



A 2020 UTÁNI KÖZÖS AGRÁRPOLITIKA FELÉ

A közös agrárpolitika 2013-as reformja 2015-ben lépett hatályba. Az európai intézmények vállalták, hogy a jelenlegi időszak végéig (2020) új reformot fogadnak el, figyelembe véve a 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretet.

JOGALAP

A 2020 utáni közös agrárpolitikára vonatkozó jogalkotási javaslatok ([COM\(2018\) 0392](#), 0393 és 0394, 2018. június 1.) valamint a 2021–2027 közötti időszak új többéves pénzügyi keretére vonatkozó javaslat (COM(2018) 0322, 2018. május 2.).

AZ ÚJ KAP VÉGREHAJTÁSA

Az új KAP alaprendeleteit 2013 decemberében tették közzé. A tagállamoknak 2014-ben komoly döntéseket kellett hozniuk, a közvetlen kifizetések új rendszere ugyanis különböző alkalmazási módszereket és széles mozgásteret biztosít a számukra. Németország kivételével minden tagállam a termeléstől függő kifizetést választotta (rendkívül eltérő mértékben); közülük nyolc az átcsoportosítással nyújtható támogatás, 15 pedig a mezőgazdasági kistermelői támogatási rendszer mellett döntött. Ami a „zöld kifizetést” illeti, öt tagállam biztosította a mezőgazdasági termelők számára azt a lehetőséget, hogy bizonyos kötelezettségeiknek egyenértékű gyakorlatok alkalmazásával tehessenek eleget. Ezenkívül az „ökológiai jelentőségű területnek” tekintendő területek kijelölése az Unión belül jelentősen eltérő (a választás a leginkább a nitrogénmegkötő növényeknek helyt adó területekre esett, amelyet Dánia kivételével valamennyi tagállam igénybe vett, a teraszokat ugyanakkor mindössze nyolc tagállam vette fel listájára). Ezenkívül 15 ország csoportosított át összegeket a két pillér között: a P1 pillérből a P2 pillér javára történő átcsoportosítások nettó mérlege a teljes időszakban mintegy 4 milliárd euró volt.

A második pillér tekintetében a Bizottság 2014. december és 2015. december között a 28 tagállam által kidolgozott valamennyi (118) vidékfejlesztési programot jóváhagyta. Húsz tagállam döntött úgy, hogy egyetlen nemzeti programot készít, nyolc tagállam pedig egynél többet kívánt alkalmazni (figyelemmel például földrajzi viszonyaira vagy közigazgatási szerkezetére) ([3.2.6.](#)).

A 2020 UTÁNI KAP FELÉ

A 2020 utáni KAP-ra vonatkozó munka a Tanács holland elnökségével kezdődött meg 2016 májusában, egy informális találkozó keretében. A következő tanácsi elnökségek



folytatták a megkezdett folyamatot, átgondolva a megoldandó főbb mezőgazdasági kihívásokat (az agrár-élelmiszeripari lánc tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok, az éghajlatváltozás és a vízkészletek, a kockázatkezelés vagy a termeléstől függő támogatások szerepe stb. kapcsán).

A Bizottság a maga részéről 2016 januárjában munkacsoportot hozott létre, amelynek feladata az agrárpiaci politika jövőjének felmérése; a csoport 2016 novemberében ismertette végleges jelentését. A második pillért illetően a 2016. szeptemberben tartott „Cork 2.0” konferencián nyilatkozat született, amely tíz fő iránymutatást határoz meg az európai vidékfejlesztési politika jövője számára.

A Bizottság a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret félidős felülvizsgálata során, 2016. szeptember 14-én elfogadta az ún. salátarendeletrre irányuló jogalkotási javaslatot ([COM\(2016\) 0605](#)), amely számos európai politikára, többek között a KAP-ra is hatást gyakorol. Az elvi cél technikai kiigazítások foganatosítása volt a hatályos alap-jogiaktusokban, a meglévő eszközök egyszerűsítése céljával. Végül – az Európai Parlament szorgalmazására – ez a gyakorlat a KAP valódi mini-reformjává vált. Az Európai Parlament a hatályos mechanizmusok megerősítését célzó kiegészítő módosítások előterjesztésekor a piacokat vizsgáló munkacsoport ajánlásait vette alapul. Októberben sikerült megállapodni a Tanáccsal, és a szöveget 2017 decemberében közzétették ((EU) 2017/2393 rendelet, HL L 350., 2017.12.29.). Az elfogadott javítások a termelői szervezetek tevékenységi körét, a mezőgazdasági biztosítási és jövedelemstabilizáló eszközök megerősítését, a zöld kifizetésekre és a fiatal mezőgazdasági termelők részére történő kifizetésekre vonatkozó szabályokat, valamint az „aktív mezőgazdasági termelő” fogalom meghatározását érintik (rendkívül rugalmas alkalmazást téve lehetővé a tagállamok számára).

A Bizottság 2007 februárjában a KAP jövőjéről nyilvános konzultációt indított, amely 2017 májusában zárult le. A Bizottság később, 2017. december 29-én „Az élelmezés és a mezőgazdaság jövője” címmel közleményt adott ki [[COM\(2017\) 0713](#)]. Ez az operatív szempontból homályos dokumentum a hangsúlyt a mezőgazdasági irányítására helyezi, és gyökeres változást jelent be a KAP végrehajtási modellje tekintetében. Az Európai Parlament a bizottsági közleményről saját kezdeményezésű jelentést készített (a Dorfmann-jelentést), amelyet a 2018. május 30-i plenáris ülésen állásfoglalás elfogadása követett ([P8_TA\(2018\)0224](#)).

A KAP 2020 UTÁNI IDŐSZAKRA VONATKOZÓ REFORMJÁNAK HÁTTERE

A KAP 2013-as reformját a gazdasági hanyatlás mélypontján határozták el. Azóta a gazdasági és az intézményi környezet egyaránt megváltozott. A növekedés ismét megindult, de mértéke még mindig rendkívül csekély. Emellett geopolitikai fejlemények növelték a piacok bizonytalanságát (az Egyesült Királyság kilépése az EU-ból 2020 januárjában, illetve a hagyományos EU–USA partnerség válsága Trump elnök megválasztását követően). Ezen kívül a kereskedelmi multilateralizmus stagnálása figyelhető meg, és a sokasodó kétoldalú megállapodások sem képesek leépíteni a protekcionista tendenciákat és a kereskedelmi konfliktusokat. Végül –



a Párizsi Megállapodás (COP 21) hatályba lépésével és az ENSZ égisze alatt a fenntartható fejlődésre vonatkozóan tett kötelezettségvállalásokkal párhuzamosan – az éghajlatváltozás és a fenntarthatóság terén is új kihívások jelentkeznek, miközben a technológiai innovációk, különösen a digitális forradalom komoly hatásokat gyakorolnak az élelmiszerek előállítására, feldolgozására és elosztására.

A 2020 UTÁNI KAP-RA VONATKOZÓ JOGALKOTÁSI JAVASLATOK

A 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló bizottsági javaslat (COM(2018) 0322, 2018. május 2.) létrehozta a jövő mezőgazdasági költségvetését. Még ha az Unió a jövőben is a költségvetése jelentős részét (a teljes időszakra vonatkozó keret 28,5%-át) fordítja majd a mezőgazdaságra (3.2.10., 1. táblázat), reálértékben rendkívül jelentős csökkenés figyelhető meg (–15%), aminek okát egyrészt az Egyesült Királyság (a költségvetés nettó hozzájárulója) kilépése, másrészt az Unió új prioritásaiból (migráció, külső határok, digitális gazdaság, közlekedés) fakadó finanszírozási szükségletek képezik. A mezőgazdaságra fordítható költségvetési keret 2018-as évi változatlan áron 324,2 milliárd euró, ez hasonlítandó össze a megelőző (2014–2020-re vonatkozó) időszakkal, levonva az Egyesült Királyságra fordított kiadásokat (3.2.10., 1. táblázat, 1. oszlop). Az első pillér továbbra is elsőbbséget élvez (Európai Mezőgazdasági Garanciaalap, EMGA, 78,4%), jóllehet 11%-os mértékben csökkent, a fő vesztes pedig a vidékfejlesztés, amely egymaga 28%-os mértékben veszített a rendelkezésére álló keretből.

A Bizottság az új többéves pénzügyi keret alapján három rendeletre nyújtott be javaslatot (COM(2018) 0392, 0393 és 0394, 2018. június 1.), amelyek meghatározzák a KAP jogalkotási keretét a 2021 és 2027 közötti időszakra vonatkozóan. A reform lényegében a KAP végrehajtási modelljét érinti, az eredményeket és a szubszidiaritás elvét állítja a középpontba, és a tagállamoknak jóval jelentősebb szerepet szán a mezőgazdasági beavatkozások kibontakoztatásában. Eszerint a jövőben az Unió határozná meg az alapvető paramétereket (a KAP célkitűzéseit, valamint a fő beavatkozási típusokat az első és a második pillérben), a tagállamoknak pedig a közösen meghatározott és számszerűsített egyedi célok eléréséhez szükséges többéves stratégiai terveket kellene készíteniük.

A jövőbeli KAP kilenc célkitűzésre összpontosítana, ez is tükrözi a feladatok gazdasági, környezeti és szociális-területi sokféleségét. Fennmarad a két pillér és a két mezőgazdasági alap, amelyek rendeltetése, hogy integrált megközelítés alapján kiválasztott intézkedésekkel segítsék a nemzeti programok megvalósítását. A közvetlen (termeléstől független és termeléstől függő) kifizetések mindenképpen továbbra is az új KAP kiemelt elemeit képezik.

A KAP új irányítása mellett a reformjavaslatok további sarkalatos pontjai a következők:

- ami az első pillért illeti, új lökést kap a közvetlen támogatás átcsoportosítása: a Bizottság 60 000 EUR felett a kifizetések csökkentését javasolja, valamint a mezőgazdasági üzemenként 100 000 EUR-t meghaladó összegekre felső korlát bevezetését ajánlja. Emellett az ágazati intervenciók programokat a közös piacszervezéstől (KPSZ) az új nemzeti stratégiai tervekhez irányítják át;



- az új zöld architektúra kiépítése a tervezés és az irányítás tekintetében egyaránt sokkal rugalmasabb, és a nemzeti hatóságok feladata volna. Három aspektusa lenne: az új feltételrendszer (kötelező, de részleteiben rugalmasabb); az éghajlattal és környezettel kapcsolatos programok (amelyeket az EMGA finanszírozna, és a jelenleg hatályos zöld kifizetés helyébe lépnének), valamint agro-környezetvédelmi és éghajlat-politikai intézkedések [amelyeket az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) finanszírozna];
- ami a második pillért illeti: az EMVA már nem a közös kohéziós politika keretébe tartozó strukturális alap; a társfinanszírozási arány 10 százalékponttal csökken; a Bizottság a beavatkozások során egyszerűsítésre törekszik, még ha egyes intézkedések (többek között a zöld mezőgazdaság) veszítenek is láthatóságukból; végül, a Leádéra-program szabályai a kohéziós politika vonulatába illeszkednek annak ellenére, hogy finanszírozása a mezőgazdasági költségvetésből történik.

A JELENLEG FOLYÓ VITÁK

A Bizottság javaslataira adott első visszajelzések széles körű konszenzust mutatnak a javasolt célkitűzésekkel kapcsolatban, de jelentősek a különbségek az e célt szolgáló eszközök, valamint az irányítás egyszerűbbé és hatékonyabbá tétele tekintetében.

A nézeteltérések fő tárgyai a következők: a 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó KAP-bán előirányzott költségvetési megszorítások; a nemzeti stratégiai tervek hatálya, amely tervek nagyon eltérők lehetnek, és esetleg nem felelnek meg az európai szinten meghatározott célkitűzéseknek (különösen környezetvédelmi szinten); a támogatások kötelező felső határa, ami a tagállamok többsége és szakmai szervezeteik zöme szerint túlságosan kényszerítő jellegű, inkább fakultatív megoldást szeretnének; a közvetlen támogatások külső konvergenciájának szintje és üteme (a 27 tagállamból hét kérte a hektáronkénti támogatás összehangolásának felgyorsítását, ugyanakkor nyolc másik tagállam határozottan ellenezte azt); az új teljesítménykövetelményekből eredő adminisztratív terhek; végezetül, egyes javasolt felhatalmazáson alapuló és végrehajtási jogi aktusok hatályát megkérdőjelezték, többek között azért, mert túlléphetnek a Bizottság irányítási hatáskörén.

Meg kell állapítani, hogy pénzügyi szintű megállapodás hiányában a mezőgazdasági eszközök költségvetési súlya miatt a KAP reformja nem fogadható el. Miként azt sejteni lehetett, a jövőbeli költségvetési kerettel kapcsolatos jelentős nézetkülönbségek hatással voltak a mezőgazdasági tárgyalásokra. A Tanács finn elnöksége 2019 decemberében megpróbált kompromisszumot kialakítani a 2021–2027-es időszakra vonatkozó pénzügyi keret globális szintjével, valamint a kiadásoknak az Unió hagyományos politikái (KAP, kohézió) és az új prioritások közötti elosztásával kapcsolatban. A javaslat a többéves pénzügyi keretet az európai bruttó nemzeti jövedelem (GNI) legfeljebb 1,07%-ával csökkentette volna, ugyanakkor 10 milliárd euróval növelte volna a vidékfejlesztési költségvetést (3.2.10., I. táblázat, 4. oszlop), de megállapodás nem született. Ezen első kudarcot követően az EU állam- és kormányfői 2020. február 20–21-én ismét találkoztak. Az Európai Tanács elnöke, Charles Michel olyan javaslatot terjesztett elő, amely csekély mértékben még növelte is ugyan a finn elnökség tervezetében a 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó teljes költségvetést



(a GNI 1,074%-a), de a KAP számára elkülönített teljes összeg 14%-kal csökkentette (3.2.10., I. táblázat 5. oszlop). Két napon át tartó vitát követően a KAP és a kohéziós politika védelmezői, illetve a GNI 1%-ra szűkítését szorgalmazó „puritán” országok véleménye közötti éles választóvonalat nem sikerült megtörni. Így a 27 tagállam képviselői végül megállapodás nélkül álltak fel a tárgyalóasztaltól.

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

Az európai Parlament megerősítette, hogy a KAP finanszírozását reálértéken 2020 után is fenn kell tartani (P8_TA(2018)0449, 14.11.2018.) (3.2.10., I. táblázat, 3. oszlop). A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Bizottság (Csomagra) a szokásos eljárás szerint kijelölte az egyes jogalkotási aktusokkal foglalkozó előadókat: Esther Herranz (Európai Néppárt (Kereszténydemokraták) képviselőcsoport): a KAP új architektúrája; Ulrike Müller (Liberálisok és Demokraták Szövetsége Európáért Képviselőcsoport): az új transzverzális rendelet; és Eric Andrieu (a Szocialisták és Demokraták Progresszív Szövetsége az Európai Parlamentben): a közös piacszervezésre irányuló módosított javaslat. 2019 áprilisában a Csomagra véleményt nyilvánított a három javaslatcsomagról. Az elfogadott módosítások között a mérföldkönek számító határozatok az alábbiakra vonatkoznak:

- a mezőgazdasági piacok közös szervezése; a kínálatszabályozási intézkedések megerősítése, meghosszabbítva a tejágazati csomagot; a versenyszabályok javítása a termelői szervezetek további ösztönzése érdekében; valamint a borágazatra vonatkozó szabályozási eszközök kiterjesztése;
- a stratégiai tervek; vek megvalósításának indítása 2022-ben; a hektáronkénti támogatások külső konvergenciájának lezárása 2027-ig; az első pillér pénzügyi előirányzatainak célzottsága (60% az alapfizetésre és az átcsoportosítással nyújtható támogatásra; 20% az ökológiai programra; 10 + 2% a termeléstől függő támogatásra; 3% az ágazati programokra); a második pillér pénzügyi keretének célzott elosztása (30% környezetvédelmi célkitűzésekre, valamint 30% befektetési és kockázatkezelési intézkedésekre); a támogatás felső határa 100 000 euró, kivéve, ha a tagállamok 10%-os, átcsoportosítással nyújtható támogatást alkalmaznak; az első pillérből a második pillérbe átcsoportosítható finanszírozás felső határa 15%, a második pillérből az első pillérbe átcsoportosítható finanszírozás felső határa pedig 5%;
- a horizontális rendelet: a számviteli és egyéb ellenőrzések közös keretének javítása; 1,5 milliárd eurós nagyságrendű válságtartalék.

A 2019. májusi európai parlamenti választásokat követően az újonnan megválasztott képviselők megkezdték a Comagri által az előző parlamenti ciklusban elfogadott módosítások felülvizsgálatát annak érdekében, hogy az első olvasatot 2020 júniusában le lehessen zárni.

A mezőgazdasági tárgyalások utolsó szakaszára az „európai zöld megállapodásról” folytatott vitákkal egy időben kerül majd sor, amelyet a Bizottság egy közleményével 2019. december 11-én indított meg (COM(2019) 0640). A zöld megállapodás fenntartható és klímasemleges növekedési modell kialakítását irányozza elő 2050-ra, ami jelentős hatással lesz az európai agrár-élelmiszeripari rendszerre.



2020 márciusában több területen is konkrét javaslatok várhatók, ilyenek többek között: a biológiai sokféleség, az erdők vagy az üvegházhatásúgáz-kibocsátás szintje (ideértve az úgynevezett „termelőtől a fogyasztóig” stratégiát, amelynek célja az élelmezésbiztonság megerősítése, a peszticidek, műtrágyák és antibiotikumok használatának csökkentése, a mezőgazdasági innováció támogatása és a fogyasztók tájékoztatásának javítása). A zöld megállapodás keretében elfogadott cselekvési irányvonalakat nemzeti stratégiai terveknek kell majd követniük, amelyeket 2021 folyamán terjesztenek elő és – elvben – 2022-től hajtanak végre.

Albert Massot
02/2020

