



## A KÖZÖS AGRÁRPOLITIKA – ANNAK ESZKÖZEI ÉS AZOK REFORMJAI

A közös agrárpolitikának az idők során hat nagy reformja volt, amelyek közül az utolsókra 2013-ban (a 2014–2020-as pénzügyi időszakra vonatkozóan) és 2021-ben (a 2023–2027-es pénzügyi időszakra vonatkozóan) került sor. A legutóbbi reform és az új jogszabályok 2023 januárjában léptek hatályba.

### JOGALAP

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 38–44. cikke.

Az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2021/2115 rendelete](#) (2021. december 2.) a közös agrárpolitika keretében a tagállamok által elkészítendő stratégiai tervhez (KAP stratégiai terv) nyújtott, az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) által finanszírozott támogatásra vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint az 1305/2013/EU és az 1307/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről [\(3.2.7.\)](#)

Az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2021/2116 rendelete](#) (2021. december 2.) a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról, valamint az 1306/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről [\(3.2.5.\)](#).

Az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2021/2117 rendelete](#) (2021. december 2.) a mezőgazdasági termékpiacok közös szervezésének létrehozásáról szóló 1308/2013/EU rendelet, a mezőgazdasági termékek és az élelmiszerek minőségrendszereiről szóló 1151/2012/EU rendelet, az ízesített borászati termékek meghatározásáról, megnevezéséről, kizsereléséről, jelöléséről és földrajzi árujelzőinek oltalmáról szóló 251/2014/EU rendelet és az Unió legkülső régiói részére egyedi mezőgazdasági intézkedések megállapításáról szóló 228/2013/EU rendelet módosításáról [\(3.2.6.\)](#).

### CÉLKITŰZÉSEK

A KAP egymást követő reformjainak köszönhetően lehetővé vált a szerződésben kitűzött célok sikeresebb megvalósítása érdekében alkalmazott mechanizmusok kiigazítása (lásd a [3.2.1.](#) számú tájékoztatót). A legutóbbi, 2021-es reform 10 konkrét célkitűzésre összpontosít, amelyek a mezőgazdaság és a vidéki területek társadalmi, környezeti és gazdasági fenntarthatóságára vonatkozó közös uniós célokhoz kapcsolódnak.



## EREDMÉNYEK

### A. Az 1992. évi reform: a nagy fordulópont

A KAP a bevezetése, azaz 1962 óta teljesíti a számára előírt célkitűzéseiket, szavatolva a biztonságos élelmiszer-ellátást. 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.

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

Az Európai Tanács berlini ülésének (1999. március 24–25.) végén elért megállapodás eredménye az volt, hogy a reform elsősorban az uniós árak világpiaci árakkal való új összehangolására, a támogatások nyújtásának feltételeként a környezetvédelmi feltételeesség tagállamok általi bevezetésére, a társadalmi-strukturális és kísérő intézkedések megerősítésére, valamint a 2000–2006-os időszakra vonatkozó szigorú pénzügyi kerettel alátámasztott költségvetési stabilizációra összpontosít.

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

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 kifizetésekké” váltak, amelyek a jövedelmek stabilitásán alapulnak;
- a Kereskedelmi Világszervezet szabályaival való összeegyeztethetőség, amennyiben a támogatások függetlenítésének végső célja annak biztosítása volt, hogy a támogatás bekerüljön a „zöld dobozba” (lásd a [3.2.11.](#) számú tájékoztatót);
- a mezőgazdasági üzemek számára megadott támogatási jogosultságok újraelosztása bázisú alapján és az alábbi két mechanizmus alkalmazásával: 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;
- pénzügyi fegyelem elve, amely ezt követően a [2007–2013-as pénzügyi tervbe](#) is bekerült, és amelynek értelmében a KAP első pillérének költségvetését befagyasztották, és kötelező éves felső határokat szabtak ki;



- végül, [2007-ben létrehozták](#) az egységes közös piacszervezést (egységes KPSZ), amely a meglévő 21 közös piacszervezés (KPSZ) szabályozó mechanizmusait kodifikálja.

**D.** A 2009. évi „állapotfelmérés”: a 2003-as reform keretének megszilárdítása

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.** Az 2013. évi reform: átfogóbb és integráltabb megközelítés

A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó KAP fő irányvonalai az alábbiak:

- áttérés a függetlenített támogatásokról a multifunkcionális támogatási rendszerre. A 2003-ban megkezdett szakaszt, amely során a mezőgazdasági támogatásokat függetlenítették és az általános jövedelemtámogatást helyezték előtérbe, újból az eszközök különleges célkitűzésekhez vagy funkciókhoz való kapcsolásának időszaka váltotta fel. A mezőgazdasági termelőüzemek számára folyósított egy összegű kifizetéseket „szintekre” (vagy más szóval „rétegekre”) bontott kifizetési rendszer váltotta fel: Az új, hektáronkénti támogatások kizárólag az aktív mezőgazdasági termelők számára voltak fenntartva (lásd a [3.2.8.](#) számú tájékoztatót). Ezenkívül előírták, hogy az egyes tagállamok számára rendelkezésre álló közvetlen kifizetési keretösszegeket fokozatosan ki kell igazítani mindaddig, amíg 2019-re mindegyik esetében eléri az euróban kifejezett hektáronkénti minimális kifizetést (a „külső konvergenciafolyamat”);
- a KAP két pillérének megerősítése: az első pillér a közvetlen támogatásokat és a piaci intézkedéseket finanszírozza, teljes egészében az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap terhére; a második pillér a vidékfejlesztést szolgálja, társfinanszírozási rendszeren keresztül. A második pillér szerinti közvetlen kifizetésekre vonatkozó moduláció helyébe az alaptámogatások 150 000 EUR feletti kötelező csökkentése („fokozatos csökkentés”) lépett. A pillérek közötti rugalmasságot is fokozták: 2015 óta a tagállamoknak lehetőségük van az eredetileg két „irányban” számukra megadott pénzeszközök átcsoportosítására (az első pillérből a másodikba 15% erejéig, a másodiktól az első pillérbe pedig bizonyos tagállamok esetében akár 25% erejéig is) ([3.2.8.](#));
- az egységes KPSZ eszközeinek megerősítése, „biztonsági hálónak” szervezve azokat, amelyeket csak árválságok és piaci zavarok esetén alkalmaznak.



Megerősítették a kínálat ellenőrzésére szolgáló valamennyi intézkedés felfüggesztését: a cukorkvótarendszer hatálya 2017 szeptemberében lejárt, a szőlőültetvények telepítési jogaira épülő rendszert pedig 2016-tól engedélyezési rendszer váltotta fel. A 2015 óta hatályos új kvótamentes tejprogramot egy „tejre” vonatkozó minicsomag elfogadása előzte meg. Az új egységes közös piacszerzés egy válságtartalékot is tartalmazott a piaci zavarok kezelésére;

- a vidékfejlesztés integráltabb, célirányos és területi megközelítése. Szintén tervben volt a vidékfejlesztési intézkedéseknek a többi strukturális alappal való jobb koordinációja (lásd a [3.1.1.](#) számú tájékoztatót). A KAP második pillérén belüli eszközök skálája túl széles volt, ezért egyszerűsítésre került sor annak érdekében, hogy a támogatások középpontjába a legfontosabb vonatkozások kerüljenek: a versenyképesség, az innováció, a tudásalapú mezőgazdaság, a fiatal mezőgazdasági termelők tevékenységének megkezdése, a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás és a kiegyensúlyozott regionális fejlődés (lásd a [3.2.9.](#) számú tájékoztatót).

**F.** A 2020 utáni reform: „zöld orientáció” és nagy hangsúly helyezése az eredményekre és a teljesítményre

A 2020 utáni reformot, amely meghatározza a 2023–2027-es időszakra vonatkozó KAP-ot, hosszadalmas folyamat jellemezte, amely a Bizottság jogalkotási javaslatának 2018. júniusi közzétételével kezdődött, majd az elfogadott szövegek 2021. decemberi végleges elfogadásával zárult. Az európai zöld megállapodás tervének, valamint „a termelőtől a fogyasztóig” stratégia és a biológiai sokféleséggel kapcsolatos 2020-as stratégia Bizottság általi ismertetése tovább fokozta a tárgyalások összetettségét. A reformcsomag három rendeletet tartalmaz: a stratégiai tervekről szóló rendelet ([3.2.7.](#)), a horizontális rendelet ([3.2.5.](#)) és a közös piacszerzésről szóló rendeletet módosító rendelet ([3.2.6.](#)).

A 2023–2027-es KAP 10 konkrét célkitűzésre összpontosít:

- a mezőgazdasági termelők méltányos jövedelme,
- a versenyképesség fokozása,
- a mezőgazdasági termelők helyzetének javítása az élelmiszer-ellátási láncban,
- éghajlatváltozással kapcsolatos fellépés;
- környezetvédelem,
- a biológiai sokféleség és a táj megőrzése,
- a generációs megújulás támogatása,
- dinamikus vidéki térségek,
- az élelmiszerek és az egészség minősége,
- az ismeretek bővítése és az innováció fokozása.

Az új KAP célja, hogy fenntartható élelmiszerrendszert építsen ki, és ezáltal hozzájáruljon a zöld megállapodás, „a termelőtől a fogyasztóig” stratégia ([3.2.10.](#)) és a biológiai sokféleséggel kapcsolatos stratégia célkitűzéseivel, hogy védi



és fokozza a vidéki ökoszisztémákban található növények és állatok sokféleségét. A zöld megállapodás céljainak elérése érdekében az új KAP fokozott feltételeességet vezet be (a környezetbarát gazdálkodási gyakorlatokhoz kötve a közvetlen jövedelemtámogatást), továbbá ökorendszereket és nemzeti stratégiai terveket vezet be.

Minden tagállamnak el kell készítenie nemzeti stratégiai tervét, amelyben a jelenlegi feltételek és szükségletek alapján ismerteti a KAP-eszközök használatát. A nemzeti stratégiai tervek új teljesítési modellt jelentenek a KAP számára, amely a tagállamoknak biztosított nagyobb rugalmasságon, az adminisztratív terhek csökkentésén és a környezetvédelem megerősítésén alapul.

A jelenlegi KAP új éves nyomonkövetési és felülvizsgálati keretet vezet be, amely közös mutatókon alapul, és amely előírja a tagállamok számára, hogy kövessék nyomon a célkitűzéseikhez viszonyított előrehaladásukat, és éves teljesítményjelentést nyújtsanak be. A KAP stratégiai tervei teljesítményének évente kétszeri felülvizsgálata lehetővé teszi az uniós tagállamok által a saját célkitűzéseiknek és a KAP célkitűzéseinek elérése terén megvalósult eredmények értékelését.

A KAP kiadásait továbbra is két alapból finanszírozzák: az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (amely a közvetlen kifizetéseket és a piachoz kapcsolódó valamennyi kiadást biztosítja) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (amely vidékfejlesztési intézkedéseket fedez). Az új KAP a következő intézkedések és rendszerek révén támogatja a mezőgazdasági termelőket:

- a fenntarthatóságot elősegítő, alapszintű jövedelemtámogatás
- a mezőgazdasági kistermelőknek nyújtott támogatások,
- kiegészítő jövedelemtámogatás (a fenntarthatóság és a fiatal mezőgazdasági termelők számára),
- ökorendszerek (az éghajlat, a környezet és az állatjólét érdekében),
- termeléstől függő jövedelemtámogatás,
- terményspecifikus kifizetések,
- ágazati beavatkozások,
- vidékfejlesztési projektek.

## 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. 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. A képviselők meghatározták az új KAP fő prioritásait a XXI. századra: élelmezésbiztonság, 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 a prioritásokat megerősítette „A KAP jövője 2020-ig” című bizottsági közleményről szóló, 2011. június 23-i [állásfoglalás](#).

Az Európai Parlament módosította a 2013 utáni KAP-ra vonatkozó jogalkotási javaslatokat, és a módosított szöveg a Parlamenttel folytatandó tárgyalásokra vonatkozó megbízássá vált ([a mezőgazdasági termelőknek nyújtott közvetlen kifizetésekről](#), [az egységes közös piacszervezésről szóló rendeletről](#), [az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott vidékfejlesztési támogatásról](#), valamint [a KAP finanszírozásáról, irányításáról és nyomon követéséről](#) szóló határozatok). Ezek alapján, 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.

2020. november 10-én kezdődtek meg a 2020 utáni KAP-ról szóló tárgyalások A Tanáccsal, és több háromoldalú egyeztetés keretében folytatódtak. 2021. június végén a tárgyaló felek megállapodásra jutottak a KAP-reformcsomag három javaslatáról. Az uniós mezőgazdasági miniszterek 2021. június 28-án, a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Bizottság tagjai pedig 2021. szeptember 9-én jóváhagyták ezt a megállapodást. A Parlament a 2021. novemberi II. plenáris ülésén szavazott a KAP-reformcsomagban foglalt három javaslatról.

Vera Milicevic  
10/2023

