



EURÓPAI  
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2014.3.4.  
COM(2014) 112 final

## **A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK**

**a 2007. évi reformot követően a gyümölcs- és zöldségágazatban működő termelői szervezetekre, működési alapokra és operatív programokra vonatkozó rendelkezések végrehajtásáról**

**(„Jelentés a gyümölcs- és zöldségágazat piacszervezési rendszeréről”)**

{SWD(2014) 54 final}

## TARTALOMJEGYZÉK

|        |                                                                                                            |    |
|--------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.     | A 2007. évi reform .....                                                                                   | 3  |
| 2.     | A fenntartható operatív programokra vonatkozó nemzeti stratégiák.....                                      | 4. |
| 3.     | Ágazati fejlesztések: lényeges szempontok .....                                                            | 5  |
| 4.     | Termelői szervezetek .....                                                                                 | 5  |
| 5.     | Működési alapok és az operatív programokra fordított uniós pénzügyi támogatás.....                         | 7  |
| 5.1.   | Teljes kiadás az operatív programok keretében és uniós pénzügyi támogatás .....                            | 7  |
| 5.2.   | Nemzeti pénzügyi támogatás és uniós visszatérítés.....                                                     | 9  |
| 6.     | Operatív programok: intézkedések és végrehajtott tevékenységtípusok .....                                  | 9  |
| 7.     | A nemzeti stratégiák tagállami időközi értékelése.....                                                     | 11 |
| 7,1.   | Az operatív programok tekintetében megállapított célkitűzések elérése érdekében történt előrelépések ..... | 11 |
| 7.2.   | A nemzeti stratégiák irányításának hiányosságai.....                                                       | 12 |
| 7.2.1. | A nemzeti stratégiák kialakításának hiányosságai .....                                                     | 12 |
| 7.2.2. | A nemzeti stratégiák nyomon követésének és értékelésének hiányosságai.....                                 | 13 |
| 8      | Következtetések és ajánlások.....                                                                          | 13 |

## **A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK**

### **a 2007. évi reformot követően a gyümölcs- és zöldségágazatban működő termelői szervezetekre, működési alapokra és operatív programokra vonatkozó rendelkezések végrehajtásáról**

#### **(„Jelentés a gyümölcs- és zöldségágazat piacszervezési rendszeréről”)**

#### **1. A 2007. ÉVI REFORM**

Az 1996. évi reformot követően a termelői szervezetek váltak a gyümölcs- és zöldségágazat uniós piacszervezési rendszerének alappilléreivé. A cél a kereslet nagyobb koncentrációjával szembesülő termelők helyzetének megerősítése, valamint a környezeti szempontoknak a gyümölcs- és zöldségtermelésbe, illetve a forgalmazásba történő beépítése volt. A termelői szervezetek most először részesülhettek uniós támogatásban az operatív programok végrehajtása érdekében szükséges működési alapokhoz történő hozzájárulás formájában.

A 2007. évi reform célja a termelői szervezetek további erősítése volt. Eszközök szélesebb köre vált elérhetővé annak érdekében, hogy a termelők megelőzhessék a piaci válságok kialakulását, vagy kezeljék azokat. Ösztönzők jöttek létre a termelői szervezetek és a termelői szervezetekből álló egyesületek összeolvadása, valamint a nemzetközi együttműködés ösztönzése érdekében. Külön hangsúly helyeződött a környezetvédelemre: a termelői szervezeteket arra kötelezték, hogy operatív programjaik keretében egy minimumösszeget környezetvédelemre fordítsanak.

A tagállamoknak első alkalommal kellett nemzeti stratégiát kidolgozniuk a specifikus környezeti intézkedés keretét is magukban foglaló, fenntartható operatív programok érdekében.

A 2007. évi reform megszüntette az ágazatbeli export-visszatérítéseket, és a feldolgozásra szánt gyümölcsök esetében függetlenítette a támogatásokat. A termelői csoportok létrehozásának támogatására, valamint az öt éven belül termelői szervezetekké történő átalakulásuk érdekében eszközölt beruházások ösztönzésére irányuló támogatás az Európai Unióhoz 2004. május 1-jén vagy azt követően csatlakozó tagállamokra, a legkülső régiókra, valamint a kisebb ékei-tengeri szigetekre korlátozódott.

E jelentés eleget tesz az 1234/2007/EK tanácsi rendelet<sup>1</sup> 184. cikke (4) bekezdésének. Elsősorban a tagállamok által a területükre vonatkozó, az uniós gyümölcs- és zöldségágazat szervezésével kapcsolatos információkon, mindenekelőtt pedig az éves jelentésekben,

---

<sup>1</sup> A Tanács 2007. október 22-i 1234/2007/EK rendelete a mezőgazdasági piacok közös szervezésének létrehozásáról, valamint egyes mezőgazdasági termékekre vonatkozó egyedi rendelkezésekről („az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet”) (HL L 299., 2007.11.16., 1. o.).

valamint a Bizottságnak megküldött értékelő jelentésekben szereplő adatokon alapul<sup>2</sup>. Ezek elsősorban a 2008–2010. közötti adatokra támaszkodnak<sup>3</sup>.

A KAP 2020 reform nem változtatja meg jelentős mértékben az uniós gyümölcs- és zöldségágazat piacszervezési rendszerét: a termelői szervezetek továbbra is kizárólag operatív programokon keresztül részesülnek uniós támogatásban, két fontos kivétellel: a) a termelői szervezetekből álló társulások a társulásban részt vevő termelői szervezetek pénzügyi hozzájárulásával és uniós pénzügyi támogatással működési alapot hozhatnak létre, valamint b) a válságmegelőzési és -kezelési eszközkészlet kiterjesztésre került<sup>4</sup>. További lényeges módosítást jelent az uniós támogatásnak az első pillér termelői csoportjairól a második termelői csoportjaira történő áthelyezése, valamint a támogatás valamennyi tagállamra történő kiterjesztése<sup>5</sup>.

## 2. A FENNTARTHATÓ OPERATÍV PROGRAMOKRA VONATKOZÓ NEMZETI STRATÉGIÁK

A 2007-es reformot követően 23 tagállam vezetett be nemzeti stratégiát a környezetvédelmi intézkedések nemzeti keretét is magukban foglaló fenntartható operatív programok érdekében<sup>6</sup>. A környezetvédelmi intézkedések nemzeti keretének mindegyike esetében átvették a Bizottság által előírt módosításokat<sup>7</sup>. A tagállamok által javasolt nemzeti környezetvédelmi keretek Bizottság általi értékelési eljárása, valamint a módosításokra irányuló bizottsági felszólításokat követően előterjesztett javaslatok felülvizsgálata azonban jelentős adminisztratív terhet jelent mind a Bizottság szolgálatai, mind pedig az illetékes tagállami hatóságok számára.

Az 543/2011/EU bizottsági végrehajtási rendelet<sup>8</sup> pontos követelményeket állapít meg az operatív programok termelői szervezetek általi, illetve a nemzeti stratégiák tagállamok általi nyomon követésére és értékelésére vonatkozóan, ideértve a közös teljesítménymutatókat<sup>9</sup> és az éves tagállami jelentéseket. E követelmények figyelembe veszik az Európai Számvevőszék által kevéssel a 2007-es reformot megelőzően megfogalmazott ajánlásokat<sup>10</sup>.

<sup>2</sup> A Bizottság számára az 1234/2007/EK tanácsi rendeletnek a gyümölcs- és zöldség-, valamint a feldolgozottgyümölcs- és feldolgozottzöldség-ágazatra alkalmazandó részletes szabályainak a megállapításáról szóló, 2011. június 7-i 543/2011/EU bizottsági végrehajtási rendelet (HL L 157., 2011.6.15., 1. o.) 97. cikke b) pontjának és 127. cikkének megfelelően küldött jelentések.

<sup>3</sup> Egyes tagállamok esetében a 2010-re szóló éves jelentések továbbra is ideiglenesnek tekinthetők. A Bizottság adatminőségi ellenőrzéseit követően valószínűleg bizonyos módosításokra kerül sor.

<sup>4</sup> Az eszközkészlet két új válságmegelőzési és -kezelési eszközzel bővült: a) a forgalomba hozott volumenek kezelését hatékonyabbá tevő beruházások, valamint b) a gyümölcsösök újratelepítése, ahol ez egészségügyi és növény-egészségügyi indokok alapján, a tagállami illetékes hatóság utasítására elrendelt kötelező kivágást követően szükséges. Ezen túlmenően a meglévő képzési intézkedések kiegészültek a bevált módszerek megosztásával.

<sup>5</sup> A közös agrárpolitika két pillérből áll: piaci intézkedések és közvetlen kifizetések (első pillér), valamint vidékfejlesztési politika (második pillér).

<sup>6</sup> Az 1234/2007/EK rendelet 143f. cikke. Észtországnak, Litvániának, Luxemburnak és Szlovéniának nem kell nemzeti stratégiát létrehoznia, mivel nincsenek elismert termelői szervezetei.

<sup>7</sup> Az 1234/2007/EK rendelet 103f. cikkének <sup>(1)</sup> második albekezdése.

<sup>8</sup> HL L 157., 2011.6.15., 1. o.

<sup>9</sup> A tagállamok nemzeti stratégiáikban további, az operatív programokhoz kapcsolódó mutatókat, feltételeket és célkitűzéseket is megadhatnak.

<sup>10</sup> Az Európai Számvevőszék 8/2006 különjelentése (HL C 282., 2006.11.20., 32. o.).

A tagállamoknak előírt értékelési követelmények között szerepel az is, hogy 2012-ben időközi értékelést kell készíteniük nemzeti stratégiájukról.

A nyomonkövetési és értékelési rendszer egységességének biztosítása érdekében a Bizottság meghatározta az operatív programokra és a nemzeti stratégiákra vonatkozó nyomonkövetési és értékelési követelmények közös szempontrendszerét<sup>11</sup>. Ezt szoftverfejlesztés kísérte, többek között a tagállami éves jelentések automatikus adatminőségi ellenőrzésére szolgáló rendszer, valamint az éves jelentések 2004-ig visszakereshető adatbázisa, amely lehetővé teszi az ad hoc elemzéseket. A gyümölcs- és zöldségágazat piacszerkezési rendszerére vonatkozó új weboldalak, melyek a Bizottság Europa honlapján belül találhatók, lehetővé teszik a nyilvános hozzáférést a nemzeti stratégiákhoz, a nemzeti környezetvédelmi keretekhez és a 2012-re vonatkozó értékelésekről szóló jelentésekhez<sup>12</sup>.

### 3. ÁGAZATI FEJLESZTÉSEK: LÉNYEGES SZEMPONTOK

2003–2010 között fokozatos, mérsékelt csökkenés következett be a gyümölcs- és zöldségtermesztés céljából igénybe vett uniós területeket nézve (-6%); a gyümölcs- és zöldségtermelő gazdaságok számát tekintve pedig drasztikusabb visszaesés volt megfigyelhető (-39,1%). E csökkenés nagyobb mérvű, mint a teljes hasznosított mezőgazdasági területben és a mezőgazdasági üzemek számában bekövetkezett visszaesés (-0,7%, illetve -20,0%).

Hasonló tendenciák voltak megfigyelhetők az EU-15-ben (a gyümölcs- és zöldségtermelésre használt területek esetében -6,3%, a gyümölcs- és zöldségtermelő gazdaságok esetében pedig -26,3%), valamint az EU-12-ben (-5,1% és -47,7%) is. Általánosságban – annak következtében, hogy a termelés kevesebb gazdasági üzemre koncentrálódott – gazdasági üzemenként nőtt a gyümölcs- és zöldségtermelésre használt területek átlagos nagysága (az EU-27-ben legfeljebb 1,9 hektárral, az EU-15-öt tekintve legfeljebb 3,0 hektárral, az EU-12-t tekintve legfeljebb 0,8 hektárral)<sup>13</sup>.

Emellett 2004–2010 között az EU-ban kismértékben csökkent a gyümölcs- és zöldségtermelés volumene is (2008–2010 között a 2004–2006 közötti időszakhoz viszonyítva a gyümölcs- és zöldségtermelés átlagértékeit tekintve -3%-os csökkenés volt megfigyelhető). Ugyanebben az időszakban a gyümölcs- és zöldségtermelés értéke – jelenlegi árakon – kismértékben nőtt (2008–2010 között +6,5%-os növekedés következett be a gyümölcs- és zöldségtermelés átlagértékét tekintve, a 2004–2006 közötti időszakkal összehasonlítva)<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> A valamennyi uniós nyelven elérhető dokumentumok között szerepelnek a közös teljesítménymutatókra vonatkozó iránymutatások, a tagállamok által benyújtandó éves jelentésekhez használandó új sablon, valamint a tagállamok által a nemzeti stratégiáról készített 2012-es értékelés iránymutatásai.

<sup>12</sup> Lásd: [http://ec.europa.eu/agriculture/fruit-and-vegetables/country-files/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/fruit-and-vegetables/country-files/index_en.htm).

<sup>13</sup> Forrás: Európai Bizottság, Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság, C2 – a számítások az Eurostat mezőgazdasági üzemek szerkezetére vonatkozó, 2003 és 2010 közötti felméréseinek eredményei alapján készültek. Megjegyzés: a gazdasági üzemek számának csökkenését részben módszertani változás okozta, mivel hat tagállamban (CZ, DE, LU, PL, SK és UK) a mezőgazdasági üzemek szerkezetére vonatkozó felmérésbe való bekerüléshez szükséges küszöb 2007 és 2010 között nőtt, így azok a gazdasági üzemek, amelyek kisebb teljes hasznosított mezőgazdasági területtel rendelkeznek, nem lettek figyelembe véve.

<sup>14</sup> Forrás: Európai Bizottság, Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság, C2 – a számítások az Eurostat éves növénytermelési statisztikaiból és a 2004–2010 közötti mezőgazdasági számlarendszerből

Az egyes termékek esetében megfigyelhető tartós piaci bizonytalanságok a 2007-es reformot követően észlelt releváns fejlemények közé tartoznak. Piaci válságok alakultak ki 2009-ben (pl. őszibarack, nektarin, paradicsom) és 2011-ben (az E. coli által okozott válság, melynek nyomán az őszibarack- és nektarinpiacon újabb válság bontakozott ki).

Végezetül a 2008-as pénzügyi és gazdasági válság több tagállamban érintette a belföldi gyümölcs- és zöldségfogyasztást (az alacsony kereslet következtében), az exportpiacokhoz és a hitelhez való hozzáférést, az inputköltségeket és más tényezőket<sup>15</sup>, amelyek befolyásolhatták a termelői szervezeteket és azok operatív programjait.

#### **4. TERMELŐI SZERVEZETEK**

2010-ben 23 tagállamban összesen 1599 elismert termelői szervezet működött<sup>16</sup>. A 2007-es reform lehetséges hatásáról levonható néhány előzetes következtetés<sup>17</sup>:

Megnövekedett szervezeti fok. 2008–2010 között az EU-ban termesztett zöldség és gyümölcs teljes értékét tekintve a termelői szervezetek és a termelői szervezetekből álló szövetségek részesedése tovább nőtt. 2010-ben a szervezeti fok mintegy 43,0% volt (a termelői csoportokkal együtt 43,9%).

---

származó eredmények alapján készültek. Megjegyzés: a két időszak (2004–2006 és 2008–2010) közötti számítások alapján kapott, a gyümölcs- és zöldségtermelés volumenére vonatkozó csökkenő tendenciát a 2004-ben megfigyelt kiemelkedően jó betakarítási eredmények befolyásolhatták.

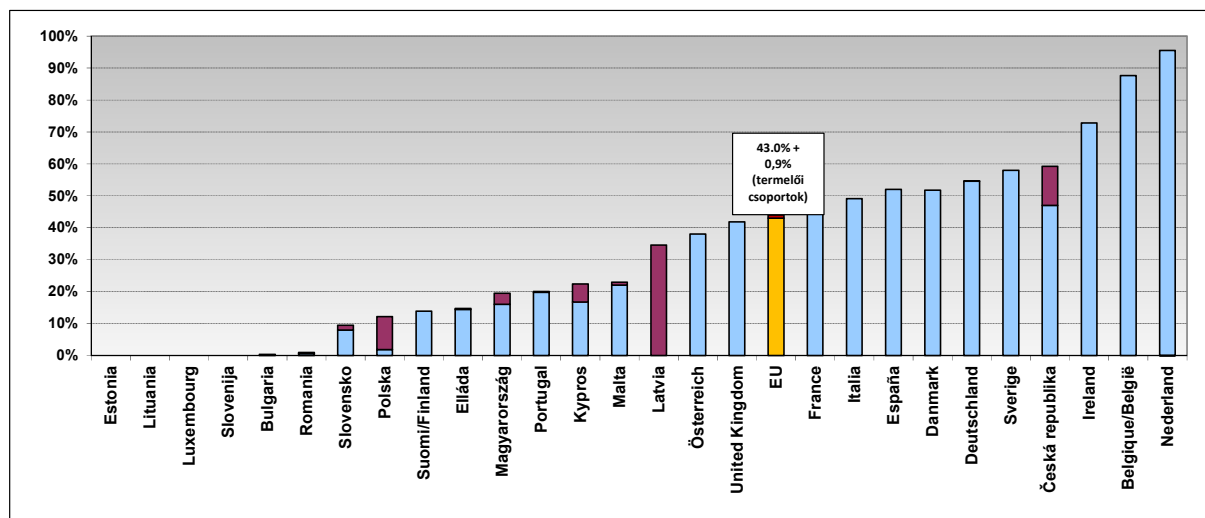
<sup>15</sup> Azok a hatások és kockázatok, amelyek szerepelnek például a magyar, olasz és portugál hatóságok által bejelentett fenntartható operatív programok nemzeti stratégiájának 2012. évi értékeléséről készült jelentésben.

<sup>16</sup> Észtország, Luxemburg, Litvánia és Szlovénia területén nem működik elismert termelői szervezet.

<sup>17</sup> Részletekért lásd a Bizottság szolgálati munkadokumentumában szereplő 1. táblázatot.

*1. ábra: Gyümölcs- és zöldségágazat – Szervezettségi fok tagállamonként (2010)*

**Jelmagyarázat:** ■ Termelői csoportok ■ Termelői szervezetek



*Forrás: Európai Bizottság, Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság, C2 – a számítások a tagállamok által továbbított adatok alapján készültek (éves jelentések, 2010.).*

- A termelői szervezetek növekvő vonzereje. Tovább nőtt a termelői szervezetekben részt vevő gyümölcs- és zöldségtermelők aránya (a 2004-es 10,4%-ról 2010-ben 16,5%-ra).
- A termelői szervezetekből álló szövetségek növekvő vonzereje. A reform előtti helyzettel összehasonlítva 2008–2010-ben a termelői szervezetekből álló szövetségek száma gyorsabban emelkedett (2010-ben: 55), sőt azoknak a termelői szervezeteknek a száma és aránya is nőtt, amelyek termelői szervezetekből álló szövetségek tagjai (2010-ben 459, illetve 28,7%).

Több tagállamban azonban

- alacsony a szervezettségi fok (lásd az ábrát); a termelői szervezetek taglétszámukat és a piaci termelés összértékét tekintve egyaránt kicsik, továbbá
- csak kevés számú gyümölcs- és zöldségtermelő tagja valamely termelői szervezetnek. Így a legtöbb gyártó nem részesül a gyümölcs- és zöldségágazatra vonatkozó uniós rendszer közvetlen előnyeiből<sup>18</sup>.

Mindemellett a tagállami szinten elért jelentős előrelépések ellenére egyes tagállamokban továbbra is jelentős regionális különbségek mutatkoznak a gyümölcs- és zöldségtermelők szervezettségi fokát tekintve. Erre példa Olaszország, ahol a viszonylag magas tagállami

<sup>18</sup> Egyes termelők, amelyek nem csatlakoztak ilyen szervezetekhez, részesülnek a jelenlegi uniós rendszer előnyeiből. Termékeiket termelői rendszeren keresztül forgalmazzák, és térítés ellenében igénybe veszik a termelői szervezetek által kínált egyes szolgáltatásokat (pl. tároláshoz és marketingeszközökhöz való hozzáférés, válságkezelési intézkedések).

szervezettségi fok (mintegy 47%) egyes északi régiók magas fokú szerveződésének és számos más régió alacsony fokú szerveződésének az eredménye<sup>19</sup>.

Különböző tényezők nehezíthetik a termelői szervezetek fejlődését egyes régiókban vagy teljes tagállamokban<sup>20</sup>. Idetartozhatnak a történeti háttérű szociológiai mintázatok, mint például a kölcsönös bizalom hiánya, a szisztematikus gyanakvás, valamint az a kísértés, hogy mások erőfeszítései árán jussanak előnyhöz (potyautas-magatartás). Egy másik ok, amely miatt a termelők nem csatlakoznak termelői szervezetekhez, a szürke gazdaságban rejlik: az adóelkerülés következtében (ez legfőképp a héát érinti) azok a termelők, akik nem tagjai termelői szervezetnek, nagyobb nyereséget érnek el (a szürke gazdaságban), mint a termelői szervezetekben működő termelők, akik kötelesek betartani a jogi keretet. Emellett számos termelő kizárólag a helyi vagy a regionális piacokon, illetve közvetlen eladáson keresztül értékesíti termékeit, így a termelői szervezetek által jelentett előnyök kevésbé teszik őket érdekeltté.

A termelői szervezetek kialakulását nehezítő másik lehetséges akadály a termelői szervezet elismerésére, az operatív program jóváhagyására és ezt követően az állami pénzügyi támogatásokhoz való hozzáférésre<sup>21</sup> irányuló eljárások összetettsége. Ez a komplexitás elrettentő lehet a kisebb termelők számára, akik nem rendelkeznek a megfelelő kompetenciákkal, vagy úgy vélik, hogy a rendszerhez való csatlakozás előnyei mérsékeltebbek, mint az ezzel járó adminisztratív költségek.

A termelői szervezetek vonzerejét csökkentő további tényező lehet, hogy a termelők úgy vélik, az állami pénzügyi támogatás elvesztésének kockázata igen magas, ami kockára teheti a termelői szervezet fennmaradását. Így az elismerésre – mindenekelőtt a minimális taglétszáma, a demokratikus ellenőrzésre, a termékek forgalomba hozatalára és a kiszervezésre – vonatkozó kritériumok betartása elengedhetetlen ahhoz, hogy a termelői szervezet ne veszítse el elismerését<sup>22</sup>.

## **5. MŰKÖDÉSI ALAPOK ÉS AZ OPERATÍV PROGRAMOKRA FORDÍTOTT UNIÓS PÉNZÜGYI TÁMOGATÁS**

### **5.1. Teljes kiadás az operatív programok keretében és uniós pénzügyi támogatás**

A gyümölcs- és zöldségágazatban működő termelői szervezetek működési alapot hozhatnak létre, amely kizárólag a tagállamok által jóváhagyott operatív programok finanszírozására

<sup>19</sup> Részletekért lásd a Bizottság szolgálati munkadokumentumában szereplő 2. táblázatot.

<sup>20</sup> Az Európai Bizottság által finanszírozott, a közelmúltban az unióbeli szövetkezetekről (idetartoznak a termelői szervezetek és szövetségek is) készített tanulmány megvizsgálta a mezőgazdasági termelők által indított közös kezdeményezések történelmi, kulturális és gazdasági akadályait (Lásd: Bijmans, J. et al (2013): Support for farmers' cooperatives: final report. Európai Bizottság. Elérhető a következő linken: [http://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/2012/support-farmers-coop/fulltext\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/2012/support-farmers-coop/fulltext_en.pdf)).

<sup>21</sup> Ide tartozik a támogatás iránti kérelem benyújtása, valamint a gyümölcs- és zöldségágazat piacszervezési rendszere megvalósulásának nyomon követéséhez elengedhetetlen, ugyanakkor adminisztratív terhet jelentő részletes éves jelentés elkészítése.

<sup>22</sup> A 2004–2010 közötti időszakban az elismerés visszavonására a legtöbb esetben Spanyolországban (148), Franciaországban (94) és Olaszországban (43) került sor. A termelői szervezetek összlétszámát tekintve az elismerés visszavonásának aránya különösen nagy volt a következő tagállamokban: SI, IE, FI és BG.



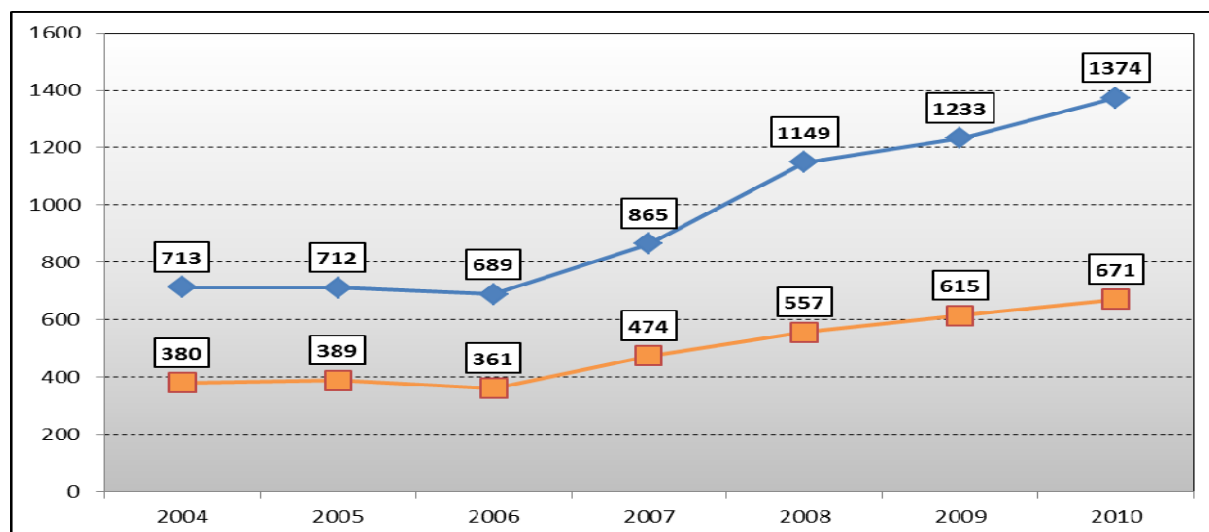
fordítható. Az alap finanszírozását a termelői szervezet tagjainak vagy magának a termelői szervezetnek a pénzügyi hozzájárulása, valamint uniós pénzügyi támogatás<sup>23</sup> biztosítja.

Az uniós pénzügyi támogatásra kettős plafon vonatkozik<sup>24</sup>:

- (1) maximális mértéke az egyes termelői szervezetek által értékesített termelés értékének 4,1 %-a; ez a százalékarány mindazonáltal az értékesített termelés értékének 4,6 %-ára növelhető, amennyiben az értékesített termelés értékének 4,1 %-át meghaladó összeget csak válságmegelőzési és -kezelési intézkedések céljaira használják fel; továbbá
- (2) nem lehet magasabb a ténylegesen felmerült kiadások 50%-ánál; e felső határ bizonyos esetekben elérheti a 60%-ot, például az EU-hoz 2004. május 1-jén vagy azt követően csatlakozott tagállamokban működő termelői szervezetek által benyújtott operatív programok esetében (a 2013 végéig futó intézkedések tekintetében), valamint az olyan tagállamok esetében, ahol a termelői szervezetek a gyümölcs- és zöldségtermelés kevesebb mint 20%-át forgalmazzák, illetve a legkülső régiók esetében.

*2. ábra: Teljes kiadás az operatív programok keretében és uniós pénzügyi támogatás (2004–2010)*

*Jelmagyarázat:* ◆ Teljes kiadás (millió EUR) ■ uniós pénzügyi támogatás (millió EUR)



*Forrás: Európai Bizottság, Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság, C2 – a számítások a tagállamok által továbbított adatok alapján készültek (éves jelentések, 2004–2010.).*

A 2. ábra arról tanúskodik, hogy a 2007-es reform nyomán jelentősen emelkedtek az operatív programokkal kapcsolatos összkiadások, valamint az ezekhez kapcsolódó uniós pénzügyi támogatás.

A 2007-es reform lehetséges hatásáról levonható néhány előzetes következtetés<sup>25</sup>:

<sup>23</sup> Az 1234/2007/EK rendelet 103b. cikke.

<sup>24</sup> Az 1234/2007/EK rendelet 103d. cikke.

<sup>25</sup> Részletekért lásd a Bizottság szolgálati munkadokumentumában szereplő 3. és 4. táblázatot.

- a reform nyomán az operatív programot végrehajtó termelői szervezetek száma és aránya egyaránt nőtt (2008–2010-ben az elismert termelői szervezetek teljes számának mintegy 3/4-e);
- az operatív programok kiadásainak növekedését, ideértve az uniós pénzügyi támogatást, az operatív programot végrehajtó termelői szervezetek számában és átlagos gazdasági méretében (a forgalmazott termékek értéke) bekövetkezett növekedés magyarázza;
- a teljes uniós pénzügyi támogatás még a 2007-es reform ellenére sem éri el az érintett termelői szervezetek által forgalmazott termékek értékének 4,1%-át jelentő felső határt, és az uniós gyümölcs- és zöldségtermelés teljes értékét tekintve továbbra is elenyésző (1,1–1,3%).
- A legnagyobb termelői szervezetek (az összes termelői szervezet mintegy 18%-a, 20 millió EUR-t meghaladó forgalommal) részesülnek az uniós pénzügyi támogatás hozzávetőlegesen 70%-ában. Az uniós támogatás aszimmetrikus eloszlása a támogatási mechanizmus jellegéből fakad, mert a támogatás a forgalmazott termékek értékével együtt nő.

## 5.2. Nemzeti pénzügyi támogatás és uniós visszatérítés

Az 1234/2007/EK rendelet 103e. cikke alapján a Bizottság jóváhagyta, hogy egyes tagállamok nemzeti pénzügyi támogatásban részesítsék az olyan régiókban működő termelői szervezeteket, ahol a gyümölcs- és zöldségágazatban működő termelői szervezetek szervezettségi foka<sup>26</sup> különösen alacsony. Az érintett tagállamok kérésére a megadott nemzeti pénzügyi támogatást az Európai Unió részben visszatérítette<sup>27</sup>.

2008–2010-ben csak hat tagállam (ES, HU, IT, PT, RO és SK) vette igénybe ezt az eszközt, az EU által részben visszatérített éves támogatás átlagos összértéke pedig 12,2 millió EUR volt. Habár más tagállamokban is vannak olyan régiók, melyekre teljesülnek a tagállami pénzügyi támogatás feltételei (alacsony szervezettségi fok), ezek nem kívánták igénybe venni az eszközt. Ezt részben az indokolhatja, hogy a tagállamnak kell finanszíroznia a megadott támogatás egy részét vagy egészét.

Mielőtt a Bizottság jóváhagyja a nemzeti pénzügyi támogatás nyújtását vagy annak részleges visszatérítését, a korábbi kérelmekből és az éves jelentésekből származó adatok alapján keresztellenőrzést végez. Ha ellentmondásokra derül fény, az eljárást (az éves jelentésben és/vagy a nemzeti pénzügyi támogatásra vonatkozó kérelemben előforduló) hibák kijavításáig felfüggesztik. A Bizottság által hozott döntést meggyorsítja, ha a tagállami hatóságok mihamarabb javítják a feltárt következetlenségeket. A jelenlegi eljárás a tagállami hatóságok

<sup>26</sup> A termelők szervezettségi foka az adott régióban előállított és a termelői szervezetek, termelői szövetségek és termelői csoportok által forgalmazott gyümölcs- és zöldségtermelés értéke, valamint a régióban előállított zöldség- és gyümölcstermelés összértéke közötti arány. A nemzeti pénzügyi támogatás, amely kiegészíti a termelői szervezetek működési alapjait, a termelői szervezet tagjai vagy a termelői szervezet által a működési alapba fizetett pénzügyi hozzájárulás legfeljebb 80%-át érheti el.

<sup>27</sup> Ez csak olyan régiókban lehetséges, ahol a termelői szervezetek a gyümölcs- és zöldségtermelés kevesebb mint 15%-át forgalmazzák, és gyümölcs- és zöldségtermelésük teljes mezőgazdasági termelésük legalább 15%-át teszi ki.

számára rendkívül nehézkes. Bizonyos esetekben a tagállamok csak jelentős késedelemmel küldik meg a pontos információkat. Így, bár a Bizottságot határidő köti a nemzeti pénzügyi támogatásra vonatkozó kérelem elbírálására, e határidőt mindig meg kell hosszabbítani az adatok pontosításának, helyesbítésének és magyarázatának szükségessége miatt. A nemzeti pénzügyi támogatás visszatérítése iránti kérelmek esetében ugyanez a helyzet.

## 6. OPERATÍV PROGRAMOK: INTÉZKEDÉSEK ÉS VÉGREHAJTOTT TEVÉKENYSÉGTÍPUSOK

A 4. táblázat azt jelzi, hogy 2008–2010-ben az operatív programok éves kiadása (átlagosan 1252,1 millió EUR) elsősorban a marketingtevékenységek (a teljes összeg 24,0%-a) és a környezetvédelmi tevékenységek (23,8%) javítására irányult, majd a termeléstervezésre (22,25), valamint a termékminőség javítására vagy fenntartására irányuló tevékenységek következtek (20,3%).

A válságmegelőzési és -kezelési eszközkészlet igénybevétele rendkívül alacsony volt (35,6 millió EUR; az éves átlagos kiadás 2,8%-a), és még alacsonyabb a képzési és tanácsadói szolgáltatások, illetve a kutatási és a kísérleti termelés esetében.

Az operatív programokban 2008–2009-ben végrehajtott tevékenységtípusok tekintetében:

- A (termelői szervezetek telephelyein vagy tagjainak gazdasági üzemében véghezvitt) **fizikai beruházások** átlagosan 517,5 millió eurót tettek ki (az operatív programokkal kapcsolatos összkiadások 41,3%-a). Elsődleges céljuk a termékek forgalmazásának javítása volt (az összkiadások 15,9%-a; az operatív programok 64,1%-a esetében), valamint a termeléstervezés hatékonyabbá tétele (15,4%; az operatív programok 56,6%-a esetében); ezt követte a termékminőség javítása vagy fenntartása (5,6%; az operatív programok 29,6%-a esetében). A környezetvédelmi célú fizikai beruházások<sup>28</sup> átlagosan az összkiadások 3%-át tették ki (és az operatív programok 34,5%-át érintették).

*4. táblázat: A különböző intézkedésekre vonatkozó operatív programok kiadásai, továbbá azon termelői szervezetek száma, amelyek operatív programjai különböző intézkedéseket tartalmaznak (2008–2010 közötti átlagok).*

|                                                                    | Kiadások   |                     | Érintett termelői szervezetek |                   |
|--------------------------------------------------------------------|------------|---------------------|-------------------------------|-------------------|
|                                                                    | millió EUR | A teljes kiadás %-a | Szám                          | a teljes szám %-a |
| Termeléstervezésre irányuló tevékenységek                          | 277,9      | 22,2 %              | 924                           | 77,8 %            |
| A termékminőség javítására és fenntartására irányuló tevékenységek | 254,7      | 20,3 %              | 1 097                         | 92,4 %            |
| Az értékesítés javítására irányuló tevékenységek                   | 300,9      | 24,0 %              | 1 009                         | 85,0 %            |
| Kutatás és kísérleti termelés                                      | 10,7       | 0,9 %               | 130                           | 11,0 %            |
| Képzési és tanácsadói szolgáltatások                               | 22,8       | 1,8 %               | 388                           | 32,7 %            |

<sup>28</sup>

A környezetvédelmi célú fizikai beruházások olyan állóeszköz-beruházások, amelyek várhatóan jelentős előnyökkel járnak a források csökkent igénybevétele és/vagy a szennyezőanyagok kibocsátása tekintetében.

|                                        |         |         |       |         |
|----------------------------------------|---------|---------|-------|---------|
| Válságmegelőzési és -kezelési eszközök | 35,6    | 2,8 %   | 192   | 16,2 %  |
| Környezetvédelmi intézkedések          | 298,3   | 23,8 %  | 1 103 | 92,9 %  |
| Egyéb tevékenységek                    | 51,0    | 4,1 %   | 1 063 | 89,6 %  |
| Valamennyi operatív program            | 1 252,1 | 100,0 % | 1 187 | 100,0 % |

Forrás: Európai Bizottság, Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság, C2 – a számítások a tagállamok által továbbított adatok alapján készültek (éves jelentések, 2008–2010).

- Az operatív programok 92,9%-ánál hajtottak végre **környezetvédelmi intézkedéseket**; az ehhez kapcsolódó átlagos éves kiadás 298,3 millió EUR, ami az operatív programokkal kapcsolatos átlagos éves összkiadások 23,8%-ának felel meg. A megvalósult fő intézkedéstípusok közé tartozik a hulladékcsökkentés és -kezelés (78 millió EUR; az operatív programok 34,2%-a esetében), valamint az integrált gazdálkodás (72 millió EUR; az operatív programok 25,4%-a esetében); ezek együttesen a környezetvédelmi intézkedésekre fordított összkiadások kétharmadát tették ki, majd a környezeti célú fizikai beruházások következtek (38,1 millió EUR; az operatív programok 34,5%-a esetében).

2012 augusztusában a csomagolásgazdálkodáshoz kapcsolódó környezetvédelmi intézkedések támogatása megszűnt; ez a változás az intézkedések alkalmazásával kapcsolatos tapasztalatokon alapult. Ez várhatóan elősegíti a költséghatékonyabb környezetvédelmi tevékenységek végrehajtását, és csökkenti az uniós piacszerzés igazgatásával kapcsolatos költségeket<sup>29</sup>.

- A **válságmegelőzési és -kezelési eszközkészlet** (rendkívül alacsony fokú) igénybevétele elsősorban a következőket érintette: betakarítási biztosítás (átlagos éves kiadás: 13,9 millió EUR 67 operatív program keretében), promóciós és kommunikációs eszközök (11,9 millió EUR 60 operatív program keretében), valamint forgalomból történő kivonás (8,3 millió EUR 67 operatív program keretében). A következő eszközök használatára nagyrészt nem került sor: zöld szüret, a gyümölcs- és zöldségfélék be nem takarítása, képzés, befektetési alapok felállítása. Az eljárások összetettsége mellett a válságmegelőzési és -kezelési eszközök alacsony fokú használatát az indokolhatja, hogy sok termelői szervezet kisméretű: az érintett kis termékvolumen következtében a forgalomból történő kivonás alacsony szintű támogatása és/vagy a rendelkezésükre álló pénzügyi eszközök korlátozott volta következtében a kis termelői szervezetek a jelenlegi válságmegelőzési és -kezelési eszközöket nem tekintik hatékonynak vagy vonzóknak.

## 7. A NEMZETI STRATÉGIÁK TAGÁLLAMI IDŐKÖZI ÉRTÉKELESE

19 tagállam küldött a Bizottságnak jelentést nemzeti stratégiája 2012. évi értékeléséről.

<sup>29</sup>

Lásd: a Bizottság 2012. augusztus 16-i 755/2012/EU végrehajtási rendelete az 543/2011/EU végrehajtási rendeletnek a gyümölcs- és zöldségágazat termelői szervezeteinek operatív programjai keretében végrehajtott környezetvédelmi intézkedések specifikus költségeinek támogathatósága tekintetében történő módosításáról (HL L 223., 2012.8.21., 6. o.).

E jelentések első, időközi értékelést nyújtanak a 2007-es reformot követően végrehajtott operatív programok hatásairól, és kiemelik azokat a hiányosságokat, amelyeket egyes nemzeti stratégiák igazgatásában feltártak.

### **7.1. Az operatív programok tekintetében megállapított célkitűzések elérése érdekében történt előrelépések**

A belga, a ciprusi, a cseh, a dán, a német, a spanyol, a francia, a magyar, az olasz, a holland, az osztrák, a portugál és a brit hatóságok által küldött, 2012. évi értékelő jelentések vizsgálata alapján az alábbi következtetések vonhatók le<sup>30</sup>.

- (1) A legtöbb tagállamban az operatív programok kedvezően járulnak hozzá a fő célkitűzésekhez, mint például a termelői szervezetek termékei forgalomba hozatalának elősegítése, annak biztosítása, hogy a termelés a kereslethez igazodjon (minőség és mennyiség tekintetében is), valamint a termelői szervezetek versenyképességének javítása.
- (2) Egyes tagállamokban az operatív programok hozzájárulnak a termelői szervezetek által forgalmazott termékek kereskedelmi értékének növeléséhez (pl. CY, CZ, DE, HU, IT, UK), valamint a kínálat koncentrálásának javításához (pl. CY, CZ, DK, ED, HU, IT, PT).
- (3) Más tagállamokban az operatív programok nagy valószínűséggel többek között azért járulnak hozzá csak igen elenyésző mértékben (vagy egyáltalán nem) a termelői szervezetek által forgalmazott termékek kereskedelmi értékének növeléséhez, illetve a kínálati koncentráció elősegítéséhez, mert a meglévő termelői szervezetek alkupozíciója az értékesítési láncban továbbra is rossz, ami abból fakad, hogy számuk és méretük egyes érintett tagállamokban (például Portugália) egyaránt kicsi, illetve abból, hogy más érintett tagállamokban (például Hollandia) az ágazat szervezettségi foka már eleve magas.
- (4) A legtöbb tagállamban az operatív programok a jelek szerint nem vagy csak igen kis mértékben járulnak hozzá a következő célkitűzésekhez:
  - **A termelési költségek optimalizálása.** Az értékelő jelentések alapján ez valószínűleg inkább külső tényezőkkel, mint például az inputárak emelkedésével (pl. Belgium – Flandria, Franciaország), illetve a költségek változásának felbecslésével és jelentésével kapcsolatos nehézségekkel függ össze; ez utóbbi többek között az alaphelyzet nem megfelelő ismeretére vezethető vissza, nem pedig arra, hogy a termelői szervezetek és/vagy tagjaik számára e kérdés ne lenne lényeges.

<sup>30</sup>

A bizottsági szolgálati munkadokumentum 5. fejezete áttekinti az érintett 13 tagállamban az operatív programok által kifejtett hatásokat. A többi tagállam (Bulgária, Finnország, Lengyelország, Románia, Szlovákia, Svédország) nem adott minden esetben egyértelmű választ az operatív programok hatékonyságára vonatkozó kérdésekre. Ennek az az oka, hogy az új szabályozás keretében egyelőre kevés operatív programot hagytak jóvá (például Bulgáriában és Romániában csak egy olyan termelői szervezet működik, amely operatív programmal rendelkezik), és kevés az e programok által kifejtett hatásokra vonatkozó, megbízható adat.

- **A termelői árak stabilizálása.** Egyes tagállami jelentésekben (például Spanyolország, Franciaország, Olaszország) jelezték, hogy ennek elsősorban az oka, hogy egyes, rendelkezésre álló válságkezelő és -megelőző eszközök nem elég hatékonyak, és/vagy ezeket túl kevés termelői szervezet veszi igénybe.
- **A termelői szervezetek vonzóbbá tétele.** A jelentések tanúsága szerint több oka is van annak, hogy a szervezetek csak korlátozott mértékben tudják növelni tagjaik számát, sőt akár visszaesést is tapasztalhattak; ide tartozik az a tény, hogy az ágazatban a szervezetségi fok eleve magas (pl. Belgium – Flandria), a termelői szervezethez való csatlakozás feltételei rendkívül szigorúak (pl. Hollandia), illetve az uniós jogszabályok által megállapított egyes szabályok nem egyértelműek (pl. Egyesült Királyság).
- Egyes környezetvédelmi célkitűzések – például a tájmegőrzés, az éghajlatváltozás mérséklése, a levegőtisztaság megőrzése és a hulladékképződés mérséklése – érdekében **kevés erőfeszítést tettek, vagy egyáltalán nem járultak hozzá a célkitűzések megvalósításához.** Egyes esetekben ez arra vezethető vissza, hogy a termelői szervezetek vagy azok tagjai kismértékben vagy egyáltalán nem indítottak erre irányuló fellépést (pl. Dánia), illetve arra, hogy e célkitűzések egy része nem szerepelt a nemzeti stratégiák prioritásai között (pl. Ciprus, Cseh Köztársaság, Portugália). Ráadásul egyes tagállamok esetében (pl. Belgium, Spanyolország, Franciaország, Hollandia) a 2012. évi értékelésről szóló jelentés feltárta, hogy semmi sem bizonyítja, hogy az operatív programok hozzájárulnának az említett környezetvédelmi célkitűzésekhez.

## 7.2. A nemzeti stratégiák irányításának hiányosságai

### 7.2.1. A nemzeti stratégiák kialakításának hiányosságai

A jelentések egyes tagállamok nemzeti stratégiáiban az alábbi hiányosságokat tárták fel:

- **Túlságosan szerteágazó célkitűzéseket határoztak meg** ahelyett, hogy néhány prioritásra koncentráltak volna. Ennek következtében túl sok intézkedés és fellépéstípus lett támogatásra jogosultként kiválasztva. Ez többek között annak tudható be, hogy az érdekelt feleket nem vonták be kellőképpen a nemzeti stratégiák kialakításába. Ennek következtében a termelői szervezetek csak kevés intézkedés és fellépéstípus esetében voltak képesek hatékony végrehajtásra, és csak bizonyos célkitűzésekhez járultak hozzá, illetve az állami támogatás számos, különböző célkitűzésre irányuló fellépés között oszlott meg, így az eredmények és a hatások csak nehezen mérhetők.
- A különböző célkitűzések esetében **hiányoztak a pontos, előre megállapított célértékek.** A 2012. évi értékelés egyik fő nehézségét az okozta, hogy hiányoztak azok a referenciaértékek, amelyek tükrében a támogatott intézkedések hatását objektív módon fel lehetett volna mérni.

### 7.2.2. *A nemzeti stratégiák nyomon követésének és értékelésének hiányosságai*

Számos tagállam jelentései arra engednek következtetni, hogy a 2012. évi értékelés egyik fő nehézségét az jelentette, hogy a termelői szervezetek éves jelentéseiben szereplő teljesítménymutatók közül sok nem volt megfelelően nyilvántartva. Ez nem csupán egyes elemzések elvégzését nehezítette meg, hanem az értékelésből levont következtetések érvényességének aláásásával is fenyegetett.

A jelek szerint ez az érintett tagállamok által kialakított nemzeti stratégiák nyomonkövetési és ellenőrzési rendszerei tekintetében feltárt két lényeges hiányosságra vezethető vissza: a) olyan **megelőző intézkedések hiánya**, amelyek segítségével a termelői szervezetek egyes előre megállapított teljesítménymutatókat megértenének, továbbá ezeket megfelelően kiszámítanák és használni tudnák; valamint b) az a tény, hogy a tagállami közigazgatás **nem ellenőrzi** a termelői szervezetek által az éves jelentésekben rögzített adatokat, mindenekelőtt a teljesítménymutatók tekintetében.

Ez arra enged következtetni, hogy egyes tagállamokban a hangsúly elsősorban vagy kizárólag a pénzügyi végrehajtásra (kiadások) került, és kevés figyelmet kaptak, illetve figyelmen kívül lettek hagyva azok a mutatók, amelyek a nemzeti stratégiában meghatározott célkitűzések elérése terén tett előrehaladás mérését segítették volna.

## 8. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

2008–2010 között kedvező tendenciákat lehetett megfigyelni a gyümölcs- és zöldségágazat szervezettségi fokát, a termelői szervezetek keretében működő gyümölcs- és zöldségtermelők összarányát, valamint a termelői szövetséghez csatlakozott termelői szervezetek számát tekintve.

Az éves jelentések és a 2012. évi értékelő jelentések ugyanakkor ellentmondásos képet mutatnak.

Az egyik legjelentősebb probléma, hogy egyes tagállamokban a szerveződés szintje továbbra is alacsony, vagy teljesen hiányzik. Ez gondos elemzést igényel annak érdekében, hogy adott esetben megállapítható legyen, hogy milyen további intézkedések szükségesek; ezek nem csupán annak ösztönzésére irányulnának, hogy az EU egészében tovább javuljon a termelők szervezettségi foka, hanem az EU-n belül a gyümölcs- és zöldségtermelői szervezetek tekintetében mutatkozó egyenlőtlenségek csökkentésére is.

A szerveződés alacsony foka vagy hiánya azt jelenti, hogy a legtöbb gyümölcs- és zöldségtermelő nem tagja termelői szervezetnek, így közvetlenül nem részesül az ágazatra fordított uniós támogatásokból. Ez az arány bizonyos déli tagállamokban, valamint az EU-hoz 2004-ben vagy később csatlakozott egyes tagállamokban a legmagasabb. E termelők – melyek gyakran a legkisebbek közé tartoznak – a termelői szervezetek által nyújtott szolgáltatásokat sem tudják igénybe venni, alkupozíciójuk az értékesítési láncban rendkívül gyenge, és érzékenyebben érintik őket a piaci globalizációval és az éghajlatváltozással kapcsolatos kockázatok. A gyümölcs- és zöldségágazat szervezettségi fokának növelése rendkívül fontos kérdés marad, különösen azokban a tagállamokban, ahol e szervezettségi fok továbbra is igen alacsony. E tekintetben meg kell vizsgálni azokat az intézkedéseket, melyek ösztönzik az

együttműködés formáit, elősegítve, hogy a termelői szervezetek és az ilyen szervezetekhez nem csatlakozó termelők hatékonyabban reagálhassanak az ismertetett kihívásokra.

Az operatív programokban további potenciál rejlik a kulcsfontosságú célkitűzések – így a termelői szervezetek vonzóbbá tétele, a termékek kereskedelmi értékének növelése, a termelési költségek optimalizálása, valamint a termelői árak stabilizálása – megvalósításához való hozzájárulás tekintetében.

A válságmegelőzési és -kezelési eszközkészlet (igen alacsony fokú) igénybevétele rávilágított egyes jelenlegi eszközök korlátaira. Fontolóra kell venni a válságmegelőzési és -kezelési eszközkészlet tökéletesítését.

A legtöbb tagállamban a „stratégiai” intézkedésekre – például a kutatás és a kísérleti termelés tekintetében – fordított kiadások mértéke továbbra is elhanyagolható. Ezért fokozottan olyan prioritási intézkedésekre kell irányítani a rendelkezésre álló erőforrásokat, amelyek nagyobb hatást gyakorolnak a versenyképességre, a jövedelemstabilitásra és a piaci keresletre.

A jelenlegi rendszer gyengeségei között szerepel a szabályok összetettsége, valamint a jogi egyértelműség hiánya is. A szabályok jövőbeli felülvizsgálata során elsőbbséget kell élveznie a jogi keret egyszerűsítésének és biztosításának, valamint a mezőgazdasági termelőket és az irányító hatóságokat terhelő bürokrácia csökkentésének is.

Végezetül az ágazatra irányuló új intézkedések bevezetése – az 1. pilléren belül a piaci intézkedések keretében érvényesülő költségvetési semlegesség fenntartása érdekében – az ágazatra fordítható teljes összeg növelése nélkül egyes pénzügyi források átcsoportosítását teheti szükségessé.

Az ismertetett hiányosságok orvoslására a gyümölcs- és zöldségágazat uniós piacszervezési rendszerét felül kell vizsgálni annak biztosítása céljából, hogy a termelői szervezetekre irányuló támogatás megfelelően összpontosuljon annak érdekében, hogy a 2007-es reformban<sup>31</sup> és a KAP 2020 keretében megállapított átfogó célkitűzések valamennyi tagállamban megvalósulhassanak.

A Bizottság a későbbiekben a gyümölcs- és zöldségágazat uniós támogatási rendszerének felülvizsgálatára irányuló jogalkotási javaslat előterjesztése során támaszkodhat e jelentés megállapításaira, valamint a küszöbön álló megbeszélések eredményeire.

---

<sup>31</sup> E tekintetben lásd az 1182/2007/EK tanácsi rendelet (2) preambulumbekzdését (HL L 273., 2007.10.17., 1. o.), melynek rendelkezései beépültek az 1234/2007/EK rendeletbe.