

Különjelentés

Az ökológiai termékek kontrollrendszere javult, de továbbra is vannak még kihívások

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



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

TARTALOMJEGYZÉK

	Bekezdés
Glosszárrium	
Összefoglaló	I–VII
Bevezetés	1–23
Az ökológiai termékek uniós kontrollrendszerei	5–14
Gyorsan növekvő piac	15–18
Az ökológiai termelés pénzügyi támogatása az Európai Unióban	19
Az ökológiai termelés uniós jogi keretrendszere	20–23
Az ellenőrzés hatóköre és módszere	24–28
Észrevételek	29–89
Javult az Unióban előállított ökológiai termékek kontrollrendszerének felülvizsgálata	29–49
Javult a tagállami kontrollrendszerekre irányuló bizottsági monitoring	30–35
Az ellenőrző szervek tagállami felügyelete terén számos hiányosságot orvosoltak	36–47
Az információcsere javult, de gyorsabb és átfogóbb is lehetne	48–49
A behozott ökológiai termékek kontrollrendszerének felügyeletével kapcsolatos kihívásokat részben orvosolták	50–80
A Bizottság megkezdte Unión kívüli ellenőrzéseit, de a legtöbb egyenértékű ellenőrző szervet eddig még nem ellenőrizték	54–64
Az információcsere javult, de a Bizottság általi hasznosítása jobb és gyorsabb is lehetne	65–71
A Bizottság általi végrehajtás nehézkesnek és hosszadalmasnak bizonyult, de a szabályok küszöbön álló módosítása révén gyorsabbá és eredményesebbé válhatnak	72–74
Az ökológiai behozatal tagállami ellenőrzésének hiányosságai	75–80
A nyomkövethetőség javult, bár néhány hiányosság továbbra is tapasztalható	81–89
Az Unión belül javult a nyomkövethetőség, de nem minden termelőt lehet nyomon követni	84–88

A nyomonkövethetőségi ellenőrzésünk a címkézéssel és a tanúsítványokkal kapcsolatos problémákat tárt fel	89
Következtetések és ajánlások	90–98
Melléklet. A 9/2012. sz. különjelentésben foglalt ajánlások végrehajtási szintjének értékelése	
A Bizottság válaszai	

GLOSSZÁRIUM

Akkreditációs szerv: közigazgatási vagy magánszerv, amely hivatalosan elismeri, hogy egy adott ellenőrző szerv jogosult harmadik felek ökológiai szabványok szerinti vizsgálatára és tanúsítására.

Egyenértékű ellenőrző szerv: valamely harmadik országban működő ellenőrző szerv, amelyről a Bizottság elismerte, hogy az Unióban alkalmazottakkal egyenértékű ökológiai szabályokat és ellenőrzési intézkedéseket érvényesít.

Egyenértékű harmadik ország: olyan harmadik ország, amelyről a Bizottság elismerte, hogy az Unióban alkalmazottakkal egyenértékű ökológiai szabályokat és ellenőrzési intézkedéseket érvényesít.

Egyenértékű: ugyanazon célok megvalósítása és ugyanazon elvek érvényesítése olyan szabályok alkalmazása révén, amelyek a megfelelés tekintetében azonos szintű garanciát nyújtanak.

Ellenőrző szerv: valamely tagállamban a magánszférában tevékenykedő független harmadik fél, illetve közigazgatási szervezet (jogszabályokban úgy is mint ellenőrző hatóság), amely az ökológiai termelés területén ellenőrzést és tanúsítást végez.

Gazdasági szereplő: ökológiai termékeket előállító, tároló, feldolgozó, szállító, exportáló vagy importáló magánszemély vagy üzleti vállalkozás.

Illetékes hatóság: az adott tagállam (vagy harmadik ország) azon központi hatósága, amely az ökológiai termelés területén elvégzendő hivatalos ellenőrzések megszervezésében illetékes, vagy bármely egyéb olyan hatóság, amelyre e hatáskört átruházták.

OFIS: Ökogazdálkodási Információs Rendszer – a Bizottságnak az ökológiai gazdálkodással kapcsolatos információk kezelésére szolgáló informatikai rendszere. Lehetővé teszi a) az uniós tagállamok, Norvégia, Izland és a Bizottság közötti elektronikus adatcserét, illetve b) a közadatok terjesztését az európai polgárok és gazdasági szereplők számára.

TRACES: TRAdE Control and Expert System (kereskedelem-ellenőrzési és szakértői rendszer) – a Bizottságnak az állatok, a sperma és az embriók, élelmiszerek Unión belüli kereskedelmére és behozatalára vonatkozó egészségügyi követelmények nyomon követésére szolgáló online irányítási eszköze. A TRACES-t a 90/425/EGK tanácsi irányelv értelmében a 2004/292/EK bizottsági határozattal vezették be.

ÖSSZEFOGLALÓ

- I. Az ökológiai termelés uniós keretrendszerének fő célkitűzései közé tartozik a fogyasztói érdekek jobb védelme, a termelők közötti tisztességes verseny biztosítása és az ökológiai termékek Unión belüli szabad forgalomba bocsátásának elősegítése. Az ökológiai termékek kontrollrendszerét uniós rendeletek határozzák meg. E rendszer célja, hogy a fogyasztók ökológiai termékek vásárlásakor biztosak lehessenek abban, hogy az ellátási lánc valamennyi szintjén uniós vagy azzal egyenértékű szabályokat alkalmaztak. Ennek attól függetlenül is így kell lennie, hogy a termékeket az Unióban állították elő vagy importálták.
- II. 2012 júniusában tettük közzé „A biotermékek előállítását, feldolgozását, forgalmazását és behozatalát szabályozó kontrollrendszer ellenőrzése” című 9/2012. sz. különjelentésünket. Az ebben foglalt ajánlások hasznosulásának jelenlegi ellenőrzése során felmértük, hogy a Bizottság orvosolta-e a jelentésben megállapított hiányosságokat. Ezenkívül alaposabban megvizsgáltuk az ökológiai termékek behozatali rendszereit. Megállapítottuk, hogy a kontrollrendszer javult és legutóbbi ellenőrzésünk során tett ajánlásainkat általánosságban végrehajtották, ennek ellenére maradt még néhány kihívás.
- III. Az Unióban előállított ökológiai termékek – az uniós fogyasztás nagy részét ezek teszik ki – tekintetében a Bizottság és a tagállamok orvosoltak számos, a korábbi jelentésünkben megállapított hiányosságot. A 2012-ben kiadott jelentésünket követően a Bizottság újra megkezdte a helyszíni tagállami vizsgálatokat, és többségüket már be is fejezte. Az általunk ellenőrzött tagállami illetékes hatóságok lépéseket tettek kontrollrendszereik javítására. Néhányan a legutóbb megállapított hiányosságokat a jogi keret módosításával kezelték, mások javították az akkreditációs szervekkel folytatott koordinációt vagy jobb iránymutatásokat dolgoztak ki az ellenőrző szervek felügyeletére vonatkozóan. Továbbra is találtunk a korábbi megállapításainkhoz kapcsolódó hiányosságokat. Megállapítottuk továbbá, hogy az Unión belül egyelőre nem egységes a végrehajtási intézkedések használata és néhány tagállamban hosszadalmas és hiányos a jelentéstétel.
- IV. Az Unióban fogyasztott ökológiai élelmiszer csak kisebb része származik behozatalból. Az Unióba behozott ökológiai termékek több mint 80%-át tanúsítja harmadik országokban működő egyenértékű ellenőrző szerv. A fennmaradó részt olyan harmadik országok szűk

köréből importálják, amelyekről úgy ítélik meg, hogy egyenértékű szabványokkal rendelkeznek. A Bizottság 2012 óta végrehajtott vizsgálatainak során az egyenértékű harmadik országok többségét már ellenőrizte. Megkezdte továbbá a harmadik országokban az egyenértékű ellenőrző szervek tevékenységeire irányuló helyszíni vizsgálatokat. Az eddig vizsgált rendszerek az egyenértékű ellenőrző szervek által tanúsított behozatal hozzávetőleg harmadát foglalják magukban.

V. Megállapítottuk, hogy a Bizottság csak most kezdte meg az ökológiai termékek behozatala felügyeletének terén feltárni a szinergiák lehetőségét az említett termékek egyéb jelentős importpiacait felügyelő illetékes hatóságokkal, valamint az akkreditációs szervekkel. Nehézkes és hosszadalmas eljárás is vezethetett a helyzet orvoslása, ha a Bizottság a behozatal kontrollrendszerei kapcsán problémát tárt fel, ezért új szabályokat vezettek be a végrehajtás gyorsabbá és eredményesebbé tételére. A Számvevőszék tagállami szinten hiányosságokat állapított meg a beérkező szállítmányok vizsgálata terén, és rámutatott, hogy az ellenőrző szervek továbbra is hiányosan ellenőrzik az importőröket.

VI. Egy újabb nyomonkövethetőségi ellenőrzés során visszakövettük a papír alapú nyilvántartást a kiskereskedőtől a termelőig. Az eredmények javulást mutatnak az előző ellenőrzéshez képest, különösen az Unión belül. Továbbra sem lehet valamennyi terméket nyomon követni a mezőgazdasági termelőig.

VII. Ajánlásokat fogalmaztunk meg a tagállamokban az uniós termékek kapcsán megállapított fennmaradó hiányosságok kezelésére, a behozott ökológiai termékek felügyeletének jobb együttműködés révén történő javítására, valamint a teljesebb nyomonkövethetőségi ellenőrzések végrehajtására.

BEVEZETÉS

1. 2012 júniusában tettük közzé „A biotermékek előállítását, feldolgozását, forgalmazását és behozatalát szabályozó kontrollrendszer ellenőrzése” című 9/2012. sz. különjelentésünket. Annak felmérésére, hogy a Bizottság orvosolta-e a jelentésben megállapított hiányosságokat, elvégeztük az ajánlások hasznosulásának ellenőrzését, amely során több figyelmet fordítottunk az ökológiai termékek behozatali rendszereire.

2. Az ökológiai termelés „a gazdaságirányítást és az élelmiszer-termelést is magában foglaló összetett rendszer, amely ötvözi a legjobb környezetvédelmi és éghajlatvédelmi gyakorlatokat, a magas szintű biológiai sokféleség biztosítását, a természeti erőforrások megőrzését és a magas szintű állatjóléti normák és az olyan magas szintű termelési szabályok alkalmazását, amelyek megfelelnek a természetes anyagok és eljárások használatával előállított termékek iránti növekvő fogyasztói keresletnek”¹. Az ökológiai termékek magukban foglalják a feldolgozott és feldolgozatlan élelmiszereket, az italokat, valamint a takarmányokat és a vetőmagokat. Az ökológiai termelési ágazat felöleli a mezőgazdasági és akvakultúra ágazat termelőit, ezek beszállítóit, az élelmiszergyártókat és a forgalmazókat.

3. Egy 1991. évi tanácsi rendelet² az ökológiai termelés uniós szintű keretrendszere mellett kontroll- és tanúsítási rendszert vezetett be. Ezt megelőzően az uniós ökológiai termelést a különböző tagállamok ezzel foglalkozó egyesületei által kiadott szabványok révén határozták meg. Az uniós keretrendszer fő célkitűzései közé tartozik a fogyasztói

¹ Az ökológiai termelésről és az ökológiai termékek jelöléséről, valamint a 834/2007/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2018. május 30-i (EU) 2018/848 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 150., 2018.6.14., 1. o.) (1) preambulumbekkezdése, amely kis mértékben módosította az ökológiai termelésről és az ökológiai termékek címkézéséről és a 2092/91/EGK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2007. június 28-i 834/2007/EK tanácsi rendelet (HL L 189., 2007.7.20., 1. o.) (1) preambulumbekkezdését.

² A Tanács 2092/91/EGK rendelete (1991. június 24.) a mezőgazdasági termékek ökológiai termeléséről, valamint a mezőgazdasági termékeken és élelmiszereken erre utaló jelölésekről (HL L 198., 1991.7.22., 1. o.).

érdekek jobb védelme, a termelők közötti tisztességes verseny biztosítása és az ökológiai termékek Unión belüli szabad forgalomba bocsátásának elősegítése.

4. Az ökológiai termék meghatározására nincs tudományos módszer. „Az ökológiai jelölésű termékek iránti fogyasztói bizalom fenntartása és indokoltta tétele”³ attól függ, hogy a kontroll- és tanúsítási rendszer képes-e csökkenteni annak valószínűségét, hogy a piaci szereplők nem tartják be a vonatkozó előírásokat.

Az ökológiai termékek uniós kontrollrendszerei

5. Az uniós logó (lásd **1. ábra**) olyan termékeket jelöl, amelyeket a vonatkozó uniós szabványok szerint, kontroll- és tanúsítási rendszer keretében állítottak elő. A feldolgozott termékek esetében mindez azt jelenti, hogy a mezőgazdasági összetevők legalább 95%-a ökológiai eredetű. Az ökológiai termékek uniós logója mellett tüntetik fel az ellenőrző szerv kódszámát, illetve azt az információt, hogy a terméket alkotó mezőgazdasági nyersanyagokat az Unióban vagy azon kívül (esetleg mindkét helyen) termesztették.

1. ábra. Az ökológiai termékek uniós logója



Forrás: A Bizottság 2010. március 24-i 271/2010/EU rendelete.

6. Az ellátási lánc különféle szintjein az egyes piaci szereplők az ökológiai termékek tekintetében saját eljárásaikat alkalmazzák, amelyek az egyszerű ellenőrzéstől az igen

³ Az ökológiai termelésről és az ökológiai termékek címkézéséről és a 2092/91/EGK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 834/2007/EK tanácsi rendelet (2007. június 28.) (HL L 189., 2007.7.20., 1. o.) (3) preambulumbekzdése.

összetett eljárásokig terjedhetnek. Ezek az egymásra épülő eljárások gondoskodnak arról, hogy a végül uniós ökológóval ellátott termékek ténylegesen megfeleljenek az előírásoknak.

7. Az Unió által létrehozott kontrollrendszer az egyes gazdasági szereplők ellenőrzését végző szervezet foglalja magában. Az ellenőrzések során helyszíni szemlét tartanak a termelő, illetve feldolgozó létesítményeknél, áttekintik a bizonylatokon alapuló nyilvántartást és a nem engedélyezett anyagok vizsgálata céljából mintákat vesznek a késztermékekből, betakarított terményekből, levelekből és talajból. Az ellenőrző szervek minden ökológiai kontroll- és tanúsítási rendszerben központi szerepet töltenek be. A gazdasági szereplők díjat fizetnek az ellenőrző szervezeteknek a tanúsítványok kibocsátásáért.

8. Eltérő kontrollrendszer vonatkozik az Unióban előállított és az importált termékekre. E rendszerek működésében központi szerep jut a Bizottságnak, amely felügyeli a tagállamok kontrollrendszereit és a különféle behozatali rendszerekben érintett szereplőket.

Az Unióban előállított termékek kontrollrendszere

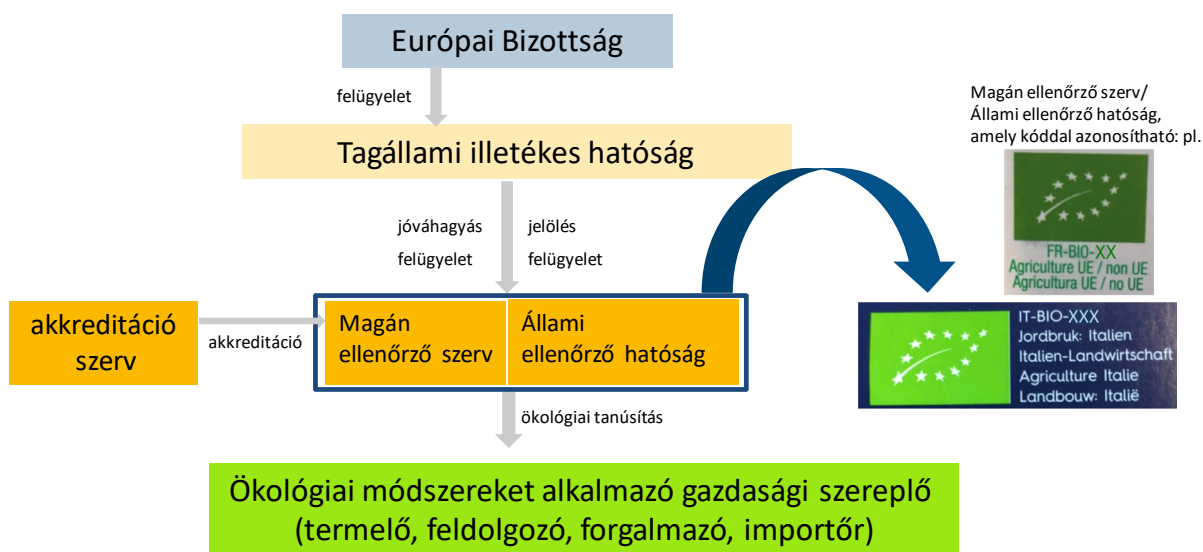
9. A tagállamok hatáskörébe tartozik annak megválasztása, hogy az általuk felállított kontroll- és tanúsítási rendszert magán, közjogi vagy vegyes gazdasági szereplők alkotják. A tagállamok többségében a rendszer jóváhagyott magán ellenőrző szervezetből áll. Öt tagállam jelölt állami ellenőrző szervet, amelyeket a jogszabályok ellenőrző hatóságként említene, és két tagállam választotta a vegyes rendszert. Unió-szerte közel 250 jóváhagyott ellenőrző szerv és állami ellenőrző hatóság működik⁴, amelyeket jelentésünkben az „ellenőrző szerv” gyűjtőnéven említünk.

10. A tagállamok kötelesek kijelölni egy vagy több illetékes hatóságot, amely az ellenőrző szervek jóváhagyásáért és felügyeletéért, illetve – adott esetben – a végrehajtási intézkedések (többek között a kiszabott szankciók) életbe léptetéséért felelős.

⁴ DG AGRI: Az ökológiai ágazat ellenőrző szerveinek és ellenőrző hatóságainak jegyzéke (2018.8.14.) elérhető az alábbi internetcímen:
http://ec.europa.eu/agriculture/ofis_public/r8/ctrl_r8.cfm?targetUrl=home&lang=hu

11. A magán ellenőrző szervek akkreditációja az ISO/IEC 17065:2012 szabvány aktuális változata szerint történik. Az akkreditációs szervek által végrehajtott ellenőrzések az ellenőrző szervek szakértelmére, függetlenségére, pártatlanságára és szakmai integritására irányulnak. Az állami ellenőrző hatóságokat nem szükséges akkreditálni (lásd: **2. ábra** vázlatos áttekintése).

2. ábra. Az Unióban előállított termékek kontrollrendszere



Forrás: Európai Számvevőszék.

Az Unióba behozott termékek kontrollrendszere

Egyenértékű harmadik országok

12. Az Unió számos harmadik országról elismerte, hogy egyenértékű ökológiai termelési szabályokkal és kontrollrendszerekkel rendelkezik. Az egyenértékű harmadik országok illetékes hatóságainak a felelőssége tartozik annak biztosítása, hogy az ökológiai termékek előállítása és a gazdasági szereplők ellenőrzése az általuk megszabott előírások szerint történjen. A Bizottságnak jogában áll hivatalos ellenőrzéseket végrehajtani annak értékelésére, hogy az adott harmadik ország jogszabályai és rendszerei egyenértékűek-e az uniós szabályokkal.

Egyenértékű ellenőrző szervek

13. A nem egyenértékű harmadik országokból és EFTA-országokból⁵ behozott termékeket az uniós szabályozással egyenértékű előírások szerint kell előállítani és ellenőrizni. A Bizottság e célból magán ellenőrző szerveket és állami ellenőrző hatóságokat hagy jóvá, amelyek az Unión kívüli ökológiai gazdálkodók tanúsítását végzik, ezekre a jelentésben egyenértékű ellenőrző szervek gyűjtőnév alatt hivatkozunk.

14. Az egyenértékű ellenőrző szervek vonatkozásában a Bizottság illetékes hatóságként lép fel, azaz nemcsak ezen ellenőrző szervek jóváhagyásáért felelős, hanem felügyeletükért és szükség esetén jóváhagyásuk visszavonásáért is. A szervek felügyeletét a Bizottság éves jelentései és az akkreditációs szervük által kibocsátott értékelő jelentések felülvizsgálata útján végzi, ugyanakkor az ellenőrző szervek teljesítményét helyszíni vizsgálatok során is ellenőrizheti.

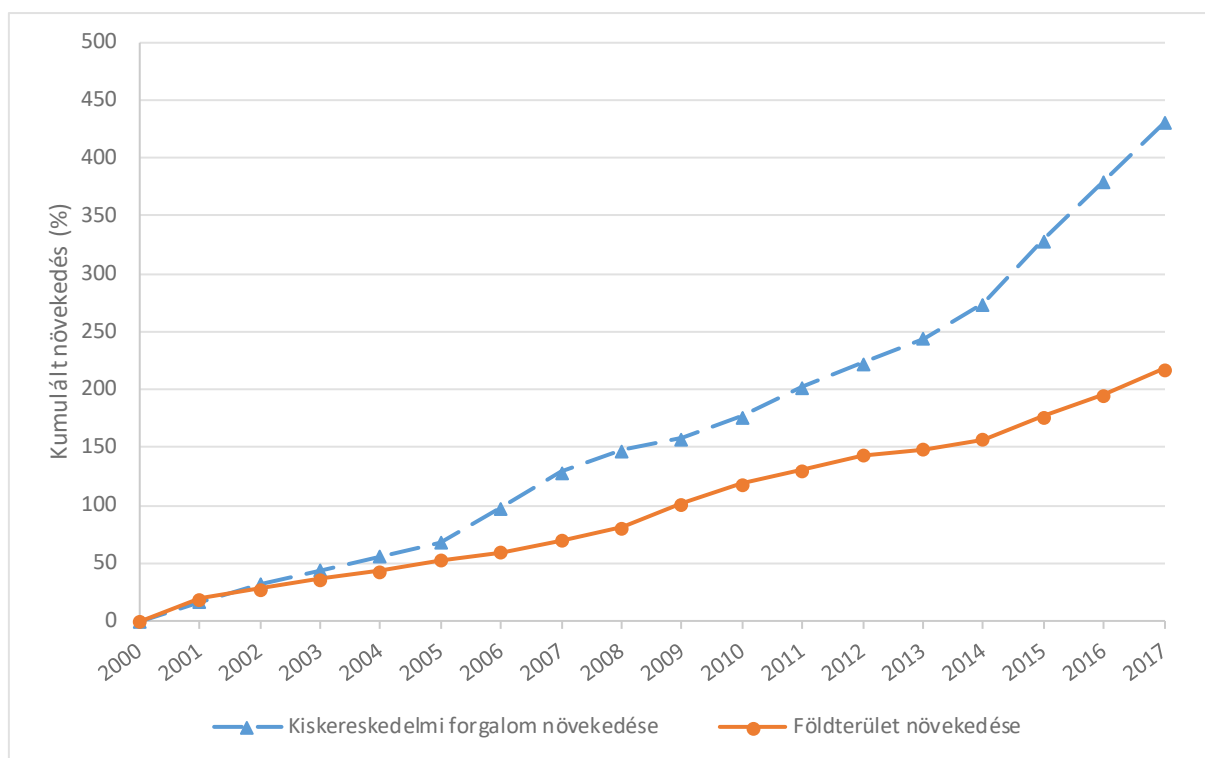
Gyorsan növekvő piac

15. Az utóbbi években az Unió ökológiai ágazata gyors fejlődésen ment át, különös tekintettel az érintett mezőgazdasági területre, a gazdasági szereplők számára és az ágazat piaci részesedésére. Az Unióban ökológiai gazdálkodás céljára használt összes mezőgazdasági terület a 2010. évi 9,1 millió hektárról 2016-ra 12 millió hektárra nőtt, ami 33%-os növekedést jelent. 2016-ban az ökológiai termelés céljára hasznosított uniós mezőgazdasági terület az összterület 6,7%-át tette ki. Ugyanezen időszak alatt az ökológia termékek kiskereskedelmi forgalma 18,1 milliárd euróról 69%-os növekedéssel 30,7 milliárd euróra emelkedett⁶ (lásd: **3. ábra**)

⁵Az EFTA-tagországok közül kizárólag Norvégia és Izland alkalmazza az ökológiai termelésre vonatkozó uniós jogszabályokat. Az Unióval fennálló kapcsolatukat az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodás szabályozza, az ökológiai termelés e megállapodás hatályába tartozik. Ennek értelmében a Norvégiából és Izlandról származó ökológiai termékek szabadon mozoghatnak az Unióban.

⁶ <https://statistics.fibl.org/europe/key-indicators-europe.html>

3. ábra. Európa: az ökológiai gazdálkodásba bevont földterület és a kiskereskedelmi forgalom halmozott növekedése 2000 és 2017 között



Forrás: FiBL-AMI felmérések (2006–2018): Biogazdálkodási Kutatóintézet (FiBL), Frick, Svájc.

16. Az Unión kívülről importált ökológiai termékekről nem állnak rendelkezésünkre összevont statisztikai adatok. Néhány tagállam esetében rendelkezünk az ökológiai termékek piaci részesedésére vonatkozó adatokkal. 2017-ben például Franciaország az Unió második legnagyobb piacaként az országban fogyasztott összes ökológiai termék 15%-át importálta az Unión kívülről⁷.

17. Az ökológiai termékek növekvő mértékű globális kereskedelme maga után vonja azt, hogy az Unión belül és kívül előállított élelmiszereket egyaránt nagy távolságra szállítják. Az „ökológiai termelés” nem a „helyi termelés” szinonimája, igaz, az ökológiai termelésre

⁷ <http://www.agencebio.org/le-marche-de-la-bio-en-france>

vonatkozó új rendelet megfogalmazza azt a célkitűzést, hogy az ökológiai termelés során elő kell mozdítani a „rövid ellátási láncokat és a helyi termelést”⁸.

18. A fogyasztók a hagyományos termékhez viszonyítva az ökológiai termékekért magasabb, gyakran jelentősen magasabb árat fizetnek. Az áreltérés mértékét a fogyasztói kereslet, valamint a feldolgozási és forgalmazási költségek határozzák meg. A bejelentett adatok szerint az ártöbblet tanulmányonként és termékfajtánként jelentős eltérést mutat, és az ártöbbletnek csak egy része jut vissza a termelőkhöz.

Az ökológiai termelés pénzügyi támogatása az Európai Unióban

19. Az ökológiai gazdálkodást folytató uniós mezőgazdasági termelők speciális pénzügyi támogatásban részesülhetnek az uniós vidékfejlesztési szakpolitika keretében. Ez a minden gazdálkodó számára fizetett támogatást (konkrétan az alaptámogatási rendszer/egységes területalapú támogatási rendszer keretében kapott kifizetéseket, és a környezetbarátabbá válást ösztönző támogatást – amelyre az ökológiai gazdálkodók automatikusan jogosulttá válnak) egészíti ki. Az ökológiai gazdálkodást folytató mezőgazdasági termelőknek biztosított speciális kifizetés hektáronként nyújtott uniós és nemzeti támogatásból áll össze, és tagállamonként eltérő lehet. Az uniós támogatások 2015 és 2018 között elérték az évi átlag 700 millió eurót.

Az ökológiai termelés uniós jogi keretrendszere

20. A jelenlegi jogi keretet az ökológiai termelésről és az ökológiai termékek címkézéséről szóló 2007. évi tanácsi rendelet⁹ határozza meg. A jogszabály felöleli az ökológiai ellátási lánc valamennyi szakaszát, így a gazdálkodást és az akvakultúrát, az élelmiszerek feldolgozását,

⁸ (EU) 2018/848 rendelet, (17) preambulumbekzdés.

⁹ 834/2007/EK tanácsi rendelet.

forgalmazását, valamint a kiskereskedelmi tevékenységeket is¹⁰. Részletesebb szabályokat fektet le két végrehajtási rendelet¹¹.

21. A Bizottság 2014 márciusában új uniós ökológiai cselekvési tervet és új ökológiai szabályrendszerre vonatkozó jogalkotási javaslatot terjesztett elő. Az ökológiai termelésről és az ökológiai termékek címkézéséről szóló új rendeletet¹² 2018 júniusában tették közzé. Az új szabályozást 2021. január 1-jétől kell alkalmazni. Addig is a Bizottság a tagállamokkal és az érintett felekkel együttműködve felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat és a végrehajtási rendeleteket dolgoz ki és tesz közzé.

22. A kifejezetten ökológiai termelésre vonatkozó jogszabályokon kívül az ökológiai termelésből származó élelmiszereknek az általános élelmiszerjog¹³ előírásainak is meg kell felelniük. Az ökológiai termelés a hatósági ellenőrzésekről szóló, nemrégiben módosított¹⁴

¹⁰ HL L 189., 2007.7.20., 1. o.

¹¹ A Bizottság 889/2008/EK rendelete (2008. szeptember 5.) az ökológiai termelés, a címkézés és az ellenőrzés tekintetében az ökológiai termelésről és az ökológiai termékek címkézéséről szóló 834/2007/EK tanácsi rendelet részletes végrehajtási szabályainak megállapításáról (HL L 250., 2008.9.18., 1. o.), valamint a Bizottság 1235/2008/EK rendelete (2008. december 8.) a 834/2007/EK tanácsi rendeletben az ökológiai termékek harmadik országból származó behozatalára előírt szabályozás végrehajtására vonatkozó részletes szabályok meghatározásáról (HL L 334., 2008.12.12., 25. o.).

¹² (EU) 2018/848 rendelet.

¹³ Az Európai Parlament és a Tanács 178/2002/EK rendelete (2002. január 28.) az élelmiszerjog általános elveinek és követelményeinek meghatározásáról, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszer-biztonsággal kapcsolatos eljárások megállapításáról (HL L 31., 2002.2.1., 1. o.).

¹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/625 rendelete (2017. március 15.) az élelmiszer- és takarmányjog, valamint az állategészségügyi és állatjóléti szabályok, a növényegészségügyi szabályok és a növényvédő szerekre vonatkozó szabályok alkalmazásának biztosítása céljából végzett hatósági ellenőrzésekről és más hatósági tevékenységekről, továbbá a 999/2001/EK, a 396/2005/EK, az 1069/2009/EK, az 1107/2009/EK, az 1151/2012/EU, a 652/2014/EU, az (EU) 2016/429 és az (EU) 2016/2031 európai parlamenti és tanácsi rendelet, az 1/2005/EK és az 1099/2009/EK tanácsi rendelet, valamint a 98/58/EK, az 1999/74/EK, a 2007/43/EK, a 2008/119/EK és a 2008/120/EK tanácsi irányelv módosításáról, és a 854/2004/EK és a 882/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, a 89/608/EGK, a 89/662/EGK, a 90/425/EGK, a 91/496/EGK, a 96/23/EK, a 96/93/EK és a 97/78/EK tanácsi irányelv és a

rendelet¹⁵ hatálya alá tartozik. Az új rendelet rendelkezéseinek többségét 2019. december 14-től kell majd alkalmazni.

23. Az Európai Unió tagállamai, Izland és Norvégia élelmiszer-mintákban vizsgálják a növényvédőszer-maradék szintjét és a vizsgálat eredményeit eljuttatják az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatósághoz (EFSA). A 2013., 2014. és 2015. évi mintákon alapuló, nemrégiben közzétett jelentés¹⁶ arra a következtetésre jutott, hogy általánosságban a hagyományos módon előállított élelmiszerek mintái 44%-os arányban tartalmaztak egy vagy több számszerűsíthető mennyiségű maradékanyagot, míg az ökológiai élelmiszerek esetében a mérhető növényvédőszer-maradékkal rendelkező minták gyakorisága hétszer alacsonyabb volt (az ökológiai minták 6,5%-a; lásd még: **46. és 47. bekezdés**). Az Európai Számvevőszék a közelmúltban tett közzé egy, az uniós élelmiszer-biztonsági szakpolitikáról szóló, a vegyi anyagok jelentette veszélyekre összpontosító különjelentést¹⁷.

AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE ÉS MÓDSZERE

24. A 2012-ben közzétett korábbi különjelentésünk eredményei alapján a Bizottság saját értékelésében felminősítette az ökológiai termékek kontrollrendszeréhez kapcsolódó kockázatokat. Konkrétabban az importált termékek kontrollrendszeréhez kapcsolódó hírnévkockázatot „kritikusnak” értékelte, majd 2013-ban és 2014-ben fokozatosan csökkentette a kockázati szintet. Annak értékelésére, hogy a Bizottság orvosolta-e a feltárt hiányosságokat, továbbá annak érdekében, hogy még az új szabályozási keret pontos

92/438/EGK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről (a hatósági ellenőrzésekről szóló rendelet) (HL L 95., 2017.4.7., 1. o.).

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 882/2004/EK rendelete (2004. április 29.) a takarmány- és élelmiszerjog, valamint az állat-egészségügyi és az állatok kíméletére vonatkozó szabályok követelményeinek történő megfelelés ellenőrzésének biztosítása céljából végrehajtott hatósági ellenőrzésekről (HL L 165., 2004.4.30., 1. o.).

¹⁶ Monitoring data on pesticide residues in food: results on organic versus conventionally produced food (Az élelmiszerekben található növényvédőszer-maradékokra vonatkozó ellenőrzési adatok: az ökológiai és a hagyományos módon előállított élelmiszerek összehasonlításának eredményei) – EFSA (<http://www.efsa.europa.eu/publications>).

¹⁷ 2/2019 sz. különjelentés: „Vegyi anyagok jelentette veszélyek az élelmiszerekben: az uniós élelmiszer-biztonsági politika védi ugyan a fogyasztókat, de kihívásokkal szembesül”.

meghatározása előtt tudjunk ajánlásokat megfogalmazni (lásd: **21. bekezdés**), úgy határoztunk, hogy hasznosulásvizsgálatot végzünk az általunk végzett ellenőrzés kapcsán, nagyobb figyelmet fordítva az ökológiai termékek behozatali rendszereire. Ennek alapján ellenőrzésünk központi kérdése az volt, hogy a fogyasztók jobban bíznak-e most az ökológiai termékek kontrollrendszereiben.

25. A fő ellenőrzési kérdés megválaszolásához elsősorban arra voltunk kíváncsiak, hogy az Unióban előállított ökológiai termékek kontrollrendszere a korábbiakhoz képest nagyobb bizonyosságot nyújt-e a fogyasztók számára. Ennek során a Bizottság és a tagállamok által 2012 óta bevezetett fejlesztésekre összpontosítottunk. Elsősorban azt vizsgáltuk, hogy a Bizottság hogyan követi nyomon a tagállami kontrollrendszereket, a tagállamok hogyan felügyelik az ellenőrző szerveket, illetve hogy hogyan folyik a különféle szervek és hatóságok közötti információcsere.

26. Továbbá arra is kíváncsiak voltunk, hogy az Unióba behozott ökológiai termékek kontrollrendszere jelenleg nagyobb bizonyosságot nyújt-e a fogyasztók számára. Megvizsgáltuk az ökológiai termékek tekintetében jelenleg hatályban lévő két legfontosabb behozatali rendszert, a Bizottság eljárásait és azt, hogy hogyan teljesíti felügyeleti feladatait.

27. Végezetül megvizsgáltuk 2012. évi jelentésünk hasznosulását, ennek során elvégeztük az ökológiai élelmiszerek nyomonkövethetőségi ellenőrzését. Az eredményeket az utolsó szakaszban ismertetjük.

28. Az ellenőrzést 2017 decembere és 2018 júliusa között végeztük, amelynek során a következő forrásokból gyűjtöttünk bizonyítékokat:

- dokumentumok áttekintése, valamint az Európai Bizottság két főigazgatóságának (a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság [DG AGRI] és az Egészségügyi és Élelmiszerbiztonsági Főigazgatóság [DG SANTE]) munkatársaival folytatott interjúk,
- dokumentumok áttekintése és a 9/2012. sz. különjelentéshez meglátogatott hat tagállam (Németország [Észak-Rajna–Vesztfália], Írország, Spanyolország [Andalúzia], Franciaország, Olaszország [Emilia-Romagna] és az Egyesült Királyság [Anglia]) képviselőivel tartott videokonferenciák,

- helyszíni ellenőrzések két tagállamban: Bulgáriában (ahol az ökológiai termelők száma az utóbbi években gyorsan nőtt) és Csehországban (ahol nagy az ökológiai gazdálkodásba bevont területek mérete),
- a norvég kontrollrendszer dokumentumainak áttekintése szoros együttműködésben az EFTA¹⁸ Felügyeleti Hatósággal,
- részvétel a DG SANTE két helyszíni ellenőrzésében, amelyeket a Mexikóban és Ukrajnában működő harmadik országbeli ellenőrző szerveknél végeztek,
- konzultációs ülések az uniós ökológiai ellenőrzési rendszerről az érdekelt felekkel, többek között a Biogazdálkodási Mozgalmak Nemzetközi Szövetségével (IFOAM), a Biogazdálkodási Kutatóintézettel (FiBL) és az Európai Ökológiai Tanúsítók Tanácsával (EOCC),
- az ellenőrzés témájához kapcsolódó tanulmányok áttekintése.

ÉSZREVÉTELEK

Javult az Unióban előállított ökológiai termékek kontrollrendszerének felülvizsgálata

29. Az ökológiai termékek kontrollrendszerének felülvizsgálata kiemelkedő jelentőségű az Unióban, mivel az itt fogyasztott ökológiai termékek túlnyomó többségét itt is állítják elő (lásd többek között: **16. bekezdés**). A 9/2012. sz. különjelentésünkben szereplő ajánlások alapján azt vártuk, hogy a Bizottság megerősíti a tagállami kontrollrendszerek nyomon követését, és a tagállami illetékes hatóságok megerősítik az ellenőrző szervek felett gyakorolt felügyeleti szerepüket. Ennek keretében harmonizálni kellett a meg nem felelés típusainak és az ebből következő szankcióknak a meghatározását. Ezen ajánlások hasznosulásvizsgálatának eredményeit a következő szakaszokban ismertetjük.

¹⁸ Európai Szabadkereskedelmi Társulás. Izland, Liechtenstein, Norvégia és Svájc által alkotott kormányközi szervezet.

Javult a tagállami kontrollrendszerekre irányuló bizottsági monitoring

30. A 9/2012. sz. különjelentésünkben azt ajánlottuk, hogy a Bizottság erősítse meg a tagállami kontrollrendszerekre irányuló monitoringot helyszíni ellenőrzések révén és azáltal, hogy összegyűjti és megfelelően hasznosítja a szükséges adatokat és információkat (lásd még: melléklet).

31. 2012. évi jelentésünk idején azt tapasztaltuk, hogy a Bizottság 2004 óta nem végzett semmiféle, az ökológiai gazdálkodással kapcsolatos ellenőrzést a tagállamokban. Jelentésünk nyomán a Bizottság újra megkezdte helyszíni ellenőrzéseit a tagállamokban. 2012 és 2018 vége között a DG SANTE 63 ökológiai gazdálkodással kapcsolatos ellenőrzést hajtott végre, amelyekből 28 uniós tagállamokban zajlott (lásd: 1. táblázat)¹⁹. A Bizottság (DG SANTE) 2015-ben közzétette a 2014 végéig végrehajtott 14 tagállami ellenőrzést felölelő áttekintő jelentését²⁰.

1. táblázat. A DG SANTE által 2012 és 2018 között a tagállamokban az ökológiai gazdálkodásra vonatkozóan elvégzett ellenőrzések (2018. december 10-i állapot)

Ellenőrzés típusa	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Tagállam	Lengyelország Portugália	Görögország Spanyolország Franciaország Németország Egyesült Királyság Olaszország Románia	Hollandia Málta Csehország Finnország Szlovákia	Bulgária Litvánia Svédország Dánia	Írország Lettország Magyarország	Ausztria Belgium Szlovénia	Olaszország* Románia (2 helyszíni vizsgálat)* Szlovákia

* egyelőre nem áll rendelkezésre ellenőrzési jelentés.

32. Általánosságban a Bizottság megállapította, hogy az ellenőrző szervek felügyeletében és az egyedi ellenőrzések szintjében tapasztalt hiányosságok ellenére a tagállamok többségében jól szervezettek a kontrollrendszerek.

¹⁹ Ezenkívül a Bizottság öt olyan ellenőrzést hajtott végre, amelyek az ökológiai termékekben található növényvédőszer-maradékokra összpontosítottak (Németországban, Lengyelországban és az Egyesült Királyságban 2015-ben, illetve Finnországban és Spanyolországban 2016-ban).

²⁰ Áttekintő jelentés: Ökológiai termelés és a tagállamok. DG (SANTE)/2015–8950-MR.

33. Górcső alá vettük a Bizottság módszertanát, jelentéseit és nyomonkövetési eljárásait. Megállapítottuk, hogy az ellenőrzések a megfelelő témákat érintették, az ellenőrzési folyamatot megfelelően dokumentálták és az ellenőrzés megállapításai hasznosultak. Ezenkívül még két olyan tagállamban (Csehország és Bulgária) tartottunk helyszíni ellenőrzést, amelyet a Bizottság 2014-ben, illetve 2015-ben vizsgált meg, és megerősítettük a bizottsági megállapítások relevanciáját. A Bizottság ellenőrzési jelentéseit a DG SANTE honlapján²¹ tették közzé.

34. Amennyiben az ökológiai termelésre vonatkozó uniós jogszabályokat nem megfelelően alkalmazzák, a Bizottság kötelezettségszegési eljárás indítását megelőző írásos figyelmeztetést (más néven „EU Pilot”) küldhet a tagállamnak, vagy kötelezettségszegési eljárást indíthat ellene. Az EU Pilot megkeresések jól használhatóak a tagállamokkal folytatott párbeszéd megkezdéséhez. 2012 óta a Bizottság 41 alkalommal küldött kötelezettségszegési eljárás indítását megelőző írásos figyelmeztetést 22 különféle tagállamnak²². Ezek az EU Pilot megkeresések átlagosan kilenc hónapig tartottak, így viszont a Bizottság elkerülhette a sokkal hosszadalmasabb kötelezettségszegési eljárások megindítását.

35. A Bizottság jól hasznosítja az ökológiai termeléssel foglalkozó bizottság (COP) üléseit, amely a tagállamok képviselőit foglalja magában és évente 5–7 alkalommal ül össze. Norvégia, Svájc és Izland megfigyelőként vesznek részt. Az üléseken folytatott megbeszélések egyik visszatérő témája a szabálytalanságok és a csalással kapcsolatos feltevések nyomon követése. Végezetül a Bizottság kezdeményezte az illetékes hatóságokkal és ellenőrző szervekkel, csalás elleni hatóságokkal és magánszférabeli szervezetekkel folytatott együttműködést és ezek képzését.

²¹ http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/index.cfm

²² 21 írásos figyelmeztetés témája megegyező volt (késői bejelentések az Ökogazdálkodási Információs Rendszerben), ezért ezeket csoportosan kezelték.

Az ellenőrző szervek tagállami felügyelete terén számos hiányosságot orvosoltak

Az ellenőrző szervek jóváhagyására és felügyeletére vonatkozó eljárások

36. A 9/2012. sz. különjelentésünkben azt ajánlottuk, hogy az illetékes hatóságok alkalmazzanak megfelelő és dokumentált eljárásokat az ellenőrző szervek jóváhagyására és felügyeletére (lásd még: **melléklet**). Hasznosulásvizsgálatunk során megállapítottuk, hogy 2012 óta a helyzet javult, de maradt néhány hiányosság.

37. Az Európai Bizottság 2013-ban módosította a 889/2008/EK rendeletet²³, amelyben pontosította a tagállami illetékes hatóságokra vonatkozó jogi kereteket, és ezáltal segítette a tagállamokat abban, hogy teljesítsék a fent említett ajánlást. Az új rendelet többek között részletezi, hogy milyen típusú felügyeleti tevékenységeket kell végezniük az illetékes hatóságoknak az ellenőrző szervek kapcsán, és előírja számukra az ellenőrző szervek éves vizsgálatát is²⁴.

38. Az általunk vizsgált hat tagállam illetékes hatóságai lépéseket tettek a legutóbbi alkalommal feltárt hiányosságok többségének orvoslására. Néhány példa:

- a jogi keret módosításai (Németország, Spanyolország és Olaszország),
- az akkreditációs szervekkel folytatott együttműködés javítása (Írország, Franciaország, Egyesült Királyság és Németország),
- az ellenőrző szervek felügyeletére vonatkozó eljárások és iránymutatások javítása (Írország, Spanyolország, Franciaország és Egyesült Királyság),
- az illetékes hatóságok immár megvizsgálják, hogy az ellenőrző szervek rendelkeznek-e kockázatelemzési eljárásokkal a gazdasági szereplők ellenőrzése és az ellenőrök rotációs alapon működő kinevezése tekintetében.

²³ A 392/2013/EU bizottsági végrehajtási rendelet a 889/2008/EK rendeletet az illetékes hatóságok általi felügyeletről szóló fejezettel (9. fejezet) egészítette ki.

²⁴ A 92c. és 92e. cikkek.

39. Az említett változtatások némelyike csak nemrégiben zajlott le, ezért szükség van egy kis időre a teljes mértékű bevezetéshez. Ellenőrzésünk során a helyszínen nem vizsgáltuk a fenti intézkedések eredményességét.

40. Az előrelépés ellenére számos, a korábbi megállapításainkhoz kapcsolódó hiányosságot tártunk fel ezekben a tagállamokban, többek között az alábbiakat:

- Olaszországban az általunk vizsgált két ellenőrző szerv számos helyszíni ellenőrzést az év vége felé tartott meg, amikor az ellenőrzés kevésbé eredményes, legalábbis a növénytermesztők esetében.
- A tagállami hatóságoknak közzé kell tenniük az interneten a gazdasági szereplők és ökológiai tanúsítványaik frissített jegyzékét²⁵. Franciaországban néhány ellenőrző szerv nem teszi elérhetővé az interneten ezeket az információkat, ezáltal rontja az átláthatóságot és lassítja a nyomkövethetőségi ellenőrzéseket.
- Az illetékes hatóság ellenőrzéseit Spanyolországban (Andalúzia) nem megfelelően dokumentálják.

41. 2014-ben és 2015-ben az Európai Bizottság Csehországot és Bulgáriát ellenőrizte. E tagállamokban mi is tartottunk helyszíni ellenőrzést, és megállapítottuk, hogy tettek lépéseket kontrollrendszereik javítására. Bulgáriában azonban továbbra is hiányosságokat találtunk az ellenőrző szervek felügyelete terén:

- Az illetékes hatóság nem tárt fel bizonyos hiányosságokat éves ellenőrzése során (lásd még: **45. bekezdés** és **1. háttérmagyarázat**).
- A két vizsgált ellenőrző szerv esetében semmi sem támasztotta alá azt, hogy nem engedélyezett anyagok tekintetében vizsgálandó termékek esetében a gazdasági szereplők kiválasztása a rendelet előírásainak megfelelően kockázatalapú lenne.

²⁵ A 889/2008/EK rendelet 92b. cikke.

A gazdasági szereplők meg nem feélése és a kapcsolódó végrehajtási intézkedések

42. A 9/2012. sz. különjelentésünkben megállapítottuk, hogy az ökológiai termelésre vonatkozó szabályok be nem tartása miatt kiszabott szankciókat tagállamonként, az egyes tagállamokon belül, sőt az egyes ellenőrző szerveken belül is eltérő módon alkalmazzák²⁶. Ezek összehangolásának előmozdítását javasoltuk. Hasznosulásvizsgálatunk során megállapítottuk, hogy jelentős mértékben javult a harmonizáció az ellenőrző szerveken és a tagállamokon belül, de uniós szinten ugyanez nem mondható el.

43. 2013 óta²⁷ az illetékes hatóságoknak kötelességük a meg nem feelési típusok jegyzékének összeállítása, amelyet el kell küldeni az ellenőrző szerveknek is, hogy alkalmazzák tudják azt. Egyelőre nem létezik olyan jogi kötelezettség, amely előírná a végrehajtási intézkedések (többek között szankciók) uniós szintű harmonizált jegyzékének összeállítását, de a Bizottság a tagállamokkal együttműködve nemrég kezdte meg az erre irányuló munkát. A Bizottság meghatározta a meg nem feelés ökológiai kontrollrendszerben leggyakrabban előforduló, súlyos típusait, és jelenleg információkat gyűjt az ezeknek megfelelő végrehajtási intézkedésekről.

44. Mostanra az ellenőrzésünk során felkeresett, illetve hasznosulásvizsgálatunk által érintett nyolc tagállam mindegyike rendelkezik a meg nem feelési típusok jegyzékével és a megfelelő végrehajtási intézkedésekkel²⁸, ami fontos lépést jelent a pontosítás és a harmonizáció irányában.

45. Bulgáriában azonban további pontosításra és megfelelő felügyeletre van szükség. Az ellenőrzésünk során felkeresett két ellenőrző szerv egyike úgy döntött, hogy nem alkalmaz

²⁶ A 9/2012. sz. különjelentés (35)–(37) bekezdése.

²⁷ A 392/2013/EU rendelet a 889/2008/EK rendeletet a 92d. cikkel egészítette ki.

²⁸ A rendelet értelmében a jegyzéknek tartalmaznia kell legalább a nem megfelelés azon típusait, amelyek hatással vannak a termék ökológiai minősítésére, valamint a megfelelő szankciókat. Egyes tagállamokban (Bulgária, Írország, Franciaország, Olaszország és az Egyesült Királyság) a jegyzék olyan apróbb meg nem feeléseket is tartalmaz, amelyek nem befolyásolják a termék ökológiai minősítését.

bizonyos, a jegyzékben feltüntetett végrehajtási intézkedéseket, és egyikük sem alkalmazta a megfelelő intézkedést a nem engedélyezett anyagok jelenléte esetén. Felügyeleti tevékenysége során az illetékes hatóság erről nem számolt be.

46. A vegyi és egyéb anyagok használatára vonatkozó korlátozás²⁹ alkalmazása az ökológiai termelési módszerek egyik alapvető követelménye. A maradványvizsgálatot az ellenőrző szervek vagy az illetékes hatóságok végezhetik a nem engedélyezett anyagok jelenlétének kimutatására a késztermékben, de akár a levelekben vagy a talajban is. A 9/2012. sz. különjelentésünkben megállapítottuk, hogy az uniós szabályozás nem rendelkezik az ellenőrző szervek által elvégzendő laboratóriumi vizsgálatok minimális számáról, illetve hogy nincs harmonizált megközelítés arra vonatkozóan, hogy milyen intézkedéseket kell hozni, ha nem engedélyezett anyagok jelenlétére derül fény.

47. 2013 óta az uniós szabályok előírják, hogy az ellenőrző szervezeteknek legalább hány mintát kell venniük és elemezniük³⁰. Az ökológiai termelésre vonatkozó új rendelet³¹ előírja az illetékes hatóságok vagy az ellenőrző szervek számára, hogy i. végezzenek vizsgálatot abból a célból, hogy megállapítsák az ilyen anyagok forrását és jelenlétük okait, valamint ii. a vizsgálat eredményének rendelkezésre állásáig ideiglenesen megtiltja az érintett termék felhasználását. A Bizottságnak 2024 végéig jelentést kell előterjesztenie, amelyben elemzi, hogy szükség van-e további harmonizálásra.

Az információcsere javult, de gyorsabb és átfogóbb is lehetne

48. A 9/2012. sz. különjelentésünkben arra a következtetésre jutottunk, hogy tagállamokon belüli, a tagállamok és a Bizottság közötti, valamint a tagállamok közötti információcsere egyelőre nem megfelelő (lásd még: **melléklet**). Azt ajánlottuk, hogy a tagállamok biztosítsák a jogsértésekre és a szabálytalanságokra vonatkozó lényeges

²⁹ Többek között bizonyos növényvédő szerek, GMO-k, műtrágyák, takarmány-adalékanyagok, technológiai segédanyagok vagy tisztító- és fertőtlenítőszer.

³⁰ A 889/2008/EK rendelet 65. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy a minták számának el kell érnie legalább az adott szerv ellenőrzése alá tartozó gazdasági szereplők számának 5%-át.

³¹ Az (EU) 2018/848 rendelet 29. cikke.

információk közvetlen, kétirányú áramlását az ellenőrző szervek és a kifizető ügynökségek között. Ezen túlmenően azt vártuk a Bizottságtól, hogy i. határozza meg a jogsértésekről és a szabálytalanságokról szóló bejelentések formáját és időzítését, ii. biztosítsa alkalmas intézkedésekkel, hogy a tagállamok teljesítsék jelentéstételi kötelezettségeiket és iii. vizsgálja felül a jogsértések és szabálytalanságok bejelentését szolgáló információs rendszert.

49. A Bizottság és a tagállamok számos intézkedést hoztak ajánlásunk végrehajtására:

- Az Európai Bizottság előírta a tagállamok számára, hogy az ökológiai ellenőrző látogatások eredményeit továbbítsák a kifizető ügynökségekhez³². Ez lényeges változtatás, mivel hatással lehet a mezőgazdasági termelők uniós támogatására (lásd még: **19. bekezdés**). Az ellenőrzésünk során általunk vizsgált és felkeresett tagállamok/régiók már rendelkeznek kölcsönös értesítési rendszerekkel, igaz Franciaországban ezt a fajta kommunikációt csak részben valósították meg.
- Az Európai Bizottság 2013-ban kötelezővé tette az ellenőrző szervek számára, hogy **haladéktalanul** értesítsék az illetékes hatóságokat az ökológiai termékek ökológiai minőségét érintő meg nem felelésekről³³. Az általunk ellenőrzött tagállamok eljárásokat és időnként technológiai megoldásokat dolgoztak ki az ellenőrző szervek és az illetékes hatóságok között a meg nem felelés kapcsán folyó kommunikáció javítására. Ez a kommunikáció azonban nem mindig elég gyors (lásd: **1. háttérmagyarázat**).
- Az Európai Bizottság azt is megszabta a tagállamok számára, hogy amennyiben szabálytalanságot találnak, haladéktalanul értesítsék a Bizottságot és a többi tagállamot a Bizottság online eszköze, az OFIS (Ökogazdálkodási Információs Rendszer) segítségével³⁴. A legutóbbi ellenőrzésünk óta a tagállamok kommunikációja felgyorsult, de továbbra is találtunk késedelmeket (lásd: **1. háttérmagyarázat**).

³² A 392/2013/EU rendelettel módosított 889/2008/EK rendelet 92. cikkének (6) bekezdése.

³³ A 392/2013/EU rendelettel módosított 889/2008/EK rendelet 92. cikkének (4) bekezdése.

³⁴ Másik tagállamból származó termékeket érintő szabálytalanságok (a 392/2013/EU rendelettel módosított 889/2008/EK rendelet 92a. cikkének (1) bekezdése), illetve amennyiben a

- Az OFIS rendszeren keresztüli bejelentés nyilvántartásba vételét követően a Bizottság elvárja, hogy az érintett ország a szabálytalanság lehetséges okait kivizsgálva 30 napon belül választ adjon az OFIS-on keresztül³⁵. Korábbi ellenőrzésünk óta javultak a válaszadási idők. 2017-ben a válaszok 85%-a érkezett időben (2016-ban ez 60% volt).
- A tagállamoknak 2013 óta kötelező feltüntetni az ökológiai ágazatra és ellenőrzésekre vonatkozó adatokat a Bizottságnak elküldött éves élelmiszerbiztonsági jelentésekben³⁶. Az általunk elemzett jelentések többségében kifejezetten megemlíti az ökológiai termelést. Jelenlegi elemzésünk azonban azt is megerősíti, hogy néhány korábban azonosított hiányosság továbbra is tapasztalható³⁷ (lásd: **1. háttérmagyarázat**).

1. háttérmagyarázat. A kommunikáció néha lassú és hiányos

A meg nem felelésekkel kapcsolatos kommunikáció

Megállapítottuk, hogy Bulgáriában néhány ellenőrző szerv a szabálytalanságok néhány típusáról kizárólag éves jelentésében értesítette az illetékes hatóságot. Az illetékes hatóság mindezt nem észlelte felügyeleti tevékenysége során. Megállapítottuk, hogy Csehországban átlagosan 33 napot vett igénybe 2016-ban és 55 napot 2017-ben az, hogy egy termék ökológiai minősítését befolyásoló szabálytalanságot jelentsenek az illetékes hatóságnak.

Kommunikáció az OFIS-on keresztül

A szabálytalanság észlelése és az illetékes hatóság által az OFIS-on keresztül tett jelentés között átlagosan 38 naptári nap telt el, miközben a rendelet haladéktalan értesítést ír elő. Ez idő alatt az ugyanabból a tételből származó, ökológiai címkével ellátott termékek továbbra is forgalomban maradnak az Unión belül.

szabálytalanság másik tagállam számára is következményekkel jár, az adott tagállamból származó termékeket érintő szabálytalanságok is (az (EU) 2018/1584 rendelettel módosított 889/2008/EK rendelet 92a. cikkének (1a) bekezdése).

³⁵ A 392/2013/EU rendelettel módosított 889/2008/EK rendelet 92a. cikkének (4) bekezdése.

³⁶ A 392/2013/EU rendelettel módosított 889/2008/EK rendelet 92f. cikke, valamint XIIIb. és XIIIc. melléklete.

³⁷ A 9/2012. sz. különjelentés (43) bekezdése.

Bulgáriában az ellenőrző szervek az illetékes hatósággal folytatott kommunikációikban nem adják meg a termék eredetére vonatkozó adatokat, így az illetékes hatóság nem rendelkezett elegendő információval annak eldöntéséhez, hogy a jogsértést/szabálytalanságot az OFIS-ban is nyilvántartásba kell-e venni.

Éves jelentéstétel a Bizottságnak

A tagállamok továbbra is túl későn számoltak be ellenőrzési tevékenységükről. 2014 és 2016 között az általunk ellenőrzött 12 tagállam átlagosan több mint 4 hónappal késett. 2018 júniusáig három tagállam még nem bocsátotta rendelkezésre a 2016. évi jelentését.

Az éves jelentésekben az ökológiai kontrollrendszerre vonatkozó adatok számos esetben továbbra is hiányosak voltak. A Bizottság 2016. évi éves jelentésekről készített saját értékelése rámutatott, hogy a 26 beérkezett éves jelentésből 13-ban magas vagy közepes szintű információhiány állt fenn.

A behozott ökológiai termékek kontrollrendszerének felügyeletével kapcsolatos kihívásokat részben orvosolták

50. Az ökológiai termékek uniós fogyasztásának csak viszonylag kis része származik importált termékekből (lásd többek között: **16. bekezdés**). Az Unión kívülről behozott ökológiai termékeket kétféleképpen lehet tanúsítani:

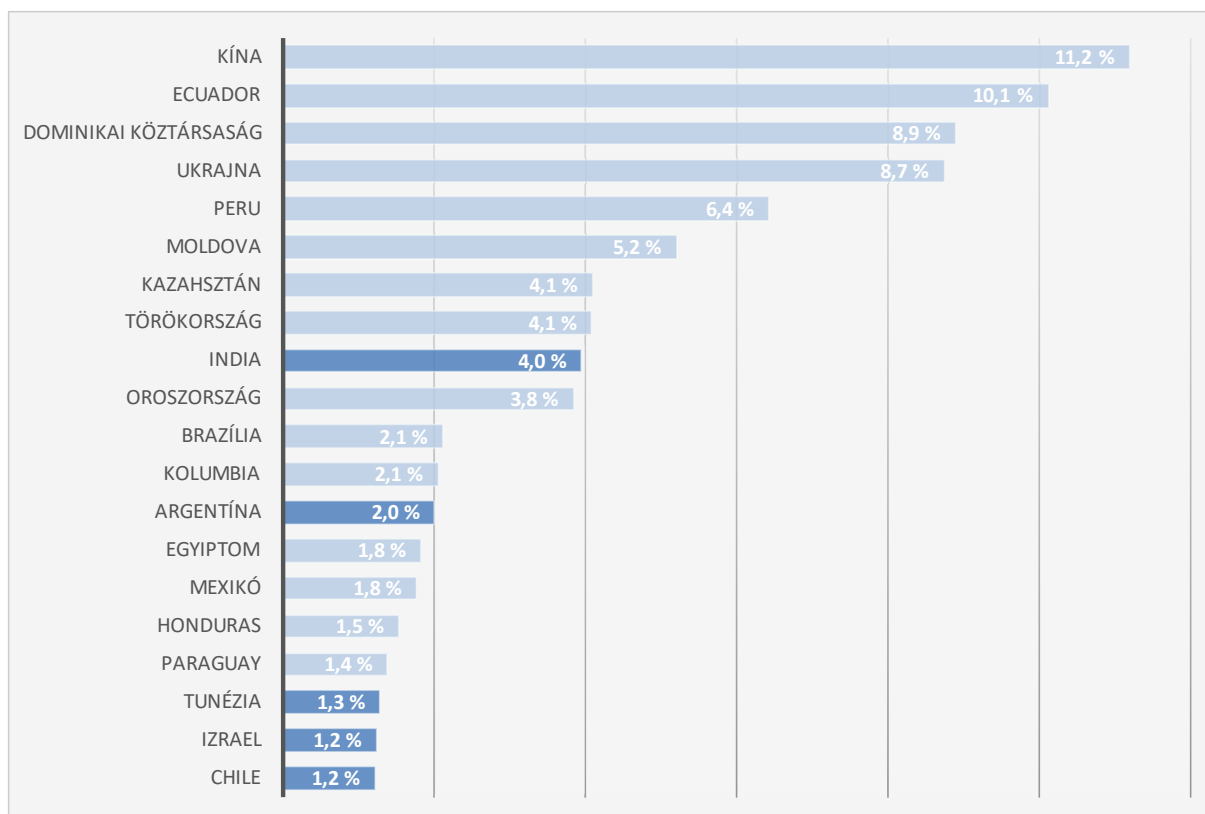
- Azon országok nemzeti szabályai értelmében, amelyekről a Bizottság elismerte, hogy olyan ökológiai elvekkel, termelési szabályokkal és kontrollrendszerekkel rendelkeznek, amelyek egyenértékűek az uniós szabályozásban lefektetettekkel³⁸ (a továbbiakban: **egyenértékű harmadik országok**);
- Egyéb országok esetében olyan ellenőrző szervek által, amelyeket a Bizottság egyenértékű termelési szabályokon alapuló és kontrollrendszereket alkalmazó Unión kívüli ökológiai termelés tekintetében elismert³⁹ (a továbbiakban: **egyenértékű ellenőrző szervek**).

³⁸ Az 1235/2008/EK rendelet 7–9. cikke.

³⁹ Az 1235/2008/EK rendelet 10–12. cikke.

51. 2018-ban 114 ország juttatott ökológiai termékeket az Unióba. A **4. ábra** a 20 legtöbb szállító országot mutatja, az egyenértékű harmadik országokat sötétkék szín jelöli. A behozott ökológiai termékek hozzávetőleg 87%-át egyenértékű ellenőrző szerv tanúsította.

4. ábra. Az Unióba 2018-ban a legtöbb ökológiai terméket exportáló 20 ország* listája (tömeg alapján)



Megjegyzés: Az egyenértékű harmadik országokat sötétkék szín jelöli.

* Norvégia és Svájc nem szerepel ezen a grafikonon, mivel a Bizottság kereskedelem-ellenőrzési és szakértői rendszere (TRACES) nem tartalmaz adatokat ezen országok exportjáról.

Forrás: Európai Számvevőszék a TRACES adatbázisából származó adatok alapján (tanúsítvány státusza = „első címzett nyilatkozata aláírva”)

52. Jelenleg tizenhárom egyenértékű harmadik ország létezik⁴⁰, amelyek az ökológiai termékek importjának 13%-át képviselik. Mindegyikük az ökológiai egyenértékűségről szóló

⁴⁰ Az 1235/2008/EK rendelet III. mellékletének legutóbbi módosítása: az (EU) 2018/949 bizottsági végrehajtási rendelettel felveszik Chilét a III. mellékletbe.

megállapodást kötött a Bizottsággal. Az egyenértékű harmadik országokra 2014 óta nemzetközi kereskedelmi megállapodásokon alapuló új elismerési rendszer vonatkozik⁴¹. Az első ilyen megállapodást Chilével írták alá 2017-ben⁴² (lásd: **2. táblázat**).

2. táblázat. Azon harmadik országok áttekintése, amelyek ökológiai egyenértékűségről szóló megállapodást kötöttek a Bizottsággal

Harmadik ország neve	Felvétel éve	A megállapodás típusa
Ausztrália	1996	Közigazgatási megállapodás
Argentína	1997	Közigazgatási megállapodás
Izrael	1997	Közigazgatási megállapodás
Svájc	1997	Ökológiai termékekre vonatkozó fejezet teljes kereskedelmi megállapodáson belül
Új-Zéland	2002	Közigazgatási megállapodás
Costa Rica	2003	Közigazgatási megállapodás
India	2006	Közigazgatási megállapodás
Tunézia	2009	Közigazgatási megállapodás
Japán	2010	Közigazgatási megállapodás
Kanada	2011	Közigazgatási megállapodás
Amerikai Egyesült Államok	2012	Közigazgatási megállapodás
Dél-Korea	2015	Közigazgatási megállapodás
Chile	2017	Ökológiai termékekre vonatkozó kereskedelmi megállapodás

53. A következő részekben minden egyes behozatali rendszerre vonatkozóan ismertetjük megállapításainkat az alábbi témákban:

- a Bizottság Unión kívüli ellenőrzései;
- információcsere;
- a Bizottság végrehajtási eljárásai.

Ezt követően áttérünk a tagállamok szerepére a behozott termékek tekintetében.

⁴¹ Az (EU) 2018/848 rendelet 47. cikke.

⁴² Az Európai Unió és a Chilei Köztársaság közötti, az ökológiai termékek kereskedelméről szóló megállapodás (HL L 331., 2017.12.14., 4. o.).

A Bizottság megkezdte Unión kívüli ellenőrzéseit, de a legtöbb egyenértékű ellenőrző szervet eddig még nem ellenőrizték

54. A 9/2012. sz. különjelentésünkben azt ajánlottuk, hogy a Bizottság biztosítsa az ökológiai termelés szempontjából egyenértékű harmadik országok jegyzékébe felvett országok megfelelő felügyeletét (lásd még: **melléklet**). A Bizottságnak az egyenértékű ellenőrző szervek felügyeletéről is gondoskodnia kell⁴³.

55. Az ajánlásaink nyomán tett bizottsági intézkedések hasznosulásvizsgálata során megállapítottuk, hogy a Bizottság 2012 óta végez ellenőrzéseket az Unión kívül (lásd: **31. bekezdés**), és hogy ezek jelenleg az ökológiai termelés ellenőrzésére rendelkezésre álló forrásai nagy részét felemésztik (lásd: **3. táblázat**).

3. táblázat. A DG SANTE által 2012 és 2018 között harmadik országokban végrehajtott ellenőrzések

Ellenőrzés típusa	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Egyenértékű harmadik országok	Tunézia India	Svájc Izrael	Ausztrália Argentína	Izrael Kanada India	Costa Rica		
Egyenértékű ellenőrző szervek		Kína (3 különböző ellenőrző szerv)	Törökország Vietnam	Ukrajna és Fehéroroszország Dél-Afrika Peru Bolívia	Albánia és Koszovó* Ukrajna Thaiföld Peru	Brazília India Ecuador Bolívia Srí Lanka Törökország Kína	Paraguay Dominikai Köztársaság Mexikó** Ukrajna Kenya

* Ez a megnevezés nem érinti a jogállással kapcsolatos álláspontokat, továbbá összhangban van az 1244 (1999) sz. ENSZ BT-határozattal és a Nemzetközi Bíróságnak a koszovói függetlenségi nyilatkozatról szóló véleményével.

** Az ellenőrzés az ellenőrző szervek uniós székhelyén tartott dokumentumalapú vizsgálattal valósult meg.

Egyenértékű ellenőrző szervek

56. Az egyenértékű ellenőrző szervek székhelye ugyan gyakran az Unióban található, de tevékenységeik az egész világra kiterjednek. Az egyenértékű ellenőrző szervek felügyelete

⁴³ A 834/2007/EK rendelet 33. cikkének (3) bekezdése.

kihívást jelent a Bizottság számára, mivel az Unió tagállamaiban vagy egyenértékű harmadik országokban tartott ellenőrzésekkel ellentétben nem támaszkodhat az illetékes hatóság munkájára (lásd: **14. bekezdés**).

57. 2018. június végén 57 jóváhagyott egyenértékű ellenőrző szerv volt. Egy ellenőrző szervet egy vagy több harmadik ország tekintetében is elismerhetnek, így előfordul, hogy egyetlen szerv több mint 50 országért felel. Ez azzal jár, hogy nagy számú ellenőrző szerv – ország kombináció alakul ki, amelyeket a Bizottságnak jóvá kell hagynia és felügyelnie kell⁴⁴.

58. A Bizottság 2013-ban megkezdte az elismert egyenértékű ellenőrző szervek ellenőrzését, és 2018 végéig 25 ilyen vizsgálatot végzett⁴⁵, általában az ellenőrző szerv székhelyén és egy olyan harmadik országban, amely tekintetében az ellenőrző szervet elismerték. Becsléseink szerint a Bizottság által 2013 óta vizsgált ellenőrző szerv – ország kombinációk az e rendszer keretében behozott ökológiai termékek körülbelül egyharmadát fedik le. Ez azt jelenti, hogy akár évek is eltelhetnek anélkül, hogy a Bizottság helyszíni ellenőrzést tartson egy adott országban vagy ellenőrző szervnél (lásd: **2. háttérmagyarázat**).

2. háttérmagyarázat. A bizottsági ellenőrzések alacsony gyakorisága

A Bizottság 2018-ban egy olyan egyenértékű ellenőrző szervet vizsgált, amely 2013 óta a Dominikai Köztársaságban végzett tevékenységet. Az ellenőrzés során az ellenőrző szerv tanúsítási tevékenységei kapcsán súlyos hiányosságokra derült fény⁴⁶. Az Európába ökológiai termékeket exportáló országok közül a Dominikai Köztársaság exportvolumene a harmadik legnagyobb (lásd még: **4. ábra**) és a Dominikai Köztársaságból az Unióba exportált ökológiai termékek közel egyharmadát az érintett ellenőrző szerv tanúsítja. Első alkalommal került sor ennek az ellenőrző szervnek a vizsgálatára, és a Bizottság első alkalommal tartott helyszíni vizsgálatot a Dominikai Köztársaságban.

⁴⁴ Néhány esetben ugyanaz az ellenőrző szerv különböző országokban különböző szabványokat alkalmaz.

⁴⁵ Ezen ellenőrzések a 2018 júniusának végéig jóváhagyott 57 ellenőrző szervből 17-re terjednek ki.

⁴⁶ DG(SANTE) 2018–6392 (http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/details.cfm?rep_id=3998).

59. Az illetékes bizottsági részlegek és az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) biztonsági tanácsait követve néha törlik vagy későbbre halasztják az egyes országokba (pl. Egyiptom, Mexikó) tervezett utazásokat. Ez érthető, viszont korlátot szab ezen országok felügyelete alapján a Bizottság által elérhető bizonyosság szintjének.

60. A bizottsági ellenőrzésekből következő megállapítások jól mutatják, hogy az egyenértékű ellenőrző szervek alapos és rendszeres felügyeletére van szükség. A Bizottság nyomon követi a megállapításokat, de hosszú időt vehet igénybe az ugyanazon országban működő különböző ellenőrző szervek hiányosságainak orvoslása. Ezzel kapcsolatban a **3. háttérmagyarázat** szolgál példákkal.

3. háttérmagyarázat. A rendszerhiányosságok nehezen orvosolhatóak az ellenőrző szervek vizsgálatával

A legtöbb ökológiai terméket Kína exportálja az Unióba (lásd még: **4. ábra**). A Bizottság 2013-ban tette meg az első lépéseket a Kínából érkező ökológiai termékek kontrollrendszerében tapasztalt hiányosságok kezelésére. A Kínában működő valamennyi ellenőrző szervnek írásban azt ajánlotta, hogy tegyenek további intézkedéseket – többek között tartsanak újabb bejelentés nélküli helyszíni vizsgálatokat, vegyenek további mintákat – és erről számoljanak be éves jelentéseikben. Három ellenőrző szervet is ellenőrzött, és egyiküket 2014-ben törölte a jegyzékből. A Bizottság 2017-ben újabb ellenőrző szervnél tartott vizsgálatot, és továbbra is hiányosságokat tapasztalt a kínai az ökológiai termelés és a kontrollrendszer tekintetében. A Bizottság tisztában van a problémával, és szisztematikusabb megközelítés kialakításán dolgozik.

61. Amikor az új ökológiai rendelet hatályba lép (lásd: **21. bekezdés**), az egyenértékűségi rendszert 2021 és 2023 között fokozatosan egy olyan rendszerrel váltják fel, amelyben az ellenőrző szervek ökológiai szabványainak és a kontrollrendszereknek meg kell felelniük az uniós szabályoknak. Ez a megfelelésen alapuló megközelítés csökkenteni fogja a helyszíni vizsgálatok előkészítéséhez, illetve az új felvételi kérelmek és az éves jelentések vizsgálatához szükséges időt, mivel a Bizottságnak már nem kell értékelnie az érintett ellenőrző szerv ökológiai termelési szabványainak és kontrollrendszereinek az egyenértékűségét.

Egyenértékű harmadik országok

62. A Bizottság egyenértékű harmadik országokat érintő felügyelete javult legutóbbi ellenőrzésünkhöz képest. 2012 óta a Bizottság 10 ellenőrzést végzett nyolc egyenértékű harmadik országban (lásd: **3. ábra**), és 2014-ben részt vett az Egyesült Államok ellenőrzési rendszerének társintézményi értékelésében. Az ezen időszak alatt nem ellenőrzött egyenértékű harmadik országok Új-Zéland, Japán és Dél-Korea, amelyek együttesen az uniós ökológiai import kevesebb mint 1%-áért felelősek, valamint Chile, amely csak 2017-ben írt alá megállapodást az Unióval.

63. Az ellenőrzések során komoly hiányosságokra derült fény. Sok esetben, amikor a Bizottság hasznosulásvizsgálatot végzett, megállapította, hogy az érintett országok korrekciós intézkedéseket hoztak (lásd: **4. háttérmagyarázat**).

4. háttérmagyarázat. A Bizottság ellenőrzései hiányosságokat tártak fel és a harmadik országok korrekciós intézkedéseket hoztak

A Bizottság Indiában kétszer tartott vizsgálatot⁴⁷, és súlyos hiányosságokat állapított meg az ellenőrző szervek eredményessége és az illetékes hatóság által végzett felügyelet terén. Ezért a Bizottság a továbbiakban elutasította a feldolgozott mezőgazdasági termékek importjának egyenértékűként való elfogadását az indiai termelési szabályokban bekövetkezett változások miatt, és egy ellenőrző szervet törölt az elfogadott indiai ellenőrző szervezetek tartalmazó jegyzékből. 2017 februárjában a Bizottság megerősítette, hogy India korrekciós intézkedéseket hozott a megállapított hiányosságok orvoslása érdekében.

A Bizottság 2013 szeptemberében Svájcban tartott ellenőrzése⁴⁸ során hiányosságokat tárt fel az ellenőrző szervek felügyelete tekintetében és megállapította, hogy az importellenőrzések nem megfelelőek. Válaszul a svájci hatóságok intézkedéseket hoztak a felvetett problémák megoldására: módosították jogi keretüket és javítottak az ellenőrző szervekre vonatkozó iránymutatásokon.

⁴⁷ India (2012): http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/details.cfm?rep_id=3059; India (2015): http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/details.cfm?rep_id=3641.

⁴⁸ Svájc (2013): http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/details.cfm?rep_id=3215.

64. A Bizottság két EFTA-országban, Norvégiában⁴⁹ és Izlandon nem végezte el az ökológiai termékek kontrollrendszerének kockázatelemzését. Ezenkívül több mint nyolc évet vett igénybe, hogy végül 2017 márciusában beillessék az uniós ökológiai rendeleteket⁵⁰ az EGT-megállapodásba⁵¹. 2018 októberében a Bizottság első alkalommal kísérté el az EFTA Felügyeleti Hatóságot az ökológiai termékek kontrollrendszerének vizsgálatára Norvégiába⁵².

Az információcsere javult, de a Bizottság általi hasznosítása jobb és gyorsabb is lehetne

A szabálytalanságokkal kapcsolatos információcsere

65. A Bizottság 2013-ban kiterjesztette az OFIS eszköz alkalmazási területét⁵³, hogy lehetővé váljon a behozott termékek szabálytalanságaival kapcsolatos információcsere a Bizottság, a tagállamok, az egyenértékű harmadik országok és az egyenértékű ellenőrző szervek között. A Bizottság eljárásokat fogadott el e szabálytalanságok nyomon követésére.

66. Az egyenértékű ellenőrző szervek rendszerén keresztül behozott termékek kapcsán jelentett szabálytalanságok tekintetében a nyomon követés fő szereplői a tagállami illetékes hatóságok. Ezek veszik fel a kapcsolatot az OFIS-on keresztül az illetékes ellenőrző szervvel, és addig kérnek további adatokat, amíg kielégítőnek nem találják az adott választ. Amennyiben a szabálytalanságok megszüntetésére nem tesznek lépéseket, az ellenőrző szervvel közvetlenül a Bizottság veszi fel a kapcsolatot.

⁴⁹ Az Eurostat adatai alapján Norvégia az Unió piacára szállító harmadik legnagyobb élelmiszer-exportőr. Ezen belül az ökológiai élelmiszerek arányára vonatkozóan nem áll rendelkezésünkre konkrét adat.

⁵⁰ A Tanács 834/2007/EK rendelete és a kapcsolódó végrehajtási rendeletet.

⁵¹ Az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodás 1994 januárja óta az uniós tagállamokat és a három EGT-tag EFTA-államot – Izland, Liechtenstein és Norvégia – egységes piacon egyesíti, amelyet „belső piac” néven is említenek.

⁵² <http://www.eftasurv.int/press--publications/press-releases/internal-market/norway-needs-to-adjust-control-system-of-organic-production>

⁵³ A 125/2013/EK rendelet módosította az 1235/2008/EK rendelet 15. cikkét.

67. Az egyenértékű harmadik országok rendszerének keretében behozott termékek esetében a Bizottság nyomon követi az OFIS révén érkezett értesítéseket. Mindazonáltal néhány esetben kevés bizonyítékot találtunk arra, hogy eredményes nyomonkövetés folya.

Éves jelentések

68. Az OFIS eszköz segítségével az értesítések kapcsán végrehajtott információcsere mellett valamennyi egyenértékű ellenőrző szervnek⁵⁴ és harmadik országnak⁵⁵ éves jelentést kellene küldenie a Bizottságnak, amelyben leírja, hogyan valósította meg a kontrollrendszert. Az ellenőrző szervek éves jelentéseinek tartalmazniuk kell az akkreditációs szervtől érkezett legfrissebb értékelő jelentéseket.

69. A Bizottság, belső szabályai értelmében, az éves jelentéseket a beérkezéstől számított három hónapon belül köteles felülvizsgálni. Tíz, az ellenőrző szervek által benyújtott éves jelentést ellenőriztünk. Egy esetben semmiféle értékelést nem végeztek. A Bizottság mindössze három esetben tartotta be a jelentések felülvizsgálatára biztosított három hónapos határidőt, miközben három másik jelentés felülvizsgálata kilenc vagy több hónapot vett igénybe. Hasonló késedelmeket tapasztaltunk az egyenértékű harmadik országoktól beérkezett éves jelentések elemzésében is⁵⁶.

Más szervekkel és hatóságokkal folytatott együttműködés

70. Az egyenértékű ellenőrző szervek feletti felügyeleti munkája során a Bizottság az akkreditációs szervek értékelő jelentéseire is támaszkodik. 2017-ben és 2018-ban a Bizottság egyszeri találkozót szervezett az akkreditációs szervekkel. Arra az esetre azonban, ha a Bizottság a koordinált megközelítést eredményesebbnek ítélné az egyenértékű ellenőrző szervek felügyelete tekintetében, nincs hatályban olyan együttműködési megállapodás, amely lefedtetné egy rendszeres információcsere feltételeit, lehetővé tenné a Bizottság

⁵⁴ Az 1235/2008/EK tanácsi rendelet 12. cikke (1) bekezdésének b) pontja.

⁵⁵ A 834/2007/EK rendelet 33. cikkének (2) bekezdése.

⁵⁶ A hat elemzett esetből háromban a felülvizsgálat több mint kilenc hónappal a dokumentumok kézhezvétele után történt meg.

számára azt, hogy hozzáférjen az éves értékelő jelentések alapjául szolgáló bizonyítékokhoz vagy elkísérje az akkreditációs szervet értékelései során.

71. Az Unióba exportáló gyártók gyakran más piacokon is értékesítik termékeiket. Következésképp az egyéb importáló országok által meghatározott ökológiai termelési szabályoknak is meg kell felelniük és ezek illetékes hatóságainak felügyelete alá is tartoznak. Mivel a Bizottság korlátozott erőforrással rendelkezik a beérkezett információk elemzésére (lásd: **67. és 69. bekezdés**) vagy saját ellenőrzések végrehajtására (lásd: **57. és 58. bekezdés**), de fokozhatja együttműködését az egyéb jelentős importáló országok hatóságaival a behozatalra irányuló felügyeletének javítása érdekében. Ebbe az irányba tett is néhány kezdeti lépést: 2016 óta rendszeresen többoldalú tárgyalásokat tart több harmadik országgal (Amerikai Egyesült Államok, Kanada, Chile, Svájc, Japán és Dél-Korea). Szisztematikusabb együttműködési fórumok azonban egyelőre nem alakultak ki. A Bizottság többek között arra is törekszik, hogy előmozdítsa a jogsértésekre vonatkozó információk és a helyszíni ellenőrzésekről készült jelentések cseréjét, valamint a bizonyos országokban fennálló problémák közös értelmezésére irányuló megbeszéléseket.

A Bizottság általi végrehajtás nehézkesnek és hosszadalmasnak bizonyult, de a szabályok küszöbön álló módosítása révén gyorsabbá és eredményesebbé válhatnak

Egyenértékű ellenőrző szervek

72. Ha egy ellenőrző szerv nem nyújtja be kellő időben a Bizottságnak a kért információkat, ha nem tesz kiigazító intézkedéseket, vagy ha nem egyezik bele egy helyszíni vizsgálatba, a Bizottság felfüggesztheti vagy törölheti azt az elismert ellenőrző szervek jegyzékéből⁵⁷, illetve módosíthatja annak jellemzőit. A gyakorlatban a Bizottság hét ellenőrző szerv elismerését vonta vissza. Az ellenőrző szerv elismerésének visszavonására vonatkozó határozat meghozatala és a hatálybalépése között eltelt idő azonban átlagosan négy hónap volt. Ez idő alatt az ellenőrző szervek folytatták az ökológiai termékek tanúsítását és ellenőrzési tanúsítványokat állítottak ki ezen termékek exportjához. Az új rendelet

⁵⁷ Az 1235/2008/EK rendelet 12. cikke (1) bekezdésének c) pontja és 12. cikkének (2) bekezdése.

értelmében⁵⁸ a Bizottságnak – kellően indokolt, rendkívül sürgős esetben – lehetősége lesz azonnal alkalmazandó végrehajtási aktusok elfogadására, az ellenőrző szervek elismerésének gyorsabb visszavonása érdekében.

Egyenértékű harmadik országok

73. Amennyiben egy harmadik ország illetékes hatósága nem hajlandó végrehajtani az ajánlásokat, vagy túllépi az ajánlás végrehajtására rendelkezésre álló határidőt, a Bizottság eltávolíthatja a harmadik országot az elismert harmadik országok jegyzékéről vagy módosíthatja az elismerés hatályát⁵⁹. A Bizottság mindeddig egyszer élt ezzel a lehetőséggel (lásd: **4. háttérmagyarázat**)

74. A Chilével kötött 2017. évi kereskedelmi megállapodás (lásd: **52. bekezdés**) magában foglal a szabályok érvényesítését segítő kommunikációs, ellenőrzési és vitarendezési mechanizmusokat⁶⁰.

Az ökológiai behozatal tagállami ellenőrzésének hiányosságai

75. Az uniós tagállamok fontos szerepet töltenek be a behozott termékek kontrollrendszerében: ők vizsgálják meg a behozott termékeket és ők ellenőrzik az importőröket.

Az ökológiai behozatal tagállami ellenőrzése

76. A tagállamok kötelesek ellenőrizni az Unióba importált termékeket, mielőtt azok szabad forgalomba kerülnének az Európai Unióban⁶¹. Dokumentumalapú ellenőrzéseket kell végezniük és kockázatértékelésük alapján egyéb fizikai ellenőrzéseket is végezhetnek

⁵⁸ Az új (EU) 2018/848 ökológiai rendelet 46. cikkének (9) bekezdése.

⁵⁹ Például töröl egy termékkategóriát az elismerésből.

⁶⁰ A releváns információk kölcsönös cseréje (6. cikk), a szakértői értékelések lehetősége (7. cikk), az ökológiai termékekkel foglalkozó vegyes bizottság létrehozása (8. cikk) és a vitarendezéssel kapcsolatos rendelkezések (9. cikk).

⁶¹ Az 1235/2008/EK rendelet 13. cikkének (2) és (4) bekezdése, valamint V. mellékletének 20. mezője.

(például a csomagolás és a címkézés ellenőrzése vagy mintavételezés elemzés és laboratóriumi vizsgálat céljából). Ezt követően a tagállami hatóságok az ellenőrzések eredménye alapján hitelesíthetik a vonatkozó ellenőrzési tanúsítványt (COI) (lásd még: **84. bekezdés**).

77. A behozott termékek ellenőrzésére vonatkozó közös megközelítés kidolgozása érdekében a Bizottság együttműködhet a tagállamokkal. 2015 decemberében például a Bizottság az Ukrajnából és egyes szomszédos országokból érkező szállítmányokkal kapcsolatban korábban feltárt számos szabálytalanságra reagálva iránymutatásokat tett közzé a kiegészítő hatósági ellenőrzésekről. Ezeket az iránymutatásokat a tagállamok is elfogadták és évente felülvizsgálják. Jelenleg Ukrajnára, Kazahsztánra és az Oroszországi Föderációra kell őket alkalmazni.

78. Hiányosságokat tártunk fel három tagállam által a behozott ökológiai termékeken végrehajtott ellenőrzésekben (lásd: **5. háttérmagyarázat**).

5. háttérmagyarázat. A beérkező szállítmányok ellenőrzésének hiányosságai

Számos olyan esetet találtunk Csehországban, ahol az ellenőrzési tanúsítvány (COI) adatai szerint végeztek laboratóriumi elemzést, de a valóságban nem (vagy fordítva). Ez azért történt így, mert a vámigazgatás anélkül hitelesítette a tanúsítványt, hogy megvárta volna az elemzések elvégzésére vonatkozó végső döntést.

Bulgáriában az élelmiszerbiztonsági hatóság minden esetben elvégezte az okmányok ellenőrzését az ökológiai termékek behozatalára vonatkozóan. Nem végeztek azonban kockázatelemzést, illetve az ellenőrzés során nem hajtottak végre fizikai ellenőrzést vagy laboratóriumi vizsgálatot a behozott ökológiai termékeken.

Megállapítottuk, hogy egy Törökországon keresztül Kazahsztánból behozott búzaszállítmányt nem vizsgáltak meg nem engedélyezett anyagok tekintetében, noha azt előírják az ebből az országból származó behozatalra vonatkozó iránymutatások. Az ellenőrző szerv helytelenül jelölte meg Törökországot származási országgént az ellenőrzési tanúsítványon, ezért az Egyesült Királyság hatóságai nem vizsgálták meg a szállítmányt.

79. Ezen túlmenően a tagállamok, kockázatalapú megközelítést alkalmazva rendszeresen kötelesek ellenőrizést végrehajtani valamennyi importált (ökológiai vagy nem ökológiai)

termék tekintetében az élelmiszerlánc különböző pontjain⁶². Ezekről az ellenőrzésekről évente nyújtanak be jelentést a Bizottságnak. A Számvevőszék egy 12 tagállam éves jelentéseiből vett mintát elemzett. Egyikben sem szerepelt konkrét információ a behozott ökológiai termékeken végzett hatósági ellenőrzésekről. Ezek hiányában a Bizottság nem tudhatja, milyen ellenőrzéseket végeztek a behozott ökológiai termékeken és azok milyen eredménnyel zárultak.

Az importőrök ellenőrzése a tagállamokban

80. Az ellenőrző szervek felügyelete révén a tagállamok ellenőrizhetik, hogy az importőrök által végzett eljárások és vizsgálatok megfelelőek-e. A Számvevőszék 2012. évi különjelentésében megállapította, hogy az ellenőrző szervek által az importőröknél végzett ellenőrzések gyakran hiányosak. Jelenlegi ellenőrzésünk során ellenőriztük e megállapítás hasznosulását, és arra a következtetésre jutottunk, hogy néhány tagállamban továbbra is fennáll ez a helyzet (lásd még: **6. háttérmagyarázat**).

6. háttérmagyarázat. Az importőrök ellenőrzésének hiányosságai

A Bulgáriában a két felkeresett ellenőrző szerv nem rendelkezett külön az importőrök számára összeállított ellenőrzőlistával, hanem ehelyett a kereskedők számára összeállított ellenőrzőlistát használták, amelyből hiányzott néhány, az import kapcsán végrehajtandó egyedi ellenőrzés.

Spanyolországban (Andalúzia) az ellenőrző szervek éves felügyeleti ellenőrzéséről szóló jelentéseiben az illetékes hatóság nem tesz említést az importellenőrzésekről vagy az importra vonatkozóan összeállított külön ellenőrzőlisták felülvizsgálatáról.

Az Egyesült Királyság illetékes hatósága nem írja elő az importőrök számára, hogy minden egyes beérkező szállítmányról értesítsék az ellenőrző szerveiket. Ez az értesítés azonban a rendelet értelmében kötelező és fontos szerepet tölt be a beérkező szállítmányok fizikai ellenőrzésének célirányosabbá tételében.

⁶² A 882/2004/EK rendelet 15. cikkének (1) és (2) bekezdése.

A nyomkövethetőség javult, bár néhány hiányosság továbbra is tapasztalható

81. Az általános élelmiszerjog értelmében az élelmiszer- és takarmányipari vállalkozásoknak a termelés, a feldolgozás és a forgalmazás minden szakaszában biztosítaniuk kell a nyomkövethetőséget. Képesnek kell lenniük azon vállalkozások azonosítására, amelyek számára termékeiket szállítják és vissza kell tudniuk követni az élelmiszer-ellátási láncból származó információkat a közvetlen beszállítóig⁶³. Ez minden élelmiszertípusra érvényes.

82. Az ökológiai termékek esetében a nyomkövethetőség szintjének meg kell haladnia az általános élelmiszerjogban meghatározott követelményeket. Mivel nincs analitikai módszer egy termék ökológiai jellegének megállapítására, a nyomkövethetőségnek lehetővé kell tennie a termék ökológiai minősítésének igazolását az ellátási lánc minden szintjén. A nyomkövethetőségi vizsgálat célja, hogy i. az összes érintett gazdasági szereplőt azonosítsa, ii. ellenőrizze ökológiai tanúsításukat, és iii. ha a termék nem felel meg az előírásoknak, vissza lehessen követni a forrásig és el lehessen határolni a problémát, így megelőzve azt, hogy az érintett termék eljusson a fogyasztóhoz.

83. 9/2012. sz. különjelentésünkben ismertettük egy ökológiaitermék-mintán végrehajtott nyomkövethetőségi ellenőrzésünket. A számvevők arra a következtetésre jutottak, hogy a tagállamok illetékes hatóságai nehezen tudják biztosítani, hogy az ökológiai termékek nyomon követhetőek legyenek a hatáskörükbe tartozó területen, és hogy a nyomon követés még nehezebbé válik a határokon átlépő termékek esetében. Ajánlásunk szerint fokozni kell az ellenőrzéseket így biztosítva, hogy a piaci szereplők teljesítsék a nyomkövethetőségre vonatkozó szabályozási követelményeket, és a Bizottságnak tisztáznia kell a különböző szereplők feladatait és felelősségi köreit (lásd még: **melléklet**).

⁶³ „Egy lépést előre, egy lépést hátra” megközelítésként is említik.

Az Unión belül javult a nyomonkövethetőség, de nem minden termelőt lehet nyomon követni

84. A Bizottság intézkedéseket hozott ajánlásaink végrehajtására. Az élelmiszerek és takarmányok behozatalát nyomon követő online eszközét, a TRACES-t (kereskedelem-ellenőrzési és szakértői rendszer) kiegészítette az ökológiai behozatal moduljával⁶⁴. 2017 októbere óta a behozott ökológiai termékek valamennyi szállítmánya tekintetében az ellenőrző szervezeteknek elektronikus ellenőrzési tanúsítványokat (COI) kell kibocsátaniuk, amelyek a szállítmányokat kísérik. A TRACES-COI modult az ökológiai termékek nyomonkövethetőségének javítása és az ökológiai behozatalra vonatkozó átfogóbb statisztikai adatok biztosítása érdekében vezették be.

85. A Bizottság (DG SANTE) a tagállamokban tartott ellenőrzéseinek keretében felkéri az illetékes hatóságokat, hogy végezzenek nyomonkövethetőségi ellenőrzést két ökológiai terméken (amelyeket a Bizottság ellenőrző csoportja választ ki). Az Unión kívülről származó összetevők esetében az ellenőrzés kizárólag az Unión belüli mozgásokra terjed ki.

86. Ellenőrzésünkhöz 105 terméket választottunk ki, és felkértük 18 tagállam illetékes hatóságát és a Bizottságot a következőkre:

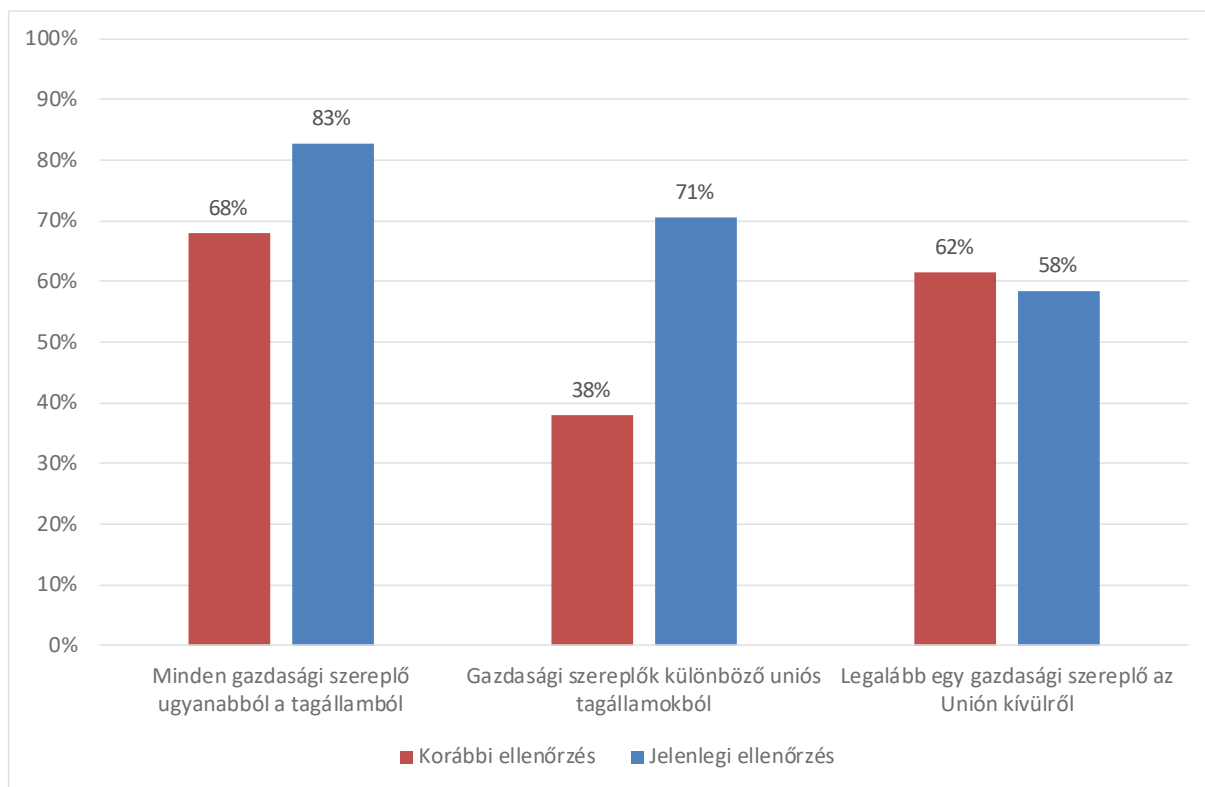
- i. kövessék nyomon a terméket a termelőig (adott esetben az uniós határon túlra is);
- ii. bocsássák rendelkezésre valamennyi érintett piaci szereplő esetében azt az ökológiai tanúsítványt, amely a termék kezelésének/termelésének/feldolgozásának időpontjában érvényes volt.

87. A nyomonkövethetőségi ellenőrzés eredményei jobbak lettek mint a 2012. évi jelentésünkhöz az Unióból származó termékekre vonatkozóan végzett ellenőrzés eredményei (lásd: **5. ábra**), és hozzávetőleg megegyeztek a behozott termékekre

⁶⁴ A TRACES-t a 90/425/EGK tanácsi irányelv értelmében a 2004/292/EK bizottsági határozattal vezették be.

vonatkozóan végzett ellenőrzés eredményeivel. Számos termék továbbra sem követhető vissza a mezőgazdasági termelőig.

5. ábra. Azon termékek százalékos aránya, amelyek esetében a kért nyomonkövethetőségi információ hiánytalan volt



Forrás: Európai Számvevőszék.

88. A nyomonkövethetőségi ellenőrzések különféle okokból néha nehézkesek és hosszadalmasak, többek között az alábbiak miatt:

- i. az ellátási lánc összetettsége;
- ii. problémák az ökológiai tanúsítványok valódiságának értékelésében olyan különféle uniós adatbázisok használata miatt, amelyek tartalmilag nem összehangoltak és igénybevétele nem praktikus, ha a piaci szereplő ellenőrző szerve nem ismert;
- iii. a tagállamok egyes illetékes hatóságai közötti koordináció hiánya.

A mintánkban szereplő néhány termék nyomon követése több mint három hónapot vett igénybe. Meg nem felelés esetén a lassú nyomonkövethetőség kedvezőtlen hatással van a

reagálási képességre és annak megelőzésére, hogy az érintett termékek eljussanak a fogyasztókhoz.

A nyomkövethetőségi ellenőrzésünk a címkézéssel és a tanúsítványokkal kapcsolatos problémákat tárt fel

89. A nyomkövethetőségi ellenőrzés számos olyan további megállapítást vont magával, amelyek hátrányosak az ellenőrzési rendszer megbízhatóságára nézve, többek között a következőket:

- A termék ökológiai címkéjén helytelenül feltüntetett származási hely (lásd: **Z. háttérmagyarázat**);
- Az ellenőrző szerv vizsgálati jelentése hiányos, ezáltal több harmadik ország nagy számú termelési és feldolgozó egységét kevésbé megbízhatóvá teszi (lásd: **8. háttérmagyarázat**).

7. háttérmagyarázat. Példák az ökológiai címkén helytelenül feltüntetett származási helyre

Két termék ökológiai címkézése tartalmazott helytelen információt a termék származási helyéről:

- egy pitakenyér címkéjén tüntették fel a helytelen „EU mezőgazdaság” származási helyet, annak ellenére, hogy a termék fő összetevője (búza) Moldáviából, Ukrajnából és Kazahsztánból érkezett;
- egy eperdzsem címkéjén tüntették fel a helytelen „EU/nem EU mezőgazdaság” származási helyet, annak ellenére, hogy valamennyi mezőgazdasági összetevőjét az Unió kívülről importálták (az epret Marokkóból és a cukrot Brazíliából).

8. háttérmagyarázat. Példa egy hiányos ellenőrző vizsgálati jelentésre, amely több ország nagy számú piaci szereplőjét kevésbé megbízhatóvá teszi

A nyomkövethetőségi ellenőrzés egyik termékének esetében a törökországi fő piaci szereplő tanúsítványa 10 termelési és 15 feldolgozó egységre terjedt ki Törökországban, Etiópiában, Kirgizisztánban, Kazahsztánban és Ukrajnában.

Kértük a legutóbbi ellenőrző vizsgálati jelentés bemutatását, amely alapul szolgált az ellenőrző szerv számára a fő piaci szereplő és valamennyi egysége tanúsításához. Elemzésünk kimutatta, hogy olyan alapvető információk hiányoztak ebből a nyolcoldalas jelentésből mint a különböző egységekben tett látogatások időpontja vagy az egyes egységekben ténylegesen elvégzett ellenőrzések jellege. Következésképp kevés bizonyosságot szereztünk arról, hogy valamennyi termelési és feldolgozási egységet megfelelően ellenőrizték.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

90. Az ökológiai termékek kontrollrendszerét uniós rendeletek határozzák meg. E rendszer célja, hogy a fogyasztók ökológiai termékek vásárlásakor biztosak lehessenek abban, hogy az ellátási lánc valamennyi szintjén uniós vagy azzal egyenértékű szabályokat alkalmaztak.

Ennek attól függetlenül is így kell lennie, hogy a terméket az Unióban állították-e elő vagy importálták. Megállapítottuk, hogy legutóbbi ellenőrzésünk óta a kontrollrendszer javult és ajánlásainkat általánosságban végrehajtották (lásd: **melléklet**), ennek ellenére maradt még néhány kihívás.

91. Az Unióban előállított – és nagyrészt uniós fogyasztásra szánt – ökológiai termékek tekintetében a Bizottság és a tagállamok orvosoltak a korábbi jelentésünkben megállapított számos hiányosságot.

92. A 2012-ben kiadott jelentést követően a Bizottság folytatta tagállami helyszíni vizsgálatait, és többségüket már be is fejezte. Úgy véljük, hogy ezt a munkát megfelelően elvégezték és az ajánlásokat hasznosították. A bizottsági ellenőrzések számos hiányosságot feltártak és arra készítették a tagállamokat, hogy korrekciós intézkedéseket hozzanak. Ellenőrzései mellett a Bizottság koordinációs és képzési kezdeményezéseket tett, valamint gyakran találkozik a tagállamokkal, hogy megvitassák a szabálytalanságok és csalással kapcsolatos feltevések nyomon követését (**31–35. bekezdés**).

93. Az általunk ellenőrzött tagállami illetékes hatóságok lépéseket tettek kontrollrendszereik javítására. A hasznosulásvizsgálatunk által érintett hat tagállam a legutóbbi alkalommal feltárt hiányosságok többségét orvosolta a jogi keret módosításával, az akkreditációs szervekkel folytatott koordináció javításával vagy az ellenőrző szervek felügyeletére vonatkozó jobb iránymutatások kidolgozásával (**38. bekezdés**). Az általunk vizsgált nyolc tagállam rendelkezésére áll egy ellenőrző szervek által alkalmazható jegyzék a szabálytalanságokról és a megfelelő végrehajtási intézkedésekről (köztük a szankciókról is) (**44. bekezdés**). Továbbra is találtunk a korábbi észrevételeinkhez kapcsolódó hiányosságokat (**40. és 41. bekezdés**). Megállapítottuk továbbá, hogy az Unión belül egyelőre nem egységes a végrehajtási intézkedések használata és néhány tagállamban hosszadalmas és hiányos a jelentéstétel (**43., 45. és 49. bekezdés**).

1. ajánlás. A tagállami kontrollrendszerek és jelentéstétel fennmaradó hiányosságainak az orvoslása

Javasoljuk, hogy a Bizottság:

- a) kövesse nyomon a tagállamok kontrollrendszerében feltárt, továbbra is fennálló hiányosságokat;
- b) a tagállamokkal folytatott megbeszélések és végrehajtási jogi aktusok elfogadása révén törekedjen a szabálytalanságok és jogsértések, valamint a megfelelő végrehajtási intézkedések harmonizáltabb fogalom meghatározására ;
- c) nyújtson útmutatást az illetékes hatóságoknak arra vonatkozóan, hogy hogyan javíthatják beszámolóikat, többek között az éves jelentéseikben lévő információhiány pótlásával.

Ajánlott megvalósítási határidő: 2020.

94. Az Unióban fogyasztott ökológiai élelmiszer csak kisebb része származik behozatalból. Az Unióba behozott ökológiai termékek több mint 80%-át tanúsítja egyenértékű ellenőrző szerv. A fennmaradó mennyiséget egyenértékű harmadik országokból importálják. A Bizottság 2012 óta végrehajtott vizsgálatairól során az egyenértékű harmadik országok többségét ellenőrizte **(62. bekezdés)**. Megkezdte továbbá a harmadik országokban az egyenértékű ellenőrző szervekre és tevékenységeikre irányuló helyszíni vizsgálatokat. Az eddigi vizsgálatok az egyenértékű ellenőrző szervek által tanúsított behozatal közel harmadát érintő rendszerekre terjedtek ki **(57. és 58. bekezdés)**. Az egyenértékű ellenőrző szervek felügyelete kihívást jelent a Bizottság számára, mivel ez az illetékes hatóság, és nem támaszkodhat egy másik illetékes hatóság munkájára, mint például a tagállamok vagy az azzal egyenértékű harmadik országok esetében. Amikor a Bizottság hiányosságokat tár fel, akkor ezek orvoslása az ugyanazon országban működő különböző ellenőrző szerveknél jelentős időt vehet igénybe **(60. bekezdés)**.

95. A Bizottság – ellenőrzéseinek nyomon követésén túlmenően – módszeresen elemzi az egyenértékű ellenőrző szervektől és az egyenértékű harmadik országoktól kapott éves

jelentéseket is. Gyakran azonban késlekedik ezen értékelés elvégzésével (**69. bekezdés**).

Megállapítottuk, hogy a Bizottság az akkreditációs szervek jelentéseire támaszkodik, de nincs hatályban olyan hivatalos együttműködési megállapodás, amely lefektetné egy rendszeres információcsere feltételeit vagy lehetővé tenné a Bizottság számára, hogy összehangolja a felügyeletet az akkreditációs szervekkel (**70. bekezdés**). A számvevők megállapították, hogy a Bizottság csak most kezdte meg az ökológiai termékek behozatala felügyeletének terén feltárni a szinergiák lehetőségét egyéb jelentős importpiacok (Egyesült Államok, Kanada, Chile, Svájc, Japán és Dél-Korea) illetékes hatóságaival (**71. bekezdés**).

96. A behozatali kontrollrendszerek tekintetében a Bizottság általi végrehajtás nehézkes és hosszadalmas folyamat, de új szabályokat vezettek be a végrehajtás gyorsabbá és eredményesebbé tételére. A Bizottságnak lehetősége lesz azonnal alkalmazandó végrehajtási aktusokat elfogadni annak érdekében, hogy az egyenértékű ellenőrző szerv elismerését gyorsabban visszavonhassa (**72. bekezdés**). Az egyenértékű harmadik országok tekintetében a jövőbeli kereskedelmi megállapodások – a Chilével kötött kereskedelmi megállapodás mintájára – kommunikációs, ellenőrzési és vitarendezési mechanizmusokat is magukban foglalhatnak (**74. bekezdés**).

97. A tagállamoknak ugyancsak feladata, hogy megvizsgálják a behozott ökológiai termékeket, és az ellenőrző szervek felügyelete révén ellenőrizzék, hogy az importőrök által végzett eljárások és vizsgálatok megfelelőek-e. A Számvevőszék hiányosságokat állapított meg a beérkező szállítmányok vizsgálata terén, és rámutatott, hogy néhány tagállamban az ellenőrző szervek továbbra is hiányosan ellenőrzik az importőröket (**75–80. bekezdés**).

2. ajánlás. A behozatal felügyeletének javítása jobb együttműködés révén

Javasoljuk, hogy a Bizottság:

- a) javítsa az egyenértékű ellenőrző szervek feletti felügyeletét, többek között az akkreditációs szervekkel és a többi jelentős importpiac illetékes hatóságával folytatott együttműködés megerősítése révén;
- b) késedelem nélkül értékelje az egyenértékű ellenőrző szervek és az egyenértékű harmadik országok éves jelentéseit;

- c) adjon ki iránymutatást a tagállamok számára arra vonatkozóan, hogy miként kell egyedi ellenőrzéseket végezni az ellenőrző szervek által az importőrök és az importált ökológiai termékek felett gyakorolt felügyelete terén.

Ajánlott megvalósítási határidő: 2020.

98. Újabb nyomonkövethetőségi ellenőrzést végeztünk annak felmérésére, hogy az ökológiai termékeket vissza lehet-e követni az mezőgazdasági termelőig, és a termék ökológiai minősítése bizonyítható-e az ellátási lánc valamennyi szakaszán. Az eredmények javulást mutatnak az előző ellenőrzéshez képest, különösen az Unión belül. Továbbra sem lehet valamennyi terméket nyomon követni a mezőgazdasági termelőig **(86. és 87. bekezdés)**. Megállapítottuk, hogy jelenleg az uniós ellenőrző szervek többsége olyan online adatbázist működtet, amely tartalmazza az összes piaci szereplő ökológiai tanúsítványát. Ezek az adatbázisok azonban tartalmilag nem összehangoltak és használatuk nem egyszerű, ha a piaci szereplőt ellenőrző szerv nem ismert **(88. bekezdés)**. Az importált termékek nyomonkövethetősége javulhatna, ha az online adatbázisok az Unión kívüli szolgáltatók számára is hozzáférhetőek lennének.

3. ajánlás. Teljesebb körű nyomonkövethetőségi ellenőrzések végrehajtása

Javasoljuk, hogy a Bizottság:

- a) a behozott termékekre vonatkozó felügyeleti tevékenysége során végezzen az Unió határain túlnyúló nyomonkövetési ellenőrzéseket, és az eredményeket használja fel az ellenőrző szervekre és harmadik országokra vonatkozó vizsgálatok vagy eseti ellenőrzések célzottabbá tételére;
- b) az illetékes hatóságokkal együttműködve elemezze azok nyomonkövethetőségi vizsgálatainak eredményeit a hiányosságok és a lehetséges korrekciós intézkedések azonosítása érdekében;

- c) javítsa az ökológiai tanúsítványokra vonatkozó adatok határokon átnyúló hozzáférhetőségét, és írja elő, hogy a harmadik országok ellenőrző szervei online közzéadják tanúsítványaik jegyzékét.

Ajánlott megvalósítási határidők: a) és b) esetében 2020, c) esetében 2024.

A jelentést 2019. február 13-i luxembourgi ülésén fogadta el a Nikolaos MILIONIS számvevőszéki tag elnökölve I. Kamara.

a Számvevőszék nevében

Klaus-Heiner Lehne
elnök

MELLÉKLET**A 9/2012. sz. különjelentésben foglalt ajánlások végrehajtási szintjének értékelése**

A 9/2012. sz. különjelentésben foglalt ajánlás	Jelenlegi értékelés	Észrevételek
1 Az illetékes hatóságok az ellenőrző szervek feletti felügyeletüket fokozva alkalmazzanak megfelelően dokumentált eljárásokat az ellenőrző szervek jóváhagyásához és felügyeletéhez, ösztönözzék a jogsértések, a szabálytalanságok és az alkalmazott szankciók fogalmainak egységesítését, illetve a gyakorlatban bevált megoldások szélesebb körű alkalmazását.	A legtöbb tekintetben megvalósult	Egyértelmű javulás, de továbbra is maradtak hiányosságok a tagállamokban
2 A tagállamok biztosítsák a jogsértésekre és a szabálytalanságokra vonatkozó lényeges információk közvetlen, kétirányú áramlását az ellenőrző szervek és a kifizető ügynökségek között; és a Bizottság határozza meg a jogsértésekről és a szabálytalanságokról szóló bejelentések formáját és időzítését, biztosítsa alkalmas intézkedésekkel, hogy a tagállamok teljesítsék jelentéstételi kötelezettségeiket; vizsgálja felül a jogsértések és szabálytalanságok bejelentését szolgáló információs rendszert, és fontolja meg a harmadik országokra vonatkozó bejelentések felvételét a rendszerbe.	A legtöbb tekintetben megvalósult A legtöbb tekintetben megvalósult	Egyértelmű javulás, de továbbra is maradtak hiányosságok a tagállamokban Egyértelmű javulás, de a jelentéstételi kötelezettségek terén továbbra is vannak hiányosságok
3 Szigorítsák a kontrollmechanizmusokat annak érdekében, hogy a gazdasági szereplők eleget tegyenek a nyomonkövethetőségre vonatkozó szabályozási követelményeknek; a Bizottság ezzel kapcsolatban tisztázza a különböző szereplők feladatait és felelősségi köreit.	Néhány tekintetben megvalósult Néhány tekintetben megvalósult	Javult, de túl sok termék még mindig nem követhető vissza A TRACES rendszeren keresztül részben (harmadik országokból behozott termékek esetében)
4 A Bizottság a tagállami kontrollrendszerek felügyeletét megszilárdítva végezzen helyszíni vizsgálatokat, gyűjtse be és aknázza ki a szükséges adatokat és információkat.	A legtöbb tekintetben megvalósult	Javítani kell az éves jelentésekben lévő információk összegyűjtését és felhasználását.
5 A Bizottság biztosítsa az ökológiai termeléshez egyenértékűnek elismert országok jegyzékében szereplő országok megfelelő felügyeletét, és értékelje időben a harmadik országok által az egyenértékűségi jegyzékbe való felvétel iránt benyújtott kérelmeket.	A legtöbb tekintetben megvalósult	Az éves jelentések késői értékelése és nagyon kevés éves ülés
6 Mindaddig, amíg működik a behozatali engedélyezési rendszer, a tagállamok működtessék azt megfelelő módon. Az illetékes tagállami hatóságok szigorítsák az ellenőrzési tanúsítványok kiállítására felhatalmazott ellenőrző szervek ellenőrzését.	Már nem időszerű	

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI AZ EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK KÜLÖNJELENTÉSÉRE „AZ ÖKOLÓGIAI TERMÉKEK KONTROLLRENDSZERE JAVULT, DE TOVÁBBRA IS VANNAK MÉG KIHÍVÁSOK”

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

II. A Számvevőszék 9/2012 sz. különjelentésében megfogalmazott ajánlásokra hivatkozva a Bizottság úgy véli, hogy az ajánlásokat végrehajtották. A Bizottság különösen azáltal tett lépéseket, hogy javította a jogi keretet és emlékeztette a tagállamokat jogi kötelezettségeikre. Ezenfelül a Bizottság a TRACES rendszer keretében bevezette az elektronikus ellenőrzési tanúsítványt, ami lényegesen javította a harmadik országokból behozott termékek nyomonkövethetőségét.

VII. A Bizottság elfogadja az ajánlást.

BEVEZETÉS

14. A Bizottság különböző eszközöket használ a harmadik országokban lévő egyenértékű ellenőrző szervek tevékenységének felügyeletére. Emellett a Bizottság esetenként információkat kér például egy szállítmány vagy termék nyomonkövethetőségének igazolása céljából.

ÉSZREVÉTELEK

41.

Második felsoroláspont: Ami a kockázatalapú megközelítésre vonatkozó bizonyítékokat illeti, az ellenőrző szervezeteknek kockázatalapú mintavételt kell alkalmazniuk, azonban azokban az esetekben, amikor nem engedélyezett termék felhasználását gyanítják, az ilyen kockázatalapú mintavétel mellett mintavételezést és laboratóriumi elemzést is kell végezni.

43. A Bizottság az ökológiai termeléssel foglalkozó bizottság 2018. június 6-i ülésén elindította a nemzeti intézkedési jegyzékek harmonizációját.

A keret a következő lépésekből áll:

- i. a leggyakrabban előforduló/súlyos meg nem felelések kiválasztása,
- ii. öt oszlopot tartalmazó sablon létrehozása (vagyis jogi hivatkozás, a meg nem felelés osztályozása, az intézkedés típusa, adminisztratív eljárás és nyomon követés),
- iii. a tagállamok felkérése arra, hogy a jelenlegi nemzeti intézkedési jegyzékük alapján töltsék ki a sablont,
- iv. a kitöltött sablonok elemzése – a változásokkal kapcsolatos következtetések levonása,
- v. a nemzeti intézkedési jegyzék összeállításának módjára vonatkozó iránymutatás-tervezet.

1. háttérmagyarázat – A kommunikáció néha lassú és hiányos

Az OFIS-on keresztüli kommunikáció tekintetében: A Bizottság azonosította az OFIS-értesítések időszerűségével kapcsolatos problémát, és felkérte a tagállamokat, hogy tegyenek lépéseket ebben az ügyben. Ezen túlmenően a tagállamokban végzett ellenőrzések során a Bizottság a meg nem felelések véletlenszerűen kiválasztott mintáján ellenőrzi, hogy:

- i. az ellenőrző szerv időben bejelenti-e a meg nem feleléseket az illetékes hatóságnak, valamint
- ii. az illetékes hatóság értesítést küld-e az OFIS-ban.

Hiányosságok esetén a Bizottság ajánlásokat ad ki azon tagállamok számára, amelyeknek intézkedéseket kell hozniuk.

Az „Éves jelentéstétel a Bizottságnak” című szövegrész tekintetében: A Bizottság számos kezdeményezést tett annak érdekében, hogy javulást érjen el mind az éves jelentések időben történő benyújtása, mind pedig azok tartalma terén. A Bizottság az ökológiai termeléssel foglalkozó bizottságban megvitatta ezt az ügyet a tagállamokkal, és emlékeztető leveleket küldött az éves jelentések késedelmes benyújtásáról. Felülvizsgálta az „éves jelentés értékelésére szolgáló ellenőrzőlistát”, hogy tisztázza és javítsa a tagállamok jelentéstételét annak érdekében, hogy segítséget nyújtson a tagállamoknak az éves jelentések elkészítéséhez, valamint gondoskodjon arról, hogy a jelentések tartalmazzák a szükséges és releváns ökológiai adatokat.

A Bizottság várakozásai szerint a hatósági ellenőrzésekről szóló (EU) 2017/625 rendelet 25. cikkének a) pontján alapuló végrehajtási jogi aktus elfogadásával megoldja ezt a kérdést.

2. háttérmagyarázat – A bizottsági ellenőrzések alacsony gyakorisága

2019-ben a Bizottság ellenőrizni fog egy másik, a Dominikai Köztársaságban működő ellenőrző szervet, pontosan arra tekintettel, hogy ez az ország az ökológiai termékek EU-ba történő egyik legnagyobb exportőre.

59. Biztonsági kérdésekben kapott tanácsadás alapján törölni kellett vagy el kellett halasztani a Bizottság egyes országokba tervezett látogatásait. Ilyen esetekben a Bizottság más felügyeleti eszközökkel is rendelkezik ahhoz, hogy bizonyosságot szerezzen az ellenőrző szervek teljesítményszintjéről, például: dokumentumellenőrzések az ellenőrző szerv irodájában, az ellenőrző szervek felügyelői által más országokban végzett kontrollok ellenőrzése, a szabálytalanságok közvetlen nyomon követése az ellenőrző szervek bevonásával, valamint az éves jelentéstétel útján.

3. háttérmagyarázat – A rendszerhiányosságok nehezen orvosolhatóak az ellenőrző szervek vizsgálatával

A Bizottság megállapodott a tagállamokkal arról, hogy új, „A Kínából származó ökológiai termékek további hatósági ellenőrzésére vonatkozó iránymutatásokat” dolgoz ki. Ez a 2019. január 1-je óta elérhető dokumentum előírja a tagállamok számára, hogy meghatározott termékek esetében a Kínából származó valamennyi szállítmányt ellenőrizzenek.

A tagállamok és a Bizottság nélkülözhetetlennek tartották ezeket az iránymutatásokat, tekintettel arra, hogy a Kínából behozott termékek egyes típusai esetében egyre több szabálytalanságot jelentenek be az OFIS rendszerben.

61. Az új ökológiai rendelet szerint az ellenőrző szervek ökológiai termelési szabványainak és kontrollrendszereinek meg kell felelniük az uniós szabályoknak. Amint arra a Számvevőszék rámutatott, ez némi időmegtakarítást fog eredményezni, mivel már nem lesz szükség a szabványok értékelésére. Az értékelés, a nyomon követés és a felügyelet más elemei azonban változatlanok maradnak.

67. A Bizottság folyamatosan nyomon követi az OFIS révén érkezett értesítéseket, és a válaszok ismétlődő késedelve vagy a konkrét kérdések esetében kapcsolatba lép az egyenértékű harmadik országok ellenőrző hatóságaival.

Ezenkívül az ökológiai termeléssel foglalkozó bizottság keretében a Bizottság rendszeresen bemutatja a tagállamoknak az értesítési eseteket, és megvitatja velük azokat.

70. A Bizottság úgy véli, hogy az akkreditációs szervek felügyelete a kontrollrendszer egyik sarokköve.

Meg kell jegyezni, hogy az ökológiai termékekről szóló rendeletben nem szerepel olyan jogi rendelkezés, amely meghatározná a Bizottság és az ellenőrző szervekkel kötött magánjogi szerződés alapján működő akkreditáló testületek közötti kapcsolatokat.

Ugyanakkor aktív együttműködés alakult ki a Bizottság és az akkreditáló testületek között (például konkrét munkaértekezletek és eseti ülések formájában), az akkreditáló testületek ezenfelül másolatot kapnak a Bizottság és az illetékes ellenőrző szervek közötti levélváltásokról.

Az ülések fő célja az, hogy ismertessék az akkreditáló testületekkel a Bizottság előtt álló kihívásokat az egyenértékűség és a harmadik országokból származó ökológiai termékek tanúsítása tekintetében elismert ellenőrző szervek felügyelete terén, valamint hogy megismerjék e testületek véleményét az ökológiai termékekről szóló rendelet végrehajtásával kapcsolatos operatív nehézségekről.

72. A Bizottság célja, hogy minimálisra csökkentse az 1235/2008/EK rendelet érintett IV. mellékletéből való törlésre vagy felfüggesztésre vonatkozó határozatokból és azok tényleges hatálybalépéséből származó késedelmet, és a továbbiakban is törekedni fog erre.

77. A Bizottság a kiegészítő importellenőrzésekre vonatkozó mezőt belefoglalta az éves jelentések értékelésére vonatkozó felülvizsgált ellenőrzőlistájába, és nyomon fogja követni az e területtel kapcsolatban érkező adatok minőségét és pontosságát.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

1. ajánlás – Hiányosságok kezelése a tagállamok kontrollrendszereiben és jelentéstételében

a) A Bizottság elfogadja az ajánlást.

A Bizottság rendszeres eljárásokat alkalmaz az Egészségügyi és Élelmiszerbiztonsági Főigazgatósága által végzett auditokból származó ellenőrzési ajánlások nyomon követésére. Az ellenőrzési ajánlásokra válaszul a tagállamok kötelesek cselekvési terveket benyújtani az érintett nemzeti kontrollrendszer hiányosságainak kezelésére, és bizonyítaniuk kell, hogy azokat végrehajtották. Az Európai Számvevőszék által megállapított többi hiányosságot ennek végrehajtása keretében veszik majd figyelembe, vagy célzott intézkedésekkel (kétoldalú megbeszélés és képzések) kezelik.

b) A Bizottság elfogadja az ajánlást.

A Bizottság folytatja az intézkedések további harmonizációjáról szóló, már megkezdett megbeszéléseket a tagállamokkal, és nemzeti intézkedési jegyzékek kidolgozására vonatkozó iránymutatást fog kiadni a tagállamok általi megvitatás és jóváhagyás céljából.

A 2021-től alkalmazandó új ökológiai rendelet végrehajtási jogi aktus elfogadását irányozza elő az olyan esetekre vonatkozó egységes szabályok meghatározása céljából, amikor az illetékes hatóságoknak intézkedéseket kell hozniuk a feltételezett vagy megállapított meg nem feleléssel kapcsolatban. A végrehajtási rendelet 2021 előtt nem alkalmazandó.

c) A Bizottság elfogadja az ajánlást.

A Bizottság a hatósági ellenőrzésekről szóló (EU) 2017/625 rendelet 25. cikkének a) pontjára vonatkozó megbeszélések alapján kialakítja az éves jelentések ökológiai fejezetének pontos tartalmát.

Az egyértelmű és egységes sablon révén jelentős javulás érhető el, és a bevált gyakorlatok megosztása révén szintén javulás valósulhat meg.

95. A Bizottság úgy véli, hogy az akkreditációs szervek felügyelete a kontrollrendszer egyik sarokköve.

Meg kell jegyezni, hogy az ökológiai termékekről szóló rendeletben nem szerepel olyan jogi rendelkezés, amely meghatározná a Bizottság és az ellenőrző szervekkel kötött magánjogi szerződés alapján működő akkreditáló testületek közötti kapcsolatokat.

Ugyanakkor aktív együttműködés alakult ki a Bizottság és az akkreditáló testületek között (például konkrét munkaértekezletek és eseti ülések formájában, és úgy, hogy az akkreditáló testületek másolatot kapnak a Bizottság és az illetékes ellenőrző szervek közötti levélváltásokról).

2. ajánlás – A behozatal felügyeletének javítása jobb együttműködés révén

a) A Bizottság elfogadja az ajánlást.

Az akkreditációs szervekkel tartott éves ülései mellett a Bizottság a következőket tervezi:

- Az akkreditációs szervekkel folytatott együttműködés megerősítésére vonatkozó jogi lehetőségek vizsgálata.
- Többoldalú tárgyalások keretében az együttműködés elősegítése a közös kockázatok és kihívások kezelésére szolgáló szinergiák feltárása érdekében.

b) A Bizottság elfogadja az ajánlást.

c) A Bizottság elfogadja az ajánlást.

A Bizottság – különösen az ökológiai termékekről szóló új rendelet keretében – tisztázni kívánja az importált termékek ellenőrzésére vonatkozó jogi rendelkezéseket, valamint továbbra is iránymutatásokat dolgoz ki a kiválasztott harmadik országokból származó ökológiai termékeknek az EU-ba irányuló behozataláról. Ennek révén harmonizálni fogja a tagállamok megközelítését. A végrehajtási rendelet 2021 előtt nem alkalmazandó.

3. ajánlás – Teljesebb körű nyomonkövethetőségi ellenőrzések végrehajtása

a) A Bizottság elfogadja az ajánlást.

A gyanús szállítmányokra vonatkozó, folyamatban lévő eseti nyomonkövetési ellenőrzések mellett a Bizottság minden évben számos nyomonkövetési ellenőrzést kíván elvégezni.

b) A Bizottság elfogadja az ajánlást.

A Bizottság fel kívánja kérni a tagállamokat, hogy terjesszék az ökológiai termeléssel foglalkozó bizottság küldöttei elé nyomonkövethetőségi vizsgálataik eredményeit, a tapasztalt problémák elemzésével és a jogérvényesítési intézkedésekkel együtt.

c) A Bizottság elfogadja az ajánlást.

A Bizottság a belső piaci elektronikus tanúsításra vonatkozó megközelítést kíván kidolgozni, amely beépítésre kerül a hatósági ellenőrzések jövőbeni információkezelési rendszerébe, hogy először is javítsák az ökológiai tanúsítványok határokon átnyúló hozzáférhetőségét.

Ezt követően a Bizottság megteszi a szükséges intézkedéseket, hogy harmadik országokra is kiterjessze ezt a rendszert, mindenekelőtt az uniós szabályoknak való megfelelés érdekében, amelyek 2024-től kötelezővé válnak majd.

A SZÁMVEVŐSZÉKI CSOPORT

Ellenőrzéseinek eredményeit a Számvevőszék különjelentésekben mutatja be, amelyek egy adott költségvetési területhez kapcsolódó uniós szakpolitikákkal és programokkal, illetve az irányítással kapcsolatos kérdésekkel foglalkoznak. Hogy ellenőrzési munkája maximális hatást érjen el, témái megválasztásakor és feladatai 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, Nikolaos Milionis számvevőszéki tag elnökölta I. Kamara fogadta el. Az ellenőrzést Nikolaos Milionis számvevőszéki tag vezette, Ioulia Papatheodorou korábbi kabinetfőnök, Kristian Sniter jelenlegi kabinetfőnök, Matteo Tartaggia, a kabinet attaséja, Michael Bain ügyvezető, Els Brems feladatfelelős, valamint Blanka Happach, Greta Kapustaite és Radostina Simeonova számvevők támogatásával. Nyelvi támogatás: Miroslava Chakalova-Siddy, Marek Riha és Fiona Urquhart.



Balról jobbra: Michael Bain, Blanka Happach, Nikolaos Milionis, Matteo Tartaggia, Greta Kapustaite, Kristian Sniter.

Esemény	Dátum
Az ellenőrzési feladatterv elfogadása / az ellenőrzés megkezdése	2017.11.29
A jelentéstervezet hivatalos megküldése a Bizottságnak (vagy más ellenőrzött félnek)	2019.1.3
A végleges jelentés elfogadása az egyeztető eljárás után	2019.2.13
A Bizottság (vagy más ellenőrzött fél) válaszainak beérkezése az összes uniós nyelven	2019.3.8

Az Unió 1991 óta működtet a biotermékek előállítását, feldolgozását, forgalmazását és behozatalát szabályozó kontrollrendszert. E rendszer célja, hogy a fogyasztók biztosak lehessenek abban, hogy az ellátási lánc valamennyi szintjén alkalmazták az ökológiai szabályokat. Az Unió ökológiai ágazata gyors fejlődésen ment át az utóbbi években. A 2012 júniusában közzétett 9/2012. sz. különjelentésünk hasznosulásvizsgálata során megállapítottuk, hogy a kontrollrendszer javult. Ajánlásainkat nagyrészt végrehajtották, de továbbra is vannak még kihívások. E jelentésünkben ajánlásokat fogalmazunk meg a tagállamokban az uniós termékek kapcsán megállapított fennmaradó hiányosságok kezelésére, a behozott ökológiai termékek felügyeletének jobb együttműködés révén történő javítására, valamint a teljesebb nyomonkövethetőségi ellenőrzések végrehajtására.



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Kiadóhivatal

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
Twitter: @EUAuditors

© Európai Unió, 2019

Az olyan fényképek és más anyagok felhasználásához vagy reprodukálásához, amelyek szerzői jogainak nem az Európai Unió a tulajdonosa, közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni.