

Különjelentés

Közös agrárpolitikai tervek

Környezetbarátabbak, de elmaradnak az Unió éghajlatpolitikai és környezetvédelmi törekvéseitől



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

Tartalomjegyzék

	Bekezdés
Összefoglaló	I–VII
Bevezetés	01–19
A mezőgazdaság és az Unió zöld megállapodása	01–07
A KAP kizöldítése	08–14
Fő felelősségi körök	15–16
Az éghajlat-politika és a környezetvédelem KAP-finanszírozása	17–19
Az ellenőrzés hatóköre és módszere	20–21
Észrevételek	22–82
A KAP-jogszabályok környezetbarátabbak lettek, de a tervek nem aknázzák ki kellőképpen ezt a potenciált	22–47
A KAP stratégiai tervekről szóló rendelet „zöldítési struktúrája” fokozottabb környezetvédelmi és éghajlat-politikai törekvésekre ad alkalmat	23–27
A Bizottság alaposan átvizsgálta a tervjavaslatokat, de nem alkalmazott mérhető kritériumokat a zöldítési törekvések értékeléséhez	28–31
A tagállamok válaszoltak a Bizottság valamennyi észrevételére, de a terveiket gyakran nem módosították	32–35
A jóváhagyott tervek összességükben környezetbarátabbak, de nem jelentős mértékben	36–45
A mezőgazdasági termelők kéréseire reagálva az Unió csökkentette a feltételeességi követelményeket	46–47
A tervek nincsenek megfelelően összehangolva a zöld megállapodás célkitűzéseivel és célértékeivel	48–72
A zöld megállapodás célértékeit nem építették be a KAP-ra vonatkozó jogszabályokba	49–51
Számszerűsített becslések híján a Bizottság nem tudta mérni, hogy a tervek mennyiben járulnak hozzá az európai zöld megállapodás célértékeihez	52–56
A zöld megállapodás célértékeinek teljesülése nagymértékben KAP-on kívüli intézkedésektől függ	57–64
A zöld megállapodás céljaihoz kapcsolódó egyes alapvető mezőgazdasági gyakorlatokkal a négy kiválasztott terv nem foglalkozott kellően	65–72

Javult a nyomonkövetési keret, de alapvető elemek hiányoznak belőle a KAP zöld teljesítményének értékeléséhez 73–82

A monitoringkeret egyszerűsödött, de a célkitűzések nem egyértelműek, a mutatók pedig nem az eredményekre, hanem az outputokra összpontosítanak 74–77

Egyes tervekből hiányoznak fontos eredménymutatók, és igen eltérő a konkrét célkitűzésekhez való viszonyulás 78–82

Következtetések és ajánlások 83–92

Mellékletek

I. melléklet. GAEC és JFGK: időszakok közötti megfelelés

II. melléklet. A mintánkban szereplő négy tervre vonatkozó GAEC-követelmények főbb változásai

III. melléklet. A Számvevőszék korábbi ellenőrzési munkájának áttekintése

IV. melléklet. A zöld megállapodás célértékeivel kapcsolatos nemzeti értékek (NÉ), illetve a tervek (T) e célértékekhez való becsült hozzájárulásának beépítése a tervekbe

V. melléklet. A zöld megállapodás célértékei és a kapcsolódó eredménymutatók

VI. melléklet. Az eredménymutatókról történő beszámolás

Rövidítések

Glosszárium

A Bizottság válaszai

Időrendi áttekintés

Ellenőrző csoport

Összefoglaló

I A 2021–2027-es időszakban a közös agrárpolitika (KAP), amely az Európai Unió egyik fő szakpolitikai területe, az uniós költségvetés 31%-át (387 milliárd euró) teszi ki. A mezőgazdasági termelők méltányos jövedelemtámogatásának, az élelmezésbiztonságnak és a vidéki területek megélhetésének biztosítása mellett a KAP célja a környezetvédelem – többek között a biológiai sokféleség – és az éghajlat-politika támogatása és megerősítése. Az új KAP-rendeletekben fokozott környezetvédelmi és éghajlat-politikai törekvések tükröződnek.

II Értékeljük, hogy a 2023–2027-es KAP stratégiai tervek szilárdan megalapozzák-e egy környezetbarátabb („zöldebb”) KAP szakpolitikai célkitűzését. Jelentésünk célja, hogy forrásként szolgáljon a tervek bármely jövőbeli módosításához vagy a KAP-rendeletek felülvizsgálatához az éghajlat és a környezet jobb védelme érdekében.

III Összességében arra a következtetésre jutottunk, hogy a 2023–2027-es tervek zöldebbek, mint az előző KAP-időszakéi, de elmaradnak az Unió éghajlat-politikai és környezetvédelmi törekvéseitől, és alapvető elemek hiányoznak a zöld teljesítmény értékeléséhez.

IV A 2023–2027-es KAP stratégiai tervekről szóló rendelet „zöldítési struktúrája” jelentősebb környezetvédelmi és éghajlat-politikai törekvésekre ad alkalmat a KAP keretében. Értékeljük, hogyan aknázták ki ezt a potenciált a tervek. A Bizottság alaposan átvizsgálta a tervjavaslatokat, de nem alkalmazott mérhető kritériumokat a zöldítési törekvések értékeléséhez. Az általunk tárgyalt négy tagállam válaszolt a Bizottság valamennyi észrevételére, bár gyakran csak részben követte annak javaslatait, vagy megmagyarázta, hogy miért tartotta fenn eredeti javaslatát. Összességében a végleges tervek nem mutatják a zöldítési törekvések jelentős fokozódását az előző időszakhoz képest. Ezenkívül az éghajlatra és a környezetre gyakorolt tényleges hatásukat befolyásolják a Bizottság által a mezőgazdasági termelők kérésére a közelmúltban bevezetett intézkedések is, és ez a hatás attól is függ, hogy a mezőgazdasági termelők milyen mértékben veszik igénybe az önkéntes rendszereket.

V Azt is megállapítottuk, hogy a tervek nincsenek megfelelően összehangolva az európai zöld megállapodás célkitűzéseivel és célértékeivel. Először is: a zöld megállapodás céljait nem építették be a KAP-ra vonatkozó jogszabályokba. Másodsor: a tagállamoktól származó számszerűsített becslések hiányában a Bizottság – a biogazdálkodással megművelt földterületek növekedésének kivételével – nem tudta mérni a tervek hozzájárulását a zöld megállapodás célkitűzéseéhez. Harmadszor: elemzésünk tanúsága szerint a zöld megállapodás célértékeinek teljesülése nagymértékben a KAP-on kívül tervezett intézkedésektől függ. Negyedszer: a tervek ugyan tartalmaznak néhány olyan alapvető mezőgazdasági gyakorlatot, amelyek célja a hosszú távú éghajlati és környezeti kihívások kezelése, ám a kiválasztott tervek néhány más alapvető gyakorlatra nem terjedtek ki kellőképpen.

VI Bár az új monitoringkeret egyszerűsödött, a KAP célkitűzései nem egyértelműek, a mutatók pedig nem az eredményekre, hanem az outputokra összpontosítanak. Egyes tervekben fontos eredménymutatók hiányoznak, és az egyes tagállamok eltérő módon hozzák összefüggésbe az eredménymutatókat és a célkitűzéseket. Ezek a problémák megnehezítik annak bemutatását, hogy a KAP milyen eredményeket ért el a 2023–2027-es időszakban.

VII A következőket javasoljuk a Bizottságnak:

- a tervekben bátorítsa a bevált „zöld” gyakorlatok cseréjét;
- becsülje meg, hogy a KAP mennyivel járult hozzá a zöld megállapodás célkitűzéseéhez;
- erősítse meg a KAP jövőbeli éghajlat- és környezetvédelmi nyomonkövetési keretét.

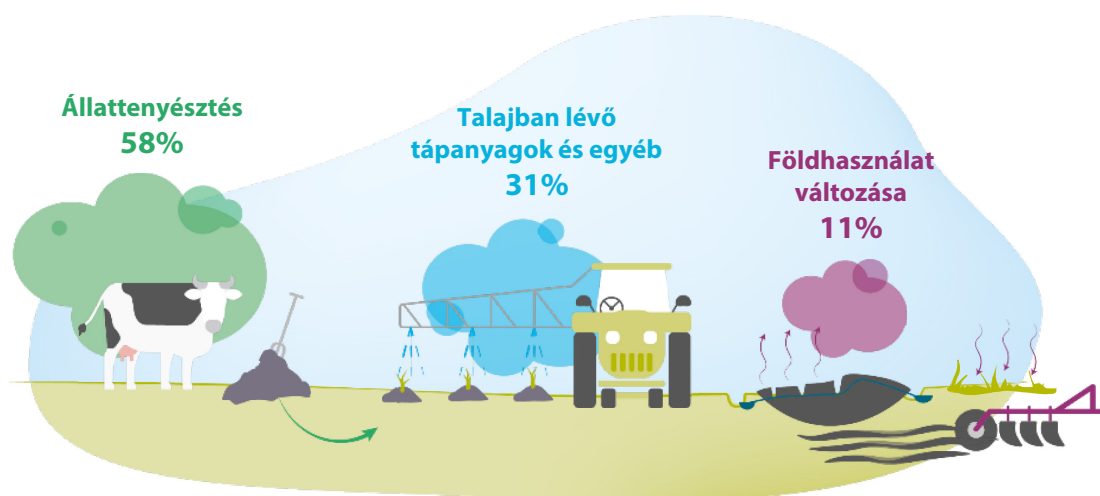
Bevezetés

A mezőgazdaság és az Unió zöld megállapodása

01 A mezőgazdaság elengedhetetlen az élelmezésbiztonság biztosításához, és létfontosságú a vidéki térségek gazdasága számára. Miközben azonban mindezen előnyökkel jár, jelentős hatást gyakorol az éghajlatra és a környezetre. A változó éghajlat és az időjárási viszonyok szélsőségesebbé válása arra készítetik a mezőgazdasági termelőket, hogy gyakorlataikat e körülményekhez igazítsák.

02 Az ágazat felelős az EU-27 teljes üvegházhatásúgáz (ÜHG)-kibocsátásának 13,1%-áért. E kibocsátások több mint fele az állattenyésztés által kibocsátott metánból, 31%-a mű- és istállótrágyából, 11%-a pedig a földhasználat változásaiból származik (lásd: [1. ábra](#)).

1. ábra. Az EU-27 mezőgazdaságból származó nettó ÜHG-kibocsátásai 2021-ben



Főként metánforrás (CH₄):

- szarvasmarhák és juhok takarmányemésztése
- szarvasmarha- és sertéstrágya tárolása

Főként dinitrogén-oxid-forrás (N₂O):

- műtrágya alkalmazása
- a mezőgazdasági termelők által felhasznált vagy szarvasmarhák legeltetése közben keletkező trágya

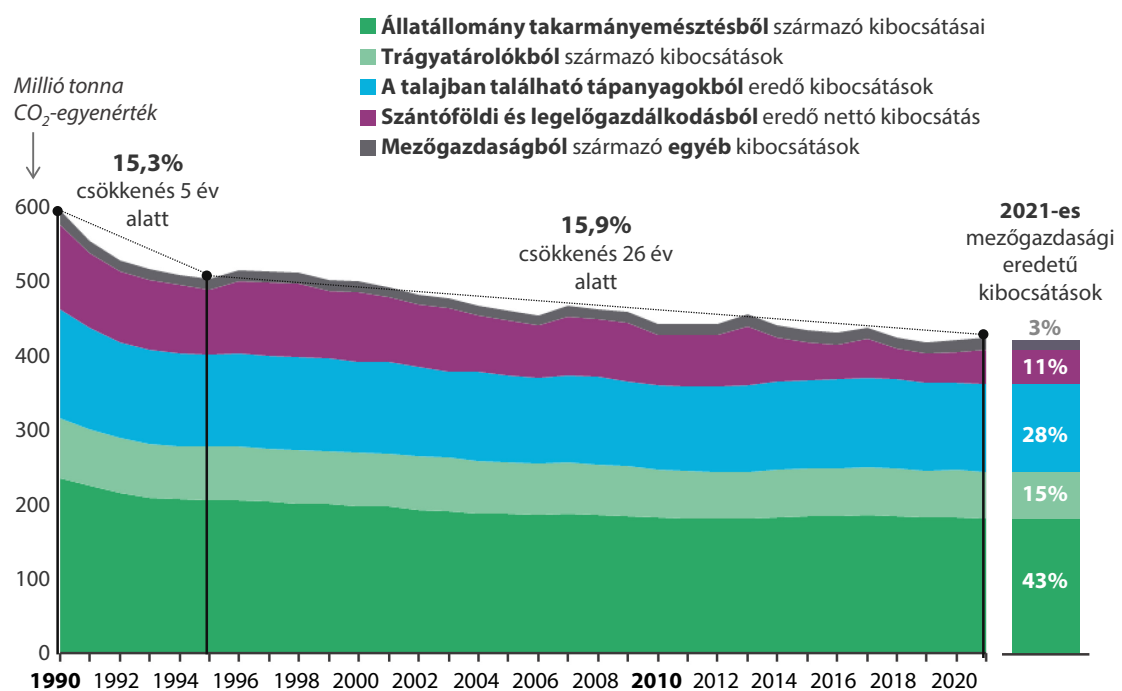
Főként szén-dioxid-forrás (CO₂):

- lecsapolt szerves talaj (tőzegláp) művelése
- szénmegkötés gyep- és szántóterületeken

Forrás: Európai Számvevőszék, az EU-27 2021. évi ÜHG-jegyzékei alapján ([EEA greenhouse gas data viewer](#), Európai Környezetvédelmi Ügynökség (EEA)).

03 A mezőgazdaságból származó ÜHG-kibocsátás hosszú távon lassan csökkenő tendenciát mutat, főként a műtrágyahasználat és az állatállomány számának csökkenése miatt. Az 1990 és 1995 közötti 15,3%-os gyors csökkenést követően azonban a kibocsátás a következő 26 évben mindössze 15,9%-kal csökkent (lásd: [2. ábra](#)).

2. ábra. Az EU-27 mezőgazdaságból származó nettó üvegházhatásúgáz-kibocsátás, 1990–2021



Forrás: Európai Számvevőszék, az EU-27 1990 és 2021 közötti ÜHG-jegyzékei alapján ([EEA greenhouse gas data viewer](#)).

04 Az éghajlatváltozás közvetlen hatással lesz a mezőgazdasági termelésre. Az olyan szélsőséges időjárási körülmények, mint például az aszályok, ki fognak hatni a terméshozamokra. **2018-ban** a Közös Kutatóközpont (JRC) úgy becsülte, hogy az éghajlatváltozás általános hatása – jelentős regionális eltérések mellett – 16%-kal csökkentheti a teljes mezőgazdasági jövedelmet.

05 Az Európai Környezetvédelmi Ügynökségnek (EEA) a **környezet állapotáról szóló legutóbbi jelentése** szerint továbbra is az egyre intenzívebbé váló mezőgazdasági gyakorlatok jelentik az egyik legfőbb okát annak, hogy Európában csökken a biológiai sokféleség és romlik az ökoszisztémák állapota, az intenzív erdőgazdálkodás, a földterületek termelésből való kivonása és a városszétfolyás mellett. A **13/2020. sz. különjelentésünkben** már beszámoltunk arról, hogy Európa számos területén a korábban változatos, sok kis parcellából és élőhelyből álló tájkép az intenzív gazdálkodás nyomán egységes, egybefüggő, nagy gépekkel és jóval kevesebb emberi munkával megművelt területekké alakult át (lásd: **3. ábra**).

3. ábra. A mezőgazdasági területek biodiverzitásának hanyatlása az intenzívebbé váló földhasználat miatt



Forrás: 13/2020. sz. különjelentés.

06 2019 decemberében a Bizottság elfogadta az **európai zöld megállapodásról szóló közleményét**: ennek az uniós növekedési stratégiának a célja, hogy az Unió 2050-re klímasemlegessé váljon, valamint méltányos és inkluzív módon küzdjön a biológiai sokféleség csökkenése és a szennyezés ellen. 2020 májusában a Bizottság két kapcsolódó stratégiát fogadott el: a **biodiverzitási stratégia** célja, hogy „2030-ig megkezdje az Unió biológiai sokféleségének helyreállítását”, „a **termelőtől a fogyasztóig**” stratégiáé pedig a fenntartható élelmiszerrendszer előmozdítása.

07 Ezek a stratégiák a zöld megállapodás keretében 2030-ig elérendő célokat határoznak meg, köztük több, a mezőgazdaság szempontjából releváns környezetvédelmi célt. Ilyenek: az ökológiai módszerekkel művelt területek növelése, a vizet szennyező tápanyagveszteség csökkentése, a növényvédő szerek használatának és kockázatának csökkentése, valamint a nagy biodiverzitású tájképi elemek védelme. 2021 júliusában a **klímarendelelet** meghatározta a klímasemlegesség eléréséhez vezető utat, és kitűzte a zöld megállapodás azon éghajlat-politikai célját, hogy 2030-ig az 1990-es szinthez képest legalább 55%-kal csökkenjen a nettó ÜHG-kibocsátás (lásd: **4. ábra**). 2022 júniusában a Bizottság azt **javasolta**, hogy foglalják jogszabályba a zöld megállapodás növényvédő szerek csökkentésre vonatkozó célkitűzését, de 2024 márciusában visszavonta a javaslatot, abból a megfontolásból, hogy a jogalkotási folyamat során az várhatóan elutasításra talált volna.

4. ábra. A zöld megállapodás mezőgazdasággal kapcsolatos éghajlat-politikai és környezetvédelmi célértékei



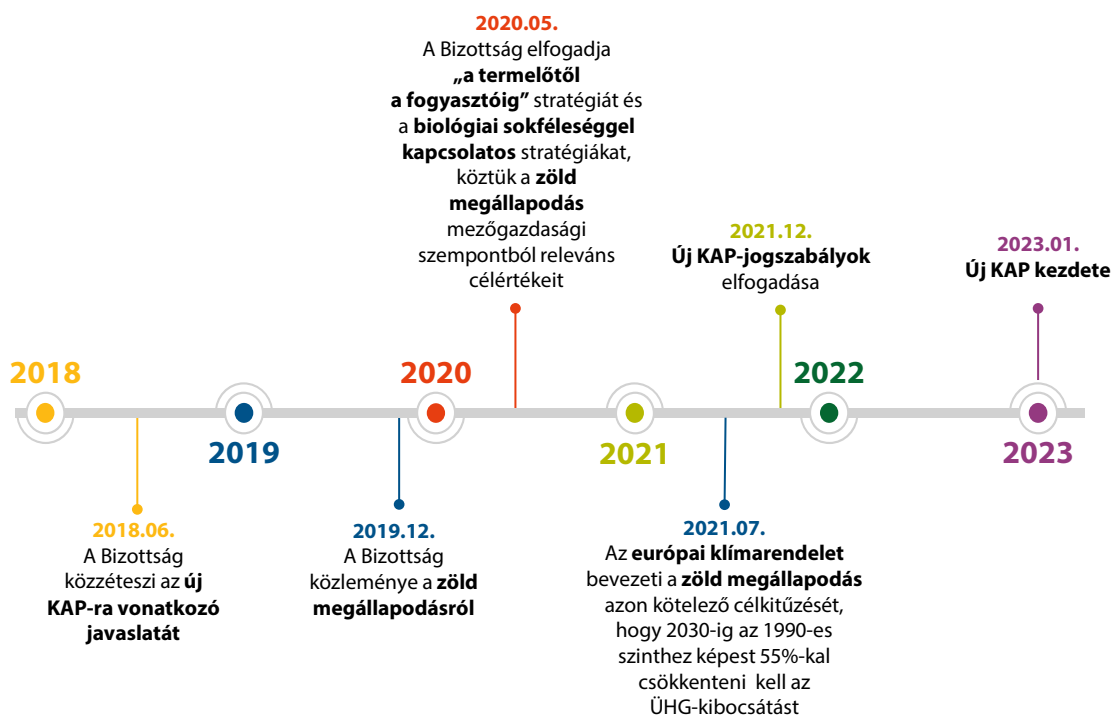
Forrás: Európai Számvevőszék, a következők alapján: „A termelőtől a fogyasztóig” stratégia, a 2030-ig tartó időszakra szóló biodiverzitási stratégia és az európai klímarendelelet.

A KAP kizöldítése

08 A 2021–2027-es időszakban a közös agrárpolitika (KAP), amely az Európai Unió egyik fő szakpolitikai területe, az uniós költségvetés 31%-át (387 milliárd euró) teszi ki. Az elmúlt évtizedekben a KAP számos reformon ment keresztül, hogy segítse az uniós mezőgazdaságot az olyan új kihívások kezelésében, mint az éghajlatváltozás, a természeti erőforrások fenntartható használata és a vidéki területek fejlesztése.

09 A KAP legutóbbi reformját 2021. december 2-án, a KAP stratégiai tervekről szóló [rendelettel](#)¹, a KAP irányításáról szóló [rendelettel](#)² és a mezőgazdasági termékpiacok közös szervezésének létrehozásáról szóló [rendelettel](#)³ fogadták el (a továbbiakban: KAP-rendeletek) (lásd: [5. ábra](#)). Ez a reform egy zöldebb KAP-ot hivatott előkészíteni.

5. ábra. Az új KAP-jogsabályok és a zöld megállapodás keretének kidolgozása



Forrás: A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság honlapja, Európai Számvevőszék.

10 A közös uniós agrárpolitika két alpból áll: ezek az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA). Az EMGA kiadásainak nagy része ún. „közvetlen kifizetés”, amelyben a mezőgazdasági termelők jövedelemtámogatás gyanánt részesülnek, többnyire mezőgazdasági földterületeik alapján, hektáronként.

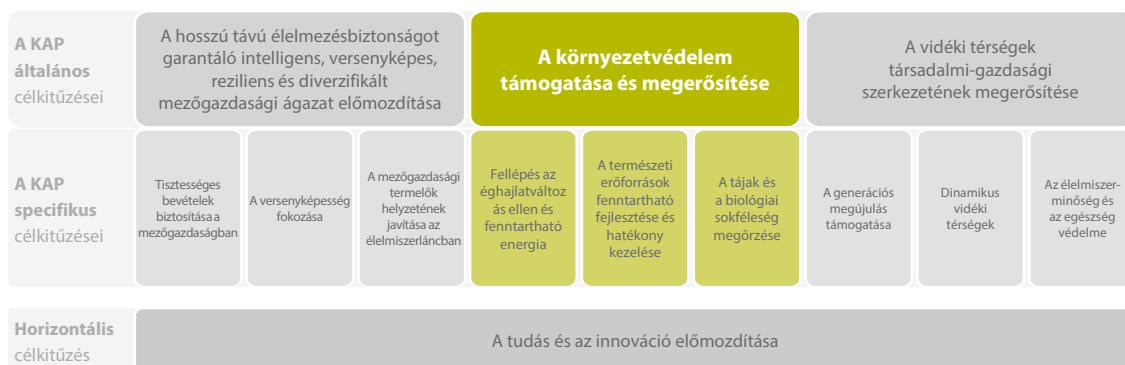
¹ Az (EU) 2021/2115 rendelet.

² Az (EU) 2021/2116 rendelet.

³ Az (EU) 2021/2117 rendelet.

11 A mezőgazdasági termelők méltányos jövedelemtámogatásának, az élelmezésbiztonságnak és a vidéki területek megélhetésének biztosítása mellett a KAP célja a környezetvédelem – ezen belül a biológiai sokféleség – és az éghajlat-politikai fellépések támogatása és erősítése⁴. A **6. ábra** zöld színnel emeli ki a KAP éghajlat- és környezethez kapcsolódó általános és konkrét célkitűzéseit.

6. ábra. A KAP általános, egyedi és átfogó célkitűzései



Megjegyzés: Az ellenőrzés szempontjából nem releváns célkitűzések ki vannak szűrítve.

Forrás: Számvevőszék, a KAP stratégiai tervekről szóló rendelet alapján.

12 E célkitűzések támogatása érdekében a KAP stratégiai tervekről szóló rendelet új „zöld struktúrát” hozott létre (lásd: **7. ábra**), amely elsősorban a következőkből áll:

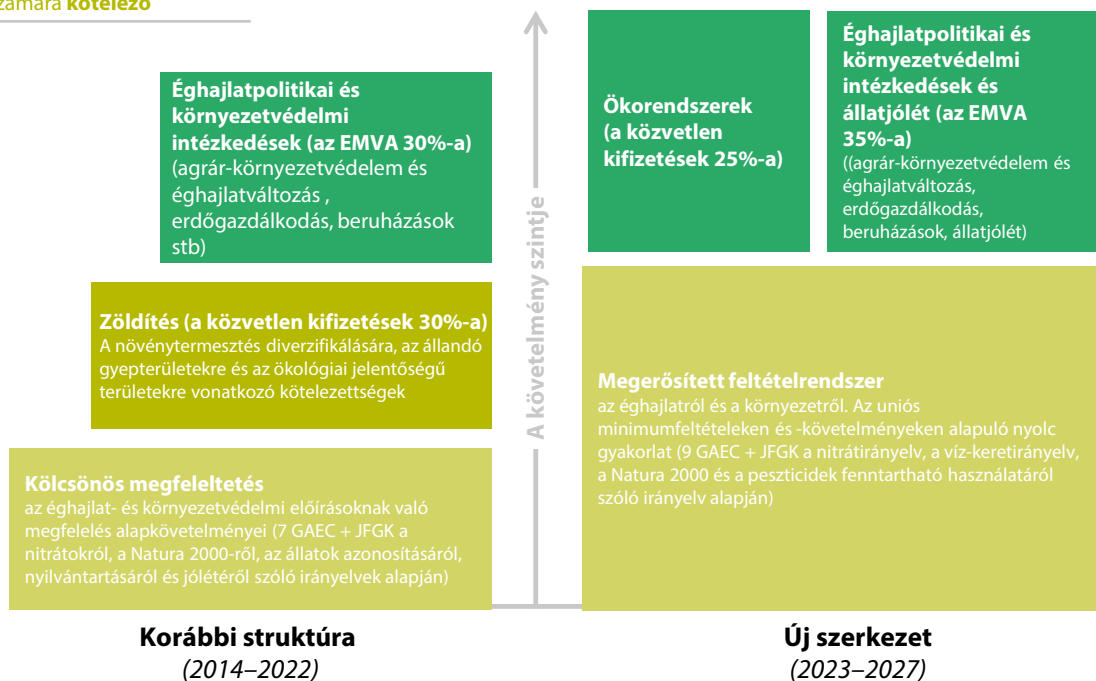
- új „megerősített feltételrendszer”, amely a korábbi kölcsönös megfeleltetési rendszerre és az előző KAP „kizöldítési” kötelezettségeire épül;
- olyan „ökorendszerek” bevezetése az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap keretében, amelyek támogatják az éghajlat, a környezet és az állatjólét szempontjából előnyös gazdálkodási gyakorlatokat. Ezeknek általában az egyes tervek közvetlen kifizetéseinek legalább 25%-át kellene kitenniük, és a mezőgazdasági termelők önkéntesen csatlakoznának hozzájuk;
- az egyes tervekben az EMVA-források legalább 35%-ának elkülönítése a környezetvédelemmel, az éghajlatváltozással és az állatjóléttel kapcsolatos beavatkozásokra, a mezőgazdasági termelők számára szintén önkéntes jelleggel.

⁴ A KAP stratégiai tervekről szóló [rendelet](#) 5. cikkének (5) bekezdése.

7. ábra. A KAP zöld struktúrája

Önkéntes intézkedések

A mezőgazdasági termelők számára **kötelező**



Forrás: Európai Számvevőszék, az Európai Bizottság által [elfogadott 28 KAP stratégiai terv \(2023–2027\)](#) alapján, 2023. június.

13 A zöldítési struktúrát az agrár-tudásátadási és -innovációs rendszerek (AKIS) támogatják, amelyeknek része a mezőgazdasági tanácsadási szolgáltatások, a tudástranszfer, az innováció és az együttműködés.

14 A KAP-rendeletek nyomonkövetési keretet vezetnek be a teljesítmény mérésére. A teljesítmény nyomon követése, az arról való beszámolás és annak értékelése közös output-, eredmény- és hatásmutatókon alapul.

Fő felelősségi körök

15 A Bizottság és a társjogalkotók vonatkozó jogszabályok előterjesztésével és elfogadásával határozták meg a 2023–2027-es uniós közös agrárpolitikát. A KAP végrehajtásának támogatására a tagállamok a 2023–2027-es időszakra vonatkozó KAP-stratégiai terveket (jelentésünkben a továbbiakban: „tervek”) nyújtottak be a Bizottságnak. A Bizottság ezt követően észrevételeket tett, amelyek alapján a tagállamok felülvizsgálták eredeti terveiket. Ezt a folyamatot a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság (DG AGRI) vezette más főigazgatóságok, így az Éghajlatpolitikai Főigazgatóság (DG CLIMA) és a Környezetvédelmi Főigazgatóság (DG ENV) támogatásával. A Bizottság ezt követően 2022 augusztusa és decembere között jóváhagyta a felülvizsgált terveket. A [rendelet](#) felveti annak lehetőségét, hogy a tagállamok módosíthassák terveiket.

16 A Bizottságnak és a tagállamoknak rendszeresen nyomon kell követniük a tervek eredményeit és be kell számolniuk azokról. A tagállamoknak „éves teljesítményjelentéseikben” évente be kell számolniuk az outputokról és az eredményekről. A Bizottságnak a tagállamok részére teljesített kifizetései esetében éves teljesítményalapú záróelszámolást kell végezni, amely a megfelelő (realizált) outputtal rendelkező bejelentett kiadásokon, valamint eredménymutatókon alapuló „teljesítmény-felülvizsgálatokon” alapul. A Bizottság értékeléseket is végez.

Az éghajlat-politika és a környezetvédelem KAP-finanszírozása

17 A Bizottság évente beszámol az éghajlatváltozással kapcsolatos kiadások összességéről. A 2023–2027-es KAP a tervek keretében várhatóan a kiadások 40%-át fordítja éghajlat-politikai célkitűzésekre⁵. A KAP stratégiai tervekről szóló rendeletben meghatározott súlyozás alkalmazásával a Bizottság kiszámította, hogy a tervekben szereplő KAP-finanszírozás 47%-a, vagyis 123 milliárd euró releváns az éghajlat szempontjából a 2023–2027-es időszakban.

18 A [09/2022. sz. különjelentésünkben](#) korábban már beszámoltunk arról, hogy a Bizottság a 2014–2020-as időszakban valószínűleg csaknem 60 milliárd euróval túlbecsülte az agrárpolitikából származó éghajlat-politikai hozzájárulásokat, és hogy némi javulás ellenére az új időszakra – a KAP stratégiai tervekről szóló rendeletben meghatározottak szerint – alkalmazandó súlyozások egy része továbbra is problematikus.

⁵ A KAP stratégiai tervekről szóló rendelet (94) preambulumbekzdése.

19 Az Unió emellett célértékeket határozott meg a biológiai sokféleség csökkenésének visszafordításához hozzájáruló kiadásokra vonatkozóan, azzal a céllal, hogy 2024-ben a teljes uniós költségvetés 7,5%-át, 2026-ban és 2027-ben pedig már 10%-át biológiai sokféleséggel kapcsolatos célkitűzésekre fordítsa⁶. A biológiai sokféleségre vonatkozóan nincsen konkrét KAP-kiadási célérték, de a Bizottság becslése szerint 2024-ben közel 9 milliárd eurót, azaz a KAP-kiadások 17%-át fogják a biológiai sokféleségre fordítani⁷

⁶ A 2020. december 16-i intézményközi megállapodás, a 16. cikk e) pontja.

⁷ Európai Bizottság, A 2024. évi tervezett bevételekre és kiadásokra vonatkozó kimutatás.

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

20 Értékeljük, hogy a 2023–2027-es tervek szilárdan megalapozzák-e egy környezetbarátabb („zöldebb”) KAP szakpolitikai célkitűzését. Megvizsgáltuk, hogy:

- o a tervek fokozottabb környezetvédelmi és éghajlat-politikai törekvéseket mutatnak-e, mint az előző KAP-időszakban;
- o a tervek összhangban vannak-e a zöld megállapodás célkitűzéseivel és célértékeivel;
- o megfelelő keret áll-e rendelkezésre a tervek környezetvédelmi és éghajlat-politikai eredményeinek nyomon követésére.

21 Ellenőrzésünk a 2018 júniusától 2024 áprilisáig tartó időszakra terjedt ki. A **8. ábra** bemutatja, hogyan szereztük be bizonyítékainkat észrevételeinkhez. Támaszkodtunk a Számvevőszék KAP-pal kapcsolatos korábbi ellenőrzési munkájára is (lásd: **III. melléklet**). Jelentésünk célja, hogy forrásként szolgáljon a tervek bármely jövőbeli módosításához vagy a KAP-rendeleték felülvizsgálatához az éghajlat és a környezet jobb védelme érdekében.

8. ábra. Ellenőrzési megközelítésünk: az elvégzett munka



A Bizottság munkájának áttekintése, különös tekintettel a következőkre: a tagállamoknak nyújtott kezdeti bizottsági iránymutatás, a tervjavaslatok értékelése, az azokra adott észrevételek, és az arra nézve rendelkezésre álló információk, hogy a tagállamok hogyan kezelték az észrevételeket, valamint a tervekről és a KAP-ról szóló bizottsági jelentéseket



Négy tagállam – Írország, Spanyolország, Franciaország és Lengyelország – terveinek részletes felülvizsgálata. A kiválasztás a következőkön alapult: a költségvetés lényegessége, a nemzeti és regionális szinten kezelt tervek közötti egyensúly, valamint a fő éghajlati és környezeti kihívások jelentősége ezekben az országokban. Emellett konkrét témák uniós szintű értékelése (pl. feltételeesség)



Érdekelte felek (mezőgazdasági szervezetek, kutatók és nem kormányzati környezetvédelmi szervezetek) által készített **értékelések és tanulmányok áttekintése**



Interjúk 66 mezőgazdasági termelővel 14 tagállamban arról, hogy az új KAP hogyan változtatná meg gyakorlataikat (a Számvevőszék 2023. évi megbízhatósági nyilatkozatával kapcsolatos ellenőrzései részeként)

Forrás: Európai Számvevőszék.

Észrevételek

A KAP-jogszabályok környezetbarátabbak lettek, de a tervek nem aknázzák ki kellőképpen ezt a potenciált

22 A 2023–2027-es KAP fokozni igyekezik törekvéseit a környezetvédelmi és éghajlat-politikai célkitűzések tekintetében az előző KAP-hoz képest⁸. Ellenőriztük, hogy ezt tükrözte-e, és ha igen, hogyan:

- a KAP stratégiai tervekről szóló rendeletben meghatározott zöldítési struktúra;
- a tervjavaslatok Bizottság általi értékelése
- a Bizottsággal ezt követően folytatott tárgyalások és a tervek tagállamok általi módosítása;
- a jóváhagyott tervek;
- a mezőgazdasági termelők kérésére reagálva a közelmúltban, 2024 áprilisáig hozott uniós intézkedések.

A KAP stratégiai tervekről szóló rendelet „zöldítési struktúrája” fokozottabb környezetvédelmi és éghajlat-politikai törekvésekre ad alkalmat

23 Értékeljük, hogy az új zöldítési struktúra lehetővé tette-e az előző időszakhoz képest magasabb szintű környezetvédelmi és éghajlat-politikai törekvéseket.

24 A **feltételelességi rendszer** kibővíti és megerősíti a korábbi KAP kölcsönös megfeleltetési és zöldítési rendszereit. A kölcsönös megfeleltetés értelmében a KAP-kifizetésekben részesülő mezőgazdasági termelőknek meg kellett felelniük bizonyos jó mezőgazdasági és környezeti állapotra vonatkozó feltételeknek (GAEC), valamint a köz-, állat- és növényegészségügyre, az állatjólétre és a környezetre vonatkozó, jogszabályban foglalt gazdálkodási követelményeknek (JFGK). A megerősített feltételelességi rendszer egy új GAEC- és két új JFGK-előírást vezet be, és négy korábbi zöldítési követelményt frissít (lásd: [9. ábra](#) és [I. melléklet](#)).

⁸ A KAP stratégiai tervekről szóló [rendelet](#) (123) preambulumbekzdése és 105. cikke.

9. ábra. Új feltételelességi rendszer



Forrás: Európai Számvevőszék.

25 A megerősített feltételelességi rendszerre építve az új zöldítési struktúra kiegészítette azt az **ökorendszerekkel**, és megerősítette a **vidékfejlesztési** intézkedéseket, kiegészítve mind az előbbit, mind az utóbbit a környezetvédelmi és éghajlat-politikai intézkedésekre szánt előirányzatok minimális százalékos arányára vonatkozó követelményekkel (lásd: [12.](#) bekezdés), amelyeknek valamennyi tagállam eleget tett. A 2023–2027-es KAP egyik fő újítása az ökörendszereké, amelyek az EMGA keretében jutalmazták az éghajlat, a környezet és az állatjólét szempontjából előnyös gyakorlatokat. Az EMVA éghajlat-politikai és környezetvédelmi költségvetési előirányzatai (kivéve az állatjóléttel kapcsolatos egyedi beavatkozásokat⁹) az előző időszakhoz képest szerény növekedést mutatnak (42,5%-ról 44,5%-ra).

26 Az új zöldítési struktúra további erőfeszítéseket kíván meg a mezőgazdasági termelőktől. Az új KAP-jogszabályra vonatkozó javaslat hatásvizsgálatában a Bizottság **a mezőgazdasági termelők jövedelmének 5–10%-os csökkenését becsülte különböző forgatókönyvek esetén**, a költségvetési csökkentések és az újabb zöld követelmények együttes hatása miatt. Egy másik tanulmány¹⁰ kifejezetten az új zöldítési struktúra mezőgazdasági termelők jövedelmére gyakorolt általános hatását vizsgálta. Ennek a becslése szerint a megerősített feltételrendszer és az ökörendszerek az előző KAP-hoz képest 2,1%-kal és 3,5%-kal csökkentenék a mezőgazdasági termelők jövedelmét, főként a gazdálkodásnak szabott további korlátok és a magasabb megfelelési költségek miatt. A Bizottság nem mérte fel részletesebben az új zöldítési struktúrának a mezőgazdasági termelőkre háruló költségeit, illetve éghajlati és környezeti előnyeit, például külön-külön minden GAEC és JFGK esetében. Egy ilyen elemzés segített volna értékelni, hogy egyensúlyban vannak-e a 2023–2027-es KAP ezen egyedi összetevőiből származó előnyök és költségek.

⁹ A KAP stratégiai tervekről szóló rendelet 70. cikke.

¹⁰ Petsakos A. et al., *Farm-level impacts of the CAP post-2020 reform: A scenario-based analysis*, *Applied Economic Perspectives and Policy* 45(2), 2023, 1178. o.

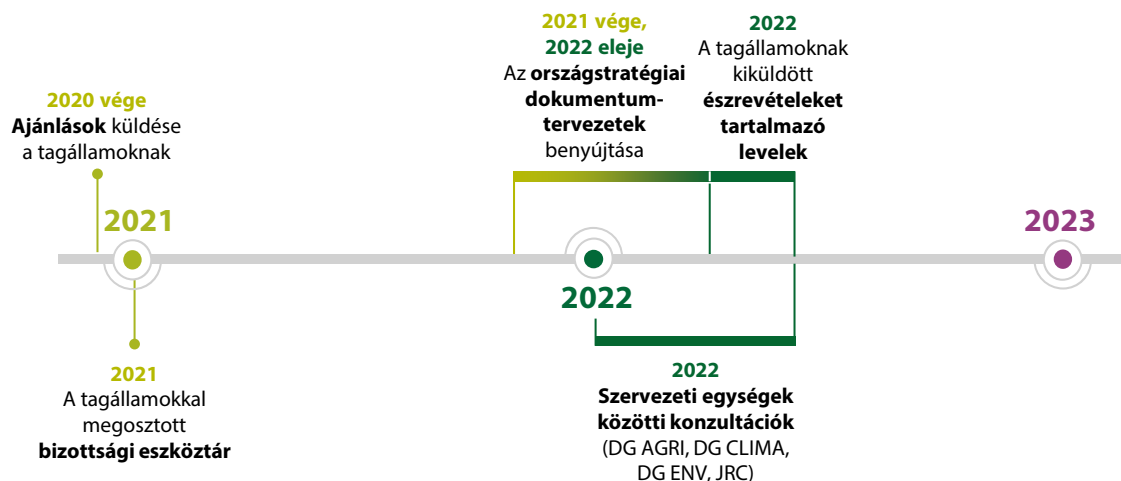
27 Értékelésünk azt mutatja, hogy az új zöldítési struktúra magasabb szintű ambíciót tesz lehetővé. Az eredmények azonban attól függenek, hogy a tagállamok hogyan ültetik át terveikbe a zöldítési struktúrát, és hogy a mezőgazdasági termelők mennyire veszik igénybe ezeket az önkéntes rendszereket.

A Bizottság alaposan átvizsgálta a tervjavaslatokat, de nem alkalmazott mérhető kritériumokat a zöldítési törekvések értékeléséhez

28 Megvizsgáltuk, hogy a Bizottság a tervek értékelése révén hogyan kívánja biztosítani, hogy teljesüljenek a zöldítési struktúra által lehetővé tett fokozott ambíciók.

29 Maga a KAP stratégiai tervekről szóló rendelet nem határozott meg kritériumokat a zöldítési törekvések mérésére. A rendeleten kívül azonban a Bizottság kidolgozott egy átfogó eszköztárat a tervek értékeléséhez, amelyet 2021-ben tájékoztatás céljából megosztott a tagállamokkal (lásd: **10. ábra**). A Bizottság kijelentése szerint a 2023–2027-es KAP szellemében az ambíciószintnek „jelentősen növekednie kell”.

10. ábra. A tervek értékelési folyamata



Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság dokumentumai alapján.

30 A Bizottság először ajánlásokat adott ki az egyes tagállamok számára, kiemelve, hogy milyen fő prioritásokat mérlegeljenek, majd ezt követően elvégezte a tagállamok által 2022-ben benyújtott tervek értékelését. Megállapítottuk, hogy a Bizottság részletesen értékelte az általunk vizsgált négy tervet. A Bizottság azonban csak részben tudta alkalmazni az útmutató eszköztárában meghatározott kritériumokat, főként azért, mert a különböző KAP-időszakokból származó információk összehasonlítása nehéz. Ehelyett többnyire minőségi szempontból vizsgálta felül a tervek egyes szakaszait, és a terveket „holisztikus” megközelítés alapján hagyta jóvá. Ebből adódóan a Bizottság nem tudta megállapítani, hogy a tervekben milyen mértékben nőtt a környezetvédelmi és éghajlat-politikai ambíció szintje. Erre a kockázatra először a [07/2018. sz. véleményünkben](#) hívtuk fel a figyelmet.

31 A tervjavaslatok áttekintését követően a Bizottság [észrevételeket tartalmazó leveleket küldött a tagállamoknak](#), aggodalmát fejezve ki amiatt, hogy a 28 tervből (Belgium külön-külön tervet nyújtott be Vallóniára és Flandriára) 25 elmaradt az Unió környezetvédelmi és éghajlat-politikai célkitűzéseitől. Egy az Európai Parlament megbízásából készült [tanulmány](#) azt is kimutatta, hogy zöldítési szempontból a tervjavaslatok csak mérsékelten relevánsak.

A tagállamok válaszoltak a Bizottság valamennyi észrevételére, de a terveiket gyakran nem módosították

32 Értékeljük, hogy a jóváhagyási folyamat során (lásd: [11. ábra](#)) az általunk kiválasztott négy tagállam hogyan reagált a Bizottságnak a zöldítési törekvések jelentős fokozását célzó észrevételeire.

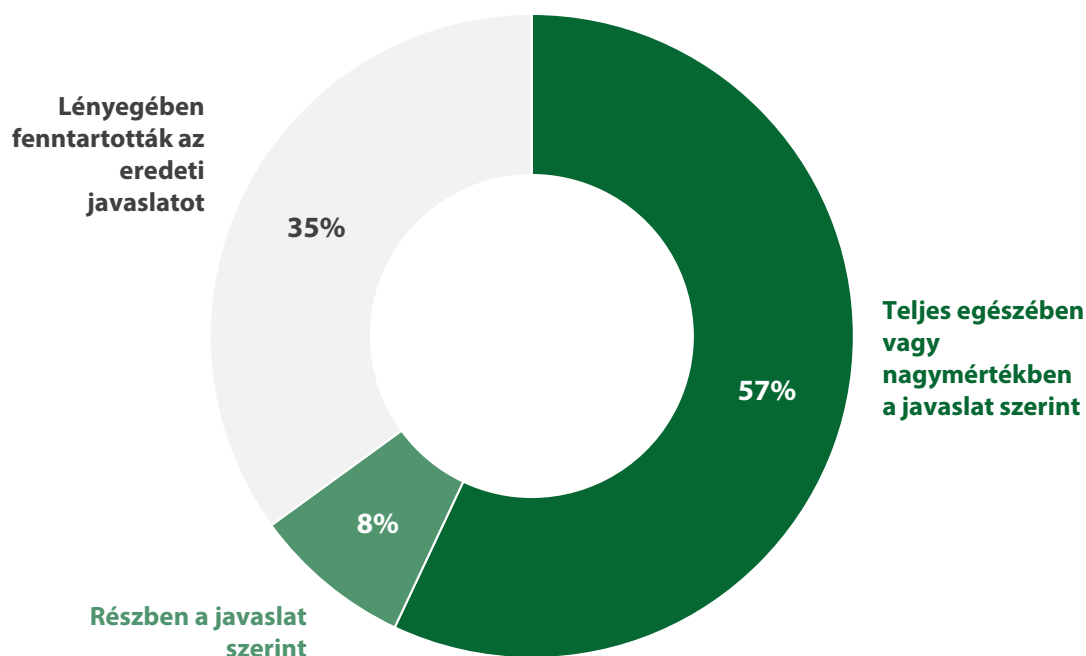
11. ábra. A tervek jóváhagyási folyamata



Forrás: Európai Számvevőszék.

33 A tagállamok a Bizottság valamennyi észrevételére válaszoltak. A KAP stratégiai tervekről szóló rendelet be nem tartásával kapcsolatos 79 észrevételre válaszul korrekciókat hajtottak végre. A Bizottság többi (közel 200) észrevétele túlmutatott a konkrét jogi követelményeken. A tagállamok ezen észrevételek 57%-át teljes mértékben vagy nagymértékben követték: vagy módosították terveiket, vagy megküldték a Bizottság által kért pontosításokat. A fennmaradó 43% esetében vagy részben követték a Bizottság javaslatait (8%), vagy kifejtették, miért döntöttek úgy, hogy lényegében fenntartják eredeti javaslatukat (35%) (lásd: **12. ábra**).

12. ábra. A tagállamok válasza a Bizottság azon javaslataira, amelyek a jogszerűségi követelményen túlmenően fokoznák a zöldítési törekvéseket



Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság dokumentumai alapján.

34 A **1. háttérmagyarázat** példákat mutat be, amikor a tagállamok:

- o teljes mértékben vagy nagymértékben követték a Bizottság javaslatait;
- o részben követték a Bizottság javaslatait, és intézkedéseik ezért a Bizottság által ajánlottól kevésbé lettek ambiciózusak;
- o a Bizottság javaslatai ellenére lényegében fenntartották eredeti javaslatukat, és válaszképpen vagy megindokolták döntésüket, vagy a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozó nemzeti politikákra hivatkoztak. Utóbbi esetben a Bizottságnak nincs ráhatása ezekre az intézkedésekre.

1. háttérmagyarázat

A tervekre vonatkozó bizottsági észrevételekre adott válaszok

A tagállamok követték a Bizottság javaslatait

- Franciaország:** A Bizottság felkérte a francia hatóságokat, hogy az ökörendszeren belül a támogatás növelésével tegyék vonzóbbá a biogazdálkodást, a nagyobb környezeti előnnyel járó rendszereket jutalmazva. A francia hatóságok ennek megfelelően módosították az ökörendszert.
- Spanyolország:** A Bizottság felkérte a spanyol hatóságokat, hogy növeljék az ökörendszerekben az éves vetésforgó hatálya alá tartozó területek arányát. A spanyol hatóságok 40%-ról 50%-ra növelték a minimális részarányt.

A tagállamok részben követték a Bizottság javaslatait

- Írország:** A Bizottság rámutatott: az Írország által javasolt egyetlen ökörendszer keretében ajánlott gyakorlatok némelyikének szerény a környezeti értéke. Az ír hatóságok ugyan egyes gyakorlatok kapcsán szigorították a követelményeket, de többnyire eredeti formájában tartották meg az ökörendszert, mivel stratégiájuk középpontjában a mezőgazdasági termelők részvételének maximalizálása állt.
- Spanyolország:** A Bizottság felkérte Spanyolországot, hogy a meglévő, mezőgazdasági üzemeken kívüli öntözőrendszerek javításával elért vízmegtakarítás minimális százalékát növelje 5%-ról 10%-ra. Végül ezt az értéket a tervben 7%-ban határozták meg.

A tagállamok lényegében fenntartották eredeti javaslatukat

- Spanyolország:** A Bizottság azt ajánlotta, hogy több régiót vonjanak be a kártevők elleni vegyi védekezés alternatíváira irányuló intézkedésekbe. A spanyol hatóságok nem változtattak a terven, mivel úgy ítélték meg, hogy a – valamennyi régióban tervezett – biogazdálkodás már hozzájárult a célkitűzéshez.
- Franciaország:** A Bizottság határozottan ösztönözte Franciaországot, hogy növelje a KAP stratégiai tervekről szóló rendeletben előírt minimális szint fölé a környezet- és éghajlat-politikai EMVA-finanszírozást. Ezt az ösztönzést csak elhanyagolható változtatás követte, mivel a francia hatóságok emlékeztettek rá: már teljesítették a jogi követelményeket.

Hivatkozások a terveken kívüli nemzeti szakpolitikákra

Írország: A Bizottság arra az álláspontra helyezkedett, hogy nem feltétlenül elégségesek a tervek azon intézkedései, amelyek a tejágazat által a környezetre és az éghajlatra nehezedő nyomás kezelésére irányulnak. Írország több, e kérdések kezelésére irányuló kiegészítő nemzeti kezdeményezésre hivatkozott, például az Írország éghajlat-politikai cselekvési tervébe szereplőkre. A Bizottságnak ezekre az intézkedésekre nincsen ráhatása.

35 Egy az [Európai Parlament megbízásából készült jelentés](#), amely a KAP valamennyi célkitűzésére – így az éghajlatpolitikai és környezeti vonatkozásúakra is – kiterjed, azt is megállapította, hogy „az észrevételeket tartalmazó levelekre adott tagállami válaszok csekélynek mondható hajlandóságot mutatnak az Európai Bizottság által tett, alkalmasint lényeges észrevételek tekintetbe vételére”. A jelentés megállapítása szerint a tagállamok ezt különböző okokkal indokolták, többek között a jelenlegi KAP-időszakra vonatkozó fokozott szubszidiaritással, a jogilag kötelező keret jelentette korlátokkal, valamint azzal, hogy a tervek jóváhagyásának a lehető leghamarabb kell történnie. Említi a jelentés azt is, hogy a szükségletek kielégítésére KAP-beavatkozások helyett egyre inkább KAP-on kívüli szakpolitikai eszközöket, például nemzeti politikákat alkalmaznak. A Bizottság megerősítette, hogy az észrevételeket követően nem történt radikális, illetve strukturális változtatás a tervekben. Utalt arra is, hogy a tagállamok a terveken kívüli források mozgósításával, illetve a nemzeti szakpolitikákon/eszközökön keresztül kívánják elérni célkitűzéseiket¹¹.

A jóváhagyott tervek összességükben környezetbarátabbak, de nem jelentős mértékben

36 Az új zöldítési struktúra elősegíti a tervek környezetbarátabbá tételét (lásd: [27.](#) bekezdés). Ellenőriztük, hogy a tervek kihasználták-e ezt a potenciált, és az előző időszakhoz képest „jelentősen” nagyobb ambíciót mutattak-e a „zöldítési struktúra” három fő eleme tekintetében.

¹¹ Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Bizottság, az Európai Parlament Multimédiás Központja (europa.eu), 2023.6.29., 9'25"-től.

Megerősített feltételrendszer

37 Az általunk vizsgált négy tagállam szigorúbb követelményeket vezetett be a GAEC-ra és a JFGK-ra vonatkozóan, mint a korábbi KAP-ban a kölcsönös megfeleltetés keretében érvényben voltak (lásd: **9. ábra**). Erre a **2. háttérmagyarázat** szolgál példával. A **II. melléklet** összehasonlítja a két KAP-időszakot.

2. háttérmagyarázat

Szigorúbb követelmények a tervekben: példák

Spanyolországban és Franciaországban a vízfolyások melletti védelmi sávokat ezentúl fűvel kell borítani. Ez segít megtartani a vizet és megvédeni a talajt a növényvédő szerek beszivárgásától.

Írországban, Spanyolországban és Lengyelországban kiszélesítették a védelmi sávokat.

Az általunk vizsgált négy tagállamban kiterjesztették a talajerózió csökkentésére vonatkozó követelmények hatálya alá tartozó területet.

38 Az új GAEC-előírás és a négy aktualizált zöldítési követelmény (lásd: **24.** bekezdés) potenciálisan pozitív változásokat idéz elő, amilyen például a kötelező vetésforgó, de a 27 tagállam tervei nem aknázták ki teljes mértékben a környezetre és az éghajlatra gyakorolt lehetséges előnyöket, kétféle értelemben sem.

39 Először is: a tagállamok a KAP stratégiai tervekről szóló rendelet rendelkezéseit kihasználva csökkentették egyes követelmények alkalmazhatóságát vagy késleltették azok alkalmazását. Például mindegyik tagállam mentesített egyes kedvezményezetteket a vetésforgóra vonatkozó követelmény (7. sz. GAEC-előírás) alól, 24 tagállam pedig a nem termelési célú területek vagy tájképi elemek minimális aránya (8. sz. GAEC-előírás) kapcsán tette ezt. 16 tagállam 2024-re vagy 2025-re halasztotta a tőzeglápok és vizes élőhelyek védelmére vonatkozó követelménynek (2. sz. GAEC-előírás) való megfelelést, mivel a területeket még nem térképezték fel teljes mértékben. Ilyen tagállam Írország és Lengyelország, amelyek a tőzeglápművelésből származó üvegházhatású gázok nagy kibocsátói¹².

¹² Greifswald Mire Centre, *Briefing paper on the role of peatlands in the new European Common Agricultural Policy (CAP)*, 2019. november.

40 Másodszor, a tagállamok rugalmasan határozhatják meg a jó mezőgazdasági és környezeti állapotot. Ezt nem mindig oly módon tették, hogy azzal maximalizálták volna környezeti/éghajlati potenciáljukat (példákat lásd: [3. háttérmagyarázat](#)). A tagállamok mindkét esetben olyan megfontolásokat említettek, mint hogy fenn kell tartani egyes mezőgazdasági üzemek jövedelmezőségét, vagy hogy az alternatív növényeknek nincsen piaca.

3. háttérmagyarázat

A tagállamok nem használják ki teljeskörűen egyes GAEC-előírások potenciálját

A KAP stratégiai tervekről szóló rendeletben szereplő 7. sz. GAEC-előírás éves vetésforgót határoz meg, ami előnyös a talajminőség szempontjából.

A legtöbb – köztük az ellenőrzésünkre kiválasztott négy – tagállam terve csak három év elteltével ír elő vetésforgót a kedvezményezetteknek a fő növénykultúrát illetően, illetve évente, de csak mezőgazdasági területük egy részére írja ezt elő.

Huszonkét tagállam – köztük Írország és Lengyelország – rögzítette a tervében, hogy az állandó gyepterületnek a teljes mezőgazdasági területhez viszonyított arányát nemzeti szinten kell betartani (1. sz. GAEC-előírás). Jobbnak tekinthető, ha ezt – mint Spanyolországban és Franciaországban – regionális szinten vagy a mezőgazdasági üzemek szintjén határozzák meg, mivel ez korlátozza a földhasználat változásait¹³.

Ökorendszerek

41 A négy kiválasztott terv felülvizsgálata során megállapítottuk, hogy Írországban és Franciaországban az ökorendszerek többnyire meglévő zöld gazdálkodási gyakorlatok folytatását jelentik. Spanyolországban és Lengyelországban találtunk olyan példákat, amelyek lehetővé tették a zöld gyakorlatok kiterjesztését, de nem állnak rendelkezésre adatok az ökorendszerek által előidézett általános változás értékeléséhez (lásd: [4. háttérmagyarázat](#)).

¹³ Európai Bizottság, *Impact of the CAP on biodiversity, soil and water (natural resources)* SWD(2021) 425 final, 2021. december, 34. o; Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, *2022. december 7-i határozat*, 188171. o.; Európai Bizottság, *Mapping and analysis of the CAP Strategic Plans: Assessment of joint efforts for 2023-2027*, 2023. november, 538. o.

4. háttérmagyarázat

Az ökörendszerek eltérő változtatási potenciálja

Példa a zöld gyakorlatok kiterjesztésére

- Több spanyol ökörendszer keretében nyújtott támogatás arra irányul, hogy bizonyos típusú mezőgazdasági földterületeket, például olajfaligeteket, szőlőültetvényeket és gyümölcsösöket vegetációval vagy metszésből származó hulladékkal fedjenek be, ami javítja a talajt és fékezi az eróziót. Ezen ökörendszerek révén az e gyakorlat hatálya alá tartozó területet az addigi 1,3 millió hektárról 2,4 millió hektárra sikerült kiterjeszteni.

Meglévő gazdálkodási gyakorlatok folytatása

- Egy nemrégiben készült tanulmány¹⁴ kimutatása szerint Franciaországban szinte minden mezőgazdasági termelő (99,9%) megteheti, hogy nem változtat gyakorlatán, és mégis kifizetésben részesül.
- Írországban az új támogatási ráta egyformán van rögzítve mindenki számára: azok a mezőgazdasági termelők kaphatják, akik vagy két szokásos gyakorlatot, vagy egy magasabb szintű gyakorlatot alkalmaznak, amelyeket nyolc gyakorlat közül kell kiválasztani. Amint az ír hatóságok kifejtették, a mezőgazdasági termelők 91%-a már az új KAP-időszak kezdete előtt megfelelt a magasabb szintnek.
- Ezt erősítették meg a franciaországi és írországi mezőgazdasági termelőktől a helyszínen kapott visszajelzések is. Az általunk felkeresett 12, ökörendszerekre pályázó mezőgazdasági termelő úgy tájékoztatott bennünket, hogy ezek a rendszerek az általuk már alkalmazott gyakorlatok folytatásának tekinthetők.

42 Az ökörendszerekben való részvétel önkéntes, és hatásuk a mezőgazdasági termelők általi igénybevételtől függ. Alkalmasint nehéz egyszerre törekedni a széles körű elterjesztésre és a fokozott ambícióra. Németországban például különösen alacsony az elterjedtség. Becsléseink szerint a tervezett területnek csupán 66%-áról van szó. A hatóságok 2023. november 30-án módosították a tervet: a nagyobb igénybevételt ösztönzendő enyhítettek néhány környezetvédelmi követelményt, és növelték a kifizetési arányt.

¹⁴ Lassalas M. et al., *The declination of the new Common Agricultural Policy in France will not be environmentally ambitious. Contribution to XVII EAAE Congress in Rennes (France), 29 August-1 September 2023.*

Az EMVA környezetvédelmi és éghajlatpolitikai hozzájárulása

43 Annak felmérése érdekében, hogy milyen környezeti és éghajlatpolitikai előnyök várhatók tőlük, megvizsgáltuk az általunk vizsgált négy tervben e főbb EMVA-beavatkozások kialakítását: „környezetvédelmi, éghajlattal kapcsolatos és egyéb gazdálkodási kötelezettségvállalások”, „hátrányos természeti adottságú területek támogatása” és „a specifikus hátrányokkal érintett területek támogatása”. Ezek a beavatkozások a tervekben éghajlati és környezetvédelmi célokra allokált EMVA-költségvetés több mint 80%-át teszik ki. A fennmaradó 20% olyan beruházási intézkedésekből származik, amelyek ugyan hozzájárulhatnak az éghajlatpolitikai és környezetvédelmi célokhoz, de gyakran túl tág értelmű a meghatározásuk, ami megnehezíti e hozzájárulás értékelését és az időszakok összehasonlítását.

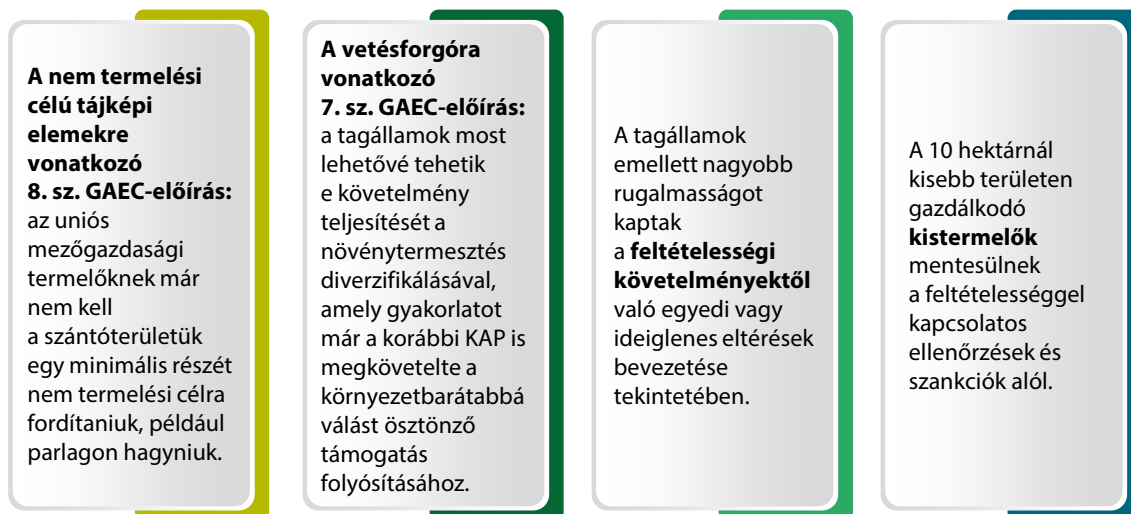
44 Elemzésünk tanúsága szerint nőtt a biogazdálkodás céljával támogatott terület, és néhány pozitív új zöld EMVA-beavatkozást is felvettek a tervekbe, például Írországból az élőhelyek állapotát jutalmazó (eredményalapú) beavatkozást és Lengyelországban a szántóterületek biológiai sokféleségének növelését célzó új beavatkozást. Ennek ellenére számos EMVA-beavatkozás hasonló az előző időszakéhoz.

45 A teljesítménymutatók jelentősen megváltoztak a KAP előző időszaka óta, részben a KAP új zöldítési struktúrája miatt. Ez lehetetlenné teszi az ilyen mutatók alkalmazását arra, hogy a vidékfejlesztési beavatkozásokat illetően érdemi módon össze lehessen vetni a zöldítési célkitűzések érvényesülését az egyes időszakokban.

A mezőgazdasági termelők kéréseire reagálva az Unió csökkentette a feltételelességi követelményeket

46 2024 első negyedében a mezőgazdasági termelők Unió-szerte tüntetéseket tartottak egy sor különböző téma, többek között a 2023–2027-es KAP kialakítása miatt. A termelők kérésére a Bizottság olyan uniós rendeletre tett javaslatot, amely enyhít egyes feltételelességi követelményeken. Az Európai Parlament és a Tanács 2024 májusában ezt jóváhagyta (lásd: [13. ábra](#)).

13. ábra. A feltételeességet enyhítő intézkedések 2024-ben



Forrás: Európai Számvevőszék, az (EU) 2024/1468 rendelet alapján.

47 Ezek a változások egyrészt ugyan megkönnyítik a mezőgazdasági termelőknek a feltételeességi követelmények teljesítését, másrészt azonban kevesebb környezeti és éghajlati előnnyel járnak. A vetésforgónak (7. sz. GAEC-előírás) például a talajminőség javára kellett volna válnia, immár mégis opcionális. A 8. sz. GAEC-előírás célja a biológiai sokféleség javítása volt annak előírása révén, hogy a földterületek egy minimális részét nem termelési célú elemekre kell szánni, de ez már nem követelmény. Ehelyett a tagállamoknak ökoszisztémákon keresztül támogatást kell nyújtaniuk a nem termelési célú területek és az új tájképi elemek számára. Ezek az ökoszisztémák azonban önkéntesek a mezőgazdasági termelők számára, valószínűleg más zöld intézkedések rovására történnek, és már nem kötelező a nem termelő területek minimális aránya.

A tervek nincsenek megfelelően összehangolva a zöld megállapodás célkitűzéseivel és célértékeivel

48 Az európai zöld megállapodás a 2023–2027-es időszakra szóló KAP-ot az éghajlatváltozás kezelésére, a környezet védelmére és a biológiai sokféleség megőrzésére irányuló erőfeszítések támogatásának kulcsfontosságú eszközeként határozza meg. Ellenőriztük, hogy:

- a zöld megállapodás célértékei (lásd: **06.** és **07.** bekezdés) tükröződtek-e a KAP-jogszabályokban;
- a tervek Bizottság általi értékelése biztosította-e a zöld megállapodás célértékeivel való összhangot;

- o a tervek jelentősen hozzájárulnak-e a zöld megállapodás célértékeihez;
- o tartalmaztak-e a tervek a zöld megállapodás tágabb céljai szempontjából előnyös alapvető mezőgazdasági gyakorlatokat is.

A zöld megállapodás célértékeit nem építették be a KAP-ra vonatkozó jogszabályokba

49 A zöld megállapodásnak a mezőgazdaság szempontjából releváns öt célértéke kapcsolódik az éghajlatpolitikához és a környezetvédelemhez, amint azt a **4. ábra** mutatja. Értékeljük, hogy ezeket a célértékeket hogyan építették be a KAP-jogszabályokba.

50 A KAP-ra vonatkozó jogszabályokat a zöld megállapodás létrehozása idején dolgozták ki (lásd: **5. ábra**). A KAP-ra vonatkozó jogszabályra a Bizottság 2018 júniusában tett javaslatot, és azt 2021 decemberében fogadták el. A **zöld megállapodásról szóló közleményt** 2019 decemberében tették közzé. A zöld megállapodás által számszerűsített négy nem kötelező erejű környezetvédelmi célértéket 2020 májusában „a termelőtől a fogyasztóig” stratégia és az uniós biodiverzitási stratégia határozta meg. 2021 júliusában hatályba lépett az **európai klímarendelet**, amely bevezette a zöld megállapodás azon kötelező célkitűzését, hogy 2030-ig az 1990-es szinthez képest 55%-kal kell csökkenteni az ÜHG-kibocsátást.

51 A KAP stratégiai tervekről szóló rendelet megemlíti, hogy a terveknek hozzá kell járulniuk a zöld megállapodás célértékeihez¹⁵, de e célból nem vezet be konkrét követelményeket. Amint arra több tanulmány rámutatott¹⁶, a zöld megállapodás célértékeinek fontosságát az új KAP-jogszabályok nem tükrözik.

¹⁵ A KAP stratégiai tervekről szóló **rendelet** (122) és (123) preambulumbekzdése és 109. cikke. 2) bekezdése a) pontjának v. alpontja.

¹⁶ Cuadros-Casanova I. et al., *Opportunities and challenges for Common Agricultural Policy reform to support the European Green Deal*, 2023. január; Guyomard H. et al., *Research for AGRI Committee – The Green Deal and the CAP: policy implications to adapt farming practices and to preserve the EU’s natural resources*. Európai Parlament, 2020.

Számszerűsített becslések híján a Bizottság nem tudta mérni, hogy a tervek mennyiben járulnak hozzá az európai zöld megállapodás célértékeihez

52 Megvizsgáltuk, hogyan értékelte a Bizottság, hogy a tervek összhangban vannak-e a zöld megállapodás 2030-as célértékeivel.

53 A rendelet nem írja elő, hogy a tagállamok szerepeltessenek a terveikben célértékeket vagy megbecsüljék a KAP hozzájárulását a zöld megállapodáshoz, és ezt a Bizottság sem kérte. A biogazdálkodás esetében azonban a jogszabályok előírták a tagállamok számára, hogy alkalmazzanak annak értékelését lehetővé tevő eredménymutatót, hogy a tervek mennyiben járulnak hozzá a zöld megállapodás vonatkozó célértékéhez. A biogazdálkodástól és még néhány kivételtől eltekintve (példáért lásd: [5. háttérmagyarázat](#)) a tagállamok nem adtak becslést arról, hogy maguk a tervek milyen mértékben járulnának hozzá a zöld megállapodás célértékeihez (lásd: [IV. melléklet](#)). A mintánkban szereplő négy tagállam felvetett olyan kérdéseket, mint az ilyen becslések készítéséhez szükséges közös fogalom meghatározások és módszerek hiánya.

5. háttérmagyarázat

A tervek hozzájárulása a zöld megállapodás célértékéhez

A francia terv megállapítja, hogy a CITEPA kutatói egyesület becslései szerint a terv intézkedései révén 2030-ra a mezőgazdasági ÜHG-kibocsátás a 2015. évi szinthez képest 9–11%-kal csökkenhetne. Ez a következők útján valósulna meg:

- a dinitrogén-oxid-kibocsátás 10–12%-os csökkentése;
- a metánkibocsátás 9–12%-os csökkentése.

54 A Bizottság felkérte a tagállamokat, hogy terveikben tüntessenek fel „kifejezetten nemzeti szintű értékeket” a zöld megállapodás környezetvédelmi célértékeire nézve, amelyek nem csupán a KAP-ra, hanem az összes tagállami intézkedésre kiterjednek. Amint azt egy a Parlament által megrendelt tanulmány¹⁷ is kiemelte, a Bizottság kérései ellenére a tagállamok a biogazdálkodás kivételével többnyire nem adtak meg nemzeti szintű értékeket a terveikben (lásd: [IV. melléklet](#)).

¹⁷ Münch A. et al., 2023, 65. o.

55 A tagállamok különböző részletességgel minőségi magyarázattal szolgáltak arra nézve, hogy terveiket hogyan igazították hozzá a zöld megállapodás célértékeihez. A Bizottság azt is fontolóra vette, hogy négy eredménymutatót összekapcsoljanak a zöld megállapodás környezetvédelmi célértékeivel¹⁸ (lásd: [V. melléklet](#)).

56 A terveknek a zöld megállapodás 2030-as célkitűzéseivel való összehangolására vonatkozó bizottsági értékelést megvizsgálva azt láttuk, hogy a Bizottság – a biogazdálkodás kivételével – nem tudja mérni hozzájárulásuk mértékét, és így nem tudja ellenőrizni, hogy azok összhangban vannak-e a célértékekkel.

A zöld megállapodás célértékeinek teljesülése nagymértékben KAP-on kívüli intézkedésektől függ

57 Ahhoz, hogy értékeljük a terveknek a zöld megállapodás célértékeihez való hozzájárulását, megvizsgáltuk a kapcsolódó KAP-eredménymutatókra (lásd: [1. táblázat](#)) és a feltételeességi követelményekre vonatkozóan meghatározott 2023–2027-es célértékeket. Ezek azok az eredménymutatók, amelyeket a Bizottság a zöld megállapodás célkitűzéseire kapcsolódónak tekintett (lásd: [55.](#) bekezdés), valamint két további eredménymutató, amelyeket véleményünk szerint teljes mértékben össze lehet kapcsolni az ÜHG-kibocsátás csökkentésével.

¹⁸ Európai Bizottság, *Analysis of links between CAP Reform and Green Deal*, 2020. május.

1. táblázat. A zöld megállapodás célértékeinek eredménymutatói a kiválasztott tagállamokban

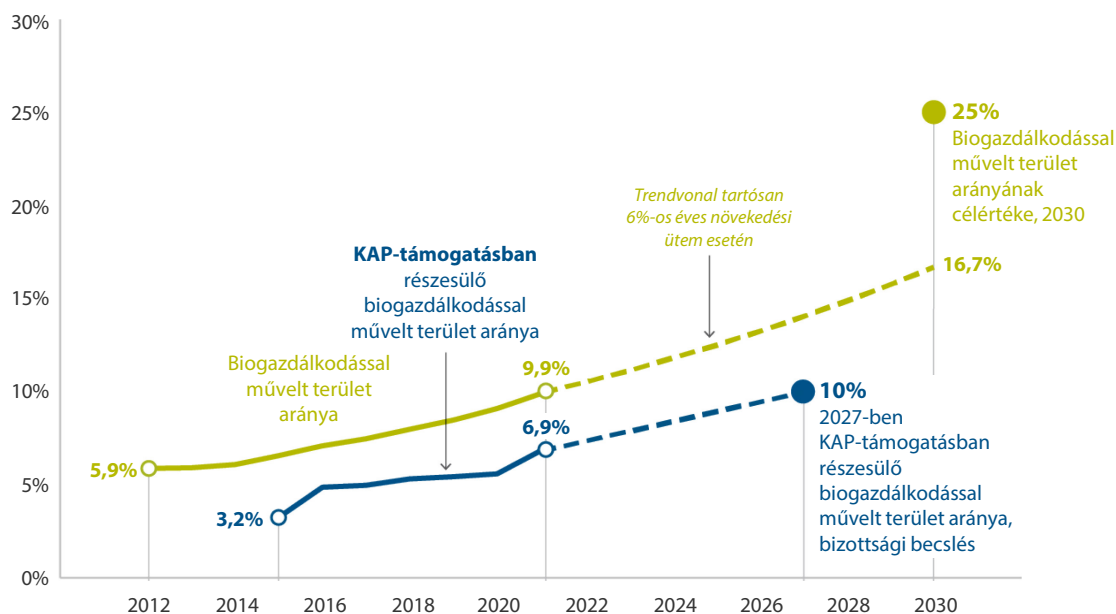
Célértékek a 2023–2027-es KAP-időszakra	29. sz. eredménymutató – A biogazdálkodás fejlesztése (a teljes mezőgazdasági terület %-ában)	22. sz. eredménymutató – Fenntartható tápanyag-gazdálkodás (a teljes mezőgazdasági terület %-ában)	24. sz. eredménymutató – Növényvédőszer fenntartható és csökkentett mértékű használata (a teljes mezőgazdasági terület %-ában)	34. sz. eredménymutató – A tájképi elemek megőrzése (a teljes mezőgazdasági terület %-ában)	13. sz. eredménymutató – Az állattenyésztési ágazat kibocsátásainak csökkentése (az összes számosállategyiség %-ában)	14. sz. eredménymutató – A talajban és a biomasszában történő szén-dioxid-tárolás (a teljes mezőgazdasági terület %-ában)
Írország	7,5%	42,4%	7,5%	4,7%	—	8,9%
Spanyolország	5,1%	5,6%	4,6%	0,3%	0,1%	32,1%
Franciaország	11,7%	1,1%	61,1%	0,3%	—	26,2%
Lengyelország	4,5%	27,0%	9,4%	0,2%	—	38,0%
EU összesen	10%	15,2%	26,8%	1,8%	2,4%	35,1%

Megjegyzés: A feltüntetett célértékek az első jóváhagyott tervekből erednek és az egyes tagállamok által választott intézkedésektől függenek. Ezek a célértékek a 2023–2027-es KAP-időszakra előirányzott legmagasabb mérföldkövet jelentik.

Forrás: KAP stratégiai tervek.

58 A biogazdálkodás esetében a Bizottság a tervek **29. sz. eredménymutatóra** vonatkozó célértékeit használta fel annak becslésére, hogy 2027-re Unió-szerte a mezőgazdasági területek 10%-át fogják KAP-támogatás révén biogazdálkodással művelni. Annak ellenére, hogy a 2023–2027-es KAP keretében jelentős mértékben növelni kívánják a támogatásban részesülő területet, a zöld megállapodás azon célkitűzése, hogy 2030-ra a földterületek 25%-át biogazdálkodás keretében műveljék meg, nagyon nehezen érhető el (lásd: **14. ábra**). Az uniós biogazdálkodásról szóló közelmúltbeli, **19/2024. sz. különjelentésünk** megállapítása szerint a biogazdálkodási gyakorlatok kétszeres elterjedtsége szükséges a célérték eléréséhez. Az **EEA** megjegyzése szerint „nagyon valószínűtlen”, hogy 2030-ra teljesüljön a 25%-os célkitűzés.

14. ábra. A biogazdálkodás alá vont uniós mezőgazdasági területek aránya (2012–2021) és célértékek (2027-re és 2030-ra)

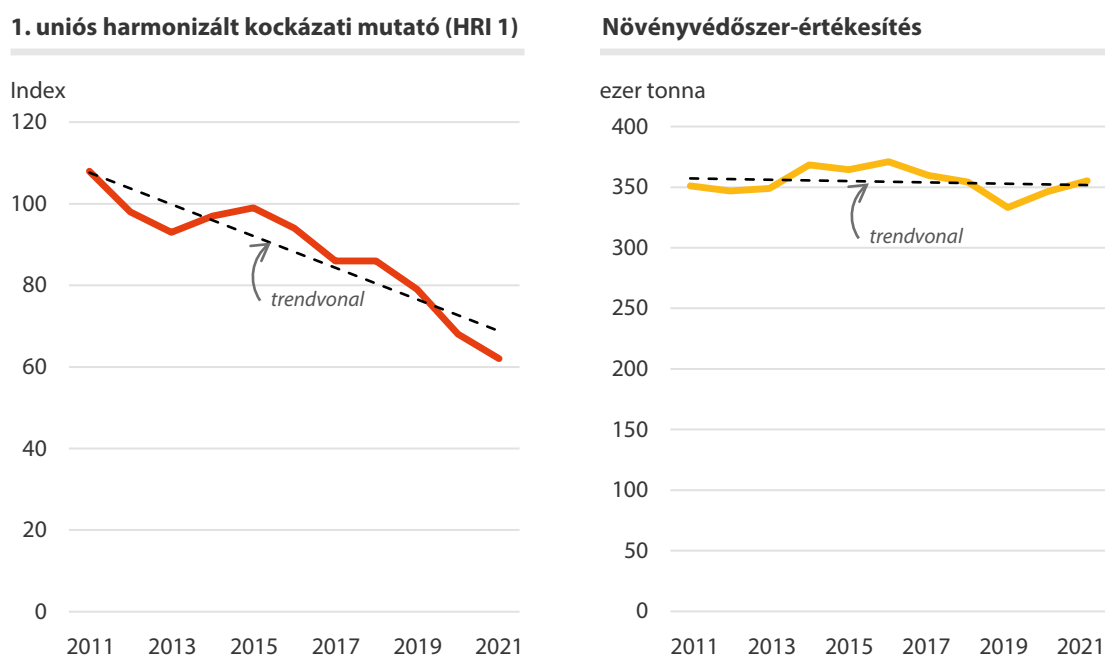


Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság adatai, az Eurostat adatai és a tervek alapján.

59 A tervek szerint 2027-re az Unió mezőgazdasági területének 15,2%-át fenntartható tápanyag-gazdálkodás alá kell vonni (**22. sz. eredménymutató**). Ez kapcsolódik a zöld megállapodás azon célkitűzéséhez, hogy 2030-ig 50%-kal csökkenjen a tápanyagveszteség. A feltételeesség rendszere, különösen a nitrátirányelv végrehajtását érvényre juttató JFGK szintén fontos a zöld megállapodás céljának elérése szempontjából, de a közelmúltban, a **19/2023. sz. különjelentésünkben** azt állapítottuk meg, hogy a 2023–2027-es KAP-ban a talajvédelemre vonatkozó feltételeességi szabályok változása alkalmasint elégtelen volt. Az **EEA egy nemrégiben készült tanulmánya** megállapítja, hogy 2000 óta kevés előrelépés történt a felszín alatti vizek nitrogénkoncentrációja tekintetében, és hogy „nem valószínű, de bizonytalan, hogy a felszín alatti vizek tápanyagvesztesége 2030-ig 50%-kal fog csökkenni az Unió egészében”.

60 A feltételeesség – különösen a növényvédő szerek használatára és a kötelező vetésforgóra vonatkozó JFGK – releváns a zöld megállapodás azon célértéke szempontjából, hogy 2030-ig 50%-kal csökkenjen a növényvédő szerek teljes kockázata és alkalmazása. A tagállamok emellett az Unió mezőgazdasági területének 26,8%-án fenntartható módon és csökkentett mértékben szándékoznak alkalmazni a növényvédő szereket (**24. sz. eredménymutató**). Beszámolója szerint a Bizottság a tervek átvilágítása során nem talált olyan ökörendszereket, amelyek végrehajtását prioritásként kezelnék azokon a területeken, ahol jelentős a növényvédő szerek használata és kockázata¹⁹. Emellett, bár az Eurostat által nyomon követett „uniós harmonizált kockázati mutató” folyamatos előrehaladást mutat (lásd: **15. ábra**), korábban, a **05/2020. sz. különjelentésünkben** beszámoltunk arról, hogy a módszertan túlbecsüli a növényvédő szerek használatával kapcsolatos kockázatcsökkentést. Valójában a növényvédő szerek (tonnában kifejezett) értékesítése 2011 óta viszonylag állandó maradt (lásd: **15. ábra**). További kihívást jelent a zöld megállapodás célkitűzésének elérése szempontjából az a bejelentés, hogy a **növényvédő szerek fenntartható használatáról szóló rendeletre** irányuló javaslatot visszavonják (lásd: **07. bekezdés**).

15. ábra. Növényvédő szerek használati és kockázati mutatója, valamint növényvédő szerek értékesítése az EU27-ben (2011–2021)



Forrás: Európai Bizottság, az Eurostat adatai alapján, illetve az Eurostat adatai.

¹⁹ Európai Bizottság, *Mapping and analysis of the CAP Strategic Plans: Assessment of joint efforts for 2023-2027*, 2023. november, 561. o.

61 A zöld megállapodás azon célértékének elérése, hogy a terület 10%-a nagy biodiverzitású tájképi elemekhez (többek között bizonyos parlagon hagyott földterületekhez) kapcsolódjon, nagyrészt attól függ majd, hogy sikerül-e jelentősen túllépni a 8. sz. GAEC-előírásban előírt minimális területnagyságon (4%), amelyre vonatkozóan enyhít egyes feltételelességi követelményeket (lásd: **46.** bekezdés). A tervekben szereplő ökörendszerek és vidékfejlesztési intézkedések célértéke a tájképi elemeknek az Unió mezőgazdasági területe 1,8%-án történő megőrzése (34. sz. eredménymutató) A [Spanyolország](#)hoz, [Franciaország](#)hoz és [Lengyelország](#)hoz intézett észrevételeket tartalmazó leveleiben a Bizottság megjegyezte, hogy az e mutatóra vonatkozó célértékek túl alacsonyak voltak. Ennek ellenére a végleges tervekben ezek még alacsonyabbak, olyan tényezők miatt, mint a kezdeti túlbecslések. A Bizottság elismeri, hogy egyes esetekben a tervekben szereplő célértékek korlátozottnak tűnnek a biológiai sokféleség védelme tekintetében²⁰, illetve azt, hogy a nagy biodiverzitású tájképi elemek jelenlétének növelésére irányuló „erőfeszítések nagyobb figyelmet érdemelnek”²¹.

62 Az éghajlatváltozás mérséklését illetően a tervek tartalmazzák az ÜHG-kibocsátás elleni intézkedéseket, mind a kibocsátások forrásnál történő csökkentése (**13. sz. eredménymutató**), mind a szénelnyelők fejlesztése (**14. sz. eredménymutató**) révén. A **13. sz. eredménymutatóra** vonatkozó összesített uniós célérték értelmében az állattenyésztésben a kibocsátások csökkentésére irányuló intézkedéseket az uniós állatállomány mindössze 2,4%-ára kell alkalmazni, mert ez felelős egymagában a mezőgazdaságból származó kibocsátások 58%-áért. A tagállamok felhozták többek között, hogy nehéz az állatállomány számához kapcsolódó beavatkozásokat tervezni, illetve kiszámítani az eredményeket és beszámolni azokról. [Az EEA szerint](#) „a mezőgazdaságban jelentős további erőfeszítésekre van szükség, tekintettel arra, hogy az elmúlt években szerény volt az előrehaladás”.

²⁰ Európai Bizottság, *Assessment of joint efforts for 2023-2027: executive summary*, 2023. november, 5. o.

²¹ Európai Bizottság, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council: “Summary of CAP Strategic Plans for 2023-2027: joint effort and collective ambition”*, 2023. november, 8. o.

63 A szén-dioxid-tárolást illetően a **14. sz. eredménymutatóra** vonatkozó összesített uniós célérték 35% (a rendelkezésre álló földterületek azon részaránya, ahol intézkedéseket hajtanak végre). A kiválasztott tagállamokra nézve a Bizottság értékelése szerint Írország célértéke (8,9%) alacsony volt, de Írország nem módosította azt. A szén-dioxid-tárolási intézkedésekhez hozzá fognak járulni az új feltételeességi követelmények is, különösen – a végrehajtás engedélyezett elhalasztását követően (lásd: **39.** bekezdés) – a tőzeglápok védelméről szóló 2. sz. GAEC-előírás. **Az EEA** leszögezi, hogy „a tagállamok által 2023 márciusában benyújtott ÜHG-előrejelzések a szénelnyelők további növekedését irányozzák elő, de nem olyan növekedési ütemben, amely lehetővé tenné a célszint 2030-ig történő elérését”.

64 2023. évi jelentésében („Közös erőfeszítés”) a Bizottság megállapítja, hogy a biogazdálkodás esetében a tervek jelentős mértékben hozzájárulnak a zöld megállapodás célértékeinek teljesítéséhez, a többi célérték esetében pedig „jó hozzájárulási lehetőséget mutatnak”²². Több vizsgálat²³ rámutatott, hogy a KAP jelenlegi kialakítása nem feltétlenül elegendő a célértékek teljesítéséhez, amit megerősít a tervek általunk végzett elemzése is. Átfogó értékelésünk szerint a tervek ugyan valamelyest elősegítik a zöld megállapodás célkitűzéseinek elérését, megvalósításuk azonban nagyrészt KAP-on kívüli intézkedéseken múlik.

A zöld megállapodás céljaihoz kapcsolódó egyes alapvető mezőgazdasági gyakorlatokkal a négy kiválasztott terv nem foglalkozott kellően

65 Miközben a tervek a 2023–2027-es időszakra vonatkozóan határozzák meg a szakpolitika kialakítását, a mezőgazdasággal kapcsolatos éghajlati és környezeti kihívások jellegüket tekintve hosszú távúak. A zöld megállapodás kimondja, hogy a terveknek „fenntartható gyakorlatok alkalmazásához kell vezetniük”. A Bizottság és a szakértők különböző alapvető gyakorlatokra mutattak rá: a Bizottság számára ezek közül sok referenciaként szolgált a tervek kidolgozásakor. Megvizsgáltuk, hogy a mintánkban szereplő négy terv bátorított-e ilyen gyakorlatokat.

²² Európai Bizottság, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council: “Summary of CAP Strategic Plans for 2023-2027: joint effort and collective ambition”*, 2023. november, 6–9. o.

²³ OECD, *Policies for the Future of Farming and Food in the European Union, OECD Agriculture and Food Policy Reviews*, 2023. október, 11. o.; Pe’er et al., *How can the European Common Agricultural Policy help halt biodiversity loss? Recommendations by over 300 experts*, 2022. június; Cuadros-Casanova I et al., *Opportunities and challenges for Common Agricultural Policy reform to support the European Green Deal*, 2023. január.

66 Megállapítottuk, hogy a terveknek részét képezik egyes alapvető gyakorlatok, például a külterjes legeltetés, a trágyagazdálkodás, a precíziós gazdálkodás, a takarónövények, a csökkentett talajművelés és a biológiai sokféleség megőrzését célzó intézkedések kapcsán. Egyes más alapvető gyakorlatokkal azonban az általunk áttekintett négy terv alig foglalkozik, amint az alábbiakban bemutatjuk.

67 A teljes mezőgazdasági ÜHG-kibocsátás közel feléért az emésztőrendszeri fermentációból származó metánkibocsátás felelős²⁴. A négy tervben mégis nagyon kevés beavatkozás irányul erre a területre (lásd: **62.** bekezdés). Az ÜHG-kibocsátás csökkentésének eredményes módja a tőzeglápok helyreállítása is, amint [16/2021. sz. különjelentésünk](#) kifejti. Írország és Lengyelország nagy tőzeglápterületekkel bír, de a tervekben alig szerepelnek helyreállítási intézkedések.

68 A [Közös Kutatóközpont egy 2020-as tanulmánya](#) egyéb éghajlatváltozás-kezelési módokat is említ, amilyen például a biogáz trágyából anaerob rothasztók segítségével történő előállítása, vagy az ÜHG-kibocsátást és a nitrátvesztéseget csökkentő nitrifikációgátlók. A mintánkban szereplő négy tagállam közül kettőnek a terveit tartalmaztak egyértelmű intézkedéseket (Lengyelország) vagy opciókat (Spanyolország) az anaerob rothasztókkal kapcsolatban. Kifejezetten nitrifikációgátló intézkedéseket egyik terv sem említ.

69 Az [éghajlatváltozás hatásaihoz való alkalmazkodásra vonatkozó uniós stratégia](#) megállapítja, hogy „a szélsőséges éghajlat és időjárás előfordulásának gyakorisága és súlyossága növekszik”, és hogy az aszálytűrőbb növényekre való átállás alapvető releváns gyakorlat. Spanyolország egy tervezett beavatkozásában szerepet kapnak az aszálytűrő növények, de csak lehetőségként, míg a mintánkban szereplő többi három tervben nem találtunk az ilyen gyakorlatot támogató célzott intézkedéseket. Egyes tervek az öntözési infrastruktúrába történő beruházásokon alapulnak, amelyek eredményessége a teljes vízfogyasztás csökkentése terén nem egyértelmű²⁵. A „Közös erőfeszítés” című jelentés elismeri, hogy az aszálynak ellenállóbb növénytermesztési mintákra való áttérést jobban előre lehetett volna mozdítani²⁶.

²⁴ Európai Környezetvédelmi Ügynökség, 2023. október.

²⁵ Az Európai Számvevőszék [20/2021 sz. különjelentése](#), 77–78. bekezdés; OECD (2023), *Policies for the Future of Farming and Food in Spain*, *OECD Agriculture and Food Policy Reviews*, 2023. június.

²⁶ Európai Bizottság, *Mapping and analysis of the CAP Strategic Plans: Assessment of joint efforts for 2023-2027*, 2023. november, 553. o.

70 A kifizetések összekapcsolása adaptív gyakorlatok kombinációjával szintén alkalmasabb a szélsőséges éghajlati események kezelésére, de a 28 terv többsége²⁷ – köztük a mintánkban szereplő négy tagállam közül három terve – egyszerűbb megközelítést alkalmaz az ökörendszerek esetében. Lengyelország ezzel szemben egy olyan ökörendszert vezetett be, amelynek keretében a mezőgazdasági termelőket jutalmazza a gyakorlatok ötvözéséért.

71 Az agrárerdészet előnyös a biológiai sokféleség és az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás szempontjából²⁸. A négy terv közül három tartalmaz kifejezetten agrárerdészeti célú beavatkozásokat, de vagy nem lehet tudni, hogy azok mekkora területre vonatkoznak (Franciaország), vagy elhanyagolható nagyságú területről van szó (Lengyelország és Spanyolország), Lengyelországban például a mezőgazdasági területek mindösszesen 0,03%-áról.

72 A tervek a biológiai sokféleség szempontjából a gazdaságok szintjén kedvező intézkedéseket tartalmaznak. A termelők intézkedéseinek területi koordinációja azonban a nagyobb környezeti hatás elérése hatékonyabb módjának tekinthető, mint a mezőgazdasági üzemek szintjén alkalmazott összehangolatlan egyedi gyakorlatok²⁹. Összességében a tervekben az együttműködés még nincs eléggé kifejlesztve, amint azt a Bizottság a [tervekben szereplő közös erőfeszítésekről szóló jelentésében](#) elismerte.

Javult a nyomkövetési keret, de alapvető elemek hiányoznak belőle a KAP zöld teljesítményének értékeléséhez

73 Ennek a szakasznak a középpontjában a 2023–2027-es KAP éghajlat- és környezetvédelmi monitoringkerete áll. Ellenőriztük, hogy:

- a rendeletben meghatározott keret egyértelmű KAP-célkitűzéseket és releváns mutatókat tartalmaz-e;
- a tervek következetesen tükrözik-e ezt a keretet, és koherens összefüggések állnak-e fenn a mutatók és a célkitűzések között.

²⁷ Devot A. et al., *Research for AGRI committee, The impact of extreme climate events on agriculture production in the EU*, Európai Parlament, 2023. április, 64. o.

²⁸ EPRS, *Agroforestry in the European Union*, 2020. június.

²⁹ Pe'er et al., *How can the European Common Agricultural Policy help halt biodiversity loss? Recommendations by over 300 experts*, 2022. június.

A monitoringkeret egyszerűsödött, de a célkitűzések nem egyértelműek, a mutatók pedig nem az eredményekre, hanem az outputokra összpontosítanak

74 Megvizsgáltuk az általános és konkrét célkitűzéseket, valamint a KAP-jogszabályokban foglalt mutatókat annak értékeléséhez, hogy azok lehetővé teszik-e a KAP zöld teljesítményéről való beszámolást. A 2023–2027-es KAP harmonizálja az egyedi célkitűzéseket és a mutatókat a két pillérben, ami az előző időszakhoz képest egyszerűsített struktúrát jelent.

75 Amint azonban a [07/2018. sz. véleményünkben](#) megjegyeztük, maguk a konkrét célkitűzések, köztük az éghajlattal és a környezettel kapcsolatosak, nincsenek egyértelműen meghatározva (pl. „Hozzájárulás az éghajlatváltozás mérsékléséhez és az ahhoz való alkalmazkodáshoz, valamint a fenntartható energia térnyeréséhez”), és nem kapcsolódnak számszerűsített célokhoz sem. Mindez megnehezíti a konkrét célkitűzések elérésének nyomon követését.

76 Korábban a [07/2018. sz. véleményünkben](#) kifejtettük, hogy ha a magas szintű célkitűzések nem kellően célirányosak, az operatív szinten eredménytelenséget okozhat, és hogy egy eredményes teljesítmény-alapú rendszer csak egyértelmű és konkrét célkitűzések megfogalmazásával jöhet létre. Az Európai Parlament Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Bizottsága által a közelmúltban megrendelt tanulmányok szintén arra jutottak, hogy a KAP konkrét célkitűzései uniós szinten nincsenek számszerűsítve³⁰.

77 Továbbá, amint azt [véleményünkben](#) megjegyeztük, a leggyakrabban használatos eredménymutatók valójában az outputot tükrözik, mint például a terület aránya, az állatok száma vagy a beavatkozások által érintett gazdaságok száma, de nem mérik maguknak a beavatkozásoknak a hatásait. A 14. sz. eredménymutató például a kibocsátás csökkentésére, illetve a szén-dioxid-tárolás fenntartására vagy növelésére irányuló támogatott kötelezettségvállalásokkal érintett mezőgazdasági területek arányát tükrözi. Ez azonban semmit sem mond a végrehajtott intézkedések eredményességéről.

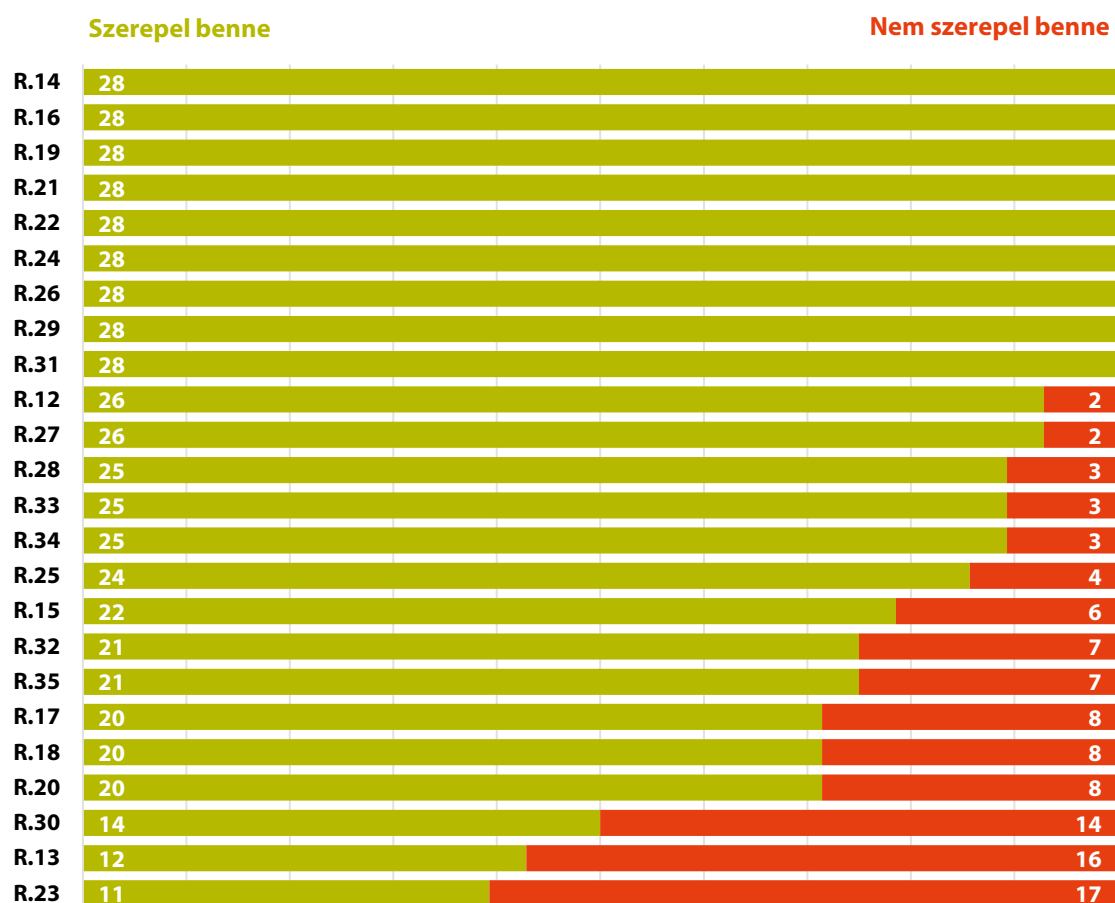
³⁰ Münch A. et al., 2023.

Egyes tervekben hiányoznak fontos eredménymutatók, és igen eltérő a konkrét célkitűzésekhez való viszonyulás

78 A tagállamok bizonyos rugalmassággal alkalmazhatták a nyomkövetési keretet a terveikben. Megvizsgáltuk, hogyan ellenőrizte a Bizottság, hogy az éghajlat- és környezetvédelmi mutatók összhangban vannak-e a tagállami igényfelmérésekkel, a konkrét célkitűzésekkel és a kapcsolódó beavatkozásokkal.

79 Megállapításunk szerint a tervekben szereplő mutatók tagállamonként jelentős eltéréseket mutattak (lásd: [16. ábra](#)). A 24 éghajlati és környezetvédelmi mutatóból összesen 9-et választott ki valamennyi tagállam.

16. ábra. A tervekben szereplő, az éghajlattal és a környezettel kapcsolatos eredménymutatók



Megjegyzés: Belgium Vallóniára és Flandriára vonatkozóan két külön tervet nyújtott be.

Forrás: Európai Számvevőszék.

80 Mind a négy kiválasztott tagállam a konkrét célkitűzései alapján meghatározta az egyedi igényeinek megfelelő fő prioritásokat. Ugyanakkor a végleges tervükbe nem foglalták bele az e prioritások szempontjából releváns valamennyi mutatót, mivel nem terveztek a releváns mutatókat tápláló beavatkozásokat. Például annak ellenére, hogy az ÜHG-kibocsátás csökkentését mindannyian prioritásaik közé sorolták, Írország, Franciaország és Lengyelország mégsem alkalmazták a 13. sz. eredménymutatót („Az állattenyésztési ágazat kibocsátásainak csökkentése”), mivel ez a mutató csak az állatállomány számához kapcsolódó beavatkozásokra vonatkozik, márpedig ilyenek megtervezését nehéznek találták (lásd: [62.](#) bekezdés). Spanyolország prioritásnak tekinti a vízmennyiség és -minőség jó állapotát, de nem alkalmazták a 23. sz. eredménymutatót (Fenntartható vízhasználat). Ez a mutató csak a területalapú beavatkozásokra vonatkozik, míg a spanyol tervben a fenntartható vízgazdálkodáshoz tervezett hozzájárulások nagyrészt olyan beruházásokból származnak, amelyeknek nincs külön mutatójuk a vízhasználatra vonatkozóan.

81 A 24 környezetvédelmi és éghajlat-politikai eredménymutató közül csak 13 kötelező a Bizottság teljesítmény-felülvizsgálatához, amelyet az az előrehaladás nyomon követésére, korrekciós intézkedések kérésére, illetve végső soron a kifizetések csökkentésére vagy felfüggesztésére alkalmaz (lásd: [VI. melléklet](#)). A Bizottság eredetileg azt tervezte, hogy mind a 24 mutatót használja a teljesítményértékeléshez, de ez a jogalkotási folyamat során 13-ra csökkent. E 13 mutató közül csak 7 tagállam választotta valamennyit. A mutatók számának csökkentése akadályozza az érdemi teljesítmény-felülvizsgálatot, és a tagállamokkal szembeni következetlen elbánáshoz vezethet.

82 Azt is áttekintettük, hogy a tagállamok hogyan kapcsolták össze a 24 eredménymutatót a konkrét célkitűzésekkel. Az összekapcsolás célja, hogy nyomon lehessen követni az ok-okozati összefüggéseket. Nagy eltéréseket állapítottunk meg abban, hogy a tagállamok hogyan teszik ezt meg. Ez megnehezítheti annak nyomon követését, hogyan járulnak hozzá a tervek konkrét célkitűzések uniós szintű megvalósításához.

Következtetések és ajánlások

83 Megállapítjuk, hogy a 2023–2027-es tervek környezetbarátabbak, mint a közös agrárpolitika előző időszakáéi, de elmaradnak az Unió éghajlat-politikai és környezetvédelmi törekvéseitől, és alapvető elemek hiányoznak a zöld teljesítmény értékeléséhez.

84 A KAP stratégiai tervekről szóló rendelet „zöldítési struktúrája” jelentősebb környezetvédelmi és éghajlat-politikai törekvésekre ad alkalmat a KAP keretében. Az új feltételeességi rendszer kibővíti és megerősíti a korábbi KAP kölcsönös megfeleltetési és zöldítési rendszerét. Ezekre a megerősített követelményekre olyan ökoszisztemek és vidékfejlesztési beavatkozások épülnek, amelyek jutalmazza az az éghajlat és a környezetvédelem szempontjából előnyös gyakorlatokat (23–27. bekezdés).

85 A 2023–2027-es KAP nagy rugalmasságot hagyott a tagállamoknak, hogy terveikben tükröztessék a zöldítési struktúrát. A Bizottság szerepe annak biztosítása volt, hogy a tervek „fokozott ambícióról” tanúskodjanak, és igyekezett ennek jelentős növelését elérni. A Bizottság észrevételeket tett a tervjavaslatok kapcsán. A mintánkban szereplő négy tagállam válaszolt a Bizottság valamennyi észrevételére, bár gyakran csak részben követte annak javaslatait, vagy megmagyarázta, hogy miért tartotta fenn eredeti javaslatát. Sok esetben olyan kiegészítő nemzeti politikákra hivatkoztak, amelyekre a Bizottságnak nincs ráhatása (28–35. bekezdés).

86 Az, hogy miként ültetik át a zöldítési struktúrát a tervekbe, meghatározza azok ambíciószintjét. Az új feltételeességi rendszer esetében valamennyi tagállam élt a jó mezőgazdasági és környezeti állapotra vonatkozó mentességekkel, 16 tagállam pedig a KAP-stratégiai tervekről szóló rendeletben meghatározott lehetőségek alkalmazásával elhalasztotta a tőzeglápok és vizes élőhelyek védelmére vonatkozó követelmény végrehajtását. Ezenkívül a tagállamok néha nem aknázták ki teljes mértékben a jó mezőgazdasági és környezeti feltételekben rejlő lehetőségeket. Az önkéntes ökoszisztemek és a vidékfejlesztési intézkedések gyakran nem eredményezik a meglévő gyakorlatok megváltoztatását. Elemzésünk szerint összességében a végleges tervek nem mutatják a zöld törekvések jelentős fokozódását az előző időszakhoz képest (36–45. bekezdés).

87 Bár a tervek részét képezik egyes olyan alapvető gyakorlatok, amelyek célja a hosszú távú éghajlati és környezeti kihívások kezelése, néhány más alapvető gyakorlat nem szerepel megfelelően a mintánkban szereplő négy tervben (65–72. bekezdés).

88 Az éghajlatra és a környezetre gyakorolt tényleges hatásukat befolyásolják a Bizottság által a mezőgazdasági termelők kérésére a közelmúltban bevezetett intézkedések is, és ez a hatás attól is függ, hogy a mezőgazdasági termelők milyen mértékben veszik igénybe az önkéntes rendszereket (42–47. bekezdés).

1. ajánlás. A bevált „zöld” gyakorlatok cseréjének bátorítása a tervekben

A tervekben való gyakoribb alkalmazásuk érdekében a Bizottság mozgítsa elő az ökörendszerek bevált gyakorlatainak, valamint a hosszú távú éghajlati és környezeti kihívások jobb kezelését célzó alapvető gyakorlatoknak és megközelítéseknek a cseréjét.

Megvalósítási határidő: 2025

89 Noha a zöld megállapodás fontos a Bizottság számára, megállapításunk szerint a tervek nincsenek megfelelően összehangolva a zöld megállapodás céljaival és célértékeivel. Ez megerősíti az érdekelt felek azon véleményét, hogy a KAP és a zöld megállapodás között elégtelen az összhang. A KAP stratégiai tervekről szóló rendelet hivatkozik a zöld megállapodás egyes célkitűzéseire, de nem tartalmaz a KAP keretében elérendő konkrét célokat (49–51. bekezdés).

90 A rendelet továbbá nem írja elő a tagállamok számára, hogy tervükbe belefoglalják a zöld megállapodás célértékeit vagy az azokhoz való becsült KAP-hozzájárulásokat. Néhány kivételtől eltekintve a tagállamok nem adtak meg célértékeket vagy becsléseket tervszinten, részben a közös fogalommeghatározások és módszertanok hiánya miatt (52–53. bekezdés). Ezért a Bizottság – a biogazdálkodással megművelt földterületek növekedésének kivételével – nem tudta mérni a tervek hozzájárulását a zöld megállapodás célkitűzéseéhez. Elemzésünk tanúsága szerint ezeknek a célértékeknek a teljesülése nagymértékben KAP-on kívüli intézkedésektől függ (54–64. bekezdés).

2. ajánlás. A KAP hozzájárulásának becslése a zöld megállapodás környezetvédelmi és éghajlat-politikai célértékeihez

Az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak címzett, a terveknek az Unió környezetvédelmi és éghajlat-politikai kötelezettségvállalásaihoz való hozzájárulásáról szóló, 2025. december 31-ig benyújtandó jelentésében a Bizottság adjon számszerűsített becsléseket a terveknek a zöld megállapodás célkitűzéseire való hozzájárulásáról.

Megvalósítási határidő: 2025

91 A „fokozott ambíció” meghatározása, illetve átlátható és mérhető kritériumok alkalmazása híján a Bizottság hiába végzett a tervek jóváhagyása előtt átfogó minőségi értékelést, mégsem tudta kimutatni, milyen a környezetvédelmi és éghajlat-politikai törekvések szintje a tervekben (28–30. bekezdés).

92 Ami a teljesítmény értékelését illeti, megállapítottuk, hogy az éghajlat-politikai és környezetvédelmi célok új nyomonkövetési kerete javulást jelent a koherencia szempontjából, de hiányoznak a teljesítmény eredményes nyomon követéséhez szükséges elemek. A konkrét célkitűzések nem egyértelműek, és a leggyakoribb eredménymutatók valójában az outputot tükrözik. Egyes tervekben hiányoznak a fontos – akár a tagállamok kiemelt prioritásait tükröző, akár a teljesítmény-felülvizsgálathoz szükséges – eredménymutatók, és eltérő a konkrét célkitűzésekhez való viszonyulás. A teljesítmény nyomon követésének ezek a problémái megnehezítik annak bemutatását, hogy a KAP milyen eredményeket ért el a 2023–2027-es időszakban (73–82. bekezdés).

3. ajánlás. A KAP jövőbeli éghajlat- és környezetvédelmi nyomonkövetési keretének megerősítése

A 2027 utáni KAP-ra vonatkozó javaslatának elkészítésekor a Bizottság vegye figyelembe, hogy a jelentés szerint szükségesek az alábbiak:

- annak értékelése, hogy az Unió éghajlat-politikai és környezetvédelmi céljai közül melyek építhetők be a KAP számszerűsített céljaiba, és hogyan;
- annak tisztázása, hogy ezeket a célértékeket hogyan fogják kritériumként alkalmazni a tagállamok KAP-programozási dokumentumainak értékeléséhez;
- eredménymutatók meghatározása az e célértékek felé tett előrehaladás nyomon követésére.

Megvalósítási határidő: 2027

A jelentést 2024. július 10-i luxembourgi ülésén fogadta el a Joëlle Elvinger számvevőszéki tag elnökölte I. Kamara.

a Számvevőszék nevében

Tony Murphy
elnök

Mellékletek

I. melléklet. GAEC és JFGK: időszakok közötti megfelelés

	2014–2020	2023–2027
Jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények (JFGK)		
	JFGK	Ugyanazok a JFGK-k + a vízügyi irányelvről szóló új 1. JFGK és a növényvédő szerek használatáról szóló 8. JFGK – az állatok azonosítására és az állatjólétre vonatkozó JFGK
Jó mezőgazdasági és környezeti állapot (GAEC)		
Éghajlatváltozás	Zöldítés. Az állandó gyepterület aránya a mezőgazdasági termelők által bejelentett teljes mezőgazdasági területhez viszonyítva nem csökken 5%-nál nagyobb mértékben a 2015. évi referenciaarányhoz képest	1. sz. GAEC-előírás Az állandó gyepterület aránya a teljes mezőgazdasági területhez viszonyítva nemzeti, regionális, szubregionális, mezőgazdaságiüzem-csoportos vagy mezőgazdasági üzemi szinten nem csökken 5%-nál nagyobb mértékben a 2018. évi referenciaarányhoz képest
		2. sz. GAEC-előírás A vizes élőhelyek és a tőzegláp védelme
	6. sz. GAEC-előírás A talaj szervesanyag-tartalmának fenntartása, beleértve a tarlóégetés tilalmát	3. sz. GAEC-előírás A tarlóégetés tilalma
Vízgazdálkodás és talajkezelés	1. sz. GAEC-előírás A vízfolyások mentén védelmi sávok kialakítása	4. sz. GAEC-előírás A vízfolyások mentén védelmi sávok kialakítása
	2. sz. GAEC-előírás Öntözési víz felhasználásának engedélyezési eljárásai.	Beépítve az új 1. sz. JFGK-ba
	3. sz. GAEC-előírás A felszín alatti vizek szennyezés elleni védelme	Beépítve az új 1. sz. JFGK-ba
	4. sz. GAEC-előírás Talajborítás	6. sz. GAEC-előírás Minimálisan megkövetelt talajborítás a fedetlen talaj elkerülésére a legérzékenyebb időszakokban
	5. sz. GAEC-előírás Az erózió korlátozására irányuló területgazdálkodás	5. sz. GAEC-előírás A talajromlás és a talajerózió kockázatát csökkentő talajművelés, ideértve a lejtők figyelembevételét is
	Zöldítés. A növénytermesztés diverzifikálása (10 ha felett, és ott, ahol 75%-nál kevesebbet borít fű)	7. sz. GAEC-előírás Vetésforgó a szántóterületeken
Biodiverzitás	Zöldítés. A szántóterületek 5%-a ökológiai jelentőségű terület (15 ha felett, és ott, ahol 75%-nál kevesebbet borít fű)	8.1. sz. GAEC-előírás A területek 4%-án nem termelési célú tájképi elemek (10 ha felett, és ott, ahol 75%-nál kevesebbet borít fű) Lehetséges 3%-ot választani úgy, hogy termőterületeket is befoglalnak, legfeljebb 7% erejéig
	7. sz. GAEC-előírás A tájképi elemek megtartása, a sövények és fák kivágásának tilalma a madarak költési és tenyésztési időszakában, intézkedések az invazív növényfajok elkerülésére (választható)	8.2. sz. GAEC-előírás A tájképi elemek megtartása, a sövények és fák kivágásának tilalma a madarak költési és tenyésztési időszakában, intézkedések az invazív növényfajok elkerülésére (választható)
	Zöldítés. Natura 2000 területeken és adott esetben a Natura 2000-en kívüli területeken található, környezeti szempontból érzékeny állandó gyepterületként megjelölt gyepterületek átállítására vagy felszántására vonatkozó tilalom	9. sz. GAEC-előírás Környezeti szempontból érzékeny állandó gyepterületként megjelölt állandó gyepterület átállításának és felszántásának tilalma a Natura 2000 területeken

Forrás: Európai Számvevőszék. Prezentáció, Guyomard H. et al., *How the Green Architecture of the 2023-2027 Common Agricultural Policy could have been greener* (2023) alapján.

II. melléklet. A mintánkban szereplő négy tervre vonatkozó GAEC-követelmények főbb változásai

GAEC	Írország	Spanyolország	Franciaország	Lengyelország
1. sz. GAEC-előírás Állandó gyepterületek aránya	Az ökológiai és kistermelőkre is vonatkozik. Az előzetes engedélyezésre és a szankciókra vonatkozó szabályok megerősítése	Regionális (korábban nemzeti) szinten meghatározott arány Engedély 4% és 5% közötti (korábban 4,5% és 5% közötti) csökkentés esetén. Az ökológiai és kistermelőkre is vonatkozik.	Engedély szükséges 2% és 5% közötti (korábban 2,5% és 5% közötti) csökkentés esetén. Az ökológiai és kistermelőkre is vonatkozik.	Az ökológiai és kistermelőkre is vonatkozik.
2. sz. GAEC-előírás A tőzegláp és a vizes élőhelyek védelme	2025-től. Meghatározandó feltételek	2024-től. A vízelvezetés, a szántóterülettel való átalakítás és az állandó legelők felszántásának tilalma. Szántóterületen csak felületi talajművelés megengedett.	2025-től. Meghatározandó feltételek	2025-től. Meghatározandó feltételek
3. sz. GAEC-előírás A tarlóégetés tilalma	Nincsenek jelentős változások	Nincsenek jelentős változások	Nincsenek jelentős változások	Nincsenek jelentős változások
4. sz. GAEC-előírás Védelmi sávok a vízfolyások mentén	Szélessége 2 m-ről 3, 4 vagy 6 m-re nőtt	Egyes régiókban nőtt a szélesség (legalább 5 méter), és a sávot fűvel kell borítani. Beleértve egyes fedetlen öntözőcsatornákat	Marad ugyanaz a szélesség (legalább 5 méter), de a sávot fűvel kell borítani. Beleértve egyes öntözőcsatornákat	A pufferzóna 3 méter, és jelenleg minden műtrágyára és növényvédő szerre vonatkozik
5. sz. GAEC-előírás Talajművelés	Hozzáadásra kerülnek a 20%-nál nagyobb lejtésű gyepterület-parcellák. A GAEC időspecifikusabb	Nő a terület (a lehetséges lejtőszög 15%-ról 10%-ra csökken)	Nincsen változás	Nő a terület (a lehetséges lejtőszög 36%-ról 14%-ra csökken)
6. sz. GAEC-előírás Talajborítás	A GAEC-előírás jobban időhöz kötött, és olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyek a 2014–2020 közötti időszakban más GAEC-előírás alá tartoztak (minimális területgazdálkodás)	Függőleges talajművelés nem engedélyezett, és korlátozott a fedetlen talaj időszaka	A kötelezettség immár a nitrátérzékeny területeken kívül eső területekre is vonatkozik.	A talajborítás minimálisan a terület 80%-a (korábban 30%). Immár az egész országra kiterjed

GAEC	Írország	Spanyolország	Franciaország	Lengyelország
7. sz. GAEC-előírás Vetésforgó	A fő növénykultúra parcellaszintű vetésforgója négyévente, a növénytermesztés diverzifikálásával kombinálva	Parcellaszintű vetésforgó legalább négyévente, vagy másodvetésű növénykultúra évente. Kiegészítve szigorúbb diverzifikációval	A mezőgazdasági üzemek szintjén 35%-on éves vetésforgó vagy évente másodvetésű növények; parcellaszinten a fő növénykultúra négyévenkénti vetésforgója vagy másodvetésű növények minden évben	A mezőgazdasági üzem szántóterületének legalább 40%-án évente vetésforgót kell alkalmazni. Egyazon fő növénykultúra nem maradhat 3 évnél tovább egy parcellán. A diverzifikáció kiegészíti a vetésforgót és szigorúbb annál
8. sz. GAEC-előírás Nagy biodiverzitású területek	A biogazdálkodókra is kiterjesztve. Rendelkezik olyan lehetőségről, hogy csak nem termelési célú elemek legyenek. Az állandó gyepterületekre is vonatkozik	A biogazdálkodókra is kiterjesztve. Rendelkezik olyan lehetőségről, hogy vagy csak nem termelési célú elemek legyenek, vagy nem termelési célú és termelési célú elemek kombinációja	A biogazdálkodókra is kiterjesztve. Rendelkezik olyan lehetőségről, hogy vagy csak nem termelési célú elemek legyenek, vagy nem termelési célú és termelési célú elemek kombinációja	A biogazdálkodókra is kiterjesztve. Rendelkezik olyan lehetőségről, hogy vagy csak nem termelési célú elemek legyenek, vagy nem termelési célú és termelési célú elemek kombinációja
9. sz. GAEC-előírás Érzékeny állandó gyepterület	Nincsenek jelentős változások	Nincsenek jelentős változások	Nő a védett terület	Nő a védett terület

Forrás: Európai Számvevőszék.

III. melléklet. A Számvevőszék korábbi ellenőrzési munkájának áttekintése

2014. évi éves jelentés, 3. fejezet: Az uniós költségvetés révén elért eredmények

21/2017. sz. különjelentés: Zöldítés

33/2018. sz. különjelentés: Az elsivatagodás elleni küzdelem az Európai Unióban

07/2018. sz. vélemény: Vélemény a 2020 utáni közös agrárpolitikára vonatkozó bizottsági rendeletjavaslatokról

Jelentés az Európai Unió költségvetésének teljesítményéről – 2019. év végi állapot – 4. fejezet

18/2019. sz. különjelentés: Uniós üvegházhatásúgáz-kibocsátások

01/2020. sz. áttekintés: Éghajlat-politikai kiadások

05/2020. sz. különjelentés: A növényvédő szerek fenntartható használata

13/2020. sz. különjelentés: Biodiverzitás a mezőgazdasági területeken

16/2021. sz. különjelentés: Éghajlatváltozás és mezőgazdaság

20/2021. sz. különjelentés: Fenntartható vízhasználat a mezőgazdaságban

09/2022. sz. különjelentés: Az éghajlati szempontok érvényesítése

18/2023. sz. különjelentés: Az Unió éghajlat- és energiapolitikai céljai

19/2023. sz. különjelentés: A fenntartható talajgazdálkodás érdekében tett uniós fellépések

19/2024. sz. különjelentés: Biogazdálkodás az Európai Unióban

IV. melléklet. A zöld megállapodás célértékeivel kapcsolatos nemzeti értékek (NÉ), illetve a tervek (T) e célértékekhez való becsült hozzájárulásának beépítése a tervekbe

	Biogazdálkodás	Tápanyagvesztések	Növényvédőszer	Nagy biodiverzitású tájképi elemek	ÜHG (mezőgazdaság)
Belgium (Flandria)	T	–	–	–	–
Belgium (Vallónia)	NÉ & T	–	–	–	NÉ
Bulgária	NÉ & T	–	–	–	–
Csehország	T	–	–	–	–
Dánia	NÉ & T	–	–	–	NÉ
Németország	NÉ & T	–	–	–	NÉ
Észtország	T	–	–	–	–
Írország	NÉ & T	NÉ	–	NÉ	NÉ & T
Görögország	T	–	–	–	–
Spanyolország	NÉ & T	–	–	–	NÉ
Franciaország	NÉ & T	T	NÉ	–	T
Horvátország	NÉ & T	–	–	–	–
Olaszország	NÉ & T	–	–	–	–
Ciprus	NÉ & T	–	–	–	–
Lettország	NÉ & T	–	T	–	–
Litvánia	NÉ & T	–	–	NÉ	–
Luxemburg	NÉ & T	–	NÉ	–	NÉ
Magyarország	NÉ & T	–	–	–	–
Málta	NÉ & T	NÉ	NÉ	NÉ	–
Hollandia	T	–	–	–	–
Ausztria	NÉ & T	–	–	NÉ	–
Lengyelország	NÉ & T	–	NÉ	NÉ	–
Portugália	T	–	–	–	–
Románia	T	–	–	–	–
Szlovénia	NÉ & T	–	–	–	NÉ
Szlovákia	NÉ & T	–	NÉ	NÉ	–
Finnország	NÉ & T	–	–	–	–
Svédország	NÉ & T	–	–	–	–

Megjegyzés: „NÉ”: a KAP-tervben szerepel a zöld megállapodás valamely célértékéhez kapcsolódó nemzeti érték. „T”: a KAP-tervben szerepel egy a zöld megállapodás valamely célértékének teljesítéséhez történő becsült hozzájárulás. A „–”: a KAP-tervben nem szerepel sem nemzeti érték, sem a zöld megállapodás valamely célértékének teljesítéséhez történő becsült hozzájárulás a terv részéről.

Forrás: nemzeti KAP stratégiai tervek.

V. melléklet. A zöld megállapodás célértékei és a kapcsolódó eredménymutatók

A zöld megállapodásnak a mezőgazdasági ágazathoz kapcsolódó célértékei	Eredménymutatók	Kapcsolat a zöld megállapodás célértékével
A mezőgazdasági területek 25%-ának biogazdálkodás alá vonása 2030-ig	29. sz. eredménymutató. A biogazdálkodás fejlesztése: a KAP által a biogazdálkodás terén támogatott területek aránya	Közvetlen kapcsolat, a Bizottság szerint
A tápanyagvesztés legalább 50%-os csökkentése 2030-ig	22. sz. eredménymutató. Fenntartható tápanyag-gazdálkodás: kötelezettségvállalásokkal érintett terület aránya	Kapcsolatban áll, a Bizottság szerint
A vegyi növényvédő szerek használatának és kockázatának 50%-os csökkentése 2030-ig A magas kockázatú növényvédő szerek használatának 50%-os csökkentése	24. sz. eredménymutató. Növényvédő szerek fenntartható és csökkentett mértékű használata: kötelezettségvállalásokkal érintett terület aránya	Kapcsolatban áll, a Bizottság szerint
A biológiai sokféleséget szem előtt tartó földterületek növelése, beleértve a nagy biodiverzitású tájképi elemekkel borított mezőgazdasági területeket is	34. sz. eredménymutató. A tájképi elemek megőrzése: kötelezettségvállalásokkal érintett terület aránya	Kapcsolatban áll, a Bizottság szerint
Hozzájárulás az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának 55%-os csökkentéséhez	13. sz. eredménymutató. Az ÜHG-kibocsátás csökkentése az állattenyésztésben: a kötelezettségvállalásokkal érintett szamosállategységek aránya 14. sz. eredménymutató. A talajban és a biomasszában történő szén-dioxid-tárolás: kötelezettségvállalásokkal érintett terület aránya	Kapcsolatban állhat, a Bizottság szerint

Forrás: Európai Számvevőszék, az *Analysis of links between CAP Reform and Green Deal* című bizottsági munkadokumentum alapján, illetve kiegészítő elemzés.

VI. melléklet. Az eredménymutatókról történő beszámolás

Eredménymutató hiv.	Eredménymutató megnevezése	Releváns a teljesítmény-felülvizsgálat szempontjából?	Uniós fő teljesítménymutató
12. sz. eredménymutató	Éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás: Az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás javítására tett támogatott kötelezettségvállalásokkal érintett mezőgazdasági hasznosítású terület (UAA) aránya	Nem	Nem
13. sz. eredménymutató	Az állattenyésztési ágazat kibocsátásának csökkentése: Az ÜHG-, illetve ammóniakibocsátás csökkentésével kapcsolatos támogatott kötelezettségvállalásokkal érintett állategységek részesedése, beleértve a trágyagazdálkodást	Igen	Nem
14. sz. eredménymutató	A talajban és a biomasszában történő szén-dioxid-tárolás: A kibocsátás csökkentésére, illetve a szén-dioxid-tárolás fenntartására vagy fokozására irányuló támogatott kötelezettségvállalásokkal érintett mezőgazdasági hasznosítású területek aránya (beleértve az állandó gyepterületet, az állandó növénytakaróval rendelkező állandó kultúrákat, valamint a vizes élőhelyeken és tőzeglápokon található mezőgazdasági földterületeket)	Igen	Igen
15. sz. eredménymutató	A mezőgazdaságból, erdészetből, valamint egyéb megújuló forrásokból származó megújuló energia: Támogatott beruházások a megújulóenergia-termelés kapacitásbővítésébe, a biomassza-alapú energiák termelését is beleértve (MW)	Nem	Nem
16. sz. eredménymutató	Az éghajlattal kapcsolatos beruházások: A KAP keretében az éghajlatváltozás mérsékléséhez és az ahhoz való alkalmazkodáshoz, valamint megújuló energia vagy biológiai anyagok előállításához hozzájáruló beruházástámogatásban részesülő gazdaságok aránya	Nem	Nem
17. sz. eredménymutató	Erdősített terület: Erdőtelepítés, agrárerdészet és erdő-helyreállítás céljából támogatott terület, továbbá ezek bontása	Igen	Igen
18. sz. eredménymutató	Az erdészeti ágazatnak nyújtott beruházástámogatás: Az erdészeti ágazat teljesítményének javítását célzó összberuházás	Nem	Nem

Eredménymutató hiv.	Eredménymutató megnevezése	Releváns a teljesítmény-felülvizsgálat szempontjából?	Uniós fő teljesítménymutató
19. sz. eredménymutató	Talajjavítás és -védelem: A talajminőség és a bióta javítása érdekében a talajgazdálkodás szempontjából előnyös, támogatott kötelezettségvállalásokkal érintett mezőgazdasági hasznosítású terület aránya (például a talajművelés csökkentése, a növényekkel való talajborítás és a vetésforgó, beleértve a hüvelyes növényeket is)	Igen	Igen
20. sz. eredménymutató	A levegőminőség javítása: Az ammóniakibocsátásának csökkentésével kapcsolatos támogatott kötelezettségvállalásokkal érintett, mezőgazdasági hasznosítású földterület aránya	Igen	Igen
21. sz. eredménymutató	A vízminőség védelme: A víztestek minőségére vonatkozó támogatott kötelezettségvállalásokkal érintett mezőgazdasági hasznosítású területek aránya	Igen	Igen
22. sz. eredménymutató	Fenntartható tápanyag-gazdálkodás: A tápanyag-gazdálkodás javítására vonatkozó támogatott kötelezettségvállalásokkal érintett mezőgazdasági földterület aránya	Igen	Igen
23. sz. eredménymutató	Fenntartható vízhasználat: A vízgyensúly javításával kapcsolatos támogatott kötelezettségvállalásokkal érintett, mezőgazdasági hasznosítású földterület aránya	Igen	Nem
24. sz. eredménymutató	Növényvédő szerek fenntartható és csökkentett mértékű használata: Azon támogatott egyedi fellépésekkel érintett mezőgazdasági hasznosítású földterület aránya, amelyek célja a növényvédő szerek fenntartható használata a növényvédő szerek jelentette kockázat és ezek hatásának csökkentése érdekében	Igen	Igen
25. sz. eredménymutató	Környezeti teljesítmény az állattenyésztési ágazatban: A környezeti fenntarthatósággal kapcsolatos támogatott kötelezettségvállalásokkal érintett számosállategységek aránya	Nem	Nem
26. sz. eredménymutató	Természeti erőforrásokhoz kapcsolódó beruházások: A KAP keretében a természeti erőforrásokra fordított gondossággal kapcsolatos termelő és nem termelő beruházási támogatásban részesülő gazdaságok aránya	Nem	Nem

Eredménymutató hiv.	Eredménymutató megnevezése	Releváns a teljesítmény-felülvizsgálat szempontjából?	Uniós fő teljesítménymutató
27. sz. eredménymutató	Környezetvédelmi vagy éghajlattal kapcsolatos teljesítmény a vidéki térségekbe irányuló beruházások révén: A környezeti fenntarthatósághoz hozzájáruló műveletek száma, valamint az éghajlatváltozás mérsékléséhez és az ahhoz való alkalmazkodáshoz kapcsolódó célok megvalósítása vidéki térségekben	Nem	Nem
28. sz. eredménymutató	Környezetvédelmi vagy éghajlattal kapcsolatos teljesítmény ismeretek és innováció révén: A környezetvédelmi vagy éghajlattal kapcsolatos teljesítményre vonatkozó tanácsadásban, képzésben és tudáscserében részesülő, illetve a KAP által támogatott európai innovációs partnerség (EIP) operatív csoportjaiban részt vevő személyek száma	Nem	Nem
29. sz. eredménymutató	A biogazdálkodás fejlesztése: A KAP által a biogazdálkodás céljából támogatott, mezőgazdasági hasznosítású területek aránya, az ilyen gazdálkodás fenntartása és az arra való áttérés között megosztva	Igen	Igen
30. sz. eredménymutató	A fenntartható erdőgazdálkodás támogatása: Az erdővédelemnek és az ökoszisztéma-szolgáltatások irányításának támogatására tett kötelezettségvállalásokkal érintett erdőterületek aránya	Igen	Nem
31. sz. eredménymutató	Élőhelyek és fajok védelme: A biológiai sokféleség megőrzésének vagy helyreállításának támogatására irányuló támogatott kötelezettségvállalásokkal érintett mezőgazdasági hasznosítású területek (UAA) aránya, a magas természeti értékű gazdálkodási gyakorlatokat is beleértve	Igen	Nem
32. sz. eredménymutató	A biológiai sokféleséggel kapcsolatos beruházások: A KAP keretében a biológiai sokféleséghez hozzájáruló beruházástámogatásban részesülő gazdaságok aránya	Nem	Nem
33. sz. eredménymutató	A Natura 2000 kezelésének javítása: A támogatott kötelezettségvállalásokkal érintett összes Natura 2000 terület aránya	Nem	Nem
34. sz. eredménymutató	Tájképi elemek megőrzése: A tájképi elemek (többek között a sövények) kezelésére vonatkozó kötelezettségvállalással érintett mezőgazdasági földterület aránya	Igen	Igen
35. sz. eredménymutató	A kaptárok megőrzése: A KAP keretében támogatott kaptárok aránya	Nem	Nem

Forrás: Az (EU) 2021/2115 rendelet I. és XIV. melléklete.

Rövidítések

CSP: KAP stratégiai terv

DG AGRI: Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság

DG CLIMA: Éghajlatpolitikai Főigazgatóság

DG ENV: Környezetvédelmi Főigazgatóság

EGT: Európai Környezetvédelmi Ügynökség

EMGA: Európai Mezőgazdasági Garanciaalap

EMVA: Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap

GAEC: Jó mezőgazdasági és környezeti állapot

JFGK: Jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények

KAP: Közös agrárpolitika

ÜHG: üvegházhatású gáz

Glosszárium

A mezőgazdasági területek madárpopulációira vonatkozó index: A mezőgazdasági területeken a madarak egyed- és fajszámban az idők során bekövetkezett változásokat jelző mutató.

Agrárerdészet: Termények, fák, illetve állatállomány kombinálásának gyakorlata egyazon földterületen.

Állandó gyepterület: Több mint öt egymást követő évig gyepterület vagy egyéb lágyszárú takarmánynövény termesztésére használt mezőgazdasági földterület.

Allokált kiadások: A költségvetési folyamat részeként az egyes tagállamok között felosztott uniós kiadások.

Anaerob bomlás: Az a folyamat, amelynek során gáz és műtrágya előállításánál mikróorganizmusok oxigén nélkül lebontják az állati vagy élelmiszer-hulladékot.

Az éghajlatváltozás mérséklése: Az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése vagy korlátozása az éghajlatra gyakorolt hatásuk miatt.

Az éghajlatváltozáshoz kapcsolódó agrár-környezetvédelmi intézkedés: A szokásos környezetvédelmi követelményeken túlmutató opcionális gyakorlatok, amelyek az uniós költségvetésből történő kifizetésekre jogosítják fel a mezőgazdasági termelőket.

Az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás: Az országok és a közösségek éghajlatváltozással szembeni sebezhetőségének csökkentése az éghajlatváltozás hatásainak elnyelésére való képességük fokozása révén.

Biológiai sokféleség: Az élő szervezetek – fajokon belüli, fajok közötti és ökoszisztémák közötti – sokfélesége egy adott környezetben.

Eredménymutató: Mérhető változó, amely a támogatott projektek célcsoportra gyakorolt közvetlen hatásainak felméréséhez nyújt információt.

Európai Mezőgazdasági Garanciaalap: A mezőgazdasági termelők részére történő közvetlen kifizetéseket, illetve a mezőgazdasági piacokat szabályozó vagy támogató intézkedéseket finanszírozó uniós alap.

Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap: A vidékfejlesztési programokhoz nyújtott uniós hozzájárulást finanszírozó uniós alap.

Európai zöld megállapodás: Az Unió 2019-ben elfogadott növekedési stratégiája, amely célul tűzi ki, hogy az Unió 2050-re klímasemlegessé váljon.

Feltételesség: A 2020 utáni KAP-ban a kölcsönös megfeleltetés és a zöldítés helyére lépő rendszer olyan gazdálkodási módszerek támogatására, amelyek kedvező hatást fejtenek ki az éghajlatra és a környezetre és előmozdítják az állatjóllétet és az élelmiszerbiztonságot.

Jó mezőgazdasági és környezeti állapot: A mezőgazdasági termelőknek ilyen állapotban kell tartaniuk az összes – különösen a pillanatnyilag termelésre nem használt – mezőgazdasági földterületet, hogy a KAP keretében bizonyos kifizetésekben részesüljenek. A GAEC előírásai többek között a víz- és talajgazdálkodásra vonatkoznak.

Jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények: A köz-, állat- és növényegészségügy, az állatjóllét és a környezet védelme érdekében a mezőgazdasági földterületek kezelésére hozott uniós vagy nemzeti szabály.

KAP stratégiai terv: Valamely uniós tagállam által a 2020 utáni közös agrárpolitika keretében készített dokumentum, amely meghatározza, hogy a szakpolitika általános célkitűzésein belül hogyan kívánja elérni céljait a tagállam.

Kölcsönös megfeleltetés: E mechanizmus keretében a mezőgazdasági termelőknek folyósított kifizetések attól függenek, hogy a termelők eleget tesznek-e a környezetre, az élelmiszer-biztonságra, az állategészségügyre, az állatjóllétre és a területgazdálkodásra vonatkozó követelményeknek.

Közös agrárpolitika: Az Unió egységes agrárpolitikája, amely támogatások és egy sor más intézkedés révén igyekszik garantálni az élelmiszerbiztonságot, megfelelő életszínvonalat biztosítani az Unió mezőgazdasági termelőinek, valamint elősegíteni a vidékfejlesztést és a környezet védelmét.

Köztes kultúra: A fő növénykultúra egymást követő telepítései között termesztett, gyorsan növő másodvetésű növénykultúra.

Megerősített feltételrendszer: Olyan rendszer, amelynek keretében a mezőgazdasági termelőknek attól függően folyósítanak kifizetéseket, hogy alkalmaznak-e olyan gazdálkodási módszereket, amelyek kedvező hatást fejtenek ki az éghajlatra és a környezetre, és előmozdítják az állatjóllétet és az élelmiszerbiztonságot. 2023-tól ez a rendszer lép a zöldítés és a kölcsönös megfeleltetés helyébe a közös agrárpolitikában.

Mezőgazdasági hasznosítású terület: A mezőgazdasági földterületek – beleértve a szántókat, állandó gyepterületeket, állandó kultúrákat és konyhakerteket – teljes területe.

Natura 2000: Ritka és veszélyeztetett fajok, valamint uniós jogszabályok által védett ritka természetes élőhelytípusok természetvédelmi területeinek hálózata.

Nitrifikációgátló: A dinitrogén-oxid-kibocsátást csökkentő vegyi anyag.

Nitrogénmegkötés: Folyamat, amelynek során növények a levegőben lévő nitrogént a talajban tárolt ammóniává vagy kapcsolódó nitrogénvegyületekké alakítják át.

Ökológiai gazdálkodás: Természetes anyagok és folyamatok felhasználásán alapuló mezőgazdasági megközelítés élelmiszerek és takarmányok előállítására.

Ökológiai jelentőségű terület: A környezetbarátabbá válást ösztönző támogatásokra való jogosultság részeként a gazdaságok biológiai sokféleségét javító mezőgazdasági gyakorlatok és jellemzők számára fenntartott szántóterületek.

Ökorendszer: A 2020 utáni közös agrárpolitikára vonatkozó javaslatokban bevezetett, az éghajlat- és környezetbarát mezőgazdasági gyakorlatok iránt elkötelezett mezőgazdasági termelők finanszírozására szolgáló közvetlen kifizetési rendszer.

Szén-dioxid-egyenérték: Az üvegházhatásúgáz-kibocsátások éghajlatra gyakorolt hatásának összehasonlítható mérőszáma, az ugyanekkora hatással járó szén-dioxid mennyiségeként kifejezve.

Szénelnyelő: Erdő, óceán vagy más természeti környezet, amely elnyeli és megköti a légkörben jelen lévő szén-dioxidot.

Tájképi elem: Természetes vagy féltermészetes növényzet mezőgazdasági földterületen, amely ökoszisztéma-szolgáltatásokat nyújt és hozzájárul a biológiai sokféleséghez.

Teljesítménymérési keret: Az operatív program egyes prioritási tengelyeire (a technikai segítségnyújtás kivételével) vonatkozó mutatókészlet tekintetében meghatározott részcélok és célértékek.

Tőzegláp: A vizes élőhelyek egy olyan típusa, ahol a szerves talajnak van egy vastag, szervesanyag-tartalomban különösen gazdag rétege.

Védelmi sáv: Állandó növényzetben tartott mezőgazdasági földterület, amely segít kontrollálni a környezeti, például a talajjal és a vízminőséggel kapcsolatos problémákat.

Vizes élőhely: Az év egészében vagy egy részében vízzel borított földterület.

Zöldítés: Az éghajlat és a környezet szempontjából előnyös mezőgazdasági gyakorlatok bevezetése, illetve a kapcsolódó uniós támogatási rendszer.

A Bizottság válaszai

<https://www.eca.europa.eu/hu/publications/SR-2024-20>

Időrendi áttekintés

<https://www.eca.europa.eu/hu/publications/SR-2024-20>

Ellenőrző csoport

Ellenőrzéseinek eredményeit a Számvevőszék különjelentésekben mutatja be, amelyek egy adott költségvetési területhez kapcsolódó uniós szakpolitikákkal és programokkal, illetve az irányítással kapcsolatos kérdésekkel foglalkoznak. Hogy ellenőrzési munkája maximális hatást érjen el, témái megválasztásakor és feladatai megtervezésekor a Számvevőszék figyelembe veszi a teljesítmény-, illetve szabályszerűségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás nagyságát, a várható fejleményeket, valamint a politikai jelentőséget és a nagyközönség érdeklődését.

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést a fenntartható természetierőforrás-gazdálkodásra szakosodott, Joëlle Elvinger számvevőszéki tag elnökölte I. Kamara végezte.

Az ellenőrzést Nikolaos Milionis számvevőszéki tag vezette Kristian Sniter kabinetfőnök, Matteo Tartaggia kabinetattasé, Florence Fornaroli ügyvezető, Xavier Ignasi Farrero feladatfelelős, Rogelio Abarquero Grossi, Zuzana Gullová, Lenka Hill, Anna Załęga és Daniela Jinaru számvevők, valamint Austin Maloney gyakornok támogatásával. Nyelvi támogatás: Laura McMillan, Jennifer Schofield, Barbara Knapiak és Tomasz Surdykowski. Grafikai tervezés: Alexandra-Elena Mazilu.



Balról jobbra: Matteo Tartaggia, Nikolaos Milionis, Kristian Sniter, Florence Fornaroli, Laura McMillan, Xavier Ignasi Farrero, Anna Załęga, Zuzana Gullová, Tomasz Surdykowski, Barbara Knapiak.

SZERZŐI JOGOK

© Európai Unió, 2024

Az Európai Számvevőszék dokumentumainak felhasználását a nyíltadat-politikáról és a dokumentumok további felhasználásáról szóló [6-2019. sz. számvevőszéki határozat](#) szabályozza.

Ellenkező rendelkezés (pl. egyedi szerzői jogi nyilatkozatokban foglaltak) hiányában az Európai Unió tulajdonában lévő számvevőszéki tartalmak a [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licenc](#) alá tartoznak. Ezért főszabály szerint a további felhasználás a forrás és a változtatások megfelelő feltüntetésével megengedett. A Számvevőszéktől származó tartalmak további felhasználásakor azok eredeti értelme és mondanivalója nem torzulhat. A Számvevőszék nem vonható felelősségre a továbbfelhasználás esetleges következményeiért.

Ha az adott tartalomban azonosítható magánszemélyek is érintettek (például ha egy kép a Számvevőszék munkatársait ábrázolja vagy harmadik fél is szerepel a források között), adott esetben további engedélyt is be kell szerezni.

Amennyiben ez megtörtént, akkor a vonatkozó engedély érvényteleníti a fenti általános érvényű engedélyt, és az abban foglalt, egyértelműen meghatározott felhasználási korlátozások érvényesek.

Az olyan tartalmak felhasználásához vagy reprodukálásához, amelyek nem az Európai Unió tulajdonát képezik, adott esetben közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni.

8. ábra – ikonok: Az ábra kidolgozása a [Flaticon.com](#) eszközeinek felhasználásával történt. © Freepik Company S.L. Minden jog fenntartva.

Az iparjogvédelem alatt álló szoftverek és dokumentumok – pl. szabadalmak, márkajelzések, bejegyzett formatervezési minták, logók és nevek – nem tartoznak a Számvevőszék továbbfelhasználási politikájának hatókörébe.

Az Európai Uniónak az europa.eu címtartomány alá tartozó intézményi honlapjai külső oldalakra mutató hivatkozásokat is tartalmaznak. Ezek nem tartoznak a Számvevőszék hatáskörébe, ezért ajánlott elolvasni az ott közzétett adatvédelmi és szerzői jogi rendelkezéseket.

Az Európai Számvevőszék logójának használata

Az Európai Számvevőszék logója kizárólag a Számvevőszék előzetes hozzájárulásával használható fel.

HTML	ISBN 978-92-849-2979-5	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/66697	QJ-AB-24-020-HU-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2976-4	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/10276	QJ-AB-24-020-HU-N

A közös agrárpolitika (KAP), az Európai Unió egyik fő szakpolitikai területe, az uniós költségvetés 31%-át teszi ki. A KAP a 2023–2027. évi új időszakban fokozott környezetvédelmi és éghajlat-politikai célokat tűz maga elé, az egyes tagállamok által meghatározott tervek alapján.

Következtetésünk szerint ezek a tervek környezetbarátabbak, mint az előző KAP-időszakéi, de elmaradnak az Unió éghajlat-politikai és környezetvédelmi törekvéseitől, és alapvető elemek hiányoznak a zöldítési teljesítmény értékeléséhez.

Megállapításaink alapján javasoljuk, hogy a Bizottság bátorítsa a bevált „zöld” gyakorlatok cseréjét a tervekben, becsülje meg a KAP hozzájárulását a zöld megállapodás célkitűzéseihez, és erősítse meg a KAP jövőbeli éghajlat- és környezetvédelmi nyomkövetési keretét.

A Számvevőszék különjelentése az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második albekezdése alapján.



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Az Európai Unió
Kiadóhivatala

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Telefon: +352 4398-1

Megkeresés: eca.europa.eu/hu/contact

Weboldal: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors