Üzenet 113

A Bizottság közleménye - TRIS/(2024) 2670

(EU) 2015/1535 irányelv

Bejelentés: 2024/0384/HU

Egy tagállam (Germany) által egy önkéntes megállapodással kapcsolatban kapott részletes vélemény továbbítása (6. cikk, (2) bekezdés, első francia bekezdés (EU) 2015/1535 irányelv)

Detailed opinion - Avis circonstancié - Ausführliche Stellungnahme - Подробно становище - Podrobné stanovisko - Udførlig udtalelse - Εμπεριστατωμένη γνώμη - Dictamen circunstanciado - Üksikasjalik arvamus - Yksityiskohtainen lausunto - Detaljno mišljenje - Részletes vélemény - Parere circostanziato - Išsamiai išdėstyta nuomonė - Sīki izstrādāts atzinums - Opinjoni dettaljata - Uitvoerig gemotiveerde mening - Opinia szczegółowa - Parecer circunstanciado - Aviz detaliat - Podrobné stanovisko - Podrobno mnenje - Detaljerat yttrande

Extends the time limit of the status quo until 06-01-2025. - Prolonge le délai de statu quo jusqu'au 06-01-2025.- Die Laufzeit des Status quo wird verlängert bis 06-01-2025.- Удължаване на крайния срок на статуквото до 06-01-2025. - Prodlužuje lhůtu současného stavu do 06-01-2025. - Fristen for status quo forlænges til 06-01-2025. - Παρατείνει την προθεσμία του status quo 06-01-2025. - Amplía el plazo de statu quo hasta 06-01-2025. - Praeguse olukorra tähtaega pikendatakse kuni 06-01-2025. - Jatkaa status quon määräaikaa 06-01-2025 asti. - Produžuje se vremensko ograničenje statusa quo do 06-01-2025. - Meghosszabbítja a korábbi állapot határidejét 06-01-2025-ig. - Proroga il termine dello status quo fino al 06-01-2025. - Status quo terminas pratęsiamas iki 06-01-2025. - Pagarina “status quo” laika periodu līdz 06-01-2025. - Jestendi t-terminu tal-istatus quo sa 06-01-2025. - De status-quoperiode wordt verlengd tot 06-01-2025. - Przedłużenie status quo do 06-01-2025. - Prolonga o prazo do statu quo até 06-01-2025. - Prelungește termenul status quo-ului până la 06-01-2025. - Predlžuje sa lehota súčasného stavu do 06-01-2025. - Podaljša rok nespremenjenega stanja do 06-01-2025. - Förlänger tiden för status quo fram till 06-01-2025.

The Commission received this detailed opinion on the 01-10-2024. - La Commission a reçu cet avis circonstancié le 01-10-2024. - Die Kommission hat diese ausführliche Stellungnahme am 01-10-2024 empfangen. - Комисията получи настоящото подробно становище относно 01-10-2024. - Komise obdržela toto podrobné stanovisko dne 01-10-2024. - Kommissionen modtog denne udførlige udtalelse den 01-10-2024. - Η Επιτροπή έλαβε αυτή την εμπεριστατωμένη γνώμη στις 01-10-2024. - La Comisión recibió el dictamen circunstanciado el 01-10-2024. - Komisjon sai üksikasjaliku arvamuse 01-10-2024. - Komissio sai tämän yksityiskohtaisen lausunnon 01-10-2024. - Komisija je zaprimila ovo detaljno mišljenje dana 01-10-2024. - A Bizottság 01-10-2024-án/-én kapta meg ezt a részletes véleményt. - La Commissione ha ricevuto il parere circostanziato il 01-10-2024. - Komisija gavo šią išsamiai išdėstytą nuomonę 01-10-2024. - Komisija saņēma šo sīki izstrādāto atzinumu 01-10-2024. - Il-Kummissjoni rċeviet din l-opinjoni dettaljata dwar il-01-10-2024. - De Commissie heeft deze uitvoerig gemotiveerde mening op 01-10-2024 ontvangen. - Komisja otrzymała tę opinię szczegółową w dniu 01-10-2024. - A Comissão recebeu o presente parecer circunstanciado em 01-10-2024. - Comisia a primit avizul detaliat privind 01-10-2024. - Komisia dostala toto podrobné stanovisko dňa 01-10-2024. - Komisija je to podrobno mnenje prejela dne 01-10-2024. - Kommissionen mottog detta detaljerade yttrande om 01-10-2024. - Fuair an Coimisiún an tuairim mhionsonraithe sin maidir le 01-10-2024.

MSG: 20242670.HU

1. MSG 113 IND 2024 0384 HU HU 06-01-2025 01-10-2024 DE DO 6.2(1) 06-01-2025

2. Germany

3A. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Referat EB3

3B. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Referat VIID1

4. 2024/0384/HU - C00A - Mezőgazdaság, halászat és élelmiszeripar

5. 6. cikk, (2) bekezdés, első francia bekezdés (EU) 2015/1535 irányelv

6. Értesítés: 2024/0384/HU

Tagállamtól (Németország) kapott részletes vélemény továbbküldése ((EU) 2015/1535 irányelv 6. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdése).
Tárgy: „Az élelmiszerlánc és hatósági felügyelete” a 2024/0384/HU számú értesítés szerint – Részletes vélemény
2022. február 1-jén hatályba lépett Magyarországon az élelmiszer-pazarlás megelőzéséről és csökkentéséről szóló törvény, amelynek értelmében számos, 48 óránál hosszabb minőségmegőrzési időtartammal rendelkező élelmiszert az élelmiszer-kiskereskedők a minőségmegőrzési időtartam lejártát megelőző 48 órában már nem értékesíthetnek élelmiszerként a fogyasztóknak. Ezt a jogszabályt abban az időpontban nem jelentették be. A magyar kormány azonban most módosította ezt a törvényt, és a módosító törvényt bejelentette. Ennek értelmében számos terméket (a rendeletben meghatározott termékjegyzék tág értelemben van megfogalmazva, és a jelenlegi változatban például a friss kenyeret és húst is tartalmazza) a minőségmegőrzési időtartam lejárta előtt 48 órával le kell venni a polcokról, és egy államilag szervezett adatbázisba regisztrálni kell. A termékeket begyűjtés céljából meg kell őrizni, hogy azokat az állami irányítás alatt álló élelmiszermentő központnak/ÉMK-nak lehessen adományozni, amely szétosztja a termékeket a rászorulók között. Az élelmiszer-kiskereskedők kártalanítást nem kapnak. A törvény hatálya csak a 100 milliárd forint nettó éves árbevételt meghaladó árbevétellel rendelkező kiskereskedelmi láncokra terjed ki. A program indokaként az élelmiszer-pazarlás csökkentését és a rászorulók élelmiszer-ellátásának támogatását nevezték meg.
A bejelentett magyar törvény alapvetően megváltoztatja a jelenleg hatályos önkéntes adományozási rendszert, amely magában foglalja a törvény hatálya alá tartozó termékcsoportokat is. Önkéntes adományozás helyett államilag ellenőrzött, kényszerű rendszert vezetnek be. Az érintett termékek közé tartoznak a friss és feldolgozott zöldségek, gyümölcsök és gombák, valamint más növényi alapú élelmiszerek. Az ÉMK részére történő adományozás kötelező. Az élelmiszermentési adatbázisnak nagy mennyiségű adatot, többek között a felajánló szervezetről, a logisztikai feladatok végrehajtásáról, a „könyv szerinti értékről” és a felajánlott élelmiszerekről szóló információkat kell szolgáltatni.
2022-ben a kormány megemelte a már meglévő „kiskereskedelmi adó” mértékét, kijelentve, hogy az emelésre az új élelmiszermentési program finanszírozásához volt szükség. Az eredeti kiskereskedelmi adókulcs mértékét a vállalkozások éves árbevételének 2,5 %-áról 2,7 %-ára emelték, amely szintén csak a 100 milliárd HUF-ot meghaladó nettó éves árbevétellel rendelkező vállalkozásokra vonatkozik.
Németország elvben üdvözli az élelmiszer-pazarlás csökkentésére irányuló kezdeményezéseket. Ez a tervezet azonban az uniós joggal való összeegyeztethetősége tekintetében kétségeket vet fel.

1. A tulajdonhoz való jog és a vállalkozás szabadságának megsértése – az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a Charta) 17. és 16. cikke
Németország szövetségi kormánya úgy véli, hogy az élelmiszer-pazarlás megelőzéséről és csökkentéséről szóló magyar törvény rendelkezései sértik a tulajdonhoz való alapvető jogot.
A Charta 17. cikkének (1) bekezdése értelmében a magánjog hatálya alá tartozó természetes és jogi személyeknek egyaránt joguk van jogszerűen szerzett tulajdonukat birtokolni, használni és azzal rendelkezni. Az általuk eladásra kínált termékek általában élelmiszer-kiskereskedelmi vállalatok tulajdonát képezik. A jogszabályi rendelkezés korlátozza a vállalatoknak a termékek feletti időbeli rendelkezési jogát, mivel a minőségmegőrzési időtartam lejárta előtt 48 órával már nincs lehetőség értékesítésre.
Ez a Charta 17. cikke (1) bekezdésének második mondata szerinti de facto tulajdontól való megfosztásnak minősül.
A használat puszta korlátozása esetén nem kerülhet sor a jogi helyzet (jogi vagy tényleges) átruházására.
Ami a tulajdontól való megfosztást illeti, különbséget kell tenni a formális és a de facto megfosztás között. A formális megfosztás a tulajdonjog államra vagy harmadik félre történő kényszerű átruházása.
De facto megfosztás akkor áll fenn, ha a tulajdonost megakadályozzák a vagyontárgyak bármilyen „ésszerű módon” történő használatában vagy elidegenítésében, például abban, hogy azokat bármilyen ésszerű módon értékesítse (Jarass, in: Jarass, Az EU Alapjogi Chartája, 4. kiadás, 2021, 17. cikk, 17. és azt követő bekezdések.

A magyar törvény ezért valószínűleg de facto megfosztásnak minősül.
A magyar törvény meghatározza a vagyon feletti rendelkezés szabályait. Ezek tehát túlmutathatnak a fent említett „előírt korlátozásokon". A törvény tehát a jogi helyzet átruházását írja elő, és így több, mint egy használatra vonatkozó rendelkezés.
Az is feltételezhető, hogy az elidegenítésre nem önkéntesen, azaz lemondással kerül sor. Bár a magyar törvény az „adomány" kifejezést használja, az ilyen adomány kötelező, és ezért nem önkéntes.
Bár de facto megfosztás nem áll fenn, ha a tulajdonos továbbra is elidegenítheti a vagyonát (még jelentősen alacsonyabb áron is), a jelen ügyben valószínűleg nem ez a helyzet: A fent említett esettel ellentétben az „elidegenítésnek" ingyenesnek kell lennie. Mindenesetre az élelmiszer-kiskereskedőknek az elidegenítésre – minden mozgástér nélkül – csak egy lehetőségük van.
A közérdek nem indokolja ezt. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből, a törvényben meghatározott esetekben és feltételekkel, valamint az ezáltal elszenvedett veszteségekért kellő időben fizetett méltányos összegű kártalanítás mellett történik (a Charta 17. cikke (1) bekezdésének második mondata). Igaz, hogy az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelem és a rászorulók élelmiszerrel való ellátása elviekben közérdeknek minősülhet. Ahhoz, hogy a korlátozásokkal elérni kívánt célok jogszerűnek minősüljenek, mind a megfosztás, mind pedig a használat korlátozása tekintetében, a Charta 52. cikke (1) bekezdésének első mondata értelmében korlátozásukra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha „az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja". A Charta 17. cikke (1) bekezdésének harmadik mondatában szereplő „közérdek" követelménye tehát nem ír elő további követelményeket vagy korlátozásokat (Jarass, in: Jarass, Az EU Alapjogi Chartája, 4. kiadás, 2021, 17. cikk, 25. és azt követő bekezdések.
A Charta 17. cikke (1) bekezdésének második mondata azonban közérdek érvényesítését követeli meg, ezért megfosztás esetén a magánjogi jogalanyok előnyben részesítése nem lehet az egyetlen cél. A magánjogi jogalanyok (ÉMK) javára történő tulajdontól való megfosztás csak akkor lehetséges, ha a közérdeket is szem előtt tartják. A megfosztás esetében a lehetséges jogszerű célok szűkebbek.
A jogszabályi rendelkezés különösen nem arányos.
Kezdettől fogva nem alkalmas az élelmiszer-pazarlás megelőzésére. Nincs nyilvánvaló oka annak, hogy miért kellene az élelmiszert a minőségmegőrzési időtartam lejárta előtt eladományozni. A termékek eddig az időpontig forgalmazhatók és értékesíthetők, így nem áll fenn az élelmiszer kidobásának veszélye, és a törvénytervezet így nem csökkenti az élelmiszer-pazarlást. Ezt támasztja alá az a tény is, hogy a Magyar Élelmiszer-biztonsági Hivatal irányelvei, valamint a nemzeti és uniós rendelkezések (az élelmiszer-higiéniáról szóló 852/2004/EK rendelet Va. fejezete) értelmében a minőségmegőrzési időtartamon túli termékek is fogyaszthatók egy bizonyos ideig, és a termékek a minőségmegőrzési időtartamon túl egészségügyi aggályok nélkül ingyenesen biztosíthatók. Ez azt jelenti, hogy a minőségmegőrzési időtartamot megelőző 48 órán belül nem áll fenn az élelmiszer kidobásának és a kapcsolódó hulladékképződésnek a kockázata. Ezenkívül a minőségmegőrzési időtartamot megelőző 48 órás időszak nem az utolsó lehetséges időszak, amely alatt az élelmiszer felhasználható. A minőségmegőrzési időtartam lejárta előtti kötelező adományozás ezért nem járul hozzá az élelmiszer-pazarlás csökkentéséhez.
Bár a törvénytervezet alkalmas és szükséges a rászorulók élelmiszerrel való ellátására irányuló célkitűzés eléréséhez, a jelen ügyben a beavatkozás mértékére tekintettel nem arányos. A beavatkozás magas foka miatt az arányosságra vonatkozóan szigorú követelményeket kell támasztani.
Az élelmiszer-kiskereskedők, a magán élelmiszerbankok és a nonprofit szervezetek között számos együttműködés zajlik. Az ÉMK-n kívüli szervezeteknek történő termékadományozás tilalma ellehetetleníti ezeket a már működő folyamatokat, annak ellenére, hogy azok már hozzájárulnak az élelmiszer-pazarlás csökkentéséhez. Bár igaz, hogy az önkéntes élelmiszermentés már működő folyamatai nagyságrendben nem olyan megfelelőek, mint a kötelezően átadandó mennyiségek, az érdekek mérlegelése során azt is figyelembe kell venni, hogy az ÉMK-nak történő kötelező adományok előírása kifejezetten veszélyezteti a kiskereskedők és más nonprofit szervezetek közötti már meglévő és működő folyamatokat. Ugyanakkor a központosított állami rendszer a hosszú logisztikai lánc miatt olyan termékekre, mint például a gyümölcs és zöldség, a pékáru és a hűtést igénylő termékek nem alkalmas. Az összetett elosztási rendszer, valamint a hosszú szállítási idők és útvonalak növelik az élelmiszer-biztonsági kockázatokat és hibalehetőségeket rejtenek – szemben a jelenlegi önkéntes „just in time" adományokkal.
Különösen a friss termékeket, például a húst, a halat, a tejet, a gyümölcsöt és a zöldséget a törvény értelmében csak néhány percig/óráig szabad eladásra kínálni, mielőtt azokat az állami szervezet általi begyűjtés céljából 48 órán át a raktárban kellene tartani.

Ezenkívül a 16. cikk (1) bekezdésének második mondatával ellentétben az élelmiszer-kiskereskedők anyagi kártalanításban nem részesülnek. A kártalanítás hiánya a kitűzött célhoz képest aránytalan és észszerűtlen beavatkozásnak tekinthető, mivel a termékek a minőségmegőrzési idő lejárta előtt rendelkeznek jelenlegi piaci értékkel, és a kötelező adományozás jelentős kárt okoz az élelmiszer-kiskereskedőknek egy olyan időszakban, amikor a termékeket rendes körülmények között még nem dobnák ki, azaz nem áll fenn az élelmiszer-pazarlás kockázata.
Ez azt jelenti, hogy az élelmiszer-kiskereskedőknek az állami élelmiszermentésért kétszer kell fizetniük: Egyrészről a 2,7 %-os adó összegével, és emellett a nem kompenzált kötelező adományozás eredményeként.
Végül meg kell jegyezni, hogy a törvény nem elég egyértelmű. A rendelkezésekből nem derül ki egyértelműen, hogy mely termékek esetében kötelező az adományozás, és melyek esetében választható az adományozás, különösen a rövid szavatossági idejű termékek esetében. A kiskereskedők nem rendelkeznek jogbiztonsággal arra vonatkozóan, hogy mennyi ideig jogosultak, vagy egyáltalán jogosultak-e a termékek értékesítésére. Nem világos, hogy a minőségmegőrzési időtartam nélküli termékeket hogyan kell kezelni, vagy hogy a felhasználóra vonatkozó információknak pontosan kire kell utalniuk. Nem egyértelmű továbbá, hogy a könyv szerinti érték meghatározása a beszerzési árra vagy a készletek értékére vonatkozik-e. Ez a készletek elszámolási módszere miatt eltérő lehet.
A Charta 17. cikkének megsértése mellett a Charta 16. cikkének megsértése is valószínűsíthető, mivel a Charta 16. cikke védi a gazdasági, műszaki és pénzügyi erőforrások feletti rendelkezés jogát, a jövedelemszerzési potenciált és az árak meghatározását (Jarass, in: Jarass, Az EU Alapjogi Chartája, 4. kiadás, 2021, 16. cikk, (7), (10) bekezdés. A magyar jogszabály a minőségmegőrzési időtartamot megelőző utolsó 48 órában korlátozza a rendelkezési jogot, és az árat „0” euróban állapítja meg. E tekintetben különösen a jogszabály arányosságának hiányára vonatkozó fenti észrevételek is alkalmazandók.

2. A letelepedés szabadságának és az áruk szabad mozgásának megsértése
Ezenkívül a magyar módosító törvényben foglalt szabályozás nem egyeztethető össze az EUMSZ 49. cikkével összefüggésben értelmezett EUMSZ 54. cikk szerinti letelepedés szabadságával.
A letelepedés szabadsága magában foglalja a meghatározott időtartamú önálló vállalkozói tevékenység megkezdését és folytatását, beleértve az élelmiszer-kiskereskedelmi vállalkozásnak egy másik tagállamban letelepedett társaság (vagy természetes személy) általi működtetését.
Ezt a védett tevékenységet veszélyezteti a törvénytervezet. Az EUMSZ 49. cikk nemcsak a korlátozás tilalmát írja elő, hanem a hátrányos megkülönböztetés tilalmát is. Közvetett hátrányos megkülönböztetés abból adódik, hogy a törvény csak a 100 milliárd forintot meghaladó éves nettó árbevétellel rendelkező vállalkozásokra vonatkozik. A magyar kiskereskedők forgalma általában nem haladja meg a 100 milliárd forintot, míg a nemzetközi élelmiszer-kiskereskedők forgalma általában meghaladja ezt a határt. Ennek eredményeként a törvény de facto csak a külföldi élelmiszer-kiskereskedőket érinti. Az EUMSZ 49. cikke a más uniós országokban székhellyel rendelkező vállalkozások de facto hátrányaira is alkalmazandó.
Hátrányos helyzet akkor áll elő, ha a szabályozás hátrányosan érinti vagy kevésbé vonzóvá teszi az élelmiszer-kiskereskedelmi vállalkozások elindítását vagy működését. Az élelmiszereknek a minőségmegőrzési időtartam lejárta előtt 48 órával történő értékesítésére vonatkozó tilalom jelentős pénzügyi veszteségekhez vezet, és pénzügyi szempontból kevésbé vonzóvá teszi az élelmiszer-kiskereskedelmi tevékenység megkezdését vagy folytatását. Ez különösen igaz, tekintettel arra, hogy a törvény által érintett termékek a teljes vállalati forgalom jelentős részét teszik ki.
Indokolás nem áll rendelkezésre.
Igaz, hogy van jogszerű igazoló ok. A közvetett hátrányos megkülönböztetés jogszerű igazoló okai az EUMSZ 52. cikkből eredő írásbeli igazoló okokon kívül az íratlan igazoló okok (közérdeken alapuló kényszerítő indokok) is. A törvénytervezetet egyrészt azért fogadták el, hogy élelmiszerrel lássák el a rászorulókat – ez az EUMSZ 52. cikkének (1) bekezdése értelmében a közegészség védelmének körébe tartozhat –, másrészt pedig azért, hogy megelőzzék az élelmiszer-pazarlást, és ezáltal védjék a környezetet. Ez utóbbit íratlan igazoló okként ismerik el.
A törvény azonban nem arányos. Ezzel kapcsolatban utalunk a fenti megjegyzésekre.
Emellett a 100 milliárd forintot meghaladó árbevétellel rendelkező kiskereskedők nem okoznak arányosan több élelmiszer-pazarlást, mint a kisebb vállalatok. A termékek leadására vonatkozó kötelezettség előírása – különösen 48 órával a minőségmegőrzési időtartam előtt – egyenlőtlen bánásmódot jelentene ugyanazon tények tekintetében.
A kártalanítás hiánya és az adóemelések miatti aránytalan pénzügyi terhek mellett a tervezet túlzott adminisztratív rendelkezéseket is javasol, amelyek aránytalan bürokráciához vezetnek. Az élelmiszermentési adatbázisra vonatkozó jelentéstételi kötelezettségek aránytalanok. Az egyes értékesítési pontok (szupermarketek), amelyeknek minden egyes

válogatott terméktételre vonatkozóan digitálisan kell megadniuk az adatokat, nem rendelkeznek a törvény által előírt adatokkal, és nem rendelkeznek az ilyen adatok napi szinten szükséges mértékű előállításához szükséges emberi erőforrásokkal sem. A szóban forgó adatokat jelenleg hatékonyan és konszolidált formában a vállalat központja dolgozza fel.
A letelepedés szabadságának megsértése mellett az áruk szabad mozgásának megsértése is fennáll. E tekintetben különösen az arányosságra vonatkozó megjegyzések alkalmazhatók.

**********

Európai Bizottság
Kapcsolat: (EU) 2015/1535 irányelv
E-mail: grow-dir2015-1535-central@ec.europa.eu