



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2021. december 13.
(OR. en)

14972/21

AGRI 638
PHYTOSAN 38
AGRILEG 269

FEDŐLAP

Küldi:	az Európai Bizottság főtitkára részéről Martine DEPREZ igazgató
Az átvétel dátuma:	2021. december 10.
Címzett:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, az Európai Unió Tanácsának főtitkára
Biz. dok. sz.:	COM(2021) 786 final
Tárgy:	A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK az Unió területére történő behozatallal kapcsolatos növényegészségügyi intézkedések végrehajtásáról és hatékonyságáról

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak a COM(2021) 786 final számú dokumentumot.

Melléklet: COM(2021) 786 final



Brüsszel, 2021.12.10.
COM(2021) 786 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK
az Unió területére történő behozatallal kapcsolatos növényegészségügyi intézkedések
végrehajtásáról és hatékonyságáról

Tartalomjegyzék

1	BEVEZETÉS	3
2	BEHOZATALI ELJÁRÁSOK	5
3	NÖVÉNYEGÉSZSÉGÜGYI BIZONYÍTVÁNYOK	6
4	TILALMAK	8
5	HATÓSÁGI ELLENŐRZÉSEK	10
6	KÖVETKEZTETÉSEK	12

RÖVIDÍTÉSEK

BCP: Határállomás

BTSE: Jobb képzés a biztonságosabb élelmiszerekért

CA: Illetékes hatóság

CP: Ellenőrző pont

DG SANTE: Egészségügyi és Élelmiszerbiztonsági Főigazgatóság

EFSA: Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság

EU: Európai Unió

EUROPHYT: Európai növényegészségügyi értesítési rendszer

HRP: Magas növényegészségügyi kockázatot jelentő növények, növényi termékek és egyéb anyagok

IPPC: Nemzetközi növényvédelmi Egyezmény

NPPO: Nemzeti növényvédelmi szervezet

OCR: A hatósági ellenőrzésekről szóló (EU) 2017/625 rendelet

PC: Növényegészségügyi bizonyítvány

PRM: Növényi szaporítóanyagok

RNQP: Vizsgálatköteles nemzárlati károsítók

TRACES-NT: Kereskedelem-ellenőrzési és szakértői rendszer

1 BEVEZETÉS

A növények egészségét szolgáló behozatali intézkedések célja az Európai Unió (EU) károsítók behurcolásával szembeni védelme. Az említett intézkedések uniós jogszabályi kerete 2019-ig a 2000/29/EK tanácsi irányelven¹ alapult. Az említett irányelv kockázatalapú, valamint a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) egészségügyi és növényegészségügyi (SPS) normáinak megfelelő rendszert hozott létre, amely általában véve nyitott a behozatalra, bizonyos korlátozásokkal, mint például a növényegészségügyi tanúsítvány (PC) szükségessége, különleges behozatali követelmények és bizonyos tilalmak. Létrehozta továbbá az uniós tagállamok által szervezett és végrehajtott növényegészségügyi hatósági ellenőrzések rendszerét.

A növényegészségügyi szabályozásra vonatkozó 2010. évi értékelő jelentést követően megállapítást nyert, hogy a korábbi jogszabályokat fel kell váltani. Az (EU) 2016/2031 rendeletet (a továbbiakban: rendelet) 2016-ban fogadták el, és 2019. december 14-től kezdtek alkalmazni. Ez a rendelet fenntartotta a kockázatalapú megközelítést és a WTO egészségügyi és növényegészségügyi megállapodásának való megfelelést, de a tapasztalatok fényében intézkedéseket vezetett be az Unió területe védelmének megerősítése és a válságkezelésre való proaktív felkészültség fokozása érdekében.

Az EU növényegészségügyi behozatali rendszerében bekövetkezett jelentős változásokra tekintettel a társjogalkotók a rendelet 50. cikkével bevezették azt a kötelezettséget a Bizottság számára, hogy 2021. december 14-ig jelentést nyújtson be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak azzal a céllal, hogy értékelje az EU-ba történő behozattal kapcsolatos intézkedések végrehajtását és hatékonyságát, ideértve egy költség-haszon elemzést is, és adott esetben jogalkotási javaslatot is benyújtson a módosítási igények kielégítésére.

E jelentés hatálya kiterjed a rendelet által előidézett főbb változásokra, azaz az importintézkedések főbb változásaira és az ezen intézkedések hatósági ellenőrzéseinek megszervezésére is.

A jelentés értékeli i. a vizsgálatköteles nemzárlati károsítók (RNQP-k) rendeletbe való belefoglalásának hatását, amelyek korábban a növényi szaporítóanyagok előállításáról és forgalmazásáról szóló jogszabályok² (a továbbiakban: PRM-jogszabály), valamint az importintézkedésekről és az ellenőrzési rendszerekről szóló jogszabályok hatálya alá tartoztak; ii. az újonnan azonosított kockázatok kezelését célzó intézkedések végrehajtását és hatékonyságát, amelyekre a behozatal utáni járványügyi zárlattól kezdve az ideiglenes tilalomig különböző intézkedések előirányozhatók; iii. növények és növényi termékek esetében a növényegészségügyi bizonyítvány behozatalkori bemutatására irányuló kötelezettség új árukra (legalább 1 %-os határellenőrzéssel) és az utasok poggyászában behozott növényekre való kiterjesztésének végrehajtása és hatékonysága; iv. a behozatali tilalmaktól való eltérések engedélyezésére vonatkozó jelenlegi eljárásokat, valamint az egyes olyan magas kockázatúnak minősített növények, növényi termékek és egyéb áruk ideiglenes tilalmára vonatkozó rendelkezéseket, amelyek behozatala csak az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (EFSA) által az érdekelt származási ország által benyújtott technikai dokumentáció alapján elvégzett árukockázat-értékelést, majd az áru behozatali feltételeit meghatározó uniós jogi aktus követően engedélyezett; v. a hivatalos vizsgálati,

¹HL L 169., 2000.7.10., 1. o.

² https://ec.europa.eu/food/plants/plant-reproductive-material/legislation/specific-legislation_en

tudományos és egyéb kapcsolódó célra szánt anyagok behozatali feltételeivel kapcsolatban bevezetett változásokat, valamint a karanténállomások és elszigetelt létesítmények használatára vonatkozóan bevezetett változások; vi. a rendelet által előidézett jelentős változások eredményeként a behozatali ellenőrzések végrehajtására és hatékonyságára gyakorolt hatást, beleértve az (EU) 2017/625 rendelet³, valamint a rendelettel egy időben hatályba lépett, a hatósági ellenőrzésekről szóló rendelet szerinti növényegészségügyi ellenőrzéseket is.

Módszertan

A jelentés követelményeinek való megfelelés érdekében a Bizottság olyan módszertant dolgozott ki, amely magában foglalta az összes rendelkezésre álló bizonyíték értékelését. A Bizottság kérdőívek útján konzultációt folytatott az érdekelt felekkel⁴ négy olyan fő területen, ahol a jogszabályok változtatásokat vezettek be: i. növényegészségügyi behozatali eljárások, ii. a növényegészségügyi bizonyítványok használata, iii. behozatali tilalmak és iv. a hatósági ellenőrzésekről szóló rendelet növényegészségügyi rendelkezései. Az uniós nemzeti növényvédelmi szervezetekkel és az érintett uniós szintű szövetségekkel egyeztetve kidolgozott kérdőívek célja az volt, hogy a Bizottság a költség-haszon elemzés elvégzése érdekében visszajelzést kapjon a szabályok végrehajtásának és érvényesítésének szakpolitikai szempontjairól, valamint a költségekről, hasznokról és hatásokról. A Bizottság felkérését küldött a 27 tagállambeli uniós nemzeti növényvédelmi szervezeteknek, tanúsításért felelős illetékes hatóságoknak és vámhatóságoknak, 2 uniós intézménynek, 48 érintett uniós szintű szövetségnek, valamint 178 EU-n kívüli nemzeti növényvédelmi szervezetnek. A tagállami szintű szervezetek, vállalkozók, laboratóriumok, kutatóintézetek és a lakosság az Egészségügyi és Élelmiszerbiztonsági Főigazgatóság internetes oldalán megtekinthette a kérdőíveket. Ez utóbbi esetben a Bizottság és az uniós nemzeti növényvédelmi szervezetek segítettek a kérdőívek közösségi médián és más csatornákon való reklámozásában. Összesen 386 válasz érkezett. Az érdekelt felek különböző kategóriái és a különböző kérdőívek esetében eltérő volt a részvétel mértéke; a hatósági ellenőrzésekről szóló rendeletre vonatkozó kérdőív esetében volt a legalacsonyabb az uniós növényegészségügyi hatóságok részvétele (a 27 uniós nemzeti növényvédelmi szervezetből 15), és összességében alacsony volt az uniós és tagállami szintű szövetségek, a nem uniós nemzeti növényvédelmi szervezetek, a vállalkozók és a lakosság részvétele.

Ezenkívül a Bizottság nyilvánosan elérhető adatokat is felhasznált, amelyeken statisztikai elemzést végzett és amelyek két forrásból származtak: i. az EU-ba importált vagy az EU-n belül forgalmazott növények és növényi termékek feltartóztatására vonatkozó adatokat az EUROPHYT-rendszerből és a TRACES-NT-től szerezte be a 2019–2020 időszak tekintetében, valamint ii. elemezte a 2013–2020 közötti időszakra vonatkozó kereskedelmi adatokat. Mivel a rendeletben szereplő áruk nem felelnek meg az egyes kereskedelmi nomenklatúráknak, a feltartóztatással és a kereskedelem dinamikájával kapcsolatos összehasonlításokat a Bizottság a jogszabályi változás által érintett árucsoportok esetében végezte el.

³ HL L 95., 2017.4.7., 1. o.

⁴ Európai uniós és nem európai uniós nemzeti növényvédelmi szervezetek, a forgalombahozatali irányelvekért felelős hatóságok (a tanúsításért felelős hatóságok), az uniós és tagállami szintű szövetségek, a vállalkozók és a lakosság.

E jelentés alátámasztására a Bizottság négy technikai jelentést⁵ készített, amelyekben a kapott visszajelzésekre és a visszajelzések átfogó elemzésére vonatkozó információk szerepelnek.

Végül a hatósági ellenőrzésekről szóló rendelethez kapcsolódó intézkedések értékeléséhez a tagállamokban végzett behozatali ellenőrzésekkel kapcsolatos első 5 audit eredményeit is figyelembe vették. Valamennyi releváns ellenőrzésről készült jelentés nyilvánosan hozzáférhető⁶.

A bizottsági elemzést három tényező hátráltatja: először is az uniós és nem uniós nemzeti növényvédelmi szervezetek és szövetségek részleges hozzájárulása bizonyos esetekben, ami befolyással volt a válaszok reprezentativitására, valamint a lakosság és a vállalkozók igen korlátozott hozzájárulása, amely nem tette lehetővé a különböző módszerekkel és forrásokból nyert ténymegállapítások összevetését és ellenőrzését (háromszögelését); másodsor, a különböző rendelkezések alkalmazásának kezdete és a visszajelzésre vonatkozó felkérés között eltelt nagyon rövid idő, amely befolyásolta az elemzés mintaszámát; és végül a koronavírus-világjárvány kereskedelemre és a kapcsolódó tevékenységekre gyakorolt hatása a koronavírus-betegség következtében a tagállamok ellenőrzési rendszereinek működésében tapasztalt súlyos zavarok fellépése során az emberek, állatok és növények egészségét, valamint az állatjólétet érintő kockázatok megfékezésére bevezetendő átmeneti intézkedésekről szóló (EU) 2020/466 rendelet⁷ létezése ellenére.

A fent említett korlátok miatt bizonyos esetekben nem lehetett a behozatali intézkedések végrehajtására és hatékonyságára vonatkozó következtetéseket levonni. A költségek és a hasznok értékelésére a lehetőségekhez mérten került sor a kért kvantitatív adatokkal kapcsolatos szórványos visszajelzések miatt, illetőleg azokat a Bizottság a közgazdasági szakirodalom alapján mérte fel. Ehelyett a Bizottság elvégezte a költségek és hasznok mélyreható kvalitatív elemzését. Végül ezen okok miatt a Bizottság arra szorítkozott, hogy meghatározza azokat a témákat, amelyek további egyeztetést érdemelnek.

2 BEHOZATALI ELJÁRÁSOK

A vizsgálatköteles nemzárlati károsítókra vonatkozó szabályok rendeletbe való belefoglalása óta a nemzeti növényvédelmi szervezetek átvették a tanúsításért felelős illetékes hatóságoktól a vizsgálatköteles nemzárlati károsítók hatósági ellenőrzésének feladatát. Míg a vizsgálatköteles nemzárlati károsítókra vonatkozó szabályok behozatalakor történő végrehajtása hatékornak tekinthető céljuk – nevezetesen a vizsgálatköteles nemzárlati károsítókra vonatkozó követelményeknek való megfelelés biztosítása – elérése szempontjából, addig a nemzeti növényvédelmi szervezetek 25 %-a, a vállalkozók 41 %-a és a 6 tanúsításért felelős illetékes hatóságból 5 kedvezőtlen értékelést adott a növényegészségügyi és a növényi szaporítóanyagok előállításáról és forgalmazásáról szóló jogszabályok közötti összhang hiánya miatt. Megoszlottak a vélemények a tekintetben, hogy a vizsgálatköteles nemzárlati károsítókra vonatkozó intézkedéseknek való megfelelést is fel

⁵ <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126792>
<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126791>
<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126695>
<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126790>

⁶ https://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/index.cfm

⁷ HL L 98., 2020.3.31., 98. o.

kell-e venni a növényegészségügyi bizonyítvány „Kiegészítő nyilatkozat” rovatába, amely rendelkezés nem tartozik a rendelet 71. cikke (2) bekezdésének hatálya alá.

A rendelet egyértelmű előnye a hatósági ellenőrzések hatékonyságának növekedése, amint azt a válaszok is jelzik. A nemzeti növényvédelmi szervezetek és a tanúsításért felelős illetékes hatóságok csaknem kétharmada a rendelet végrehajtása óta elkezdett egyidejű ellenőrzéseket végezni a vizsgálatköteles nemzárlati károsítók és a zárlati károsítók tekintetében, szemben a múltbéli csupán 30 %-kal. A rendeletnek az említett ellenőrzések végrehajtásának pénzügyi forrásaira gyakorolt hatása minimálisnak tűnik, mivel az illetékes hatóságok többsége úgy nyilatkozott, hogy a költségek nem emelkedtek. Ezt a helyzetet a magánszektorbeli vállalkozók is megerősítik.

Úgy tűnik, hogy nem egyértelmű a vizsgálatköteles nemzárlati károsítókkal kapcsolatos meg nem felelések esetén alkalmazandó fellépés. A válaszadók több mint fele elutasítja a nem megfelelő szállítmányokat, és tájékoztatja az érintett nem uniós országot. Nagyon kevesen konzultálnak a vállalkozókkal a speciális elbánások kapcsán. Néhány válaszadó üdvözlőné a vonatkozó iránymutatások kidolgozását. Az átláthatóság érdekében a válaszadók csaknem 75 %-a támogatná a vizsgálatköteles nemzárlati károsítókkal kapcsolatos meg nem felelések bejelentését a TRACES-NT felé. A rendelet hatálya azonban nem terjed ki az ilyen bejelentésekre.

Az elégtelen visszajelzések miatt a Bizottság nem tudta értékelni a 49. cikk hasznosságát az újonnan azonosított károsítók jelentette kockázatokkal kapcsolatos intézkedések tekintetében.

3 NÖVÉNYEGÉSZSÉGÜGYI BIZONYÍTVÁNYOK

A növényegészségügyi bizonyítványra vonatkozó kötelezettség kiterjesztése az (EU) 2019/2072 rendelet XI. mellékletének B. részében szereplő árukra (a továbbiakban: új áruk), amelyet a rendelet 73. cikkével vezetnének be (a továbbiakban: növényegészségügyi bizonyítványra vonatkozó kötelezettség kiterjesztése), előnyösnek tekinthető az EU károsítók elleni védelme szempontjából. Egyértelmű hasznokról számoltak be: megnövekedett nyomon követhetőség, fokozott védelem a károsítók ellen, valamint a nem uniós nemzeti növényvédelmi szervezetek fokozott elszámoltathatósága. Ezenkívül a nem uniós nemzeti növényvédelmi szervezetek mintegy 33 %-a úgy nyilatkozott, hogy a kivített megelőző ellenőrzések során javult a károsítók kimutatására irányuló képessége.

Emellett a vállalkozók többnyire úgy nyilatkoztak, hogy a növényegészségügyi bizonyítványra vonatkozó kötelezettség kiterjesztése nem befolyásolta az egyenlő versenyfeltételeket, vagy kedvező változások történtek a fokozott tudatosság, az egyenlő szabályok és a megnövekedett számú ellenőrzés miatt.

A felmérés alapján a válaszadók 22 %-a vélte úgy, hogy a növényegészségügyi bizonyítványi rendszer általános helyzete javult, 35 %-uk változatlan, míg 15 %-uk, főként a vállalkozók szerint romlott amiatt, hogy új kötelezettség nem állt arányban a hozzá fűződő kockázatokkal. Nem lehetett felmérni, hogy az új követelményre való átállás zökkenőmentes volt-e, mivel azt a válaszadók 42 %-a zökkenőmentesnek, míg 38 %-a problémásnak ítélte (a XI. melléklet A. és B. részében szereplő árukra vonatkozó eltérő követelmények, amelyeket

nehéz a vállalkozóknak megmagyarázni, pl. csak az A. rész alá tartozó árukat kell előzetesen bejelenteni a határállomásokon; az A. és a B. rész megkülönböztetése; a távértékesítéssel értékesített vetőmagok észlelése). A nem uniós nemzeti növényvédelmi szervezetek úgy ítélik meg, hogy most bonyolultabb az új áruk – különösen a növényegészségügyi bizonyítvány szükségességét meghatározó rendeltetésszerű felhasználás – azonosítása. Mindazonáltal azok a kritériumok, amelyek alapján megkülönböztették a szóban forgó árukat, amelyek esetében korábban nem volt szükség növényegészségügyi bizonyítványra, változatlanok maradtak.

A növényegészségügyi bizonyítványra vonatkozó kötelezettség kiterjesztése a kereskedelem általános működése szempontjából is előnyösnek tekinthető. A magánszektorbeli érdekelt felek a csalárd gyakorlatok csökkenését, az ellátási lánc szereplői között bizalom szintjének fokozódását, a szerződések nyomon követésére való képesség javulását, valamint a kockázat általános csökkenését tapasztalják.

Ezen túlmenően, úgy tűnik, hogy a növényegészségügyi bizonyítványra vonatkozó kötelezettség kiterjesztése növelte a növényegészségügyi kérdésekkel kapcsolatos tudatosságot a vállalkozók, a polgárok és az illetékes hatóságok körében.

Hátrányként említhető, hogy a növényegészségügyi bizonyítványra vonatkozó kötelezettség kiterjesztése látszólag növelte az adminisztrációs terheket és a kapcsolódó költségeket. Az EU-szerte működő szövetségek ugyanilyen fontosnak ítélték a megnövekedett munkaterhelést. Három tagállam korlátozott költség mellett kiigazította az informatikai rendszerét, egy pedig fejlesztette az ellenőrzések elvégzéséhez szükséges létesítményeit. Négy tagállam növelte a potenciális újonnan azonosított károsítók jelentette kockázatok kimutatásával kapcsolatos mintavételek és vizsgálatok szintjét, de ez nem érte el az 5 %-ot.

A növényegészségügyi bizonyítványra vonatkozó kötelezettség kiterjesztése a nem uniós nemzeti növényvédelmi szervezetek számára is jelentett némi költséget, főként a személyzeti létszámuk növelése, valamint létesítményeik és laboratóriumaik korszerűsítése miatt.

Noha úgy tűnik, hogy a további áruk esetében az uniós belépési pontokon végrehajtott ellenőrzések lezárultához szükséges idő és költségek nőttek (a magánszektor többségének – 44 %-ának – nyilatkozata szerint), a hosszú távú beruházásokra vagy a stratégiai döntések meghozatalára való képességet nem érintette jelentős mértékben, mivel csupán a válaszadók 17 %-a gondolja úgy, hogy ez hatással volt e képességeire.

Az új áruknál nagyon kevés szállítmány – elsősorban magvak, gyümölcsök és vágott virágok – esetében számoltak be arról, hogy azokat a növényegészségügyi bizonyítvány hiánya vagy hiányossága miatt vissza kellett utasítani. Az összes megkérdezett uniós érdekelt fél úgy nyilatkozott, hogy nem észleltek jelentős változást az EU-ba irányuló behozatal mennyiségében, az uniós termelésben vagy az új áruk áraiban. A nem uniós nemzeti növényvédelmi szervezetek (korlátozott mennyiségű) válaszai megerősítették, hogy sem az EU-ba irányuló kivitel mennyisége nem változott, sem az exportőrök költségei nem növekedtek. Az érintettek válaszai összhangban vannak a Soto és mtsai. (2021) művében szereplő következtetéssel, miszerint a jogszabályváltozás elhanyagolható hatással volt a növények teljes kereskedelmére. Az új áruk 1 %-ának behozatalakor elvégzendő kötelező ellenőrzését sok válaszadó nem tapasztalta bonyolultnak, miközben majdnem ugyanennyi

válaszadó tapasztalt nehézségeket az „új” és a „rég” vizsgálatköteles áruk megkülönböztetése során, valamint az egységes eljárások hiányát a tagállamokban.

Ami a rendelet 71. cikkének (2) bekezdését illeti, amely előírja, hogy (amennyiben a vonatkozó végrehajtási jogi aktus különböző választási lehetőségeket tesz lehetővé) tüntessék fel az egyedi követelmény teljes szövegét, a válaszadók több mint fele meglehetősen egyértelműnek, 32 %-uk pedig meglehetősen homályosnak találta azt. Az uniós és a nem uniós nemzeti növényvédelmi szervezetek is egyértelműnek tartják a követelményt, ugyanakkor a magánszférabeli érdekelt felek ezzel ellentétes véleményen vannak. Annak ellenére, hogy mind a 27 tagállam jóváhagyta a Bizottság által nyújtott pontosításokat, a gazdasági szereplők és képviselőik válaszukban megemlítették, hogy a követelmény végrehajtása nem egységes az EU-ban, és ezeket a különböző megközelítéseket nehéz követni. Ez azonban csak e követelmény végrehajtásának kezdetekor volt így.

A növényegészségügyi bizonyítványra vonatkozó követelménynek az utasok által behozott növényekre történt kiterjesztése szintén előnyösnek tekinthető, mivel az érintettek több mint 80 %-a szerint ez az EU károsítók elleni fokozottabb védelmét eredményezte. A lakosságtól kapott válaszok száma (17) túl alacsony volt ahhoz, hogy bármilyen értékelést lehessen végezni.

4 TILALMAK

A rendelet 40. cikkének rendelkezései értelmében tilos bizonyos áruknak az Unió területére történő behozatala. A behozatali tilalmaktól való eltérés engedélyezésére, azaz az egyébként tiltott áruk behozatalának engedélyezésére szolgáló jelenlegi eljárás az érdekelt országok által benyújtott információk alapján viszonylag jól működik. Mindazonáltal elképzelhető ennek az eljárásnak a további szabványosítása. A behozatali tilalmaktól való eltérés engedélyezésére szolgáló jelenlegi eljárást a válaszadók 47 %-a kielégítőnek, míg másik 30 %-a nem kielégítőnek ítélte. Az uniós és tagállami szintű szövetségek körében elégedetlenség uralkodik a hosszadalmas folyamatok, az átláthatóság hiánya, a korlátozott tudományos alap, valamint a fokozott adminisztratív és pénzügyi terhek miatt.

A magas növényegészségügyi kockázatot jelentő növényekről, növényi termékekről és egyéb anyagokról (HRP) szóló rendelet 42. cikke hatékony rendelkezésnek tekinthető az EU károsítók elleni védelmének fokozása szempontjából, amint azt a válaszadók 61 %-a megerősítette, akik egyúttal egyértelműnek ítélik az (EU) 2018/2019 rendelet⁸ mellékletében szereplő HRP-listát és az (EU) 2018/2018 rendeletben⁹ foglalt eljárásokat. Ezt támasztja alá a HRP-lista járványkitörések valószínűségére gyakorolt hatásának értékelése is: mindössze egyetlen szervezet gondolja úgy, hogy ez a hatás fokozódott. A válaszadók összességében egyetértettek abban is, hogy a tilalom szigorúsága megfelelő. Hét szövetség és négy nemzeti növényvédelmi szervezet nyilatkozta ennek ellenkezőjét. Végül pedig felszólítottak a HRP-lista kidolgozásához használt eljárás átláthatóbbá tételére.

Az EU károsítókkal szembeni fokozott védelme és a potenciális újonnan azonosított, károsítók jelentette kockázatokkal szembeni fokozott felkészültség mellett, amelyet a legtöbb

⁸ HL L 323., 2018.12.19., 10. o.

⁹ HL L 323., 2018.12.19., 7. o.

válaszadó (69 %) említett (ez utóbbit az elvégzett árukockázati felméréseknek tulajdonították), az EU kártevők elleni védelmének szükségességével kapcsolatos fokozottabb tudatosság további olyan előny volt, amelyet a válaszadók több mint 50 %-a megemlített.

A leggyakrabban említett kedvezőtlen hatás az adminisztratív terhek növekedése volt. Ugyanis a 77 érdekelt fél közül 29 úgy véli, hogy az adminisztratív terhek nőttek a határellenőrzések, a vizsgálatok és a felügyeleti intézkedések összetettsége miatt. Ugyanakkor az elkülönített többletforrások növelték a HRP-listán szereplő áruk nyomon követésének és a jegyzékből már törölt HRP-k azonosításának képességét.

A Bizottság által a BTSF-program keretében szervezett, növényegészségügyi témájú célzott képzésen kívül más érdekelt felek, elsősorban a nemzeti növényvédelmi szervezetek további képzési tevékenységeket folytattak a HRP-re vonatkozó behozatali tilalom végrehajtásának elősegítése érdekében. Az Egészségügyi és Élelmiszerbiztonsági Főigazgatóság, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (EFSA) és a 21 uniós nemzeti növényvédelmi szervezet közül 13 úgy nyilatkozott, hogy jelentősen fokozták tájékoztatási tevékenységüket. A magánszektorbeli érdekelt felek összességében pozitívan értékelték ezeket a tájékoztatási célzatú erőfeszítéseket, különösen az EFSA és a nemzeti növényvédelmi szervezetek erőfeszítéseit.

A HRP behozatalának tilalma nem gyakorolt jelentős hatást a belföldi piacra a belföldi termelés, árak és értékesítés tekintetében, sem a vállalkozók HRP-kiviteli vagy hosszú távú beruházási képességére, sem pedig az ágazat szereplőinek tényleges számára. A vállalkozók, tagállami és uniós szintű szövetségek azonban úgy ítélik meg, hogy a HRP-kereskedelem bonyolultabb, főleg az új növények beszállítói iránti igény miatt. Ennek ellenére sikerült a tiltott HRP-fajokat másokkal helyettesíteni. A kereskedelmi elemzésnek a Soto és mtsai. (2021) által ismertetett eredményei megerősítik az érintett felektől kapott visszajelzéseket.

Az a négy nem uniós nemzeti növényvédelmi szervezet, amely úgy nyilatkozott, hogy benyújtott dokumentációt az országukból származó HRP behozatali tilalmának feloldására, úgy ítéli meg, hogy a folyamat bonyolult, túl sajátos információkat kérnek, és nem állnak rendelkezésre részletes iránymutatások. Úgy vélik továbbá, hogy az ellenőrzések és a jegyzékből törölt HRP-k tanúsítására irányuló képességük összetett volt, de a fokozott képzés segített kezelni ezt az összetettséget. A költségek számszerűsítésére vonatkozó adatok túlságosan korlátozottak voltak bármilyen értékelés elvégzéséhez.

A rendelet 8. és 48. cikkének a hatósági laboratóriumi vizsgálati, tudományos és egyéb kapcsolódó célra szánt anyagokról szóló rendelkezései úgy tűnik, hogy a korábbiakhoz képest egyszerűsödtek, amit a válaszadók többsége is megerősített, ugyanakkor a 31 válaszadó közül 11 (ezen belül a 4 laboratórium – a fő felhasználók – közül 3) ennek ellenkezőjét vélte. A hatósági levéllel kapcsolatos tapasztalatokat a válaszadók többsége (32 %) nem értékelte kielégítőnek a levélnek a nem uniós nemzeti növényvédelmi szervezetek általi jóváhagyásával kapcsolatos problémák, az adminisztratív terhek, a rendelkezés egyértelműségének hiánya, a tagok közötti harmonizáció hiánya, valamint amiatt, hogy ugyanannak a feladónak ismételt kérést kell benyújtani e levél megküldésére.

A rendelet 60–64. cikkének a karanténállomások és elszigetelt létesítmények használatára vonatkozó rendelkezései kielégítőnek tekinthetők, amint azt a válaszadók túlnyomó többsége megerősítette. Az anyagok karantén alóli kibocsátására vonatkozó eljárás egyértelműnek és hatékonynak tűnik minden válaszadó számára.

5 HATÓSÁGI ELLENŐRZÉSEK

A növényegészségügyi ágazat bekerült a hatósági ellenőrzésekről szóló rendelet hatálya alá, és az importellenőrzéseket mára – néhány kivételtől eltekintve – ugyanazon eljárások mentén végzik, mint az élelmiszerlánc más ágazataiban.

A bevezetőben vázolt korlátokkal kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy a hatósági ellenőrzésekről szóló rendelettel kapcsolatos kérdőív megválaszolási aránya alacsonyabb volt.

Nem lehetett következtetéseket levonni az importellenőrzések hatékonyságának és harmonizációjának szintjéről: a válaszadó 65 érdekelt fél közül 35 úgy ítélte meg, hogy az új importellenőrzési rendszer végrehajtása hatékony és harmonizált, míg a 15–20 alkalmas bizottsági ellenőrzéssorozat keretében lefolytatott első 5 ellenőrzés során kapott kezdeti visszajelzések a hatósági ellenőrzésekről szóló rendelet végrehajtásával kapcsolatban hiányosságokat tártak fel, mivel a tagállamok nem biztosították a határállomásokra és ellenőrző pontokra vonatkozó minimumkövetelmények teljesülését. Az ellenőrzési eljárások, a dokumentált eljárások, valamint a fizikai ellenőrzések következtetésségének biztosítására szolgáló megfigyelési és mintavételi tervek mind-mind különböző fejlettségi fokon állnak. A TRACES-NT működőképes, de még mindig hiányosságok vannak a tagállamokban a személyes szállítmányokra és a fa csomagolóanyagokra vonatkozó követelmények végrehajtása terén.

A TRACES-NT használata a hatósági ellenőrzésekről szóló rendelet által előidézett fontos előrelépésnek tekinthető. Ugyanis a válaszadók 80 %-a hatékonynak nyilvánította a behozatalkor tapasztalt nem megfelelések értesítésére szolgáló funkciót. A nemzeti növényvédelmi szervezetek szintén kedvezően értékelték a más rendszerekkel való összekapcsoltságot, a felhasználóbarátságot és az információk elérhetőségét.

A hatósági ellenőrzésekről szóló rendelet új szabályokat vezetett be az ellenőrzési pontokon végzett ellenőrzésekre, valamint a tranzitáruk kockázatalapú ellenőrzésére vonatkozóan. Annak ellenére, hogy rövid ideje vannak hatályban, az említett ellenőrzések hatékonynak tekinthetők, amint azt 52-ből 47, illetve 36 válaszadóból 31 nyilatkozta.

A hatósági ellenőrzések rendszerében fontos előrelépést jelentett a szemrevételezéssel végzett fizikai ellenőrzésekhez szükséges mintavételre vonatkozó harmonizált szabályok megállapítása (az (EU) 2019/2130 rendelet¹⁰ III. melléklete). Valójában a korábbi ellenőrzéssorozatok jelentős eltéréseket tártak fel a fizikai ellenőrzésekhez szükséges mintavételben, amit a Bizottság és a tagállamok gyengeségnek tekintettek. A válaszok szerint az egyértelműbb követelmények miatt a mintanagyságról ma egységesebben döntenek. Egyes érintett felek azonban arról számoltak be, hogy a kis tételben különböző árut tartalmazó

¹⁰ HL L 321., 2019.12.12., 128. o.

szállítmányok mintanagysága aránytalanul magas ahhoz, hogy elérje a jogszabályban meghatározott legkisebb elfogadható megbízhatósági szintet, és 33 %-uk nagyobb harmonizációt kér az ellenőrzések alóli mentesüléshez szükséges minimális mennyiségek tekintetében. Az (EU) 2019/2130 rendelet új rendelkezéseket is bevezetett a lappangó fertőzésekkel kapcsolatos mintavételre és ezek vizsgálatára vonatkozóan. A kérdőívre adott visszajelzések szerint ezek az új rendelkezések nem befolyásolták a költségeket, de lehetővé tették a vizsgálatok rutinszerű elvégzését.

A legtöbb nemzeti növényvédelmi szervezetnél nem növekedett a személyzet létszáma vagy a munkaterhelés a hatósági ellenőrzésekről szóló rendeletből fakadó változtatások végrehajtása miatt. A Bizottság BTSF-programja tartalmazott egy külön az új hatósági ellenőrzésekről szóló rendeletnek szentelt részt a növényegészségügyi ellenőrök számára. Ezen túlmenően a válaszadók közel fele valósított meg képzéseket és figyelemfelhívó tevékenységeket a hatósági ellenőrzésekről szóló rendelet kapcsán.

Ezen túlmenően a jogszabályi változások a korábbiakhoz képest nagyon korlátozott változást idéztek elő a határállomások és az ellenőrző pontok számában. Négy nemzeti növényvédelmi szervezet zárt le belépési pontokat, míg három zárt le engedélyezett célállomást elsősorban az alacsonyabb importvolumen, a költséghatékonyság és a pénzügyi átszervezés miatt.

A vállalkozók és szövetségeik által adott válaszok 25 %-a szerint a hatósági ellenőrzésekről szóló rendeletből fakadó változások előnyeinek ára van, mivel csökkent a növényekre és növényi termékekre irányuló behozatali kapacitás. A behozatali kapacitás csökkenése elsősorban annak köszönhető, hogy jelenleg az áruk vámkezelése a növényegészségügyi bizonyítvány alapján történik, míg korábban a vámkezelés a fuvarokmány alapján történt, amely több eltérő növényegészségügyi bizonyítványra vonatkozott. Ezen túlmenően a 3 magánszektorbeli válaszadóból közel 1 nyilatkozott úgy, hogy az ellenőrzések költségei növekedtek, bár kevesebb mint 10 %-kal. Hasonló számú válaszadó esetében a költségek változatlanok maradtak.

A nemzeti növényvédelmi szervezetek több mint fele egyetértett azzal, hogy az ellenőrzések elvégzéséhez szükséges fogyóeszközök költségeit ez nem érinti. A nemzeti növényvédelmi szervezetek 67 %-a azonban jelezte, hogy az ellenőrzések elvégzéséhez szükséges idő vagy változatlan maradt, vagy kevesebb mint 10 %-kal nőtt a korábbihoz képest. A nemzeti növényvédelmi szervezetek nem számoltak be többletköltségről, és ugyanígy nyilatkoztak mind a határállomásokon végzett ellenőrzések költségeire, mind a vállalkozók és a szövetségek által jelentett összköltségekre vonatkozóan.

A fa csomagolóanyagokra vonatkozó megfigyelési terv kidolgozásának és a vizsgálati jegyzőkönyvek frissítésének költsége két nemzeti növényvédelmi szervezet esetében nőtt; a többletköltség nem éri el a 10 %-ot.

A hatósági ellenőrzésekről szóló rendelet utaspoggyászok ellenőrzésére vonatkozó követelményeinek végrehajtása érdekében a nemzeti növényvédelmi szervezetek többsége továbbra is azt a kockázatalapú megközelítést alkalmazta, mint amelyet a hatósági ellenőrzésekről szóló rendelet bevezetése előtt. A nemzeti növényvédelmi szervezetek többsége azonban átruházta a növényegészségügyi bizonyítványokhoz kapcsolódó

iratellenőrzést a vámhatóságokra, és némelyüknek korszerűsíteniük kellett létesítményeiket az említett ellenőrzések elvégzéséhez.

Az EU-ba vegetatív nyugalmi állapotban belépő, ültetésre szánt növények behozatal utáni ellenőrzésének követelménye a kérdőívek kiküldésekor alig több, mint fél éve volt érvényben. Ez megmagyarázhatja, hogy a válaszadók 61,1 %-ának miért nem volt ezzel kapcsolatban véleménye. A válaszadók 22,3 %-a azonban hatékonynak ítélte az intézkedést. A válaszadó nemzeti növényvédelmi szervezetek fele kiemelte a más tagállamokon keresztül érkező árubehozatalok nyomán követésének bonyolultságát. A behozatal utáni ellenőrzések megszervezését illetően a legtöbb nemzeti növényvédelmi szervezet egyszerűnek ítélte az eljárást, jelentős részük azonban egyáltalán nem könnyűnek ítélte azt. A vegetatív nyugalmi állapotban behozott, ültetésre szánt növények esetében végzett behozatal utáni ellenőrzések számáról és költségeiről túl kevés adat állt rendelkezésre ahhoz, hogy következtetéseket lehessen levonni.

Amikor az e-kereskedelem útján értékesített áruk ellenőrzéséről kérdezték, a legtöbb válaszadó egyetértett azzal, hogy a távértékesítés ellenőrzését ugyanúgy kell végrehajtani, mint a hagyományos ellátási lánc esetében, hogy egyenlő versenyfeltételeket biztosítsanak a növényegészségügyi kockázatok elleni védelem szintjének fenntartásában.

6 KÖVETKEZTETÉSEK

Az értékelt adatok alapján úgy ítélték meg, hogy a rendelet és a növényegészségügyi ellenőrzéseknek a hatósági ellenőrzésekről szóló rendelet hatálya alá vonása hozzájárult az EU növényegészségügyi védelmének fokozására és a károsítók elleni proaktív fellépésre vonatkozó célkitűzések eléréséhez, miközben kockázatalapú és átlátható megközelítések révén összhangban van a nemzetközi növényvédelmi szervezet követelményeivel. A nemzeti növényvédelmi szervezetek kedvező véleménnyel voltak azokról a rendelkezésekről, amelyek egyértelművé tették a növényegészségügyi ellenőrzéseket, valamint amelyek tovább erősítették az EU károsítók elleni védelmét. Az uniós és tagállami szintű szövetségek kedvezőtlenül értékelték azokat a rendelkezéseket, amelyek bevezetése a már kialakult kereskedelemben nehézségeket okozott.

Továbbá a növényegészségügyi bizonyítványra vonatkozó követelmények változásai, a hatósági ellenőrzésekről szóló rendeletből adódó változások, valamint a HRP-k ideiglenes behozatali tilalmának bevezetése kapcsán az érdekelt felektől gyűjtött visszajelzések elemzése, továbbá a rendelkezésre álló kereskedelmi adatok elemzése (Soto és mtsai., 2021) olyan helyzetre utalnak, amikor a hasznok felülmúlják a költségeket. Az egyik fő szempont, amely ehhez a kedvező értékeléshez vezethetett: a képzési és tájékoztatási tevékenységek. Kevésbé egyértelmű a helyzet a behozatali eljárásokban – különösen a vizsgálatköteles nemzárlati károsítók kapcsán – bekövetkezett változások esetében. Az uniós és nem uniós hatóságok jobban kiemelik a jogszabályi változások előnyeit, mint a magánszektorbeli vállalkozók. Ez utóbbiak általában nagyobb számban azonosítanak kisebb hiányosságokat a jogszabályi változások végrehajtásában, és jelzik azokat a területeket, ahol további finomításra van szükség.

A rendelet és a hatósági ellenőrzésekről szóló rendelet szabályai hatékonyságának és gyakorlati végrehajtásának fokozása, valamint a nagyobb hasznosság elérése érdekében egyes

területeken érdemes további megbeszéléseket fontolóra venni. Ez érvényes (1) a vizsgálatköteles nemzárlati károsítókra és azok ellenőrzéseikre vonatkozó rendelkezések összhangjának javítására, (2) a behozatali tilalmaktól való eltérésnek a rendelet 40. cikke szerinti engedélyezésére vonatkozó eljárásokra, (3) a magas növényegészségügyi kockázatot jelentő növényekre a 42. cikk alapján vonatkozó eljárások átláthatóságának megerősítésére, valamint (4) a távértékesítés útján behozott növények és növényi termékek célzott hatásági ellenőrzéseire. Bármely vélelmezett módosítás hatályát azonban korlátozni kell, mivel főként egy már működő rendszer kiigazítására vonatkozna.