



## 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). A Bizottság által 2020 tavaszára meghirdetett európai zöld megállapodás és a „termelőtől a fogyasztóig” stratégia egyaránt megerősíti, hogy a mezőgazdasági és élelmezési kérdések egyre több ponton kapcsolódnak egymáshoz. 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

Az EUSZ (a 42. cikk első a bekezdése és a 43. cikk (2) bekezdése) úgy rendelkezett, hogy a KAP területén alkalmazandó „rendes jogalkotási eljárás” az abban az időben alkalmazandó 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 fegyelemi mechanizmus keretében végrehajtott csökkentése mértékének meghatározása [1306/2013/EU (HL L 347., 2013.12.20.) rendelet] tekintetében. Ilyen körülmények között a Parlament kénytelen volt elfogadni a kivételt, mert nem akarta megakadályozni a 2013-as reform elfogadását (a 2013. november 20-i P7\_TA(2013)0492 állásfoglalás; HL C 436., 2016.11.24., 274. o.). 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 hatásköréről 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,



hogyan 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 intervenció 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 EUSZ (1.1.5.) a mezőgazdaság területén elismeri a hatáskörök megosztását az Unió és a tagállamok között – a szakma és a Bizottság jogi szolgálatai által egyaránt elfogadott vélemény (SEC(92) 1990, 1992.10.27.) ellenére, amelynek alapján a piacpolitika (a KAP első pillére) mindaddig az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozott. 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 véleményt 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-ben Luxembourgban tartott ülésén elfogadott nyilatkozata támogatta az európai mezőgazdasági modellt, és ezt követően az Európai Parlament is több alkalommal hangsúlyozta, hogy ragaszkodik ehhez az európai mezőgazdasági (és élelmiszer-ellátási) modellhez és annak multifunkcionális jellegéhez, amely már 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, 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 betöltse 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 (Comagri) tagjai pedig 2019 áprilisában megszavazták a benyújtott jogalkotási javaslatokról készített három jelentést ([3.2.9.](#)). Jelenleg meg kell várni a Tanács álláspontját a 2021–2027-re szóló többéves pénzügyi keretről; a 2020-as májusi európai parlamenti választások eredményeképpen felállt új Comagri jelenleg felülvizsgálja a megelőző jogalkotási ciklusban elfogadott módosításokat annak érdekében, hogy azokat a 2020 júniusában tartandó plenáris ülés elé lehessen terjeszteni.

Albert Massot  
02/2020

