biztonsági háló biztosítása a mezőgazdasági termelőknek³⁰. A Bizottság azonban nem határozta meg, hogy milyen kiterjedésű legyen ez a biztonsági háló, márpedig a piaci intézkedések alkalmazásának mikéntjétől függően a két célkitűzés közül csak egyet lehet teljesíteni. Egy svéd tanulmányból³¹ vett idézettel mutatjuk be a piaci intézkedések alkalmazása és az élelmiszer-pazarlás közti kapcsolatot: „Amikor az árak olyan alacsonyak, hogy a helyzetet válságnak tekintik, az uniós agrárpolitika támogatja a termelőket. Ha e pénzeszközök révén strukturális túltermelést támogatnak, és nem is csak közvetlen válsághelyzetben, akkor a támogatás hatására nemcsak a strukturális egyensúlyhiány betonozódhat be, hanem az élelmiszer-pazarlás is megnőhet.”

43. Az állami intervenciós mechanizmus alkalmazása az 1992-es KAP-reform óta visszaszorulóban van. Az állami intervenció keretében tárolt termékek legnagyobb részét a piacra vitték vagy nélkülözőknek adományozták, így a készletek jelenlegi szintje igen

³⁰ SEC(2011) 1153 végleges/2, 2011.10.20., „Hatásvizsgálat – A közös agrárpolitika jövője 2020-ig”, 5. melléklet: Piaci intézkedések, 12. o.

³¹ Mattson, K., *Why do we throw away edible fruit and vegetables?* („Miért dobunk ki ehető gyümölcsöket és zöldségeket?”), 2014:5 EN jelentés, Kereskedelmi és piaci főosztály, finanszírozta a svéd Nemzeti Élelmiszerügyi Ügynökség (22. o.).

alacsony. A közelmúltban azonban a készletek ismét gyarapodásnak indultak³². Ebben a helyzetben nagyobb jelentőséget kaphat a termékek ingyenes szétosztásának lehetősége. Jelenleg azonban az érvényes jogi rendelkezések ezt nem teszik lehetővé (lásd: 75–76. bekezdés).

44. 2008 és 2015 között az Európai Unióban 1,8 millió tonna gyümölcsöt és zöldséget vontak ki a forgalomból, valamint 45 500 ha földterületet takarítottak be idő előtt, illetve nem takarítottak be. Az Unió ezért kompenzációképpen 380 millió eurót fizetett ki az érintett termelőknek. A Bizottság számadatai szerint a forgalomból kivont termékek 66%-a ment kárba. A közvetlen költségek (a termelőknek kifizetett kárpótlás) mellett az élelmiszer-pazarlás összköltségének tekintetbe kell vennie a termékek előállításának költségét és szállítási költségét is, valamint a keletkező hulladék kezelésének költségét. Szintén figyelembe veendő a termékek életciklusán keresztül keletkező járulékos környezeti költség.

45. Minden évben több ezer tonna terméket érintenek ezek a piaci intézkedések, és egy részüket megsemmisítik. Ezért helyénvaló volna értékelni a tervezett piaci intézkedések potenciális hatását az élelmiszer-hulladék keletkezésére és megelőzésére. Ilyen értékelés nem történt sem a közelmúltbeli KAP-reform keretében, sem a 2014 óta (az orosz import tilalmára és a termelői árak válságára reagálva) hozott piaci intézkedések kapcsán; utóbbi annak ellenére sem, hogy az Európai Parlament 2015 júliusában határozatban szólította fel a Bizottságot, hogy „amikor hatásvizsgálatot készít az új vonatkozó jogalkotási javaslatokról, értékelje azok élelmiszer-pazarlásra gyakorolt lehetséges hatását” (lásd: **III. melléklet**).

Export-visszatérítések

46. Az export-visszatérítések a múltban ösztönzött jelenthettek olyan mezőgazdasági termékek előállítására, amelyek esetében globális szinten jelentős mennyiségű élelmiszer-hulladék keletkezik. A Kereskedelmi Világszervezet 2015. december 19-i nairobi ülésén megegyezés született az exporttámogatások eltörléséről. Ez a döntés segíthet elkerülni a hasonló potenciális túltermelést.

³² A Bizottság tejpiaci megfigyelőközpontja által 2016 augusztusában közzétett számadatok szerint a közelmúltban a készletek növekedtek. http://ec.europa.eu/agriculture/market-observatory/milk/pdf/eu-stocks-butter-smp_en.pdf

Az iskolatej-program és az iskolagyümölcs-program

47. Az iskolatej-program keretében az Unió támogatja az iskolás gyermekeknek kiosztott különböző tejtermékek költségeit. Az iskolagyümölcs-program keretében az Unió gyümölcsöt és zöldséget oszt iskolás gyermekeknek azzal a céllal, hogy kedvező étkezési szokások kialakulását bátorítsa a fiataloknál³³. Mindkét programnak vannak kiegészítő intézkedései: az iskolagyümölcs-program esetében ezek kötelezőek, az iskolatej-program esetében fakultatívak. A jelenlegi szabályozás értelmében mindkét program kiegészítő intézkedései „közé tartozhat... az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelemmel kapcsolatos oktatást szolgáló intézkedésekkel kapcsolatos tájékoztatás”³⁴. Ennek ellenére az ellenőrzés időpontjáig még egy tagállam sem használta ki az iskolatej-program kiegészítő intézkedései adta lehetőséget arra, hogy az oktatás során tájékoztassanak az élelmiszer-hulladék keletkezéséről és megelőzéséről. Az iskolagyümölcs-program esetében csak néhány tagállam használta ki ilyen célra a kötelező kiegészítő intézkedés kínálta lehetőséget³⁵.

Vidékfejlesztés

48. Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) potenciálisan közreműködhet az élelmiszer-hulladék csökkentésében mind az elsődleges termelés szintjén, mind az élelmiszer-feldolgozó ágazatban (például azzal, hogy segít csökkenteni az állathalálozást a gazdaságokban, illetve a betakarítási veszteségeket; javítja a raktározási körülményeket, vagy segít csökkenteni a feldolgozás során fellépő veszteségeket).

49. Az élelmiszer-hulladék csökkentését a különböző vidékfejlesztési rendeletek nem említik külön, ám azahoz kapcsolódó fellépéseket olyan intézkedések révén is lehet finanszírozni, mint a tudástranszfer és a tájékoztatási tevékenységek, vagy a fizikai eszközökbe történő

³³ 2017. augusztus 1-jével az iskolatej-program és az iskolagyümölcs-program egybeolvad.

³⁴ A mezőgazdasági termékpiacok közös szervezésének létrehozásáról és a 922/72/EGK, a 234/79/EGK, az 1037/2001/EK és az 1234/2007/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1308/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 347., 2013.12.20., 671. o.) 23. cikkének (2) bekezdése és 26. cikkének (2) bekezdése.

³⁵ Csak Olaszország, Hollandia, Horvátország, Szlovákia és Belgium esetében történt az iskolagyümölcs-program kiegészítő intézkedései keretében tájékoztatás az oktatás során az élelmiszer-pazarlásról.

beruházások (pl. kevésbé káros berendezések, betakarítás utáni jobb tárolás, az állatelhelyezés módosítása a betegség és halálozás csökkentése érdekében), állatjóléti kifizetések vagy együttműködési tevékenységek³⁶. A vidékfejlesztési rendeletben az egyetlen olyan cikk, amely kifejezetten utal az EIP hálózatának potenciáljára, az 53. cikk (3) bekezdése: „a betakarítás utáni veszteségek és az élelmiszer-pazarlás csökkentése”.

50. A Bizottság nem ösztönözte külön arra a tagállamokat, hogy használjanak fel EMVA-forrásokat az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelemre. A maguk részéről az ellenőrzött tagállamok sem említették külön az élelmiszer-pazarlást, illetve nem vették fel célkitűzésként az ellene való küzdelem szükségességét a 2007–2013-os vagy a 2014–2020-as programjukba, pedig erre alkalmuk lett volna. Ennek ellenére az ellenőrzés során felkeresett több tagállami hatóság elismerte, hogy az EMVA potenciálisan szerepet játszhat az élelmiszer-pazarlás csökkentésében, és ennek szemléltetésére konkrét projekteket is felhoztak példaként (lásd: **5. háttérmagyarázat**). Ezek azonban nem az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelem stratégiai és tervezett megközelítésének voltak betudhatóak, inkább csak véletlenszerűen adódtak az EMVA e tagállamokban történő végrehajtásából. Az ellenőrzés idején a legtöbb tagállamban még éppen csak elkezdték tető alá hozni az EIP megállapodásait és projektjeit, ezért jelenleg nehéz volna áttekintést adni az élelmiszer-pazarlásnak az EIP tevékenységei közé felvett aspektusairól.

5. háttérmagyarázat. Az élelmiszer-hulladék csökkentéséhez hozzájáruló olaszországi vidékfejlesztési projektek: néhány példa

A. Egy olyan gabonátároló siló finanszírozása, amelynek köszönhetően drasztikusan (kb. 12%-ról 0,2%-ra) csökkent a penész, valamint a madár- és rágcsálószenyezés következtében kárba vesző gabona mennyisége.

B. Egy tejelőtehén-istállóba történő beruházás (kötött tartású istálló helyett szabad terű istálló matracokkal, trágyakitolóval) finanszírozása az állatjóléti és higiénés viszonyok javulását

³⁶ Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról és az 1698/2005/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1305/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 347., 2013.12.20., 487. o.) 14., 15., 17., 33. és 35. cikke.

eredményezte, aminek eredményeképpen azután csökkent a tőgygyulladásban szenvedő tehenek száma, illetve a kárba vesző tej mennyisége.

51. Habár akad néhány jó példa az ellenkezőjére, az EMVA még távolról sem tölti be az élelmiszer-hulladéknak a termelők és feldolgozók szintjén történő csökkentésében játszható szerepét.

Közös halászati politika (KHP)

52. A halászok nem csak olyan halakat fognak ki, amelyeket szándékukban áll, illetve amelyek kifogására engedélyük van. Egészen a közelmúltig fogásuk nem kívánt részét visszadobták a tengerbe, gyakran már döglötten. Ez sokak szerint a szűkös források elfogadhatatlan pazarlása. A közös halászati politika (KHP) 2013-ban jóváhagyott reformja a kirakodási kötelezettség bevezetésével szándékozott véget vetni ennek a gyakorlatnak. Az Európai Halászati Alapon keresztül³⁷ a tagállamoknak alkalmuk nyílt/nyílik olyan projektek finanszírozására, amelyek felkészítenek a kirakodási kötelezettségre, és kedvezően befolyásolják a halak akvakultúrás túlélési arányát. A KHP reformjának egy másik olyan összetevője, amely befolyásolhatja az élelmiszer-hulladék keletkezését, a halak forgalomból való kivonásáért adott kompenzáció eltörlése (lásd: 61. bekezdés).

Visszadobások és kirakodási kötelezettség

53. Az Európai Parlament és a Tanács, amelyek szerint „a nem szándékos fogások és visszadobások komoly veszteséget jelentenek”, bevezette azt a kötelezettséget, hogy minden fogást ki kell rakodni („kirakodási kötelezettség”)³⁸. A kirakodási kötelezettséget 2015 és 2019 között fokozatosan vezetik be. A kirakodási kötelezettség értelmében minden fogást a fedélzeten kell tartani, majd kirakodni és a kvótával összevetve megszámlolni. Az olyan halfajtákra, amelyeknek visszadobás után nagy esélyük van a túlélésre, bizonyos

³⁷ Az Európai Halászati Alap (EHA) a 2007–2013-as, illetve az Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA) a 2014–2020-as időszakra vonatkozóan.

³⁸ A közös halászati politikáról, az 1954/2003/EK és az 1224/2009/EK tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2371/2002/EK és a 639/2004/EK tanácsi rendelet és a 2004/585/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 11-i 1380/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 354., 2013.12.28., 22. o.).

körülmények között nem vonatkozik ez a szabály. A szabályozás értelmében méreten aluli halakat nem szabad közvetlen emberi fogyasztás céljára forgalmazni.

54. A Bizottság szerint a cél a visszadobási arány 15–25%-ról 5%-ra való csökkentése³⁹. A visszadobási arány azonban igen különböző lehet a halászat típusától, az adott halfajtától és az évtől függően (pl. a tengerfenéken vagy annak közelében történő ún. tengerfenéki halászat esetében az Északi-tengeren ez az arány a fogás átlag 40%-a⁴⁰, míg a Földközi-tengeren az összes visszadobást a teljes fogás 18,6%-ára becsülik⁴¹). A Bizottság tervezi, hogy az Unió jelenleg kidolgozás alatt álló többéves terveiben pontosabb célértékeket dolgoz ki fajok és földrajzi terület szerint.

55. Nyilvánvaló, hogy a kirakodási kötelezettség potenciálisan közreműködhet az élelmiszer-pazarlás csökkentésében, ha megfelelően hajtják végre, vagyis ha nagyobb szelektivitáshoz vezet, csökkentve ezáltal a nem kívánt fogás (például a méret alatti halak) mennyiségét. Ha viszont a halászati tevékenység nem válik szelektívebbé, akkor az emberi fogyasztásra fel nem használható (pl. az előírt méretet el nem érő) összes ehető hal a jelentésünkben alkalmazott meghatározás értelmében élelmiszer-hulladéknak fog minősülni.

³⁹ Az 1380/2013/EU rendelet 15. cikkének (5) bekezdése szerint: „valamennyi faj összes éves fogásának legfeljebb 5%-áig terjedő de minimis kivételek”.

⁴⁰ *Discard Atlas of North Sea Fisheries* („Az északi-tengeri halászat visszadobási atlasza”), IMARES Wageningen UR, Wageningen, 2014. augusztus.

⁴¹ *The obligation to land all catches – consequences for the Mediterranean. In-depth analysis* (Az összes fogás kirakodásának kötelezettsége: következmények a Földközi-tenger számára. Részletes elemzés). Európai Parlament, 2014.

56. Ahhoz, hogy a kirakodási kötelezettség betartását eredményesebben figyelemmel lehessen kísérni, fontos, hogy megbízható adatok álljanak rendelkezésre a fogásokról és a visszadobásokról. Ezen adatok némelyike azonban továbbra sem könnyen hozzáférhető a Bizottság számára, a következők miatt:

- A bizonyos méretű halászhajók számára előírt elektronikus fogási naplót⁴² egyes tagállamokban még nem mindenütt vezették be.
- Annak ellenére, hogy 2010. január 1-jétől a halászoknak minden 50 kilogrammnál súlyosabbra becsült visszadobást rögzíteniük kell a fogási naplóban, a tagállamoknak nincs olyan kötelezettségük, hogy a visszadobási adatokat továbbítsák a Bizottságnak.
- Azt az előírást, hogy az engedélyezett visszadobásokat, valamint a minimális védelmi méretet el nem érő (már korábban visszadobott) halfajokat külön be kell jegyezni a fogási naplóba, csak 2015 májusában vezették be.

Ezeknek az adatoknak a hiányában nehézségekbe ütközik a halakkal kapcsolatos élelmiszer-pazarlás mértékével kapcsolatos információk összegyűjtése.

A halászati alapok

57. Az Európai Halászati Alapon (EHA) és az Európai Tengerészeti és Halászati Alapon (ETHA) keresztül a tagállamoknak megvolt, illetve megvan az a lehetőségük, hogy a kirakodási kötelezettség teljesítését megkönnyítő projekteket finanszírozzanak, például az olyan tényezőkre irányuló beruházásokat, mint a szelektív halászeszközök vagy a nem kívánt fogást a fedélzeten kezelő felszerelések, valamint a visszadobott halak parton történő feldolgozása, a halak túlélési arányára vonatkozó kutatások stb. Az öt felkeresett tagállam közül négy különösen az EHA segítségével finanszírozott kutatási projekteket vagy szelektívebb halászfelszerelések kidolgozására és tesztelésére irányuló projekteket

⁴² A naplót a közös halászati politika szabályainak betartását biztosító közösségi ellenőrző rendszer létrehozásáról, a 847/96/EK, a 2371/2002/EK, a 811/2004/EK, a 768/2005/EK, a 2115/2005/EK, a 2166/2005/EK, a 388/2006/EK, az 509/2007/EK, a 676/2007/EK, az 1098/2007/EK, az 1300/2008/EK és az 1342/2008/EK rendelet módosításáról, valamint a 2847/93/EGK, az 1627/94/EK és az 1966/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. november 20-i 1224/2009/EK tanácsi rendelet (HL L 343., 2009.12.22., 1. o.) 15. cikke írja elő.

(lásd: **6. háttérmagyarázat**), de e tagállamok közül kettőben az ilyen típusú projektek száma igen kicsi volt. A kirakodási kötelezettség végrehajtását elősegítő projekteket az ETHA révén is lehet finanszírozni, de mivel az operatív programokat 2015 decemberében hagyták jóvá, az ellenőrzés idejére még egy projektet sem választottak ki finanszírozásra.

58. Az ETHA révén a tagállamok olyan projekteket is finanszírozhatnak, amelyek kedvezően befolyásolják a halak akvakultúrák túlélési arányát. Az egyik felkeresett tagállamban az EHA segítségével finanszíroztak halbetegségek leküzdésére irányuló projekteket, ami az érintett halgazdaságokban növelte a halak túlélési arányát⁴³.

59. Potenciálisan mind az EHA, mind az ETHA közreműködhet az élelmiszer-hulladék csökkentésében, még ha ezt a vonatkozó rendeletek nem is mondják ki kifejezetten. A felkeresett tagállamokban ez a potenciál még kiaknázásra vár.

6. háttérmagyarázat. Egy jó példa: a halászati ágazatot a kirakodási kötelezettség végrehajtására felkészíteni segítő holland EHA-projekt

A projekt a következők kidolgozását célozta: 1) szelektívebb halászháló a lepényhalhalászathoz; 2) a visszadobható halakat a fedélzeten automatikusan szelektáló berendezés; 3) a fedélzeti halfeldolgozó sor tökéletesítése a halak túlélési esélyének növelése érdekében (és ezek által kivételjogosultság a kirakodási kötelezettség tekintetében).

A projekt eredményeképpen az új halászhálónak köszönhetően csökkent a visszadobási arány (ez az arány a projektet követő becslés szerint 10–15%, míg korábban 22% volt). A fogást azonban az is csökkenti, hogy egyes halaknak sikerül kibújni a háló szemein. Az automatikus szelektáló berendezés célja az, hogy a lehető legkisebbre csökkentse a kirakodási kötelezettségből adódó fedélzeti pluszmunkát. Mivel a halak a feldolgozási folyamat elején víztartályba kerülnek, életben maradnak a válogatásig, ami azután megnöveli a visszadobás utáni túlélésük esélyét. A túlélési arány mérésére vonatkozó kutatás még folyamatban van.

⁴³ 2007 januárja és 2015 novembere között a finn hatóságok a halbetegségek leküzdésére irányuló 14 projektet hagytak jóvá (3 kutatási és 11 kísérleti projektet).



Szelektívebb halásháló
© Zeevisserijbedrijf Snoek bv, 2014



Kameraalapú észlelő és osztályozó rendszer
© Zeevisserijbedrijf Snoek bv, 2014

A halak forgalomból való kivonása

60. A 2007–2013-as időszakban az Unió kompenzációt fizetett a tagállamoknak a halak forgalomból való kivonásáért, amikor a halárak túl alacsonyok voltak. 2007–2014-ben a tagállamok 25,4 millió euróban részesültek a forgalomból kivont halakért (ez évente átlagban 3,2 millió euró). Ez 51 386 tonna halnak felel meg (évente átlagban 6423 tonna hal). Nincsen információ arról a halmennyiségről, amelyet megsemmisítettek vagy más célokra, például halliszt készítésére használtak fel. A Bizottság szerint ezeknek a halaknak a végső rendeltetésére vonatkozó egyetlen biztos tény az, hogy nem kerültek közvetlen emberi fogyasztásra.

61. A KHP reformjáról szóló közleményében a Bizottság leszögezi, hogy „semmilyen sem igazolható a halak közpénzből folytatott megsemmisítése”. Ezt a Bizottság által 2009-ben végzett nyilvános konzultáció is megerősítette⁴⁴. A rendszer ezenkívül „a kereslet és kínálat változó egyensúlyát” sem tükrözte. A halászatra és akvakultúrára vonatkozó, 2014-ben hatályba lépett új közös piacszerkezési rendelet⁴⁵ már nem nyújt pénzügyi kompenzációt a halak forgalomból való kivonásáért és megsemmisítéséért. A termelői szervezetek továbbra

⁴⁴ COM(2011) 417 végleges, SEC(2011) 884 végleges és SEC(2010) 428 végleges.

⁴⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 11-i 1379/2013/EU rendelete a halászati és akvakultúra-termékek piacának közös szervezéséről, az 1184/2006/EK és az 1224/2009/EK tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 104/2000/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 354., 2013.12.28., 1. o.).

is dönthetnek úgy, hogy kivonják a halat a forgalomból⁴⁶, de ezt saját költségükre teszik. Azzal, hogy az Európai Unió eltörölte a halak forgalomból való kivonásáért fizetett kompenzációt, egyértelmű jelet adott az európai halászati ágazatnak, hogy szüntessék be pazarló gyakorlatukat és igazítsák jobban a halászati tevékenységüket a kereslethez.

Élelmiszer-biztonsági politika

62. Az Európai Bizottság élelmiszer-biztonsági politikájának célja annak biztosítása, hogy a nagyközönség biztonságosan fogyaszthassa az élelmiszertermékeket. Ebből a célból a Bizottság jogalkotási intézkedéseket tesz és figyelemmel kíséri, hogy a tagállamok betartatják-e a szabályozást a kereskedőkkel, a gyártókkal és az élelmiszer-termelőkkel. Az élelmiszer-biztonsági és higiéniai szabályok elsődleges célja annak biztosítása, hogy az élelmiszereket biztonságosan lehessen fogyasztani. Az ilyen szabályok gyakorlatba való átültetésekor azonban oda kell figyelni arra, hogy az élelmiszer-biztonság alapvető előírásain való túllépéssel ne kockáztassuk élelmiszer-hulladék keletkezését. Ellenőrzésünk több olyan területet határozott meg, ahol a helyes higiéniai gyakorlatok cseréje, a nyomomonkövethetőségi előírások és a dátumjelölés terén a Bizottság és a tagállamok részéről még további erőfeszítésre van szükség az élelmiszer-pazarlás megelőzésére.

Útmutatók a helyes higiénia gyakorlatához

63. Az „Útmutatók a helyes higiénia gyakorlatához” olyan gyakorlati útmutatók, amelyeket a tagállamok egyes ágazatok (pl. a kiskereskedelem, a malomipar vagy a vízpalackozó ágazat) számára dolgoznak ki az általános élelmiszer-higiéniai előírásokról és a kapcsolódó követelményekről. Az útmutatók tanácsokkal és iránymutatással szolgálnak a vállalkozások számára arra nézve, hogyan feleljenek meg a hatályos higiéniai előírásoknak, például a vállalkozáson belül hogyan végezzenek élelmiszerbiztonsági kockázatfelmérést, milyen óvintézkedésekkel kezeljék ezeket a kockázatokat, hogyan végezzenek hőmérséklet- és kártevő-szabályozást stb. Ezeknek az útmutatóknak köszönhetően konkrét helyzetekre lehet szabni a biztonsági előírásokat, és potenciálisan csökkenteni lehet az élelmiszer-hulladékot,

⁴⁶ Például 2014-ben a holland termelői szervezetek 875 tonna lepényhalat vontak ki saját költségükre a forgalomból (kb. a kirakodott és árverésen értékesített mennyiség 2%-át), mivel nem sikerült elérni a küszöbárát. 2015-ben a kedvező ár miatt ez a mennyiség csak 5 tonna volt.

mivel az előírások csak annyira szigorúak, amennyire az az előírt biztonsági szint betartásához szükséges.

64. Az Európai Bizottság nyilvántartást vezet a különböző országok helyes higiéniai gyakorlatról szóló útmutatóiról, hogy a tagállamokkal és az élelmiszeripari vállalkozókkal megismertethesse a követendő példákat. Egyes tagállamok esetében azonban a nyilvántartás elavult információt tartalmaz, és ezek útmutatói már régóta nincsenek használatban. Más tagállamok nem írják elő az útmutatókat kidolgozó magáncégek számára, hogy közzétegyék azokat. A nyilvántartás létezése ellenére több felkeresett tagállam annak az aggodalmának adott hangot, hogy uniós szinten nem kerül sor elegendő tudásátadásra ezen a téren.

Termékvisszahívások és termékek forgalomból való kivonása

65. Ha egy terméket élelmiszer-biztonsági okokból visszahívnak vagy kivonnak a forgalomból, ott a nyomkövethetőségnek rendkívüli jelentősége van. Minél kifinomultabb egy nyomkövetési rendszer, annál kisebb az élelmiszer-pazarlás kockázata, mivel annál nagyobb pontossággal lehet azonosítani a visszahívandó/kivonandó termékeket. Az élelmiszerjogról szóló általános rendelet⁴⁷ azt írja elő a piaci szereplők számára, hogy a nyomkövetési rendszer legyen képes „egy lépést előre és egy lépést visszafelé” nyomon követni egy adott terméket⁴⁸. A 2011/91/EU irányelv⁴⁹ előírja, hogy az élelmiszereken legyen azon árutételt azonosító jelzés vagy jelölés, amelyhez az adott élelmiszer tartozik, de az árutételek méretéről nem rendelkezik. A valóságban az árutételek nyomkövethetőségének a gyakorlatba történő átültetése vállalatonként eltérő.

⁴⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2002. január 28-i 178/2002/EK rendelete az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszer-biztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszer-biztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról (HL L 31., 2002.2.1., 1. o.).

⁴⁸ Vagyis képesnek kell lennie annak azonosítására, hogy mely vállalkozásoknak szállították a terméket, és a közvetlen beszállítóig vissza kell tudnia követni az élelmiszer-ellátási lánc egyes inputjait.

⁴⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2011. december 13-i 2011/91/EU irányelve azon árutételt azonosító jelzésekről és jelölésekről, amelyekhez az adott élelmiszer tartozik (EGT-vonatkozású szöveg) (HL L 334., 2011.12.16., 1. o.)

66. Az ellenőrzés során a felkeresett öt tagállam közül négyben⁵⁰ nem írtak elő további követelményeket, illetve nem adtak útmutatást az árutételek méretére nézve, és a felkeresett tagállamok közül csak kettő⁵¹ hatóságai jelezték, hogy ösztönözték a termelőket és a feldolgozókat arra, hogy kis árutételekkel dolgozzanak (lásd: **7. háttérmagyarázat**). A felkeresett tagállamokban gyűjtött információk tanúsága szerint néha nehéz megbecsülni a visszahívott termékek mennyiségét, és a visszahívandó termékek azonosításához szükséges információ is gyakran túl bizonytalan. A visszahívandó mennyiségeket azonosító kód alakilag nem egységes: a kód lehet tételszám vagy lejáratidő, az egyes tételeknek megfelelő mennyiségek pedig hasonló termékek esetében is igen eltérőek lehetnek.

7. háttérmagyarázat. Nyomonkövethetőség Finnországban: egy követendő példa

A finn hatóságok által készített élelmiszerügyi tájékoztató útmutatóban egy árutétel maximális méretét egy napi termelésben határozták meg. Más szóval egy árutételbe az egyazon napon készült és ugyanolyan összetevőket tartalmazó élelmiszer-termékek tartozhatnak.

A finn hatóságok tájékoztatása szerint azt, hogy mennyiben lehetséges visszahívási helyzetben tekintetbe venni az élelmiszer-pazarlás megelőzését, esetenként külön vizsgálták. Példa erre egy 2014-es kormányzati döntés, amely a kivételes oroszországi importtilalom által okozott élelmiszer-pazarlást volt hivatott csökkenteni, és csak bizonyos feltételek teljesülése esetén engedélyezte orosz nyelven felcímkézett élelmiszer-termékek értékesítését, valamint előírta, hogy a termék összetevőiről szóló információ a termék előállításának földrajzi közelségében finn nyelven írásban rendelkezésre álljon.

Dátumjelölés

67. Az élelmiszertermékek nem egyértelmű dátumjelölése az egyik legjelentősebb olyan tényező, amely az élelmiszer-biztonság terén elbizonytalaníthatja a fogyasztókat. A dátummegjelölésnek elég egyértelműnek kell lennie ahhoz, hogy a fogyasztó egyrészt ne fogyasszon nem biztonságos élelmiszert, másrészt biztonságos élelmiszert ne dobjon ki. Az

⁵⁰ Olaszország, Hollandia, Portugália és Románia.

⁵¹ Portugália és Finnország.

uniós jog⁵² értelmében a termékek címkéjén fel kell tüntetni vagy a minőségmegőrzési időt, vagy a fogyaszthatósági időt. A minőségmegőrzési idő („az élelmiszer minimális minőségmegőrzési ideje”) azt az időpontot jelöli, ameddig az élelmiszer megfelelő tárolás mellett megőrzi sajátos tulajdonságait, míg a fogyaszthatósági idő azt az utolsó napot jelöli, amikor a termék még biztonságosan fogyasztható.

68. A felkeresett tagállamok hatásai igyekeztek tájékoztatást adni erről, ennek ellenére a termelők/feldolgozók/forgalmazók eltérő módon használják a „minőségmegőrzési idő” és „fogyaszthatósági idő” kifejezéseket. Ugyanazon (vagy egymáshoz nagyon hasonló) termékeknél vagy a „minőségmegőrzési”, vagy a „fogyaszthatósági” időt tüntetik fel, ami félreértéshez vezet, és tökéletesen fogyasztható termékek kidobásához vezet, amint ezt az ellenőrzés során gyűjtött példák is mutatják (lásd: **8. háttérmagyarázat**). Ráadásul, mint arra a 425. sz. Eurobarométer gyorsfelmérés rámutatott, a fogyasztók nincsenek teljesen tisztában a „minőségmegőrzési idő” és „fogyaszthatósági idő” közötti különbséggel, hiszen a megkérdezetteknek csak 47%-a ismerte fel a „minőségmegőrzési idő” pontos meghatározását, míg ugyanez az arány a „fogyaszthatósági idő” esetében 40% volt, s ezek az adatok tagállamonként erősen el is tértek⁵³.

8. háttérmagyarázat. Dátumjelölési gyakorlatok: néhány példa

A *Date labelling in the Nordic countries* („Dátumjelölés az északi országokban”) című tanulmány⁵⁴ azt vizsgálta, hogyan határozzák meg a vállalatok termékeik eltarthatósági idejét. A tanulmányban szereplő valamennyi termék esetében hasonló termékeknél is igen eltérő eltarthatósági időt tüntettek fel. Egyes termékek esetében a napokban kifejezett eltarthatósági idő az egyik forgalmazónál kétszer olyan hosszú volt, mint egy másikonál.

⁵² Az 1169/2011/EU rendelet.

⁵³ 425. sz. Eurobarométer gyorsfelmérés: „Élelmiszer-pazarlás és dátumjelölés”. 2015. szeptember.

⁵⁴ Møller, H., Lødrup, N., et al., *Date labelling in the Nordic countries: Practice of legislation* („Dátumjelölés az északi országokban: a jogalkotási gyakorlat”), Északi Minisztertanács, 2014.

Ellenőrzésünk során számos példát találtunk ilyen egymásra hasonlító, mégis különböző típusú dátumokat feltüntető termékekre. Ilyenek voltak például az alábbiak:

– pármái sonka (Olaszország): az egyik terméknel fogyaszthatósági időt („da consumare entro”), egy másik terméknel viszont minőségmegőrzési időt tüntettek fel („da consumarsi preferibilmente entro”);

– sajt (Románia): az egyik terméknel fogyaszthatósági időt („expira la”), egy másik terméknel viszont minőségmegőrzési időt tüntettek fel („a se consuma, de preferin ță, înainte de”).

Az eltérő időpontok feltüntetése összezavarhatja a fogyasztókat, akik emiatt esetleg biztonságosan fogyasztható élelmiszert dobni ki.

69. Az uniós előírások értelmében olyan termékeket, amelyeken kötelező feltüntetni minőségmegőrzési időt, még a megadott időpont után is lehet értékesíteni. Ennek ellenére egyes tagállamokban (pl. Románia és Szlovákia) ilyen termékeket törvénytelen a minőségmegőrzési idejük lejártá után értékesíteni (lásd még: **9. háttérmagyarázat**).

9. háttérmagyarázat. A dátumjelölési szabályok helytelen alkalmazása: egy példa (Románia)

Romániában a nemzeti szabályozás (984/2005. sz. kormányhatározat) nem különböztet meg „minőségmegőrzési”, illetve „fogyaszthatósági” időt, ehelyett „a termék érvényességének lejártáról” rendelkezik. Ugyanez a rendelet megtiltja Romániában olyan termékek értékesítését/forgalomba hozatalát/adományozását, amelyeknek „lejárt az érvényessége”. A fogyasztóvédelemről szóló (2008-ban aktualizált) OG 21/1992. sz. kormányrendelet ugyan pontosan használja a dátumjelölési kifejezéseket, de meghatározása szerint csak olyan termékek értékesíthetőek, amelyeknek még nem járt le a „fogyaszthatósági ideje” / „minimális minőségmegőrzési ideje”. Romániában tehát nem tették egyértelművé a különböző dátumok jelentését, illetve azt, hogy egy termék a minőségmegőrzési idejének lejártá után még forgalmazható és fogyasztható.

Az élelmiszer-adományozást megkönnyítő politikák és előírások pontosítása és összehangolása

70. Az élelmiszer-adományozás a második legkedvezőbb lehetőség, mielőtt az élelmiszer hulladéknak minősülne (lásd: 5. és 6. bekezdés). Az Európai Unióban nagy hagyománya van az élelmiszer-adományozásnak, és a Bizottság is felismerte az adományozás jelentőségét az

uniós élelmiszer-hulladék csökkentésében⁵⁵. Az egyes uniós szakpolitikai területeken azonban még továbbra is számos akadály hátráltatja az adományozást: egyes jogi rendelkezések nem egyértelműek, más rendelkezések hiányoznak, megint más rendelkezéseket pedig nem alkalmaznak a gyakorlatban. Ezen akadályok leküzdése segítené az élelmiszer-adományozást megkönnyítő uniós szakpolitikák összehangolását.

Egyes jogi rendelkezések nem egyértelműek

Hulladékhierarchia

71. Mind a hulladék-keretirányelv⁵⁶ 4. cikke, mind a különböző hulladék-irányelveket módosító irányelvre irányuló 2015-ös javaslat meghatározza az Európai Unióban alkalmazandó hulladékhierarchiát (lásd: 5. bekezdés), azt viszont nem pontosítják, hogyan kell alkalmazni ezeket a prioritásokat az élelmiszer esetében, és nem tartalmazzak meghatározást az „élelmiszer-hulladék” kifejezésre nézve. Az uniós szövegek tehát nem tisztázzák, hogy az élelmiszer-adományokat kárba ment élelmiszerként kell-e számon tartani, vagy – ellenkezőleg – az élelmiszer-pazarlás megelőzésének egyik módja-e az adományozás⁵⁷. Ez pedig következményekkel jár az élelmiszer-pazarlás figyelemmel kísérésére⁵⁸, illetve az élelmiszer-pazarlás csökkentését célzó intézkedésekre nézve.

Élelmiszer-biztonsági politika

72. A 2002-es élelmiszer-higiéniai jogszabályok nem tisztázzák, hogy az élelmiszer-adományok kezelésekor milyen kötelezettségek hárulnak az élelmiszerbankokra és egyéb karitatív szervezetekre. Az uniós jog⁵⁹ azt sem határozza meg, hogy az élelmiszerbankok és a

⁵⁵ http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions/index_en.htm

⁵⁶ A 2008/98/EK irányelv.

⁵⁷ Hasonlóképpen egyes tagországok egyértelmű meghatározás hiányában úgy tekinthetik, hogy a takarmányozásra felhasznált élelmiszer élelmiszer-hulladékként tartandó nyilván, míg mások ennek az ellenkezőjét vélhetik.

⁵⁸ Ebben a jelentésükben az élelmiszer-hulladékot úgy határozzuk meg, hogy annak értelmében az élelmiszer adományozása az élelmiszer-pazarlás egy megelőzési módjának minősül.

⁵⁹ A 178/2002/EK rendelet.

karitatív szervezetek „élelmiszeripari vállalkozóknak”⁶⁰ tekintendők-e, és hogy ilyenként be kell-e tartaniuk az élelmiszerjogi kötelezettségeket. Így a tagállamok különbözőképpen értelmezték az élelmiszer-adományokkal foglalkozó élelmiszerbankok és egyéb karitatív szervezetek tevékenységét (lásd: **10. háttérmagyarázat**). 2013 óta több tagállam saját iránymutatásokat dolgozott ki az élelmiszerbankokra és karitatív szervezetekre nézve, amelyek tisztázzák az adományozással kapcsolatos felelősség kérdéseit, és kifejtene az élelmiszer-biztonsággal kapcsolatos olyan tényezőket, mint a lejáratí idő, a nyomonkövethetőség, a címkézés és az élelmiszer-fagyasztás. A Bizottság mostanra összegyűjtött és weboldalán elérhetővé tett különböző nemzeti és ágazati iránymutatásokat az élelmiszer-újraelosztásra nézve, hogy elősegítse a követendő példák tagállamok közötti megismertetését. Noha 2012 óta maga a Bizottság többször is felszólított arra, hogy az élelmiszer-adományozásra vonatkozó uniós iránymutatások tisztázzák ezt a kérdést, ellenőrzésünk idején, 2016 júniusában a Bizottság arról számolt be, hogy még folyik a munka ezen iránymutatások első változatán⁶¹. A Bizottságnak tehát továbbra is megvan a lehetősége, hogy közreműködjék az e területet szabályozó jogi rendelkezések egyértelműbbé tételében.

10. háttérmagyarázat. Eltérő tagállami értelmezések az élelmiszerbankoknak és egyéb karitatív szervezeteknek az élelmiszer-higiéniai előírásokkal kapcsolatban játszott szerepét és feladatkörét illetően: néhány példa

Romániában a karitatív és civil szervezeteket nem tekintik élelmiszeripari vállalkozóknak. Ebből bizonytalanságok adódnak, amikor ezek élelmiszer-adományokkal foglalkoznak. Portugáliában a karitatív szervezeteket besorolják ugyan az „élelmiszeripari vállalkozók” közé, de mivel a higiéniai szabályozást nem elsősorban őrájuk szabták, ezért az abból következő szabályokat és elveket őrájuk bizonyos mértékig rugalmasan alkalmazzák. Olaszországban a rászorulóknak ingyenes élelmiszert

⁶⁰ A 178/2002/EK rendelet 3. cikke szerint „élelmiszeripari vállalkozó” az a természetes vagy jogi személy, aki/amely az általa ellenőrzött élelmiszeripari vállalkozáson belül felelős az élelmiszerjog követelményeinek betartásáért.

⁶¹ Az Európai Parlament is felkérte a Bizottságot, hogy tegyen közzé iránymutatást az élelmiszer-adományokról (Az EP Környezetvédelmi, Közegészségügyi és Élelmiszer-biztonsági Bizottsága: Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelv a hulladékokról szóló 2008/98/EK irányelv módosításáról (COM(2015)0595 – C8-0382/2015 – 2015/0275(COD))).

osztó karitatív szervezetek az élelmiszerek helyes tárolásával, szállításával és felhasználásával kapcsolatos felelősséget illetően ugyanolyan elbírálás alá esnek, mint más élelmiszeripari vállalkozók.

Hozzáadottérték-adó

73. Sok érintett úgy véli, hogy az adományozást legeredményesebben ösztönző eszközök az adóügyi ösztönzők. Az adóügyi ösztönzőkről uniós szinten folytatott viták leginkább arról szóltak, hogyan alkalmazzák a héát az élelmiszer-adományokra. Ebben a témában a Bizottság számos találkozót tartott. Az uniós héaszabályozás önmagában véve nem korlátozza az ilyen típusú élelmiszerek adományozását, de a szabályozás értelmezése egyes tagállamokban korlátozóan hat az élelmiszer-adományozásra (lásd: **11. háttérmagyarázat**).

11. háttérmagyarázat. A héa alkalmazása adományozott élelmiszerekre⁶²

A tagállamok 2012-es és 2013-as kéréseit követően mind az Európai Héta-bizottság, mint a Bizottság több ízben megpróbálkozott annak tisztázásával, hogyan alkalmazandó az irányelvvel összhangban a héa az élelmiszer-adományokra. Pontosításuk értelmében az élelmiszer-adományokra ugyan fizetendő héa, de a tagállamok alacsony összegű vagy nullához közeli héaalappal számolhatnak, ha az adományozásra a minőségmegőrzési idő lejártához közel kerül sor, vagy ha az áru értékesítésre nem alkalmas. Ezért ha az élelmiszer-adományra fizetendő héa értéke alacsony vagy nullához közeli, akkor az adományozott élelmiszerrel a héa tekintetében ugyanúgy kell eljárni, mint a kidobott élelmiszerrel.

Az „értékesítésre nem alkalmas” kifejezést azonban többféleképpen lehet értelmezni, ami a potenciális élelmiszer-adományozók között bizonytalanságot okozhat, különösen azokban a tagállamokban, ahol a potenciális adományozóra hagyják az értelmezést. Egyes ernyőszervezetek felvetették, hogy ez a bizonytalanság fékezheti az adományozó hajlandóságot, mivel a potenciális adományozó tarthat attól, hogy szabályt szeg. A gyakorlatban az adományozott termékekre kivetett héát eltérően kezelik az egyes tagállamokban. Portugáliában az adományozott élelmiszerekre nulla összegű héa fizetendő, ha az élelmiszert bizonyos szervezetek kapják. Olaszországban csak bizonyos élelmiszertípusok héájának összege nulla. Hollandiában és Finnországban maguk az adományozók

⁶² Az uniós hozzáadottértékadó-rendszert a 2006/112/EK tanácsi irányelv írja le, termékek adományozásáról az irányelv 16. cikke szól. Az uniós adóügyi szabályok értelmében bizonyos – a tagállamok által meghatározandó – esetben héát kell fizetni az élelmiszer-adományokra. A héaalap értéke lehet viszonylag alacsony, sőt akár nullához közeli is.

határozhatják meg, hogy mikortól nem hozható forgalomba, vagyis mikortól nulla héas egy adott élelmiszer. Romániában a helyszíni vizsgálatunk idején a vonatkozó tisztázó dokumentumok még kidolgozás alatt álltak.

Jogszabály hiányában kimaradt néhány lehetőség az adományozás megkönnyítésére

Közös halászati politika

74. A Bizottság szerint a KHP reformjához kapcsolódó tárgyalások során a jogalkotóval vitát folytattak arra vonatkozóan, hogy a KHP kiterjedjen az adományozásra is, de ezt végül elutasították. Ezért továbbra sincs a forgalomból kivont, illetve forgalomba nem hozható (pl. méreten aluli) halak adományozását ösztönző mechanizmus.

Közös agrárpolitika

75. Amint a 35. bekezdés kifejti, az Unióban sok éven keresztül jelentős készletek halmozódtak fel vajból, sovány tejporból, gabonafélékből stb. A KAP keretében külön program (a leginkább rászorulókat támogató uniós élelmiszerelosztási program, MDP) létezett, amely ezeknek az intervenciós készleteknek egy részét karitatív szervezetek útján rászorulóknak adományozta.

76. 1990-től kezdve egyre ritkábban alkalmazták az állami intervenciós mechanizmust, így csökkentek a készletek is. 2014-től az MDP helyébe egy másik program, a KAP keretein kívül működő FEAD lépett. Noha mindkét alkalmazandó rendeletben⁶³ szerepel annak lehetősége, hogy az intervenciós készletekből egyes termékeket a FEAD-on keresztül felhasználjanak, még hiányoznak az ehhez szükséges eljárásokat megállapító bizottsági végrehajtási aktusok.

⁶³ Az 1308/2013/EU rendelet és a 223/2014/EU rendelet.

Nem használják ki kellően az adományozást megkönnyítő lehetőségeket

A leginkább rászorulókat támogató európai segítségnyújtási alap

77. A FEAD 2014 óta létezik. Az MDP-vel ellentétben a FEAD fő célja⁶⁴ nem az, hogy az intervenciós készletekből származó termékeket a leginkább rászorulóknak rendelkezésére bocsásson, hanem az, hogy ez utóbbiakat anyagi és nem anyagi támogatásban részesítse.

78. A FEAD-rendelet⁶⁵ más módokon is megkönnyíti az élelmiszer-adományozást, ám a Bizottság nem hívta fel ezekre aktívan a tagállamok figyelmét, s így csak néhány tagállam élt ezekkel a lehetőségekkel:

- A 23. cikk (4) bekezdése lehetőséget biztosít arra, hogy a FEAD keretében a leginkább rászorulókhöz díjmentesen juttassanak el élelmiszert az intervenciós készletekből. A gyakorlatban a 28 közül ezt csak egy tagállam (Finnország) vette fel FEAD operatív programjába (OP).
- A 26. cikk (2) bekezdésének d) cikke elszámolható költségként határozza meg az élelmiszer-adományok begyűjtésének, szállításának, tárolásának és szétosztásának költségeit. A Bizottság szerint ezt a lehetőséget csak négy tagállam (Észtország, Olaszország, Luxemburg és Szlovákia) vette fel intézkedésként a programjába, de ezek sem külön költségvetési tételként.

Közös agrárpolitika

79. Ha egy termelő gyümölcsöt vagy zöldséget von ki a piacról, akkor uniós hulladékgazdálkodási támogatásban részesülhet (lásd: 44. bekezdés). Ha azokat bizonyos szervezeteknek adományozza, akkor magasabb összegű kompenzációban részesül, mint

⁶⁴ A FEAD célja a 3. cikk szerint az, hogy ösztönözze a társadalmi kohéziót, fokozza a társadalmi befogadást, következetesképpen végső soron hozzájáruljon az Európa 2020 stratégia szegénységcsökkentési célkitűzésének eléréséhez. A FEAD a leginkább rászoruló személyek számára nyújtott természetbeni támogatással járul hozzá a szegénység legsúlyosabb formáinak enyhítésére irányuló egyedi célkitűzés megvalósításához.

⁶⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2014. március 11-i 223/2014/EU rendelete a leginkább rászoruló személyeket támogató európai segítségnyújtási alapról (HL L 72., 2014.3.12., 1. o.).

hogya megsemmisítette volna őket. Az ellenőrzésünk során szerzett adatok tanúsága szerint a 2007–2015-ös időszakban a magasabb összegű kompenzáció ellenére a piacról kivont gyümölcs és zöldség kevesebb mint 40%-át adományozták karitatív szervezeteknek. A tényleges számok tagállamonként és évenként rendkívül eltérőek. Az ellenőrzés megállapítása szerint az egyik felkeresett tagállamban súlyos gondok vannak az adatok megbízhatóságával (lásd: **12. háttérmagyarázat**).

12. háttérmagyarázat. Ellentmondásos adatok a forgalomból történő kivonásokra, zöldszüretekre és be nem takarításra nézve (Olaszország)

A tagállamoknak évente be kell számolniuk az Európai Bizottságnak a piacról kivont gyümölcs és zöldség mennyiségéről, értékéről és rendeltetéséről. Az olaszországi Lazio régió hatóságaitól kapott 2011. évi adatok szerint az ingyenes kiosztásra átadott termékek összmenyisége 139 kilotonna volt, ami majdnem háromszorosa a forgalomból kivont termékek összmenyiségének (50 kilotonna). Nem lehet szó egyszerű hibáról, mivel az ingyenesen kiosztott termékek mennyisége kilenc különböző termékkategóriában is felülmúlta a forgalomból kivont termékek összmenyiségét.

Ellenőreink továbbá három példát kértek olyan esetekre, amikor a termelői szervezet forgalomból kivont termékeket adományozott ingyenes kiosztásra. A kapott dokumentáció tanúsága szerint 2014-ben egy termelői szervezet 24 tonna görögdiinnyét adományozott egy karitatív szervezetnek. A bizonylatokból az is kiderül, hogy a termelői szervezet 2014-ben ekkor már hetedszer adományozott forgalomból kivont termékeket ingyenes kiosztásra. A Bizottságnak megküldött 2014-es éves jelentés szerint azonban ez a termelői szervezet abban az évben egyáltalán nem vont ki terméket a forgalomból.

A hatóságok elismerték az adatok hibás voltát, de magyarázattal nem tudtak szolgálni.

80. A forgalomból kivont gyümölcs és zöldség ingyenes szétosztásával kapcsolatban a tagállami hatóságok többek között arról a nehézségről számoltak be, hogy az uniós szabályozás egyes közintézményekben⁶⁶ nem engedélyezi, hogy a szokásosan megvásárolt mennyiségeket ingyenesen szétosztott mennyiségekkel váltsák ki. E rendelkezés célja ugyan a piaci beavatkozás elkerülése, de mivel a gyakorlatban nehéz ellenőrizni a rendelkezés

⁶⁶ A tagállamok által megnevezett büntetés-végrehajtási intézmények, iskolák, a 22. cikkben említett intézmények, gyermektáborok, kórházak és időotthonok.

betartását, egyes hatóságokat ez teljesen eltántorít attól, hogy termékeket adományozzanak ilyen típusú intézményeknek.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

81. Az élelmiszer-pazarlás világméretű probléma, amely az elmúlt években a közvélemény és a politika érdeklődésének előterébe került. Ez a kérdés egyre fontosabb lesz, különösen ha figyelembe vesszük a növekvő világnépesség élelmiszer-szükségletét. Az élelmiszer értékes árucikk, amelynek előállítása igen erőforrás-igényes lehet. A jelenlegi becslések szerint világszerte az emberi fogyasztásra előállított élelmiszer körülbelül egyharmada kárba vész, ennek minden hátrányos gazdasági és környezeti következményével.

82. Ennek fényében megvizsgáltuk, hogy az Európai Unió milyen szerepet játszhat az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelemben. Ellenőrzésünk elismerte, hogy a piaci erők fontos szerepet játszhatnak az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelemben, ám vizsgálatunk arra a kérdésre irányult, hogy az eddigi uniós intézkedések és a különböző szakpolitikai eszközök hogyan csökkentették az élelmiszer-pazarlást. Ellenőrzésünk elsősorban a megelőzésre és az adományozásra, az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelem legmagasabb prioritást élvező eszközeire összpontosított.

83. Ellenőrzésünk a következő kérdést vizsgálta: „Eredményesen járul hozzá az Európai Unió az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelem révén az erőforrás-hatékony élelmiszer-ellátási láncokhoz?” Megállapításuk szerint jelenleg nem ez a helyzet, és jelentésünk kifejti, hogyan lehetne a jelenlegi kezdeményezések és szakpolitikák eredményesebb alkalmazásával hozzájárulni az élelmiszer-pazarlás problémájának megoldásához. A lehetséges javítások jó része nem tesz szükségessé sem új kezdeményezéseket, sem több közforrás felhasználását. Inkább a meglévő politikák jobb összehangolásáról és a Bizottságon belüli, illetve a Bizottság és a tagállamok közötti jobb együttműködésről van szó, valamint arról, hogy az élelmiszer-pazarlás csökkentését a működő szakpolitikák egyik céljává tegyék.

84. Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság a tagállamokkal karöltve kinyilvánították, hogy le kívánják küzdeni az élelmiszer-pazarlás problémáját. Az e cél teljesítése végett eddig tett lépések nem voltak összefüggőek és folyamatosak, nincsen közös uniós szintű stratégia, és bizottsági szinten hiányzik a koordináció. Annak ellenére, hogy az élelmiszer-pazarlás

egyre fontosabb kérdésként jelenik meg a politika napirendjén, a Bizottság ambíciói idővel szerényebbek lettek (26–32. bekezdés). Ez annak ellenére történt így, hogy az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelem olyan terület, ahol a Bizottság közmegegyezés szerint vezető szerepet játszhat. Gátolja a további előrelépést, hogy hiányzik az élelmiszer-pazarlás egységes meghatározása, és nincs olyan egyezményes kiindulási alap sem, amelyhez képest ki lehetne tűzni a célokat az élelmiszer-pazarlás csökkentése terén. Ezért a következőket javasoljuk:

1. ajánlás

Erősíteni kell és jobban össze kell hangolni az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelem terén tett uniós erőfeszítéseket; ennek során az Unió nagyobb szerepet játszhatna a megfelelő globális fórumokon. Ehhez összehangolt fellépés szükséges az uniós szervek és a tagállamok részéről, hogy a lehető leghamarabb megállapodjanak egy közös stratégiában.

Technikai szinten a Bizottság dolgozzon ki most az elkövetkező évekre szóló cselekvési tervet több szakpolitikai területre vonatkozóan. Ennek részeként egyezményes meghatározást kell elfogadni arra vonatkozóan, hogy az élelmiszerlánc egyes szakaszaiban mi minősül élelmiszer-hulladéknak, valamint meg kell állapodni egy közös módszertanban a bizottsági stratégia hatásainak mérésére.

85. Megvizsgáltunk néhány olyan uniós szakpolitikai területet, amelyek feltehetően befolyásolják az élelmiszer-ellátási lánc különböző szereplőinek viselkedését az élelmiszer-pazarlást illetően (mezőgazdaság, halászat, élelmiszer-biztonság, környezetvédelem, szociális ügyek és adózás). Az élelmiszer-ellátási lánc teljes egészén szükség volna fellépésre, úgy, hogy abból potenciálisan minden érintettnek haszna származzék. A fő hangsúlyt mégis a megelőzésre kell fektetni, mivel a pazarlás elkerülése jóval nagyobb előnnyel jár, mint a pazarlás későbbi kezelése.

86. Noha számos uniós szakpolitikában megvan az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelem potenciálja, ezt a potenciált nem aknázzák ki, és egyelőre még nem élnek az adódó lehetőségekkel. Szembetűnő módon hiányzott annak felmérése, hogy a különböző uniós szakpolitikák milyen hatással járhatnak az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelem területén.

Olyan főbb szakpolitikai területek, mint a közös agrárpolitika (illetve annak részeként a vidékfejlesztés), a közös halászati politika és az élelmiszer-biztonsági politika, mind szerepet játszhatnak és jobban felhasználhatóak lennének az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelem javításában (34–69. bekezdés). Idővel azonban a szakpolitikai változások, köztük a KAP reformja (például a túltermelést ösztönző beavatkozásalapú agrárpolitikától való elmozdulás) és a halászati politika módosításai kedvező hatással jártak. Jelentésünk kiemel több követendő példát, noha ezek pozitív hatása inkább csak véletlen volt, semmint célzott szakpolitikai fellépés eredménye. Ezért a következőket javasoljuk:

2. ajánlás

Az egyéb területekre vonatkozó, de ugyanakkor az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelem céljaira potenciálisan felhasználható szakpolitikák összehangolása érdekében a Bizottság a jövőbeli hatásvizsgálataiban vegye figyelembe az élelmiszer-pazarlás kérdését. A probléma kezelése érdekében a Bizottság hangolja jobban össze a különböző szakpolitikákat és vegye fontolóra a problémára összpontosító továbbfejlesztésüket. Konkrétan:

- a) A KAP-ot illetően az élelmiszer-pazarlás témáját fel kell venni a szakpolitika közelgő felülvizsgálatának pontjai közé. A Bizottság a tagállamokat is ösztönözze arra, hogy jövőbeli kiadásaik programozásakor jelöljék ki kiemelt célként az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelmet, például azáltal, hogy megteszik a következő vidékfejlesztési programidőszak egyik célkitűzésének.
- b) A közös halászati politika területén a kirakodási kötelezettség szorosabb figyelemmel kísérésére van szükség; a Bizottság mostantól ösztönözze, hogy a rendelkezésre álló uniós forrásokat fordítsák az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelemmel kapcsolatos beruházásokra.
- c) Élelmiszerbiztonsági politikájának kidolgozásakor a Bizottság könnyítse tovább a helyes higiéniai gyakorlatok cseréjét, és kísérje figyelemmel a nyomkövethetőségi előírások átültetését. Az élelmiszerek címkézését illetően mérje fel, hogy szükséges-e beavatkoznia az élelmiszer-hulladékot eredményező címkézési gyakorlatok megelőzésébe.

87. Az egyébként kárba menő élelmiszer adományozása már gyakorlat az Európai Unióban, például élelmiszerbankok útján. Az adományozást azonban továbbra is számos akadály

nehezíti, és az adományozásra vonatkozó egyes jogi előírások ellentmondásosak és nem egyértelműek. Több, az egyébként kárba menő élelmiszer adományozását megkönnyítő lehetőség is kihasználatlan maradt (70–80. bekezdés). Ezért, miközben hangsúlyozzuk, hogy elsődleges célként az élelmiszer-pazarlás megelőzésére kell törekedni, a következőket javasoljuk:

3. ajánlás

A Bizottság ösztönözze a biztonságosan fogyasztható, de egyébként kárba menő élelmiszerek adományozásának lehetőségét, mégpedig – mihamarabb az lehetségessé válik – a következő módokon:

- a) tisztázza az élelmiszer-adományozást jelenleg akadályozó jogi rendelkezések értelmezését, különös tekintettel a hulladék-keretirányelvre és az élelmiszerjogról szóló általános rendeletre;
- b) végezzen felmérést annak a lehetőségéről, hogy az adományozást olyan szakpolitikai területekre is kiterjesztik, ahol az jelenleg nem szokásos, különösen a közös halászati politika kapcsán;
- c) fejezze be az állami intervenció eredményezte mezőgazdasági készletekből származó élelmiszer felhasználásának lehetőségéről rendelkező jogszabályi követelmények kidolgozását;
- d) mozdítsa elő a rendelkezésre álló adományozási lehetőségek alkalmazását a tagállamokban, különös tekintettel a forgalomból kivont gyümölcsre és zöldségre, valamint a FEAD-ra.

A jelentést 2016. november 10-i luxembourgi ülésén fogadta el a Phil WYNN OWEN számvevőszéki tag elnökölte I. Kamara.

A Számvevőszék nevében

Klaus-Heiner Lehne
elnök

A piaci erők szerepe az élelmiszer-hulladék keletkezésében

A piacgazdaságok célja, hogy jólétet teremtsenek a társadalom egésze számára és hogy innovációs ösztönzőként serkentsék a versenyt. Az élelmiszer-ellátási lánc mentén azonban bárhol felléphetnek negatív externáliák¹, élelmiszer-hulladék keletkezhet és költségek merülhetnek fel egyes szereplők vagy a társadalom egésze számára. Ezért az élelmiszer-hulladék keletkezését bizonyos mértékig tekinthetjük piaci hiányosságnak. Ezenkívül a fogyasztók nem teljesen tájékozottak az általuk fogyasztott termékekhez kapcsolódóan keletkező élelmiszer-hulladékra nézve. Ha nem sikerül megfelelő lépésekkel útját állni a negatív externáliáknak, akkor nem lesz, ami az élelmiszer-hulladék csökkentésére ösztönözze az élelmiszerlánc különböző szereplőit, és akkor ezentúl is a társadalom fogja megfizetni a járulékos költségeket. Alább részletesen bemutatunk két konkrét példát arra, hogyan befolyásolják a piaci erők az élelmiszer-hulladék keletkezését.

Első példa: a gyümölcsökre és zöldségekre vonatkozó forgalmazási előírások

A forgalmazási előírások a mezőgazdasági termékek osztályozásánál alkalmazott minőségi és esztétikai előírások. Az Európai Unió a gyümölcsök és zöldségek tekintetében ilyen forgalmazási előírás-rendszert alkalmaz. A nyilvános előírásokon kívül a vállalatok saját forgalmazási előírásokat is meghatározhatnak, s ezek magukban foglalhatnak esztétikai elemeket is.

A forgalmazási előírások hasznosak, mivel egyfajta közös nyelvként megkönnyítik a kereskedelmet. Ösztönözhetik a minőségi termelést, javíthatják a jövedelmezőséget és védhetik a fogyasztók érdekeit. A forgalmazási előírások nyilvános voltával elkerülhető a magán eredetű előírások elburjánzása.

Ugyanezen előírások miatt azonban esztétikai okból (pl. előírt nagyság vagy forma) teljesen ehető termékek is kikerülhetnek az élelmiszerellátási láncból². Csak kevés olyan tanulmány

¹ Negatív externáliáról akkor beszélünk, ha egy döntést meghozó egyénnek vagy vállalatnak nem kell megfizetnie a döntés teljes költségét (<http://economics.fundamentalfinance.com/negative-externality.php>).

² FAO, *Global food losses and food waste—extent, causes and prevention* (Élelmiszer-veszteség és élelmiszer-pazarlás világszerte: elterjedtség, okok és megelőzés), Róma: ENSZ, FAO, 2011.

létezik, amelyek szerint a két legmagasabb minőségű kategóriában („1. kategóriás” vagy „extra”) nem forgalmazható terméket el lehet adni a feldolgozóiparnak. Sőt, a feldolgozóiparnak technikai okokból esetleg még szigorúbbak az előírásai a nagyságot és a formát illetően^{3 4}.

Ezért további kutatásra van szükség a forgalmazási előírások és az élelmiszer-hulladék közötti kapcsolatot illetően⁵. A közelmúltban az ENSZ EGB⁶ mezőgazdasági minőségi előírásokkal foglalkozó munkacsoportjában megvitatták, hogyan kapcsolódik a forgalmazási előírások alkalmazása az élelmiszer-hulladék kérdéséhez. A Bizottság és az uniós tagállamok befolyásolhatják az UNECE nyilvános előírásait, amelyeket az Unió elfogad, majd alkalmaz. Az ilyen viták témái lehetnének olyan közérdekű kérdések, mint az, hogy gazdasági és környezetvédelmi céllal az élelmiszer-hulladék keletkezésének megelőzésével elkerülhető az erőforrások pazarlása.

Második példa: tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok és az alkupozíció jelentős eltérései

A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok nagymértékben eltérnek a jó kereskedelmi magatartástól, és ellentétesek a jóhiszeműség és a tisztességes kereskedelem elvével. Rendszerint olyan helyzetekre jellemzőek, amikor egy erősebb üzletfél áll szemben egy gyengébbel, függetlenül attól, hogy a vállalkozások közötti kapcsolat melyik résztvevőjéről van szó⁷. A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat, illetve az eltérő alkupozíció tehát két különböző jelenség, amely azonban egyszerre is felléphet.

³ <http://www.fao.org/docrep/V5030e/V5030E0q.htm#Chapter>

⁴ *Maintaining the post-harvest quality of fruits and vegetables* (Gyümölcsök és zöldségek minőségmegőrzése betakarítás után); J. Ake, Cranfield University.

⁵ <http://www.unece.org/index.php?id=41420#/>

⁶ ECE/TRADE/C/WP.7/GE.1/2015/10, ECE/CTCS/WP.7/GE.1/2016/2, ECE/CTCS/WP.7/GE.1/2016/10. Több delegáció közös vitaanyagot készített, amelyben a standard formátum esetleges felülvizsgálatát és az almára, paradicsomra és póréahagymára vonatkozó szabványok felülvizsgálatát javasolták. A vitaanyag 2015. áprilisi megvitatásakor úgy határoztak, hogy megkezdik a póréahagymára és paradicsomra vonatkozó szabványok felülvizsgálatát. Ezen az ülésen az Alma és Körte Világegyesület (WAPA) képviselői is jelen voltak.

⁷ Európai parlamenti beszámoló a belső piacról és a fogyasztóvédelemről. *Unfair trading Practices in the Business-to Business Food Supply Chain* („Az élelmiszer-ellátási lánc vállalkozások közötti, tisztességtelen kereskedelmi

Mindkét fajta helyzet élelmiszer-pazarlást eredményezhet (lásd: **Háttérmagyarázat**). Az erősebb, domináns piaci szereplő mindkét esetben vissza tudja hárítani az élelmiszer-pazarlás költségeinek egy részét az üzleti viszony gyengébb, dominált szereplőjére.

Háttérmagyarázat. Az élelmiszer-pazarlásra kiható üzleti viszony

Néhány példa az élelmiszer-pazarlásra potenciálisan kiható tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatra:

- írott szerződés hiánya;
- a szerződés megkötését követően a megállapodás szerinti feltételek egyoldalú módosítása.

Élelmiszer-pazarlásra kerülhet sor akkor, ha a megrendelt mennyiség utolsó pillanatban történő lemondása vagy módosítása esetén a szállító nem talál másik vevőt a termékére.

Néhány példa „tisztességes” kereskedelmi gyakorlatra olyan helyzetben, amikor az eltérő alkupozíció kihatással lehet az élelmiszer-pazarlásra:

- olyan szerződési feltételek, amelyek a termék magas szintű rendelkezésre állását írják elő, de a megvásárlását nem garantálják;
- a szállítók a termék magas szintű rendelkezésre állására törekcszenek, hogy ne kockáztassák az üzleti kapcsolat megszakadását az ügyféllel.

Ilyen helyzetekben akkor keletkezhet élelmiszer-hulladék, ha a vevő kevesebb terméket igényel, mint amennyit a szállító rendelkezésre bocsát.

Az Európai Parlament ismételten rámutatott az eltérő alkupozíció, a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok és az élelmiszer-pazarlás között fennálló viszonyra. Közkeletű vélemény ugyanis, hogy „a tisztességes kereskedelem révén megelőzhető a túltermelés és az élelmiszer-pazarlás⁸”. A Bizottság és a tagállami hatóságok elismerik, hogy léteznek vállalkozások közötti tisztességtelen gyakorlatok, és hogy ezek ellen fel kell lépni. Amint egy nemrégiben közzétett bizottsági jelentés⁹ leszögezi, „a Bizottság szerint jelenleg nem jelentene hozzáadott értéket uniós szinten harmonizált előírásokat bevezetni”.

Annak ellenére azonban, hogy i. történnek erőfeszítések a primer szektor megerősítésére, termelői szervezetek létrehozásának és kiterjesztésének támogatása révén¹⁰; ii. 2011 óta

gyakorlatai”)([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/563_430/IPOL_BRI\(2015\)563_430_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/563_430/IPOL_BRI(2015)563_430_EN.pdf)).

⁸ Sajtóközlemény – Mezőgazdaság/Ipar– 2016.6.7., 13:14.

⁹ COM(2016) 32 final: A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az élelmiszer-ellátási lánc vállalkozások közötti, tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól.

¹⁰ A termelői szervezetek létrehozásához és kiterjesztéséhez támogatás a KAP második pillére és a KHP keretében kapható. A KAP első pillérének néhány eleme azt is célozza, hogy csökkenjen az alkupozíció eltérése a mezőgazdasági termelő, illetve az élelmiszer-ellátási lánc más szereplői között.

létezik az ún. ellátáslánc-kezdemenyezés (SCI)¹¹ az élelmiszer-ellátási lánc működésének javításával foglalkozó magas szintű fórum¹² keretében; és iii. a legtöbb tagállamban létezik külön szabályozás a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok ellen, ezek az összetett kérdések ma is – legalábbis bizonyos mértékig – megoldatlanok maradnak, és továbbra is gondot okoz, hogy a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok hatására élelmiszer-hulladék keletkezik.

¹¹ <http://www.supplychaininitiative.eu/about-initiative>

¹² A kezdeményezés azt célozta, hogy az élelmiszer-ellátási lánc szereplőinek bevonásával tisztességesebbé váljanak a vertikális kereskedelmi kapcsolatok.

II. MELLÉKLET**Az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelemre hatást gyakorolni képes uniós eszközök
áttekintése**

Az Európai Bizottságnál az Egészségügyi és Élelmiszerbiztonsági Főigazgatóság foglalkozik az élelmiszer-pazarlás kérdéskörével. A főigazgatóság ebben a témakörben különböző lépéseket tesz (például munkacsoportokat és szakértői csoportokat állít fel) és kommunikációs kezdeményezésekkel él. Mivel az élelmiszer-hulladék keletkezésére különböző uniós szakpolitikáknak és rendelkezéseknek (pl. agrárpolitika, halászati politika, élelmiszer-biztonsági politika, hulladékpolitika) lehet hatása, ezért az élelmiszer-pazarlás megelőzésében több más bizottsági főigazgatóság is szerepet játszik.

Az ellenőrzés céljából elemeztük az uniós szakpolitikákat és jogi rendelkezéseket, és azonosítottuk azokat az eszközöket (mind uniós alapokat, mind az alapoktól független jogi rendelkezéseket), amelyek befolyásolhatják az élelmiszer-ellátási¹ lánc különböző szereplőinek viselkedését az élelmiszer-pazarlás megelőzésének, illetve az egyébként kárba menő élelmiszer adományozásának terén. Az eredmény az alábbi táblázatból látható, amely áttekintést ad az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelemre hatással lévő uniós eszközökről, és jelöli, hogy azok az élelmiszer-ellátási lánc melyik részén befolyásolhatják a különböző szereplők magatartását.

Az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelemre hatással lévő uniós eszközök		Az élelmiszer-pazarlás megelőzése				Adományozás
		Termelők	Feldolgozók	Forgalmazók	Fogyasztók	
Uniós alapok	EMGA	x	x		x	x
	EMVA	x	x			
	ETHA	x	x			x
	FEAD					x
Az alapoktól független jogi rendelkezések	Hulladék-irányelv ¹	x	x	x		x
	Élelmiszerbiztonsági szabályozás ²	x	x	x		x
	Címkézés ³	x	x	x	x	x
	Nyomunkövethetőség ²	x	x	x		x
	Forgalmazási előírások ⁴	x	x	x	x	
	Tisztességes/tisztességtelen kereskedelmi eljárások	x	x	x		
	Héa ⁵ és pénzügyi ösztönzők	x	x	x		x

¹ A 2008/98/EK irányelv.

² Az élelmiszerjogról szóló általános rendelet (178/2002/EK) és az ételmezési és higiéniai csomag (852/2004/EK rendelet, 853/2004/EK rendelet, 854/2004/EK rendelet és 2004/41/EK irányelv).

³ Élelmiszer-tartósság és dátumjelölés (1169/2011/EU rendelet).

⁴ Az 1580/2007/EK rendelet (annak az 1221/2008/EK rendelettel módosított formájában).

⁵ A 2006/112/EK tanácsi irányelv.

A fenti táblázat olyan uniós eszközöket sorol fel, amelyeket az Európai Parlament és a Tanács rendeletei, bizottsági rendeletek vagy az Európai Parlament és a Tanács irányelvei határoznak meg. A szöveg típusától függően a rendelkezések megvalósítására gyakorolt hatás lehet közvetlen (a rendeletek esetében), illetve közvetett (az irányelvek esetében), ami némi teret hagy a tagállamoknak arra nézve, hogyan értelmezik az uniós rendelkezések bevezetését.

A fenti uniós eszközökkel kapcsolatos tagállami felelősség az élelmiszer-pazarlás tekintetében tehát abban áll, hogy az alapokat úgy használják fel és az uniós rendelkezéseket

úgy vezessék be, hogy az kedvezzen az élelmiszer-pazarlás megelőzésének és az adományozásnak.

¹ E jelentés szóhasználatában, annak tudatában is, hogy ezzel egyszerűsítjük a létező számos különböző szintet, az élelmiszer-ellátási lánc szereplőit négy csoportba osztottuk (termelők, feldolgozók, forgalmazók és fogyasztók).

III. MELLÉKLET

Az élelmiszer-pazarlással kapcsolatos főbb politikai nyilatkozatok 2009 óta

2009	•Mariann Fischer Boel, volt dán európai biztos¹
2010	•Közös nyilatkozat az élelmiszer-pazarlás ellen² „E nyilatkozat elfogadásával annak az elkötelezettségüknek akarunk hangot adni, hogy nemzeti, regionális és globális szinten 50%-kal csökkentjük az élelmiszer-hulladék mennyiségét az élelmiszer-ellátási lánc teljes egységében. (...) Sürgős lépésekre van szükség annak meghatározásához, hogy milyen intézkedésekkel lehet ezt a célkitűzést 2025-ig valójában elérhető céllá tenni.”
2011	•Európai Parlament: Hogyan kerüljük el az élelmiszer-pazarlást: hatékonyabb élelmiszerláncra irányuló stratégiák az EU-ban³ „Ezenkívül felkéri a Bizottságot, hogy dolgozzon ki konkrét intézkedéseket az élelmiszer-pazarlás 2025-ig történő felére csökkentése és ugyanakkor a biohulladék termelésének megelőzése érdekében”
2012	•Az Európai Parlament 2012. január 19-i állásfoglalása: Hogyan kerüljük el az élelmiszer-pazarlást: hatékonyabb élelmiszerláncra irányuló stratégiák az EU-ban⁴ „Ezenkívül felkéri a Bizottságot, hogy dolgozzon ki konkrét intézkedéseket az élelmiszer-pazarlás 2025-ig történő felére csökkentése és ugyanakkor a biohulladék termelésének megelőzése érdekében” „Felszólítja a Tanácsot és a Bizottságot, hogy 2014-et nyilvánítsák az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelem európai évének”
2013	•Európai Parlament és Tanács: 1386/2013/EU határozat a „Jólét bolygónk felélése nélkül” című, a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról⁵ „A Rio+20 következtetéseit elismerik, hogy jelentősen csökkenteni kell a betakarítás után és az élelmiszer-ellátási lánc más szakaszaiban keletkező élelmiszer-vesztés és -hulladékot. A Bizottságnak elő kell terjesztenie a sürgősségen élelmiszer-pazarlás megszüntetésére vonatkozó átfogó stratégiát, és támogatnia kell a tagállamokat a túlzott élelmiszerhulladék-kezelés elleni küzdelemben.”
2015	•Az Európai Parlament 13 tagja: Írásbeli nyilatkozat az élelmiszer-pazarlásról⁶ „A Bizottságot arra is felkérjük, hogy 2016-ot jelölje ki az élelmiszer-pazarlás elleni európai évnek.” •Az Európai Parlament 2015. április 30-i állásfoglalása a 2015-ös milánói világkiállításról: „Bolygónk élelmiszere – életre szóló energia”⁷ „Felszólítja a Bizottságot, hogy küzdjön az élelmiszer-pazarlás ellen ambíciózus, világosan meghatározott és kötelező célkitűzések révén, bátorítva a tagállamokat, hogy az élelmiszer-ellátási lánc minden szintjén lépjenek fel az élelmiszer-pazarlás ellen, a szántóföldektől kezdve egészen a fogyasztók asztaláig” „Bátorítja a tagállamokat az élelmiszer-pazarlás, valamint az egészséges és kiegyensúlyozott, a helyi mezőgazdasági termékeket előnyben részesítő táplálkozás fontossága vonatkozásában a polgárok oktatására, a bevált gyakorlatok támogatására és terjesztésére, elemzések végzésére és társadalmi kampányok kezdeményezésére, kijelölve a 2016-os évet az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelem európai évének” •A G20 mezőgazdasági minisztereinek találkozója – Isztambul, 2015. május 7–8., záróközlemény⁸ „Aggódalommal szemléljük, hogy az élelmiszer-ellátási láncban milyen nagy mennyiségű az élelmiszer-vesztés és -pazarlás, és hogy ez milyen negatív következményekkel jár az élelmiszer-biztonságra, az élelmiszerek, a természeti erőforrások felhasználására és a környezetre nézve. Hangsúlyozzuk, hogy hatalmas gazdasági, környezeti és társadalmi jelentőségű, globális problémáról van szó, és ösztönözzük a G20 minden tagját, hogy fokozza a probléma kezelésére irányuló erőfeszítéseit. Meggyőződésünk, hogy az élelmiszer-vesztés és -hulladék csökkentése olyan jó cél, amelynek érdekében a G20 között felállhat, és hogy ebben a tekintetben a G20 globális vezető szerepet tölthet be. Emlékeztetünk az ENSZ Élelmiszerbiztonsági Bizottságának az élelmiszer-vesztésről és -pazarlásról szóló szakpolitikai ajánlásaira. A koherens szakpolitikai fellépés érdekében ösztönözzük a munkacsoportot, hogy folytassa azon törekvését, hogy a G20 élelmiszer-biztonsági és élelmiszer-ellátási keretrendszere végrehajtási tervének részeként az élelmiszer-vesztés és -pazarlás csökkentésére irányuló intézkedéseket dolgozzon ki.” •Az Európai Parlament 2015. július 9-i állásfoglalása az erőforrás-hatékonyságról: úton a körforgásos gazdaság felé⁹ Felhívja a Bizottságot, hogy 2015 végéig tegyen javaslatot az élelmiszer-hulladék hatékony kezelését szolgáló célokra, intézkedésekre és eszközökre, többek között a feldolgozóipar, a kiskereskedelem és a forgalmazás, az élelmiszeri szolgáltatások és a vendéglátóipar terén, valamint a háztartásokban képződő élelmiszer-hulladék 2025-ig elérendő, legalább 30%-os csökkentésére vonatkozó kötelező célra” •Felszólítja a Bizottságot, hogy amikor hatásvizsgálatot készít az új vonatkozó jogalkotási javaslatokról, értékelje azok élelmiszer-pazarlásra gyakorolt lehetséges hatását” •Európai Régiók Bizottsága: Állásfoglalás a fenntartható élelmiszerről¹⁰ „ismételtén arra kéri az Európai Bizottságot, hogy mozgítsa elő az élelmiszer-pazarlás csökkentését, és újból nyújtsa be azt a javaslatot, amelynek értelmében 2025-re legalább 30%-kal kellene csökkenteni az élelmiszer-pazarlást. A javaslat alapja a hulladékokról szóló keretirányelv módosítására irányuló, 2014. évi, visszavont javaslat, amelynek célja a körforgásos gazdaság előmozdítása lett volna. Ebben az összefüggésben támogatja az Európai Parlament felhívását, hogy 2016-ot nyilvánítsák az élelmiszer-pazarlás elleni fellépés európai évének; •ENSZ: a Közgyűlés által 2015. szeptember 25-én elfogadott 70/1. sz. határozat. Alakítsuk át világunkat: a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó fenntartható fejlesztési menetrend¹¹ „12.3. 2030-ig világszinten az egy főre jutó élelmiszer-hulladék mennyiségének felére csökkentése kiskereskedelmi és fogyasztói szinten, valamint a termelési és elosztási láncban keletkező élelmiszer-vesztés csökkentése, ideértve a betakarítás utáni veszteséget is”
2016	•Európai parlamenti javaslattervezet európai parlamenti és tanácsi irányelv a hulladékokról szóló 2008/98/EK irányelv módosításáról. Környezetvédelmi, Közegészségügyi és Élelmiszer-biztonsági Bizottság, 2016. május 24.¹² „A fogalmak tartalmának egyértelművé tétele érdekében a 2008/98/EK irányelvet ki kell egészíteni (...) az élelmiszer-hulladék és a szennyezésmentesítés fogalom meghatározásával. (...) A Bizottságnak iránymutatásokat kell előterjesztenie az élelmiszer-adományokról, beleértve az adózási és technikai szempontokat is. (...) A tagállamok figyelemmel kísérik és értékelik az élelmiszer-pazarlás megelőzésére irányuló intézkedések végrehajtását az élelmiszer-hulladék szintjének a közös módszertan alapján történő mérésével. 2017. december 31-ig a Bizottság a 38a. cikkel összhangban felhatalmazáson alapuló jogi aktust fogad el az élelmiszer-pazarlás szintjének egységes mérésére szolgáló közös módszertan létrehozása céljából, beleértve a minőségre vonatkozó minimumkövetelményeket is. (...) A tagállamok az 1. és 4. cikknek megfelelően hulladékmegelőzési programokat hoznak létre, amelyek legalább a következő célkitűzések elérésére irányulnak: (...) az élelmiszer-hulladék képződésének 50%-os csökkentése 2030-ig” •Az Európai Unió Tanácsának 2016. június 28-i következtetései az élelmiszer-vesztésről és élelmiszer-hulladékról. Ezek a tanácsi következtetések részletesebben gondolják tovább a körforgásos gazdaságra vonatkozó uniós cselekvési tervről szóló, 2016. június 20-i tanácsi következtetéseket.

¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1059_en.htm

² Közös nyilatkozat az élelmiszer-pazarlás ellen: aláírták a világ különböző országai egyetemeinek tudósai és kutatói, európai parlamenti képviselők, politikusok, nemzetközi szervezetek és a civil társadalom képviselői http://www.lastminutemarket.it/media_news/wp-content/uploads/2010/12/JOINT-DECLARATION-FINAL-english.pdf

- ³ Európai Parlament: *Hogyan kerüljük el az élelmiszer-pazarlást: hatékonyabb élelmiszerláncra irányuló stratégiák az EU-ban*. Jelentés (2011/2175(INI)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0430+0+DOC+XML+V0//HU>
 - ⁴ Az Európai Parlament 2012. január 19-i állásfoglalása: *Hogyan kerüljük el az élelmiszer-pazarlást: hatékonyabb élelmiszerláncra irányuló stratégiák az EU-ban* (2011/2175(INI)) (2013/C 227 E/05) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0014+0+DOC+XML+V0//HU>
 - ⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 1386/2013/EU határozata a „Jólét bolygónk felélése nélkül” című, a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról.
 - ⁶ Az Európai Parlament 13 tagja: írásbeli nyilatkozat az élelmiszer-pazarlásról <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONGML+WDECL+P8-DCL-2015-0001+0+DOC+WORD+V0//HU>
 - ⁷ Az Európai Parlament 2015. április 30-i állásfoglalása a 2015-ös milánói világkiállításról: „Bolygónk élelmezése – életre szóló energia” (2015/2574(RSP)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0184+0+DOC+XML+V0//HU>
 - ⁸ A G20 mezőgazdasági minisztereinek találkozója – Isztambul, 2015. május 7–8., záróközlemény.
 - ⁹ Az Európai Parlament 2015. július 9-i állásfoglalása az erőforrás-hatékonyságról: *Úton a körforgásos gazdaság felé* (2014/2208(INI)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0266+0+DOC+XML+V0//HU>
 - ¹⁰ Az Európai Régiók Bizottságának állásfoglalása a fenntartható élelmezésről.
 - ¹¹ ENSZ a Közgyűlés által 2015. szeptember 25-én elfogadott 70/1. sz. határozat. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development* (Alakítsuk át világunkat: a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó fenntartható fejlesztési menetrend) http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E
 - ¹² A hulladékokról szóló 2008/98/EK irányelv módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozó javaslattervezet (COM(2015) 0595 – C8-0382/2015 – 2015/0275(COD)). Környezetvédelmi, Közegészségügyi és Élelmiszer-biztonsági Bizottság. 2015/0275(COD).
-

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI AZ EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK KÜLÖNJELENTÉSÉRE
„AZ ÉLELMISZER-PAZARLÁS ELLENI KÜZDELEM: AZ EURÓPAI UNIÓNAK
ALKALMA NYÍLIK AZ ÉLELMISZER-ELLÁTÁSI LÁNC ERŐFORRÁS-
HATÉKONYSÁGÁNAK JAVÍTÁSÁRA”

ÖSSZEFOGLALÓ

I. A Bizottság teljes mértékben elismeri, hogy az élelmiszer-pazarlás világméretű probléma, továbbá intézkedéseket hoz az élelmiszer-pazarlás megelőzésére, és az erőforrás-felhasználás optimalizálására az élelmiszer-értéklánc mentén. 2015-ben a körforgásos gazdaságról szóló csomag keretében a Bizottság ismételten megerősítette az Unió elkötelezettségét a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó globális fenntartható fejlesztési menetrendben meghatározott, az élelmiszer-pazarlás csökkentésével kapcsolatos cél iránt.

III. A Bizottság által 2015-ben elfogadott, a körforgásos gazdaságról szóló új csomag prioritást élvező területként ismeri el az élelmiszer-pazarlás megelőzését, és az összes főigazgatóság által testületileg kidolgozott, sokrétű cselekvési tervre tesz javaslatot.

i. A Bizottság úgy véli, hogy idővel nem vett vissza az ambícióiból, hanem inkább arról gondoskodott, hogy az élelmiszer-pazarlásra vonatkozó rendelkezések egyértelműek, végrehajthatóak és az uniós szabályozási kerettel koherensek legyenek. Tehát a Bizottság szakpolitikai dokumentumaiban az elképzelések ismertetését olyan konkrétabb javaslatok váltották fel, amelyek szükségesek ahhoz, hogy valamennyi szereplőnek támogatást nyújthassunk az élelmiszer-pazarlás megelőzésére vonatkozó programok végrehajtásához. A Bizottság ennek során 2012 óta kiterjedt párbeszédet folytatott az érdekeltek széles körével a lehetséges kezdeményezésekről.

A Bizottság megítélése szerint nincs szükség „az élelmiszer-hulladék” új, közös fogalommeghatározására, mivel az „élelmiszer” és a „hulladék” fogalma már meghonosodott az uniós szabályozási keretben.

Az Unió elindította az élelmiszer-hulladék mérésére vonatkozó módszertannal kapcsolatos munkát annak érdekében, hogy a nemzeti hulladékmegelőzési programok és cél-meghatározások szilárd tényeken alapuljanak.

ii. Az élelmiszer-pazarlás megelőzéséhez az élelmiszer-értéklánc teljes egészére kiterjedő fellépésre és megerősített ágazatközi együttműködésre van szükség. Az élelmiszer-pazarlás megelőzése és az erőforrás-felhasználás optimalizálása hozzájárulhat az élelmiszer-termelés, -marketing, -forgalmazás és -fogyasztás innovatív modelljeinek kialakításához.

A Bizottság a körforgásos gazdaságról szóló cselekvési tervben javasolt cselekvési terv révén támogatni kívánja az érdekeltek erőfeszítéseit. Nevezetesen az élelmiszer-vesztéssel és élelmiszer-hulladékkal kapcsolatos új uniós platform célja, hogy támogatást nyújtson valamennyi szereplő számára az élelmiszer-pazarlás megelőzéséhez szükséges intézkedések meghatározásához; megossza a bevált gyakorlatot; és értékelje az idők folyamán elért eredményeket.

iii. A Bizottság elismeri, hogy Unió-szerte különbözőképpen értelmezik az élelmiszer-adományozást érintő különféle rendelkezéseket (például élelmiszer-higiénia, a fogyasztók élelmiszerekről való tájékoztatása). Ennek következtében nem teljesen használják ki az élelmiszer-adományozásban rejlő lehetőségeket. Amint a körforgásos gazdaságról szóló közleményben kifejtettük¹, a Bizottság lépéseket fog tenni az élelmiszer-adományozást érintő uniós jogi

¹ COM (2015)614 final.

rendelkezők közös értelmezésének megkönnyítésére. Ennek kapcsán a Bizottság kötelezettséget vállalt arra, hogy uniós élelmiszer-adományozási iránymutatást dolgoz ki az élelmiszer-adományozók és az élelmiszerbankok számára arra nézve, hogy hogyan tehetnek eleget a hatályos szabályozási keret vonatkozó uniós jogszabályainak (például élelmiszer-biztonság, élelmiszer-higiénia, nyomonkövethetőség, felelősség stb.).

IV.

i. A körforgásos gazdaságról szóló 2015-ös cselekvési terv keretében konkrét cselekvési tervet fogadtak el az élelmiszerhulladék-képződés megelőzésére és csökkentésére irányuló uniós erőfeszítések támogatása céljából. Ez a többéves cselekvési terv útmutatásul szolgál majd a Bizottság, a tagállamok és az élelmiszer-értéklánc szereplőinek azon erőfeszítéseire, amelyek fenntartható fejlesztési célokban rögzített célérték elérésére irányulnak. Az élelmiszer-vesztéssel és élelmiszer-hulladékkal kapcsolatos új uniós platform támogatást fog nyújtani valamennyi szereplő számára, többek között az élelmiszer-pazarlás megakadályozásához szükséges intézkedések meghatározása során.

ii. A Bizottság úgy véli, hogy az élelmiszer-pazarlás lehetne az egyik olyan kiegészítő elem, amelyet elemezni kell a vonatkozó uniós politikák jövőbeni hatásvizsgálataiban.

iii. A Bizottság jelenleg intézkedéseket hoz az adományozást megkönnyítő uniós jogi rendelkezések tisztázására (Lásd a Bizottságnak a III. szakasz. iii. pontjára adott válaszát).

A Bizottság a költségvetési rendelet felülvizsgálatára vonatkozó, 2016. szeptember 14-i javaslat részeként javaslatot tett a FEAD-rendelet több ponton történő módosítására. Az egyik említett módosítás – jóváhagyása esetén – lehetőséget nyújt a tagállamoknak egyszerűsített költségelszámolási lehetőségek alkalmazására az élelmiszer-adományok finanszírozásakor. Ez az intézkedés a FEAD keretében történő élelmiszer-adományozások alkalmazásának megkönnyítésére irányul.

A közös halászati politika nem rendelkezik a forgalomból kivont hal adományozásáról, a tagállamok azonban ösztönözhetik és támogathatják olyan struktúrák kiépítését, amelyek lehetővé teszik a közvetlen emberi fogyasztás céljából forgalomba nem hozható hal adományozását. Az adományozás megkönnyíthető az ETHA által nyújtott tárolási támogatás révén is; e mechanizmus célja a bizonyos ár felett nem értékesíthető termékek stabilizálása és tárolása során felmerült költségek ellentételezése. A tárolási időszakot követően a halászati termelői szervezetek a termékek közvetlen emberi fogyasztás céljából történő ismételt bevezetésekor ingyen piaci hozzáférhetőséget biztosíthatnak azokhoz. A mechanizmus 2019-es lejáta után a termelői szervezetek saját forrásaikból hasonló mechanizmust szervezhetnek.

BEVEZETÉS

1. Bár az Unión belüli élelmiszer-pazarlással kapcsolatos adatok rendkívül bizonytalanok, a jelek szerint az Unión belül előállított élelmiszert a világszintű becslésnél alacsonyabb mértékben pazarolják el. A „szociális innovációs célú élelmiszer-felhasználás a hulladékmegelőzési stratégiák optimalizálása révén” (a továbbiakban: FUSIONS) elnevezésű, uniós finanszírozású kutatási projekt becslése szerint az Unióban előállított élelmiszer mintegy 20 %-a vész kárba, és az élelmiszer-pazarlás főként a fogyasztás során történik².

2. A Bizottság megítélése szerint az élelmiszer-pazarlás megelőzése érdekében meg kell határozni, hogy az élelmiszer-ellátási lánc egyes szakaszaiban, azaz a termelés, a forgalmazás és a fogyasztás

² Az európai élelmiszer-pazarlás mértékére vonatkozó becslések, FUSIONS, 2016. március (<http://www.eu-fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf>)

során – melyik anyag minősül élelmiszer-hulladéknak. E célból a Bizottság olyan módszertant³ fog kidolgozni, amely az „élelmiszer” és a „hulladék”⁴ uniós fogalommeghatározásai alapján szemlélteti, hogy az élelmiszer-ellátási lánc egyes szakaszaiban melyik anyag tekinthető élelmiszer-hulladéknak és melyik nem, figyelemmel a hulladék-keretirányelv (2008) 2. és 5. cikkében meghatározott kivételekre (például a melléktermék vagy a mezőgazdasági üzemben felhasznált élelmiszer termelése, illetve a bioenergia előállítása nem tekinthető hulladéknak). Az élelmiszer-pazarlási szintek monitoringjának, mérésének és jelentésének jogalapja a hulladék-keretirányelv felülvizsgálatára irányuló bizottsági javaslat⁵ (2008) részét képezi.

A módszertan részletes szabályokat állapít majd meg az élelmiszer-hulladék számszerűsítésének módja; az érintett élelmiszer-ellátási lánc; valamint a hulladék-keretirányelv módosításáról szóló javaslatban megállapított monitoring és jelentéstételi kötelezettségek teljesítése céljából gyűjtendő és bejelentendő adatok típusa tekintetében. A fentiekre tekintettel a Bizottság úgy véli, hogy az „élelmiszer-hulladék” konkrét és egyedi fogalmára vonatkozó javaslat nem képviselne hozzáadott értéket.

3. A FUSIONS által javasolt fogalommeghatározási keretrendszer jelentette az első lépést annak a kézikönyvnek a kidolgozása során, amelynek célja, hogy támogatást nyújtson a tagállamoknak az élelmiszer-értéklánc valamennyi ágazatára kiterjedő nemzeti élelmiszerhulladék-adatok gyűjtésére irányuló koherens módszertan kidolgozásához. A FUSIONS által kidolgozott átfogó élelmiszer-hulladék számszerűsítési kézikönyvet úgy alakították ki, hogy a kutatási projekt saját meghatározási keretrendszerén alapuló gyakorlati eszköz legyen, amely – bár átfedésben van az uniós szabályozási kerettel (a „hulladék és az „élelmiszer” tekintetében) – nem minden esetben áll összhangban az abban foglalt fogalommeghatározásokkal. Mindenekelőtt a FUSIONS meghatározása több olyan mezőgazdasági anyagot ölel fel, amely az uniós szabályozási keret alapján hulladéknak tekinthető (lásd a 2. pontot).

5. A Bizottság úgy véli, hogy a hulladék-keretirányelvben meghatározott hulladékhierarchia teljes egészében alkalmazandó az élelmiszer-hulladéokra. A Bizottság szerint a hulladékokkal kapcsolatos uniós jogszabályokban nem kell különleges élelmiszerhulladék-hierarchiát megállapítani.

7. Az élelmiszer-hulladékra vonatkozó uniós adatok egyelőre nem elégségesek. A hulladékokkal kapcsolatos jogszabályra vonatkozó javaslat e hiányosság megszüntetésre törekszik, mivel „ami nem mérhető, az nem is kezelhető”.

15. Az élelmiszer-pazarlás megelőzésére és mérséklésére irányuló erőfeszítések optimalizálását célzó uniós és nemzetközi szintű párbeszéd folytatódni fog és egyre intenzívebbé válik, ugyanis a legfontosabb nemzetközi szintű szereplőket (az ENSZ Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezete, az ENSZ Környezetvédelmi Programja) felkérték arra, hogy vegyenek részt az élelmiszer-veszteséggel és élelmiszer-hulladékkal kapcsolatos uniós platformban.

³ A tagállami szakértők 2016. június 22-i ülésén megvitatták a Bizottság tervezett megközelítését az élelmiszer-ellátási lánc egyes szakaszaiban zajló élelmiszer-pazarlás mérésére szolgáló módszertan kidolgozása tekintetében.
http://ec.europa.eu/food/safety/docs/fw_eu-actions_ms_20160622_p06.pdf

⁴ Az uniós jogban az élelmiszer fogalmát az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról szóló, 2002. január 28-i 178/2002/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet határozta meg. A hulladék fogalmát a 2008/98/EK irányelv keretében határozták meg.

⁵ COM(2015)595 final: A Bizottság javaslata a hulladékokról szóló 2008/98/EK irányelv módosítására.

Az élelmiszer-pazarlás megelőzéséhez olyan integrált cselekvési tervekre van szükség, amelyek összefoglalják az élelmiszer-értéklánc összes szereplőjét és az állami szerveket⁶. Jogalkotási és nem jogalkotási intézkedésekre egyaránt szükség van; ez az élelmiszer-pazarlás megelőzésére vonatkozó megközelítés tükröződik a körforgásos gazdaság előmozdítására irányuló cselekvési tervben.

Az élelmiszer-pazarlással szembeni küzdelem nem szerepel a KAP-nak az EUMSZ 39. cikkében meghatározott célkitűzései között. A jelenlegi KAP széles körben ír elő olyan intézkedéseket, amelyek az elsődleges termelés és feldolgozás során bekövetkező élelmiszer-veszteség és élelmiszer-pazarlás megelőzésére és csökkentésére irányulnak. Az élelmiszerlánc e szinten túli szakaszai tekintetében a KAP nem rendelkezik a fellépéshez szükséges jogalappal.

ÉSZREVÉTELEK

26. A Bizottság már 2011-ben iránymutatást adott ki az élelmiszer-pazarlás megelőzéséről⁷, az Európai Környezetvédelmi Ügynökség pedig 2012 óta külön megelőzési webináriumokat – köztük kifejezetten az élelmiszer-pazarlással foglalkozókat (pl. a 2013. októberi webinárium) – szervezett a tagállamok közötti információ- és ismeretcsere megkönnyítésére.

A Bizottság 2012 óta valamennyi szereplő bevonásával aktívan dolgozik annak meghatározásán, hogy hol történik élelmiszer-pazarlás az élelmiszerláncban, hol ütközik akadályokba az élelmiszer-pazarlás megelőzése, és milyen uniós szintű intézkedésekre van szükség. Ennek eredményeként került sor az élelmiszer-pazarlás megszüntetésére irányuló integrált cselekvési terv kidolgozására, amelyet a Bizottság a körforgásos gazdasági csomag részeként 2015-ben fogadott el.

Közös válasz a 26. pontra és a 27. pont feletti címre

A Bizottság úgy véli, hogy idővel nem vett vissza az ambícióiból, hanem inkább arról gondoskodott, hogy az élelmiszer-pazarlásra vonatkozó rendelkezések egyértelműek, végrehajthatóak és az uniós szabályozási kerettel koherensek legyenek. Tehát a Bizottság szakpolitikai dokumentumaiban az elképzelések ismertetését olyan konkrétabb javaslatok váltották fel, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az élelmiszer-értéklánc valamennyi szereplőjének támogatást nyújthassunk az élelmiszer-pazarlás megelőzésére vonatkozó programok végrehajtásához. Mindenekelőtt az uniós tagállamoknak az élelmiszer-pazarlás megakadályozása iránti elkötelezettsége – amely felöleli nemzeti célértékek kitűzését és az idők során elért eredmények értékelésére szolgáló mutatók meghatározását – döntő fontosságú a körforgásos gazdasági csomagban meghatározott ambíciózus célok eléréséhez.

Közös válasz a 27. pont első és második franciabekezdésére

A Bizottság a 2015-ös munkaprogramjában konkrét formát öltött politikai iránymutatásnak megfelelően a politikai folytonosság megszakítása elvét alkalmazta az összes tárgyalási szakaszban lévő javaslatra azon az alapon, hogy összhangban állnak-e az említett prioritásokkal. Ez a fenntartható élelmiszerrendszerekről szóló közleményre is vonatkozott. Az élelmiszer-pazarlás megelőzésével kapcsolatban végzett munka – beleértve a fenntartható élelmiszerrendszerekről szóló közlemény elkészítése keretében folytatott nyilvános konzultációt⁸ – elősegítette a körforgásos gazdasági csomag részeként előterjesztett, az élelmiszer-pazarlás megelőzésére vonatkozó cselekvési terv megalapozását. Tehát a Bizottság úgy ítéli meg, hogy egy külön közlemény közzététele ebben a szakaszban csupán korlátozott hozzáadott értéket képviselne.

⁶ Világélelmiszer-biztonsági Bizottság (2014). Politikai ajánlások. Élelmiszer-veszteség és -pazarlás a fenntartható élelmiszerrendszerekkel összefüggésben (<http://www.fao.org/3/a-av037e.pdf>)

⁷ http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/prevention_guidelines.pdf

⁸ http://ec.europa.eu/environment/archives/eusdd/pdf/food_results.pdf

28. A Bizottság úgy véli, hogy fenntartotta az élelmiszer-pazarlással kapcsolatos ambíciószintjét, az eredmények elérése és az előrehaladás nyomon követése érdekében előterjesztett eszközök pedig erőteljesebbé váltak. A Bizottság hulladékokkal kapcsolatos jogalkotási javaslata előírja a tagállamok számára, hogy értékeljék az előrehaladást az élelmiszer-pazarlás mérése, valamint az élelmiszer-pazarlás monitoringjára szolgáló mutatók és célszámok segítségével. Uniós kiindulási alapot csupán azt követően lehet meghatározni, hogy a tagállamok következetesen elegendő adatot gyűjtöttek. Továbbá az első alkalommal 2016. novemberben összehívásra kerülő, élelmiszer-veszteséggel és élelmiszer-hulladékkal kapcsolatos uniós platform meg fogja könnyíteni valamennyi szereplő előrehaladását.

Az élelmiszer-hulladék fogalommeghatározása és a kiindulási alap kérdése tekintetében lásd még a Bizottság 2. pontra adott válaszát.

1. háttérmagyarázat – Miért fontos a kiindulási alap?

A kiindulási alap meghatározása nem választható el az élelmiszer-pazarlás szintjének mérésére szolgáló eszközök kidolgozására irányuló munkától, a mutatók és célértékek meghatározásától, valamint az élelmiszer-pazarlás megelőzésére szolgáló nemzeti szintű intézkedések monitoringjától. Az uniós közös módszertan szerint gyűjtött élelmiszer-pazarlási adatok elengedhetetlenek ahhoz, hogy az élelmiszer-pazarlás megelőzésével kapcsolatos célértékek meghatározása céljából megállapítsák a közös kiindulási alapot.

Ezt a kérdést tovább fogjuk mérlegelni a tagállamok bevonásával: a fenntartható fejlesztési célokkal kapcsolatosan az ENSZ által előterjesztett jelentéstételi kötelezettségek keretében; a jelentéstételi és monitoring kötelezettségekre vonatkozó, hulladékokkal kapcsolatos jogalkotási javaslat megvitatása során; az élelmiszer-pazarlás mérésére szolgáló közös módszertan kidolgozásakor; valamint az élelmiszer-veszteséggel és élelmiszer-hulladékkal kapcsolatos uniós platformban. Az említett eljárások során szem előtt fogjuk tartani a tagállamokban meglévő intézkedéseket és gyakorlatokat, különösen a nemzeti kiindulási alapokat, valamint a nemzeti mutatók és célértékek meghatározására szolgáló mérési módszereket.

29. Lásd a Bizottság 26. és 32. pontra adott válaszát.

30. Az élelmiszer-pazarlás elleni fellépés eredményességéhez az összes (globális, uniós, regionális és helyi) szinten fellépésre van szükség, és valamennyi fontos szereplőt be kell vonni azokba. Minden szereplő egyetért az élelmiszer-pazarlás elleni fellépés szükségességével, és a legtöbb intézkedéseket is hoztak.

A Bizottság az érdekelt felek széles körével folytatott párbeszédet, hogy beazonosítsa azokat a kérdéseket, amelyeket uniós szinten kell kezelni, elősegítve az érdekelt gyakorlati tevékenységét. A Bizottság inkluzív megközelítést alkalmazott, mivel egyaránt be kívánta vonni a magánszereplőket és az állami szerveket. Tekintettel arra, hogy az élelmiszer-pazarlás megelőzése mennyire sokrétű tevékenység, a kérdést nem csupán a témával foglalkozó szakértői csoportokban tárgyalták, hanem szélesebb hatáskörű, egyéb fórumokon is⁹.

⁹ Az élelmiszer-ellátási lánc működésének javításával foglalkozó magas szintű fórum 2010 és 2014 között megvitatta, hogy milyen módon lehet javítani az élelmiszerrendszer fenntarthatóságát, beleértve az élelmiszer-pazarlás megelőzését is (https://ec.europa.eu/growth/sectors/food/competitiveness/supply-chain-forum_en). A Bizottság és az élelmiszer-ellátási láncba tartozó partnerek társelnökségével működő, fenntartható élelmiszer-fogyasztással és -előállítással foglalkozó európai kerekasztal tevékenysége során szintén megvizsgálta az élelmiszer-pazarlást az európai élelmiszer-ellátási lánc környezeti lábnyomának értékelése céljából (<http://www.food-scp.eu/>). A Bizottság a EuroCommerce és az európai kiskereskedelmi kerekasztal képviselőivel együtt 2009-ben létrehozta a kiskereskedelmi fórumot annak érdekében, hogy kicseréljék a bevált módszereket és intézkedéseket hozzanak az európai kiskereskedelmi ágazat fenntarthatóságának megerősítésére, beleértve az élelmiszer-pazarlás megelőzését is (http://ec.europa.eu/environment/industry/retail/index_en.htm). Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség és a Bizottság munkaértekezleteket szervezett a tagállamok részvételével a tapasztalatok cseréje, valamint a

A Bizottság által 2012-ben összehívott érdekelti csoport az élelmiszer-pazarlás megelőzésével összefüggő témák széles körével foglalkozott (például az élelmiszer-újraelosztás, a szavatossági idő feltüntetése, a korábbi élelmiszer állateledelként való hasznosítása, az élelmiszer-pazarlás mérése stb.), továbbá tisztázta, hogy az érintett szereplők hol ütköztek akadályokba az élelmiszer-pazarlás megelőzése tekintetében. Tehát e csoport tevékenysége elősegítette az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelemre irányuló uniós cselekvési terv irányának és hangsúlyának meghatározását. E csoport hozzájárult továbbá a bevált gyakorlatok megosztásához és a Bizottság weboldalán közzétett nyilvántartás¹⁰ adatokkal való ellátásához.

31. A tagállami szakértői csoportnak az a konkrét szerepe, hogy tanácsadást és szakértelmet biztosítson a Bizottság és a tagállamok számára a lehetséges szakpolitikai kezdeményezések kidolgozása érdekében, valamint az élelmiszer-hulladék megelőzésével kapcsolatos uniós jogszabályok, programok és politikák koherens végrehajtásának javítása céljából.

A Bizottság ebben a szakaszban úgy ítéli meg, hogy az élelmiszer-veszteséggel és élelmiszer-hulladékkal kapcsolatos új uniós platformnak (amely állami és magán szervezeteket tömörít) nem kell felváltania a tagállami szakértői csoportot. A Bizottság az követően vizsgálja majd ismét ezt a kérdést, hogy létrehozták a platformot, meghatározták a kapcsolódó munkafolyamatokat, és tisztázták az összes fél kötelezettségvállalását.

32. Jóllehet a szakértői csoportok hozzájárulnak a mozgósításhoz, a feltételek megkönnyítéséhez és változás optimalizálásához, az élelmiszer-pazarlás megelőzésének lendülete nem csupán attól függ, hogy hány ülést tartanak. Fontos, hogy a Bizottság gondoskodjon arról, hogy a megtett fellépések valódi uniós szintű hozzáadott értéket képviseljenek és a kulcsfeladatokra összpontosítsanak. Az ülések résztvevői önmagukban véve nem változtak meg, hanem a Bizottságnak kellett hangsúlyosabban együttműködnie az érdekelttel és a tagállamokkal. Például 2016. június 22-én együttes ülést tartottak az élelmiszer-adományozásra vonatkozó uniós iránymutatás elkészítésével kapcsolatos munkadokumentum megvitatása céljából. Az élelmiszer-veszteséggel és élelmiszer-hulladékkal kapcsolatos új uniós platform minden érintett szereplőt (mind az állami, mind a magán szervezetek képviselőit) egy asztalhoz ülteti majd az összes szereplő közötti együttműködés megerősítése, valamint az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelemre vonatkozó integrált programok és megoldások kidolgozásának megkönnyítése érdekében.

A Bizottság arra vonatkozó döntése (amelyet az új Bizottság szervezetének 2014-es kialakítása keretében hajtottak végre), miszerint egyetlen főigazgatósághoz (Egészségügyi és Élelmiszerbiztonsági Főigazgatóság) központosítja az élelmiszer-hulladék kérdését, az egyértelmű elszámoltathatóság révén elősegítette a munka észszerűsítését, és garantálta, hogy az élelmiszer-pazarlás megelőzését mindig az élelmiszer- és takarmánybiztonság alapján mérlegeljék. E keret biztosította a fellépések folyamatosságát, és minden időszakban fenntartotta a vonatkozó szakismeretet és a következetes megközelítést.

pazarlás (többek között az élelmiszer-pazarlás) megelőzésével kapcsolatos bevált módszerek terjesztése céljából. A 13 országból származó 21 projektpartner tömörítő, a hetedik keretprogram részét képező FUSIONS projekt kialakította az élelmiszer-pazarlás megelőzésére irányuló szociális innovációk és a kapcsolódó kísérleti projektek nyilvántartását (<http://www.eu-fusions.org/index.php/social-innovations>), valamint 2012 és 2016 között megkönnyítette a különböző érdekelt felek (kormányzatok, érdekeltek és nem kormányzati szervezetek helyi, regionális, nemzeti és uniós szinten történő) bevonását. A REFRESH (<http://eu-refresh.org/about-refresh>) elnevezésű Horizont 2020 projekt támogatást fog nyújtani ahhoz, hogy az Unió előrehaladjon az élelmiszer-pazarlás csökkentésével kapcsolatos fenntartható fejlesztési cél elérése felé azáltal, hogy az élelmiszer-pazarlásra vonatkozó „cselekvési kereteket” alakít ki, amelyeket Németországban, Magyarországon, Spanyolországban és Hollandiában fejlesztenek és tesztelnek majd az üzleti, civil társadalmi és kormányzati partnerek részvételével.

¹⁰ (http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/good_practices/index_en.htm).

4. háttérmagyarázat – Nem mutatkoztak tényleges jelei a munkacsoport és a szakértői csoport haladásának

Válasz az élelmiszer-adományozásra vonatkozó első franciabekezdésre: Egy ilyen összetett területen, ahol bizonyítékokat kell gyűjteni ahhoz, hogy elősegítsék a több területre és a tényleges piaci gyakorlatokra vonatkozó szakpolitika megalapozását, széles körű konzultáció szükséges az iránymutatás kidolgozásához. A Bizottság az élelmiszer-veszteséggel és élelmiszer-hulladékkal kapcsolatos új uniós platform 2016. novemberi első ülésén benyújtja az iránymutatás tervezetét annak érdekében, hogy a Bizottság 2017 végéig elfogadhassa a végleges iránymutatást.

Válasz a második franciabekezdésre: Több szakértői ülésen is megerősítették, hogy az uniós szabályok nem tiltják az olyan élelmiszerek forgalmazását, amelyeknek a szavatossági ideje már lejárt. A Bizottság szintén megvizsgálja majd ezt a kérdést az élelmiszer-adományozás elősegítésére vonatkozó uniós iránymutatással kapcsolatos munkája keretében.

Válasz a harmadik franciabekezdésre: Minőségmegőrzési idő: A Bizottság tanulmány készítésére adott megbízást annak vizsgálata céljából, hogy az élelmiszer-vállalkozók és az ellenőrzési hatóságok miként értelmezik és alkalmazzák a minőségmegőrzési időt, és e gyakorlatok esetleg hogyan befolyásolják az élelmiszer-pazarlást. Az egyik vállalkozó által 2016 szeptemberében megkezdett kutatás megállapításai várhatóan 2017 végén kerülnek napvilágra, és elősegítik majd a minőségmegőrzési idővel és az élelmiszer-pazarlás megelőzésével kapcsolatos jövőbeni politikai döntéshozatalt. A Bizottság a minőségmegőrzési idővel kapcsolatos bizottsági munkára vonatkozó további információkat – többek közötti kidolgozott tájékoztató és kommunikációs anyagokat – tett közzé valamennyi uniós nyelven¹¹, hogy elősegítse a „minőségmegőrzési idő” és „fogyaszthatósági idő” kifejezések jelentésének jobb megértését.

Válasz a negyedik franciabekezdésre: A 2012–2013-ban tartott első ülések széles körben tártak fel olyan területeket, amely esetleg hatással lehetnek az élelmiszer-pazarlás megelőzésére. A körforgásos gazdaságról szóló csomag részét képező, az élelmiszer-pazarlás megelőzésével kapcsolatos cselekvési tervbe foglalt fellépések a Bizottságon belüli konzultáció és prioritásmeghatározás eredményeként jöttek létre.

Az operatív csoportok tevékenységeire, a projektekre, a mezőgazdaság termelékenységét és fenntarthatóságát célzó európai innovációs partnerség (EIP-AGRI) keretében végzett hálózatépítési tevékenységekre, a rövid ellátási láncokkal foglalkozó EIP fókuszcsoporthoz zárójelentésére, valamint a közelmúltban tartott, „Városok és élelmiszer – A fogyasztók és a termelők összekapcsolása” című EIP-AGRI munkaértekezletre vonatkozó információk elérhetők az alábbi internetcímen: <http://ec.europa.eu/eip/agriculture>. Ezenfelül az Európai Vidékfejlesztési Hálózat intelligens ellátási láncokra vonatkozó munkájával kapcsolatos tájékoztató anyagokat – többek között a végrehajtás javítására vonatkozó válogatott példákat és ajánlásokat – készítettek és tettek közzé az Európai Vidékfejlesztési Hálózat weboldalán. Az Európai Vidékfejlesztési Hálózat emellett munkaértekezletet szervezett az irányító hatóságok számára az együttműködési intézkedés, vagyis az EMVA keretében a rövid ellátási láncok és a helyi piacok fejlesztésének támogatása céljából alkalmazott intézkedés végrehajtásának javításáról. Ezenfelül az EIP-AGRI 2017. évi munkaprogramjában az élelmiszer-veszteséget és -pazarlást tekintik az egyik kiemelt témának.

34. Lásd a Bizottság 15. pontra adott válaszát.

35. Az egymást követő szakpolitikai reformok (amelyekre legutóbb 2013-ban került sor) elfordultak az egy adott termék előállításával közvetlenül összekapcsolt támogatástól, hogy oly módon támogassák a gazdákat, ami nem torzítja a piacot és kereskedelmet.

¹¹ http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions/date_marking/index_en.htm

37. A Bizottság úgy véli, hogy az uniós támogatás független a pazarlás mértékétől, valamint hogy a közvetlen kifizetések sem közvetlenül, sem közvetve nem ösztönzik a mezőgazdasági termékek előállítását. A közvetlen kifizetések többségét (mintegy 90 %-át) elválasztották a termeléstől, és azok nem kapcsolódnak egy adott termékhez. Az ezekhez hozzájutó gazdák olyan mezőgazdasági tevékenységet folytathatnak, mint például egy adott mezőgazdasági terület legeltetésre vagy növénytermesztésre alkalmas állapotban tartása termelés nélkül. A romlandó élelmiszerek nyilvánvalóan nagyobb mértékben mehetnek veszendőbe.

A 38. és 39. pontra adott közös válasz

Termeléstől függő önkéntes támogatás csak az érintett ágazatokban vagy régiókban meglévő termelési szint fenntartásának ösztönzéséhez szükséges mértékben nyújtható. 2015 óta ez az összes közvetlen kifizetés 10 %-át teheti ki. A termeléstől függő támogatás növekvő részaránya a tagállamok azon döntéseit tükrözi, hogy a szükséges mértékben előnyben részesítik a nehézséggel küzdő ágazatokat a termelés szintjének fenntartásához nyújtott ösztönzők kialakítása érdekében. A Bizottság szoros figyelemmel kíséri e referenciaszintek túllépését.

40. Jóllehet nem végeztek olyan uniós tanulmányt, amely kifejezetten a közvetlen kifizetésekhez kapcsolódó potenciális élelmiszer-pazarlás kérdésével foglalkozott volna, a piaci politikákra vonatkozó tanulmányok és értékelések rutinszerűen tartalmazzák a termelési mennyiségek elemzését.

A 41. és 42. pontra adott közös válasz

A Bizottság szerint a piaci intervenciós intézkedések nem járulnak hozzá az élelmiszer-pazarláshoz. Az állami intervenció keretében felvásárolt vagy tárolási támogatás segítségével eltárolt termékeket olyan módon kell tárolni, hogy megőrizzék a minőségüket. Ilyen intézkedések hiányában a terméket nem takarítanak be, amikor az árak nem érik el a betakarítási költségeket, és így „elpazarolnák” azokat.

A piaci intézkedések – például az állami intervenció vagy a magánraktározás – csak biztonsági hálóként alkalmazhatóak a piacot érintő súlyos válság esetén a strukturális egyensúlytalanságok elkerülésének elősegítése céljából.

A válságmegelőzési és -kezelési intézkedéseket – például a forgalomból történő kivonást, a zöldszüretet és a be nem takarítást – a visszaélések elkerülése érdekében alakították ki. A támogatás olyan szintű, hogy a termelők számára jobban megérje a termékeket a piacon értékesíteni, mint kivonni azokat onnan.

Sem az ingyenes szétosztás, sem a forgalomból történő egyéb célú kivonás nem a piaci értékesítés alternatívájaként kíván szolgálni, hanem olyan eszközként, amely elősegíti a válság kezelését. A kivonható mennyiségek korlátozottak. A termék kivonásakor előírják a kivont termékek egy adott célra történő felhasználását (pl. karitatív szervezetek vagy iskolák számára).

43. A Bizottság jelenleg készíti annak módoszatait, ahogyan a tagállamok esetleg felhasználhatják az intervenciós készleteket a leginkább rászorulókat támogató élelmiszerprogram keretében.

Lásd még a Bizottság 41. pontra adott válaszát.

44. A Bizottság megjegyzi, hogy 1,8 millió tonna a 2008 és 2015 közötti termésátlag mintegy 0,002 %-ának felel meg, továbbá, hogy a termékek kivonásakor be kell tartani az ártalmatlanításra vonatkozó környezetvédelmi követelményeket.

A Bizottság szerint a válságmegelőzési és -kezelési intézkedések nem okoznak élelmiszer-pazarlást. Például a zöldszüret nincs hatással az élelmiszer-termelésre.

45. Az állami intervenció nem járul hozzá az élelmiszer-pazarláshoz. Azokat az elegendő felvevőpiacra nem rendelkező termékeket vonják ki a forgalomból, amelyek esetében különben fennállna az élelmiszer-hulladék keletkezésének veszélye. Ha a piaci árak növekednek, a termékeket értékesítés céljából forgalomba bocsátják, vagy egyéb módon szétszítják, illetve a leginkább rászorulókat támogató élelmiszerprogram céljára élelmiszerként hozzák forgalomba.

Ami az orosz import tilalmának ellensúlyozása céljából kialakított rendkívüli intézkedéseket és a piaci válság tényleges befolyásolásához szükséges sürgősséget illeti, az intézkedések jellegénél fogva (sürgősségi eljárás) nincs szükség hatásvizsgálatra.

47. Az iskolatejprogramra vonatkozó stratégiában 10 tagállam (Bulgária, Észtország, Spanyolország, Finnország, Horvátország, Írország, Litvánia, Luxemburg, Málta és Románia) ír elő kísérő intézkedéseket. Egy tagállam (Horvátország) 2016–2017-es tanévre vonatkozó stratégiája tartalmaz utalást az élelmiszer-pazarlás megelőzését elősegítő oktatási tevékenységre.

49. Egyéb olyan intézkedések – például fizikai eszközökbe történő beruházások –, amelyeknek az a célja, hogy javítsák a mezőgazdasági termékek feldolgozásának hatékonyságát, illetve elősegítsék hatékonyabb gépek használatát, szintén hozzájárulnak az Unión belüli élelmiszer-pazarlás csökkentéséhez.

Közös válasz az 50. és 51. pontra.

Az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelem nem tartozik a vidékfejlesztési politika egyedi célkitűzései közé, így a tagállamok nem kötelesek azt kifejezetten belefoglalni a stratégiáikba. A tagállamoknak ugyanakkor lehetőségük van arra, hogy stratégiáikban és programjaikban foglalkozzanak az élelmiszer-pazarlás kérdésével olyan intézkedések révén, mint például a tudástranszfer, a tájékoztatási tevékenységek, a fizikai eszközökbe történő beruházások, az állatjólét és az együttműködés.

56. A Bizottság egyetért a Számvevőszék azon észrevételeivel, miszerint a kirakodási kötelezettség végrehajtásának hatékony nyomon követéséhez megbízhatóbb adatokra van szükség.

Válasz a második franciabekezdésre: Bár az ellenőrzési rendeletben nem szerepel kifejezetten olyan rendelkezés, hogy be kell számolni a visszadobott halakról, a Bizottság a kirakodási kötelezettség végrehajtásának figyelemmel kísérése céljából összegyűjti a visszadobási adatokat. Az adatgyűjtési keret révén a Bizottság tudományos célokból is gyűjtheti a visszadobási adatokat.

Válasz a harmadik franciabekezdésre: A visszadobott halak százalékos arányára vonatkozó pontos és szemléletes adatok elsősorban amiatt ritkák, hogy csupán 2015 októberében, a salátarendelethez kapcsolódó 2015. májusi megállapodást követően fogadhatták el a visszadobott halakat azok típusa (a minimális védelmi referenciaméretet el nem érő, tiltott fajok vagy egyéb) szerint részletesen meghatározó és megkülönböztető fogási naplókra vonatkozó végrehajtási szabályok felülvizsgálatát. A fogási naplókra vonatkozó új követelményeknek az iparág mindennapos működési gyakorlatába való beépítésére irányuló átmenet, valamint az ellenőrzési hatóságok által előírt változtatások időt vesznek igénybe. A Bizottság és a közigazgatási szervek addig is a visszadobott halakkal kapcsolatos bejelentésekre vonatkozó becslésekre támaszkodnak, amelyekhez a halászati erőfifejtés szabályozására vonatkozó adatokból és az adatgyűjtési keretből jutnak hozzá.

63. Az élelmiszer-higiéniáról szóló rendelet¹² ösztönzi a helyes higiéniai gyakorlatra vonatkozó iránymutatások kidolgozását. Ezek vagy a Növények, Állatok, Élelmiszerek és Takarmányok Állandó Bizottsága által értékelt és jóváhagyott uniós iránymutatások, vagy pedig a tagállami hatóságok által értékelt nemzeti iránymutatások (az utóbbiakra vonatkozóan lásd a 64. pontot).

¹² 852/2004/EK rendelet.

Amint a rendelet leszögezi, az uniós iránymutatás kidolgozására irányuló kezdeményezésnek az érdekelt felek szervezeteitől kell érkeznie. A Bizottság minden alkalommal ösztönzi ezeket szervezeteket a higiéniai követelmények végrehajtására vonatkozó említett eszköz alkalmazására, és minden nyelven ingyenes fordítást biztosít. A Bizottság közzétette az ilyen iránymutatások kidolgozásának módjáról szóló iránymutatást¹³, és mostanáig sohasem utasította el a benyújtott tervezetek értékelését. A Bizottság maga kezdeményezte egyes iránymutatások kidolgozását. Ami kifejezetten az élelmiszer-pazarlás csökkentését illeti, az Állandó Bizottság a közelmúltban felülvizsgálta a „Minden táplálék számít” című uniós élelmiszer-adományozási iránymutatást, amelynek végleges jóváhagyása folyamatban van.

64. Bár a nemzeti iránymutatások fejlesztésével és naprakésszé tételével kapcsolatos felelősség nemzeti szintű, a Bizottság felel a nyilvántartási rendszer üzemeltetéséért és a tagállamok rendelkezésére bocsátásáért.

2016 nyarán a Bizottság új elektronikus formátumot és nyilvántartást vezetett be, amely megkönnyíti egyes témák keresését a nyilvántartásban közzétett több mint 700 nemzeti iránymutatásban¹⁴.

A 65. és 66. pontra adott közös válasz

Az élelmiszer-vállalkozóknak meg kell határozniuk az adott árutétel méretét. Ez függ a vállalkozó gyártási rendszerétől, például attól, amelyben előállításra került a veszélyt jelentő élelmiszer-mennyiség, valamint a gyártási tételek közötti tisztítás és fertőtlenítés lehetőségétől, attól hogy milyen nagyok a tároló helyiségek (és milyen gyakran ürülnek ki), a belső nyomonkövethetőség lehetőségétől stb. Csak akkor indokolt, hogy kisebb élelmiszer árutételeket hívjanak vissza, ha igazolható, hogy e tételek gyártása elkülönült a többi tételétől, és nem kerülhetett sor keresztszennyeződésre. Továbbá részletesebben kellene vizsgálni, hogy a kisebb tételek ténylegesen elősegítik-e a gyártás során történő élelmiszer-pazarlás csökkentésére irányuló stratégiát.

Az Unión belüli élelmiszer-biztonság általános magas szintjére tekintettel a visszahívások és a visszavonások csupán rendkívül korlátozott hányadát teszik ki a keletkező élelmiszer-hulladéknak.

67. A dátummegjelölés az élelmiszer-vállalkozó felelőssége, aki eldönti hogy egy adott termék esetében „minőségmegőrzési időt” vagy „fogyaszthatósági időt” kell megállapítani, valamint biztonsági, minőségi és marketing megfontolások alapján meghatározza az eltarthatósági időt. Egyes élelmiszerek, például a friss gyümölcsök és az olyan nem romlandó élelmiszerek, mint a só, a cukor és az ecet, mentesülnek a „fogyaszthatósági időre” vonatkozó kötelezettség alól. Az uniós jogszabályok csupán egyetlen élelmiszer-kategória, az étkezési tojás esetében írnak elő dátummegjelölést¹⁵.

68. A Bizottság aktívan vizsgálja, hogy miként javíthatna a dátummegjelölésnek az élelmiszer-ellátási lánc szereplői és az ellenőrző hatóságok¹⁶ általi alkalmazási és értelmezési módján (lásd a 32. pontra adott választ a Bizottság által kezdeményezett, folyamatban lévő tanulmány tekintetében).

¹³ http://ec.europa.eu/food/safety/docs/biosafety_fh_legis_guidelines_good_practice_en.pdf

¹⁴ Lásd: <https://webgate.ec.europa.eu/dyna/hygienelegislation/>

¹⁵ A „fogyaszthatósági idő” az „A/Friss” (étkezési tojás) besorolásban forgalomba hozott tojásra vonatkozik, és a tojás forgalomba hozataláról szóló 589/2008/EK rendelet (2. cikke) állapította meg. Ezenfelül az állati eredetű élelmiszerek különleges higiéniai szabályainak megállapításáról szóló 853/2004/EK rendelet (a III. melléklet X. szakasza 1. fejezetének 3. pontja) 21 napban állapítja meg a „forgalomba hozatali időt”.

¹⁶ http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions/date_marking/index_en.htm

70. A Bizottság elismeri, hogy Unió-szerte különbözőképpen értelmezik az élelmiszer-adományozást érintő különféle rendelkezéseket (például élelmiszer-higiénia, a fogyasztók élelmiszerekről való tájékoztatása). Ennek következtében nem teljesen használják ki az élelmiszer-adományozásban rejlő lehetőségeket. Amint a körforgásos gazdaságról szóló közleményben kifejtettük¹⁷, a Bizottság lépéseket fog tenni az élelmiszer-adományozást érintő uniós jogi rendelkezések közös értelmezésének megkönnyítésére. Ennek kapcsán a Bizottság kötelezettséget vállalt arra, hogy uniós élelmiszer-adományozási iránymutatást dolgoz ki az élelmiszer-adományozók és az élelmiszerbankok számára arra nézve, hogy hogyan tehetnek eleget a hatályos szabályozási keret vonatkozó uniós jogszabályainak (például élelmiszer-biztonság, élelmiszer-higiénia, nyomonkövethetőség, felelősség stb.).

71. Az élelmiszer-adományozás a hulladékmegelőzési intézkedések egy formája. Ez tükröződik a Környezetvédelmi Főigazgatóság élelmiszerhulladék-megelőzési iránymutatásában is¹⁸. Az élelmiszer kereskedelmi forgalmazási csatornákon vagy újraelosztási szervezetek (vagyis élelmiszerbankok és/vagy karitatív szervezetek) útján bocsátható a végfelhasználók rendelkezésére. Az élelmiszer-adományozás tehát az élelmiszer-ellátási lánc része, és szintén elősegítheti az élelmiszer-pazarlás megelőzését.

Az élelmiszer-veszteséggel és élelmiszer-hulladékkal kapcsolatos uniós platformban részletesebben megvitatják majd, hogy az élelmiszer-pazarlás megelőzése keretében hogyan kövessék nyomon az élelmiszer-újraelosztást.

72. Az uniós jogszabályok számos hivatkozást tartalmaznak azokra a tevékenységekre, amelyek mentességet élveznek vagy kevésbé terhes követelmények hatálya alá tartoznak. E rendelkezések értelmezése azonban eltérő az Unión belül (pl. a higiénia és az élelmiszer-jelölés terén). Ezért az élelmiszer-adományozás elősegítésére vonatkozó uniós iránymutatások kidolgozása során a Bizottság tovább pontosítja majd az élelmiszer-vállalkozók, valamint az élelmiszerbankok és/vagy karitatív szervezetek kötelezettségeit az adományozott élelmiszerek kezelésekor (lásd a Bizottságnak a III. szakasz iii. pontjára és a 32. pontra adott válaszát).

Az élelmiszer-adományozás bonyolult folyamat, amelyben sokféle eltérő szereplő vesz részt, akik az adományozók (gazdák, élelmiszer-előállítók, kiskereskedők stb.) és az átvevők (élelmiszerbankok, karitatív szervezetek és végfelhasználók) szükségletei alapján idővel változó gyakorlatokat követnek. E gyakorlatok megkönnyítése érdekében az uniós iránymutatásnak valamennyi szóban forgó elemet szem előtt kell tartania, valamint biztosítania kell, hogy biztonságos gyakorlatokat valósítsanak meg, és a szabályozó szervek ellenőrizhessék azokat (lásd a Bizottságnak a 32. pontra és a 4. háttérmagyarázatra adott válaszait).

73. A héaszabályozásnak az élelmiszer-adományozásra történő alkalmazása az egyik olyan kérdés, amelyet a Bizottságnak tárgyalnia kell az élelmiszer-adományozás megkönnyítésére vonatkozó uniós iránymutatás kidolgozása során (lásd a III. szakasz iii. pontját és a 32. pontot).

11. háttérmagyarázat – A héa alkalmazása adományozott élelmiszerekre

A Bizottság úgy véli, hogy a héát nulla vagy nullához közeli érték alapján kell kiszámítani, ha az adományozásra a minőségmegőrzési idő lejáratához közel kerül sor vagy ha az áru értékesítésre nem alkalmas. Amennyiben az élelmiszer valóban értéktelen, az értéke akár nulla is lehet.

¹⁷ COM (2015)614 final.

¹⁸ http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/prevention_guidelines.pdf.

74. Az új közös halászati politika nem rendelkezik a forgalomból kivont hal adományozásáról, a tagállamok azonban ösztönözhetik és támogathatják olyan struktúrák kiépítését, amelyek lehetővé teszik a közvetlen emberi fogyasztás céljából forgalomba nem hozható hal adományozását.

Az adományozás megkönnyíthető az ETHA által nyújtott tárolási mechanizmus révén is. E mechanizmus hozzájárul a bizonyos ár felett nem értékesíthető termékek stabilizálása és tárolása során felmerült költségek ellentételezéséhez. A tárolási időszakot követően a halászati termelői szervezetek a termékek közvetlen emberi fogyasztás céljából történő ismételt bevezetésekor ingyen piaci hozzáférhetőséget biztosíthatnak azokhoz. A mechanizmus 2019-ben lejár, a termelői szervezetek azonban saját forrásaikból hasonló mechanizmust szervezhetnek.

76. Az intervenciós készleteknek a leginkább rászorulóknak javára történő felhasználását megkönnyítő eljárásokat még nem illesztették bele a vonatkozó végrehajtási jogi aktusba, és folyamatban vannak az erre vonatkozó megbeszélések a tagállamokkal. Meg kell jegyezni továbbá, hogy 2014-ben nem voltak intervenciós készletek. A sovány tejpor intervenciós felvásárlása a tejágazat csökkenő áaira válaszul 2015-ben kezdődött, 2016-ban pedig folytatódott. A tejpiacok még nem álltak helyre, ezért az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet 16. cikke (1) bekezdésének a) pontja szerint a piaci viszonyok még nem tennék lehetővé az intervenciós készletek felszabadítását. Jelen szakaszban a sovány tejporon kívül nincsenek más intervenciós termékek.

78. A FEAD-források programozása folyamán annak biztosítása volt a Bizottság elődleges feladata, hogy a FEAD-programok összhangban legyenek a FEAD fentiekben ismertetett célkitűzéseivel. A tagállamoknak módjukban állt választani a FEAD-rendelet által biztosított különböző opciók között, és a leginkább rászoruló személyek szükségleteire tekintettel testre szabhatták a támogatást.

Közös válasz az első és második franciabekezdésre:

A FEAD-rendelet 9. cikke határozza meg az operatív programok módosítására irányuló eljárást. A FEAD keretén belüli kiadások elszámolhatóságának határidejére (2023. december 31.) figyelemmel a programok jelenlegi szövege nem zárja ki azok jövőbeni módosításának lehetőségét.

Mindazonáltal, még ha a programba kifejezetten nem is foglalták bele az élelmiszer-adományozás megkönnyítését, ez nem jelenti azt, hogy az adott tagállamban nincs adományozott élelmiszer. Például a finn operatív program a vásárolt élelmiszerre fókuszál, a helyszínen a partnerszervezetek azonban adományozott élelmiszert is osztanak, amely általában friss élelmiszer.

79. Az adatok minőségéért a tagállamok felelősek.

A Bizottság rendszeresen ellenőrző látogatásokat végez a szakpolitika helyes végrehajtásának biztosítása és a jogtalanul kifizetett összegek behajtása céljából. A Bizottság emellett elvégzi az éves jelentések minőség-ellenőrzését a következtetlenségek elkerülése érdekében. Kizárólag a végrehajtott és ellenőrzött műveletek kerülnek kifizetésre.

A Bizottság megjegyzi továbbá, hogy a termelő szervezetek anélkül is adományozhatnak termékeket ingyenes szétosztás céljából, hogy ehhez az Unió támogatását kérnék.

80. Biztosítékokra van szükség annak garantálásához, hogy a válságmegelőzési és -kezelési intézkedések elérik a céljukat, és az uniós pénzeszközöket megfelelően költik el.

A jogszabály magasabb támogatást ír elő ingyenes szétosztás esetén, mint egyéb célokból történő kivonáskor. A karitatív szervezetek vagy a tagállamok által jóváhagyott egyéb intézmények útján történő segítségnyújtás egyértelmű prioritást élvez.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

81. A Bizottság teljes mértékben elismeri, hogy intézkedéseket kell hozni az élelmiszer-pazarlás megelőzésére és az erőforrás-felhasználás optimalizálására az élelmiszer-értéklánc mentén. 2015-

ben a körforgásos gazdaságról szóló csomag keretében a Bizottság ismételten megerősítette az Unió elkötelezettségét a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó globális fenntartható fejlesztési menetrendben meghatározott, az élelmiszer-pazarlás csökkentésével kapcsolatos cél iránt.

83. A 2015. évi körforgásos gazdasági csomagban prioritási területként emelték ki az élelmiszer-pazarlás megelőzését. A Bizottság jogalkotási és nem jogalkotási kezdeményezéseket is tartalmazó, integrált cselekvési tervet terjesztett elő az Unión belüli élelmiszer-pazarlás leküzdése céljából. Az élelmiszer-veszteséggel és élelmiszer-hulladékkal kapcsolatos új uniós platform egy asztalhoz ülteti az állami szerveket és az élelmiszer-értéklánc szereplőit, beleértve a fogyasztói és más nem kormányzati szervezeteket is. A platform támogatást nyújt majd az élelmiszer-pazarlás csökkentésével kapcsolatos fenntartható fejlesztési cél elérése felé történő előrehaladáshoz és a bevált módszerek megosztásához. Az élelmiszer-veszteséggel és élelmiszer-hulladékkal kapcsolatos platform várhatóan új kezdeményezéseket és lehetőségeket határoz meg az élelmiszer-pazarlás uniós szintű megelőzésének kezelésére.

84. A Bizottság úgy véli, hogy az ambíciói idővel nem lettek szerényebbek. A Bizottság 2015-ben elfogadta a körforgásos gazdaságról szóló csomagot, amely prioritást élvező területként ismeri el az élelmiszer-pazarlás megelőzését, és a Bizottság valamennyi szolgálata által testületileg kidolgozott, sokrétű cselekvési tervre tesz javaslatot. Nem csupán a hulladékmegelőzési politika terén, hanem a tagállamok által létrehozott hulladékmegelőzési programokban is megerősíti az élelmiszer-pazarlással kapcsolatos intézkedések integrálását. A Bizottság gondoskodni kívánt arról, hogy az élelmiszer-pazarlásra vonatkozó rendelkezések egyértelműek, végrehajthatóak és az uniós szabályozási kerettel koherensek legyenek.

A Bizottság javaslata arra kötelezi a tagállamokat, hogy az élelmiszer-ellátási lánc mindegyik szakaszában csökkentsék az élelmiszer-pazarlást, kísérik figyelemmel az élelmiszer-hulladék mértékét, és számoljanak be az élelmiszer-pazarlás megelőzése terén elért eredményekről. Az élelmiszer-pazarlás monitoring programjának az uniós tagállamokban történő végrehajtása – amit harmonizált mérési módszerekkel segítenek elő – biztosítja majd a szükséges tudásalapot a hatékony nemzeti élelmiszer-hulladék megelőzési intézkedések meghozatalához és az élelmiszer-pazarlás csökkentésére vonatkozó célértékek megállapításához.

1. ajánlás

A Bizottság elfogadja az 1. ajánlást az uniós tagállamok erőfeszítéseinek támogatása terén játszott saját szerepe tekintetében.

Több intézkedés már folyamatban van. A legfontosabb nemzetközi szintű szereplőknek (az ENSZ Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezete, az ENSZ Környezetvédelmi Programja) az élelmiszer-veszteséggel és élelmiszer-hulladékkal kapcsolatos uniós platformba történő bevonása elősegíti majd az együttműködést és a koordinációt a nemzeti, uniós és világszintű erőfeszítések tekintetében.

A Bizottság a körforgásos gazdaságról szóló 2015. évi cselekvési terv keretében már jelenleg is végrehajt olyan kezdeményezéseket, amelyek célja az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelem. A Bizottság már dolgozik egy olyan módszertanon, amely bemutatja, hogy a hatályos jogi keret alapján mi minősül élelmiszer-pazarlásnak az élelmiszer-értéklánc egyes szakaszaiban. Ez a módszertan elősegíti majd az élelmiszer-pazarlás mértékének következetes mérését, amire szükség van a meghozott intézkedések értékeléséhez.

86. A Bizottság egyetért azzal, hogy az élelmiszer-pazarlás megelőzéséhez az élelmiszer-értéklánc teljes egészére kiterjedő fellépésre és megerősített ágazatközi együttműködésre van szükség. Az élelmiszer-pazarlás megelőzése és az erőforrás-felhasználás optimalizálása hozzájárulhat az élelmiszer-termelés, -marketing, -forgalmazás és -fogyasztás innovatív modelljeinek kialakításához.

A Bizottság a körforgásos gazdaságról szóló cselekvési tervben javasolt cselekvési terv révén támogatni kívánja az érdekeltek erőfeszítéseit. Nevezetesen az élelmiszer-veszteséggel és élelmiszer-hulladékkal kapcsolatos új uniós platform célja, hogy támogatást nyújtson valamennyi szereplő számára az élelmiszer-pazarlás megelőzéséhez szükséges intézkedések meghatározásához; megossza a bevált gyakorlatot; és értékelje az idők folyamán elért eredményeket.

Az élelmiszer-pazarlással szembeni küzdelem nem szerepel a KAP-nak az EUMSZ 39. cikkében meghatározott célkitűzései között. A jelenlegi KAP széles körben ír elő olyan intézkedéseket, amelyek az elsődleges termelés és feldolgozás során bekövetkező élelmiszer-pazarlás megelőzésére és csökkentésére irányulnak. Az élelmiszerlánc e szinten túli szakaszai tekintetében a KAP nem rendelkezik a fellépéshez szükséges jogalappal.

2. ajánlás

a) A Bizottság nem fogadja el a 2. a) ajánlást, mindazonáltal a következő KAP előkészítésére irányuló munkája során mérlegelni fogja az élelmiszer-veszteséget és az élelmiszer pazarlást az alábbiak figyelembevételével:

- az elsődleges mezőgazdasági termelés során csupán korlátozott élelmiszer-veszteség keletkezik, ami teljesen más probléma, mint az élelmiszer-pazarlás (a hulladék-keretirányelv alkalmazási köre szerint). Az élelmiszer-pazarlás főként az élelmiszer-ellátási lánc további részére, így a feldolgozásra, a kiskereskedelemre és a fogyasztásra összpontosul;
- a vidékfejlesztési politika már jelenleg is számos olyan intézkedésről rendelkezik, amely felhasználható az élelmiszer-pazarlás és az élelmiszer-veszteségek megelőzésére és csökkentésére;
- a vidékfejlesztési programok alapján végzett beruházások már támogatást nyújtanak a feldolgozó ágazatban bekövetkező élelmiszer-pazarlás megelőzéséhez (pl. a tárolókapacitások javítására irányuló szövetkezetek révén), valamint a jövőben megteendő erőfeszítéseknek arányosnak kell lenniük a probléma korlátozott jelentőségével.

b) A Bizottság elfogadja a 2. b) ajánlást.

A Bizottság elfogadja a Számvevőszék azon ajánlását, hogy a közös halászati politika tekintetében a kirakodási kötelezettség szorosabb figyelemmel kísérésére van szükség. Jóllehet az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelem önmagában véve nem célja a közös halászati politikának, amely annak biztosítására irányul, hogy a halászat és az akvakultúra környezeti, gazdasági és társadalmi szempontból fenntartható legyen, a Bizottság egyetért azzal, hogy az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelem megkönnyíthető a meglévő nemzeti, regionális és helyi szintű eszközök végrehajtása révén.

A Bizottság elfogadja a 2. c) ajánlást. Ami az élelmiszer-higiéniát illeti, a Bizottság 2016-ban javította a webalapú hozzáférést az élelmiszer-higiéniával kapcsolatos útmutatókhoz, ami még jobban elősegíti a bevált gyakorlatok cseréjét. Ami a nyomonkövethetőséget illeti, a Bizottság már jelenleg is ellenőrzi az élelmiszer-biztonság jogi keretébe illeszkedő követelmények végrehajtásával kapcsolatos tagállami ellenőrzési rendszereket. Ami az élelmiszerek címkézését illeti, a körforgásos gazdaságról szóló cselekvési tervben jelzetteknek megfelelően a Bizottság feltérképezi annak lehetőségeit, hogy valamennyi érintett szereplő hatékonyabban alkalmazza és értelmezze az élelmiszerek címkézését. E munka alátámasztása céljából a Bizottság egy új tanulmány elkészítését kezdeményezte, amelynek megállapításai várhatóan 2017-ben látnak napvilágot (lásd a 32. pont dátummegjelölésre vonatkozó szakaszát).

87. Amint a körforgásos gazdaságról szóló közleményben kifejtettük¹⁹, a Bizottság intézkedéseket hoz majd az uniós jogszabályok tisztázására annak érdekében, hogy megkönnyítse az élelmiszer-adományozást. Ennek kapcsán a Bizottság kötelezettséget vállalt arra, hogy uniós élelmiszer-adományozási iránymutatást dolgoz ki az élelmiszer-adományozók és az élelmiszerbankok számára arra nézve, hogy miként tehetnek eleget a hatályos szabályozási keret vonatkozó uniós jogszabályainak (pl. élelmiszer-biztonság, élelmiszer-higiénia, nyomkövethetőség, felelősség stb.).

3. ajánlás

a) A Bizottság elfogadja és már jelenleg is végrehajtja a 3. a) ajánlást. A vonatkozó uniós jogi rendelkezések harmonizált értelmezésének előmozdítása céljából a Bizottság a tagállamokkal és az érdekelttel együttműködve uniós iránymutatást dolgoz ki az élelmiszer-adományozása megkönnyítése érdekében. Az élelmiszer-veszteséggel és élelmiszer-hulladékkal kapcsolatos uniós platform 2016 novemberében fogja felülvizsgálni az első tervezetet, a Bizottság pedig előreláthatóan 2017 végéig fogadja el a végleges iránymutatást.

b) A Bizottság nem fogadja el a 3. b) ajánlást, mivel a közös halászati politika reformja és annak egyik pillére, a közös piacszerzés keretében a Bizottság javaslatot tett „a kirakodott termékek humanitárius vagy jótékonyági célokra történő ingyenes elosztás(ára)”. Ezt a Tanács és a Parlament elutasította.

c) A Bizottság elfogadja a 3. c) ajánlást. Az állami intervenció keretében felvásárolt mezőgazdasági termékek elhelyezése történhet úgy, hogy a termékeket az Unió leginkább rászoruló személyei részére történő élelmiszerelosztásra irányuló program rendelkezésére bocsátják, ha az adott program így rendelkezik.

d) A Bizottság elfogadja a 3. d) ajánlást, és lépéseket tesz az élelmiszer-adományozás előmozdítására.

A Bizottság a költségvetési rendelet felülvizsgálatára vonatkozó, 2016. szeptember 14-i javaslat részeként javaslatot tett a FEAD-rendelet több ponton történő módosítására. Az egyik említett módosítás – jóváhagyása esetén – lehetőséget nyújt a tagállamoknak egyszerűsített költségelszámolási lehetőségek alkalmazására az élelmiszer-adományok finanszírozásakor. Ez az intézkedés a FEAD keretében történő élelmiszer-adományozások alkalmazásának megkönnyítésére irányul.

Bár a Bizottság elkötelezett a FEAD végrehajtásának egyszerűsítése mellett, ideértve az élelmiszer-adományozással kapcsolatos egyszerűsítést is, a hangsúlyt mindig arra fogja helyezni, hogy megvalósítsák az Alap célkitűzéseit, ami maga után vonná a társadalmi kohézió és befogadás erősödését, és elősegítené a szegénység legsúlyosabb formáinak enyhítését. Az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelem önmagában véve nem célja a FEAD-nak.

A karitatív szervezetek számára történő kivonás jelenleg a végső kedvezményezettek számára történő ingyenes szervezett adományozás egyik formája. A vonatkozó jogszabály magasabb támogatást ír elő ingyenes szétosztás (karitatív szervezetek számára történő kivonás) esetén, mint egyéb célokból történő kivonáskor. Különleges címkézést is előíranyoznak az uniós finanszírozás forrásának és felhasználásának előmozdítására. Egyértelmű, hogy a forgalomból történő kivonás tekintetében az olyan elosztás élvez elsőbbséget, amikor karitatív szervezetek vagy a tagállamok által jóváhagyott egyéb intézmények útján nyújtanak támogatást. A kivont termékek egyéb felhasználására az ingyenes szétosztás alternatívájaként kerül sor.

¹⁹ COM (2015)614 final.

Esemény	Dátum
Az ellenőrzési feladatterv elfogadása / az ellenőrzés megkezdése	15.7.2015
A jelentéstervezet hivatalos megküldése a Bizottságnak (vagy más ellenőrzött félnek)	16.9.2016
A végleges jelentés elfogadása az egyeztető eljárás után	10.11.2016
A Bizottság (vagy más ellenőrzött fél) válaszainak beérkezése az összes uniós nyelven	6.12.2016

Az élelmiszer-pazarlás világméretű probléma, amely az elmúlt években a közvélemény és a politika érdeklődésének előterébe került. Az élelmiszer értékes árucikk, amelynek előállítása igen erőforrás-igényes lehet. Becslések szerint az előállított élelmiszer körülbelül egyharmada kárba vész, ami igen jelentős gazdasági és környezeti költségekkel jár.

Ellenőrzésünk megvizsgálta, hogy az Unió milyen szerepet játszik az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelemben, valamint hogy az eddigi intézkedések és a különböző uniós szakpolitikai eszközök hogyan csökkentik az élelmiszer-pazarlást. Ellenőrzésünk elsősorban a megelőzésre és az adományozásra, az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelem legmagasabb prioritást élvező eszközeire összpontosított.

A jelentés arra a következtetésre jut, hogy az eddigi intézkedések nem voltak elegendőek, továbbá hogy meg kell erősíteni és jobban kell koordinálni az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelem uniós stratégiáját. A Bizottságnak meg kell vizsgálnia annak lehetőségét, hogy a meglévő szakpolitikákat milyen módon tudná felhasználni az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelem fokozásához.



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Telefon: +352 4398-1

Megkeresés: eca.europa.eu/hu/Pages/ContactForm.aspx

Weboldal: eca.europa.eu

© Európai Unió, 2016

A sokszorosítás a forrás megjelölésével megengedett.

A 26. oldalon található 4. ábra és a 34. oldalon található 6. háttérmagyarázat fényképeinek felhasználásához vagy reprodukálásához közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni.