



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2024. január 22.
(OR. en)

5676/24

Intézményközi referenciaszám:
2018/0218(COD)

AGRI 44
AGRIFIN 8
AGRIORG 9

FEDŐLAP

Küldi:	az Európai Bizottság főtitkára részéről Martine DEPREZ igazgató
Az átvétel dátuma:	2024. január 22.
Címzett:	Thérèse BLANCHET, az Európai Unió Tanácsának főtitkára
Biz. dok. sz.:	COM(2024) 12 final
Tárgy:	A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK A közös piacszervezésről szóló rendelet (KPSZ-rendelet) 219–222. cikke alapján elfogadott válságintézkedések alkalmazása

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak a következő dokumentumot: COM(2024) 12 final.

Melléklet: COM(2024) 12 final



Brüsszel, 2024.1.22.
COM(2024) 12 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

**A közös piacszervezésről szóló rendelet (KPSZ-rendelet) 219–222. cikke alapján
elfogadott válságintézkedések alkalmazása**

1. Bevezetés

Az 1308/2013/EU rendelet (KPSZ-rendelet)¹ 225. cikkének db) pontja értelmében a Bizottságnak 2023. december 31-ig jelentést kell benyújtania az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a válságintézkedések alkalmazásáról, különös tekintettel a KPSZ-rendelet 219–222. cikke alapján elfogadott rendkívüli intézkedésekre.

Ez a jelentés a Bizottság által a KPSZ-rendelet 219–222. cikke alapján 2014. január 1-jétől 2023 végéig elfogadott rendkívüli intézkedésekről szóló rendeletekre terjed ki.

E jelentés 1. mellékletében található az összes rendelet felsorolása. A 2. melléklet a 2023-as pénzügyi év végéig (2023. október 15-ig) elfogadott egyes intézkedések éves összesített uniós kiadásairól nyújt tájékoztatást.

2. A KPSZ-rendelet szerinti rendkívüli intézkedések típusai

2.1. Bevezetés

A KPSZ-rendelet V. részének I. fejezete a „Rendkívüli intézkedések” címet viseli (219–222. cikk). Ezek a cikkek felhatalmazzák a Bizottságot arra, hogy rendkívüli piaci intézkedéseket hozzon a következő esetekben:

- piaci zavarok (219. cikk),
- állatbetegségek, növénykárosítók, valamint a közegészségügyi, illetve állat- és növényegészségügyi kockázatok miatti fogyasztói bizalomvesztés (220. cikk),
- egyedi problémák (221. cikk),
- a piacon uralkodó súlyos egyensúlytalanságok (222. cikk).

Ezek a rendelkezések – a közös agrárpolitika (KAP) elvi alapokon nyugvó piacorientáltsága mellett – azt tükrözik, hogy kezelni kell az olyan, gyakran hirtelen bekövetkező és előre nem látható potenciális kockázatokat, amelyek a mezőgazdasági piacokon kialakuló rendkívüli körülményekből erednek, mint például a piac instabilitása, az árak ingadozása vagy az állat- és növényegészségüghöz kapcsolódó korlátozások következményei.

Ennélfogva a rendkívüli intézkedések az uniós mezőgazdasági termelők számára a KAP és a nemzeti szakpolitikák keretében rendelkezésre álló megelőzési és kockázatkezelési eszközökkel összefüggésben vizsgálhatók.

A mezőgazdasági termelés eredendően kockázatos tevékenység. A terméshozamot, a termékminőséget és a kapcsolódó árakat számos, rövid távú hatással járó külső tényező befolyásolja, például az időjárás és más környezeti vagy egészségügyi tényezők (például állatbetegségek és növénykárosítók). A mezőgazdasági termelés a mezőgazdasági piacok alakulásából, a kereskedelmi zavarokból vagy a geopolitikai eseményekből eredő kockázatoknak is ki van téve. Ezeket a kockázatokat súlyosbítja a termeléssel kapcsolatos döntések jellege, ilyenek a beruházásokkal kapcsolatos döntések is, amelyeket gyakran közép- és hosszú távú perspektíva alapján kell meghozni. Emellett egyes termelési rendszerekben (pl. állattenyésztés) nem lehet gyors kiigazítást végezni a termelés tekintetében.

E kockázatok egy része szokásosként vagy piacképesként sorolható be, és vagy a gazdaságon belül, vagy piaci eszközök vagy magán kockázatmegosztási eszközök (például biztosítás)

¹ Az Európai Parlament és a Tanács 1308/2013/EU rendelete (2013. december 17.) a mezőgazdasági termékpiacok közös szervezésének létrehozásáról, és a 922/72/EGK, a 234/79/EK, az 1037/2001/EK és az 1234/2007/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről, HL L 347., 2013.12.20., 671. o.

révén kezelhető. Más kockázatok lehetnek rendszerszintűek/katasztrofálisak, és olyan magas költségekhez vezethetnek, amelyek miatt a magán kockázatkezelési eszközök nem megfelelőek (például előfordulhat, hogy a biztosítók nem hajlandók észszerű díjak mellett biztosítást nyújtani)². Piaci válságok idején ezért egyedi és kivételes állami fellépésre lehet szükség.

A rendkívüli intézkedések kiegészítik mind a KPSZ-rendeletben előírt egyéb piaci intervenciós intézkedéseket (nevezetesen az állami intervenciót és a magántárolási támogatást³) – amelyek célja az árak stabilizálása a mezőgazdasági termelők számára –, mind pedig azon rendelkezéseket, amelyek a KAP stratégiai tervekben programozható ágazati beavatkozások révén a válságok megelőzésére és kezelésére irányulnak (például a gyümölcs- és zöldségágazatban).

A rendkívüli intézkedések jellegüknél fogva ideiglenesek, amelyeket a szóban forgó problémák kezeléséhez szükséges mértékben és ideig alkalmaznak.

A KPSZ-rendelet 219–222. cikkén alapuló bizottsági rendeletek preambulumbekzdései a piaci helyzet objektív értékelése alapján tisztázzák a rendkívüli intézkedés elfogadásának indokait.

2.2. Költségvetési vonatkozások

2023 előtt a pénzügyi támogatást magukban foglaló rendkívüli intézkedéseket a „pénzügyi fegyver” alkalmazása révén finanszírozott, „a mezőgazdasági ágazatot érintő válságokra képzett tartalék” (a korábbi horizontális KAP-rendelet⁴ 25. cikke; a KPSZ-rendelet 226. cikke) keretében rendelkezésre álló pénzügyi források mozgósításával lehetett finanszírozni. Ez a finanszírozási mechanizmus azt jelentette, hogy a mezőgazdasági ágazatot érintő válságokra képzett tartalék aktiválása a mezőgazdasági termelőknek nyújtott közvetlen kifizetések megfelelő csökkentésével jár, és a tartalék felhasználásához a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek átutalásra vonatkozó határozatot kell hoznia. Ezt a tartalékot 2022 márciusáig nem használták fel, amikor is az ukrajnai háború következményei által érintett termelőknek nyújtandó rendkívüli alkalmazkodási támogatást fogadtak el. A támogatási csomag összege 500 millió EUR volt, amelyből 350 millió EUR-t a 2022. évi válságkezelési tartalékból finanszíroztak. A rendkívüli intézkedések finanszírozását korábban minden más esetben az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA) részleges felső határán belül rendelkezésre álló egyéb forrásokból biztosították, a válságkezelési tartalék aktiválása nélkül.

2023-ban és az új horizontális KAP-rendelet⁵ rendelkezéseivel összhangban legalább 450 millió EUR összegű mezőgazdasági tartalékot hoztak létre, és ezt a tartalékot a 2023–2027-es időszak minden egyes évének elején létrehozzák⁶. Az uniós költségvetésben magasabb összeg is megállapítható.

A mezőgazdasági tartalékokra szánt összeget közvetlenül az uniós költségvetésbe állítják be, így a tartalékból származó források közvetlenül rendelkezésre állnak. A rendkívüli

² Lásd a mezőgazdasági piacokat vizsgáló munkacsoport jelentését (2018).

³ A KPSZ-rendelet 8–21. cikke.

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 1306/2013/EU rendelete (2013. december 17.) a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról és a 352/78/EGK, a 165/94/EK, a 2799/98/EK, a 814/2000/EK, az 1290/2005/EK és a 485/2008/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről, HL L 347., 2013.12.20., 549. o.

⁵ 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, HL L 435., 2021.12.6., 187. o.

⁶ Az (EU) 2021/2116 rendelet 16. cikkének (2) bekezdése.

intézkedéseket ebből a tartalékból kell finanszírozni (a piaci intervenciók intézkedéseivel együtt). A mezőgazdasági tartalékot először az előző évi tartalékból rendelkezésre álló, fel nem használt és át nem vitt források felhasználásával, majd az EMGA részleges felső határán belül rendelkezésre álló források felhasználásával, és szükség esetén – és csak végső esetben – a pénzügyi fegyelem alkalmazásával hozzák létre.

A KPSZ-rendelet rendkívüli intézkedésekkel foglalkozó fejezete négy cikkből áll. A következő alszakaszok részletesebben tárgyalják ezeket a cikkeket.

2.3. 219. cikk

A 219. cikk lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy felhatalmazáson alapuló jogi aktusok révén meghozza a piaci zavarokkal és az ilyen zavarok veszélyeivel szembeni hatékony és eredményes fellépéshez szükséges intézkedéseket a közös piacszerzés hatálya alá tartozó valamennyi mezőgazdasági ágazatban⁷. Rendkívül sürgető okok miatt a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadására sürgősségi eljárás keretében kerülhet sor (a KPSZ-rendelet 228. cikke), és azok haladéktalanul hatályba léphetnek, amennyiben az Európai Parlament vagy a Tanács nem emel ellene kifogást.

A Bizottság akkor fogadhat el ilyen intézkedéseket, ha (különösen, de nem kizárólag az áremelkedések vagy -csökkenések miatt) piaci zavar vagy annak veszélye áll fenn, amely helyzet valószínűleg fennmarad vagy tovább romlik. Ezek az intézkedések akkor fogadhatók el, ha a KPSZ-rendelet alapján rendelkezésre álló bármely egyéb intézkedés – például az állami intervenció vagy a magántárolási támogatás – elégtelennek vagy nem megfelelőnek bizonyul a helyzet kezelésére⁸. Ezek az intézkedések jellemzően az árcsökkenéssel jellemezhető túlkínálatból (a kereslet hiányából) eredő helyzetekre irányultak, de a cikk megfogalmazása az ellenkező helyzetre, a hiányra és áremelkedésekre is kiterjed.

Ez a struktúra a KPSZ-ben meghatározott intézkedések fokozatos előrehaladását tükrözi: a piaci intervenció eszközeinek (állami intervenció és magántárolási támogatás) és a KPSZ-rendelet alapján rendelkezésre álló egyéb eszközöknek először elégtelennek kell bizonyulniuk, mielőtt rendkívüli intézkedéseket fogadnának el. Ennek megfelelően minden elfogadott intézkedés adott esetben tisztázza, hogy a közös piacszerzés keretében rendelkezésre álló intézkedések alkalmazása miért nem kezelte vagy miért nem lett volna elegendő a piaci zavar kezelésére.

A szóban forgó intézkedések – a piaci zavarnak vagy a piaci zavar veszélyének kezeléséhez szükséges mértékben és időtartamra – kiterjeszthetik vagy módosíthatják a KPSZ-rendeletben foglalt egyéb intézkedések hatályát, időbeli tartamát vagy más aspektusait, és teljesen új intézkedéseket is előírhatnak, beleértve rendkívüli támogatás nyújtását egy vagy több ágazatnak és egy vagy több országnak.

A rendkívüli támogatást nyújtó valamennyi rendkívüli intézkedés tisztázza a következő szempontokat.

⁷ Lásd a KPSZ-rendelet 1. cikkének (2) bekezdését és I. mellékletét.

⁸ Az egyéb közös piacszerzési intézkedések „nem megfelelő” jellegére való hivatkozást legutóbbi KAP-reform, 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 szóló, 2021. december 2-i (EU) 2021/2117 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 435., 2021.12.6., 262. o.) vezette be.

- i. Meghatározzák, hogy mely országok jogosultak a támogatásra, és mi az alapja a támogatási keretösszegek közöttük történő elosztásának.
- ii. Egyértelművé teszik, hogy a támogatások tagállamok általi elosztásakor a szóban forgó piaci zavar által leginkább érintett termelőket kell figyelembe venni. A piaci zavarok enyhítése érdekében a tagállamok a szubszidiaritás logikája alapján gyakran jobban meg tudják vizsgálni, hogy a különböző piaci helyzetekben mely mezőgazdasági termelőket és ágazatokat kell támogatni. Ezenkívül a támogatást objektív kritériumok alapján és megkülönböztetésmentes módon kell szétosztani, elkerülve a piaci és versenyjogi problémákat.
- iii. Meghatározzák, hogy a tagállamok ugyanazon objektív kritériumok alapján, megkülönböztetéstől mentes módon és elkerülve a verseny torzulását nyújthatnak-e kiegészítő támogatást (kiegészítést). Az ilyen, az állami támogatási szabályok által nem érintett kiegészítéseket indokolhatja az, hogy a kedvezményezett tagállamok számára allokált összegek csak részlegesen kompenzálják a termelők tényleges kárát.
- iv. Egyértelművé teszik, hogy a rendkívüli támogatás hogyan kapcsolódik az egyéb eszközök keretében nyújtott uniós pénzügyi támogatáshoz, és van-e lehetőség a rendkívüli támogatás és az ilyen pénzügyi támogatás összevonására.
- v. Előírják a tagállamok számára, hogy értesítsék a Bizottságot a következőkről: i. a támogatás célirányos nyújtásához használt objektív kritériumok; ii. hogyan sikerült elkerülniük a verseny torzulását; iii. a kifizetett teljes összegek; iv. a kedvezményezettek száma és típusa; és v. a meghozott intézkedések hatékonyságának értékelése. 2015-től kezdődően be kell számolni a meghozott konkrét intézkedésekről, a tervezett hatásokról és a további kiegészítésekről is.

2.4. 220. cikk

A 220. cikk lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy végrehajtási jogi aktusokat fogadjon el, valamint valamely tagállam kérésére és érdemi értékelés alapján rendkívüli intézkedéseket fogadjon el az állatbetegségek és a növénykárosítók⁹ terjedése elleni küzdelem érdekében nemzeti szinten hozott intézkedések piaci hatásainak kezelésére. Az értékelés foglalkozik a bizonyítékokkal, amelyek szerint az érintett tagállam gyorsan egészségügyi, állat- és növényegészségügyi intézkedéseket fogadott el a betegség felszámolása, vagy a növénykárosító nyomon követése, ellenőrzése, felszámolása vagy visszaszorítása érdekében. A 220. cikk szerinti intézkedések olyan súlyos piaci zavarokat is kezelhetnek, amelyek közvetlenül a fennálló közegészségügyi, illetve állat- vagy növényegészségügyi veszélyekből eredő fogyasztói bizalomvesztésre vezethetők vissza.

A 220. cikk jogalapot biztosít a kereskedelmi korlátozások közvetett hatásai vagy a fogyasztói bizalomvesztés által érintett azon mezőgazdasági termelők kártérítéséhez, akik nem jogosultak uniós pénzügyi hozzájárulásra az uniós jogszabályokban előírt egészségügyi és állategészségügyi megelőzési és ellenőrzési intézkedések keretében¹⁰. Az érintett

⁹ A növénykárosítókra vonatkozó rendelkezéseket és a kapcsolódó növényegészségügyi ellenőrzésekre való hivatkozást a legutóbbi KAP-reformot megalapozó jogszabály, az (EU) 2021/2117 rendelet illesztette be. A növénykárosítók csak a gyümölcs- és zöldségféléket érintik.

¹⁰ Lásd az élelmiszerláncsal, az állategészségüggyel és állatjólléttel, valamint a növényegészségüggyel és a növényi szaporítóanyagokkal kapcsolatos kiadások kezelésére vonatkozó rendelkezések megállapításáról szóló, 2014. május 15-i 652/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletet, HL L 189., 2014.6.27., 1. o. A rendeletet hatályon kívül helyezte a belső piacra, a vállalkozások – köztük a kis- és középvállalkozások – versenyképességére, a növények, állatok, élelmiszerek és takarmányok területére, valamint az európai statisztikákra vonatkozó program (Egységes piac program) létrehozásáról, továbbá a 99/2013/EU, az 1287/2013/EU, a 254/2014/EU és a 652/2014/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2021. április 28-i (EU) 2021/690 európai parlamenti és tanácsi rendelet, HL L 153., 2021.5.3., 1. o.

tagállamnak társfinanszíroznia kell ezt a kártérítést. Az EU a tagállamokban felmerült kiadások 50 %-ának megfelelő társfinanszírozást nyújt (a ragadós száj- és körömfájás elleni küzdelem esetében az arány 60 %).

A 220. cikk felsorolja azokat az ágazatokat, amelyek esetében a kereskedelmet korlátozó intézkedések hatásai kompenzálhatók.

A 220. cikk alapján elfogadott támogatási rendszerek előírják a tagállamok számára, hogy adminisztratív és helyszíni ellenőrzéseket végezzenek, és megfelelően dokumentálják ezeket az ellenőrzéseket.

2.5. 221. cikk

A 221. cikk lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy végrehajtási jogi aktusok útján egyedi problémák megoldására szolgáló szükséghelyzeti intézkedéseket hozzon, amennyiben a 219. vagy 220. cikk szerinti intézkedések elfogadásának feltételei nem teljesülnek.

Ezek az intézkedések nem feltételezik azt, hogy már kialakult a piaci zavar, vagy hogy fennáll annak a veszélye. A megoldandó „egyedi probléma” tehát egy másik olyan okra vezethető vissza, amely megakadályozza a KAP célkitűzéseinek elérését. Ezek az intézkedések csak a feltétlenül szükséges mértékben és időtartamig, de legfeljebb 12 hónapig térhetnek el a KPSZ-rendelet rendelkezéseitől.

Rendkívül sürgős esetben a Bizottság azonnal alkalmazandó végrehajtási jogi aktusokat fogadhat el, amennyiben a körülmények a helyzet gyors rosszabbodását okozhatják, amelyet az intézkedések késedelmes elfogadása esetén nehezen lehetne kezelni (a KPSZ-rendelet 229. cikkének (3) bekezdése).

2.6. 222. cikk

Végezetül a KPSZ-rendelet 222. cikke felhatalmazza a Bizottságot arra, hogy végrehajtási jogi aktusokat fogadjon el a piac mezőgazdasági termelők és társulásaik, elismert termelői szervezetek, termelői szervezetek társulásai vagy elismert szakmaközi szervezetek általi stabilizálására irányuló versenyjogi megállapodások és döntések alkalmazása alóli mentesítése érdekében¹¹.

A magánszektorbeli gazdasági szereplők által hozott kínálatszabályozási intézkedések célja a súlyos piaci egyensúlyhiányok kezelése. A versenyjog általában kizárja a termelői szervezetek közötti ilyen megállapodásokat, mivel azok versenykorlátozó hatásúak.

E megállapodások és döntések: i. legfeljebb 6 hónapig maradhatnak érvényben (de meghosszabbíthatók); ii. nem áthatják alá az egységes piac megfelelő működését; iii. kizárólag az érintett ágazat stabilizálására törekednek; és iv. a kollektív fellépéseknek a cikkben felsorolt meghatározott kategóriái közül legalább egybe besorolhatók. 2017-ig ezeket az említett intézkedéseket végső eszközként csak akkor lehetett elfogadni, ha az érintett

¹¹ Az ilyen kollektív fellépések lehetőségeit az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló 1305/2013/EU, a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról szóló 1306/2013/EU, a közös agrárpolitika keretébe tartozó támogatási rendszerek alapján a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról szóló 1307/2013/EU, a mezőgazdasági termékpiacok közös szervezésének létrehozásáról szóló 1308/2013/EU és az élelmiszerlánc, az állategészségügy és állatjólléttel, valamint a növényegészségügygel és a növényi szaporítóanyagokkal kapcsolatos kiadások kezelésére vonatkozó rendelkezések megállapításáról szóló 652/2014/EU rendelet módosításáról szóló, 2017. december 13-i (EU) 2017/2393 európai parlamenti és tanácsi rendelet (Salátarendelet) (HL L 350., 2017.12.29., 15. o.) terjesztette ki a mezőgazdasági termelőkre és társulásaikra.

termékekre vonatkozó piaci intézkedéseket vagy rendkívüli intézkedéseket már elfogadták. Azóta (és a salátarendelet óta)¹² ilyen előfeltétel alkalmazása nélkül kiegészíthetik a többi rendelkezés szerinti uniós fellépést.

Érdemes megemlíteni, hogy a 222. cikk nem jelenti az uniós finanszírozás mozgósítását.

3. Rendkívüli intézkedések alkalmazása (válságonként)

2014. január 1. és 2023 vége között 63 rendkívüli intézkedést fogadtak el a KPSZ-rendelet 219–222. cikke alapján. Az alábbiakban az intézkedéseket az elfogadásukat kiváltó konkrét válsaggal vagy helyzettel összefüggésben ismertetjük¹³.

Az intézkedések többségét a 219. cikk alapján fogadták el (32 jogi aktus); a 220. cikk alapján 14, a 221. cikk alapján 11, a 222. cikk alapján pedig 6 jogi aktust fogadtak el.

Az 1. melléklet felsorolja az összes intézkedést. Ezenkívül az intézkedések 2023. október 15-ig történő végrehajtására vonatkozó információkat a 2. melléklet tartalmazza.

3.1. Az orosz importtilalom, valamint a kereslet és a kínálat közötti egyensúlyhiány

A Krím félsziget 2014 tavaszán történt orosz annektálását követően az EU által bevezetett szankciókkal szembeni megtorlásként az orosz kormány tilalommal sújtotta az Európai Unióból származó egyes mezőgazdasági termékek behozatalát. A 2014. augusztus 7-én hatályba lépett tilalom olyan termékekre vonatkozott, mint a tej és tejtermékek, az állati termékek, valamint a friss gyümölcsök és zöldségek. Az eredeti tilalom, amelyet később meghosszabbítottak, jelentős hatással volt az érintett mezőgazdasági termékek uniós exportőreire, mivel korlátozta az orosz piacra jutásukat.

3.1.1. Gyümölcs- és zöldségfélék

Az Unióból származó behozatalra vonatkozó orosz tilalom jelentős árcsökkenést okozott az EU gyümölcs- és zöldségágazatában, mivel az egyik legnagyobb exportpiac hirtelen elérhetetlenné vált, ami túlkínálatot idézett elő az EU-ban.

A piaci zavar veszélye különösen súlyos volt ebben az ágazatban, mivel váratlanul a betakarítás idején következett be, amikor a mezőgazdasági termelőknek nagy mennyiségű betakarított és nagyon romlandó termékük maradt, és korlátozottak voltak a tárolási lehetőségek. Emellett egyes, főként Oroszországba szánt termékfajták számára nem sikerült gyorsan alternatív exportpiacokat találni. Az őszibarack és a nektarin esetében a tilalom 2014-ben egybeesett az időjárási körülmények miatt kialakult jelentős kínálattal. Mivel a gyümölcs- és zöldségfélék termesztése előre nem kiszámítható, és a termékek romlandóak, még a kismértékű felesleg is jelentős zavart okozhat a piacon.

A súlyos piaci zavarok megelőzése és az árcsökkenés enyhítése érdekében két intézkedést fogadtak el. Egy 2014. augusztus 21-i, a 219. cikk szerinti intézkedés megnövelte a támogatott, a piacról a termelői szervezetek általi ingyenes szétosztás céljára történő kivonásra jogosult őszibarack és nektarin mennyiségét¹⁴. Azt is lehetővé tette, hogy uniós

¹² (EU) 2017/2393 rendelet.

¹³ Meg kell jegyezni, hogy egyes jogi aktusok csak a korábban jóváhagyott jogi aktusok módosításai, például az intézkedések időtartamának meghosszabbítását, hatályának kiterjesztését további kedvezményezettek stb.

¹⁴ Az EU által a gyümölcs- és zöldségfélék operatív programjai keretében támogatható válságkezelési intézkedések (ügymint a piacról történő árukivonás, zöldszüret és be nem takarítás) jogalapja idővel megváltozott: az 1308/2013/EU KPSZ-rendelet (33–34. cikk) helyett a jogalap a KAP stratégiai tervről szóló rendelet lett (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

pénzügyi támogatást nyújtsanak a termelői szervezetekben tagsággal nem rendelkező termelőknek, valamint legfeljebb 3 millió EUR összegű kiegészítő támogatást a négy fő termelő ország – Görögország, Spanyolország, Franciaország és Olaszország – termelői szervezetei számára promóciós tevékenységekhez¹⁵.

Egy másik, a 219. cikk szerinti, 2014. augusztus 29-i intézkedés kiterjesztette a rendelet hatályát az exportpiacok elvesztése által érintett egyéb gyümölcs- és zöldségfélékre is. 125 millió EUR-t különítettek el (ebből az összegből 82 millió EUR-t az almára és a körtére, 43 millió EUR-t pedig az egyéb gyümölcs- és zöldségfélékre) a piacról történő nagyobb mennyiségű kivonáshoz, a zöldszürethez és a be nem takarításhoz a termelői szervezetekben tagsággal rendelkező és nem rendelkező termelők számára nyújtott pénzügyi támogatásra, (a rendelet I. mellékletében felsorolt) a meghatározott mértékben¹⁶.

Ezeket a rendkívüli intézkedéseket meghosszabbították és kiegészítették, többek között a hatály narancsra, klementinre, mandarinra és citromra való kiterjesztés céljából¹⁷.

2016 januárjában az orosz mezőgazdasági importtilalmat kiterjesztették a török mezőgazdasági termékek behozatalára. Mivel Oroszország irányában Törökország volt a gyümölcs- és zöldségfélék egyik fő exportőre, a kereskedelem eltérülésének hatásai miatt a piaci zavarok súlyos veszélye alakult ki az EU-ban. 2016 júniusában a 219. cikk alapján egy új intézkedést vezettek be, amely kiigazította a meglévő intézkedéseket, és más termékekre is kiterjesztette azok hatályát. Az intézkedés maximális mennyiségi korlátokat foglalt magában a termelő tagállamonkénti pénzügyi támogatásra jogosult termékekre vonatkozóan¹⁸. 2017 márciusában a kiosztott, de fel nem használt mennyiségeket egy új, felhatalmazáson alapuló jogi aktus útján újra elosztották a termelő tagállamok között¹⁹.

Az uniós piac rendszeres nyomon követése ezt követően a nem állandó kultúrák (zöldségfélék és egyes gyümölcsfélék) esetében javulást mutatott, ami a meglévő intézkedések kiigazításához vezetett. 2017 áprilisában egy 219. cikk szerinti intézkedés csökkentette a támogatásra jogosult termékek számát és maximális mennyiségét²⁰. 2017 szeptemberében azonban a 219. cikk alapján egy új intézkedést fogadtak el, mivel egyes tagállamokban jelentős volt az őszibarack- és nektarintermelés, és hatalmas készletek halmozódtak fel, továbbá az alternatív kiviteli célországok, például Belarusz, egészségügyi és növényegészségügyi intézkedéseket vezettek be. Ez az új jogi aktus Görögország, Spanyolország és Olaszország esetében megnövelte a támogatásra jogosult őszibarack és nektarin maximális mennyiségét²¹.

Mindezen intézkedések eredményeként 2018-ig összesen több mint 500 millió EUR-t folyósítottak, ami mintegy 1,8 millió tonna friss gyümölcs és zöldség piacról való kivonását tette lehetővé.

3.1.2. Tej és tejtermékek

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, HL L 435., 2021.12.6., 1. o.). 2021 óta a KAP stratégiai tervről szóló rendelet (42. cikk és azt követő cikkek) szabályozza a gyümölcs- és zöldségágazatban végrehajtott ágazati beavatkozások hatályát, időtartamát és egyéb szempontjait.

¹⁵ HL L 248., 2014.8.22., 1. o.

¹⁶ HL L 259., 2014.8.30., 2. o.

¹⁷ HL L 284., 2014.9.30., 22. o.; HL L 366., 2014.12.20., 20. o.; HL L 211., 2015.8.8., 17. o.

¹⁸ HL L 154., 2016.6.11., 3. o.

¹⁹ HL L 58., 2017.3.4., 8. o.

²⁰ HL L 170., 2017.7.1., 31. o.

²¹ HL L 233., 2017.9.9., 1. o.

Az Unióból származó behozatalra vonatkozó orosz tilalom először a piaci zavarok veszélyét idézte elő, majd a tej- és tejtermékpiacon vonatkozásában tényleges piaci zavart okozott, ami jelentős árcsökkenéssel járt. Ez a helyzet más körülményekkel együtt, ilyen volt például a kínai behozatal (a világ legnagyobb importpiaca) lassulása, a kedvező árak és az időjárási körülmények, a globális tej kínálat növekedését eredményezték. Mindezen körülmények együttes hatása a tejágazatban a kereslet és a kínálat közötti, világviszonylatban kialakult egyensúlyhiányhoz, valamint a tej és a tejtermékek árának jelentős csökkenéséhez vezetett, ami kedvezőtlenül hatott az állattenyésztési ágazatra is.

A piac biztonságának megteremtése érdekében a sovány tejporra és a vajra vonatkozó állami intervenciós időszakot (amely rendszerint március 1-jétől szeptember 30-ig tartott) a 219. cikk szerinti intézkedésekkel többször meghosszabbították²².

A vajra és a sovány tejporra vonatkozó szokásos magántárolási támogatás mellett 2014 végén²³ és 2015 végén²⁴ az összes sajtfélére vonatkozó ideiglenes és rendkívüli magántárolási támogatási programot vezettek be (amely nem korlátozódik az oltalom alatt álló földrajzi jelzéssel (OFJ) vagy oltalom alatt álló eredetmegjelöléssel (OEM) ellátott sajtokra, amelyek a KPSZ keretében jogosultak magántárolási támogatásra).

2014 és 2017 között ezeket az intézkedéseket a tejágazatra és az egyéb állattenyésztési ágazatokra vonatkozó rendkívüli pénzügyi támogatási programok egészítették ki.

2014 novemberében a 219. cikk alapján elfogadtak egy intézkedést, amely 28,6 millió EUR összegű rendkívüli támogatást biztosít az észti (6,8 millió EUR), lett (7,7 millió EUR) és litván (14,1 millió EUR) tejtermelők számára. Ezen intézkedés célja az egyik fő kereskedelmi partner elvesztése és a tejárák ezt követő csökkenése által okozott likviditási problémák megoldása volt. A három ország nagymértékben függött az Oroszországba irányuló exporttól, tejágazatuk pedig az állami intervencióban vagy magántárolási támogatásban nem részesülő termékekre összpontosított²⁵. Hasonló okokból 2014 decemberében Finnország számára 10,7 millió EUR-t biztosítottak²⁶. A négy ország számára biztosított támogatás alapját a nemzeti kvóták szerinti tejtermelésük alkotta.

2015 októberében az orosz tilalom és annak későbbi meghosszabbítása által a tej-, a tejtermék- és a sertéshúságazatban a kereslet és a kínálat közötti jelentős egyensúlyhiányt súlyosbította, hogy a 2015-ös európai aszály miatt az egyéb állattenyésztési ágazatokban nőttek a termelési költségek. Ezek a körülmények együttesen vezettek egy, a 219. cikk szerinti intézkedés elfogadásához, amely valamennyi uniós tagállamban rendkívüli támogatást nyújt a tejágazat és az egyéb állattenyésztési ágazatok mezőgazdasági termelőinek, összesen 420 millió EUR összegben²⁷. 100 %-ig terjedő – állami támogatási eljárások alá nem tartozó – kiegészítő nemzeti támogatást lehetett nyújtani.

Ezt követően 2016 áprilisában két intézkedést fogadtak el a 219., illetve a 222. cikk alapján. Ez a két intézkedés lehetővé tette a szövetkezetek és az elismert és nem elismert termelők

²² HL L 265., 2014.9.5., 21. o.; HL L 360., 2014.12.17., 13. o.; HL L 242., 2015.9.18., 28. o.; HL L 242., 2016.9.9., 15. o.

²³ HL L 265., 2014.9.5., 22. o., amelyet rövid idő múlva hatályon kívül helyeztek, mivel úgy tűnt, hogy az Oroszországba jellemzően nem nagy mennyiséget exportáló területek sajttermelői aránytalanul nagy mértékben vették igénybe a támogatást (HL L 279., 2014.9.23., 17. o.).

²⁴ HL L 271., 2015.10.16., 15. o., amelyet később módosítottak annak érdekében, hogy egyes tagállamok számára elérhetővé tegyék a ki nem használt maximális sajtmennyiségeket (HL L 41., 2016.2.18., 10. o.).

²⁵ HL L 341., 2014.11.27., 3. o.

²⁶ HL L 366., 2014.12.20., 18. o.

²⁷ HL L 271., 2015.10.16., 25. o.

szervezetek egyéb formái számára, hogy a piac stabilizálása érdekében megállapodásokat kössenek és határozatokat hozzanak a tejtermelési tervekre vonatkozóan²⁸. Az utóbbi intézkedést az alacsony kihasználtság miatt szeptemberben meghosszabbították²⁹.

2016 szeptemberében a folytatódó orosz tilalom és a kereslet és a kínálat közötti tartós, globális egyensúlyhiány miatt két új, 219. cikk szerinti intézkedést vezettek be a tej- és állattenyésztési ágazatban kialakult piaci zavarok kezelése érdekében, valamint hogy további rendkívüli támogatást nyújtsanak a tej- és állattenyésztési ágazat mezőgazdasági termelőinek.

Az első intézkedés lehetővé tette a tagállamok számára, hogy a termelési volumen csökkentése és az ágazat stabilizálásának elősegítése érdekében a tehéntej szállítványok önkéntes csökkentésén alapuló támogatást nyújtsanak. A második intézkedés célja a tej-, sertés-, marha-, borjú-, juh- és kecskehúságazat piaci zavarainak kezelése volt. A nemzeti körülményektől függően: i. lehetővé tette, hogy a mezőgazdasági termelőknek kompenzációt nyújtsanak az alacsonyabb tejárak miatt; ii. engedélyezte a marha- és borjúhúságazat támogatását; és iii. kezelte az afrikai sertéspestis egyéb állattenyésztési ágazatokban való megjelenését. A jogi aktus felsorolta a gazdasági fenntarthatóságot és a piac stabilizációját elősegítő, támogatásra jogosult tevékenységeket. A tagállamoknak jelentést kellett készíteniük a meghozott intézkedésekről, és meg kellett indokolniuk, hogy miért nyújtanak támogatást a tejágazattól eltérő állattenyésztési ágazatokban. 150 millió EUR-t biztosítottak a tejtermelés csökkentésére, 350 millió EUR-t pedig az állattenyésztési ágazatban nyújtott alkalmazkodási támogatás céljára³⁰. Ez utóbbi támogatás legfeljebb 100 %-os kiegészítő nemzeti támogatást tett lehetővé.

3.2. Covid19

A Covid19-világjárvány idején a mozgás korlátozása, a munkaerő korlátozott rendelkezésre állása, valamint a turisztikai és vendéglátóipari létesítmények kötelező bezárása miatt számos mezőgazdasági és élelmiszeripari termék fogyasztása tekintetében hirtelen csökkenés következett be.

3.2.1. Tej és tejtermékek

A 2020. évi lezárások idején a tej- és tejtermékágazatban csökkent a kereslet. 2020 áprilisában magántárolási támogatás formájában a KPSZ-rendelet szerinti piaci intervenciók intézkedéseket vezettek be a támogatható termékekre (vaj, sovány tejpör) vonatkozóan. Mivel a termelőknek nem volt kapacitásuk arra, hogy a feldolgozott nyerstejet raktározható és kevésbé munkaiigényes termékek előállítására használják fel, ezeket az intézkedéseket a 219. cikk alapján elfogadott intézkedés kísérte, amely magántárolási támogatást nyújtott az OEM vagy OFJ tanúsítással nem rendelkező (a KPSZ rendelkezései értelmében magántárolási támogatásra nem jogosult) sajtok számára, előre meghatározott tagállamonkénti maximális mennyiségnek megfelelően³¹.

Ezzel párhuzamosan, tekintettel az ágazatban a kereslet és a kínálat közötti súlyos egyensúlyhiányra, egy, a 222. cikk szerinti intézkedést is elfogadtak, amely lehetővé tette a termelői szervezetek számára, hogy a termelés csúcsidőszakának kezdete előtt megállapodásokat kössenek és közös határozatokat hozzanak a termelendő nyers tej

²⁸ HL L 96., 2016.4.12., 18. o.; HL L 96., 2016.4.12., 20. o. A különböző jogalap azt tükrözi, hogy a 222. cikk csak az elismert termelői szervezetekre vonatkozik; ahhoz, hogy azt kiterjesszék a termelői szervezetként el nem ismert szövetkezetekre is, a 219. cikk alapján intézkedést kellett elfogadni.

²⁹ HL L 242., 2016.9.9., 17. o.

³⁰ HL L 242., 2016.9.9., 4. o.; HL L 242., 2016.9.9., 10. o.

³¹ HL L 140., 2020.5.4., 1. o.

menyiségének tervezésére vonatkozóan, hogy ellensúlyozzák a tej és a tejtermékek árának csökkenését³².

3.2.2. Gyümölcs- és zöldségfélék, valamint bor

A gyümölcs- és zöldségfélék, valamint a bor fontos felvevőpiacainak (boltok, éttermek) bezárása, továbbá a munkaerőhiány jelentős zavarokat okozott az EU gyümölcs- és zöldségágazatában, valamint borágazatában.

A borágazat esetében az Egyesült Államok által 2019 októberében az uniós borimportra (érték alapján) kivetett 25 %-os behozatali vámok már kedvezőtlenül érintették az exportot. A helyzetet még tovább súlyosbította a világjárvány, ami pénzügyi nehézségeket okozott a bortermelőknek.

2020 áprilisában a 219. cikk alapján elfogadtak egy intézkedést a Covid19-világjárvány által a gyümölcs- és zöldség-, valamint a borágazatban okozott piaci zavarok kezelése érdekében. A jogi aktus az operatív és támogatási programokra vonatkozó hatályos közös piacszerzési szabályoktól való eltéréseket vezetett be³³.

A gyümölcs- és zöldségfélék tekintetében ideiglenesen feloldották az operatív programok válságmegelőzési és -kezelési intézkedéseire vonatkozó kiadási korlátokat.

A borágazatban az árcsökkentő többleteknek a piacról való kivonása érdekében a támogatási programok keretében nyújtott pénzügyi támogatást ideiglenesen kiterjesztették mind az ipari, illetve energetikai célú borleparlásra, mind a válsághelyzeti tárolásra. Az intézkedés emellett kiterjesztette az uniós támogatást a termelői kölcsönös kockázatkezelési alapokra, és több intézkedés esetében megemelte az uniós pénzügyi hozzájárulás küszöbértékét a gazdasági szereplők saját pénzügyi hozzájárulásának csökkentése és pénzforgalmuk javítása érdekében. A nemzeti támogatási programok működési költségvetése változatlan maradt³⁴.

Ezzel párhuzamosan a szőlőültetvényeken tapasztalható munkaerőhiány kezelése érdekében a 221. cikk alapján elfogadtak egy intézkedést, amely meghosszabbította mind a 2020-ban lejáró telepítési engedélyeket, mind a tervezett újratelepítések esetén történő kivágás határidejét³⁵.

2020 júliusában két új intézkedést vezettek be annak érdekében, hogy a gyümölcs- és zöldségágazatot, valamint a borágazatot a világjárvány hatásainak kezelésében. A 219. cikk szerinti első intézkedés további rugalmasságot vezetett be a két ágazat operatív és támogatási programjai tekintetében. A borágazatban a termelők a lecsökkent pénzforgalom enyhítése érdekében bizonyos feltételek mellett a bor válság esetén történő leparlásához és a bor válsághelyzeti tárolásához nyújtott uniós támogatás 100 %-ának megfelelő előlegfizetést is kérhetnek³⁶.

A 222. cikk alapján bevezettek egy második intézkedést, amelynek célja a borágazat súlyos piaci egyensúlyhiányának kezelése volt, mivel a fogyasztás és az export csökkent, miközben nagy mennyiségű bort tároltak. Az intézkedés lehetővé tette a mezőgazdasági termelők, az elismert termelői szervezetek és szakmaközi szervezetek számára, hogy megállapodásokat

³² HL L 140., 2020.5.4., 37. o.

³³ 2020-ban még mindkét programot a KPSZ-rendelet szabályozta.

³⁴ HL L 140., 2020.5.4., 6. o.

³⁵ HL L 140., 2020.5.4., 46. o.

³⁶ HL L 300., 2020.9.14., 26. o.

kössenek és közös döntéseket hozzanak a termelési, átalakítási, feldolgozási, tárolási és promóciós tevékenységekre vonatkozóan³⁷.

Elismerve, hogy a borágazat helyzete a korábbi intézkedések ellenére sem javult, 2021 januárjában és szeptemberében két 219. cikk szerinti intézkedést hoztak, amelyek meghosszabbították a korábban elfogadott eltéréseket, és további rugalmasságot biztosítottak a betakarítási biztosítás támogatása érdekében³⁸.

3.2.3. Egyéb ágazatok

A burgonyaágazat, valamint az élő növények és a virágok ágazata a Covid19-világjárvány miatti lezárások idején piaci egyensúlyhiány jellemezte időszakon ment keresztül a kereslet és az árak jelentős csökkenése, a munkaerő korlátozott rendelkezésre állása és a magasabb szállítási költségek miatt.

A termelők támogatása érdekében 2020 áprilisában a 222. cikk alapján két intézkedést fogadtak el, amelyek lehetővé tették a mezőgazdasági termelők és az elismert termelői szervezetek számára, hogy megállapodásokat kössenek és közös határozatokat hozzanak például a piacról való kivonásra, az ingyenes szétosztásra, a promócióra és a termelés ideiglenes tervezésére vonatkozóan³⁹.

3.3. Az ukrajnai háború és az azt követő piaci fejlemények

Az Ukrajna elleni orosz agressziós háború következményeként a gabonafélék és az inputanyagok (különösen az energia és a műtrágyák) árának jelentős emelkedése és a kereskedelmi fennakadások miatt az uniós piacot súlyosan fenyegette a zavarok kialakulásának veszélye. E veszély leküzdése érdekében 2022 márciusában a 219. cikk alapján elfogadtak egy intézkedést, amely valamennyi ágazatban ideiglenes rendkívüli támogatást nyújt mezőgazdasági termelőinek, ha az élelmezésbiztonságot előmozdító vagy piaci egyensúlyhiányt kezelő tevékenységeket folytatnak. Összesen 500 millió EUR-t bocsátottak rendelkezésre, amely összeget a közvetlen kifizetésekre vonatkozóan meghatározott felső összeghatárok alapján osztottak szét a tagállamok között. A tagállamok szabadon választhatták ki a kedvezményezett ágazato(ka)t, hogy a zavarok által leginkább sújtott termelőket támogassák. A tagállamok legfeljebb 200 %-os kiegészítő nemzeti támogatást is nyújthattak⁴⁰.

2022 júliusában egy, a 219. cikk szerinti intézkedést is elfogadtak a gyümölcs- és zöldségágazat támogatása érdekében. Az intézkedés lehetővé tette a válságkezelési és -megelőzési intézkedésekkel kapcsolatos kiadásokra vonatkozó felső határtól való eltérést, és növelte az ágazatban a nemzeti működési alapokhoz nyújtott uniós pénzügyi támogatás arányát⁴¹.

Az ukrán határhoz közeli tagállamokban, vagyis az úgynevezett EU–Ukrajna szolidaritási folyosók mentén az ukrán gabonafélék és olajos magvak megnövekedett behozatala kihatott a helyi mezőgazdasági termelőkre. Az Unió egyes régióiban a fokozott behozatal belföldi túlkínálathoz vezetett, leszorította a helyi árakat vagy torlódásokat idézett elő a logisztikai láncokban. E problémák felismerése nyomán 2023 áprilisában elfogadtak egy, a 221. cikk szerinti intézkedést. 56 millió EUR-t különítettek el az Ukrajnából származó gabonafélék és

³⁷ HL L 215., 2020.7.7., 13. o.

³⁸ HL L 31., 2021.1.29., 198. o.; HL L 415., 2021.11.22., 1. o.

³⁹ HL L 140., 2020.5.4., 13. o.; HL L 140., 2020.5.4., 17. o.

⁴⁰ HL L 96., 2022.3.24., 4. o.

⁴¹ HL L 189., 2022.7.18., 1. o.

olajos magvak Bulgáriába, Lengyelországba és Romániába irányuló fokozott behozatala által leginkább érintett mezőgazdasági termelők támogatására. Legfeljebb 100 %-os kiegészítő nemzeti támogatást lehetett nyújtani⁴².

Tekintettel az Ukrajnából származó gabonafélék és olajos magvak Bulgáriába, Magyarországra, Lengyelországba, Romániába és Szlovákiába irányuló megnövekedett behozatala által kiváltott kedvezőtlen hatás mértékére, 2023 júniusában egy másik, a 221. cikk szerinti intézkedést is elfogadtak. Ez a második intézkedés az előző intézkedéshez képest 100 millió EUR-val bővült, amely összeg az öt ország meghatározott gabonaféléket és olajos magvakat [1. melléklet] termesztő mezőgazdasági termelőinek támogatására állt rendelkezésre. Legfeljebb 200 %-os kiegészítő nemzeti támogatást lehetett nyújtani⁴³.

2023 közepén a magas inputköltségek, a magas élelmiszerár-infláció és a fogyasztói kereslet csökkenése közepette számos mezőgazdasági termék árának gyors csökkenése volt megfigyelhető. Ezek a körülmények kifejezetten negatív hatást gyakoroltak az EU különböző mezőgazdasági ágazataira, és likviditási problémákat okoztak a mezőgazdasági termelők számára a korábbi támogatásban részesült öt leginkább érintett tagállamban észlelteken túlmenően is.

2023 júliusában elfogadtak egy 221. cikk szerinti intézkedést a több ágazatban – például az állattenyésztési, a gyümölcs- és zöldségágazatban, a borágazatban, a gabonafélék és az olajosmagvak ágazatában – tapasztalt egyedi kihívások kezelése érdekében. Az intézkedés szükséghelyzeti támogatást biztosított azon 22 tagállam leginkább érintett mezőgazdasági ágazatainak mezőgazdasági termelői számára, amelyek nem voltak a 221. cikk szerinti előző két intézkedés kedvezményezettjei. Összesen 330 millió EUR állt rendelkezésre. A tagállamoknak a leginkább érintett ágazatok mezőgazdasági termelőire kellett összpontosítaniuk, és a nemzeti támogatási programokban rögzített összegeken felül támogatást nyújthattak a bor válság esetén történő lejárásával kapcsolatos műveletekhez. Legfeljebb 200 %-os kiegészítő nemzeti támogatást lehetett nyújtani⁴⁴.

Ezzel párhuzamosan, a küszöbön álló új szüret következtében a borágazatot fenyegető jövőbeli piaci egyensúlyhiányok kockázatának ellensúlyozására 2023 júniusában elfogadtak egy 219. cikk szerinti intézkedést, lehetővé téve a tagállamok számára, hogy a nemzeti támogatási programjuk pénzügyi forrásainak egy részét átirányítsák, és így egyedi körülményeikre szabott támogatást nyújtsanak. Bizonyos feltételek mellett van lehetőség a bor válság esetén történő lejárásának támogatására, valamint a közös piacszervezési rendelkezésektől való eltérésekre és a különböző típusú ágazati intézkedésekhez nyújtott uniós pénzügyi hozzájárulások növelésére⁴⁵.

3.4. Szélsőséges időjárási események és természeti katasztrófák

A kedvezőtlen időjárási viszonyok piacokra gyakorolt negatív hatásait már 2015-ben elismerték mint azon tényezők egyikét, amelyek hozzájárulnak az állattenyésztési ágazatban a kereslet és a kínálat egyensúlyhiányához, mivel a 2015 nyarán bekövetkezett aszály a takarmánynövények és a legelők szűkösségéhez vezetett⁴⁶.

A 2016 augusztusában Közép-Olaszországban bekövetkezett földrengést követően 2017-ben módosították az állattenyésztők számára rendkívüli alkalmazkodási támogatást nyújtó, 2016-

⁴² HL L 96., 2023.4.5., 80. o.

⁴³ HL L 168., 2023.7.3., 22. o.

⁴⁴ HL L 180., 2023.7.17., 21. o.

⁴⁵ HL L 160., 2023.6.26., 12. o.

⁴⁶ Lásd fentebb, HL L 271., 2015.10.16., 25. o.

ban elfogadott, 219. cikk szerinti intézkedést. Az érintett régiókban élő állattenyésztők által elszenvedett károk ellentételezése érdekében Olaszország számára engedélyezték, hogy legfeljebb 200 %-os kiegészítő nemzeti támogatást nyújtson⁴⁷.

2018 januárjában egy 221. cikk szerinti intézkedést fogadtak el Litvánia, Lettország, Észtország és Finnország mezőgazdasági termelőinek támogatására a példátlan és szokatlan időjárási viszonyok, nevezetesen a szántóföldjeiket előtő hosszan tartó heves esőzések és áradások miatt. Az intézkedés célja az esőzések és áradások által leginkább érintett azon mezőgazdasági termelők kompenzálása volt, akik a legnagyobb veszteségeket szenvedték el a téli vetésre használt szántóterületeken és a betakarítás tekintetében. A jogi aktus az egyes országok számára rendelkezésre álló maximális uniós források összegét összesen 15 millió EUR-ban állapította meg, míg maguk az országok határozták meg a támogatható hektárok számát és a hektáronkénti támogatás átalányösszegét. Legfeljebb 100 %-os nemzeti kiegészítést lehetett nyújtani⁴⁸.

A 2023. július közepén elfogadott, 221. cikk szerinti intézkedés célja többek között az olyan rendkívül kedvezőtlen időjárási események hatásainak kezelése volt, mint a 2023 tavaszán bekövetkezett aszály (különösen súlyos volt Spanyolország, Portugália és Olaszország egyes régióiban), valamint a mezőgazdasági termelők kompenzálása az aszályval kapcsolatos károk miatt⁴⁹.

Ezek a súlyos, kedvezőtlen meteorológiai események különösen negatív hatást gyakoroltak a gyümölcs- és zöldségtermelőkre, valamint a bortermelőkre, és 2023 augusztusában egy új, 221. cikk szerinti intézkedés elfogadásához vezettek. Az intézkedés bizonyos rugalmasságot biztosított és megnövelte az uniós pénzügyi hozzájárulásokat a gyümölcs- és zöldségágazatban a termelői szervezetek és a termelői szervezetekből álló társulások operatív programjainak végrehajtása terén. Ami a borágazatot illeti, az intézkedés meghosszabbította mind a 2023-ban lejáró telepítési engedélyek érvényességét, mind a kivágási időszakot. Emellett rugalmasságot vezetett be a szőlőültetvények szerkezetátalakítására és átállítására irányuló intézkedések tekintetében, amelyeket 2023-ban csak részben hajtottak végre⁵⁰.

Ezt követően 2023-ban Szlovéniában rendkívül súlyos áradások és földcsuszamlások következtek be, míg Görögország egyes részein 2023 augusztusában és szeptemberében példátlan erdőtűzek és áradások pusztítottak. Az említett természeti katasztrófák által a mezőgazdasági termelésben okozott jelentős károk miatt 2023 decemberében egy új, 221. cikk szerinti intézkedést fogadtak el, amelynek célja az érintett mezőgazdasági termelők támogatása. A két ország számára 51,7 millió EUR-t különítettek el, és legfeljebb 200 %-os nemzeti kiegészítést engedélyeztek⁵¹.

3.5. Állatbetegségek

3.5.1. Afrikai sertéspestis

Az afrikai sertéspestis területükön való elterjedésének megakadályozása érdekében Lengyelország és Litvánia 2014 februárjában megelőző intézkedéseket fogadott el, amelyek korlátozzák a sertéshús forgalmazását az érintett területeken. A két ország ezt követően jelentős árcsökkenésekről és piaci zavarokról értesítette a Bizottságot, amelyeket a korlátozások okoztak ezeken a területeken. Ennek következtében 2014 márciusában és

⁴⁷ HL L 42., 2017.2.18., 7. o.

⁴⁸ HL L 19., 2018.1.24., 6. o.

⁴⁹ Lásd fentebb, HL L 180., 2023.7.17., 21. o.

⁵⁰ HL L 199., 2023.8.9., 96. o.

⁵¹ HL L, 2023/2820, 2023.12.18., ELI: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=OJ:L_202302820

áprilisában két, 220. cikk szerinti intézkedést fogadtak el, amelyek felhatalmazták a két országot arra, hogy bizonyos állatok előre meghatározott időszakban és meghatározott feltételek mellett történő levágásához támogatást nyújtsanak⁵².

2017 áprilisában elfogadtak egy 220. cikk szerinti intézkedést az afrikai sertéspestis újbóli lengyelországi megjelenésére válaszul, amely veszteségeket okozott a termelőknek. Lengyelország számára engedélyezték, hogy meghatározott feltételek mellett támogatást nyújtson bizonyos állatok levágásához⁵³. 2017 szeptemberében hasonló feltételek mellett rendkívüli támogatást nyújtottak a sertést tartó kisüzemek számára egy, a 221. cikk szerint elfogadott intézkedéssel, hogy megakadályozzák, hogy e kisüzemek beszüntessék a termelés, és csökkentsék a nemzeti intézkedéseknek való megfeleléssel járó költségeiket⁵⁴.

3.5.2. *Madárinfluenza*

2014 és 2023 között több madárinfluenza-járvány tört ki Európában, többek között Olaszországban, Franciaországban és Lengyelországban. A három ország idővel arról értesítette a Bizottságot, hogy a betegség terjedésének megfékezése és felszámolása érdekében alkalmazott intézkedések a tojás- és baromfihús-ágazat gazdasági szereplői esetében olyan bevételkiesésekhez vezettek, amelyek az alkalmazandó uniós jogszabályok⁵⁵ értelmében nem jogosultak uniós pénzügyi hozzájárulásra. Következésképpen a Bizottság a 220. cikk alapján 2014 októbere és 2023 augusztusa között 11 intézkedést fogadott el, amelyek a nemzeti intézkedések alapján szabályozott körzetekben tevékenykedő gazdasági szereplők ideiglenes támogatásával kapcsolatban a három országban felmerült kiadásokhoz uniós társfinanszírozást írnak elő meghatározott időtartamra, és azzal a feltétellel, hogy a nemzeti hatóságok előzetes ellenőrzéseinek alapuló megfelelő kérelmeket nyújtanak be. Az intézkedések a következőket határozzák meg: i. az érintett fajok; ii. a termékek finanszírozásra jogosult maximális mennyisége; és iii. a társfinanszírozás átalányösszege, valamint az összeg meghatározásához alkalmazott kritériumok (bizonyos esetekben az uniós társfinanszírozás maximális szintjéig/összegéig). 2014 májusától a jogi aktusok egyértelművé tették, hogy az elszenvedett veszteségeket nem szabad állami támogatásból vagy biztosítás révén ellentételezni; és hogy a termelők egyéb vonatkozó uniós rendeletek⁵⁶ alapján nem vehettek igénybe uniós pénzügyi hozzájárulást ugyanazon veszteségért.

3.6. Egyéb

A piac (uniós szintű vagy az érintett ágazatokon belüli) stabilitása, illetve annak érdekében, hogy megakadályozzák bizonyos termékek termelésének gyors csökkenését, a 221. cikk alapján három további, egyedi problémák kezelésére irányuló rendkívüli intézkedést fogadtak el.

2019 júliusában elfogadtak egy 221. cikk szerinti intézkedést, amely rendkívüli támogatást nyújt az ír marha- és borjúhúságazat termelőinek. Az intézkedést az Egyesült Királyságnak az EU-ból történő kilépésével járó lehetséges hatás váltotta ki, mivel az Egyesült Királyság jelentős exportpiacot jelentett az ír marha- és borjúhús számára. Írország számára összesen 50 millió EUR-t különítettek el a mezőgazdasági termelők támogatására, hogy termelésüket

⁵² HL L 95., 2014.3.29., 24. o.; HL L 125., 2014.4.26., 64. o.

⁵³ HL L 92., 2017.4.6., 41. o.

⁵⁴ HL L 234., 2017.9.12., 1. o.

⁵⁵ A 652/2014/EU rendelet, amelyet az (EU) 2021/690 rendelet hatályon kívül helyezett.

⁵⁶ HL L 295., 2014.10.11., 51. o.; HL L 126., 2016.5.14., 63. o.; HL L 43., 2017.2.21., 196. o.; HL L 46., 2018.2.20., 1. o.; HL L 255., 2018.10.11., 1. o.; HL L 255., 2018.10.11., 7. o.; HL L 206., 2019.8.6., 12. o.; HL L 273., 2020.8.20., 1. o.; HL L 317., 2022.12.9., 56. o.; HL L 105., 2023.4.20., 2. o.; HL L 202., 2023.8.14., 8. o.

kiigazítsák és új piacokat találjanak. Legfeljebb 100 %-os nemzeti kiegészítést lehetett nyújtani⁵⁷.

Egy 221. cikk szerinti intézkedés révén 2020 januárjában a borágazat támogatási programjaitól való eltérést vezettek be. Az intézkedést arra válaszul hozták meg, hogy az Egyesült Államok bizonyos országokból származó uniós borokra behozatali vámokat vetett ki, amelyeket az Egyesült Államok az Airbusnak nyújtott uniós támogatásokkal szembeni ellenintézkedésként és a WTO választottbírószági határozatát követően fogadott el. Az intézkedés lehetővé tette a borágazatban a promóciós intézkedések rugalmasabb végrehajtását és az uniós hozzájárulások mértékének növelését⁵⁸.

2020 márciusában egy 221. cikk szerinti intézkedés révén az olasz gyümölcs- és zöldségágazat operatív programjaitól való eltéréseket is elfogadtak. Az intézkedés célja az volt, hogy támogassa azokat a termelői szervezeteket, amelyeket Olaszország egyes régióiban poloska-invázió sújt, és segítse őket a kártevőkkel szembeni küzdelemben, mivel az alkalmazandó uniós jog értelmében uniós szinten nem lehet a felszámolására irányuló intézkedéseket hozni. E célkitűzések elérése érdekében megemelték a válságmegelőzési és -kezelési intézkedésekhez nyújtott uniós támogatás küszöbértékeit⁵⁹.

4. Záró megjegyzések

Az e jelentésben tárgyalt intézkedések azt mutatják, hogy a 2013. évi reform által bevezetett rendkívüli intézkedések jogi eszköztára rugalmasságot biztosít a különböző típusú válságok kezeléséhez. Ez tehát jelentős előrelépést jelent a korábbi jogi helyzethez képest.

Politikai szempontból a rendkívüli intézkedések általában kedvező fogadtatásban részesülnek. Ezt megerősíti az a széles körű támogatás, amelyet a vonatkozó jogi aktusoknak a Tanács és Európai Parlamenti szintjén történő előterjesztésekor – vagy elfogadását követően –, valamint a bizottsági eljárások során kifejeztek. E rendkívüli intézkedések alkalmazása az EU és tagállamai közötti szolidaritásról tanúskodik. Ebben az összefüggésben meg kell vizsgálni az intézkedések elfogadásának indokaira, kialakítására és ezen intézkedések pénzügyi vonatkozásaira vonatkozó alábbi megjegyzéseket.

4.1. A rendkívüli intézkedések elfogadásának indokai

Egyértelmű szakpolitikai célkitűzések megvalósítása érdekében rendkívüli intézkedéseket fogadtak el, amint az a jogi aktusok preambulumbekendéseiben is látszik, valamint olyan kivételes helyzetek kezelése érdekében, amelyek negatív hatást gyakorolhatnak a mezőgazdasági piacokra. Ezeket az intézkedéseket az említett szakpolitikai célkitűzésekkel összhangban hajtották végre. A rendkívüli intézkedések fogalma és helye a KPSZ-rendeletben azt jelzi, hogy ezek olyan eszközök, amelyeket kivételes esetben, a mezőgazdasági piacokat negatívan befolyásoló, különösen nehéz helyzetekre adott válaszként kell alkalmazni.

A rendkívüli intézkedések alkalmazása azt mutatja, hogy azokat elsősorban arra használták, hogy segítséget nyújtsanak a mezőgazdasági termelőknek a piaci zavarok, illetve az állat- vagy növényegészségügyi problémák következtében elszenvedett károk tekintetében. Emellett – bár ritkábban – segítették a mezőgazdasági termelőket abban is, hogy kezelni tudják a szélsőségesen kedvezőtlen időjárási események miatt őket ért negatív gazdasági hatásokat. Alacsony árak esetén az alkalmazott további eszközök közé tartozik a

⁵⁷ HL L 179., 2019.7.3., 20. o.

⁵⁸ HL L 27., 2020.1.31., 20. o.

⁵⁹ HL L 98., 2020.3.31., 26. o.

magántárolási támogatás, amely révén az árakat próbálták felfelé mozdítani, valamint az állami intervenciós felvásárlások, amint az a sovány tejpor esetében 2014 és 2016 között történt.

4.2. A rendkívüli intézkedések megtervezése és a végrehajtás szempontjai

Az eddig elfogadott rendkívüli intézkedések széles skálája és a körülmények sokfélesége, amelyekre ezekkel az intézkedésekkel reagáltak, azt mutatja, hogy a piaci zavarok gyakran többdimenziósak és kiszámíthatatlanok, és ezért ad hoc és célzott válaszokat igényelnek.

A rendkívüli intézkedések összességében hatékonyak bizonyultak az érdekelt felek válsághelyzetekkel kapcsolatos szükségleteinek kielégítésében⁶⁰. Az uniós támogatás időben történő folyósítása egyértelműen jelzi a hatóságok gondoskodását, kifejezi az európai szolidaritást, és pozitív hatással van a piaci hangulatra a mezőgazdasági ágazatban.

Az Európai Számvevőszék ajánlást fogalmazott meg arra vonatkozóan, hogy a Bizottság előzetesen határozzon meg olyan objektív paramétereket és kritériumokat, amelyek küszöbértékként szolgálnak annak megállapításához, hogy mikor következik be piaci zavar, és rendkívüli intézkedést kell életbe léptetni⁶¹. A válságok és a kapcsolódó hatások sokfélesége miatt azonban rendkívül nehéz előzetesen meghatározni a küszöbértékeket. Ez korlátozná az intézkedéseket, és megakadályozná a mezőgazdasági piacokon kialakuló különböző helyzetekhez szabott válaszok előterjesztését. Az előzetesen meghatározott paraméterek hiánya nem akadályozta meg a politikai döntéshozókat abban, hogy olyan intézkedéseket dolgozzanak ki, amelyek a szóban forgó konkrét piaci helyzet alapos értékelésén alapulnak.

Ezzel együtt a Számvevőszék a különjelentéseiben⁶² olyan problémákat említett, amelyek az intézkedéseket igénybe vevő mezőgazdasági termelők esetleges túlkompenzációjával vagy részben „erkölcsi kockázatból” eredő holtteherhatásokkal kapcsolatosak. Nem szabad alábecsülni ezeket a kockázatokat, amelyeket a Bizottság egyre inkább figyelembe vett a rendeletek kialakításakor⁶³.

Hasonlóképpen, a rendkívüli intézkedések alkalmazása nem szoríthatja ki azokat az ösztönzőket, amelyek arra készítetik a mezőgazdasági termelőket, hogy fenntartható agronómiai és állattenyésztési gyakorlatok alkalmazásával kezeljék saját kockázataikat, és megfelelő kockázatkezelési eszközöket és stratégiákat fogadjanak el, beleértve azokat is, amelyek célja az éghajlatváltozással egyre gyakoribbá váló természeti katasztrófák kezelése. Bár ennek a jelentésnek nem az a célja, hogy értékelje az ezzel kapcsolatos döntéseket (beleértve a stratégiai tervről szóló rendeletben és a tagállamok KAP stratégiai terveiben meghatározott döntéseket), rámutat annak fontosságára, hogy a jövőben biztosítani kell a különböző nemzeti és uniós szintű eszközök közötti szakpolitikai koherenciát.

⁶⁰ Európai Bizottság, Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság, Improving crisis prevention and management criteria and strategies in the agricultural sector – Final report (A válságmegelőzési és -kezelési kritériumok és stratégiák fejlesztése a mezőgazdasági ágazatban – Zárójelentés), Kiadóhivatal, 2020, <https://op.europa.eu/hu/publication-detail/-/publication/89d71bfa-43e1-11ea-b81b-01aa75ed71a1/language-en>

⁶¹ A Számvevőszék 23/2019. sz. különjelentése: A mezőgazdasági termelők jövedelmének stabilizálása: átfogó eszközkészlet áll rendelkezésre, de orvosolni kell az eszközök alacsony mértékű kihasználtságát és a túlkompenzációt, <https://www.eca.europa.eu/hu/publications?did=52395> és a Számvevőszék 11/2021. sz. különjelentése: Rendkívüli támogatás az uniós tejtermelőknek 2014 és 2016 között – Fokozható meg a hatékonyság, <https://www.eca.europa.eu/hu/publications?did=58807>

⁶² A Számvevőszék 23/2019. sz. különjelentése és 11/2021. sz. különjelentése.

⁶³ Közelmúltbeli példák: (EU) 2023/1225 rendelet, (EU) 2023/1343 rendelet és (EU) 2023/1465 rendelet.

Végrehajtási szempontból a KPSZ-rendelet 222. cikke alapján elfogadott intézkedések vagy a kínálat visszafogására törekszenek, vagy a termelés szakaszában próbálják kezelni a kínálat mértékét. Bár az ilyen intézkedések célja, hogy megelőzzék a piaci zavarok veszélyével szembeni esetleges költségesebb utólagos kompenzációt, ezek az intézkedések kollektív fellépéssel kapcsolatos kihívások tárgyát képezhetik. A tapasztalatok azt mutatják, hogy az esetleges potyázással kapcsolatos aggályok korlátozhatják a KPSZ-rendelet 222. cikkének hatékonyságát, amelynek értelmében a megállapodások nem kötelezőek az azokban részt venni nem kívánó felek számára.

4.3. Pénzügyi vonatkozások

A „mezőgazdasági tartalék” 2023-as létrehozása és annak a korábbi „válságtartalékhoz” képest differenciált finanszírozási szabályai kiszámíthatóbbá tették a rendkívüli intézkedésekhez rendelkezésre álló költségvetési forrásokat. A „pénzügyi fegyelem” válságtartalék létrehozására való alkalmazása csökkentette a válságtartalék vonzerejét, mivel a tagállamok vonakodtak csökkenteni az összes mezőgazdasági termelőnek nyújtott közvetlen kifizetéseket mint a rendkívüli intézkedések „árát”. A hangsúly olyan költségvetés mozgósításán volt, amely nem érintené a közvetlen kifizetéseket. Ezért az intézkedéseket lehetőség szerint a válságtartaléktól eltérő forrásokból finanszírozták. Mindemelllett az uniós költségvetésre nehezedő nyomás és a versengő igények bizonytalansághoz vezettek azzal kapcsolatban, hogy továbbra is rendelkezésre állnak-e ilyen alternatív források a rendkívüli intézkedések finanszírozására. A mezőgazdasági tartalék jelenlegi költségvetési struktúrája áthidalta ezeket a korlátokat. E fokozott rugalmasság ellenére azonban az új tartalék továbbra is az uniós költségvetésre vonatkozó, az évenkéntiség elvétől függ. Tekintettel a piaci válságok vagy súlyos természeti katasztrófák által kiváltott hatások és károk jelentős nagyságrendjére, a mezőgazdasági tartalék – korlátozott mérete ellenére – a mezőgazdasági termelők helyzetének enyhítésére szolgáló eszközök egyike.

A rendkívüli intézkedések – többek között az új mezőgazdasági tartalékból finanszírozott intézkedések – alkalmazása során szerzett tapasztalatok fontos szerepet fognak játszani a jövőbeli szakpolitikai megfontolások megalapozásában. E tekintetben a jövőbeni, 2027 utáni időszakra vonatkozó közös agrárpolitika előkészítése során meg fogják vizsgálni az ezen intézkedések megtervezése és alkalmazása terén tapasztalható esetleges hiányosságok kezelésének lehetőségeit.