



A KÖZÖS AGRÁRPOLITIKA (KAP) ESZKÖZEI ÉS EZEK REFORMJAI

A közös agrárpolitikának az idők során öt nagy reformja volt, melyek közül az utolsókra 2003-ban (félidős felülvizsgálat), illetve 2009-ben („állapotfelmérés”) és 2013-ban (a 2014–2020-as költségvetési időszak tekintetében) került sor. A 2020 utáni időszakra szóló közös agrárpolitikáról a viták 2016-ban kezdődtek meg, és a megfelelő jogalkotási javaslatokat 2018. június ismertették.

JOGALAP

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 38–44. cikke. A 2013. december 12-i 1303–1308/2013/EU rendeletek (HL L 347., 2013.12.20.).

CÉLKITŰZÉSEK

A KAP egymást követő reformjainak köszönhetően lehetővé vált a szerződésben kitűzött célok sikeresebb megvalósítása érdekében alkalmazott mechanizmusok kiigazítása (lásd az [3.2.1.](#) számú tájékoztatót). Új legutóbbi reform egyébként új célokat jelöl ki a KAP számára (az 1306/2013/EU rendelet 110. cikkének (2) bekezdése): gazdasági célkitűzések (az élelmezésbiztonság biztosítása életképes mezőgazdasági termelés útján, a versenyképesség és az értékmegoszlás javítása az élelmiszerláncban), környezetvédelmi célkitűzések (a természeti erőforrások fenntartható használata és az éghajlatváltozás elleni küzdelem), és területi célkitűzések (a vidéki területek gazdasági és társadalmi dinamizmusának biztosítása).

EREDMÉNYEK

A. Az 1992. évi reform: a nagy fordulópon

1962-ben történt bevezetése óta a KAP teljesítette a biztonságos élelmiszer-ellátásra vonatkozó célkitűzéseit. Ezt követően a világpiaci árakhoz képest rendkívül magas, támogatott árakra irányuló politikájával és a korlátlan felvásárlási garanciával a KAP egyre nagyobb túltermelést idézett elő. A kereslet és kínálat között mutatkozó növekvő eltérés megszüntetése, valamint az agrárkiadások ellenőrzés alatt tartása érdekében a Tanács elfogadta a KAP gyökeres megváltoztatását azáltal, hogy az árak által nyújtott védelmi rendszert felváltotta a kiegészítő jövedelemtámogatások rendszere.

A szántóföldi növények garantált árainak jelentős csökkentése következtében az ezáltal okozott jövedelemkiesést hektáronkénti közvetlen támogatásokkal teljes mértékben kompenzálták. Az állattenyésztés esetében a marhahús árának



jelentős csökkentését szarvasmarhánként járó támogatással kompenzálták. Ezek a hektáronkénti közvetlen támogatások és a szarvasmarhánként járó támogatások a Kereskedelmi Világszervezet „kék dobozába” kerültek (lásd az [3.2.7.](#) számú tájékoztatót).

B. Az „Agenda 2000”: az 1992. évi reformot kiegészítő új szakasz

Az Európai Tanács 1997. évi luxembourgi ülésén rögzítették az új reform stratégiai céljait, miután kinyilvánították, hogy az európai mezőgazdaságnak többfunkciós, fenntarthatónak és versenyképesnek kell lennie, és valamennyi földterületre ki kell terjednie. Az Európai Tanács 1999. március 24–25-i berlini ülésén elért megállapodás eredményeképpen a reform lényegét tekintve a következő pontokra terjedt ki:

- a belső áraknak újra a világgpiaci árakhoz történő igazítása, amit részben a termelőknek nyújtott közvetlen támogatásokkal kompenzáltak;
- a környezetvédelmi feltételek tiszteletben tartásának bevezetése az államok által (környezetvédelmi feltételeesség) a támogatások odaítélése során, és csökkentésük lehetősége (moduláció) a vidékfejlesztési intézkedések finanszírozása céljából;
- az 1996. évi corks konferencia következtetéseit átvéve a hatályos szerkezeti intézkedések megerősítése egy új vidékfejlesztési politika keretében, amelyet ezentúl a „KAP második pillérének” neveztek (lásd az [3.2.6.](#) számú tájékoztatót);
- a költségvetés stabilizálása egy, a 2000-2006-os időszakra vonatkozó szigorú pénzügyi keret révén.

C. A KAP 2003. júniusi reformja: egy függetlenített támogatásokon alapuló KAP megteremtése

Az Európai Tanács 1999. évi berlini ülésén, ahol a tizenötök elfogadták az „Agenda 2000” javaslatait, egyúttal felkérték a Bizottságot, hogy 2002-ben végezzen félidős értékelés a KAP legutolsó reformja hatásainak értékelése céljából. Ez a félidős felülvizsgálat végül a KAP mindmáig legjelentősebb reformja lett, négy alapvető célkitűzéssel: az európai mezőgazdaságot nagyobb mértékben hozzá kell kapcsolni a világgpiacokhoz, elő kell készíteni az EU kibővítését, megfelelőbb választ kell találni az újabb társadalmi elvárásokra a környezet megóvása és a termékek minősége terén (tekintve, hogy az egymást követő egészségügyi válságok felborzolták a közvéleményt), és összehangolhatóbbá kell tenni a KAP-ot a harmadik országok követeléseivel.

2003. június 26-án Luxembourgban az EU mezőgazdasági miniszterei megállapodást kötöttek, amely tulajdonképpen jelentősen átalakította a KAP-ot és egy sor új elvet vagy mechanizmust vezetett be:

- a támogatások függetlenítése a termelés volumenétől, amelynek célja a mezőgazdasági üzemek piacorientáltabbá tétele és a termelésre és a mezőgazdasági termékek kereskedelmére gyakorolt torzító hatások csökkentése volt. Ezek a függetlenített támogatások „egységes területalapú kifizetések” váltak, amelyek a jövedelmek stabilitásán alapulnak;



- kölcsönös megfeleltetés (angolul „cross-compliance”), amely az egységes kifizetést egy sor környezetvédelmi és közegészségügyi kritérium betartásától tette függővé, az európai polgárok elvárásaira válaszul;
- összeegyeztethetőség a Kereskedelmi Világszervezet szabályaival, mivel a támogatások függetlenítésének végső célja, hogy lehetővé tegye azt, hogy az egységes támogatási rendszer a „zöld dobozba” kerüljön (lásd az [3.2.7.](#) számú tájékoztatót);
- a mezőgazdasági üzemeknek megítélt támogatási jogosultságok a korábbi referenciaértékek alapján, két mechanizmus útján történő újraelosztása: egyrészt moduláció segítségével, amely a vidékfejlesztés erősítése érdekében lehetővé teszi a forrásoknak a KAP két pillére közötti átcsoportosítását, másrészt a támogatások függetlenítése regionális modelljének esetleges alkalmazása révén, amely lehetővé teszi a területi kritériumok alapján odaítélt hektáronkénti kifizetések összehangolását;
- a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó pénzügyi tervben foglalt pénzügyi fegyelem elve (HL C 139., 2006.6.14.), melynek értelmében a bővítés kihívásai miatt a KAP első pillérének költségvetését befagyasztották, és kötelező éves felső korlátokat vezettek be;
- végül, 2007-ben létrehozták az egységes közös piacszervezést (egységes KPSZ), amely a meglévő 21 közös piacszervezés (KPSZ) szabályozó mechanizmusait kodifikálja (1234/2007/EK rendelet, HL L 299., 2007.11.16.).

D. A 2009. évi „állapotfelmérés”: a 2003. évi reform keretének megerősítése

A Tanács által 2008. november 20-án jóváhagyott „állapotfelmérés” a KAP 2003-as reformja nyomán hozott intézkedések egész sorát vizsgálta felül. A projekt a következőket célozta:

- a támogatások teljes függetlenítésének megerősítése a termeléstől függő utolsó támogatások fokozatos megszüntetése révén azáltal, hogy azokat beépítette a mezőgazdasági üzemek egységes támogatási rendszerébe;
- az első pillér pénzeszközeinek vidékfejlesztésre történő részleges átcsoportosítása a közvetlen támogatások modulációs mértékének növelése révén;
- az állami intervencióra és a kínálatszabályozásra vonatkozó szabályok rugalmasabbá tétele annak érdekében, hogy ne fékezzék a mezőgazdasági termelők piaci jelzésekre való válaszadását.

E. A 2013. évi reform: átfogóbb és integráltabb megközelítés

A 2013-as reform a KAP alkalmazkodási folyamatának utolsó, még nyitott és befejezetlen állomását jelentette (az 1303–1308/2013/EK rendeletek, HL L 347., 2013.12.20.). A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó KAP fő irányvonalai az alábbiak:

- áttérés a függetlenített támogatásokról a multifunkcionális támogatási rendszerre. A 2003-ban megkezdett szakasz – amelynek során a mezőgazdasági



támogatásokat függetlenítették és az általános jövedelemtámogatást helyezték előtérbe – átadja helyét az eszközök egyedi célkitűzések köré csoportosításával jellemezhető szakasznak, kiküszöbölve a bázisévekre való hivatkozásokat („célirányosság”, angolul „targeting”). A mezőgazdasági üzemeknek folyósított egységes támogatási összegeket szintekre vagy rétegekre épülő, 7 összetevőből álló kifizetési rendszer váltja fel: 1) „alapkifizetés”; 2) „zöld” kifizetés a környezetkímélő közjavak javára (ökológiai összetevő); 3) a fiatal mezőgazdasági termelőknek nyújtott kiegészítő kifizetés; 4) átcsoportosítással nyújtható támogatás, amellyel megerősíthető a gazdaságok első hektárjaira vonatkozó támogatás; 5) kiegészítő jövedelemtámogatás a hátrányos természeti adottságú területeken; 6) termeléstől függő támogatások; 7) végezetül, egy egyszerűsített rendszer a mezőgazdasági kistermelők számára. Az új, hektáronkénti támogatások kizárólag az „aktív mezőgazdasági termelők” számára vannak fenntartva (lásd a [3.2.5.](#) számú tájékoztatót). Előírásra került emellett, hogy az egyes tagállamok rendelkezésére álló közvetlen kifizetési keretek fokozatos kiigazításra kerülnek oly módon, hogy mindegyik esetében egy hektáronkénti, euróban fizetett minimumösszege legyen szó 2019 végéig (az ún. „külső konvergencia” folyamata);

- a KAP két pillérének megerősítése: az első pillér a közvetlen támogatásokat és a piaci intézkedéseket finanszírozza, teljes egészében az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA) terhére; a második pillér a vidékfejlesztést szolgálja társfinanszírozási rendszer szerint. A közvetlen támogatásoknak a második pillér javára történő modulációja megszűnik, és helyébe az alapkifizetések kötelező fokozatos csökkentése lép 150 000 eurótól kezdődően. Ezenkívül megnövekedett a pillérek közötti rugalmasság is: 2015 óta a tagállamoknak jogában áll átcsoportosítani az eredetileg mindkét irányban elkülönített alapokat (az első pillértől a másodikhoz 15%-ig, a második pillértől az elsőhöz akár 25%-ig bizonyos tagállamok esetében) (lásd a [3.2.5.](#) számú tájékoztatót);
- az egységes KPSZ eszközeinek megerősítése, „biztonsági hálónak” szervezve azokat, amelyeket csak árválságok és piaci zavarok esetén alkalmaznak. Ezenkívül megerősítették, hogy a kínálat ellenőrzésére szolgáló valamennyi intézkedés felfüggesztésre került: 2017 szeptemberében lejárt a cukorkvóták rendszere, a szőlőtelepítési jogokat pedig 2016-tól egy engedélyezési rendszer váltja fel. A 2015-től hatályos, kvóták nélküli új tejrendszer bevezetése előtt egy új „tej” minicsomagot fogadtak el (a 261/2012/EU rendelet, HL L 94., 2012.3.30.). Egyébként az új egységes KPSZ új „válságtartalékot” hoz létre a piac esetleges zavarainak kiküszöbölésére (lásd a [3.2.4.](#) számú tájékoztatót);
- a vidékfejlesztés integráltabb, célirányosabb és területibb megközelítése. Tervben van a vidékfejlesztési intézkedéseknek a többi strukturális alappal való jobb koordinációja (lásd a [3.1.1.](#) számú tájékoztatót). A KAP második pillérében meglévő eszközök széles palettája egyszerűbbé válik a versenyképesség, az innováció, a „tudásalapú” mezőgazdaság, a fiatal mezőgazdasági termelők tevékenységének megkezdése, a természeti erőforrások fenntartható kezelése és a kiegyensúlyozott területfejlesztés támogatására való összpontosítás érdekében (lásd a [3.2.6.](#) számú tájékoztatót).



A 2013-as döntéseket követően intézkedések születtek a szabályozási keretek intézményi, gazdasági és költségvetési fejlemények fényében történő kiigazítására. 2016-ban bevezetésre került egy második tejtámogatási csomagot a kínálat csökkentése, valamint az európai tenyésztők által a kvóták 2015-ös eltörlését követően elszenvedett árválság leküzdése céljával (HL L 242., 2016.9.9.). A Bizottság ezenkívül 2016 szeptemberében megszervezte a „Cork 2.0” elnevezésű konferenciát, és újraindította a 2020-as időszakot követő vidékfejlesztési politikáról szóló vitát (lásd a [3.2.6.](#) és a [3.2.9.](#) számú tájékoztatót). A Bizottság emellett javaslatot tett néhány olyan intézkedésre is, amelyek célja, hogy egyszerűsítsék a KAP alap-jogiaktusait (a „salátarendelelet”) (lásd a [3.2.9.](#) számú tájékoztatót), kihasználva a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret félidős felülvizsgálatában rejlő lehetőségeket (lásd az [1.4.3.](#) és a [3.2.2.](#) számú tájékoztatót). [Ez a folyamat 2017 vége előtt lezárult, és az új szabályokat közzétették ((EU) 2017/2393 rendelet, HL L 350., 2017.12.29.)]. Emellett a 2016 januárjában megalakult mezőgazdasági piacokat vizsgáló munkacsoport 2016 novemberében benyújtotta végleges jelentését, amelyben az élelmiszer-ellátási lánc és a mezőgazdasági piacok szabályozásának javítását célzó javaslatokat tett, amelyek várhatóan jogalkotási javaslatokat eredményeznek. Végezetül, a Bizottság 2017 novemberében ismertette „Az élelmiszer-ágazat és a mezőgazdaság jövője” című közleményét, 2018 májusában a 2021–2027-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretet és 2018 júniusában a megfelelő jogalkotási javaslatokat, megnyitva ezzel a KAP 2020 utáni reform folyamatát (lásd az [3.2.9.](#) számú tájékoztatót).

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

Az Európai Parlament összességében támogatta a KAP valamennyi reformját. Többek között átvette a Bizottság által a 2003. évi reformra vonatkozóan előterjesztett javaslatok nagy részét úgy, hogy közben a termeléstől részben függetlenített támogatás mellett emelt szót, és elutasította a támogatások fokozatos csökkentésének elvét ([P5_TA\(2003\)0256](#), 2003. június 5., HL C 68. E, 2004.3.18.). A Parlament emellett ismételten kérte, hogy teljes együttdöntési hatásköre legyen az agrárpolitikában, és ez a célkitűzés a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével meg is valósult (lásd az [1.1.5.](#) és a [3.2.1.](#) számú tájékoztatót).

Ami a KAP 2013 utáni jövőjéről folytatott vitákat illeti, ezek parlamenti szinten még azelőtt megkezdődtek, hogy a Bizottság benyújtotta volna a közleményt és a jogalkotási javaslatokat. 2010. július 8-án a Parlament saját kezdeményezésű jelentés alapján állásfoglalást fogadott el (HL C 351., 2011.12.2., 103. o.). A képviselők meghatározták az új KAP fő prioritásait a XXI. században: élelmiszerbiztonság, méltányos kereskedelem, a mezőgazdasági tevékenység fenntartása az Unió egész területén, élelmiszer-minőség, a biológiai sokféleség megőrzése és a környezetvédelem, a mezőgazdasági termelők által előállított közjavak igazságos ellentételezése, és végül a „környezetbarát” munkahelyteremtésen alapuló vidékfejlesztés. Ezeket az irányokat megerősítette „A KAP jövője 2020-ig” című bizottsági közleményről szóló, 2011. június 23-i állásfoglalás (HL C 390. E, 2012.12.18., 49. o.).



Az Európai Parlament módosította a 2013 utáni időszakra vonatkozó KAP-ról szóló jogalkotási javaslatok szövegét, amely így a Tanáccsal folytatott tárgyalásokra való meghatalmazás alapjául szolgál (2013. március 13-i [P7_TA\(2013\)0084](#), [P7_TA\(2013\)0085](#), [P7_TA\(2013\)0086](#) és [P7_TA\(2013\)0087](#) állásfoglalások). Ezek alapján és több mint negyven háromoldalú egyeztetés után sikerült politikai megállapodásra jutni, és az Európai Parlament közvetlenül a 2014–2020-as pénzügyi csomag elfogadása után 2013. november 20-án véleményt nyilvánított az új mezőgazdasági rendeletekről (a [P7_TA\(2013\)0490](#) – [P7_TA\(2013\)0494](#) állásfoglalások, HL C 436., 2016. november 24., 270–280. o.).

Az Európai Parlament megkezdte a KAP 2020 utáni reformjával kapcsolatos munkát, figyelembe véve az Egyesült Királyság kilépését az EU-ból. A bizottsági javaslatokhoz benyújtott módosításokra vonatkozó első olvasatbeli szavazásra elvben a 2020. júniusi plenáris ülésen kerül sor ([3.2.9.](#)).

Albert Massot
02/2020

