

Különjelentés

A zöldítés: bonyolultabb, környezetvédelmi szempontból egyelőre még nem eredményes jövedelemtámogatási rendszer

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



4
1977 - 2017



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

Az ellenőrző csoport

A számvevőszéki különjelentések egy adott költségvetési területhez kapcsolódó uniós szakpolitikákra és programokra, illetve irányítási területekre vonatkozó ellenőrzések eredményeit mutatják be. Annak érdekében, hogy ellenőrzései maximális hatást érjenek el, ezek megválasztásakor és megtervezésekor a Számvevőszék tekintetbe veszi a teljesítmény-, illetve szabályszerűségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás nagyságát, a várható fejleményeket, valamint a politika és a nagyközönség érdeklődését.

Ezt a jelentést a fenntartható természetierőforrás-gazdálkodásra szakosodott, Phil Wynn Owen számvevőszéki tag elnökölte I. Kamara fogadta el. Az ellenőrzést Samo Jereb számvevőszéki tag vezette. A jelentés elkészítésében segítségére volt Jerneja Vrabič attasé, Robert Markus ügyvezető és Michał Machowski feladatfelelős. Az ellenőrző csoport tagja volt még Aris Konstantinidis, Paivi Piki, Carlos Sanchez Rivero, Dainora Venckevičienė és Krzysztof Zalega.



Balról jobbra: Aris Konstantinidis, Paivi Piki, Robert Markus, Michał Machowski, Samo Jereb, Dainora Venckevičienė, Jerneja Vrabič.

TARTALOM

	Bekezdés
Glosszárium és rövidítések	
Összefoglalás	I–VIII
Bevezetés	1–9
Az ellenőrzés hatóköre és módszere	10–12
Észrevételek	13–71
<p>A zöldítésnek nincsen világosan meghatározott és ambiciózus célokkal bíró, teljesen kidolgozott beavatkozási logikája, költségvetése nem kapcsolódik közvetlenül a szakpolitika környezeti és éghajlattal kapcsolatos célkitűzéseinek megvalósításához</p>	13–25
<p style="padding-left: 40px;">A zöldítési kifizetés két külön célt szolgál: a KAP környezetvédelmi és éghajlati teljesítményének javítását, illetve a mezőgazdasági termelők jövedelmének támogatását</p>	13–14
<p>Nincs egyértelműen meghatározva, hogy a zöldítés konkrétan hogyan járuljon hozzá az Unió talajjal, éghajlattal és biodiverzitással kapcsolatos célkitűzéseinek eléréséhez</p>	15–16
<p>A Bizottság eredeti javaslata környezetvédelmi szempontból ambiciózusabb volt...</p>	17–18
<p>... de nem tudta egyértelműen kimutatni, hogy mit lehetne elérni a javasolt zöldítési gyakorlatok révén</p>	19–21
<p>A zöldítésre szánt költségvetési előirányzat azonban nem változott, mivel politikai döntésen alapult, nem pedig a szakpolitika környezeti és éghajlattal kapcsolatos célkitűzéseinek megvalósításán</p>	22–25
<p>Jelenlegi végrehajtási formájában a zöldítés valószínűleg nem fog jelentős környezeti és éghajlati haszonnal járni</p>	26–57
<p style="padding-left: 40px;">A zöldítés igen kevés változást hozott a gazdálkodási gyakorlatokban...</p>	26–33
<p style="padding-left: 40px;">... ami arra mutat, hogy a szakpolitika kialakításában jelentős „talált pénz” hatás érvényesül</p>	34–39
<p>A növénytermesztés diverzifikálása kevésbé előnyös a talaj számára, mint a vetésforgó</p>	40–42

Célirányosabbá tétellel növelni lehetne a gyepterületek védelmének a mezőgazdasági földterülethez kapcsolódó nettó összkibocsátásra gyakorolt hatását	43–46
Az ökológiai jelentőségű termőterületek túlsúlya az elégtelen irányítási követelményekkel együtt csökkenti a zöldítésnek a biodiverzitással kapcsolatos potenciális hasznát	47–50
A tagállamok inkább a gazdálkodók terhei és saját terheik csökkentésére használják fel a zöldítési szabályokat, mintsem a várható környezetvédelmi és éghajlati haszon maximalizálására	51–54
A zöldítés kevésbé hatott a második pilléres környezetvédelmi intézkedésekre	55–57
A zöldítés bonyolultabbá teszi a KAP-ot	58–71
A zöldítés átfedésben van a KAP más környezetvédelmi eszközeivel, de a Bizottság és a tagállamok enyhítik a „talált pénz” hatás és a kettős finanszírozás kapcsolódó kockázatát	58–64
A zöldítési szabályok bonyolultsága gondokat okoz, amelyeket a Bizottság részben megoldott	65–69
A zöldítési gyakorlatok hasonlítanak a jó mezőgazdasági és környezeti állapot előírásaihoz, de a zöldítési szabályoknak való meg nem felelés nagyobb összegű szankciót von maga után	70–71
Következtetések és ajánlások	72–83
I. melléklet. Az állandó gyepterület arányának alakulása	
II. melléklet. A környezeti szempontból érzékeny állandó gyepterületekkel kapcsolatos főbb adatok (2016)	
III. melléklet. Az ökológiai jelentőségű területekkel kapcsolatos főbb adatok (2016)	
A Bizottság válasza	

GLOSSZÁRIUM ÉS RÖVIDÍTÉSEK

DG AGRI: Az Európai Bizottság Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatósága.

DG CLIMA: Az Európai Bizottság Éghajlat-politikai Főigazgatósága.

DG ENV: Az Európai Bizottság Környezetvédelmi Főigazgatósága.

EFA: Ökológiai jelentőségű területek. Gazdaságokhoz tartozó olyan földterületek, amelyeken bizonyos környezeti szempontból előnyös gyakorlatokat folytatnak vagy azokat ilyen hasznosításnak vetik alá. A zöldítés keretében a gazdaságoknak általában szántóterületük legalább 5%-át kell ökológiai jelentőségű területként kezelniük.

ESPG: Környezeti szempontból érzékeny állandó gyepterület. Elsősorban a Natura 2000 övezeteken belül található állandógyepterület-parcellákról van szó, amelyeket a tagállamok azok biodiverzitás szempontjából vett jelentősége miatt jelöltek ki, elsősorban a védett gyepterületeken élő állatfajtákra és azok élőhelyeire való tekintettel. A zöldítés keretében ezeknél a parcelláknál nem lehet áttérni más földhasználati kategóriára és nem lehet őket megművelni.

EU: Európai Unió.

GAEC: Jó mezőgazdasági és környezeti állapot. Gyűjtőfogalom: a kölcsönös megfeleltetés keretében alkalmazandó, a földterület jó mezőgazdasági és környezeti állapotát meghatározó alapvető szabálykészlet.

JFGK: Jogszabályba foglalt gazdálkodási követelmények. Gyűjtőfogalom: a környezetvédelemre, az éghajlatváltozásra, a köz-, állat- és növényegészségügyre, valamint az állatjóllétre vonatkozó uniós szabályozás által meghatározott kötelezettségek.

JRC: Közös Kutatóközpont. Az Európai Bizottság egyik főigazgatósága.

KAP: Közös agrárpolitika. Azoknak a jogszabályoknak és gyakorlatoknak az összessége, amelyeket az Európai Unió a közös, egységesített agrárpolitika biztosítása érdekében alkalmaz. Az eredeti intézkedések bevezetésére 1962-ben került sor. A szakpolitikát azóta átdolgozták, fejlesztették, illetve több ízben meg is reformálták.

A KAP első pillére: A közös agrárpolitika azon része, amely a mezőgazdasági termelőknek nyújtott közvetlen kifizetéseket és a piaci intézkedéseket foglalja magában.

A KAP második pillére: A közös agrárpolitika azon része, amely a vidékfejlesztési intézkedéseket foglalja magában.

Kölcsönös megfeleltetés: Ez a rendszer a legtöbb KAP-kifizetést a földterületek jó mezőgazdasági és környezeti állapotát **(GAEC)** biztosító alapvető szabályok, valamint az ún. jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények **(JFGK)** betartásától teszi függővé. A JFGK-követelményeket a környezetvédelemre, az éghajlatváltozásra, a köz-, állat- és növényegészségügyre, valamint az állatjóllétre vonatkozó megfelelő uniós szabályozás határozza meg.

Közvetlen kifizetések: Közvetlenül a mezőgazdasági termelőknek juttatott, számukra védőhálót biztosító kifizetések, melyeket elsősorban a termeléshez nem kapcsolódó alapvető jövedelemtámogatás formájában folyósítanak. E kifizetések segítenek stabilizálni a piacokon történő értékesítésből eredően változó szintű termelői jövedelmeket. A közvetlen kifizetéseket a KAP „első pillérének” is nevezett Európai Mezőgazdasági Garanciaalap biztosítja.

Mezőgazdasági üzem: Gazdaság, vagyis egyazon tagállam területén található, ugyanazon mezőgazdasági termelő (aki lehet természetes vagy jogi személy, illetve ilyen személyek csoportja) által kezelt, mezőgazdasági tevékenységre használt földterületek és állatok összessége.

Natura 2000: A természetmegőrzési területek legnagyobb összefüggő ökológiai hálózata a világon, amely az Unió földterületének 18%-ára és jelentős tengeri területekre terjed ki.

„Talált pénz” hatás: Olyan helyzet, amikor valamely támogatott művelet vagy projekt a köztámogatás nélkül is részben vagy egészében megvalósult volna.

Vidékefejlesztés: Az Unió vidéki területeinek gazdasági, környezeti és társadalmi szükségleteire irányuló uniós szakpolitika, amelyet általában a KAP második pillérének neveznek. A vidékfejlesztési kifizetéseket az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból folyósítják, tagállami társfinanszírozással.

Összefoglalás

I. A környezetbarátabbá tételt („zöldítést”) ösztönző támogatás a mezőgazdasági termelőknek nyújtott közvetlen kifizetések új típusa, amelyet a közös agrárpolitika (KAP) 2013. évi reformja vezetett be. Bevezetése abból az alapelvből következik, hogy a mezőgazdasági termelők részesüljenek jutalomban az általuk előállított közjavakért. A szándékok szerint a zöldítés e mechanizmus révén javítani tudja a KAP környezetvédelmi teljesítményét.

II. Ez a jelentés a zöldítésre irányuló vizsgálatunk eredményeit mutatja be. Fő ellenőrzési kérdésünk az volt, hogy lehetséges volt-e a zöldítés révén az uniós jogszabályokban meghatározott célkitűzéssel összhangban javítani a KAP környezetvédelmi és éghajlatpolitikai teljesítményét.

III. Hogy választ adhassunk erre a fő ellenőrzési kérdésre, a következőket vizsgáltuk meg:

- a beavatkozási logika, az egyértelmű és kellően ambiciózus zöldítési célértékek megléte és a szakpolitika költségvetési juttatásainak indokoltsága;
- a környezetvédelem és az éghajlat szempontjából a zöldítéstől várható haszon;
- mennyiben teszi a zöldítés bonyolultabbá a KAP-ot.

IV. Általános következtetésünk szerint jelenlegi végrehajtási formájában a zöldítés valószínűleg nem növeli jelentősen a KAP környezetvédelmi és éghajlati teljesítményét.

V. Megállapításuk szerint a Bizottság nem dolgozott ki hiánytalan beavatkozási logikát a zöldítési kifizetésekre nézve, és nem határozott meg olyan egyértelmű és kellően ambiciózus környezetvédelmi célértékeket sem, amelyek elérése a zöldítés révén elvárható lenne. Ezenkívül a zöldítéssel kapcsolatos költségvetési előirányzatokat nem indokolja a szakpolitika környezetvédelmi vonatkozású tartalma. A zöldítési kifizetés alapvetően továbbra is jövedelemtámogatási intézkedésként működik.

VI. Megállapítottuk azt is, hogy a zöldítéstől valószínűen nem várható jelentős haszon a környezetvédelem és az éghajlat szempontjából, elsősorban a szakpolitikára jellemző „talált

pénz” hatás miatt. Konkrétan úgy becsüljük, hogy a zöldítés az Unió összes mezőgazdasági földterületének csupán 5%-ánál eredményezett változást a mezőgazdasági gyakorlatokban.

VII. Végül megállapítottuk azt is, hogy a zöldítés jelentősebb mértékben teszi bonyolultabbá a KAP-ot, mint amennyi eredmény a szakpolitikától valószínűen elvárható. Ez a bonyolultság részben abból adódik, hogy átfedések vannak a zöldítés és a KAP egyéb olyan környezetvédelmi eszközei között, mint például a földterületek jó mezőgazdasági és környezeti állapotára vonatkozó előírások (GAEC). A zöldítés annyiban hasonlít a GAEC előírásaira, hogy lényegében ez is a környezet állapotára vonatkozó, a jövedelemtámogatás kapcsán betartandó alapvető feltételrendszer.

VIII. Megállapításaink alapján a következő ajánlásokat fogalmazzuk meg:

- A KAP következő reformjához a Bizottság dolgozzon ki hiánytalan beavatkozási logikát arra nézve, hogy a KAP hogyan járulhat hozzá az Unió környezeti és éghajlattal kapcsolatos célkitűzéseéhez, konkrét célértékekkel és a szóban forgó jelenségekre vonatkozó aktuális tudományos ismeretek figyelembevételével.
- A KAP következő reformjához elkészítendő javaslatának kidolgozásakor a Bizottság tekintse át és mérje fel a jelenlegi KAP végrehajtását. Javaslatának elkészítésekor a Bizottságot a következő alapelvek vezessék:
 - A mezőgazdasági termelők csak akkor részesüljenek KAP-kifizetésekben, ha megfelelnek az alapvető környezeti szabályok egy olyan együttesének, amelybe beletartoznak mind a jelenlegi GAEC-előírások, mind az általánossá tett zöldítési követelmények (amelyek külön-külön is meghaladják a környezetvédelmi jogszabályok előírásait). A szabályok ezen együttesének való meg nem felelést sújtó szankciók rendelkezzenek elégséges visszatartó hatással. Ezenkívül a mezőgazdaság területét érintő valamennyi programozott intézkedés esetében minden ilyen alapvető normát maradéktalanul építsenek be a környezeti alapminimumba.
 - A konkrét helyi környezetvédelmi és éghajlati szükségletek megfelelő módon kezelhetők olyan, a mezőgazdaság területét érintő erőteljesebb programozott

intézkedések útján, amelyek a teljesítménycélok elérésén alapulnak, illetve olyan finanszírozás révén, amely tükrözi a környezeti alapminimumon túlmenő fellépések és gyakorlatok kapcsán felmerült átlagos becsült költségeket, illetve elmaradt bevételeket.

- Amikor a tagállamok a KAP végrehajtásában választási lehetőséggel bírnak, a végrehajtás előtt legyenek képesek bizonyítani, hogy az általuk választott lehetőségek eredményesek és hatékonyak a szakpolitikai célok elérése szempontjából.

BEVEZETÉS

1. Az Európai Unió (EU) a közös agrárpolitika (KAP) első pillérének¹ keretében közvetlen támogatást nyújt a mezőgazdasági termelőknek. E közvetlen kifizetések egyik fő célja a termelők jövedelmének támogatása. A KAP-ot azonban egyre több bírálata érte amiatt, hogy nem tesz eleget egyes gazdálkodási gyakorlatok környezetre és éghajlatra gyakorolt negatív hatásának korlátozásáért².
2. Az e probléma kezelésére irányuló legutóbbi próbálkozás a KAP 2013-as reformjával bevezetett új típusú közvetlen kifizetés, a zöldítést ösztönző támogatás, más néven „zöldítési kifizetés”³. Ez az egyetlen olyan közvetlen kifizetés, amelynek fő célkitűzése „zöld” jellegű, mégpedig a KAP környezetvédelmi teljesítményének javítása⁴.
3. A jogalkotási javaslatát kísérő indokolásban⁵ a Bizottság azzal érvelt, hogy a mezőgazdasági üzemeknek, amelyek „az erdészeti gazdálkodókkal együtt a földek fő kezelői, támogatásra lesz szükségük a környezetvédelmi és éghajlat-politikai célkitűzések elérését leginkább elősegítő művelési rendszerek és eljárások alkalmazásában és fenntartásában, mivel a piaci árak nem tükrözik e közjavak biztosítását”. Ha hangsúly kerül arra, hogy a közpénzt közjavak előállítására fordítják, és hogy a mezőgazdasági termelők jutalomban

¹ A KAP két pillérből áll: az első pillér részei a termelőknek nyújtott közvetlen kifizetések és a piaci intervenciós intézkedések. Ezt a pillért teljes mértékben az uniós költségvetés finanszírozza. A második pillér a tagállamok által társfinanszírozott vidékfejlesztési intézkedéseket foglalja magában.

² A mezőgazdaság ilyen negatív környezeti hatásai közé tartozik a talaj kimerülése és az erózió, a vízszennyezés, az üvegházhatású gázok kibocsátása és a biodiverzitás csökkenése.

³ Az új támogatási program teljes hivatalos neve „az éghajlat és a környezet szempontjából előnyös mezőgazdasági gyakorlatokra vonatkozóan nyújtott támogatás”.

⁴ A közös agrárpolitika keretébe tartozó támogatási rendszerek alapján a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 637/2008/EK és a 73/2009/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1307/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 347., 2013.12.20., 608. o.) (37) preambulumbekzdése.

⁵ COM(2011) 625 végleges, 2011.10.12.

részesülnek a pozitív externáliákért (vagyis tevékenységüknek a piac által másként nem jutalmazott pozitív hatásaiért), az növeli a KAP-kiadások egészének legitimitását.

4. A zöldítés nem szabadon választható rendszer. A KAP közvetlen kifizetési rendszereiben (pl. az alaptámogatási rendszerben vagy az egységes területalapú támogatási rendszerben) részt vevő valamennyi gazdálkodónak zöldítési támogatást is kell kérelmeznie. Kisebb mezőgazdasági üzemek azonban akkor is részesülhetnek zöldítési támogatásban, ha nem felelnek meg valamennyi zöldítési követelménynek, sőt akár ha egynek sem felelnek meg. A zöldítési követelmények nem vonatkoznak azokra a mezőgazdasági üzemekre sem, amelyek „meghatározás szerint” minősülnek zöldnek: például a biogazdálkodók úgy részesülnek zöldítési kifizetésekben, hogy nem kell igazolniuk a három zöldítési gyakorlat betartását.

5. A zöldítési követelmények a következő három egyszerű, általános, szerződésen kívüli és éves gazdálkodási gyakorlatot foglalják magukban, amelyek az éghajlatra és a környezetre is kedvező hatást gyakorolnak:

- a) A **növénytermesztés diverzifikálásának** értelmében a több mint 10 hektár szántóterületen gazdálkodóknak legalább két különböző növényt kell termesztelniük. A 30 hektár szántóterületet meghaladó gazdaságokban be kell vezetni legalább még egy (vagyis egy harmadik) növényt. A főkultúrának tekintett növényt a szántóföld területének legfeljebb 75%-án lehet termesztetni. Azokban a gazdaságokban, ahol legalább három növényt írnak elő, a két fő növénykultúrát a szántóföld területének legfeljebb 95%-án lehet termesztetni. A növénytermesztés diverzifikálásának fő célja a talajminőség javítása⁶.
- b) **Az állandó gyepterület fenntartása** két különálló mechanizmusból áll össze. A tagállamoknak a következőket kell tenniük:
 - figyelemmel kell kísérniük (nemzeti vagy regionális szinten), hogy mekkora az állandó gyepterületek aránya a közvetlen KAP-kifizetésekkel érintett összes mezőgazdasági területhez képest. Ha ez az arány egy referenciaszinthez képest

⁶ Az 1307/2013/EU rendelet (41) preambulumbekzdése.

több mint 5%-kal visszaesik, elő kell írniuk, hogy a mezőgazdasági termelők állítsák helyre azokat az állandó gyepterületeket, amelyeket korábban más földhasználati kategóriába alakítottak át;

- ki kell jelölniük, hogy környezetvédelmi szempontból mely gyepterületek a legérzékenyebbek. Az ilyen környezetvédelmi szempontból érzékeny állandó gyepterület átalakítása és megművelése tilos.

Az uniós jogszabályok szerint a zöldítés keretében az állandó gyepterületek fenntartásának elsődleges célja a szénmegkötés⁷. A környezeti szempontból érzékeny állandó gyepterületek védelmének elsődleges célja (a szénmegkötés általános célkitűzése mellett) a biodiverzitás szempontjából értékes területek védelme;

- c) A több mint 15 hektár szántófölddel rendelkező mezőgazdasági termelőknek az adott terület 5%-ának megfelelő területet **ökológiai jelentőségű területként** kell fenntartaniuk. Az uniós jogszabályok 19 különböző módját írják le annak, hogy a termelők hogyan tehetnek eleget az ökológiai jelentőségű terület követelményének: pl. parlagon hagyás, beültetés köztes kultúrával vagy nitrogénmegkötő növényekkel, tájképi elemek jelenléte. Az egyes tagállamok azonban dönthetnek úgy, hogy termelőiknek kevesebb választási lehetőséget engednek az ökológiai jelentőségű területeket illetően. Az ökológiai jelentőségű területek kapcsán meghatározott fő cél a biológiai sokféleség megőrzése és javítása⁸.

6. A zöldítés mellett a KAP két másik fontos eszközzel is rendelkezik környezetvédelmi és éghajlati célkitűzéseinek megvalósítására:

- a) A kölcsönös megfeleltetés rendszere a legtöbb KAP-kifizetést a földterületek jó mezőgazdasági és környezeti állapotát (GAEC) biztosító alapvető szabályok, valamint az ún. jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények (JFGK) betartásától teszi függővé. A JFGK-követelményeket a környezetvédelemre, az éghajlatváltozásra, a köz-, állat- és

⁷ Az 1307/2013/EU rendelet (42) preambulumbekzdése.

⁸ Az 1307/2013/EU rendelet (44) preambulumbekzdése.

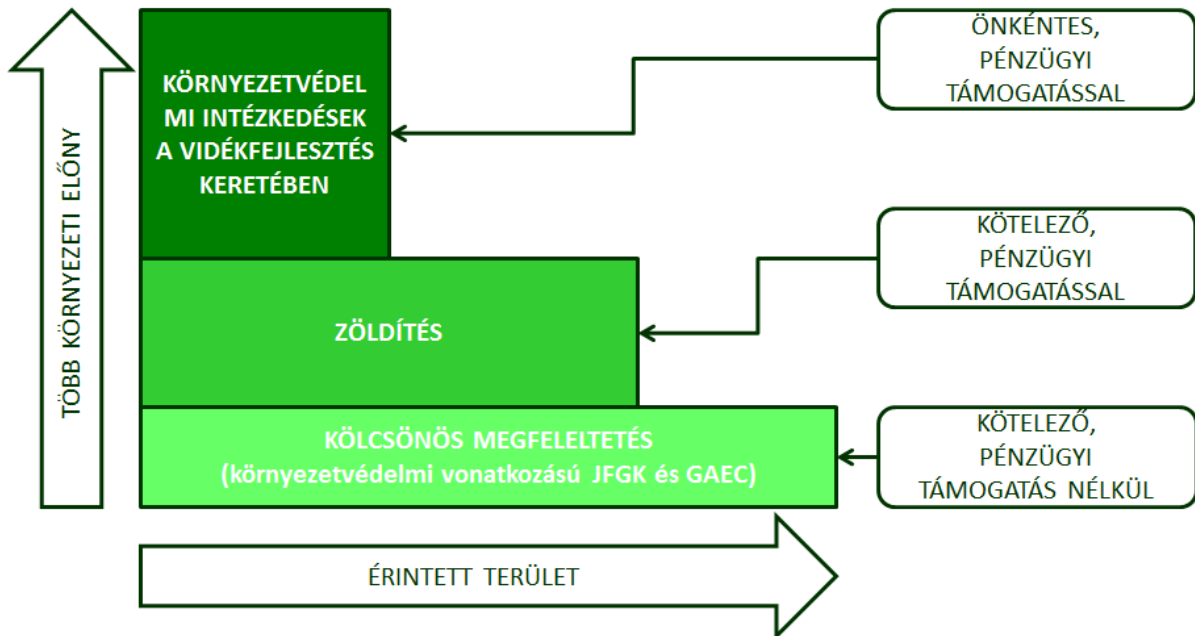
növényegészségügyre, valamint az állatjóllétre vonatkozó megfelelő uniós szabályozás határozza meg. Azok a gazdálkodók, akik ezen előírásoknak és követelményeknek nem felelnek meg, az összes közvetlen kifizetésüket csökkentő büntetést kockáztatnak, általában 1–5% értékben.

- b) A vidékfejlesztés (a KAP második pillére) alá tartozó környezetvédelmi intézkedések – pl. az éghajlatváltozáshoz kapcsolódó agrár-környezetvédelmi intézkedés – annyiban hasonlítanak a zöldítési kifizetésekhez, hogy ezek is jutalmazták a termelőket a környezetvédelmi és éghajlati előnyökkel járó bizonyos gyakorlatokért. A zöldítéstől eltérően azonban ezek az intézkedések szerződéses jellegűek, a termelők önkéntes kötelezettségvállalásán alapulnak. A termelőknek fizetett jövedelemtámogatás tükrözi a vállalt kötelezettségek nyomán felmerülő többletköltségeket és elmaradó bevételeket⁹.

7. A Bizottság meglátása szerint a zöldítés a középső szintet jelenti a KAP „zöld” eszközeinek háromszintű piramisán (lásd: **1. ábra**). A piramis alsó szintjét a kölcsönös megfeleltetés alapvető előírásai és követelményei képezik: ezek terjednek ki a mezőgazdasági termelők legszélesebb csoportjára és a legnagyobb területre, míg a vidékfejlesztés keretében tett ambiciózusabb, az önkéntesek kisebb csoportjára és kevesebb területre vonatkozó környezetvédelmi kötelezettségvállalások adják a piramis csúcsát. Szándék szerint mindezen eszközök együttesen összeadódó és egymást kiegészítő hatással bírnak.

⁹ Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról és az 1698/2005/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1305/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 347., 2013.12.20., 487. o.) (22) preambulumbekzdése.

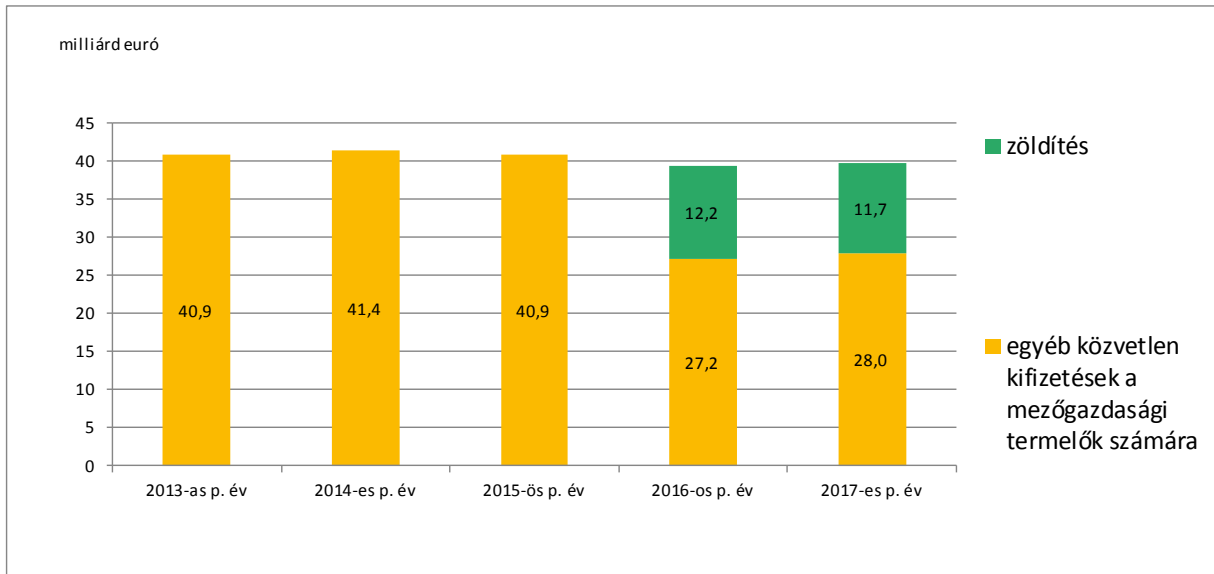
1. ábra. A_KAP környezetvédelmi eszközeinek piramisa



Forrás: Európai Számvevőszék, az Európai Bizottság SWD(2016) 218 final személyzeti munkadokumentuma alapján.

8. Az Unió jelentős összeget fordít az új zöldítési kifizetésre: évi 12 milliárd eurót, ami a KAP összes közvetlen kifizetésének 30%-át, az uniós költségvetésnek közel 8%-át teszi ki. A mezőgazdasági termelők számára (akik először a 2016-os pénzügyi évben részesültek zöldítési kifizetésben, a 2015-ben benyújtott kérelmük alapján) ez hektáronként és évenként átlagosan 80 eurós kifizetést jelent, némi eltéréssel a tagállamok között és egyes esetekben a tagállamokon belül is. A zöldítés bevezetésekor az Európai Parlament és a Tanács (a költségvetési hatóságok) ezeket a forrásokat a többi közvetlen kifizetésből csoportosította át. Ezért – amint azt a **2. ábra** mutatja – a KAP közvetlen kifizetéseinek teljes költségvetése 2013 és 2017 között viszonylag állandó maradt.

2. ábra. A zöldítés bevezetésével nem változott a KAP közvetlen kifizetéseinek teljes költségvetése



Forrás: az Európai Bizottság adatai (eur-lex.europa.eu/budget/www/index-hu.htm).

9. A zöldítésre megosztott irányítás vonatkozik: a Bizottság megtartja az uniós költségvetés végrehajtására vonatkozó teljes felelősségét, a végrehajtási feladatokat viszont átruházza a tagállamokra. Ilyen átruházott feladat többek között a mezőgazdasági termelők kérelmeinek begyűjtésére, adminisztratív és helyszíni ellenőrzések elvégzésére, valamint a helyes támogatási összeg kiszámítására és kifizetésére szolgáló rendszerek létrehozása és működtetése. A zöldítés érdekében a tagállamoknak ezenkívül meg kell határozniuk bizonyos fő paramétereket, például ki kell jelölniük a környezeti szempontból érzékeny állandó gyepterületeket és ki kell választaniuk, hogy milyen módokon fognak eleget tenni az ökológiai jelentőségű terület követelményének.

AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE ÉS MÓDSZERE

10. Ellenőrzésünk vizsgálta a zöldítés kialakítását és végrehajtásának első két évét (a 2015-ös és 2016-os igénylési évet), valamint a zöldítés és a KAP egyéb olyan környezetvédelmi eszközei közötti koherenciát, mint például a kölcsönös megfeleltetés, illetve a vidékfejlesztés alá tartozó környezetvédelmi intézkedések.

11. Fő célkitűzésünk annak értékelése volt, hogy a vonatkozó uniós jogszabályokban meghatározott célkitűzéssel összhangban lehetséges volt-e a zöldítés révén javítani a KAP környezetvédelmi és éghajlat-politikai teljesítményét. Hogy választ adhassunk erre a fő ellenőrzési kérdésre, a következőket vizsgáltuk meg:

- a) a beavatkozási logika, az egyértelmű és kellően ambiciózus zöldítési célértékek megléte és a szakpolitika költségvetési juttatásainak indokoltsága;
- b) a környezetvédelem és az éghajlat szempontjából a zöldítéstől várható haszon;
- c) mennyiben teszi a zöldítés bonyolultabbá a KAP-ot.

12. Munkánk többek között a következőkből állt:

- a) számos olyan forrásból származó információk elemzése, mint pl. a vonatkozó jogszabályok, a Bizottság iránymutatásai és munkadokumentumai, a Bizottság és a tagállamok közötti levelezés és információcsere, a zöldítés végrehajtásával kapcsolatos adatok, valamint a kritikus szellemben áttekintett szakirodalom;
- b) az illetékes főigazgatóságokon (AGRI, CLIMA, ENV, valamint a Közös Kutatóközpont) és az uniós szintű érdekelt feleknél (COPA-COGECA és BirdLife) tett látogatások;
- c) a következő öt tagállam hatóságaival (kérdőívek, látogatások és videokonferenciák révén) készített interjúk: Görögország, Spanyolország (Kasztília és León), Franciaország (Aquitánia és Nord-Pas-de-Calais), Hollandia és Lengyelország;
- d) erre a tíz további tagállamra nézve a kettős finanszírozás kockázatára vonatkozó dokumentációs áttekintés: Belgium (Vallónia), Cseh Köztársaság, Németország

(Brandenburg), Írország, Olaszország (Campania), Litvánia, Ausztria, Szlovénia, Finnország és az Egyesült Királyság (Wales);

- e) a 2016-os megbízhatósági nyilatkozatban szereplő saját ellenőrzési eredményeink elemzése, különös tekintettel a gazdálkodási módszerek azon változásaira, amelyek a zöldítésnek tulajdoníthatóak.

ÉSZREVÉTELEK

A zöldítésnek nincsen világosan meghatározott és ambiciózus célokkal bíró, teljesen kidolgozott beavatkozási logikája, költségvetése nem kapcsolódik közvetlenül a szakpolitika környezeti és éghajlattal kapcsolatos célkitűzéseinek megvalósításához

A zöldítési kifizetés két külön célt szolgál: a KAP környezetvédelmi és éghajlati teljesítményének javítását, illetve a mezőgazdasági termelők jövedelmének támogatását

13. A zöldítés bevezetése azt az alapelvet igyekezett érvényesíteni, hogy a mezőgazdasági termelők részesüljenek jutalomban az általuk előállított közjavakért. Ez az új megközelítés tükröződik a vonatkozó uniós jogszabályokban meghatározott, a **2. bekezdésben** is említett zöldítési célkitűzésben, amely a KAP környezetvédelmi és éghajlati teljesítményének javítása.

14. A zöldítés más célt is szolgál: a mezőgazdasági termelők jövedelmének támogatását. A zöldítésnek ez a funkciója ugyan nem szerepel kifejezetten a szabályozásban, ám implicite következik abból, hogy az a zöldítési kifizetést közvetlen kifizetésként sorolja be.

Nincs egyértelműen meghatározva, hogy a zöldítés konkrétan hogyan járuljon hozzá az Unió talajjal, éghajlattal és biodiverzitással kapcsolatos célkitűzéseinek eléréséhez

15. Azokra a fő környezetvédelmi és éghajlati problémákra, amelyekre a zöldítés irányul – talajminőség, szénmegkötés és biodiverzitás –, átfogóbb uniós stratégiák vonatkoznak (lásd: **1. háttérmagyarázat**).

1. háttérmagyarázat. A talajra, az éghajlatra és a biodiverzitásra vonatkozó uniós stratégiai dokumentumok

2006-ban került sor a **talajvédelemről szóló uniós tematikus stratégia** elfogadására¹⁰. A stratégia rámutatott, hogy a talajromlás súlyos probléma Európában, és példákat is adott annak különféle formáira, mint a víz és a szél által okozott talajerózió vagy a talaj alacsony szervesanyag-tartalma. A stratégia célja volt a további talajromlás megelőzése, a talajfunkciók megőrzése, valamint a megromlott állapotú talaj helyreállítása.

¹⁰ COM(2006) 231 végleges, 2006.9.22.

Az Unió 2020-as integrált energiaügyi és éghajlat-változási csomagjának¹¹ egyik célkitűzése az üvegházhatást okozó gázok 1990-es szintjének 20%-os csökkentése. E csökkentésnek része az a kötelezettségvállalás, hogy a kibocsátás-kereskedelmi rendszer által nem érintett ágazatokból (így a mezőgazdaságból is) származó kibocsátások a 2005-ös szinthez képest 10%-kal csökkenjenek.

A 2030-ig tartó időszakra vonatkozó uniós éghajlat- és energiapolitikai keret¹² az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának 40%-os csökkentését tűzte ki célul az 1990-es szinthez képest. 2050-re¹³ az Unió az uniós üvegházhatásúgáz-kibocsátást az 1990-es szinthez képest 80–95%-kal kívánja csökkenteni.

A jelenlegi, 2011-ben elfogadott **uniós biodiverzitási stratégia**¹⁴ 2020-ig tart. Kiemelt célja „a biológiai sokféleség csökkenésének és az ökoszisztéma-szolgáltatások romlásának megállítása az Európai Unióban 2020-ig, valamint állapotuknak a lehetőségekhez mért szintű helyreállítása, ezzel együtt a biológiai sokféleség globális csökkenésének megelőzésére tett erőfeszítésekhez való uniós hozzájárulás fokozása”. A 2015-ös félidős értékelés¹⁵ szerint mindeddig nem történt jelentős előrelépés a cél elérése érdekében. Ez abból következik, hogy nem sikerült a korábbi uniós biodiverzitási cselekvési terv¹⁶ értelmében 2010-re megállítani a biodiverzitás csökkenését.

16. Nem világos, hogy a zöldítés hogyan járul várhatóan hozzá az ezekben a stratégiai dokumentumokban meghatározott szélesebb uniós célkitűzésekhez:

- a) A Bizottság nem dolgozott ki hiánytalan beavatkozási logikát a zöldítésre nézve, és nem határozott meg konkrét, mérhető szakpolitikai célértékeket¹⁷. Más szóval nincsenek

¹¹ COM(2008) 30 végleges, 2008.1.23., „2020-ra 20–20% – Az éghajlatváltozásból származó lehetőségek Európa számára”.

¹² „Éghajlat- és energiapolitikai keret a 2020–2030-as időszakra” (a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó éghajlat- és energiapolitikai keret), COM(2014) 15 final, 2014. január 22.

¹³ „Az alacsony szén-dioxid-kibocsátású, versenyképes gazdaság 2050-ig történő megvalósításának ütemterve”, COM(2011) 112 végleges, 2011. március 8. Az Európai Tanács 2013 februárjában, az Európai Parlament pedig 2013 márciusában hagyta jóvá ezt a Bizottság által javasolt megközelítést.

¹⁴ COM(2011) 244 végleges, 2011.5.3.

¹⁵ COM(2015) 478 final és SWD(2015) 187 final, 2015.10.2.

¹⁶ COM(2006) 216 végleges, 2006.5.22.

¹⁷ Ellentétben a vidékfejlesztési kiadásokkal, ahol léteznek ilyen célértékek.

olyan tervek, amelyek meghatároznák, hogy az Unió milyen javulást kíván elérni a biodiverzitás, a talajminőség és a mezőgazdasági talajokból származó szén-dioxid-kibocsátás nettó mennyisége kapcsán. Az ilyen konkrét célok meghatározása eleve nehéz azért, mert a folyamatban számos – többek között külső (vagyis a politikai döntéshozók által nem befolyásolható), illetve kevésbé ismert – tényező játszik közre.

- b) Az ilyen célértékek meghatározásának előfeltétele az érintett jelenségek mérésére szolgáló módszerek megléte és a jelenségek jelenlegi állapotának ismerete. A kiinduló helyzetről – vagyis arról, hogy a zöldítés bevezetésekor milyen volt a mezőgazdasági talaj minősége, az állandó gyepterület alatti szénkészlet, valamint a gazdaságok biodiverzitásának helyzete – azonban csak töredékes ismeretek állnak rendelkezésre.

A **2. háttérmagyarázat** példákat ad ezekre a problémákra.

2. háttérmagyarázat. Biodiverzitás és talaj: nem egyértelmű sem a jelenlegi, sem az elérendő helyzet

Biodiverzitás

Egyre szélesebb körben ismerik fel, hogy veszélyben van a mezőgazdasági üzemek biodiverzitása, de a helyzet nyomon követéséhez kevés adat áll rendelkezésre. A mezőgazdasági földterületek állatvilágáról elérhető információk java madarakra vonatkozik: ezek a táplálékláncon elfoglalt csúcshelyzetük miatt gyorsan megérik az ökoszisztémákban bekövetkező változásokat, és így korai jelzést adhatnak a környezet egészségi állapotáról¹⁸. A mezőgazdasági területekhez kötődő madárfajokra vonatkozó mutató (Farmland Bird Index, FBI) a nagyközönség által szolgáltatott adatokra támaszkodva követi nyomon számos mezőgazdasági területen költő vagy fészkelő madárfaj populációjának tendenciáit. 1990 és 2014 között ez az index 31,5%-os csökkenést mutatott (100-ról 68,5-re)¹⁹. Az FBI index a KAP egyik elfogadott hatásmutatója. A Bizottság azonban nem határozott meg a szakpolitika által elérendő FBI-pontszám szerinti célértéket (sem a mezőgazdasági területek állatvilágának biodiverzitására vonatkozó bármely más célértéket).

¹⁸ OECD Compendium of Agri-environmental Indicators („Az agrár-környezetvédelmi mutatók OECD-gyűjteménye”), OECD Publishing.

¹⁹ Az Eurostat adatai,
<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdnr100&plugin=>

2014-ben kísérleti projektbe (LISA²⁰) kezdtek a mezőgazdasági területek növényvilága biodiverzitási kiindulási helyzetének meghatározására, Unió-szerte 39 régióban gyűjtött helyszíni adatok alapján, egyenként 25 mintavételi hellyel. A vizsgálat eredményei szerint a legtöbb szántóterület alacsony természeti értékkel bír. A vizsgálat megisméltésére (ami kimutathatta volna a zöldítés hatásainak első jeleit) 2016-ban kellett volna sort keríteni, de elhalasztották. A Bizottság nem szabott meg semmilyen célértéket a zöldítés (vagy a KAP egésze) tekintetében a mezőgazdasági földterületek növényvilágának biodiverzitására nézve.

Talaj

A talaj szerves széntartalmára és a talajminőség egyéb szempontjaira vonatkozó ismereteink töredékesek, részben mintaadatokon (pl. LUCAS²¹), részben modellezésen (pl. CAPRESE²²) alapulnak. Az európai talajok állapotáról szóló 2012-es jelentésében²³ az Európai Bizottság Közös Kutatóközpontja (JRC) megjegyezte, hogy a tagállamokban zajló talajtérképezés nem elégíti ki a jelenlegi igényeket, és hogy a különböző nemzeti adatkészletek közötti különbségek megnehezítik a határokon átnyúló elemzéseket. A Bizottság nem szabott meg semmilyen célértéket a zöldítés (vagy a KAP egésze) tekintetében a talajminőségre nézve.

A Bizottság eredeti javaslata környezetvédelmi szempontból ambiciózusabb volt...

17. A Bizottság által eredetileg javasolt formájában a zöldítés ambiciózusabb, környezetközpontúbb intézkedés lett volna, a zöldítés jelenlegi gyakorlatához képest

²⁰ Landscape Infrastructure and Sustainable Agriculture („Tájinfrastruktúra és fenntartható mezőgazdaság”, LISA), Jelentés a 2014-es vizsgálatról, 2015. július. A projektet Dr. Rainer Oppermann, Richard Bleil, Anja Eirich és Julian Lüdemann irányította (Mannheimi Agroökológiai és Biodiverzitási Intézet, IFAB).

²¹ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/LUCAS_-_Land_use_and_land_cover_survey

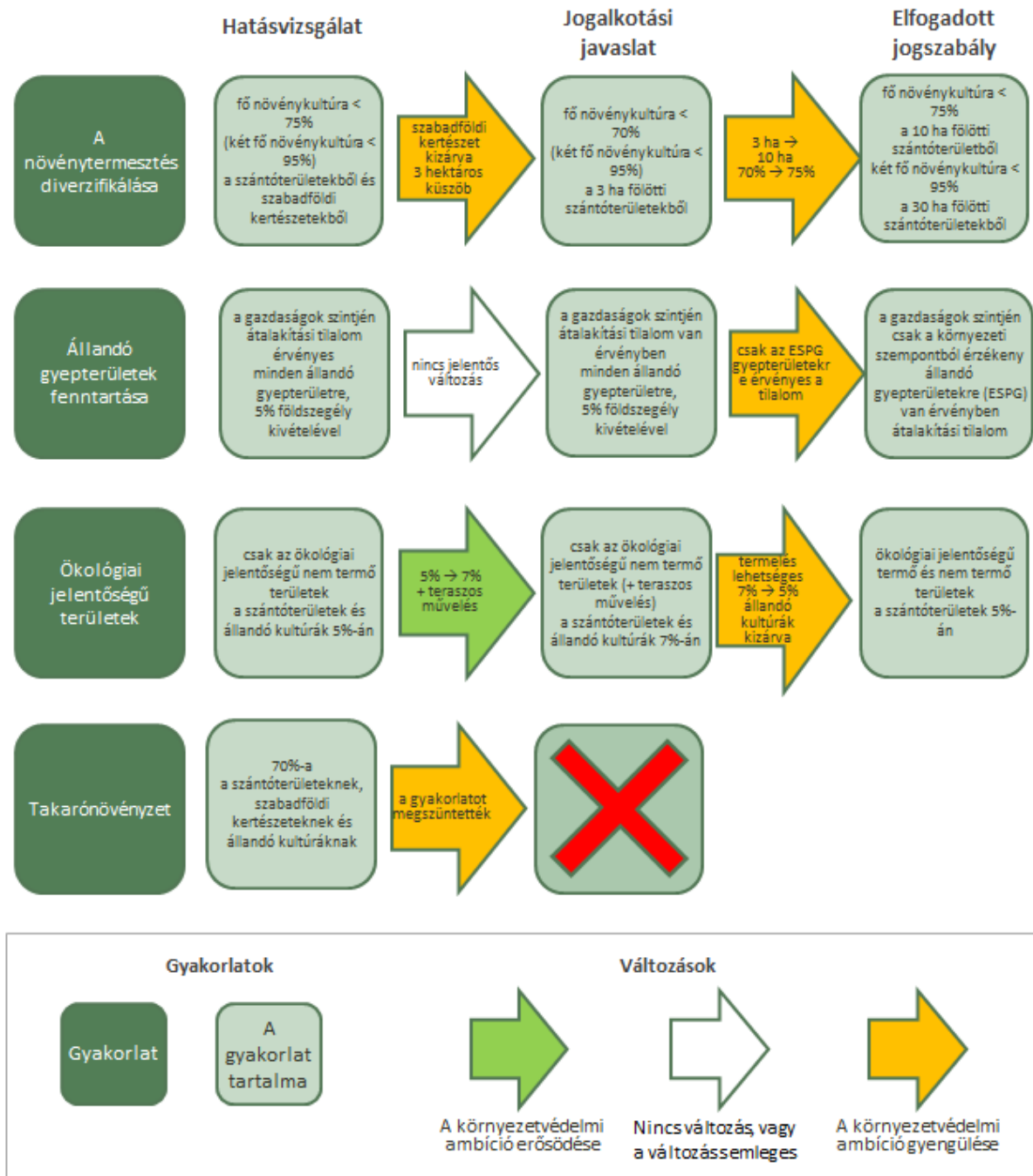
²² Arwyn Jones és szerzőtársai (JRC); CAPRESE-SOIL: CARbon PREservation and SEquestration in agricultural soils, Options and implications for agricultural production, Final report („Szénmegőrzés és -megkötés mezőgazdasági talajokban, Lehetőségek és a mezőgazdasági termelésre gyakorolt hatás, zárójelentés”), 2013.

²³ The State of Soil in Europe, A contribution of the JRC to the EEA’s Environmental State and Outlook Report („A talaj állapota Európában, a Közös Kutatóközpont hozzájárulása az Európai Környezetvédelmi Ügynökségnek a környezet állapotáról és kilátásairól szóló jelentéséhez”) – SOER 2010; 2012.

szigorúbb követelményekkel és kevesebb kivétellel. A 3. ábra áttekintést ad a 2011-es hatásvizsgálat²⁴ (a KAP 2014–2020-as reformjának szakpolitikai alternatíváit elemző átfogó tanulmány) során eredetileg megvitatott elképzelés, a Bizottság jogalkotási javaslata, illetve a végül elfogadott szabályozás közötti jelentős változásokról.

²⁴ COM(2011) 1153 végleges, 2011.10.20.

3. ábra. A zöldítés környezetvédelmi ambíciójának csökkenése a jogalkotási folyamat során



Forrás: Európai Számvevőszék, a szabályozás és az Európai Bizottság 2011-es hatásvizsgálata és jogalkotási javaslata alapján.

18. A jogalkotási folyamat végeredménye ellentétben áll a Bizottság eredeti megközelítésével, amelyet a 2011-es hatásvizsgálat a következőképp fejt ki: „A zöldítés csak

akkor lehet eredményes, ha a tagállamok, illetve a mezőgazdasági termelők nem egy kész menüt kapnak a választható intézkedések listájával. Az ilyen megközelítés erősen felhívítaná a zöldítés hatását, különösen ha a kifizetés nem áll arányban a termelőktől megkövetelt erőfeszítésekkel, hiszen azok akkor inkább olyan intézkedéseket választanak ki, amelyeknek már amúgy is eleget tesznek, vagy amelyek a legkisebb költséggel járnak; így kisebb az előálló környezeti haszon. Ráadásul minél több választási lehetőséget kínál az első pillérbe tartozó zöldítés, annál bonyolultabb lesz biztosítani a koherenciát a kölcsönös megfeleltetéssel, elsősorban a jó mezőgazdasági és környezeti állapottal (fennáll a kockázat, hogy a tagállamok túlságosan eltérő alapértékeket alkalmaznak), majd ezt követően a második pillérrel: fennáll a kettős kifizetések kockázata. Ezért a zöldítésnek inkább olyan megközelítése alkalmazandó, ahol kis számú intézkedés jelentős környezeti előnyökkel jár.” Azok a kockázatok, amelyekre a Bizottság 2011-ben figyelmeztetett, nagyrészt valóban bekövetkeztek (lásd: **24., 36–37., 47–49. és 59–68. bekezdés**).

... de nem tudta egyértelműen kimutatni, hogy mit lehetne elérni a javasolt zöldítési gyakorlatok révén

19. Amint a **16. bekezdésben** említettük, a Bizottság nem határozott meg konkrét, számszerű célértékeket a javasolt zöldítési gyakorlatokra. Ezenkívül a 2011-es hatásvizsgálat csak részben mutatta ki a javasolt zöldítési gyakorlatok eredményességét, és elsősorban az éghajlatváltozás-mérséklési szempontokra összpontosított:

- a) Ami az állandó gyepterületek fenntartását illeti, a Bizottság hangsúlyozta, hogy szántóterület gyepterületté való átalakítása után a szénmegkötés jóval lassabb, mint az állandó gyepterület szántóterületté történő átalakításából eredő széntartalom-csökkenés. Ennek alapján a Bizottság amellettt állt ki, hogy a szénkészletet a meglévő állandó gyepterületek mezőgazdaságiüzem-szinten történő megőrzésével kell megvédeni, nem pedig az állandó gyepterületek arányának regionális vagy tagállami szintű ellenőrzésén alapuló rendszerrel.
- b) A javasolt ökológiai területpihentetési / ökológiai jelentőségű területekre vonatkozó intézkedés tekintetében a hatásvizsgálat azon túl, hogy elemezte az intézkedés részben pozitív, részben negatív várható hatását az éghajlatváltozás mérséklésére, nem mutatta

ki egyértelműen az intézkedés eredményességét a környezetvédelem, elsősorban a biodiverzitás terén.

- c) Végezetül a hatásvizsgálat tudományos bizonyítékot szolgáltatott a vetésforgó pozitív hatásaira, különösen ami a talaj szervesanyag-, többek között szén-dioxid-tartalmának növelését illeti. Gyakorlati megfontolásokból azonban a Bizottság azt javasolta, hogy a vetésforgót váltsák fel a növénytermesztés diverzifikálásával (lásd: **41. bekezdés**).

20. Röviden összefoglalva: a két uniós társjogalkotóhoz (az Európai Parlamenthez és a Tanácshoz) olyan javaslatot intéztek a KAP közvetlen kifizetéseinek jelentős reformjára nézve, amelyhez kevés információ társult arról, hogy az új intézkedések révén várhatóan mit lehet majd elérni. Osztjuk egy a zöldítési jogalkotási folyamatot elemző dokumentum²⁵ nézetét: „az, hogy a Bizottság nem írta le egyértelműen már egy korai szakaszban, hogy milyen környezeti haszon várható a zöldítéstől, megnehezítette, hogy a Bizottság és mások átláthassák, hogy a szöveg egymást követő felhívásai mennyiben befolyásolták a végeredmények megvalósulását”.

21. A jobbadán a két társjogalkotó által kezdeményezett későbbi változtatásokat nem kísérte semmilyen tudományos indoklás azok környezetvédelmi eredményességéről, és a fő hangsúly azon volt, hogy a mezőgazdasági termelőknek kevesebb erőfeszítést kelljen kifejteniük.

A zöldítésre szánt költségvetési előirányzat azonban nem változott, mivel politikai döntésen alapult, nem pedig a szakpolitika környezeti és éghajlattal kapcsolatos célkitűzéseinek megvalósításán

22. Az, hogy a KAP valamennyi közvetlen kifizetésére szánt teljes költségvetés 30%-át a zöldítésre különítették el, nemcsak a legutóbbi KAP-reformnak, hanem a 2014–2020-as többéves pénzügyi keretnek is lényeges alkotóeleme. 2011-ben a Bizottság is ebben az

²⁵ Kaley Hart: The Fate of Green Direct Payments in the CAP Reform Negotiations, in The Political Economy of the 2014–2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm („A zöldítési közvetlen kifizetések sorsa a KAP reformjára vonatkozó tárgyalásokon, a 2014–2020-as időszak közös agrárpolitikájának gazdaságpolitikájában: Nem a legrosszabb forgatókönyv”).

utóbbi, tágabb összefüggésben terjesztette elő az előirányzatot²⁶, és azt később, 2013-ban az Európai Tanács is így hagyta jóvá²⁷.

23. Ez a költségvetési előirányzat az egész jogalkotási folyamat során ugyanazon a – kb. évi 12 milliárd eurós – szinten maradt, annak dacára, hogy közben jelentősen megváltozott a szakpolitika környezeti és éghajlati tartalma, az idő múlásával lazultak az előírások és szaporodtak a kivételek. Ebből is látható, hogy a KAP közvetlen kifizetéseiből 30%-ot a zöldítésre szánni olyan döntés, amely nem tükrözi az új eszköz környezetvédelmi és éghajlatpolitikai ambíciójának valódi mértékét. A zöldítési kifizetés alapvetően továbbra is jövedelemtámogatási intézkedésként működik.

24. Konkrétan megállapítottuk, hogy a zöldítés kifizetési aránya (átlagosan mintegy 80 euró/hektár) nem azon alapult, hogy a mezőgazdasági termelőknek mennyibe került a zöldítés megvalósítása²⁸.

- a) A 2011-es hatásvizsgálat ezt a költséget hektáronként kb. 30 euróra becsülte, az eredetileg tervezett szigorúbb zöldítési előírásoknak megfelelően (lásd: **17. bekezdés**).
- b) A Közös Kutatóközpontnak a jelenlegi környezetvédelmi követelmények gazdasági hatását modellező tanulmánya²⁹ szerint az összes mezőgazdasági termelő 71%-ának gyakorlatát egyáltalán nem befolyásolja a zöldítés, és nem merülnek fel náluk a végrehajtáshoz kapcsolódó megfelelési költségek. A zöldítésben ténylegesen érintett 29%-nyi termelő több mint kétharmadának esetében a hektáronkénti megfelelési

²⁶ COM(2011) 500 végleges, 2011.6.29., „Az Európa 2020 stratégia költségvetése”.

²⁷ Az Európai Tanács 2013. február 7–8-i következtetései a többéves pénzügyi keretről (EUCO 37/13).

²⁸ A mezőgazdasági termelőknek nyújtott közvetlen kifizetésekre általában nem, így a zöldítésre sem érvényes a felmerült költségek és a bevételkiesés megtérítésének logikája, amely a vidékfejlesztési kifizetésekre viszont vonatkozik.

²⁹ Louhichi, K., Ciaian, P., Espinosa, M., Perni, A., Gomez y Paloma, S.: Economic Impacts of CAP greening: An application of an EU-wide Individual Farm Model for CAP analysis (IFM-CAP) („A KAP zöldítésének gazdasági hatásai: Az uniós szintű egyedi mezőgazdaságiüzem-modell alkalmazása a KAP-témájú elemzésekben (IFM-CAP)”, European Review of Agricultural Economics, megjelenés alatt, 2017.

költség 25 euró alatt marad. Több mint 40%-uk esetében ez a költség hektáronként 10 eurónál kevesebb. A termelők mintegy 2%-ának hektáronkénti költségei azonban meghaladják a 100 eurót (itt leginkább olyan kis földterületen gazdálkodó termelőkről van szó, akik tőke- és munkaigényes tevékenységekre, pl. zöldségtermesztésre szakosodtak).

- c) A zöldítésnek a mezőgazdasági termelők jövedelmére gyakorolt becsült hatása igen szerény. (Ez a hatás a bevételek – az értékesítésből származó jövedelem és a támogatások – és a változó termelési költségek – pl. a műtrágya, a növényvédő szerek, a vetőmag és a takarmány ára – közötti különbségként adható meg.) Egy nemrégiben közzétett tanulmányában³⁰ a Közös Kutatóközpont úgy becsülte, hogy a zöldítés bevezetésével a termelők jövedelme ténylegesen mintegy 1%-kal nőtt meg (főként a kissé csökkenő termelés miatti enyhe árnövekedés miatt). A 24. bekezdés b) albekezdésében említett jelentéstervezet előzetes eredményei szerint a zöldítés –1% becsült hatást gyakorol a mezőgazdasági termelők jövedelmére³¹.

25. A zöldítés költségvetése nem a várt környezeti és éghajlati haszon gazdasági értékére vonatkozó becslésen alapul. Némi háttér-információval szolgálhatnak az alábbi tények:

- a) Egy szakpolitika kialakításánál az elvárt közjavak értékelésére hagyatkozni jó gyakorlatnak minősül. Az ökoszisztémák és a biodiverzitás értékelésére szolgáló módszerek kidolgozására a legjelentősebb kísérlet a TEEB³² projektben történt.

³⁰ Gocht, A., Ciaian, P., Bielza, M., Terres, J. M., Röder, N., Himics, M., Salputra, G.: Economic and environmental impacts of CAP greening: CAPRI simulation results („A KAP zöldítésének gazdasági és környezeti hatásai: CAPRI szimulációs eredmények”), EUR 28 037 EN, Joint Research Centre, Európai Bizottság, 2016, doi:10.2788/452 051.

³¹ A két tanulmány azért jut eltérő eredményre a KAP zöldítésének a jövedelemre gyakorolt hatását illetően, mert más-más modellt alkalmaznak. Az első tanulmány a zöldítés ár-visszacsatolását figyelembe vevő piaci modellt (CAPRI) alkalmaz, míg a második tanulmány mezőgazdaságiüzem-modellje (IFM-CAP) nem veszi figyelembe a szakpolitikának az árra gyakorolt hatását.

³² A TEEB („Az ökoszisztémák és a biológiai sokféleség gazdasági vonatkozásairól a nemzeti és nemzetközi politikai döntéshozók számára”) projekt gazdája az Egyesült Nemzetek Környezetvédelmi Programja, és azt az Európai Bizottság, valamint számos európai kormány támogatja.

- b) Az Unió korábban már tulajdonított értéket egyes környezeti tényezőknek: például a talajvédelem 2006-os uniós tematikus stratégiájának hatásvizsgálatában³³ a talajban lévő szerves anyagok csökkenésének költségét (a helyszínen és a másutt felmerülő költségeket) évi 3,4 és 5,6 milliárd euró közé becsülte.
- c) A tudományos szakirodalom metaanalíziséből kiindulva a Közös Kutatóközpont az Unió mezőgazdasági tájainak értékét hektáronként 134 és 201 euró közötti értékre, az Unió mezőgazdasági tájainak összértékét pedig évi 24,5–36,6 milliárd euróra becsülte³⁴.
- d) Környezeti hasznot monetáris értékben kifejezni jelentős nehézségekkel jár. A feladat némileg könnyebb, ha a környezeti haszon közvetlenül valós költségekhez vagy bevételekhez köthető (pl. a víz nitrátszennyezés-csökkenésének értéke megbecsülhető a szennyezett víz kezelésének költsége alapján). Nehezebb a feladat, ha ilyen közvetlen megfeleltetés nem lehetséges, pl. a biodiverzitás fokozásának vagy megőrzésének esetében.
- e) A zöldítés esetében azonban nem volt lehetséges a környezeti haszon gazdasági értékelése, mert – mint a **16. bekezdésben** említettük – a várt környezeti hasznot nem fejezték ki számszerű célértékek formájában.

Jelenlegi végrehajtási formájában a zöldítés valószínűleg nem fog jelentős környezeti és éghajlati haszonnal járni

A zöldítés igen kevés változást hozott a gazdálkodási gyakorlatokban...

26. A zöldítés megvalósításának első évét követően a Bizottság beszámolt³⁵ a szakpolitika első outputjairól abban a tekintetben, hogy mezőgazdasági földterület, ill. üzemek mekkora hányadára terjedt ki a zöldítés. A **4. ábra** tanúsága szerint 2015-ben az Unió mezőgazdasági

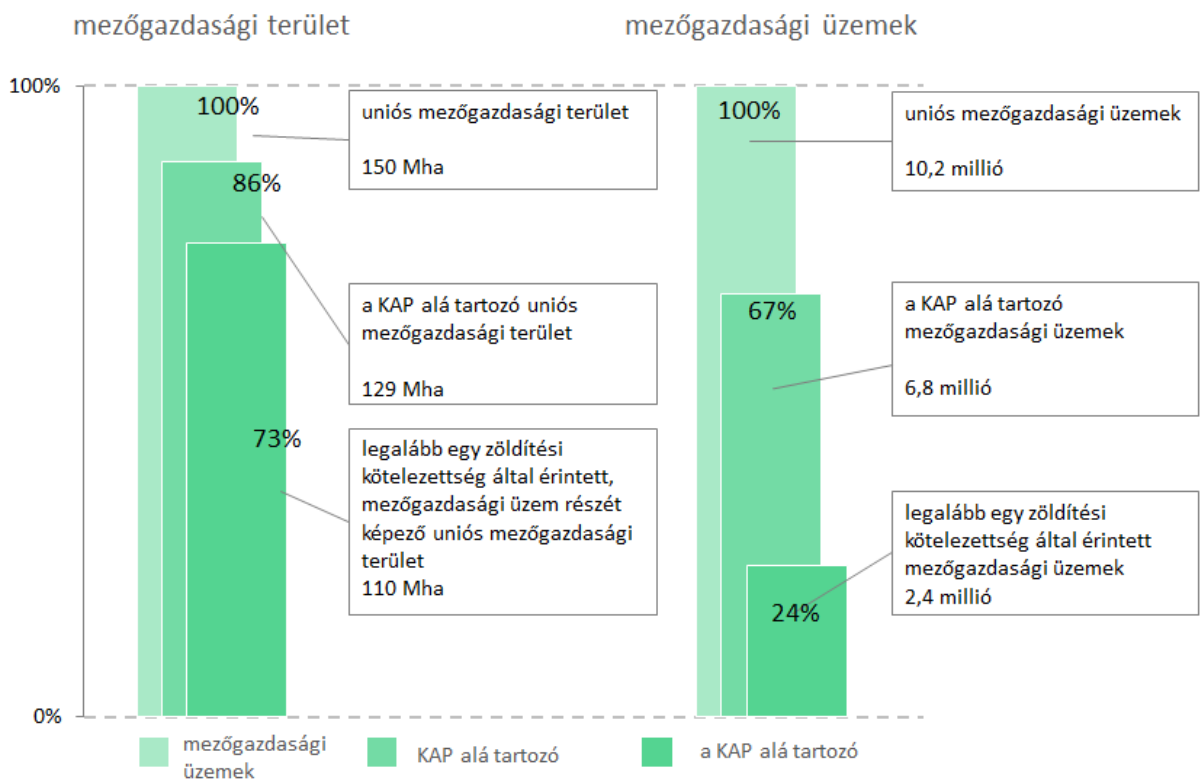
³³ SEC(2006) 620.

³⁴ Ciaian, P. and S. Gomez y Paloma: The Value of EU Agricultural Landscape („Az Unió mezőgazdasági tájainak értéke”), JRC Working Papers EUR 24 868 EN, Közös Kutatóközpont, Európai Bizottság, 2011, doi:10.2791/60 382.

³⁵ SWD(2016) 218 final, a SWD(2017) 121 final által frissített változat.

üzemeinek 24%-ára vonatkozott legalább egy zöldítési kötelezettség. Ezek az üzemek azonban az Unió mezőgazdasági földterületének nem kevesebb mint 73%-át teszik ki³⁶. 2016-ban a legalább egy zöldítési kötelezettség által érintett mezőgazdasági üzemek tulajdonában lévő mezőgazdasági földterület részaránya 77%-ra nőtt. A Bizottság ezt a szám adatot a zöldítés egyik fő eredménymutatójának tekinti.

4. ábra. A zöldítési követelmények csak az uniós mezőgazdasági üzemek kisebb részére vonatkoznak, de ezek az üzemek felölelik az Unió mezőgazdasági földterületének javát



Forrás: Európai Számvevőszék, az Európai Bizottság adatai alapján (Franciaország nélkül, mivel onnan nem érkeztek adatok)

³⁶ A mezőgazdasági üzemek és a mezőgazdasági földterület részaránya közötti különbség abból adódik, hogy a kivételek zöme kisebb mezőgazdasági üzemekre vonatkozik, amelyek száma ugyan nagy, de összterületük korlátozott. Emellett a legkisebb mezőgazdasági üzemek közül sokan teljesen kívül maradnak a KAP rendszerén, mivel nem igényelnek semmilyen közvetlen támogatást.

27. 2016-os éves jelentésünk³⁷ 7. fejezetében bemutattuk arra vonatkozó elemzésünk eredményeit, hogy a zöldítés első éve milyen hatást gyakorolt a földhasználatra a növénytermesztés diverzifikálását és az ökológiai jelentőségű területeket illetően. Elemzésünket a 2014-es és a 2015-ös év (vagyis a zöldítés bevezetését megelőző utolsó év és a zöldítés végrehajtásának első éve) gazdálkodási gyakorlatainak összehasonlítására alapoztuk³⁸.

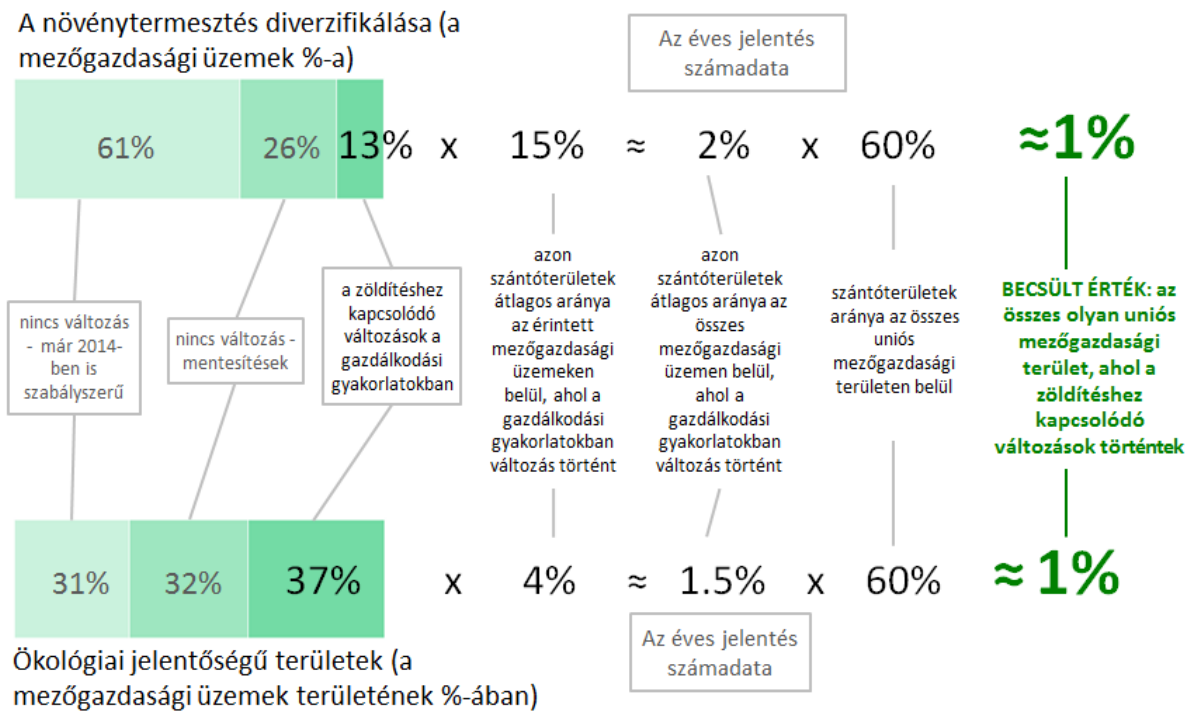
28. Az elemzés eredményeit az **5. ábra** mutatja be. Mind a növénytermesztés diverzifikálását, mind az ökológiai jelentőségű területeket illetően azt állapítottuk meg, hogy a mintánkban szereplő legtöbb mezőgazdasági üzemben (és a legtöbb mezőgazdasági földterület esetében³⁹) a zöldítés bevezetése semmilyen változást nem követelt meg a gazdálkodási gyakorlatokban: vagy azért, mert az érintett üzemek már 2014-ben eleget tettek a zöldítési követelményeknek, vagy azért, mert mentesültek azok alól.

³⁷ A Számvevőszék éves jelentése a 2016-os pénzügyi év költségvetésének végrehajtásáról (HL C 322., 2017.9.28.).

³⁸ Ezek az eredmények abból a 145 mezőgazdasági üzemből álló mintából származnak, amely üzemeket az éves megbízhatósági nyilatkozatunk kapcsán felkerestünk. Az értékelés alapjául a támogatási kérelmekből, a művelési nyilvántartásokból és a termelőkkel folytatott interjúkból nyert információk szolgáltak.

³⁹ Eredményeink a mintában szereplő üzemek részarányaként vannak megadva, de ez nem jelent mutatót arra nézve, hogy a zöldítés kedvezményezettjeinek teljes sokaságában mekkora az érintett üzemek részaránya. Ezt az okozza, hogy pénzegység alapú mintavételt alkalmaztunk: ezzel a módszerrel olyan eredmények kaphatók, amelyek nem a kedvezményezettek, hanem a kiadások részarányára nézve statisztikailag reprezentatívak. Eredményeink ennek ellenére ésszerű közelítésként szolgálhatnak a földterületek részarányára nézve is, mivel a közvetlen kifizetések általában arányban állnak az érintett mezőgazdasági üzem területével. Az ilyen közelítés pontosságát azonban több tényező torzítja, többek között a hektáronkénti támogatási mérték eltérései, illetve a szántóterületnek az egyes üzemeken belüli eltérő aránya.

5. ábra. A növénytermesztés diverzifikálására és az ökológiai jelentőségű területekre vonatkozó zöldítési követelmények az Unió mezőgazdasági földterületének kb. 2%-ánál hoztak változást a mezőgazdasági gyakorlatokban (a Számvevőszék mintaalapú becslése szerint)



Forrás: Európai Számvevőszék, ellenőrzési eredmények alapján.

29. Amint éves jelentésünkben megjegyeztük⁴⁰, azt állapítottuk meg, hogy „a rendszer bevezetése után pozitív változások történtek a mezőgazdasági gyakorlatokban, különösen az ökológiai jelentőségű területeket illetően”. Azon üzemek esetében, ahol a zöldítés bevezetése pozitív változást hozott a gazdálkodási gyakorlatban, megbecsültük a változás által érintett szántóterület részarányát. Megállapításunk szerint ez a részarány kb. 15%⁴¹ volt

⁴⁰ A Számvevőszék éves jelentése a 2016-os pénzügyi év költségvetésének végrehajtásáról (HL C 322., 2017.9.28.), 7.56. bekezdés.

⁴¹ A növénytermesztés diverzifikálását illetően a szántóterületeknek az a maximális részaránya, ahol változtatni kellett a gazdálkodási gyakorlatokon, legfeljebb 25% lehetett (azon területek, ahol egyetlen terménycsoportot termeszto termelők 2015-ben diverzifikálást hajtottak végre, hogy megfeleljenek a fő terménycsoportot 75%-ban korlátozó zöldítési előírásnak). Eredményünk azért marad 25% alatt, mert a zöldítés nyomán diverzifikálásra szoruló

a növénytermesztés diverzifikálását illetően, és 4%⁴² az ökológiai jelentőségű területek esetében. Azokat az üzemeket is figyelembe véve, ahol nem volt szükség változásra a gazdálkodási gyakorlatokban, valamint tekintettel arra, hogy a szántóterületek az Unió összes mezőgazdasági földterületének kb. 60%-át⁴³ teszik ki, a zöldítés bevezetését követően az összes uniós mezőgazdasági földterület mintegy 1%-a esetében vált szükségessé a növénytermesztés nagyobb diverzifikálása, kb. 1%-a esetében pedig új ökológiai jelentőségű területek kijelölése.

30. Becsléseink nagyon közel állnak a Közös Kutatóközpont által kidolgozott becslésekhez. Fejlett agroökonómiai modellezéssel a Bizottság kutatói arra a becslésre jutottak⁴⁴, hogy az új zöldítési követelmények nyomán az uniós mezőgazdasági földterületek összesen 4,5%-át kellett átcsoportosítani (vagyis azok gazdálkodási gyakorlatát megváltoztatni): 1,8%-uknál a növénytermesztés diverzifikálása, 2,4%-uknál az ökológiai jelentőségű területek, 1,5%-uknál pedig az állandó gyepterület miatt⁴⁵ (lásd: **6. ábra**).

mezőgazdasági üzemek közül sokan már 2014-ben is egynél több terménycsoportot termesztettek.

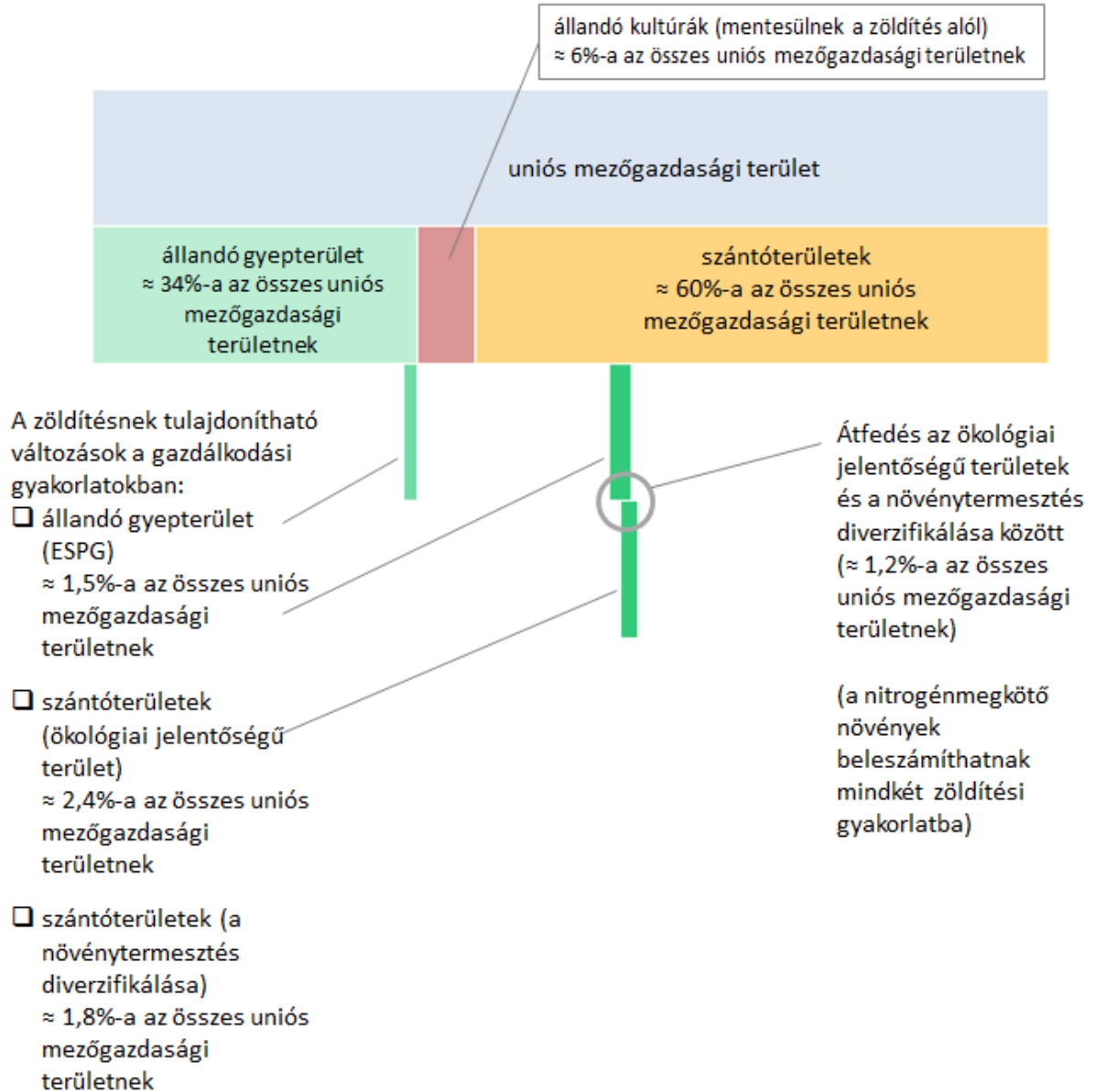
⁴² Az ökológiai jelentőségű területeket illetően a szántóterületeknek az a maximális részaránya, ahol változtatni kellett a gazdálkodási gyakorlatokon, legfeljebb 5% lehetett (azon területek, ahol ökológiai jelentőségű területtel addig nem rendelkező termelők 2014-ben a mezőgazdasági üzemükben kijelöltek olyet, hogy 2015-ben megfeleljenek a 5%-os zöldítési előírásnak). Eredményünk azért marad 5% alatt, mert azon mezőgazdasági üzemek közül, amelyeknek a zöldítés nyomán több ökológiai jelentőségű területet kellett kijelölniük, soknak már 2014-ben is volt ilyen területe.

⁴³ A 2016-os éves jelentésben bemutatott elemzésünkben elhagytuk ezt az utolsó lépést (vagyis a szántóterületek részarányát nem váltottuk át az összes mezőgazdasági földterület részarányává). A 7.56. bekezdésben megállapítottuk, hogy az összes szántóterület kb. 3,5%-án találtunk pozitív változásokat. Ez megegyezik az 5. ábrán bemutatott időközi eredményekkel (a szántóterületek 2%-a a növénytermesztés diverzifikálását illetően + 1,5% szántóterület az ökológiai jelentőségű területek kapcsán = 3,5%).

⁴⁴ Louhichi, K., Ciaian, P., Espinosa, M., Perni, A., Gomez y Paloma, S.: Economic Impacts of CAP greening: An application of an EU-wide Individual Farm Model for CAP analysis (IFM-CAP) („A KAP zöldítésének gazdasági hatásai: Az uniós szintű egyedi mezőgazdaságiüzem-modell alkalmazása a KAP-témájú elemzésekben (IFM-CAP)”, European Review of Agricultural Economics, megjelenés alatt, 2017.

⁴⁵ Az egyes gyakorlatokkal kapcsolatos becslések összege nem egyezik meg a zöldítés miatt átcsoportosított összes földterülettel. Ennek az az oka, hogy egyes gazdálkodási gyakorlatok egynél több zöldítési követelménynél is beszámítanak. Például a nitrogénmegkötő növények

6. ábra. A zöldítés az Unió mezőgazdasági földterületének kb. 5%-ánál hozott változást a mezőgazdasági gyakorlatokban (a Közös Kutatóközpont modellalapú becslése szerint)



Forrás: Európai Számvevőszék, a Közös Kutatóközpont tanulmányának eredményei és az Eurostat adatai alapján (2013. évi gazdaságszerkezeti felmérés).

31. Fontos megjegyezni, hogy mind a mi becsléseink, mind a Közös Kutatóközpont becslései azokra a területekre vonatkoznak, ahol a zöldítés bevezetését követően változás történt a

területe beszámíthat mind az ökológiai jelentőségű területekre, mind a növénytermesztés diverzifikálására vonatkozó kötelezettségnél.

gazdálkodási gyakorlatban. Nem arról a területről van szó, ahol ezek a változások pozitív hatással jártak. Különösen az ökológiai jelentőségű területek hozhatnak a saját határaikon túl terjedő hasznot (pl. egy vadvirágos védelmi sáv beporzók élőhelyül szolgálhat, amelyek ezután szomszédos parcellákra is átterjedhetnek).

32. Az a becslés, hogy a zöldítés az uniós mezőgazdasági földterületek csak mintegy 5%-án hozott változást a gazdálkodási gyakorlatokban, éles ellentétben áll a **26. bekezdésben** említett bizottsági fő eredménymutatóval (lásd még: **4. ábra**), nevezetesen azzal, hogy a zöldítés 2015-ben az uniós mezőgazdasági földterület 73%-ára (2016-ban a 77%-ára) terjedt ki.

33. Ez a különbség világossá válik, ha megnézzük, mit is mér a Bizottság eredménymutatója: azt, hogy az uniós mezőgazdasági földterületek közül mennyi tartozik olyan mezőgazdasági üzemhez, amely legalább egy zöldítési kötelezettségnek eleget tesz. Ezért ha a zöldítési kötelezettség netán csak egyetlen parcellára vonatkozott is, annak méretétől függetlenül, akkor is az egész üzem területe számít bele a Bizottság mutatójába. Más szóval: ez a mutató az összes olyan földterületet méri, amely területek a zöldítési kötelezettség alól nem teljesen mentesülők (valamint a KAP közvetlen kifizetési rendszerén kívül nem maradók) mezőgazdasági üzemekhez tartoznak. Tekintve, hogy rendelkezésre állnak adatok az uniós gazdaságok szerkezetéről és a zöldítés keretében érvényes különböző mentességi küszöbértékekről, a Bizottság megbecsülhette volna e mutató értékét, mielőtt megkezdte a szakpolitika végrehajtását. Jelenlegi formájában ez a számadat kevésbé hasznos a zöldítés révén elért eredmények figyelemmel kísérésére. Nem tükrözi például, hogy az egyes zöldítési gyakorlatok valójában milyen széles körben érvényesülnek: a mutató értéke például akkor sem változna, ha az ökológiai jelentőségű területekre vonatkozó követelmény 5%-ról 7%-ra emelkedne.

... ami arra mutat, hogy a szakpolitika kialakításában jelentős „talált pénz” hatás érvényesül

34. Az, hogy a zöldítés kevés változást idézett elő a gazdálkodási gyakorlatokban, azzal is kapcsolatos, hogy a zöldítési támogatásnál jelentős mértékű „talált pénz” hatás⁴⁶ érvényesül.

35. A zöldítés és a kölcsönös megfeleltetés átfedéséből eredő „talált pénz” hatást az 59–61. bekezdés tárgyalja. Tekintettel az átfedések korlátozott voltára (potenciálisan az ökológiai jelentőségű területek csak néhány típusa érintett) és az enyhítő tényezőkre (a kölcsönös megfeleltetés követelményei általában nem egyeznek meg a zöldítési követelményekkel), ezek az átfedések a megfigyelt „talált pénz” hatások csak egy kis részére adnak magyarázatot.

36. A zöldítés terén tapasztalt „talált pénz” hatások zömmel a zöldítési követelmények szerény voltának tulajdoníthatóak, hiszen azok általában csak a szokásos gazdálkodási gyakorlatot tükrözik. Különösen áll ez a növénytermesztés diverzifikálására. Amint a 30. bekezdésben említettük, a Közös Kutatóközpont becslése szerint a zöldítés bevezetését megelőzően az Unió összes mezőgazdasági földterületének csak 1,8%-a nem felelt meg a növénytermesztés diverzifikálására vonatkozó követelményeknek.

37. Az ökológiai jelentőségű területeket illetően azt állapítottuk meg, hogy Lengyelország a már 2014-ben is alkalmazott gazdálkodási gyakorlatokkal és jellemzőkkel is eleget tett volna a zöldítési követelménynek úgy, hogy azt 30%-kal meg is haladta. Az Unió egészében az ökológiai jelentőségű területekre vonatkozó 5%-os kötelezettség által érintett termelők az előírt ökológiai jelentőségű területek kétszeresét jelentették be⁴⁷.

38. Továbbá, amint azt a 4. és 26. bekezdésben említettük, számos mezőgazdasági üzem annak ellenére részesül zöldítési támogatásban, hogy mentesül a zöldítési követelmények

⁴⁶ „Talált pénz” hatás alatt olyan helyzetet értünk, amikor közpénzt (itt: a zöldítési támogatást) kedvezményezettnek (itt: mezőgazdasági termelőknek) közjavakra (itt: környezeti szempontból előnyös gazdálkodási gyakorlatokra) úgy fizetnek ki, hogy azok a közjavak amúgy is, köztámogatás nélkül is létrejöttek volna, vagy azért, mert azok a kedvezményezett szokásos tevékenységének részét képezik, vagy mert szabály (itt: a kölcsönös megfeleltetés) írja őket elő.

⁴⁷ 2015-ben és 2016-ban egyaránt több mint 9%-ot, lásd még: III. melléklet.

alól. A tagállamok által a Bizottságnak szolgáltatott adatok szerint 2015-ben az uniós mezőgazdasági üzemek 76%-ára – vagyis az Unió összes mezőgazdasági földterületének 27%-ára – semmilyen zöldítési követelmény nem vonatkozott (lásd: **4. ábra**). Ebben a számban azok a termelők is benne vannak, akik földterületükre nem igényelnek közvetlen KAP-kifizetést⁴⁸. A zöldítési támogatás kedvezményezettjeinek összesen 65%-ára nem vonatkozott semmilyen zöldítési követelmény; ezek a termelők a közvetlen kifizetési igények által érintett uniós mezőgazdasági földterület mintegy 16%-án gazdálkodtak.

39. Egyes mentességek a zöldítési kötelezettségek teljes körére vonatkoznak, míg mások csak egyes zöldítési gyakorlatokra. Ennél is fontosabb, hogy – amint az **1. táblázatban** látható – egyes mentességek olyan üzemekre vonatkoznak, amelyek „meghatározás szerint” minősülnek zöldnek, mert a zöldítéssel egyenértékűnek tekintett környezeti közjavakat biztosítanak. A Bizottság a többi mentességet egyszerűsítési és költség-haszon megfontolásokkal indokolja. Az érintett mezőgazdasági termelők úgy részesülnek zöldítési köztámogatásban, hogy ezért cserébe nem kötelesek közjavakat szolgáltatni.

⁴⁸ Az Eurostat 2013-as gazdaságszerkezeti felmérésében szereplő 10,6 millió uniós mezőgazdasági üzem közül kb. 3,4 millió (32%) nem részesül a KAP közvetlen támogatásaiban. Ezek az üzemek kb. 19,3 millió hektárra, vagyis az Unió összes mezőgazdasági földterületének 11%-ára terjednek ki.

1. táblázat. A zöldítési mentességek különböző indítékai

Az érintett zöldítési gyakorlatok	A MENTESEÉG INDOKLÁSA	
	„meghatározás szerint zöld”	egyszerűsítés / költség-haszon / egyéb
valamennyi	<input type="checkbox"/> biogazdálkodást folytató gazdaságok	<input type="checkbox"/> a mezőgazdasági kistermelői támogatási rendszer által érintett mezőgazdasági üzemek <input type="checkbox"/> csak állandó növénykultúrákat termeszto mezőgazdasági üzemek
a növénytermesztés diverzifikálása	<input type="checkbox"/> magas gyepterület-arányú mezőgazdasági üzemek	<input type="checkbox"/> 10 hektárnál kevesebb szántóterülettel bíró mezőgazdasági üzemek
EFA	<input type="checkbox"/> magas gyepterület-arányú mezőgazdasági üzemek <input type="checkbox"/> hátrányos természeti adottságú területeken gazdálkodó mezőgazdasági üzemek nagy arányban erdővel borított országokban	<input type="checkbox"/> 15 hektárnál kevesebb szántóterülettel bíró mezőgazdasági üzemek

Forrás: Európai Számvevőszék, az Európai Bizottság dokumentumai alapján.

A növénytermesztés diverzifikálása kevésbé előnyös a talaj számára, mint a vetésforgó

40. A növénytermesztés diverzifikálásának zöldítési gyakorlata egy 2014-ig hatályos, a vetésforgóra vonatkozó opcionális GAEC-előírást váltott fel. A két gyakorlat között jelentősek a különbségek. Vetésforgó alkalmazásakor a termelők az egyes parcellákon termesztett növényeket évről évre más növénnyel váltják fel. Ez fékezi a talaj tápanyagainak kimerülését

és a kórokozók elterjedését. Noha előírás, hogy adott évben egy gazdaságban legalább két fajta növénykultúra legyen, a növénytermesztés diverzifikálása nem garantálja, hogy a földterületeken idővel hasonló változás menjen végbe.

41. A 2011-es hatásvizsgálatban a Bizottság elismerte: „előfordulhat, hogy a növénytermesztés diverzifikálása nem jár a vetésforgó valamennyi környezeti előnyével”, de úgy ítélte meg, hogy az előbbi jobban illik a közvetlen kifizetések éves jellegéhez. Aggodalmak merültek fel annak kapcsán is, hogy a vetésforgós előírásoknak való megfelelést nehezebb ellenőrizni, különösen ha megváltozik a parcellák alakja vagy tulajdonosa.

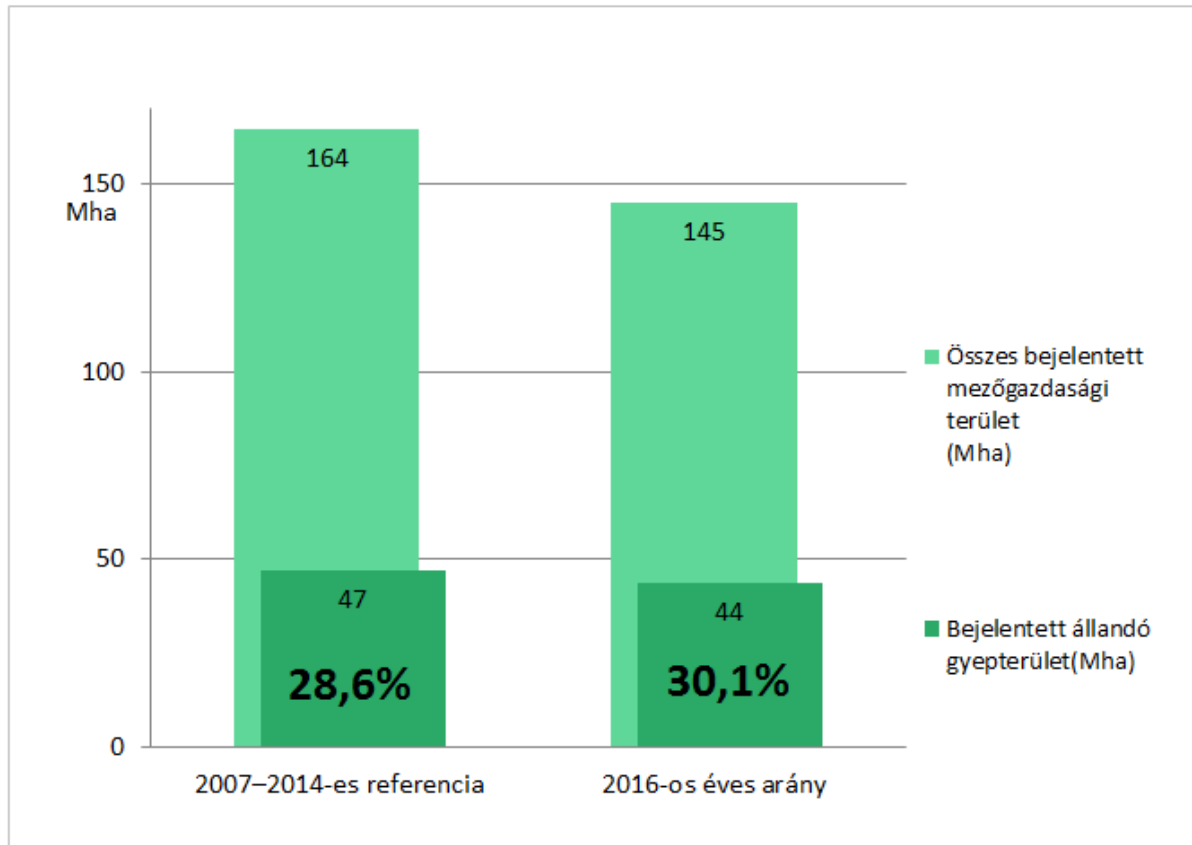
42. A Bizottság elismerte azt is, hogy egy a hüvelyesekre vonatkozó termesztés-diverzifikálási előírás növelheti az intézkedés környezeti és éghajlati hasznát. Ez az elképzelés azonban nem talált utat a Bizottság javaslatába, mivel aggályosnak ítélték, hogy egy ilyen előírást össze lehetne egyeztetni a Kereskedelmi Világszervezet szabályaival⁴⁹. Végül a hüvelyes növények a zöldítésbe az ökológiai jelentőségű területek típusainak egyikeként (nitrogénmegkötő növények) kerültek bele.

Célirányosabbá tétellel növelni lehetne a gyepterületek védelmének a mezőgazdasági földterülethez kapcsolódó nettó összkibocsátásra gyakorolt hatását

43. A **7. ábra** tanúsága szerint az állandó gyepterületek aránya az Unióban, amely jelenleg kb. 30%, nem sokat változott az elmúlt évtizedben. Igaz ugyan, hogy a 2007–2014-ben érvényes (elsősorban 2005-ös adatokon alapuló) referenciaarányhoz képest a 2016-os éves arány 1,5 százalékponttal növekedett, ám emögött az rejlik, hogy a bejelentett állandó gyepterület több mint 3 millió hektárral, vagyis 7,2%-kal csökkent.

⁴⁹ A Kereskedelmi Világszervezet, amelynek az Unió is tagja, a nemzetek közötti kereskedelem szabályaival foglalkozik. Ezek a szabályok tiltják vagy korlátozzák a kereskedelmet torzító köztámogatásokat. A mezőgazdaságban a kereskedelmet nem torzítónak ítélt támogatások általában azok, amelyek el vannak választva a termeléstől, azaz nem kapcsolódnak egy adott növénykultúrához.

7. ábra. Az állandó gyepterület aránya az utóbbi évtizedben nőtt, ám tényleges területe csökkent



Forrás: Európai Számvevőszék, az Európai Bizottság adatai alapján.

44. Az állandó gyepterület aránya elsősorban azért nőtt, mert a bejelentett állandó gyepterületnek – a tört számlálójának – a csökkenése lassabb volt, mint a tört nevezőjéé, vagyis az összes bejelentett mezőgazdasági területé. Az utóbbi 11,7%-kal (több mint 19 millió hektárral) csökkent. Ezenkívül az állandó gyepterület jelenlegi meghatározása tágabb, mint régebben volt, hisz beleszámítanak az olyan legelők is, ahol nincsen túlsúlyban a gyeper és az egyéb egynyári takarmánynövény. Az Unió egészére vonatkozó adatokban kiegyenlítődnek a tagállamonként mutatkozó jelentős eltérések (lásd: **I. melléklet**).

45. Az állandó gyepterületeknek környezeti szempontból érzékeny állandó gyepterületként történő kijelölése új, parcellaszintű védelmet nyújt az állandó gyepterületeknek az átalakítással szemben. Ennek az újfajta védelemnek azonban korlátozott a kiterjedése: az

Unió valamennyi állandó gyepterületének 16%-a minősül környezeti szempontból érzékenynek (a tagállamok között jelentős eltérések vannak).

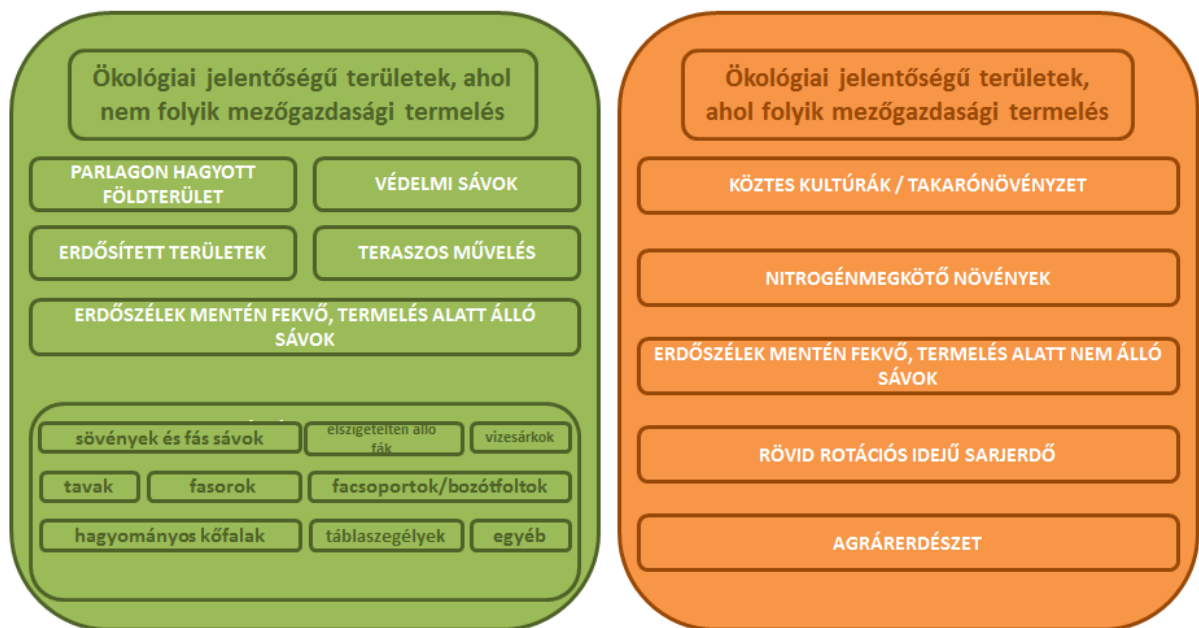
46. Továbbá, amint a **II. mellékletben** is látható, a környezeti szempontból érzékeny állandó gyepterületek 96%-a Natura 2000 területeken belül található, amelyek az Unió összes állandó gyepterületének mindössze 18%-át fedik le. Tekintve, hogy a Natura 2000 területek határait biodiverzitási vonatkozású kritériumok alapján jelölték ki, a biodiverzitás szempontjából kedvező, hogy a környezeti szempontból érzékeny állandó gyepterületek ilyen mértékben koncentrálnak ezeken a területeken. A szénkészletek megőrzésének szempontjából azonban – ami az állandó gyepterület fenntartása zöldítési gyakorlatának legfontosabb kimondott célkitűzése – az állandó gyepterületek átalakítással és megműveléssel szembeni megóvásának az olyan parcellákra kellene összpontosítania, ahol már magas a talajban felhalmozódott széntartalom; márpedig számos ilyen parcella valószínűleg a Natura 2000 területeken kívül található. Eddig csak hat tagállam hozott olyan döntést, hogy Natura 2000 területeken kívül jelöl ki környezeti szempontból érzékeny állandó gyepterületeket⁵⁰.

Az ökológiai jelentőségű termőterületek túlsúlya az elégtelen irányítási követelményekkel együtt csökkenti a zöldítésnek a biodiverzitással kapcsolatos potenciális hasznát

47. Amint a **9. bekezdésben** említettük, a tagállamok által a zöldítés megvalósításának terén meghozandó egyik döntés annak megválasztása, hogy milyen módokon fognak eleget tenni az ökológiai jelentőségű terület követelményének. A tagállamok 19 különböző mód közül választhatnak, ebből ötöt lehet összeegyeztetni a mezőgazdasági termeléssel (lásd: **8. ábra**). Mind a 28 tagállam választott olyan módot is, ahol szerepel ökológiai jelentőségű termőterület.

⁵⁰ Belgium (Flandria), Cseh Köztársaság, Olaszország, Lettország, Luxemburg és az Egyesült Királyság (Wales).

8. ábra. Ökológiai jelentőségű nem termő területek, illetve termőterületek



Forrás: Európai Számvevőszék, a szabályozás és az Európai Bizottság SWD(2017) 121 final személyzeti munkadokumentuma alapján.

48. A tagállamok beszámolóiban szereplő (a **III. mellékletben** összefoglalt) zöldítési outputmutatók arról tanúskodnak, hogy a gazdaságokban túlsúlyban vannak az ökológiai jelentőségű termőterületek (főként nitrogénmegkötő növények és köztes kultúrák). 2015-ben a mezőgazdasági termelők által szolgáltatott adatok szerint ezek aránya az összes ökológiai jelentőségű terület 54%-a volt, ami a rákövetkező évben 58%-ra nőtt. Az ökológiai jelentőségű termőterületek legelterjedtebb típusa a nitrogénmegkötő növénykultúra, ezt követik a köztes kultúrák.

49. Két 2016-os tanulmány⁵¹ szerint az ökológiai jelentőségű termőterületek két legjelentősebb típusa, a nitrogénmegkötő növénykultúráké és a köztes kultúráké, ugyan nem

⁵¹ Ecological Focus Area choices and their potential impacts on biodiversity („Az ökológiai jelentőségű területekkel kapcsolatos választások és ezek potenciális hatása a biodiverzitásra”), Evelyn Underwood és Graham Tucker, Európai Környezetpolitikai Intézet, 2016. november, és Adding Some Green to the Greening: Improving the EU’s Ecological Focus Areas for Biodiversity and Farmers („Kicsit több zöldet a zöldítésbe: Hogyan tehetnek többet az Unió ökológiai jelentőségű területei a biodiverzitásért és a gazdálkodókért”), Guy Pe’er és szerzőtársai, Conservation letters, a Journal of the Society for Conservation Biology, 2016. december.

jár jelentős biodiverzitási haszonnal, de javíthatja a víz- és a talajminőséget, többek között azáltal, hogy növeli a talaj szerves széntartalmát⁵².

50. Nagymértékben függ az egyes gazdálkodási gyakorlatokra vonatkozó további követelményektől (ilyen pl. a műtrágyák és növényvédő szerek használatának korlátozása vagy annak megszüntetése, hogy legalább meddig tartson egy terület növényfedettsége), hogy az ökológiai jelentőségű területek különböző típusai hogyan hatnak a biodiverzitásra. Az általunk megvizsgált öt tagállam közül csak Hollandiában vezettek be az uniós szabályok által előírt minimumon túlmenő követelményeket a gazdálkodási gyakorlatokra nézve (a növényvédő szerek használatának korlátozása köztes kultúráknál). A Bizottságnak az ökológiai jelentőségű területekről készült legutóbbi jelentése⁵³ is arra a következtetésre jutott, hogy kevés tagállam választott olyan lehetőséget, amelynek célja az ökológiai jelentőségű területekre vonatkozó kötelezettség eredményesebbé tétele környezetvédelmi szempontból. Ezt a problémát a Bizottság a másodlagos jogszabályok közelmúltbeli módosításakor⁵⁴ úgy igyekezett kezelni, hogy az ökológiai jelentőségű termőterületeken megtiltotta a növényvédő szerek használatát. Ugyanez a módosítás számos egyszerűsítési intézkedést is bevezetett (lásd: **66. bekezdés**).

⁵² Arwyn Jones és szerzőtársai (JRC): CAPRESE-SOIL: CARbon PREservation and SEquestration in agricultural soils, Options and implications for agricultural production, Final report („Szénmegőrzés és -megkötés mezőgazdasági talajokban, Lehetőségek és a mezőgazdasági termelésre gyakorolt hatás, zárójelentés”), 2013.

⁵³ COM(2017) 152 final, 2017.3.29.

⁵⁴ A Bizottság 2017. február 15-i (EU) 2017/1155 felhatalmazáson alapuló rendelete a 639/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendeletnek a kendertermesztéshez kapcsolódó ellenőrzési intézkedések, a „kizöldített” kifizetésre, a jogi személy felett ellenőrzést gyakorló fiatal mezőgazdasági termelők részére nyújtott támogatásra, a termeléstől függő önkéntes támogatás keretében az egységnyi összeg kiszámítására és a támogatási jogosultságok törtrészeire vonatkozó egyes rendelkezések, valamint az egységes területalapú támogatási rendszerhez és a termeléstől függő önkéntes támogatáshoz kapcsolódó bizonyos értesítési követelmények tekintetében történő módosításáról, továbbá az 1307/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet X. mellékletének módosításáról (HL L 167., 2017.6.30., 1. o.).

A tagállamok inkább a gazdálkodók terhei és saját terheik csökkentésére használják fel a zöldítési szabályokat, mintsem a várható környezetvédelmi és éghajlati haszon maximalizálására

51. A tagállamok jelentős mérlegelési jogkörrel rendelkeznek zöldítési intézkedéseik megvalósításánál, különösen az ökológiai jelentőségű területek típusainak megválasztásában és a környezeti szempontból érzékeny állandó gyepterületek kijelölésében⁵⁵.

52. Az általunk megvizsgált öt tagállam esetében a döntések fő indítói a mezőgazdasági termelőkre és a hatóságokra háruló terhelés korlátozása volt. A tagállamok általában az ökológiai jelentőségű területek azon típusait részesítették előnyben, amelyek már megszokottak számítottak a gazdálkodási gyakorlatukban. Szerepet játszott az is, hogy egyes típusoknál technikai nehézségek adódtak az ellenőrzéssel, másoknál pedig az informatikai rendszerek kialakításával (lásd: **67. bekezdés** és **5. háttérmagyarázat**). A zöldítés környezeti és éghajlati hasznának maximalizálása csak másodlagos jelentőséggel bírt.

53. Az öt tagállam közül csak kettő (Hollandia és Lengyelország) rendelt meg tanulmányokat vagy szakértői véleményeket a zöldítés különböző végrehajtási lehetőségei környezeti és éghajlati hatásainak elemzésére. A hatóságok mindkét tagállamban úgy döntöttek, hogy egyes fő ajánlásokat nem fogadják meg, és inkább olyan lehetőségeket részesítenek előnyben, amelyek kevesebb erőfeszítést igényelnek a gazdálkodók részéről (lásd: **2. táblázat**).

⁵⁵ A környezeti szempontból érzékeny állandó gyepterületek kijelölésénél a tagállamok teljes mérlegelési jogkörrel rendelkeznek a Natura 2000 területeken kívül eső állandó gyepterületek tekintetében. A Natura 2000 területeken belüli állandó gyepterületek vonatkozásában figyelembe kell venniük a fajok és az élőhelyek védelmére vonatkozó uniós célkitűzéseket.

2. táblázat. A tagállamok szelektíven használták fel a zöldítés végrehajtására vonatkozó tudományos ajánlásokat

Az ökológiai jelentőségű terület típusa	Ajánlják a szakértők a biodiverzitási előnyök miatt?	Kiválasztották a tagállami hatóságok?	Megfogadták a tagállami hatóságok a szakértők tanácsait?
Hollandia			
táblaszegélyek	✓	✓	✓
ugar	✗	✗	✓
rövid rotációs idejű sarjerdő	✗	✓	✗
nitrogénmegkötő növények	✗	✓	✗
köztes kultúrák	✗	✓	✗
Lengyelország			
védelmi sávok	✓	✓	✓
vizesárhok	✗	✓	✗
rövid rotációs idejű sarjerdő	✗	✓	✗

Forrás: A Számvevőszék ellenőrzési eredményei.

54. A Bizottság felügyeli a zöldítés tagállamok általi végrehajtását. Ezt a tevékenységét a **69. bekezdés** írja le. Amint azonban azt a **3. háttérmagyarázat** is szemlélteti, a Bizottság nagyon korlátozott hatáskörrel tudja csak ösztönözni a tagállamokat arra, hogy a zöldítés végrehajtása során jobban vegyék figyelembe a környezetvédelmi szempontokat.

3. háttérmagyarázat. Nem mutatták ki meggyőzően a nitrogénmegkötő növénykultúráknak a biodiverzitással kapcsolatos hasznát

A tagállamok EFA-típus kiválasztására vonatkozó döntései nem igénylik a Bizottság jóváhagyását. A nitrogénmegkötő növénykultúrákat választó tagállamok azonban kötelesek felsorolni az engedélyezni kívánt összes fajt, és indokolniuk kell, hogyan fognak ezek a növényfajták a biodiverzitás javára válni. Ez a követelmény bizonyos mértékig tekintetbe veszi azt a megfontolást, hogy a nitrogénmegkötő növényeknek a biodiverzitáshoz való hozzájárulása talán elhanyagolható (lásd: **49. bekezdés**).

Az általunk vizsgált öt tagállam mindegyike lehetővé teszi mezőgazdasági termelőinek, hogy az ökológiai jelentőségű területekre vonatkozó kötelezettségnek nitrogénmegkötő növények révén tegyenek eleget. Közülük csak Franciaország szolgáltatott a Bizottságnak mindegyik kiválasztott fajra nézve konkrét indoklást. A többi tagállam elemzése csak általánosan érveltek a nitrogénmegkötő növények mellett.

Megállapításunk szerint ilyen helyzetekben a Bizottság kérhet – és gyakran kér is – további, konkrét indoklást, különösen olyan növények esetében, amelyek hozzájárulása a biodiverzitáshoz különösen kétséges (például a szója). A Bizottság azonban nem akadályozhatja meg, hogy a tagállamok olyan fajokat válasszanak ki, amelyeknek a biodiverzitással kapcsolatos értéke nincs bizonyítva.

A zöldítés kevésbé hatott a második pilléres környezetvédelmi intézkedésekre

55. A zöldítés bevezetésétől többek között várható lett volna olyan pozitív hatás, hogy ambiciózusabb környezetvédelmi és éghajlatváltozással kapcsolatos intézkedések kerülnek a vidékfejlesztési kiadások középpontjába. Nem találtunk azonban arra utaló jelet, hogy történt volna ilyen pozitív változás.

56. Az általunk vizsgált öt tagállamban az éghajlatváltozáshoz kapcsolódó agrár-környezetvédelmi intézkedés keretében megvalósuló jelenlegi művelettípusokat (ezek a mezőgazdasági termelő által vállalható különböző kötelezettségvállalási csomagok) összehasonlítottuk az előző programozási időszak (2007–2013) megfelelő művelettípusaival. Ennek alapján értékeltük, hogy a tagállamok emelték-e az éghajlatváltozáshoz kapcsolódó agrár-környezetvédelmi intézkedés alapértékét, és hogy ez a változás a zöldítés bevezetésének tulajdonítható-e.

57. Elemzésünk szerint összességében erős folytonosság mutatkozott az éghajlatváltozáshoz kapcsolódó agrár-környezetvédelmi intézkedés keretében végzett műveletekben. A termelőknek jelenleg ajánlott kötelezettségvállalások gyakran megegyeznek a 2007–2013-as időszak kötelezettségvállalásaival. Megállapításunk szerint szinte egyik vizsgált művelettípus alapértékét sem emelték a 2014–2020-as időszakban (legalábbis a zöldítés vonatkozásában nem). Erre a legtöbb esetben nem is volt szükség, hiszen az alapérték már az előző időszakban is meghaladta a zöldítés értelmében előírtakat. Más esetekben az érintett kötelezettségvállalásoknak semmi közük sem volt a zöldítési gyakorlatokhoz.

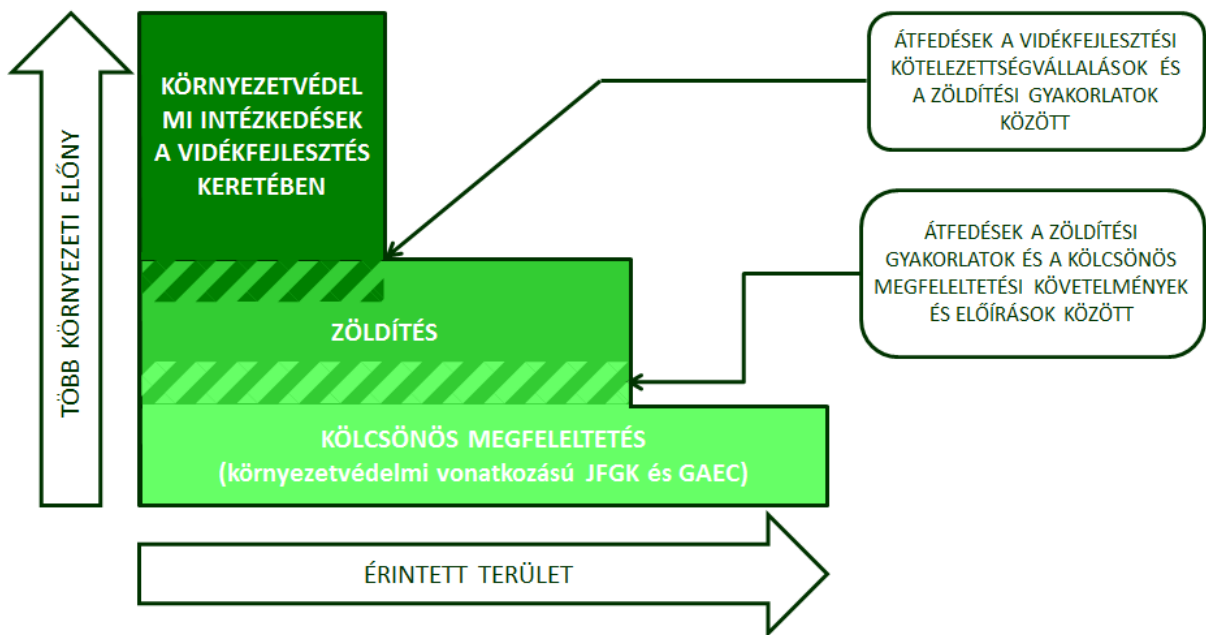
A zöldítés bonyolultabbá teszi a KAP-ot

A zöldítés átfedésben van a KAP más környezetvédelmi eszközeivel, de a Bizottság és a tagállamok enyhítik a „talált pénz” hatás és a kettős finanszírozás kapcsolódó kockázatát

58. A KAP három zöldítési eszközének a **7. bekezdésben** tárgyalt és az **1. ábrán** bemutatott piramismodellje idealizált ábrázolása annak az elvnek, hogy a zöldítésnek túl kellene lépnie a kölcsönös megfeleltetésen, és a vidékfejlesztési intézkedések kiindulási alapját⁵⁶ kellene adnia. A valóságban ez nem mindig van így, és jelentős átfedések mutatkoznak a zöldítés és a piramis két másik rétege között, amint azt a **9. ábra** szemlélteti.

⁵⁶ A „kiindulási alap” kifejezés ebben az összefüggésben a köz számára nyújtott szolgáltatásnak (itt: környezeti szempontból előnyös gazdálkodási gyakorlatnak) azt a szintjét jelenti, amelyet egy kedvezményezettől (itt: a vidékfejlesztés keretében környezetvédelmi intézkedésben részt vevő mezőgazdasági termelőtől) díjazás nélkül megkövetelnek. Ellentételezés csak olyan szolgáltatásokra (kötelezettségvállalásokra) fizethető ki, amelyek ezt az kiindulási alapot meghaladják.

9. ábra. Átfedések a zöldítés és a KAP többi környezetvédelmi eszköze között

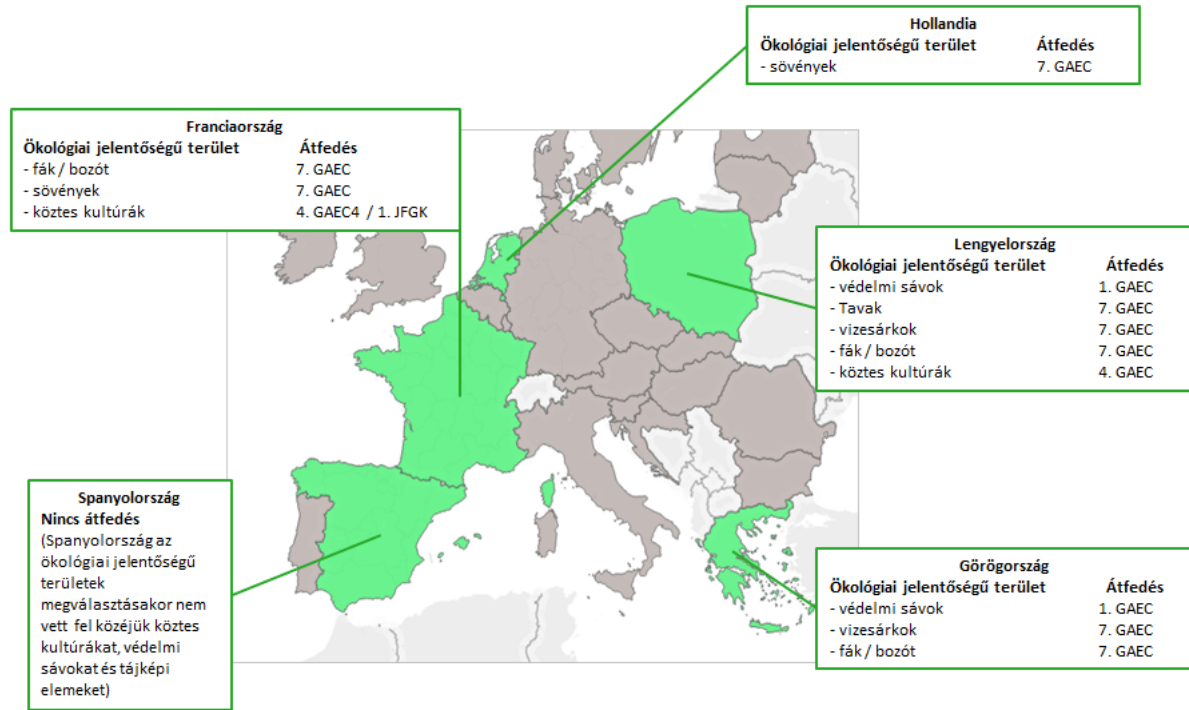


Forrás: Európai Számvevőszék, az Európai Bizottság SWD(2016) 218 final személyzeti munkadokumentuma alapján.

A zöldítés és a kölcsönös megfeleltetés között gyakoriak az átfedések, de a „talált pénz” hatás kockázatát csökkenti, hogy a részletes előírások eltérnek egymástól

59. A zöldítés és a kölcsönös megfeleltetés közötti átfedések olyan tulajdonságokat vagy gyakorlatokat érintenek, amelyek a GAEC vagy a JFGK keretében védettek vagy elő vannak írva, ugyanakkor abból a célból is bejelenthetőek, hogy az ökológiai jelentőségű területekre vonatkozó követelménynek való megfelelést igazolják. Az ökológiai jelentőségű területek főbb érintett típusai a köztes kultúrák, a védelmi sávok és a különböző tájképi elemek jelenléte. Amint a **10. ábrán** látható, az öt kiválasztott tagállam közül négyben találtunk ilyen átfedéseket.

10. ábra. Az öt vizsgált tagállam közül négyben megfigyelt átfedések zöldítés és kölcsönös megfeleltetés között



Forrás: Európai Számvevőszék, görögországi, spanyolországi, franciaországi, hollandiai és lengyelországi ellenőrzési megállapítások alapján.

60. Az ilyen átfedések „talált pénz” hatással járnak, amelyet a legtöbb esetben enyhítenek a zöldítési és a kölcsönös megfeleltetési követelmények közötti különbségek (pl. a köztes kultúrák esetében zöldítési előírás legalább két növényfaj keverése, míg a 4. GAEC vagy az 1. JFGK előírásai értelmében rendszerint elegendő egy növényfaj is).

61. A vizsgált tagállamok általában nem vezettek be további korlátozásokat, eljárásokat vagy ellenőrzéseket a kölcsönös megfeleltetés követelményeivel való átfedésből eredő „talált pénz” hatás megelőzésére vagy korlátozására. Egy kivételt találtunk: Hollandiában az 1. JFGK keretében előírt köztes kultúrákat nem lehet ökológiai jelentőségű területeként bejelenteni.

A zöldítés és a vidékfejlesztés közötti átfedéseket (a KAP második pillére) a tagállamok általában megfelelően kezelik

62. A vidékfejlesztés keretében a zöldítési és a környezetvédelmi intézkedések – pl. az éghajlatváltozáshoz kapcsolódó agrár-környezetvédelmi intézkedések⁵⁷ – között akkor fordulhatnak elő átfedések, ha a mezőgazdasági termelők olyan második pilléres kötelezettségvállalásokat tesznek, amelyek hasonló jellegűek, mint a szokásos zöldítési követelmények. Ilyen átfedések azért lehetségesek, mert az uniós jog nem írja elő, hogy a zöldítési kötelezettségek részét képezzék a vonatkozó vidékfejlesztési minimumnak⁵⁸. Az uniós szabályok⁵⁹ arra azonban arra kötelezik a tagállamokat, hogy megelőzzék a zöldítési gyakorlatok kettős finanszírozását, szükség esetén a vidékfejlesztés keretében a termelőknek kifizetett összegek csökkentésével. A Bizottság részletes útmutatást adott ki a tagállamok számára az ilyen kettős finanszírozás megelőzéséről (lásd még: **68. bekezdés**).

63. Az ellenőrzésünk által (öt esetben helyszíni vizsgálat vagy videokonferencia, tíz esetben dokumentációs áttekintés révén) érintett 15 tagállamban (lásd: **12. bekezdés**) az éghajlatváltozáshoz kapcsolódó agrár-környezetvédelmi intézkedés keretében végzett különböző művelettypusokat (vagyis kötelezettségvállalási csomagokat) vizsgáltunk. Megállapításunk szerint a mintánkban szereplő műveletek egyharmadában volt a zöldítési követelményekkel átfedést mutató kötelezettségvállalás. Megállapítottuk azt is, hogy a tagállamok általában tisztában voltak ezekkel az átfedésekkel, és külön – egyes esetekben igen bonyolult – eljárásokat dolgoztak ki a kettős finanszírozás lehetőségének kizárására.

64. A **4. háttérmagyarázat példakkal** szolgál az éghajlatváltozáshoz kapcsolódó agrár-környezetvédelmi intézkedés keretében vállalt kötelezettségek és a zöldítési gyakorlatok

⁵⁷ Az éghajlatváltozáshoz kapcsolódó agrár-környezetvédelmi intézkedés nem az egyetlen olyan vidékfejlesztési intézkedés, amely átfedésben lehet a zöldítési követelményekkel. Ez a kockázat három más, pénzügyi szempontból kevésbé jelentős intézkedésre is vonatkozik, ezek: a biogazdálkodás, az erdősítés és a Natura 2000, valamint a vízügyi keretirányelv.

⁵⁸ Az 1305/2013/EU rendelet 28. cikkének (3) bekezdése kimondja, hogy az éghajlatváltozáshoz kapcsolódó agrár-környezetvédelmi intézkedésnek magában kell foglalnia a kölcsönös megfeleltetéssel, a mezőgazdasági tevékenységgel, valamint a műtrágyák és növényvédők szerek használatával kapcsolatos követelményeket.

⁵⁹ Az 1305/2013/EU rendelet 28. cikkének (6) bekezdése.

közötti átfedésekre, valamint a kettős finanszírozás megelőzésére alkalmazott különböző tagállami módszerekre.

4. háttérmagyarázat. Az éghajlatváltozáshoz kapcsolódó agrár-környezetvédelmi intézkedés keretében vállalt kötelezettségek és a zöldítési gyakorlatok közötti átfedések, valamint a kettős finanszírozási kockázat kezelésének különböző módjai

Spanyolországban (Kasztília és León) az éghajlatváltozáshoz kapcsolódó agrár-környezetvédelmi intézkedés keretében működő egyik művelettípushoz csatlakozó termelők kötelezettséget vállalnak arra, hogy a szerződés által érintett terület 15%-át lucernával vetik be. Spanyolországban a lucernával – vagyis nitrogénmegkötő növényvel – bevetett területeket ökológiai jelentőségű területként lehet bejelenteni. A kettős finanszírozást az informatikai rendszerben automatikus keresztellenőrzésként megvalósuló korlátozás révén kerülik el, amely megakadályozza, hogy egyazon területet egy második pilléres kötelezettségvállalásnál és az ökológiai jelentőségű területekre vonatkozó kötelezettségeknél is beszámítsák.

Franciaországban (Aquitánia) az éghajlatváltozáshoz kapcsolódó agrár-környezetvédelmi intézkedés keretében egyes művelettípusok a növénytermesztés diverzifikálásával kapcsolatos kötelezettségvállalásokat is magukban foglalnak. A megfelelő zöldítési kötelezettséggel kapcsolatos kettős finanszírozást az előzi meg, hogy vidékfejlesztési támogatás csak egy negyedik növényfajta bevezetésével járó többletköltséget fedezi. Ez azt jelenti, hogy ebben a konkrét esetben a három növénykultúrára vonatkozó zöldítési követelmény valójában része a második pilléres alapkövetelményeknek.

A zöldítési szabályok bonyolultsága gondokat okoz, amelyeket a Bizottság részben megoldott

65. A termelők kifogásolják a zöldítési szabályok bonyolultságát. A zöldítés végrehajtásának első évében szerzett tapasztalatokról folytatott nyilvános konzultáció során adott válaszaiban a COPA-COGECA – a mezőgazdasági termelőket uniós szinten képviselő szervezet – úgy ítélte meg, hogy a zöldítési gyakorlatok végrehajtására vonatkozó szabályozást nemcsak betartani, hanem már megérteni is nehéz.

66. „Az ökológizálás helyzetének áttekintése egy év elteltével”⁶⁰ c. dokumentumában a Bizottság javaslatot tett egyes zöldítési követelmények egyszerűsítésére és összehangolására, ahol ez a környezeti haszon csökkentése nélkül lehetséges. A dokumentum felsorolt olyan jobbítási lehetőségeket, mint például az ökológiai jelentőségű területek egyes hasonló típusainak (pl. védelmi sávok és táblaszegélyek) egyesítése, bizonyos irányítási gyakorlatok és időkorlátok lazítása, valamint a tájképi elemek méretére és elhelyezkedésére vonatkozó tűréshatárok növelése. Ezeket az egyszerűsítési intézkedéseket a Bizottság belefoglalta a másodlagos jogszabályok közelmúltbeli módosításába⁶¹. Ugyanez a módosítás vezette be a növényvédő szerek használatának tilalmát az ökológiai jelentőségű termőterületeken (lásd: **50. bekezdés**).

67. A zöldítés végrehajtása nem volt egyszerű feladat a tagállamok számára. Először is jelentős pénzügyi és szervezési erőfeszítéseket tett szükségessé. Alkalmassá kellett tenni a meglévő informatikai rendszereket, elsősorban a mezőgazdasági parcellaazonosító rendszereket (MePAR)⁶² azokban a tagállamokban, amelyek az ökológiai jelentőségű területek állandó jellegű típusait választották (vagyis bármely tájképi elemet a táblaszegély kivételével, valamint a teraszos művelést, az agrárerdészetet, rövid rotációs idejű sarjerdővel fedett területeket és erdősített területeket). A **5. háttérmagyarázat** szemlélteti, hogy az ökológiai jelentőségű területekkel kapcsolatos réteg terhet jelentő létrehozása hogyan befolyásolhatja a tagállamok választásait ezen a téren.

5. háttérmagyarázat. Terhet jelent az ökológiai jelentőségű területekkel kapcsolatos réteg létrehozása

A spanyol hatóságok eredetileg fel kívánták venni az ökológiai jelentőségű területek típusai közé a tájképi elemeket, tekintettel az ezekkel járó jelentős környezeti haszonra. Végül mégis elvetették ezt

⁶⁰ SWD(2016) 218 final, 2016.6.22.

⁶¹ A Bizottság (EU) 2017/1155 felhatalmazáson alapuló rendelete.

⁶² Lásd még: „A mezőgazdasági parcellaazonosító rendszer (MePAR) hasznos eszköz a mezőgazdasági földterületek támogathatóságának meghatározásában, de irányítása még tökéletesíthető” c. 25/2016. sz. különjelentés (<http://eca.europa.eu>).

a lehetőséget, mert úgy ítélték meg, hogy nehéz és időigényes lesz valamennyi tájképi elemet rögzíteni a MePAR-ban.

68. Ezenkívül a tagállam szerint egyes zöldítési szabályok zavarosak. A tagállamok kérdéseket tettek fel a Bizottságnak a zöldítési kifizetés végrehajtásának különböző aspektusairól. A Bizottság a kérdéseket és rájuk adott válaszait egy erre a célra szolgáló, valamennyi tagállam számára hozzáférhető webes platformon tette közzé. A

6. háttérmagyarázat példaként kiemel egy feltett kérdést. Ugyanezt a platformot használták a zöldítésre vonatkozó más útmutatások terjesztésére is, mint pl. szakértői csoportok üléseinek következtetései és a végrehajtás legfontosabb szempontjait összefoglaló iránymutató dokumentumok. Az általunk vizsgált öt tagállam általában elégedett volt a Bizottságtól kapott útmutatás minőségével és időbeliségével.

6. háttérmagyarázat. Példák a zöldítési szabályok bonyolultságára

Egyes tagállamok azt a kérdést tették fel, hogyan értékelhető a növénytermesztés-diverzifikálási követelmények betartása olyankor, ha egy gazdaság csak területe egy részén folytat biogazdálkodást. A Bizottság tisztázta, hogy a zöldítés általában csak a gazdaság nem biogazdálkodást folytató részére vonatkozik. Ebből következően a biogazdálkodást folytató szántóterületek nem számítanak bele a növénytermesztés-diverzifikálási küszöbértékbe. Ha azonban a nem biogazdálkodást folytató szántóterület nagyobb 10 hektárnál, akkor ott az előírt növényfajtákat kell termesztetni; a növénytermesztés diverzifikálását illetően figyelmen kívül kell hagyni a biogazdálkodást. Azok a termelők, akik gazdaságuknak csak egy részén folytatnak biogazdálkodást, dönthetnek úgy is, hogy egész gazdaságukban alkalmazzák a három zöldítési gyakorlatot.

69. A Bizottságnak figyelemmel kell kísérnie a zöldítés tagállami végrehajtását. Erre vonatkozó felelősségének fontos része, hogy rendszeresen ellenőrizze a tagállamok által benyújtandó különböző értesítéseket a zöldítés végrehajtására vonatkozó döntéseikről és az egyes mezőgazdasági üzemeknél tapasztalt zöldítési outputokról. Megállapításunk szerint a Bizottság megfelelően teljesítette ezeket a feladatokat. Kiemelendő, hogy rendszeresen azonosítja és nyomon követi az érintett tagállamoknál a késedelmes információszolgáltatással⁶³ vagy az uniós szabályok helytelen alkalmazásával kapcsolatos

⁶³ A zöldítéssel kapcsolatos értesítések mintegy 25%-át késve nyújtják be.

különböző problémákat. Amint azonban arra az **54. bekezdés** és a **3. háttérmagyarázat** is rámutat, a Bizottság nem kötelezheti a tagállamokat arra, hogy a zöldítés végrehajtásának a környezet és az éghajlat szempontjából kedvezőbb lehetőségeit támogassák.

A zöldítési gyakorlatok hasonlítanak a jó mezőgazdasági és környezeti állapot előírásaihoz, de a zöldítési szabályoknak való meg nem felelés nagyobb összegű szankciót von maga után

70. A zöldítés bevezetése előtt a KAP közvetlen kifizetései, illetve az Unió környezeti és éghajlati célkitűzései között csak a kölcsönös megfeleltetés teremtett kapcsolatot. Akárcsak a zöldítés esetében, a KAP közvetlen kifizetéseiben részesülő mezőgazdasági termelők számára kötelező a kölcsönös megfeleltetés. A különbség az, hogy a kölcsönös megfeleltetési kötelezettségek teljesítéséért nem jár jutalom. A kölcsönös megfeleltetés szabályainak megszegése szankciót vonhat maga után, mégpedig a kedvezményezettnek folyósított valamennyi közvetlen kifizetés csökkentését (általában 1–5%-kal). A zöldítés keretében a termelő külön kifizetésben részesül a kötelező gyakorlatok alkalmazásáért. A szabályoknak való meg nem felelésért kiszabott kifizetéscsökkentés nagyjából arányban van a meg nem felelő terület részarányával a zöldítési kötelezettségvállalások által érintett teljes mezőgazdasági területen belül, és a kifizetésnek akár 100%-át is elérheti⁶⁴. A 2017-es igénylési évtől kezdődően ezeken a csökkentéseken felül adminisztratív szankciók alkalmazására is sor fog kerülni ott, ahol az eredeti csökkentés meghaladja a 3%-ot. Ennek a szankciónak a nagysága a 2017-es igénylési évben a termelő zöldítési kifizetésének legfeljebb 20%-a, a 2018-as igénylési évtől kezdve pedig 25%-a lehet.

71. A gyakorlatban a zöldítés meglehetősen hasonlóan működik, mint a kölcsönös megfeleltetés⁶⁵. A zöldítési kifizetés úgy jelenik meg, mint a gazdálkodók által nyújtott

⁶⁴ Részletes szabályok: a Bizottság 640/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete (2014. március 11.) az 1306/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer, a kifizetések elutasítására és visszavonására vonatkozó feltételek, valamint a közvetlen kifizetésekre, a vidékfejlesztési támogatásokra és a kölcsönös megfeleltetésre alkalmazandó közigazgatási szankciók tekintetében történő kiegészítéséről (HL L 181., 2014.6.20., 48. o.).

⁶⁵ Lásd még: a 26/2016. sz., „A kölcsönös megfeleltetés eredményesebbé tétele és az egyszerűsítés elérése továbbra is kihívást jelent” c. különjelentés (<http://eca.europa.eu>).

környezeti és éghajlati jellegű közjavak díjazása. A zöldítés rendszere ugyanakkor olyan mechanizmusnak is tekinthető, amely a jövedelemtámogatási rendszerhez kapcsolódó (a jó mezőgazdasági és környezeti állapot előírásaihoz hasonló) környezeti és éghajlati alapfeltételeknek való meg nem felelést szankcionálja. A kölcsönös megfeleltetéshez képest a zöldítésnél az egyetlen jelentős különbség az, hogy a szabályok jelentős mértékű megsértése itt általában magasabb szankciót von maga után.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

72. Jelentésünk fő ellenőrzési kérdése az volt, hogy a zöldítés révén lehetséges volt-e az uniós jogszabályokban meghatározott célkitűzéssel összhangban javítani a KAP környezetvédelmi és éghajlat-politikai teljesítményét.

73. Általános következtetésünk szerint jelenlegi végrehajtási formájában a zöldítés valószínűleg nem növeli jelentősen a KAP környezetvédelmi és éghajlati teljesítményét.

74. Hogy választ adhassunk a fő ellenőrzési kérdésre, a következőket vizsgáltuk meg:

- a) a beavatkozási logika, az egyértelmű és kellően ambiciózus zöldítési célértékek megléte és a szakpolitika költségvetési juttatásainak indokoltsága (lásd: **13–25. bekezdés**);
- b) a környezet és az éghajlat szempontjából a zöldítéstől várható haszon (lásd: **26–57. bekezdés**);
- c) mennyiben teszi bonyolultabbá a zöldítés a KAP-ot (lásd: **58–71. bekezdés**).

75. A zöldítés két külön célt szolgál. Célja egyrészt a KAP környezetvédelmi és éghajlat-politikai teljesítményének javítása, másrésztől – mint közvetlen kifizetés a KAP keretében – a mezőgazdasági termelők jövedelmének támogatására szolgáló eszköz is. A szabályozásban e két célkitűzés közül kifejezetten csak az első szerepel (lásd: **13–14. bekezdés**).

76. A zöld kifizetésnek nincs teljesen kidolgozott beavatkozási logikája. A Bizottság nem határozott meg konkrét célértékeket, és más módon sem pontosította, hogy mi várható el a zöldítéstől a környezetvédelem és az éghajlat szempontjából. A szakpolitika eredményességének bármilyen értékelését befolyásolja ezenkívül, hogy csak részleges ismeretekkel rendelkezünk a kiindulási helyzetről, különösen a biodiverzitást és a talajminőséget illetően, beleértve a talaj szerves széntartalmát (lásd: **15–16. bekezdés**).

77. A Bizottság zöldítésre irányuló eredeti javaslata környezetvédelmi szempontból ambiciózusabb volt. A javasolt finanszírozás mértéke a szakpolitika környezetvédelmi tartalmának későbbi felhígítása után sem változott. Ezt kezdettől a KAP közvetlen kifizetéseinek 30%-ában állapították meg. A zöldítési támogatások átlagosan jelentősen meghaladják a mezőgazdasági termelőknek a zöldítési követelmények betartása miatt

felmerülő költségeit (beleértve a jövedelemkiesést is). Ezt az okozza, hogy a zöldítési költségvetést úgy határozták meg, hogy nem vették tekintetbe a szakpolitika környezetvédelmi ambíciójának szintjét. A zöldítés alapvetően továbbra is jövedelemtámogatási rendszerként működik (lásd: **17–25. bekezdés**).

78. A zöldítéstől valószínűen nem várható jelentős környezeti és éghajlati haszon, elsősorban a szakpolitikára jellemző „talált pénz” hatás miatt. A „talált pénz” hatás zömmel a zöldítési követelmények szerény voltának tulajdonítható, hiszen azok általában csak a szokásos gazdálkodási gyakorlatot tükrözik. Továbbá, miután számos esetben adható mentesség, a legtöbb termelő (65%) úgy részesülhet zöldítési kifizetésben, hogy valóban nincsenek zöldítési kötelezettségei. Ebből következően a zöldítés az Unió mezőgazdasági területeinek csak igen kis részén eredményez pozitív változást a gazdálkodási gyakorlatokban. Becslésünk szerint a gazdálkodók csupán a szántóterületek mintegy 3,5%-án, vagyis az Unió teljes mezőgazdasági területének mintegy 2%-án hoztak létre új ökológiai jelentőségű területeket, illetve fokozták a növénytermesztés diverzifikálását. Ezenkívül a Közös Kutatóközpont egy tanulmánya szerint az állandó gyepterületekre vonatkozó új zöldítési követelmények csak az Unió mezőgazdasági földterületének 1,5%-ánál okoztak változást a gazdálkodási gyakorlatban. Összesen az Unióban művelt területek mintegy 5%-ánál került sor a zöldítés miatt átcsoportosításra (lásd: **26–39. bekezdés**).

79. Megállapítottuk azt is, hogy bizonyos kialakítási korlátok csökkentették a három zöldítési gyakorlat eredményességét. A növénytermesztés diverzifikálása nem járt a vetésforgó valamennyi környezeti előnyével. A környezeti szempontból érzékeny állandó gyepterületek kijelölése elsősorban biodiverzitással kapcsolatos kritériumokon alapult, és nem irányult kellően a Natura 2000 területeken kívül eső, szénben gazdag állandó gyepterületekre. Végezetül az ökológiai jelentőségű termőterületek túlsúlya és az elégtelen irányítási követelmények korlátozták az ökológiai jelentőségű területeknek a biodiverzitásra gyakorolt pozitív hatását (lásd: **40–50. bekezdés**).

80. A tagállamok jelentős rugalmassággal valósíthatják meg a zöldítést, különösen az ökológiai jelentőségű területek típusainak megválasztását és a környezeti szempontból érzékeny állandó gyepterületek kijelölését. Megállapítottuk, hogy a tagállamok rendszerint nem használják ki ezt a rugalmasságot a szakpolitika környezeti és éghajlati hasznának

maximalizálására. Nem próbálják meg felmérni és megcélozni a zöldítési gyakorlatokkal kezelhető környezetvédelmi és éghajlattal kapcsolatos szükségleteket. Inkább úgy igyekeznek megvalósítani a zöldítést, hogy az a lehető legkisebb terhelést jelentse maguk és mezőgazdasági termelők számára. A Bizottság nagyon korlátozott hatáskörrel tudja csak ösztönözni a tagállamokat arra, hogy a zöldítésnek a nagyobb környezeti haszonnal járó végrehajtási lehetőségeit válasszák (lásd: **51–54. bekezdés**).

81. A zöldítés kevésbé hatott a második pilléres környezetvédelmi intézkedések alapértékére, főként azért, mert a mezőgazdasági termelőknek az ezen intézkedések keretében javasolt kötelezettségvállalások már a zöldítési kifizetés bevezetése előtt is meghaladták a zöldítési követelményeket (lásd: **55–57. bekezdés**).

82. A zöldítés bonyolultabbá teszi a KAP-ot, még hozzá jelentősebb mértékben, mint amennyi eredmény a szakpolitikától valószínűen elvárható (lásd: **78–81. bekezdés**). A bonyolultságot nem utolsó sorban az növeli, hogy a zöldítés átfedésben van a KAP egyéb környezetvédelmi eszközeivel (a kölcsönös megfeleltetéssel és a második pilléres környezetvédelmi intézkedésekkel), ami a „talált pénz” hatás és a kettős finanszírozás kockázatát hordozza magában. A Bizottság és a tagállamok bizonyos döntései és intézkedései enyhítik ezeket a kockázatokat. A másodlagos jogszabályok közelmúltbeli módosítása igyekezett tekintetbe venni a termelőknek és a tagállamoknak a szakpolitika bonyolultságával kapcsolatos egyes aggodalmait. Megállapítottuk azt is, hogy megfelelő volt a zöldítés tagállami megvalósításának Bizottság általi felügyelete (lásd: **58–69. bekezdés**).

83. A zöldítés annyiban hasonlít a GAEC előírásaira, hogy lényegében ez is a környezet állapotára vonatkozó, a jövedelemtámogatás kapcsán betartandó alapvető feltételrendszer. A különbség az, hogy a zöldítési szabályoknak való meg nem felelés nagyobb összegű szankciót von maga után (lásd: **70–71. bekezdés**).

1. ajánlás

A KAP következő reformjához a Bizottság dolgozzon ki hiánytalan beavatkozási logikát az Unió környezetvédelmi és éghajlatváltozással kapcsolatos, a mezőgazdaság területét érintő intézkedéseire, konkrét célértékekkel és a szóban forgó jelenségekre vonatkozó aktuális tudományos ismeretek figyelembevételével.

- a) A beavatkozási logika részeként a Bizottság határozza meg a szükségleteket, inputokat, folyamatokat, végeredményeket, eredményeket, hatásokat és a releváns külső tényezőket.
- b) A Bizottság határozza meg konkrét célértékeket arra nézve, hogy a KAP hogyan járuljon hozzá az Unió környezeti és éghajlattal kapcsolatos célkitűzéseéhez.
- c) Az eredményes szakpolitika kialakítása, majd végrehajtásának nyomon követése és értékelése érdekében a Bizottság dolgozzon ki modelleket és adatkészleteket a biodiverzitásra, a talaj állapotára (beleértve a talaj széntartalmát) és egyéb releváns környezetvédelmi és éghajlatváltozással kapcsolatos témákra nézve.

Megvalósítási határidő: 2019 vége.

2. ajánlás

A KAP következő reformjához elkészítendő javaslatának kidolgozásakor a Bizottság tekintse át és mérje fel a jelenlegi KAP végrehajtását. E javaslatának kidolgozásakor a Bizottságot a következő alapelvek vezessék:

- a) A mezőgazdasági termelők csak akkor részesüljenek KAP-kifizetésekben, ha megfelelnek az alapvető környezeti szabályok egy olyan együttesének,
- amelybe beletartoznak mind a jelenlegi GAEC-előírások, mind az általánossá tett zöldítési követelmények (amelyek külön-külön is meghaladják a környezetvédelmi jogszabályok előírásait). Ez egyszerűbbé tenné a KAP közvetlen kifizetések rendszerét, kiküszöbölve a lényegében hasonló eszközök közötti mesterséges és zavaró különbségtételt.
 - A szabályok ezen együttesének való meg nem felelést sújtó szankciók rendelkezzenek elégséges visszatartó hatással.
 - A kettős finanszírozás elkerülése érdekében a mezőgazdaságra vonatkozó valamennyi programozott fellépés esetében minden ilyen alapvető normát maradéktalanul építsenek be a környezeti alapminimumba.
- b) A konkrét helyi, környezeti és éghajlati igények megfelelő módon kezelhetőek olyan erőteljesebben programozott agrárfellépés révén, amely:
- teljesítménycélok elérésén alapul;

- illetve olyan finanszírozás révén, amely tükrözi a környezeti alapminimumon túlmenő fellépések és gyakorlatok kapcsán felmerült átlagos becsült költségeket, illetve elmaradt bevételeket.
- c) Amikor a tagállamok a KAP végrehajtásában választási lehetőséggel bírnak, a végrehajtás előtt legyenek képesek bizonyítani, hogy az általuk választott lehetőségek eredményesek és hatékonyak a szakpolitikai célok elérése szempontjából.

Megvalósítási határidő: 2019 vége.

A jelentést 2017. november 15-i luxembourgi ülésén fogadta el a Phil WYNN OWEN számvevőszéki tag elnökölte I. Kamara.

a Számvevőszék nevében

Klaus-Heiner LEHNE

elnök

I. MELLÉKLET**Az állandó gyepterület arányának alakulása**

tagállam	2016-os éves arány			a 2015–2020-as évek referenciaaránya			a 2007–2014-es évek referenciaaránya		
	összes bejelentett mezőgazdasági terület (ha)	bejelentett állandó gyepterület (ha)	éves arány %	összes bejelentett mezőgazdasági terület (ha)	bejelentett állandó gyepterület (ha)	referenciaarány %	összes bejelentett mezőgazdasági terület (ha)	bejelentett állandó gyepterület (ha)	referenciaarány %
BE	1 314 400	448 987	34,2%	1 315 486	443 224	33,7%	1 353 009	454 292	33,6%
BG	3 715 306	430 730	11,6%	3 679 813	429 132	11,7%	3 384 244	441 710	13,1%
CZ	3 052 450	568 829	18,6%	3 060 035	562 796	18,4%	3 499 205	771 052	22,0%
DK	2 406 971	187 406	7,8%	2 432 797	188 410	7,7%	2 794 151	218 588	7,8%
DE	15 837 869	4 225 999	26,7%	15 910 715	4 275 141	26,9%	17 079 413	5 024 490	29,4%
EE	780 945	191 413	24,5%	808 521	226 379	28,0%	862 508	229 640	26,6%
IE	4 492 546	4 146 476	92,3%	4 529 921	4 126 327	91,1%	4 739 370	4 306 615	90,9%
EL	3 474 055	1 113 762	32,1%	3 351 290	1 148 530	34,3%	4 309 659	1 348 970	31,3%
ES	19 282 905	5 188 284	26,9%	17 924 941	4 738 728	26,4%	22 810 689	4 977 008	21,8%
FR	26 443 752	8 308 807	31,4%	26 084 955	8 138 942	31,2%	27 191 897	8 065 062	29,7%
HR	943 389	128 516	13,6%	877 953	112 044	12,8%	1 021 088	126 663	12,4%
IT ¹	8 388 012	1 352 638	16,1%	8 388 012	1 318 111	15,7%	10 268 869	1 949 256	19,0%
CY	133 987	2 622	2,0%	132 259	2 994	2,3%	141 133	154	0,1%
LV	1 402 663	320 117	22,8%	1 396 574	310 985	22,3%	1 534 046	371 539	24,2%
LT	2 683 626	695 077	25,9%	2 680 109	577 221	21,5%	2 568 706	417 962	16,3%
LU	116 009	61 497	53,0%	118 283	60 716	51,3%	122 858	58 929	48,0%
HU	4 657 441	576 847	12,4%	4 649 119	583 495	12,6%	5 091 878	134 447	2,6%
NL	1 703 370	690 270	40,5%	1 733 770	704 152	40,6%	1 951 645	470 383	24,1%
AT	2 060 208	904 038	43,9%	1 963 729	852 273	43,4%	2 887 353	1 458 766	50,5%
PL	11 893 373	1 849 142	15,5%	11 813 509	1 694 509	14,3%	14 112 797	2 352 294	16,7%
PT	2 370 452	893 592	37,7%	2 314 906	884 013	38,2%	3 357 552	815 454	24,3%
RO	7 513 858	1 675 808	22,3%	7 277 405	1 741 649	23,9%	9 411 557	2 029 630	21,6%
SL ¹	412 748	234 513	56,8%	412 748	231 666	56,1%	459 554	273 804	59,6%
SK	1 697 140	390 167	23,0%	1 717 269	400 310	23,3%	1 854 458	504 402	27,2%
FI	2 042 392	134 006	6,6%	2 076 488	132 482	6,4%	2 287 868	16 935	0,7%
SE	2 522 147	424 332	16,8%	2 613 443	374 188	14,3%	3 186 163	564 182	17,7%
UK ²	13 807 482	8 547 962	61,9%	13 939 630	9 037 730	64,8%	16 099 487	9 694 376	60,2%
EU összesen	145 149 497	43 691 838	30,1%	143 203 679	43 296 146	30,2%	164 381 157	47 076 603	28,6%

¹ A legfrissebb adat 2015-ös.

² Anglia: a legfrissebb adat 2015-ös.

Forrás: Európai Számvevőszék, az Európai Bizottság adatai alapján.

II. MELLÉKLET**A környezeti szempontból érzékeny állandó gyepterületekkel kapcsolatos főbb adatok (2016)**

tagállam	valamennyi környezeti szempontból érzékeny állandó gyepterület		a Natura 2000-n belül kijelölt környezeti szempontból érzékeny állandó gyepterületek			a Natura 2000-n kívül kijelölt környezeti szempontból érzékeny állandó gyepterületek			valamennyi állandó gyepterület	állandó gyepterület a Natura 2000-n belül	állandó gyepterület a Natura 2000-n kívül		
	(ha)	(az összes állandó gyepterület %-ában)	(az összes környezeti szempontból érzékeny állandó gyepterület %-ában)		(az összes környezeti szempontból érzékeny állandó gyepterület %-ában)		(ha)	(az összes állandó gyepterület %-ában)	(ha)	(az összes állandó gyepterület %-ában)	(ha)	(az összes állandó gyepterület %-ában)	
			(az összes állandó gyepterület %-ában)	(az összes Natura 2000-en belüli állandó gyepterület %-ában)	(az összes állandó gyepterület %-ában)	(az összes Natura 2000-en kívüli állandó gyepterület %-ában)							
BE	14 640	3%	11 152	76%	21%	3 488	24%	1%	486 600	54 212	11%	432 388	89%
BG	425 491	33%	425 491	100%	100%	0	0%	0%	1 271 320	426 348	34%	844 972	66%
CZ	416 962	43%	138 737	33%	101%	278 225	67%	33%	960 080	137 384	14%	822 696	86%
DK	9 547	5%	9 547	100%	18%	0	0%	0%	195 480	53 544	27%	141 936	73%
DE	543 674	12%	543 674	100%	57%	0	0%	0%	4 620 980	958 000	21%	3 662 980	79%
ET	687	0%	687	100%	2%	0	0%	0%	324 560	36 725	11%	287 835	89%
IE	30 175	1%	30 175	100%	92%	0	0%	0%	3 915 770	32 933	1%	3 882 837	99%
EL	458 258	22%	458 258	100%	103%	0	0%	0%	2 102 380	443 996	21%	1 658 384	79%
ES	2 492 436	31%	2 492 436	100%	121%	0	0%	0%	7 962 040	2 053 279	26%	5 908 761	74%
HR	76 487	12%	76 487	100%	105%	0	0%	0%	618 070	73 126	12%	544 944	88%
IT	1 267 973	38%	1 050 647	83%	121%	217 326	17%	0%	3 316 430	869 545	26%	2 446 885	74%
CY	740	40%	740	100%	95%	0	0%	0%	1 850	777	42%	1 073	58%
LV	9 703	1%	3 762	39%	6%	5 941	61%	1%	654 260	62 634	10%	591 626	90%
LT	66 313	12%	66 313	100%	100%	0	0%	0%	560 100	66 557	12%	493 543	88%
LU	6 526	10%	3 025	46%	35%	3 501	54%	6%	66 900	8 573	13%	58 327	87%
HU	460 145	65%	460 145	100%	92%	0	0%	0%	702 720	499 692	71%	203 028	29%
NL	48 984	6%	48 984	100%	95%	0	0%	0%	773 090	51 451	7%	721 639	93%
AT	24 795	2%	24 795	100%	9%	0	0%	0%	1 296 270	269 414	21%	1 026 856	79%
PL	256 825	8%	256 825	100%	41%	0	0%	0%	3 206 310	622 927	19%	2 583 383	81%
RO	679 522	15%	679 522	100%	88%	0	0%	0%	4 398 350	769 100	17%	3 629 250	83%
SL	20 850	7%	20 850	100%	28%	0	0%	0%	284 780	73 909	26%	210 871	74%
SK	142 239	27%	142 239	100%	95%	0	0%	0%	518 340	149 651	29%	368 689	71%
FI	3 143	10%	3 143	100%	111%	0	0%	0%	30 670	2 834	9%	27 836	91%
SE	49 058	11%	49 058	100%	104%	0	0%	0%	448 650	47 325	11%	401 325	89%
UK	580 112	5%	561 491	97%	47%	18 621	3%	0%	10 791 520	1 198 646	11%	9 592 874	89%
EU összesen*	8 085 285	16%	7 558 183	93%	84%	527 102	7%	1%	49 507 520	8 962 582	18%	40 544 938	82%

* A táblázatban nem szerepel Franciaország és Portugália, mivel adataik nem hiánytalanok, illetve Málta, amely nem rendelkezik állandó gyepterületekkel.

Forrás: Európai Számvevőszék, az Európai Bizottság adatai alapján.

III. MELLÉKLET**Az ökológiai jelentőségű területekkel kapcsolatos főbb adatok (2016)**

tagállam	az ökológiai jelentőségű területekre vonatkozó kötelezettségek által érintett szántóterület				előírt ökológiai jelentőségű területek: az ökológiai jelentőségű területekre vonatkozó kötelezettségek által érintett szántóterület 5%-a				az összes bejelentett ökológiai jelentőségű terület				az előírt minimum felett bejelentett ökológiai jelentőségű területek				ökológiai jelentőségű termőterületek				ökológiai jelentőségű nem termő területek			
	az összes ökológiai jelentőségű termőterület		ebből		az összes ökológiai jelentőségű termőterület		ebből		ökológiai jelentőségű nem termő területek		ebből		parlagon hagyott földterület		tájképi elemek									
	(ha)	(%)	(ha)	(%)	(ha)	(%)	(ha)	(%)	(ha)	(%)	(ha)	(%)	(ha)	(%)	(ha)	(%)								
	(ha)	(%)	(ha)	(%)	(ha)	(%)	(ha)	(%)	(ha)	(%)	(ha)	(%)	(ha)	(%)	(ha)	(%)								
BE	706 984	35 349	53 315	51%	49 223	92%	1 746	4%	47 438	89%	4 205	8%	1 629	3%	1 791	3%								
BG	2 992 629	149 631	210 043	40%	109 760	52%	91 013	32%	18 227	9%	108 047	51%	105 239	50%	1 740	1%								
CZ	2 396 918	119 846	178 209	49%	164 840	92%	132 623	72%	32 196	18%	13 370	8%	10 638	6%	2 361	1%								
DK	2 106 321	105 316	108 850	3%	77 348	71%	nem került kiválasztásra		76 298	70%	32 564	30%	25 693	24%	969	1%								
DE	10 738 721	536 936	681 520	27%	392 623	58%	120 662	16%	271 360	40%	263 565	39%	181 275	27%	74 855	11%								
ET	399 630	19 981	39 807	99%	29 852	75%	29 852	65%	nem került kiválasztásra		9 954	25%	8 987	23%	968	2%								
IE	317 777	15 889	39 117	146%	5 210	13%	4 401	12%	784	2%	34 177	87%	555	1%	30 896	79%								
EL	672 977	33 649	111 797	232%	53 492	48%	53 492	51%	nem került kiválasztásra		58 305	52%	58 152	52%	55	0%								
ES	9 337 789	466 889	1 497 885	221%	496 942	33%	496 942	33%	nem került kiválasztásra		1 009 038	67%	969 662	65%	nem került kiválasztásra									
HR	523 344	26 167	73 255	180%	55 714	76%	51 466	72%	4 239	6%	17 550	24%	11 241	15%	677	1%								
IT	3 352 576	167 629	307 295	83%	228 102	74%	227 851	72%	nem került kiválasztásra		84 716	28%	79 758	26%	2 117	1%								
CY	61 862	3 093	9 123	195%	2 983	33%	2 983	24%	nem került kiválasztásra		6 140	67%	5 806	64%	224	2%								
LV	826 932	41 347	81 369	97%	33 743	41%	31 726	30%	2 017	2%	47 626	59%	46 101	57%	1 525	2%								
LT	2 103 701	105 185	251 038	139%	188 796	75%	182 463	56%	5 349	2%	69 617	28%	68 575	27%	58	0%								
LU	47 818	2 391	3 668	53%	2 738	75%	957	29%	1 782	49%	930	25%	165	5%	528	14%								
HU	3 348 571	167 429	298 598	78%	204 897	69%	148 305	45%	56 366	19%	93 927	31%	83 008	28%	7 011	2%								
MT	91	5	17	264%	14	84%	14	60%	nem került kiválasztásra		3	16%	3	16%	0	0%								
NL	582 736	29 137	60 378	107%	59 503	99%	3 821	7%	55 675	92%	881	1%	nem került kiválasztásra		875	1%								
AT	305 859	15 293	20 837	36%	13 647	65%	10 174	54%	3 394	16%	7 269	35%	7 182	34%	8	0%								
PL	5 791 052	289 553	408 652	41%	356 890	87%	197 531	49%	158 858	39%	52 262	13%	32 134	8%	8 723	2%								
PT	405 779	20 289	38 882	92%	7 521	19%	7 521	15%	nem került kiválasztásra		31 361	81%	29 578	76%	233	1%								
RO	5 103 229	255 161	383 267	50%	380 281	99%	272 468	68%	107 788	28%	3 011	1%	nem került kiválasztásra		2 524	1%								
SL	70 803	3 540	5 705	61%	5 391	94%	4 357	43%	1 034	18%	328	6%	328	6%	nem került kiválasztásra									
SK	1 220 965	61 048	89 208	46%	56 227	63%	46 945	55%	9 113	10%	33 150	37%	30 787	35%	2 070	2%								
FI	413 588	20 679	27 312	32%	7 297	27%	7 296	25%	nem került kiválasztásra		20 012	73%	20 011	73%	0	0%								
SE	1 379 908	68 995	118 308	71%	51 091	43%	36 014	29%	13 897	12%	68 397	58%	62 111	52%	5 107	4%								
UK	4 795 556	239 778	497 274	107%	190 481	38%	178 624	34%	11 839	2%	306 822	62%	194 966	39%	71 744	14%								
EU összesen*	60 004 114	3 000 206	5 594 727	86%	3 224 604	58%	2 341 247	39%	877 653	16%	2 377 228	46%	2 033 582	39%	217 060	5%								

* A táblázatban nem szerepel Franciaország, mivel adatai nem hiánytalanok.

Forrás: Európai Számvevőszék, az Európai Bizottság adatai alapján.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI AZ EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK KÜLÖNJELENTÉSÉRE

„A ZÖLDÍTÉS: BONYOLULTABB, KÖRNYEZETVÉDELMI SZEMPONTBÓL EGYELŐRE MÉG NEM EREDMÉNYES JÖVEDELEMTÁMOGATÁSI RENDSZER”

ÖSSZEFOGLALÁS

IV. A Bizottság véleménye szerint a zöldítés a bevezetése előtti időszakhoz képest javíthatja a KAP környezetvédelmi és éghajlat-politikai teljesítményét. Például újdonság az a kötelezettség, hogy szántóföldek meghatározott hányadán ökológiai jelentőségű területeket (EFA) kell kialakítani. Az állandó gyepterület nemzeti vagy regionális szinten történő védelmét megerősítették azáltal, hogy megszabták e legelők átalakításának határait.

Összességében a zöldítés a mezőgazdasági földterület jelentős részét kitevő mezőgazdasági üzemekre (2016-ban 77 %-ra) kiterjed. Emellett a Bizottság elismerte a zöldítésről szóló jelentéseiben, hogy még van mit javítani a végrehajtás terén, illetve számos szabályozási változást fogadtak el a rendszer működésének egyszerűsítése és környezetvédelmi teljesítményének javítása érdekében. Például a növényvédő szerek használatának ökológiai jelentőségű területeken való tilalma 2018-tól kezdődően alkalmazandó, és ez jelentős előrelépést jelent a zöldítés környezetvédelmi teljesítménye vonatkozásában.

V. A zöldítés termeléstől elválasztott jövedelemtámogatás, mely a mezőgazdasági termelőket jutalmazza alapvető közjavak biztosításáért. E tekintetben a zöldítés mint standardizált kifizetés eltér a célzottabb és ambiciózusabb agrár-környezetvédelmi és éghajlattal kapcsolatos intézkedésektől, melyek az alapkövetelményekhez viszonyítva felmerülő költségeket, illetve elmaradt bevételeket ellentételezik. Az egyszerűbb adminisztráció érdekében standardizált „kizöldített” kifizetés nem kívánja sem a mezőgazdasági termelők költségeit, sem a várható alapvető környezetvédelmi és éghajlati előnyök értékét tükrözni. Az érintett közvetlen kifizetések hányada (30 %, valamint a közvetlen kifizetések 7,5 %-át elérő lehetséges szankciók) hatékony visszatartó erőt képvisel. A közvetlen kifizetések jelentős hányadának és a kötelező jellegű kifizetésnek köszönhetően a zöldítési kötelezettségekkel rendelkező majdnem minden mezőgazdasági termelő végrehajtja a zöldítési gyakorlatokat, ezáltal biztosítva a gyakorlatok széles körben való elterjesztését.

VI. A Bizottság értelmezésében a „talált pénz” nemcsak a kizöldítés által a mezőgazdasági termelők gyakorlataira kényszerített változásokat veszi figyelembe, hanem a környezet és éghajlat számára előnyös jelenlegi gyakorlatok és területek (pl. ugar, sövények megóvása, védelmi sáv stb.) megőrzését is. Ez annál is inkább érvényes, mivel külső tényezők erősítik az intenzívebb termelés és szakosodás felé mutató jelenlegi tendenciát. A Bizottság véleménye szerint, ha a zöldítés e hatását is figyelembe vesszük, az Európai Számvevőszék által említett „talált pénz” hatás korlátozottabb. A zöldítés a KAP környezetvédelmi teljesítményének javítására vonatkozó potenciálja azoktól a zöldítési kötelezettségek hatálya alá tartozó területektől is függ, amelyeken a mezőgazdasági termelőknek végre kell hajtaniuk e változtatásokat vagy folytatniuk kell a meglévő előnyös gyakorlatokat.

VIII.

Első francia bekezdés: Miközben a Bizottság lényegében elfogadja az 1. ajánlást, a jelenlegi szakaszban nincs abban a helyzetben, hogy konkrét kötelezettségvállalásokat tegyen a 2020 utáni időszak jogalkotási javaslataival, valamint a végrehajtás kitűzött időpontjával kapcsolatban. Ugyanakkor a KAP környezetvédelemmel és éghajlattal kapcsolatos eszközeinél – ideértve a zöldítést is – alkalmazott beavatkozási logika továbbfejlesztésével kapcsolatos munka már megkezdődött.

Második francia bekezdés: A Bizottság elfogadja a 2. ajánlás első mondatát, és már elkezdte a jelenlegi KAP végrehajtásának felülvizsgálatát és számbavételét a 2020 utáni KAP-ra vonatkozó bizottsági jogalkotási javaslatokra tekintettel. Ezzel kapcsolatban a Bizottság már két jelentést is kibocsátott a zöldítés 2016-os és 2017-es végrehajtásával kapcsolatban.

Miközben a Bizottság lényegében elfogadja a 2. ajánlás fennmaradó részét, a jelenlegi szakaszban nincs abban a pozícióban, hogy konkrét kötelezettségvállalásokat tegyen a 2020 utáni időszak jogalkotási javaslataival, valamint a végrehajtás kitűzött időpontjával kapcsolatban.

ÉSZREVÉTELEK

A Bizottság közös válasza a 16. bekezdés a) és b) pontjára és a 2. háttérmagyarázatra:

A zöldítés célkitűzése, hogy javítsa a KAP környezetvédelmi teljesítményét. Ezt a biodiverzitás (főként az ökológiai jelentőségű területek révén), szénmegkötés (főként az állandó gyepterület védelme révén) és talaj (főként a növénytermesztés diverzifikálása révén) környezeti és éghajlati célkitűzéseivel kapcsolatos három követelmény révén kívánják elérni. A zöldítés nyilvánvalóan csak az e környezeti és éghajlati kihívásokkal kapcsolatos helyzet javításához kíván hozzájárulni. A zöldítés e célkitűzésének elérése felé megtett előrehaladásának mérése tekintetében a releváns mutató a legalább egy zöldítési kötelezettség hatálya alá tartozó terület, és a cél e terület maximalizálása. Amint az Európai Számvevőszék hangsúlyozza, a célok meghatározása és a zöldítés környezeti és éghajlati kihívásokhoz való konkrét hozzájárulásának mérése a befolyásoló külső és belső tényezők nagy száma miatt alapvető nehézségekbe ütközik.

2. háttérmagyarázat – Biodiverzitás és talaj: nem egyértelmű sem a jelenlegi, sem az elérendő helyzet

Talaj

A „talajvédelemről szóló uniós tematikus stratégiáról” szóló bizottsági közlemény marad a talajromlás különböző formáira összpontosító legátfogóbb uniós keret. 2006 óta sok mindent sikerült elérni a nem jogalkotási pilléreken keresztül, ideértve a talajvédelem uniós szakpolitikákba, különösen a KAP-ba való integrálását. A talajról szóló uniós jogszabályok hiányában (a talajvédelmi keretirányelvre vonatkozó javaslatot (COM(2006)231) 8 év elteltével visszavonták a Tanácsban fennálló blokkoló kisebbség miatt) még mindig nincsenek a talajra vonatkozó uniós szintű konkrét célok. Számos fellépésre került sor uniós szinten, például a talajvédelemmel foglalkozó uniós szakértői csoport felállítására, a 7. uniós környezetvédelmi cselekvési program kötelezettségvállalásainak teljesítésére és a talajra vonatkozóan uniós szinten létrehozandó lehetséges új kezdeményezés mérlegelésére. A talajjal foglalkozó uniós és tagállami szintű politikák nemrég közzétett leltárja¹ szerint a talajvédelem még mindig számos szakpolitikai eszköz között oszlik meg.

19. Lásd a Bizottság 16. bekezdés a) és b) pontjára és a 2. háttérmagyarázatra adott válaszát, valamint a Bizottság 20. bekezdésre adott válaszát.

b) a hatásokat több éven keresztül kell megfigyelni és ezek több tényező együttes hatásából erednek, ideértve többek között az ökológiai jelentőségű területek várható hatását.

20. Míg a hatáselemzésben nem határozták meg a várható környezeti előnyök pontos számszerűsítését, a Bizottság az elfogadással egy időben meghatározta valamennyi zöldítési követelmény célkitűzéseit. Az ökológiai jelentőségű területeket elsősorban a biodiverzitás javítására

¹ http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/Soil_inventory_report.pdf.

szánták, az állandó gyepterület védelme elsősorban a szénmegkötést szolgálja, és a növénytermesztés diverzifikálása (az eredetileg tervezett vetésforgóhoz hasonlóan) a talajminőség megőrzését szolgálja. Egyes gyakorlatok esetében a célkitűzéseket a meglévő tudományos szakirodalom is támogatta, különösen a növénytermesztés diverzifikálása és az állandó gyepterület vonatkozásában. Az ezt követően folytatott megbeszélések az elérni kívánt – ugyanakkor nem számszerűsített – célokról jöttek létre.

A Bizottság közös válasza a 23. és a 24. bekezdésre:

A zöldítés termeléstől elválasztott jövedelemtámogatás, mely a mezőgazdasági termelőket jutalmazza környezeti és éghajlati közjavak biztosításáért. E tekintetben a zöldítés mint standardizált kifizetés eltér a célzottabb és ambiciózusabb agrár-környezetvédelmi és éghajlattal kapcsolatos intézkedésektől, melyek az alapkövetelményekhez viszonyítva felmerülő költségeket, illetve elmaradt bevételeket ellentételezik. Az egyszerűbb adminisztráció érdekében standardizált „kizöldített” kifizetés nem kívánja sem a mezőgazdasági termelők költségeit, sem a várható alapvető környezetvédelmi és éghajlati előnyök értékét tükrözni. Az érintett közvetlen kifizetések hányada (30 %, valamint a közvetlen kifizetések 7,5 %-át elérő lehetséges szankciók) hatékony visszatartó erőt képvisel. A közvetlen kifizetések jelentős hányadának és a kötelező jellegű kifizetésnek köszönhetően a zöldítési kötelezettségekkel rendelkező majdnem minden mezőgazdasági termelő végrehajtja a zöldítési gyakorlatokat, ezáltal biztosítva a gyakorlatok széles körben való elterjesztését.

25. Mivel a zöldítés más szakpolitikai eszközökkel együtt járul hozzá a talaj szervesanyag-tartalmának növeléséhez, tájvédelemhez vagy vízminőséghez hasonló egyes általános környezeti célkitűzések eléréséhez, nagyon nehéz lenne elkülöníteni a zöldítés által ezen általános célkitűzések vonatkozásában nyújtott várható környezetvédelmi és éghajlati előnyök konkrét gazdasági értékét.

e) Lásd a Bizottság 16. bekezdésre adott válaszát.

A Bizottság közös válasza a 29–31. bekezdésre:

Ami a gyakorlatokban bekövetkezett változásokat illeti, a Bizottság véleménye szerint az érintett mezőgazdasági üzemek száma a zöldítés bevezetése által gyakorolt hatás legjobb mutatója. E tekintetben a Bizottság megjegyzi, hogy a zöldítés a növénytermesztés diverzifikálása tekintetében a mezőgazdasági üzemek 13 %-a, míg az ökológiai jelentőségű területek tekintetében a mezőgazdasági üzemek 37 %-a esetében eredményezett változásokat². E változások területekre gyakorolt környezeti hatásait nehéz felmérni, mivel a jótékony eredmények nemcsak a változások által érintett konkrét földterületen, hanem szélesebb területen várhatók. E hatások az elvégzett kedvező gyakorlatokon múlnak.

Lásd még a Bizottság 34. bekezdésre adott válaszát.

A Bizottság közös válasza a 32. és a 33. bekezdésre:

A Bizottság úgy véli, hogy a legalább egy zöldítési kötelezettség által érintett területek hányada releváns mutató a zöldítés KAP környezetvédelmi teljesítményének javításával kapcsolatos potenciálja tekintetében. Ez valóban tükrözi azokat a területeket, melyeket valamennyi zöldítési követelmény érint, többek között a jó mezőgazdasági és környezeti állapothoz (GAEC) és az éghajlatváltozáshoz kapcsolódó agrár-környezetvédelmi intézkedéshez (AECM) hasonló egyéb intézkedésekkel kiegészítve és szinergiában. A zöldítés végleges környezeti és éghajlati hatása

² Lásd az 5. ábrát.

természetesen az e területekre vonatkozó követelmények kitűzött céljaitól (például az ökológiai jelentőségű területek 5 %-ról 7 %-ra való növelésétől) is függ, de a vonatkozó mennyiségi szempont, azaz az érintett terület kulcsfontosságú a végleges eredmény szempontjából. Az egy vagy több zöldítési kötelezettség hatálya alá tartozó mezőgazdasági üzemek az összes mezőgazdasági terület 77 %-ára terjedtek ki 2016-ban. A zöldesítés nyomán követése érdekében konkrétabb zöldesítési kötelezettségekre vonatkozó egyéb mutatókat is alkalmaznak, például a szántóföldeken lévő ökológiai jelentőségű területek hányada (a mezőgazdasági termelők által bejelentett ökológiai jelentőségű területek alapján). E mutatókat a zöldítésről szóló valamennyi rendelkezésre álló jelentésben részletesen elemzik, nevezetesen a 2016. évi bizottsági szolgálati munkadokumentumban és a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek készített 2017. évi EFA-jelentésben.

A zöldítési kötelezettségek továbbá nem szükségszerűen tüzték ki célul a mezőgazdasági gyakorlatok megváltoztatását (lásd a Bizottság 34. bekezdésre adott válaszát).

34. A Bizottság értelmezésében a „talált pénz” nemcsak a zöldítés által a mezőgazdasági termelők gyakorlataira kényszerített változásokat veszi figyelembe, hanem a meglévő előnyös gyakorlatok és területek megőrzését is, különösen ha külső tényezők erősítik az intenzívebb termelés felé mutató tendenciát (pl. az állandó gyepterület és ugar csökkentése). Például az egyszerűsítés érdekében az ökológiai jelentőségű területekre vonatkozó követelmény nem feltétlenül jelenti valamennyi gazdaságban új jellemzők vagy ökológiai területek létrehozását, amennyiben ezek már az előírt szinten léteznek. Ugyanakkor a zöldítés megóvjaa és támogatja e jellemzőket és területeket, ezért megakadályozza azok intenzifikáció következtében való elpusztítását. Amennyiben ezt figyelembe vennék, az Európai Számvevőszák által megállapított „talált pénz” hatás jóval korlátozottabb lenne.

39. A „meghatározás szerint zöld” biogazdálkodást folytató mezőgazdasági termelők a zöldítés által nyújtott közjavakon túl is közjavakat szolgáltatnak. A mezőgazdasági kistermelők a szükséges egyszerűsítés és költség-haszon megfontolások alapján mentesülnek a zöldítési kötelezettségek alól. A mezőgazdasági kistermelői támogatási rendszer által érintett terület korlátozott (a közvetlen kifizetéssel érintett területek 7 %-a).

45. A környezeti szempontból érzékeny állandó gyepterület (ESPG) elsősorban a Natura 2000-et célozza, mely a biodiverzitás tekintetében legértékesebb területeket foglalja magában.

46. Míg az állandó gyepterület védelmére irányuló általános célkitűzés a szénkészletek megőrzése, a különleges kategóriát alkotó környezeti szempontból érzékeny állandó gyepterület (ESPG) védelmére irányuló célkitűzés a biodiverzitás megőrzése, valamint a 92/43/EGK irányelv I. melléklete szerinti gyepes élőhelyek, a legelőgazdálkodástól függő, II. melléklet szerinti fajok és a gyepterületet magában foglaló különleges védelmi területen a 2009/147/EK irányelv által védelmet élvező madárfajok vonatkozásában a jó védettségi helyzet eléréséhez való hozzájárulás. Valóban szoros kapcsolat áll fenn a madárvédelmi és az élőhelyvédelmi irányelvek szerinti egyes szabályokkal. Ezért a jelenlegi jogszabályok alapján a célzottabb működésnek elsősorban a biodiverzitásra kell vonatkoznia.

48. A nitrogénmegkötő növények és köztes kultúrák valóban fontos ökológiai jelentőségű területek, de a nem termő területnek számító parlagon hagyás a második legfontosabb ökológiai jelentőségű területtípus, ami 2015-ben az ökológiai jelentőségű területek 38 %-át alkotta. Mivel a parlagon hagyás a környezet és az éghajlat szempontjából is előnyös, ha megfelelő gazdálkodási követelményeket határoznak meg, az ökológiai jelentőségű terület e típusának fontossága valószínűleg növeli az ökológiai jelentőségű területek hozzáadott értékét.

50. A Bizottság úgy véli, hogy a felhatalmazáson alapuló jogi aktus³ utolsó módosítása – amely tisztázott egyes gazdálkodási gyakorlatokat, mint az ökológiai jelentőségű termőterületeken való növényvédő szerek használata vagy a növényfedettség minimális időtartamának jobb meghatározása – jelentős előrelépés e területek biodiverzitásának javítása felé. Ezért az érintett területeken e változásoknak jelentős mértékben javítaniuk kell az ökológiai jelentőségű termőterületek gazdálkodási követelményeit.

54. A Bizottság aktívan felügyeli a zöldítés tagállami végrehajtását és nyomon követi az uniós szabályok helytelen végrehajtását. Ugyanakkor a Bizottság értékelési kapacitásai korlátozottak és így nincs abban a pozícióban, hogy részletesen indokolja, hogy e választások a konkrét nemzeti vagy helyi körülmények között környezetvédelmi szempontból fontosnak számítanak-e.

57. A folytonosság az éghajlatváltozáshoz kapcsolódó agrár-környezetvédelmi támogatás egyik fontos jellemzője. A jó és eredményeket hozó rendszerek egy programozási időszaknál hosszabban történő végrehajtása lehetővé teszi az elért eredmények megerősítését.

Miközben arra lehet számítani, hogy a zöldítés bevezetése megerősítheti az éghajlatváltozáshoz kapcsolódó agrár-környezetvédelmi intézkedések környezetvédelmi célkitűzéseit, ennek nem kell minden esetben megvalósulnia. Először, a zöldítés nem része az éghajlatváltozáshoz kapcsolódó agrár-környezetvédelmi intézkedések alapértékének. Ezen intézkedéseknek el kell kerülniük a zöldítéssel átfedést mutató fellépésekért való fizetést, (ami *de facto* megköveteli a célkitűzések szintjének növelését a jövedelemtámogatás emelésére vonatkozó javaslat érdekében) de az ilyen nem díjazott fellépések is részét képezhetik az intézkedésnek. Másodszor, különösen a növénytermesztés diverzifikálására vonatkozó kötelezettségvállalások esetében a zöldítés hatását könnyebben fel lehet fedezni, mert a támogatás fenntartása érdekében e diverzifikációnak ambiciózusabbnak kell lennie a zöldítés által megkövetelnél.

58. A Bizottság úgy véli, hogy a zöldítés és kölcsönös megfeleltetés, valamint a zöldítés és a vidékfejlesztés alá tartozó környezetvédelmi intézkedések közötti átfedés kockázatát a rendeleti rendelkezések megfelelően kezelik. Az utóbbi esetben a zöldítés és az éghajlatváltozáshoz kapcsolódó agrár-környezetvédelmi kötelezettségvállalások közötti átfedéseket a jogi keret mindaddig nem zárja ki, amíg ugyanarra a gyakorlatra akár csak egyszer is támogatást nyújtanak, azaz elkerülik a kettős finanszírozást.

A Bizottság közös válasza az 59. és a 60. bekezdésre:

A rendeleti rendelkezések kezelik az Európai Számvevőszék által említett, zöldítés és a kölcsönös megfeleltetés közötti átfedést. A kölcsönös megfeleltetés alapján a különböző tagállamokban megkövetelt jellemzők vagy gyakorlatok ehelyett az uniós szinten meghatározott zöldítési gyakorlatok alapértékét képezik. Például az egy fajjal rendelkező köztes kultúrákat valószínűleg megkövetelik a kölcsönös megfeleltetés szerint, de ezek csak akkor számítanak ökológiai jelentőségű területnek, ha egy második fajt is hozzáadnak a köztes kultúra keverékéhez. Így mindkét eszköz szinergiában működik; a kölcsönös megfeleltetés képezi a törvényi rendelkezést és az ökológiai jelentőségű terület segíti elő a jobb környezeti hatást.

66. A zöldítés felülvizsgálata a KAP egyszerűsítésének részét képezte a Bizottság 2016. évi REFIT-gyakorlatának keretében. Ez a Bizottság 2014. április 2-i nyilatkozatában tett kötelezettségvállalására reagált, mely szerint egy év tapasztalatát követően mérlegelik az

³ A Bizottság (EU) 2017/1155 felhatalmazáson alapuló rendelete (2017. február 15.) a 639/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelet módosításáról, HL L 167., 2017.6.30., 1-15. o.

adminisztratív terheket, az egyenlő versenyfeltételekre gyakorolt hatást és az uniós szintű termelési potenciálra gyakorolt hatást. A bizottsági szolgálati munkadokumentumot 2016 júniusában tették közzé⁴.

A felülvizsgálat alapján a DG AGRI szolgálatai az egyszerűsítésre irányuló számos konkrét javaslatot dolgoztak ki. Ezek egy kiegyensúlyozott csomagot alkotnak, mely a jelenlegi szabályok finomhangolását biztosítja, különösen az ökológiai jelentőségű termőterületek esetében, hogy azokat a mezőgazdasági termelők és adminisztrátorok is könnyebben meg tudják érteni és végre tudják hajtani.

E célból a Bizottság felhatalmazáson alapuló jogi aktust terjesztett elő (ami a 639/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendeletet módosítja). A társjogalkotók e szöveget elfogadták és 2017. június 30-án közzétették⁵.

Tizenhárom intézkedés igazítja ki a gazdálkodási feltételeket és ösztönzi arra a mezőgazdasági termelőket, hogy bejelentsék a tájképi elemeket és védelmi sávokat. Például:

- egyes kategóriákat összevontak és a kapcsolódó követelményeket egyszerűsítették abban az esetben, ha egyes EFA tájképi elemek és védelmi sávok hasonlítanak egymásra. Így el lehet kerülni a zűrzavart és hibaforrásokat.
- Némi rugalmasságot vezettek be az előírt maximális méretek és a tájképi elemek helye tekintetében, ami különösen a sövényekhez és táblaszegélyekhez hasonló ökológiai jelentőségű területtípusok nagyobb lefedettségét teszi lehetővé.
- Egyes feltételeket eltávolítottak, amennyiben azok nehezen igazolhatók a környezeti előnyök szempontjából, mint például a nitrogénmegkötő növények tiszta kultúraként való alkalmazásának kötelezettsége.

Hangsúlyozni kell, hogy egyes módosítások célja a szakpolitika környezetvédelmi teljesítményének javítása és a közvetlen kifizetések 2013-as zöldítésével kapcsolatos általános hitelesség növelése.

Ezek a köztes kultúrákhoz és parlagon hagyáshoz hasonló bizonyos elemek minimális időtartamát, valamint a növényvédő szerek ökológiai jelentőségű területnek minősülő megművelt területeken való általános tilalmát is magukban foglalják. A tiltás tükrözi a kifizetés célkitűzését: a növényvédő szerek használata nem tekinthető összeegyeztethetőnek a biodiverzitás megőrzésével és fejlesztésével a szántóföldek mindösszesen 5 százalékát kitevő területeken.

67. A zöldítés tagállami végrehajtásának támogatása érdekében 2015 óta számos egyszerűsítési intézkedést fogadtak el a rendeletekben vagy iránymutatásokban. Az ökológiai jelentőségű területekkel kapcsolatos tartomány tekintetében a legfontosabb vonatkozó változások az alábbiak:

- egyes elemek méretére vonatkozó kritériumok, illetve a terület felhasználási lehetőségének (pl. védelmi sáv, táblaszegélyek) egyszerűsítése;
- a mezőgazdasági termelők bizonyos mértékben módosíthatják a típust és helyszínt a támogatási kérelmet követően;
- annak lehetősége, hogy nem minden potenciálisan állandó ökológiai jelentőségű területet kell az ökológiai jelentőségű területekkel kapcsolatos rétegben feltérképezni;

⁴ SWD(2016) 218 final, 2016.6.22.

⁵ A Bizottság (EU) 2017/1155 felhatalmazáson alapuló rendelete.

- a sövények vagy erdős sávok és fasorok megkülönböztetéséhez biztosított rugalmasság, valamint az ökológiai jelentőségű területtípusok összevonása;
- a meghatározások tisztázása (a sövények vagy erdős sávok hiányosságai);
- egy mezőgazdasági parcella körül található szomszédos tájképi elemek elfogadása.

5. háttérmagyarázat – Terhet jelent az ökológiai jelentőségű területekkel kapcsolatos réteg létrehozása

2015-ben, azaz a zöldítés végrehajtásának első évében, a Bizottság módosította az ökológiai jelentőségű területekkel kapcsolatos rétegről szóló iránymutatásokat annak tisztázása érdekében, hogy nem szükségszerűen valamennyi esetlegesen ökológiai jelentőségű területet, hanem csak a mezőgazdasági termelők által bejelentett és időben állandó ökológiai jelentőségű területeket kell az ökológiai jelentőségű területekkel kapcsolatos rétegben feltérképezni.

69. Lásd a Bizottság 54. bekezdésre adott válaszát.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

73. A Bizottság véleménye szerint a zöldítés a bevezetése előtti időszakhoz képest javíthatja a KAP környezetvédelmi és éghajlat-politikai teljesítményét. Például az ökológiai jelentőségű területek (EFA) szántóföldek meghatározott hányadán való kialakításának kötelezettsége újdonság. Az állandó gyepterület nemzeti vagy regionális szinten történő védelmét megerősítették azáltal, hogy megszabták a legelők átalakításának határait. Összességében a zöldítés a mezőgazdasági földterület jelentős részét kitevő mezőgazdasági üzemekre (2016-ban 77 %-ra) kiterjed. Emellett a Bizottság elismerte a zöldítésről szóló jelentéseiben, hogy még van mit javítani a végrehajtás terén, illetve számos szabályozási változást fogadtak el a rendszer működésének egyszerűsítése és környezetvédelmi teljesítményének javítása érdekében. Például a növényvédő szerek használatának ökológiai jelentőségű területeken való tilalma 2018-tól kezdődően alkalmazandó, és ez jelentős előrelépést jelent a zöldítés környezetvédelmi teljesítménye vonatkozásában.

77. A zöldítés termeléstől elválasztott jövedelemtámogatás, mely a mezőgazdasági termelőket jutalmazza környezeti és éghajlati közjavak biztosításáért. E tekintetben a zöldítés mint standardizált kifizetés eltér a célzottabb és ambiciózusabb agrár-környezetvédelmi és éghajlattal kapcsolatos intézkedésektől, melyek az alapkövetelményekhez viszonyítva felmerülő költségeket, illetve elmaradt bevételeket ellentételezik. Az egyszerűbb adminisztráció érdekében standardizált „kizöldített” kifizetés nem kívánja sem a mezőgazdasági termelők költségeit, sem a várható alapvető környezetvédelmi és éghajlati előnyök értékét tükrözni. Az érintett közvetlen kifizetések hányada (30 %, valamint a közvetlen kifizetések 7,5 %-át elérő lehetséges szankciók) hatékony visszatartó erőt képvisel. A közvetlen kifizetések jelentős hányadának és a kötelező jellegű kifizetésnek köszönhetően a zöldítési kötelezettségekkel rendelkező majdnem minden mezőgazdasági termelő végrehajtja a zöldítési gyakorlatokat, ezáltal biztosítva a gyakorlatok széles körben való elterjesztését.

78. A Bizottság értelmezésében a „talált pénz” nemcsak a zöldítés által a mezőgazdasági termelők gyakorlataira kényszerített változásokat veszi figyelembe, hanem a környezet és éghajlat számára előnyös jelenlegi gyakorlatok és területek (pl. ugar, sövények megóvása, védelmi sáv stb.) megőrzését is. Ez annál is inkább érvényes, mivel külső tényezők erősítik az intenzívebb termelés és szakosodás felé mutató jelenlegi tendenciát. A Bizottság véleménye szerint, ha a zöldítés e hatását is figyelembe vesszük, az Európai Számvevőszák által említett „talált pénz” hatás korlátozottabb. A zöldítés KAP környezetvédelmi teljesítményének javításával kapcsolatos potenciálja a zöldítési kötelezettségek hatálya alá tartozó területektől függ, ahol a mezőgazdasági termelőknek be kell tartaniuk e változtatásokat vagy a meglévő előnyös gyakorlatok megőrzését.

79. A zöldítési intézkedések uniós jogszabályokban való kialakítása kompromisszumot jelent a várható környezeti eredmények, illetve a mezőgazdasági termelők és a nemzeti közigazgatás tekintetében alkalmazandó korlátozások között. E tekintetben a gazdálkodási megkötések miatt a növénytermesztés diverzifikálását részesítették előnyben a vetésforgóval szemben, a környezeti szempontból érzékeny állandó gyepterületek kijelölése kapcsolatot teremt egyes biodiverzitással kapcsolatos célkitűzéssel rendelkező Natura 2000 követelményekkel, és az ökológiai jelentőségű területtípusok produktív elemeket is tartalmaznak a termelési potenciálra gyakorolt túl szigorú hatás elkerülése érdekében. A zöldítés végrehajtásának első évét követően a Bizottság a szerzett tapasztalatok alapján kezdeményezte az egyszerűsítéshez és a zöldítés környezetvédelmi teljesítményének javításához szükséges változtatásokat. Ez mindenekelőtt a növényvédő szerek ökológiai jelentőségű termőterület-típusokon való tilalmát tartalmazza.

80. Lásd a Bizottság 54. bekezdésre adott válaszát.

1. ajánlás

Miközben a Bizottság lényegében elfogadja az 1. ajánlást, a jelenlegi szakaszban nincs abban a helyzetben, hogy konkrét kötelezettségvállalásokat tegyen a 2020 utáni időszak jogalkotási javaslataival, valamint a végrehajtás kitűzött időpontjával kapcsolatban. Ugyanakkor a KAP környezetvédelemmel és éghajlattal kapcsolatos eszközeinél – ideértve a zöldítést is – alkalmazott beavatkozási logika továbbfejlesztésével kapcsolatos munka már megkezdődött.

2. ajánlás

A Bizottság elfogadja a 2. ajánlás első mondatát, és már elkezdte a jelenlegi KAP végrehajtásának felülvizsgálatát és számbavételét a 2020 utáni KAP-ra vonatkozó bizottsági jogalkotási javaslatokra tekintettel. Ezzel kapcsolatban a Bizottság már két jelentést is kibocsátott a zöldítés 2016-os⁶ és 2017-es⁷ végrehajtásával kapcsolatban.

Miközben a Bizottság lényegében elfogadja a 2. ajánlás fennmaradó részét, a jelenlegi szakaszban nincs abban a pozícióban, hogy konkrét kötelezettségvállalásokat tegyen a 2020 utáni időszak jogalkotási javaslataival, valamint a végrehajtás kitűzött időpontjával kapcsolatban.

⁶ A zöldítés egy évet követően történő felülvizsgálatáról szóló bizottsági szolgálati munkadokumentum (SWD 2018 final, 2016.6.22.).

⁷ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az ökológiai jelentőségű területekre vonatkozó, a „zöld” közvetlen kifizetési rendszer keretébe tartozó kötelezettség végrehajtásáról (SWD(2017) 121 final, 2017.3.29.).

Esemény	Dátum
Az ellenőrzési feladatterv elfogadása / az ellenőrzés megkezdése	5.10.2016
A jelentéstervezet hivatalos megküldése a Bizottságnak (vagy más ellenőrzött félnek)	28.9.2017
A végleges jelentés elfogadása az egyeztető eljárás után	15.11.2017
A Bizottság (vagy más ellenőrzött fél) válaszainak beérkezése az összes uniós nyelven	29.11.2017

A mezőgazdaság, különösen az intenzív művelés, negatív hatást gyakorol a környezetre és az éghajlatra. A közös uniós agrárpolitika környezetvédelmi és éghajlati teljesítményének javítása végett 2015-ben olyan „zöldítési” támogatás került bevezetésre, amely közvetlen kifizetéssel jutalmazza a mezőgazdasági termelőket a talajminőségre, a szénmegkötésre és a biodiverzításra nézve előnyös gazdálkodási gyakorlatokért. Megállapításunk szerint kevésbé valószínű, hogy a zöldítés jelenlegi végrehajtási formájában eléri a célját, elsősorban azért, mert követelményrendszere a gyakorlatban alig kíván meg többet a szokásos gazdálkodási gyakorlatnál. Becslésünk szerint a zöldítés eddig az Unió összes mezőgazdasági földterületének csupán 5%-ánál eredményezett változást a mezőgazdasági gyakorlatokban. Egy sor ajánlást fogalmaztunk meg arra nézve, hogyan lehet eredményesebb környezetvédelmi eszközöket kidolgozni a közös agrárpolitika 2020 utáni időszakára.

40
1977-2017



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Kiadóhivatal

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Telefon: +352 4398-1

Megkeresés: eca.europa.eu/hu/Pages/ContactForm.aspx
Weboldal: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Európai Unió, 2017

Az olyan fényképek és más anyagok felhasználásához vagy reprodukálásához, amelyek szerzői jogainak nem az Európai Unió a tulajdonosa, közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni.