



A KÖZÖS AGRÁRPOLITIKA (KAP) ÉS A SZERZŐDÉS

A Római Szerződés hatálybalépése után a tagállamok agrárpolitikája helyébe közösségi szintű beavatkozási mechanizmusok léptek. A közös agrárpolitika alapjai a döntéshozási eljárásra vonatkozó szabályok kivételével a Római Szerződés óta változatlanok. A Lisszaboni Szerződés értelmében a közös agrárpolitika terén „rendes jogalkotási eljárásként” addig alkalmazott konzultációs eljárás helyébe az együttdöntés lépett.

JOGALAP

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 38–43. cikke.

A KAP LÉTREHOZÁSÁNAK OKAI

Amikor a Római Szerződés 1958-ban létrehozta a közös piacot, az alapító hat tagállamban a mezőgazdaságot erőteljesen befolyásolták az állami beavatkozások. Annak érdekében, hogy a mezőgazdasági termékek a mezőgazdasági ágazatba való állami beavatkozás fenntartása mellett bevonhatók legyenek az áruk szabad mozgásába, a közös piaccal összeegyeztethetetlen nemzeti intervenciók mechanizmusokat el kellett törölni, és helyettük közösségi szinten kellett létrehozni intervenciók mechanizmusokat: ez volt a KAP létrejöttének alapvető oka.

A mezőgazdaságba történő beavatkozás akkoriban egyébként azon a széles körben elfogadott elven alapult, hogy az ágazat sajátosan és erősen függ az éghajlat változásaitól és kényszerítő földrajzi körülményektől, továbbá ki van téve a kínálat és a kereslet kiküszöbölhetetlen változékonyságának, ezért az árak és jövedelmek erős ingadozása jellemzi.

Az élelmiszerek iránti kereslet rugalmatlan, azaz csak kevésbé reagál az árváltozásokra. Ráadásul a termelési ciklus hossza és a termelési tényezők rögzítettsége következtében a mezőgazdasági termékek globális kínálata is rendkívül rugalmatlan. Ilyen körülmények között a bőséges kínálat árzuhanást vált ki, a korlátozott kínálat pedig éppen ellenkezőleg, erős áremelkedést okoz. Mindezek a tényezők a piac állandó instabilitásához vezetnek. Ebben a helyzetben a kormányok mindig is egyértelműen hajlottak a mezőgazdasági piacok szabályozására és a termelői jövedelmek támogatására, és ezt a KAP is örökölte.

Bár a mezőgazdaság ma már csak kis részt képvisel a fejlett országok, így az Európai Unió gazdaságában is (lásd [3.2.10. sz. ismertető II. táblázata](#)), az állami beavatkozást a közelmúltban megerősítették azok az agrár- és vidékfejlesztési politikák, amelyek



az elsődleges mezőgazdasági tevékenység – az élelmiszer-termelés – hagyományos funkciójának támogatását kiegészítették olyan dimenziókkal, mint a fenntartható fejlődés, az éghajlat-változás elleni küzdelem, a terület- és tájfejlesztés, a vidék gazdaságának diverzifikálása és élénkítése vagy az energia és bioanyagok előállítása. Ennek következtében a közjavak és a mezőgazdasági tevékenység nem kereskedelmi (vagyis a piac által nem elismert) funkcióinak támogatása lett az újabb mezőgazdasági és vidékfejlesztési politikák, köztük a KAP egyik fő vonulata.

CÉLKITŰZÉSEK

Az EUMSZ 39. cikke rögzíti a KAP egyedi célkitűzéseit:

- a. a mezőgazdasági termelékenység növelése a műszaki fejlődés előmozdításával, valamint a termelési tényezők, így különösen a munkaerő lehető legjobb hasznosításának biztosításával;
- b. a mezőgazdasági termelők megfelelő életszínvonalának biztosítása;
- c. a piacok stabilizálása;
- d. az ellátás hozzáférhetőségének biztosítása;
- e. elfogadható árak biztosítása a fogyasztók számára.

Ezek egyszerre gazdasági [a 39. cikk (1) bekezdésének a), c) és d) pontja] és társadalmi célkitűzések [a 39. cikk b) és e) pontja], s a termelők és a fogyasztók érdekeit is oltalmazni kívánják. A gyakorlatban a KAP célkitűzései a Római Szerződés óta nem változtak, mivel megfogalmazásuk igen rugalmasnak bizonyult és kiállták az 1980-as évek óta bevezetett számos reformot is (lásd [3.2.2.](#)). Megjegyzendő, hogy a következő joggyakorlat szerint a KAP célkitűzéseit nem lehetséges egyszerre és teljes mértékben elérni. Az uniós jogalkotó tehát mind a reformok hatálya, mind pedig eszközei tekintetében széles körű mérlegelési lehetőséggel rendelkezik annak érdekében, hogy igazodhasson a piacokon bekövetkező fejleményekhez, valamint a konkrét helyzetekben az európai intézmények által kialakított prioritásokhoz.

A KAP-ra vonatkozó, az EUMSZ 39. cikkében meghatározott egyedi célkitűzésekhez további, az Unió valamennyi politikájára és fellépésére alkalmazandó célok járulnak, amelyeket a szerződés több rendelkezése rögzít. Ennek keretében a KAP teljes értékű célkitűzései közé emelkedett a magas szintű foglalkoztatás előmozdítása (9. cikk), a fenntartható fejlődés előmozdítását szolgáló környezetvédelem (11. cikk), a fogyasztóvédelem (12. cikk), az állatjóléti követelmények (13. cikk), a közegészség védelme (168. cikk, (1) bekezdés) vagy a gazdasági, társadalmi és területi kohézió (174–178. cikkek). Másfelől – a piacok megnyitásával és globalizálódásával összefüggésben – a 207. cikk rögzíti a közös kereskedelmi politika keretében a mezőgazdasági termékek kereskedelmére alkalmazandó elveket. Végezetül, a mezőgazdasági termékek előállítása és kereskedelme kivételt képez a versenypolitika elvei alól az elsődleges tevékenység szerkezeti adottságai miatt (42. cikk). Ezt a kivételt azonban csak az egységes piac közös szervezésének legutóbbi, 2013-as reformjától kezdve dolgozták ki ([3.2.4.](#)).



DÖNTÉSHOZATALI FOLYAMAT A MEZŐGAZDASÁG TERÉN

A Római Szerződés meghatározta a KAP kidolgozásához és végrehajtásához szükséges eljárást, amely a Bizottság javaslatára, az Európai Parlament és esetleg az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményére, valamint a Tanács minősített többséggel hozott döntésére épült. Eszerint az Európai Parlamenttel egyszerű konzultációra került sor, és ez 2010-ig nem változott. Abban az időben azonban az EUSZ (a 42. cikk első a bekezdése és a 43. cikk (2) bekezdése) úgy rendelkezett, hogy a KAP területén alkalmazandó „rendes jogalkotási eljárás” a konzultációs eljárás helyett az együttdöntés legyen ([1.2.3.](#)), ami megerősítette az Európai Parlament teljes értékű társjogalkotóként betöltött szerepét a mezőgazdaság területén.

Az új szerződés azonban értelmezési problémákat is felvet, mivel a Tanács javára kivételeket alkalmaz a rendes eljárás alól. A 42. cikk második a bekezdése a versenyszabályok tekintetében ugyanis előírja, hogy „a Tanács a Bizottság javaslata alapján támogatás nyújtását engedélyezheti: a) szerkezeti vagy természeti feltételek miatt hátrányos helyzetben lévő üzemek védelméhez, b) gazdaságfejlesztési programok keretében”. Ezenfelül a 43. cikk (3) bekezdése kiköti, hogy „a Tanács, a Bizottság javaslata alapján intézkedéseket fogad el az árak, a lefölözések, a támogatások és a mennyiségi korlátozások rögzítésére”. Az Európai Parlament és a Tanács mezőgazdasági hatásköreinek világos elkülönítése hiányában jogi és politikai problémák kerültek felszínre a 2013 utánra vonatkozó KAP-roll folytatott tárgyalások során. Az Európai Parlament mindig is visszautasította olyan általános végrehajtási fenntartások elfogadását a Tanács javára, mely feltételekhez kötheti, sőt tartalmától is megfoszthatja az új szerződésben biztosított együttdöntési hatáskört, különösen a KAP alapvető reformja keretében, amelyben a támogatások, az árak és a kvóták megszabása alapvető fontossággal bírna. A Tanács azonban mindennemű korlátozást elutasított az egységes piac új közös szervezése keretében a 43. cikk (3) bekezdése értelmében elismert hatáskörök (1308/2013/EU (HL L 347., 2013.12.20.) és 1370/2013/EU (HL L 346., 2013.12.20.) rendeletek) (ld. az [3.2.4.](#) sz. tájékoztatót), valamint a közvetlen támogatások pénzügyi fegyvermechanizmus keretében végrehajtott csökkentése mértékének meghatározása [1306/2013/EU (HL L 347., 2013.12.20.) rendelet] tekintetében. Az Európai Parlament számára – amennyiben nem kívánja megakadályozni a 2013-as reform elfogadását – így nem maradt egyéb lehetőség, minthogy kényszerűen elfogadja a kivételt (a 2013. november 20-i [P7_TA\(2013\)0492](#) állásfoglalás). Ezen túlmenően, az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság egy végleges nyilatkozata elismeri, hogy a megállapodás nem érinti a KAP későbbi reformjait, és nem gátolja a lehetséges jogi eljárásokat sem.

Így már akkor előrelátható volt, hogy az intézmények a 43. cikk (3) bekezdésének hatóköréről folytatott vitájukat az Európai Unió Bírósága előtt folytatják majd. Ez megtörtént, először akkor, amikor az Európai Parlament és a Bizottság keresetet nyújtott be a Bírósághoz, kérve a közös halászati politika kapcsán az EUMSZ 43. cikkének (3) bekezdése alapján hozott két tanácsi határozat megsemmisítését: a Tanács egyik határozata halászati lehetőségek engedélyezéséről az uniós vizeken (C-103/12. és C-165/12. sz. ügy és egy rendelet a tőkehalállományokra vonatkozó hosszú távú tervről (C-124/13. és C-125/13. sz. ügy). A Bíróság 2014. november 26-i



és 2015. december 1-jei ítéleteiből következően azoknak az intézkedéseknek, amelyek az uniós jogalkotónak fenntartott politikai döntést igényelnek azon oknál fogva, hogy a közös agrárpolitika és a közös halászati politika céljainak megvalósításához szükségesek, az EUSZ 43. cikkének (2) bekezdésén kell alapulniuk. Ugyanakkor a Bíróság a C-113/14. sz. ügyben hozott, 2016. szeptember 7-i ítéletében az EUMSZ 43. cikk (3) bekezdésében foglalt „árak rögzítése” fogalmát kiterjesztő módon értelmezte, ami az intervenciós árak referencia-küszöbértékeit is magában foglalja. Következésképpen megsemmisítette az 1308/2013/EU rendelet („közös piacszervezési rendelet”) 7. cikkét, amely a 43. cikk (2) bekezdésén alapul, és a Tanács kizárólagos jelleggel új referencia-küszöbértékeket fogadott el. Ezen ítéleteket követően a KAP mechanizmusainak a célkitűzésekhez való igazítására irányuló jövőbeli reformoknak egyértelműen meg kell határozniuk a meglévő jogalapok hatókörét a társjogalkotók közötti egyensúly fokozott tiszteletben tartása érdekében.

Ugyanakkor mindig léteztek más szervek, amelyek az ún. „komitológiai” eljárás keretében szintén részt vettek a KAP végrehajtásában. 1961 óta, amikor létrejöttek az közös piacszervezések, több szakbizottság is alakult. A Lisszaboni Szerződés „felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat” és „végrehajtási aktusokat” különböztet meg (1.3.8.). Ezentúl a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadását az érintett alapjogiaktusban rendezik, míg a végrehajtási aktusok elfogadása a 182/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletben (HL L 55., 2011.2.28., 13. o.) meghatározott új vizsgálóbizottsági eljárás vagy a tanácsadó bizottsági eljárás szerint történik. A Bizottság mezőgazdasági végrehajtási aktusokra irányuló tervezeteinek többsége a vizsgálóbizottsági eljárások keretébe illeszkedik, amelyekben az Európai Parlament és a Tanács „ellenőrzési joggal” rendelkezik.

A tanácsadó bizottságok keretében az Európai Unió szakmai szervezetei – az EU Mezőgazdasági Szakmai Szervezeteinek Bizottságán (COPA), valamint az EU Mezőgazdasági Szövetkezeteinek Általános Szövetségén (Cogeca) keresztül – egyébként közvetett módon mindig részt vettek az európai döntéshozatali folyamatban. Egészen friss fejlemény, hogy a konzultáció körét kibővítették, a KAP alkalmazása tekintetében a Bizottság munkáját segítő céllal a civil társadalommal párbeszédet folytató csoportokat hozva létre.

KAP: MEGOSZTOTT HATÁSKÖR AZ UNIÓ ÉS A TAGÁLLAMOK KÖZÖTT

Az EUMSZ (I. cím) a hatásköröket három általános kategóriába sorolja (1.1.5.): kizárólagos hatáskörök, megosztott hatáskörök, valamint a tagállamok intézkedéseit összehangoló, támogató vagy kiegészítő hatáskörök. A 4. cikk (2) bekezdésének d) pontja a piaci szakpolitika tekintetében (a közös agrárpolitika első pillére) – amelyet a szakirodalom és a Bizottság jogi szolgálatainak általános álláspontja szerint mindaddig az Unió kizárólagos hatáskörének tekintettek (SEC(92) 1990, 1992.10.27.) – a mezőgazdaság területén elismeri a hatáskörök megosztását az Unió és a tagállamok között. Az EUMSZ 4. cikke (2) bekezdésének d) pontja kihat a mezőgazdasági tárgyú jogalkotási munkára, mivel az európai intézmények a szubszidiaritás elvét (1.2.2.) alkalmazzák azokon a területeken, ahol nincs kizárólagos hatáskör (az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 5. cikkének



(3) bekezdése és 12. cikke). Ez alapján a nemzeti parlamentek indokolással ellátott véleményét küldhetnek az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság elnökeinek arra vonatkozóan, hogy egy mezőgazdasági tárgyú jogalkotási aktus tervezete összhangban van-e a szubszidiaritás elvével. Ezentúl egyébként az EUSZ 20. cikkében létrehozott „megerősített együttműködés rendszere” ([1.1.5.](#)) alkalmazandó a KAP-ra. E tekintetben bizonyos számú tagállam (ez esetben legalább 9) dönthet úgy, hogy további mezőgazdasági kötelezettségvállalásokat köt egymással, mert a KAP egyre rugalmasabb a közös mechanizmusok alkalmazásával kapcsolatban ([3.2.3.](#)).

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

Mivel nincs döntéshozatali hatásköre, az Európai Parlament a Római Szerződés óta nem kötelező erejű eszközökkel gyakorolt erőteljes befolyást a KAP formálására, például saját kezdeményezésű jelentésekkel és állásfoglalásokkal. Megjegyzendő, hogy az Európai Tanács 1997. évi nyilatkozata nyomán, amelyben támogatta az európai mezőgazdasági modellt, az Európai Parlament több alkalommal hangsúlyozta, hogy ragaszkodik az európai mezőgazdasági (és élelmiszer-ellátási) modellhez és annak multifunkcionális jellegéhez, amely elterjedt a kibővített Unió teljes területén és összeegyeztethető a piacok megnyitásával és globalizációjával. Az EP ezt az álláspontját kinyilvánította többek között a KAP 2003-as reformfolyamata keretében (ld. a 2002. május 30-i [P5_TA\(2002\)0274](#) állásfoglalást és a 2013. augusztus 7-i [P5_TA\(2002\)0275](#) állásfoglalást, HL C 16. E, 160. o. és 168. o.), valamint a mezőgazdaságról a Kereskedelmi Világszervezetben (WTO) folytatott többoldalú tárgyalások (a dohai forduló) kapcsán ([3.2.8.](#)). Ebben az összefüggésben az Európai Parlament szintén kedvezően nyilatkozott arról, hogy a KAP-ba vegyenek fel új célkitűzéseket azzal a céllal, hogy választ adjanak a mezőgazdasági tevékenység előtt álló olyan új kihívásokra, mint a termékek minősége, a közegészségügy, a fenntartható fejlődés, a gazdasági, szociális és területi kohézió, a környezetvédelem és az éghajlatváltozás elleni küzdelem. Ezeket az elveket megerősítette a KAP 2013 utáni jövőjéről szóló, 2010. július 8-i állásfoglalás ([P7_TA\(2010\)0286](#), HL C 351. E, 2011.12.2., 103. o., és a 2011. június 23-i állásfoglalás ([P7_TA\(2011\)0297](#), HL C 390. E, 2012.12.18., 49. o.). A KAP ezen új reformja, amely tekintetében a vonatkozó parlamenti eljárás – amely a tárgyalási mandátumok elfogadásával 2010-ben vette kezdetét és a jogalkotási szövegekre vonatkozó szavazással 2013 november 20-án zárult le – lehetővé tette, hogy az Európai Parlament a Lisszaboni Szerződés által felállított intézményi keret alapján betöltsen teljes értékű társjogalkotói szerepét a mezőgazdaság területén ([P7_TA\(2013\)0490](#) – [P7_TA\(2013\)0494](#) állásfoglalások (HL C 436., 2016.11.24., 270–280. o.). A Parlament már megkezdte a munkát a 2020 utáni időszakra vonatkozó KAP reformja tekintetében. „Az élelmiszer-ágazat és a mezőgazdaság jövője” című bizottsági közleményről készített saját kezdeményezésű jelentést (a Dorfmann-jelentést) 2018. május 30-án fogadták el ([P8_TA\(2018\)0224](#)), a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Bizottság tagjai pedig 2019 áprilisában megszavazták a benyújtott jogalkotási javaslatokról készített három jelentést ([3.2.9.](#)).



Albert Massot
05/2019

