



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 20.11.2007
COM(2007) 722 végleges

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE
A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK**

Felkészülés a KAP-reform „állapotfelmérésére”

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK

Felkészülés a KAP-reform „állapotfelmérésére”

1. A KÖZÖS AGRÁRPOLITIKA MA

1.1. Egy radikálisan megreformált és hatékonyabb politika

Az európai társadalom és a gazdasági fejlemények által támasztott elvárások következtében a közös agrárpolitika (KAP) az elmúlt tizenöt év során jelentős változásokon ment keresztül. Ebben a folyamatban új szakasz kezdetét jelezte a 2003–2004-es reform, amely az egységes támogatási rendszer keretében a KAP első pillérének legtöbb ágazatában bevezette a termeléstől függetlenített közvetlen kifizetéseket, valamint megerősítette a vidékfejlesztési politikát mint a KAP második pillérét. Ez a folyamat 2006-ban a cukorágazatot, 2007-ben pedig a zöldség- és gyümölcságazatot érintő reformokkal folytatódott, és a borágazat reformjára irányuló jogszabályjavaslatok kapcsán jelenleg is tart.

A termelői támogatások jelentős része ma már nem kötődik a termeléshez kapcsolódó döntésekhez, ezáltal az uniós gazdálkodók – a piaci jelzések tükrében – szabadon választhatnak, hogy mit termelnek, a gazdasági környezetükben zajló változásokhoz való alkalmazkodás során saját termelési lehetőségeikre és preferenciáikra tudnak támaszkodni, továbbá hozzá tudnak járulni az agrárszektor versenyképességének növeléséhez.

Mindezek eredményeképpen a KAP-reformnak sikerült teljesítenie az elvárásokat, hiszen a hangsúly lekerült a termékek támogatásáról, amelyet széles körben a múltban tapasztalt túltermelési problémák okozójának tartanak. Az uniós támogatott árak mindenütt csökkentek és jelenleg megközelítik a világpiaci árakat. Az EU mezőgazdaságának versenyképessége a kulcsfontosságú ágazatokban annak ellenére növekszik, hogy az Unió részesedése a legtöbb árupiacon csökken, és elsősorban a magas értéket képviselő termékek esetében az EU mára a legnagyobb mezőgazdasági exportőrré vált. Az EU továbbá a világ legnagyobb, a fejlődő országok számára messze a legszélesebb felvevőpiacot biztosító mezőgazdasági importőre is.

A KAP ezenkívül egyre növekvő mértékben járul hozzá a környezetkárosodás veszélyének elhárításához és gondoskodik az uniós társadalmak által elvárt közjavakról. A termelői támogatások ma már a környezethez, az élelmiszerbiztonsághoz és -minőséghez, valamint az állatjóléthez kötődő előírások betartásától függenek.

Végül a megerősített vidékfejlesztési politika hozzájárul a környezet és a vidéki tájak védelméhez, valamint elősegíti a növekedést, a munkahelyteremtést és az innovációt a vidéki területeken. Bár az Unión belül egyre több vidéki területre gyakorolnak majd hatást a mezőgazdaságon kívüli tényezők, az elszigetelt, elnéptelenedett és a mezőgazdasági termelésre erőteljesen támaszkodó területeknek különleges kihívásokkal kell szembenézniük a gazdasági és társadalmi fenntarthatóság terén. A GDP 4 %-át, az összfoglalkoztatottságnak pedig 8 %-át biztosító agrár-élelmiszeripari ágazat szerepe tehát számos vidéki területen továbbra is meghatározó marad.

1.2. Az „állapotfelmérés” keretében megvizsgálandó további javítási lehetőségek

Az előzőekben említett fejlemények azt jelzik, hogy a jelenlegi KAP gyökeresen eltér a korábban ismerttől, annak ellenére, hogy a reformfolyamat eredményei és a KAP-ról alkotott egyes vélekedések (amelyek többsége a reform előtti időszakra vonatkozik) között gyakran ellentmondás feszül. Ám ahhoz, hogy a KAP továbbra is a jelen és a jövő politikája maradjon, képesnek kell lennie arra, hogy értékelje saját eszközeit, megítélje, hogy azok megfelelően működnek-e, meghatározza a célkitűzések eléréséhez szükséges módosításokat és alkalmazkodjon az új kihívásokhoz.

Egyértelmű, hogy további lépésekre van szükség, hiszen az olyan politika, amely nem fejlődik együtt a gyorsan változó környezettel, elavulásra van ítélve. A KAP bebizonyította, hogy az uniós mezőgazdaság sikeresen meg tudja tenni ezeket a lépéseket és képes a változásra, de a gazdálkodók számára olyan kiszámítható politikai környezetet kell biztosítani, amelyet fogódzóként használhatnak.

A 2003-as reform az első lépés volt azon az úton, amely afelé vezet, hogy a KAP megfeleljen a 21. századi körülményeknek. A 2003-as reform valamennyi elemének tekintetében nem lehetett azonnali konszenzust kialakítani. Ez az oka annak, hogy mind a végleges megállapodásban, mind a 2003 óta végrehajtott többi reformban számos felülvizsgálati záradék szerepelt.

Ezek lehetővé teszik, hogy a meglévő politikák alapvető reformja nélkül, a piaci és egyéb fejleményekkel összhangban további módosításokat lehessen végrehajtani. Az „állapotfelmérés” kifejezés e közleményben a záradékok által lefedett témaköröket takarja. A cél az alábbi három kérdés megválaszolása:

- Hogyan tehető eredményesebbé, hatékonyabbá és egyszerűbbé az egységes támogatási rendszer?
- Hogyan lehet az eredetileg hattagú Közösségre kidolgozott piactámogatási eszközöket az egyre inkább globalizálódó világban és az immár 27-tagú EU-ban is relevánssá tenni?
- Hogyan nézzünk szembe az éghajlatváltozástól a bioüzemanyagok terjedésén át a vízgazdálkodásig terjedő új kihívásokkal és a már régebb óta meglévő (például a biológiai sokféleség megóvásához kapcsolódó) problémákkal, alkalmazkodva az új kockázatokhoz és lehetőségekhez?

2. AZ EGYSÉGES TÁMOGATÁSI RENDSZER ALKALMAZÁSÁNAK TAPASZTALATAI ÉS EGYSZERŰSÍTÉSE

2.1. Az egységes támogatási rendszer egyszerűsítése

Míg az új tagállamok egészen 2010-ig (Bulgária és Románia pedig 2011 végéig) vehetik igénybe az egységes területalapú támogatási rendszert, addig az EU-15 tagállamainak 2007-ig be kellett vezetniük az egységes támogatási rendszert.

Választhattak, hogy egy korábbi egységes támogatási rendszermodellt (egyéni referenciaösszegeken alapuló támogatási jogosultságok), egy regionális modellt (regionális referenciaösszegeken alapuló támogatási jogosultságok) vagy ezen két megközelítés kombinációját kívánják alkalmazni.

A tagállamok fenntarthatnak néhány termeléshez kapcsolódó közvetlen támogatást (a termeléstől részben függő támogatást) ott, ahol a termelési tevékenység minimális

szintjének fenntartása és kedvező környezeti hatások elérése érdekében ez szükségesnek tűnt. Jogosultak voltak továbbá visszatartani egy, a nemzeti felső határ 10 %-áig terjedő összeget olyan gazdálkodási formák támogatására, amelyek a környezet, illetve a mezőgazdasági termékek minőségének és forgalmazásának javítása szempontjából fontosak (az 1782/2003/EK rendelet 69. cikke).

A termeléstől függetlenített kifizetéseknek mind a korábbi összegeken alapuló, mind a regionális módszere teljesíti azt a célkitűzést, hogy a gazdálkodók megválaszthassák, mit termeljenek, és ne a termékekhez kapcsolt támogatások határozzák meg ezt a választást. Mindazonáltal az egyéni támogatások összege, eltérő mértékben ugyan, de mindkét megközelítésben a korábbi termelési szinteken alapul, és az idő előrehaladtával egyre nehezebb lesz a támogatási különbségek igazolása, különösen a korábbi értékeken alapuló modellben. Indokoltnak tűnik tehát lehetőséget biztosítani a tagállamoknak arra, hogy a 2009-től 2013-ig terjedő időszak során az általuk választott modellt egy átalányösszegeken alapuló modell felé közelítsék. Ennek fényében annak engedélyezését is mérlegelni kell, hogy a jelenleg az egységes területalapú kifizetési rendszert alkalmazó tagállamok ezt egészen 2013-ig megtehessek.

Mivel időközben egyre több ágazat lépett be az egységes támogatási rendszerbe és immár elég tapasztalat gyűlt össze a rendszer működtetésére vonatkozóan, egyes végrehajtási határozatok és szabályok szükségtelenül merevnek és bonyolultnak tűnnek.

Az „állapotfelmérés” jó alkalmat kínál arra, hogy olyan változásokat lehessen javasolni, amelyek a rendszer alkalmazását anélkül módosítják és egyszerűsítik, hogy annak szerkezetét gyökeresen megváltoztatnák.

2.2. A kölcsönös megfeleltetés alkalmazási területének szűkítése

A kölcsönös megfeleltetés rendszere, amelynek keretében azon gazdálkodók, akik nem tartják be a mezőgazdasági tevékenységekhez kapcsolódó uniós előírásokat, alacsonyabb támogatásra számíthatnak, a KAP lényegi részét képezi, és ez a jövőben is így marad. A tapasztalatok alapján azonban egyértelmű, hogy e téren is egyszerűsítésre van szükség.

Ez a folyamat már elkezdődött, méghozzá a kölcsönös megfeleltetésről szóló 2007. márciusi bizottsági jelentést támogató tanácsi következtetések alapján. A kapcsolódó jogalkotási folyamat már tartalmazza azokat a javaslatokat, amelyek célja a rendszer ellenőrzési és szankcionális szempontból való javítása és amelyek előreláthatólag 2008–2009-ben fognak hatályba lépni. Továbbá az „állapotfelmérés” során a kölcsönös megfeleltetés egyszerűsítésére vonatkozó, jelenleg elemzés alatt lévő további elemeket is értékelni fogják.

A Bizottság jelentése ugyanakkor nem foglalkozik közvetlenül a kölcsönös megfeleltetés alkalmazási területével. Ahhoz, hogy továbbra is hasznos eszköz maradjon, a kölcsönös megfeleltetésnek tükröznie kell a társadalom elvárásait, és meg kell találnia az egyes követelmények költsége és haszna közötti helyes egyensúlyt. A jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények és a helyes mezőgazdasági és környezeti állapot pontosabb megfogalmazása által érhető el az, hogy a kölcsönös megfeleltetés a fenntartható mezőgazdaság előmozdításának valóban hatékony eszköze legyen.

A Tanácstól kapott felhatalmazás alapján és tekintettel az egyszerűsítés szükségességére, az „állapotfelmérés” a kölcsönös megfeleltetés alkalmazási területét az alábbi szempontokból kívánja megvizsgálni:

- a jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények szűkítése azon rendelkezések törlése útján, amelyek nem kapcsolódnak közvetlenül a kölcsönös megfeleltetés célkitűzéseéhez,
- a jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények és a helyes mezőgazdasági és környezeti állapot jelenlegi listáinak vizsgálata és szükség esetén módosítása a kölcsönös megfeleltetés célkitűzéseinek könnyebb elérése érdekében.

2.3. A termeléstől részben függetlenített támogatások

A legutóbbi reformok eredményeképpen a termeléstől részben függetlenített támogatások a termelők szempontjából egyre kevésbé relevánsak, hiszen egyre több ágazat kapcsolódik be az egységes támogatási rendszerbe. A támogatások teljes függetlenítése egyrészt legalább annyi bevételhez juttatja a termelőket, mint korábban, sőt, a termelés rugalmasságának köszönhetően inkább javítja helyzetüket, másrészt pedig kiküszöböli a két rendszer párhuzamos működtetéséből fakadó nehézségeket és adminisztrációs költségeket. Egyértelműen igaz ez a szántóföldi növények ágazatára.

A termeléstől részben függetlenített támogatásnak ugyanakkor lehet, legalábbis egyelőre, bizonyos létjogosultsága azokban a régiókban, ahol a termelés szintje általában alacsony, de gazdasági vagy környezeti szempontból fontos (példaként említhető az anyatehenek tartása az olyan régiókban, ahol külterjes gazdálkodást folytatnak marhahústermelés céljából).

Annak megítélése, hogy a termeléstől részben függetlenített támogatások fennmaradjanak-e, és ha igen, milyen mértékben és meddig, egyértelműen regionális szintű döntést igényel. A Bizottság tételes vizsgálatot javasol a támogatások teljes függetlenítésével járó potenciális kockázatok és a lehetséges alternatívák feltárására.

2.4. A támogatások minimális és maximális szintje

A támogatások elosztásának kérdése nem számít újdonságnak a KAP terén, ám az utóbbi időben különös figyelmet kapott azon kezdeményezés kapcsán, hogy az átláthatóság érdekében tegyék nyilvánossá az uniós alapokból támogatásban részesülők listáját. Az egységes támogatási rendszer bevezetése a korábbinál átláthatóbbá tette a támogatások elosztását, aminek következtében ismét megfogalmazódtak olyan vélemények, amelyek szerint korlátozni kell a nagyméretű gazdaságok szűk körének juttatott támogatási összegeket. Az egységes támogatási rendszer bevezetése továbbá azt is világossá tette, hogy a kis összegű, gyakran a támogatás adminisztrációs költségeit sem fedező támogatásban részesülő kedvezményezettek körében vannak olyanok is, akik valójában nem gazdálkodók.

Az „állapotfelmérés” keretében indokolt lenne megvizsgálni, mind a nagy-, mind a kis összegű kifizetések esetében, bizonyos korlátok bevezetésének lehetőségét:

- ami a magasabb összegű kifizetéseket illeti, a Bizottság véleménye szerint egy olyan modell jelenthetné a megoldást, amelyben az egyes gazdálkodóknak juttatott támogatások teljes összegének növekedésével párhuzamosan a támogatási szint fokozatosan csökkenne, de egy bizonyos szintű támogatás az összességében

nagy összegű támogatásoknál is megmaradna¹. A korlátok meghatározásánál figyelembe vennék azt, hogy biztosítani kell a nagy mezőgazdasági üzemek fenntarthatóságát és azt, hogy az intézkedések kijátszása céljából az üzemeket ne darabolják fel.

- az alacsonyabb összegű kifizetések esetében be lehetne vezetni egy minimális éves támogatási szintet és/vagy fel lehetne emelni a minimális területnagyságra vonatkozó előírásban foglalt értéket, mindezt oly módon, hogy az a valódi gazdálkodókat ne érintse.

Az ily módon megmaradt összegek az adott tagállamnál maradnának és azokat új kihívásokkal kapcsolatban, például az 1782/2003/EK rendelet módosított 69. cikkének keretében lehetne felhasználni.

3. AZ ÚJ LEHETŐSÉGEK MEGRAGADÁSA ÉS A PIACORIENTÁCIÓ JAVÍTÁSA

3.1. A piaci intervenció és a kínálatszabályozás szerepe

Az uniós intervenciók mechanizmusok reformját korábban a világpiacon végbemenő fejlemények tették szükségessé, és minden készletet, legalábbis részben, exporton keresztül kellett piacra vinni. A globalizáció és az EU 27-tagúra történő bővítése következtében végig kell gondolni, hogy fenntarthatóak-e a még meglévő „régikap” eszközök (pl. kvóták, közösségi intervenció, ártámogatás és visszatérítések), különös tekintettel a jelenlegi középtávú piaci kilátásokra, amelyek – elsősorban a gabona- és a tejágazatban – igen kedvezőek.

Felmerül tehát a kérdés, hogy hogyan lehet egy megfelelő intervenciók rendszert létrehozni: olyat, amely képes védőhálóként működni, de nem függ a támogatott értékesítéstől (legyen az külső vagy belső). Tekintettel arra, hogy a mezőgazdasági piacokon zajló hatékony verseny továbbra is a KAP egyik célkitűzése, a Bizottságnak szándékában áll megvizsgálni, hogy a kínálat kezelésére szolgáló jelenlegi eszközök ma is érvényes célokat szolgálnak-e vagy inkább lassítják az EU mezőgazdaságát abban, hogy válaszolni tudjon a piaci jelzésekre.

A Bizottság továbbá különös figyelmet kíván szentelni annak vizsgálatára, hogy a jelenlegi piaci helyzet csupán a 2006–2007-es gyenge termésre adott rövid távú válasz, vagy pedig olyan hosszú távú tendenciákat jelez, amelyek nyomást gyakorolhatnak a mezőgazdasági piacokra és a kínálati helyzetre. E vizsgálat alapján a Bizottság döntést fog hozni arról, hogy indokolt-e új intézkedéseket javasolnia.

3.2. Gabonaintervenció

A közelmúltban hozott tanácsi határozatban foglaltaknak megfelelően folyamatban van a gabonaintervenciók rendszer teljes körű vizsgálata, amelynek során figyelembe veszik a bioüzemanyagok növekvő piacát és a megnövekedett gabonai igény lehetséges hatásait.

2007-ben azért volt szükség a kukoricaintervenció csökkentésére, mert az intervenciót annak eredeti céljával, azaz a védőháló-szereppel ellentétes módon használták. Ez az árpa és esetlegesen a lágú búza versenyképességének viszonylagos

¹ Például: a 100 000 EUR-t meghaladó támogatások 10 %-kal, a 200 000 EUR-t meghaladók 25 %-kal, a 300 000 EUR-t meghaladók pedig 45 %-kal csökkennek.

csökkenéséhez vezethet, valamint azt a kockázatot idézheti elő, hogy ezen gabonafélék felhalmozódnak a raktárakban.

Ezért a jelenlegi helyzetben a kukoricaintervenció reformjának egyéb takarmánygabonákra történő kiterjesztése tűnik a legjobb megoldásnak. Ily módon a Bizottság kezelni tudná a krízishelyzeteket, ugyanakkor a piaci árak alapján a gazdálkodók is jelzéseket kapnának a termelésre vonatkozóan. Ha csupán egyetlen gabonaféle (a kenyérbúza) esetén maradna meg az intervenció, azzal biztosítható lenne a védőháló-szerep, ugyanakkor a többi gabonaféle megtalálhatná természetes piaci árszintjét.

3.3. Területpihentetés: a készletgazdálkodás megszüntetése, a kedvező környezeti hatások erősítése

A területpihentetést az uniós gabonatermesztés csökkentésének céljából vezették be egy olyan időszakban, amikor a raktárakban nagy mennyiségű gabona halmozódott fel, továbbá annak érdekében, hogy az EU gabonaágazatát a világpiacon feltételekhez lehessen igazítani. A piaci fejlemények és az egységes támogatási rendszer bevezetése következtében ez a szerep egyre kevésbé releváns.

Az az előrelátható helyzet, amely a gabonakereslet és -ellátás terén kialakulóban van, beleértve az EU által a bioüzemanyagok terén kitűzött célok teljesítéséhez kapcsolódó keresletet, indokoltá teszi, hogy a kötelező területpihentetési rendszer keretében jelenleg termelés alól kivont földterületek újra művelhetőek legyenek.

A területpihentetés végleges eltörlése ugyanakkor olyan intézkedéseket tesz szükségessé, amelyekkel meg lehet őrizni a jelenlegi rendszernek köszönhetően elért kedvező környezeti hatásokat. Ennek egyik lehetősége az volna, ha a rendszert, a területenként eltérő agrár-környezetvédelmi feltételek figyelembevételével, helyi szintű vidékfejlesztési intézkedések váltanák fel.

Az említett kedvező hatások fenntartása és további erősítése érdekében a cél a föld-, víz- és ökoszisztéma-gazdálkodás olyan környezetbarát formáinak támogatása lehetne, mint amilyen a környezetbarát területpihentetés, a parti sávok védelme, az erdősítés, illetve az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodáshoz és a megújulóenergia-politikához kapcsolódó intézkedések, például az ökológiai folyosókat érintő rendelkezések.

3.4. A tejkvóták fokozatos megszüntetésének előkészítése

A Bizottság még 2007 vége előtt részletes jelentést fog bemutatni a tejtermékpiacokon végbemenő fejleményekről, azonban a 2003 óta történt piaci események alapján egy általános következtetés már most levonható: azok az okok, amelyek miatt az uniós tejkvótákat bevezették, ma már nem érvényesek.

Ahelyett, hogy az ömlesztett áruk iránti stagnáló kereslettel szembeni növekvő kínálat jelentene problémát, jelenleg mind a belső, mind a külső piacon éppen növekszik a magas értéket képviselő termékek (elsősorban a sajt és a friss tejtermékek) iránti kereslet, az árak magasak, következésképpen csökkent az intervenció azon szerepe, hogy felvevőpiacot képezzen a vaj és a sovány tejpor számára.

Ebben a helyzetben azt a kérdést kell feltenni, hogy szükség van-e bizonyos lépésekre, és ha igen, milyenekre, ahhoz, hogy zavartalan átmenetet lehessen biztosítani egy sokkal inkább piacorientált tejpolitika irányába, még a tejkvótarendszer 2015. március 31-i megszűnése előtt.

Fokozatos megszüntetés

A 2003-ban hozott döntés, miszerint a kvóták nem növelhetők tovább, csökkentette az ágazat képességét arra, hogy jobban alkalmazkodjon a piachoz és növelhesse versenyképességét. Politikai értelemben a kvótarendszer tovább mélyítette a tejágazat és a többi, már megreformált mezőgazdasági ágazat közötti szakadékot.

Ha semmilyen intézkedés nem történik a kvótarendszer 2014–15. évi megszűnéséig, akkor a magas kvóták következtében a hatékonyabb gazdálkodók nem tudják élvezni az új lehetőségek kínálta előnyöket, miközben a kedvezőtlen helyzetű, elsősorban hegyvidéki területeken gazdálkodó legkevésbé hatékony termelők a kvóták hirtelen megszűnését követő jelentős árzuhanások miatt komoly nehézségekkel fognak szembesülni.

Mindez arra enged következtetni, hogy fokozatos kvótanöveléssel lehetne a legjobban felkészíteni az ágazatot a kvóták megszűnésére. A kvótanövelés megfelelő szintjére egy jelenleg folyó elemzés alapján fognak javaslatot tenni, amelynek célja annak meghatározása, hogy mi lesz a tejkvóták megszűnésének hatása az egyes tagállamokra és régiókra, illetve milyen kísérő intézkedésekre (például intervenció-módosításokra vagy kiegészítő lefölözésre) van szükség ahhoz, hogy az átállás minél zökkenőmentesebb legyen.

A hegyvidéki régiókra vonatkozó intézkedések

Általánosságban az várható, hogy a tejkvóták fokozatos megszűnése a termelés növekedését, az árak csökkenését és az ágazat versenyképességének javulását fogja eredményezni. Ugyanakkor bizonyos régiók – elsősorban, de nem kizárólag, a hegyvidékek – számára valószínűleg nehézségeket fog okozni a termelés egy bizonyos minimális szinten tartása.

Ezeknek a problémáknak egy részét olyan vidékfejlesztési intézkedések segítségével lehet kezelni, amelyek célja a tejtermékek hozzáadott értékének növelése. Tekintettel azonban arra, hogy a vidékfejlesztési politikák célja nem a termelés fenntartása, a hegyvidéki régiók esetében más megoldásra van szükség ahhoz, hogy a kvótamegszüntetést különösebb megrázkódtatás nélkül lehessen végrehajtani. Ilyen megoldás lehetne, ha az 1782/2003/EK rendelet 69. cikkének módosítása keretében speciális támogatási intézkedéseket vezetnének be. Ehhez enyhíteni kellene azt a jelenlegi szabályt, amely az ilyen intézkedések alkalmazását kizárólag ágazati szinten engedélyezi.

Összefoglalva, a tejkvóták megszűnésének vonatkozásában az „állapotfelmérés” az alábbi intézkedéseket irányozza elő:

- javaslattétel a szükséges kvótanövelésekre a kvóták 2014–15. évi megszűnésére való felkészülés érdekében,
- az átmenet megkönnyítéséhez szükséges, az egyéb tejpolitikai eszközök terén végrehajtandó esetleges változtatások meghatározása,
- a bizonyos régiókban várható negatív hatások enyhítését célzó intézkedések.

3.5. Egyéb kínálatszabályozási eszközök

Számos egyéb – általában kisebb – ágazatban (szárított takarmány, keményítő, len és kender) is működnek kínálatszabályozási eszközök, illetve a termeléshez kötött kifizetések. Az „állapotfelmérés” alapos értékelést fog tartalmazni az említett intézkedésekről és azok hosszú távú hasznosságáról. Ennek keretében lista készül az

intézkedésekről, feltüntetve azt, hogy a még meglévő, termeléstől függő támogatásokat mikor váltják fel az egységes támogatási rendszerrel. Az értékelés arra is kitér majd, hogy vannak-e olyan esetek, amikor szükség lehet bizonyos szintű támogatás megtartására ahhoz, hogy a termelés eredményeképpen a regionális gazdaság másképpen nem elérhető előnyökhöz jusson.

4. AZ ÚJ KIHÍVÁSOKNAK VALÓ MEGFELELÉS

4.1. Kockázatkezelés

A termeléstől függetlenített kifizetések azáltal, hogy a gazdaságoknak juttatott kifizetések szintjét elválasztják a termelt mennyiségtől, lehetővé teszik a gazdálkodók számára, hogy jobban alkalmazkodjanak a *várható* kockázatokhoz, például úgy, hogy termelésüket az alacsony árakkal dolgozó piacoktól a jobb megtérüléssel kecsegtető piacok felé irányítják. A támogatások termeléstől való függetlenítése következtében a termelők a *váratlan* kockázatok enyhítésére is képesek.

Ugyanakkor a hagyományos piaci eszközökben bekövetkezett változások és a közvetlen termelői támogatások felé való elmozdulás vitákat váltott ki a kockázatok – amelyek közül az árkockázat és a termelési (pl. az időjárással összefüggő vagy egészségügyi) kockázat gyakorolja a legnagyobb hatást a bevételekre – kezelésének különböző módjairól.

A 2005-ös tanácsi vitát követően a Bizottság folytatta a kockázatkezelés külső és belső elemzéseken alapuló vizsgálatát, miközben a zöldség- és gyümölcságazat reformja keretében bevezették a kockázatkezeléshez nyújtott közösségi támogatást oly módon, hogy a termelői szervezetek számára engedélyezték, hogy programjaik ilyen típusú intézkedéseket is tartalmazzanak. A borágazat reformjára vonatkozó bizottsági javaslat a nemzeti kereteken belül szintén tartalmaz a kockázatkezelésre irányuló intézkedéseket.

A Bizottság által folytatott elemzés és a szakértői vélemények azonban egyetértenek abban, hogy a kockázatok listája és azok nagysága változó és jelen szakaszban olyan sok bizonytalanságot tartalmaz, hogy egy uniós szintű (azaz valamennyi esetre egységesen alkalmazandó) intézkedés nem lenne megfelelő, legalábbis addig nem, amíg az intervenció védőhálóként működik.

Továbbá a tagállamokat arra kellene ösztönözni, hogy használják a vidékfejlesztési eszközöket, mivel éppen a második pillér a legalkalmasabb a célzott problémák megoldására. A piaci vagy az időjárással összefüggő kockázatok tagállamonként, ágazatonként, sőt, egy tagállamon belüli régióként és ágazatonként is eltérnek. Jobb, ha a tagállamok, a régiók vagy a termelői csoportosulások – a második pillér által biztosított intézkedések segítségével – maguk értékelik az őket érintő kockázatokot és határozzák meg az azokra legmegfelelőbb megoldásokat.

Ezért a Bizottság úgy véli, hogy az „állapotfelmérés” keretében indokoltak az alábbi intézkedések:

- a modulációs megtakarítások egy részét kockázatkezelési intézkedésekre lehessen felhasználni a vidékfejlesztési politika keretein belül, azzal a feltétellel, hogy teljesítik a „zöld doboz” kritériumokat,
- tételesen meg kell vizsgálni azt, hogy a piaci mechanizmusok jövőbeli kiigazítása során szükség van-e további intézkedésekre és egy későbbi szakaszban végre kell

hajtani a 2013. utáni időszakra vonatkozó kockázatok kezelésnek általános vizsgálatát.

4.2. Éghajlatváltozás, bioenergia, vízgazdálkodás és biológiai sokszínűség

Az uniós mezőgazdaság előtt három új, kulcsfontosságú kihívás áll: az éghajlatváltozás, a bioenergia és a vízgazdálkodás. Ezek közül az éghajlatváltozás az, amely a másik két területen zajló fejleményeket is meghatározza.

Az uniós mezőgazdaság minden más területnél jelentősebb mértékben járult hozzá az **éghajlatváltozás** hatásainak enyhítéséhez, azaz az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentéséhez. Ez elsősorban a termelési módszerek fejlődésének (pl. a hatékonyabb trágyahasználatnak) és a szarvasmarhák csökkenő számának köszönhető. A mezőgazdasági ágazattól azonban a gázkibocsátás csökkentésére irányuló átfogó uniós stratégia keretében a jövőben még jelentősebb hozzájárulást várnak el.

Ugyanakkor az EU mezőgazdasága maga is ki van téve az éghajlatváltozás hatásainak. Ezen belül elég csak a csapadékeloszlással, a szélsőséges időjárási jelenségekkel, a hőmérsékletekkel, a vízkészletek rendelkezésre állásával és a talaj állapotával kapcsolatos bizonytalanságokra utalni. Éppen ezért szükség van az alkalmazkodásra szolgáló eszközök javítására is. Az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodásról szóló, nemrégiben készült zöld könyv azt sürgeti, hogy az uniós mezőgazdaság fokozottabban járuljon hozzá az éghajlatváltozás hatásainak enyhítéséhez.

Az EU megújuló energiaforrásokra vonatkozó ütemtervében meghatározott kötelező célkitűzések szerint 2020-ra a teljes üzemanyag- és az energiafelhasználás 10 %-át a **bioüzemanyagoknak**, 20 %-át pedig a megújuló energiaforrásoknak kell kitenniük. Ezen célkitűzések szorosan kapcsolódnak az éghajlatváltozás hatásainak enyhítésére vonatkozó célokhoz, és valószínűleg jelentős hatással lesznek az EU mezőgazdaságára. Ugyanakkor az európai mezőgazdaság elsődleges feladata továbbra is az élelmiszer- és takarmányelőállítás marad.

Ahogy az a vízhiányról és az aszályokról szóló 2007. júniusi bizottsági közlemény is tartalmazza, az „állapotfelmérés” lehetőséget biztosít annak vizsgálatára, hogy hogyan lehetne jobban integrálni a vízgazdálkodási problémákat a kapcsolódó KAP eszközökbe. Az EU mezőgazdasága számára alapvető fontosságú a fenntartható **vízgazdálkodás**, ellenkező esetben ellenkező esetben egyre nehezebb lesz megfelelő mennyiségű és minőségű vízhez hozzájutni.

Továbbá a **biológiai sokszínűség** csökkenésének megállítása is fontos kihívás marad, az éghajlatváltozás és a növekvő vízigény pedig csak tovább növeli ezt a kihívást. A tagállamok arra kötelezték el magukat, hogy 2010-re megállítsák a biológiai sokszínűség csökkenését, ám ezt a célkitűzést aligha tudják teljesíteni, a mezőgazdaság pedig kulcsszerepet játszik a biológiai sokszínűség megőrzésében.

Az „állapotfelmérés” keretében ezen kihívások kezelésére számos lehetőség kínálkozik:

- a meglévő vidékfejlesztési eszközök erősítésén keresztül ösztönözni lehetne az éghajlatváltozás enyhítésére és az ahhoz való alkalmazkodásra, a jobb vízgazdálkodásra, a bioenergia terén nyújtandó környezeti szolgáltatásokra, valamint a biológiai sokszínűség védelmére vonatkozó tevékenységeket,

- az éghajlatváltozással és a jobb vízgazdálkodással kapcsolatos célkitűzések a kölcsönös megfeleltetéssel is elérhetők, a jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények vagy a helyes mezőgazdasági és környezeti állapot biztosítása keretében,
- a környezettel és a termeléssel kapcsolatos új kihívások (köztük a második generációs bioüzemanyagok) kezelése szempontjából kulcsfontosságú a kutatás és az innováció. Erősíteni kellene továbbá a vidékfejlesztési intézkedéseken belül a második generációs bioüzemanyagok fejlesztésére vonatkozó ösztönzőket,
- meg kellene vizsgálni, hogy a biomassza-előállításra vonatkozó új ösztönzők fényében (kötelező energia-célkitűzések és magas árak) az energianövények jelenlegi támogatási rendszere továbbra is költséghatékony-e.

4.3. A második pillér megerősítése

Az e közleményben említett kérdések kapcsán felmerülő új kihívások a második pillér további erősítését teszik szükségessé, és ez különös hangsúlyt kap annak fényében, hogy a pénzügyi tervekhez kapcsolódó 2005. évi döntés értelmében lecsökkentett vidékfejlesztési támogatások miatt a tagállamok megszorításokra számíthatnak. A második pillér megerősítésére azért is szükség van, hogy meg lehessen felelni az új termelési és környezeti kihívásokkal (köztük a második generációs bioüzemanyagokkal) kapcsolatos megnövekedett innovációs erőfeszítésekhez kapcsolódó szükségleteknek.

Mivel a KAP költségvetése 2013-ig már rögzítésre került, a vidékfejlesztési alapok megerősítése csak a társfinanszírozott kötelező moduláció növelésén keresztül érhető el. Az erre vonatkozó döntésnek, amely előbb-utóbb az összes tagállamot érinteni fogja, amint eléri az uniós támogatási szint 100 %-át, figyelembe kell vennie a modulációs alapok jelenlegi elosztását a tagállamok között, illetve a meglévő szabályokat. Ennek elérésére a következő lehetőségek kínálkoznak:

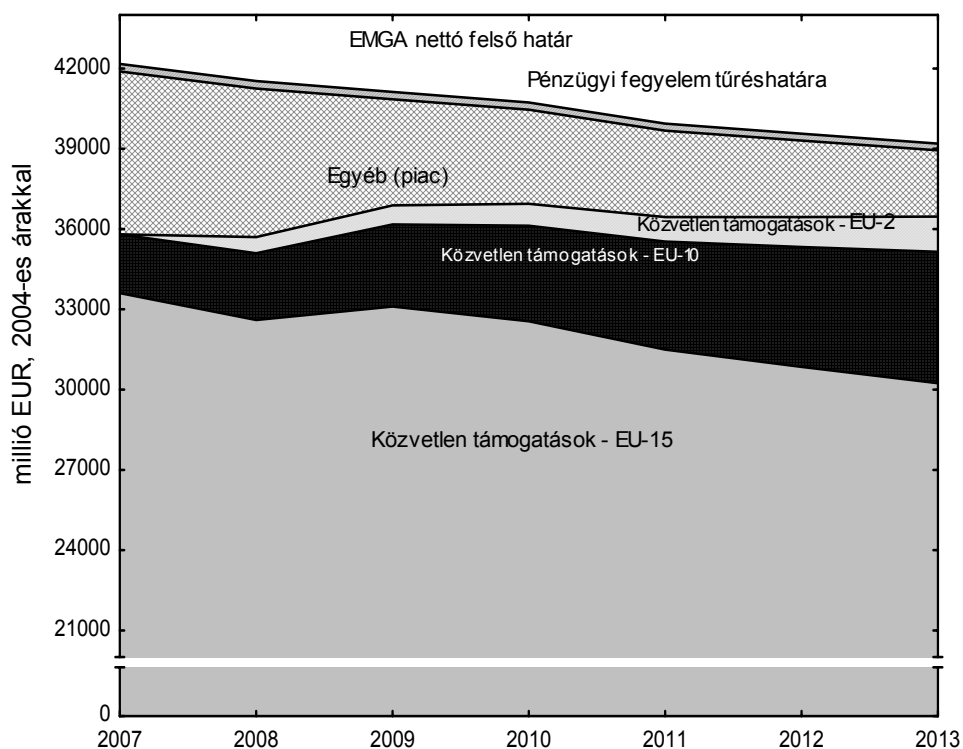
- a 2010–2013-as költségvetési években évente 2 %-kal lehetne növelni a jelenlegi kötelező modulációt,
- meg kell vizsgálni, hogy milyen módon lehet megfelelően figyelembe venni az EU-10 országaira vonatkozó esetleges kötelező modulációt, anélkül, hogy ez érintené a vidékfejlesztési alapok jelenlegi elosztását a tagállamok között.

5. PÉNZÜGYI KERET

E közlemény pénzügyi szempontból azon az elven alapul, hogy a 2007–2013 közötti időszakban a KAP első és második pillérében nem állnak majd rendelkezésre kiegészítő uniós források.

E kereteken belül a kiadások felső határa változatlan áron folyamatosan csökkenni fog. Ez azt jelenti, hogy az említett időszakban a gazdálkodóktól pénzügyi fegyelem várható el, ám ennek szintje a korábban vártnál alacsonyabb lehet, amennyiben a piaci árak a jelenlegi magas szinten maradnak.

Az alábbi ábrából is látszik, hogy az első pillér kiadásainak nettó felső határa a 2004-es állandó áron csökken, ugyanakkor az EU-12 országai – csatlakozási szerződéseik értelmében – folyamatosan növekvő összegű közvetlen támogatásokra tartanak majd igényt.



6. KÖVETKEZTETÉSEK

„A költségvetés reformja, változások Európában” című közleménnyel összhangban 2007 és 2008 folyamán a Bizottság kidolgozza a 2008–2009. évi költségvetési felülvizsgálatkor használandó megközelítését. Az „állapotfelmérés” ezen belül egy előkészítő lépést jelent, ugyanakkor nem befolyásolja a felülvizsgálat végeredményét. A 2003-as reformok finomhangolását jelenti, és hozzájárul a mezőgazdaság jövőbeli prioritásaival kapcsolatos vitákhoz.

A Bizottság e közleményében („Felkészülés a KAP-reform »állapotfelmérésére«”) általános iránymutatásokat fogalmaz meg a KAP számos elemének módosításával kapcsolatban. Ezek a módosítások nem jelentenek alapvető reformokat, de felkészítik az EU mezőgazdaságát a gyorsan változó környezethez való jobb alkalmazkodásra. Az érdekelt felekkel folytatott konzultációk és a folyamatban lévő hatásvizsgálat alapján a Bizottság 2008 tavaszán fogja benyújtani javaslatait.

A párbeszéd előmozdítása érdekében a Bizottság a tervek szerint az érdekelt felek számára két szemináriumot fog szervezni², amelyek során a közleményben foglaltakkal kapcsolatos nyilvános konzultáció elindítására is alkalom nyílik.

² 2007. december 6. és 2008. január 11.