

Különjelentés

## A mezőgazdasági termékek ellátási láncainak biztosítása a Covid19-világjárvány idején

Az Unió gyorsan reagált, de a tagállamok  
nem elég célzott módon jártak el



EURÓPAI  
SZÁMVEVŐSZÉK

# Tartalomjegyzék

	Bekezdés
<b>Összefoglaló</b>	I–VIII
<b>Bevezetés</b>	01–05
<b>A Covid19-világjárvány és a mezőgazdasági termékek ellátási láncai</b>	01–02
<b>Uniós intézkedések az agrár-élelmiszeripar támogatására a Covid19-világjárvány idején</b>	03–05
<b>Az ellenőrzés hatóköre és módszere</b>	06–10
<b>Észrevételek</b>	11–57
<b>Az Unió gyorsan reagált a világjárványra</b>	11–29
A Bizottság határigazgatási intézkedésekre vonatkozó iránymutatásai mérsékeltek a zavart az agrár-élelmiszeriparban	12–18
A közvetlen támogatások keretét gyorsan létrehozták	19–21
Az Unió állami támogatási intézkedéseinek bevezetése gyorsan megtörtént, ezek azonban versenytorzulás és túlkompensáció kockázatát vetették fel	22–29
<b>A világjárvány kapcsán nyújtott közvetlen uniós támogatások esetében a tagállamok nem megfelelően célozták meg a rászoruló kedvezményezetteket</b>	30–57
21. intézkedés: A tagállamok a támogatást nem célirányosították kellőképpen a válság által leginkább sújtott ágazatokra és kedvezményezettekre	32–36
A Bizottság forrásokat különített el magántárolási támogatásra, ezt azonban kevesen vették igénybe	37–39
A borágazatnak nyújtott támogatás tagállamok általi végrehajtásában mutatkozó jelentős különbségek következtében a bortermelők nem részesültek egységes elbánásban	40–57
<b>Következtetések és ajánlások</b>	58–62

## **Mellékletek**

**I. melléklet. Az elfogadott intézkedések felsorolása**

**II. melléklet. A Covid19-járványra és az ukrajnai háborúra reagáló  
élelmiszer-biztonsági intézkedések**

**III. melléklet. A krízislepárlásra nyújtott uniós támogatás  
eloszlása (2020)**

## **Betűszavak és rövidítések**

**A Bizottság válaszai**

**Időrendi áttekintés**

**A számvevőszéki munkacsoport**

# Összefoglaló

**I** A Covid19-világjárvány a termelőtől a fogyasztóig a mezőgazdasági termékek teljes ellátási láncát érintette, és több agrárpiacon is hatással volt. Az Unió válaszul egy sor rendkívüli támogatási intézkedést hozott.

**II** Ellenőrzésünk célja annak értékelése volt, hogy az Unió megfelelően reagált-e arra a fenyegetésre, amelyet a világjárvány jelentett a mezőgazdasági termékek ellátási láncaira. Értékeljük, hogy az Unió gyorsan reagált-e az agrár-élelmiszeriparban a világjárvány nyomán bekövetkezett zavarra, valamint megvizsgáltuk, hogy az uniós támogatás az arra leginkább rászoruló ágazatokat és kedvezményezetteket vette-e célba. A Bizottság intézkedéseit 2020-ban fogadták el, mi 2021 végéig követtük nyomon azok végrehajtását. Reméljük, hogy ellenőrzésünk hozzájárul, hogy a jövőben jobban megtervezett intézkedések szülessenek majd a mezőgazdasági termékek ellátási láncait érintő válságok esetén.

**III** Megállapítottuk, hogy a Bizottság a legtöbb tekintetben megfelelő, de nem kellően célzott válaszlépéseket tett a Covid19-világjárvány miatt a mezőgazdasági termékek ellátási láncára háruló veszélyek kapcsán.

**IV** Meglátásunk szerint a Bizottság gyorsan reagált a világjárványra. Hasznos iránymutatásokat tett közzé az áruk és a kulcsfontosságú munkavállalók mozgásáról, amelyekkel mérsékelte a zavart az agrár-élelmiszeriparban. Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) fel nem használt forrásainak átcsoportosításával 712 millió euró költségvetésű közvetlen támogatás vált gyorsan elérhetővé. Úgy találtuk, hogy ezzel a lehetőséggel főként azok a tagállamok éltek, amelyeknek 2019 végén jelentős fel nem használt forrásai maradtak az EMVA költségvetéséből.

**V** A világjárványra elsődlegesen a tagállami költségvetésekből tettek pénzügyi válaszlépéseket, a Bizottság az állami támogatás megkönnyítésére léptetett életbe eljárásokat. Megállapítottuk, hogy ha olyan ágazatnak nyújtottak állami támogatást, amely uniós forrásokban is részesült, fennállt a kockázata a tagállamok közötti verseny torzulásának és a túlkompenzációnak.

**VI** A tagállamok által nyújtott közvetlen támogatás nem volt kellően célzott. Az intézkedést alkalmazó 14 tagállam közül öt az uniós forrásokat minden veszteséget szenvedett mezőgazdasági termelő számára elérhetővé tette, míg a többi kilenc tagállam bizonyos ágazatokat kiválasztva támogatta a kedvezményezetteket, tekintet nélkül arra, hogy érte-e őket kár.

**VII** Az Unió magántárolási és bor-krízislepárlási támogatás formájában is elfogadott intézkedéseket, hogy a túlkínálat csökkentésével stabilizálja a piacot. A magántárolási támogatást kevesen vették igénybe, különösen a húsiparban. A 293 millió euró költségvetésű krízislepárlási támogatás végrehajtásában jelentős különbségek mutatkoztak az általunk vizsgált tagállamok között. Nem voltak egyértelműek a lepárlóüzemek által megtartott támogatás összegére vonatkozó szabályok.

**VIII** E megállapítások alapján javasoljuk, hogy a Bizottság osszon meg bevált gyakorlatokat a KAP-intézkedések célirányosításának javítása érdekében, valamint az esetleges jövőbeli válságok esetén terjesszen elő egyértelmű szabályokat.

# Bevezetés

## A Covid19-világjárvány és a mezőgazdasági termékek ellátási láncai

**01** Az Unió közös agrárpolitikájának (KAP) célja, hogy a megfizethető élelmiszerekből folyamatos ellátást, mezőgazdasági termelőknek pedig tisztességes megélhetést biztosítson<sup>1</sup>. A Covid19-világjárvány a termelőtől a fogyasztóig a mezőgazdasági termékek teljes ellátási láncát érintette, zavart és gazdasági károkat okozva a betakarításban, a logisztikában, a feldolgozásban és a beszerzésben.

**02** A személyek és az áruk szabad mozgásának korlátozására vonatkozó összehangolt megközelítésről szóló bizottsági ajánlás<sup>2</sup> ellenére a világjárvány kezdetén több tagállam közegészségügyi okokból egyoldalúan lezárta a határait. Ugyanezen okból nehézséget jelentett a termékek szállítása, különösen az országhatárokon át. Számos élelmiszer-feldolgozó üzem bezárt a vészhelyzeti intézkedések vagy a munkaerőhiány miatt. A turizmus-vendéglátás ágazat működését felfüggesztették, a supermarketekben pedig nem volt elég alkalmazott és ellátási gondok adódtak<sup>3</sup>.

## Uniós intézkedések az agrár-élelmiszeripar támogatására a Covid19-világjárvány idején

**03** Az agrár-élelmiszeripart érintő intézkedések elsősorban a tagállamok felelősségi körébe tartoznak. A Bizottság iránymutatásokat ad ki és pénzügyi intézkedésekre tesz javaslatot az ágazat támogatása érdekében<sup>4</sup>. Ezeket az intézkedéseket a Bizottság és a tagállamok közösen irányítják. A tagállamok kiválasztják a kedvezményezetteket és végrehajtják a Bizottság által javasolt intézkedéseket. A Bizottság feladata azon állami támogatási programok jóváhagyása is, amelyeket a tagállamok szeretnének

<sup>1</sup> A közös agrárpolitika dióhéjban.

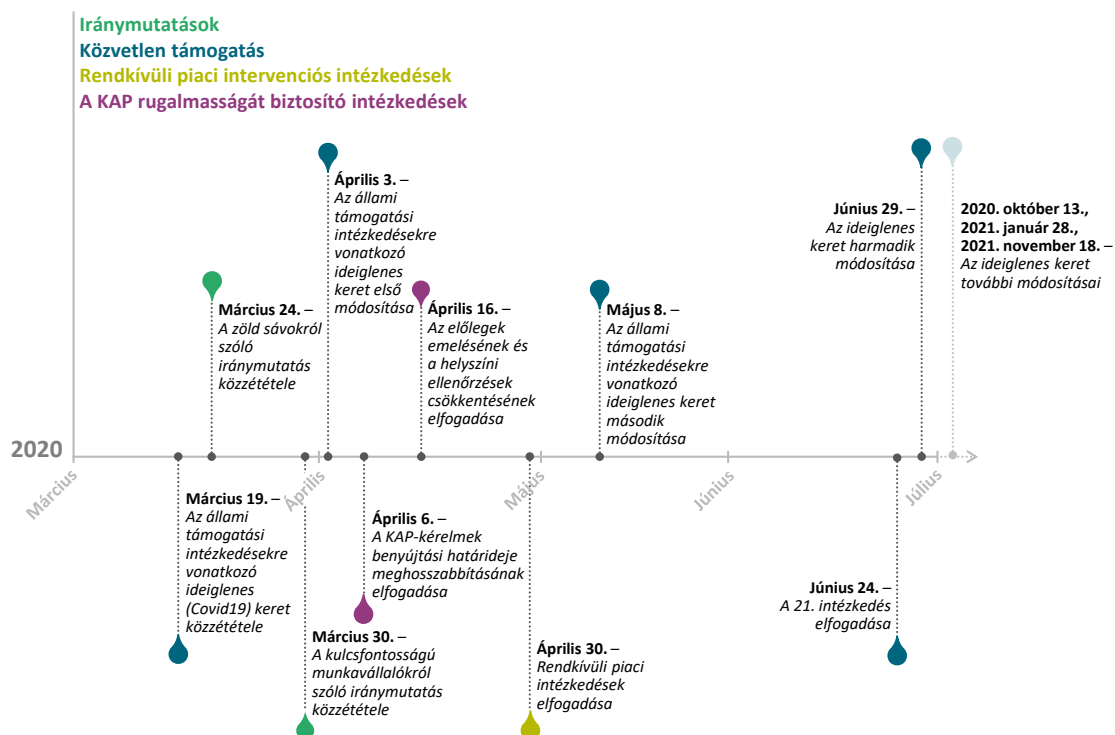
<sup>2</sup> C(2020) 499 final: Javaslat: A Tanács ajánlása a Covid19-világjárványra való reagálás keretében a szabad mozgás korlátozására vonatkozó összehangolt megközelítésről.

<sup>3</sup> *Preliminary impacts of the COVID-19 pandemic on European agriculture: a sector-based analysis of food systems and market resilience*, 31–35. o.

<sup>4</sup> Az agrár-élelmiszeripar támogatása a koronavírus-járvány idején, Európai Bizottság.

megvalósítani. Az **1. ábra** időrendi áttekintést nyújt az Unió által elfogadott intézkedésekről.

### 1. ábra. A Covid19-világjárványra válaszul hozott uniós intézkedések



Forrás: Európai Számvevőszék, nyilvánosan elérhető adatok alapján<sup>5</sup>.

**04** Az Unió konkrétan a következő intézkedéseket hozta (további részletekért lásd: **1. táblázat** és **I. melléklet**):

- o bizottsági iránymutatások annak biztosítására, hogy az élelmiszer-ellátási lánc jól működjön az Unióban, ezen belül az idénymunkások kritikus fontosságúnak minősítése az élelmiszer-ágazat támogatása érdekében;
- o mezőgazdasági termelők és kkv-k közvetlen támogatása egyösszegű kifizetések (21. vidékfejlesztési intézkedés), kölcsön és garancia, nagyobb összegű előlegek, valamint a mezőgazdasági termelőkre és az élelmiszer-feldolgozó vállalatokra irányuló ideiglenes keret alapján nyújtható nagyobb összegű állami támogatások formájában;
- o rendkívüli piaci intézkedések magántárolási és bor-krízislepárlási támogatás formájában, valamint a piactámogatási programok rugalmas végrehajtása révén;

<sup>5</sup> Uo.

- o a KAP rugalmasságát biztosító intézkedések a KAP-kifizetések iránti kérelmek benyújtási határidejének meghosszabbításával, valamint a mezőgazdasági termelők és az ellenőrök közötti fizikai érintkezés minimálisra csökkentése érdekében a gazdaságokban végzett helyszíni ellenőrzéseknek ideiglenesen alternatív bizonyítékforrásokkal – például műholdas képekkel vagy földrajzi koordinátákkal ellátott fényképekkel – történő helyettesítésével.

## 1. táblázat. A világjárványra válaszul hozott uniós intézkedések

Közvetlen támogatási intézkedések			
Akár 200 000 euró összegű kölcsön vagy garancia kedvező feltételekkel (nagyon alacsony kamatláb vagy kedvező fizetési ütemezés)	Mezőgazdasági termelőnként 7000 euróig, kis- és középvállalkozásonként 50 000 euróig terjedő egyösszegű kifizetések (21. intézkedés)	Nagyobb összegű előlegek a közvetlen uniós kifizetések (50% helyett 70%) és bizonyos vidékfejlesztési kifizetések (75% helyett 85%) esetében	Az ideiglenes keret szerinti állami támogatások: gazdaságonként 290 000 euró, az élelmiszer-feldolgozó vállalatok esetében legfeljebb 2,3 millió euró (a C(2021) 8442 bizottsági közlemény által bevezetett módosítások figyelembevételével)
Rendkívüli piaci intézkedések			
Magántárolási támogatás	Rugalmasság a piactámogatási programok esetében	Ideiglenes eltérés az uniós versenyszabályoktól	
Az áruk és a mezőgazdasági dolgozók szabad mozgására vonatkozó iránymutatások			
Zöld sávok az Európán belüli élelmiszer-szállítás folyamatosságáért		Az élelmiszer-ágazat támogatása érdekében az idénymunkások kulcsfontosságú munkavállalóknak minősülnek	
A KAP rugalmasságát biztosító intézkedések			
A KAP-kifizetések iránti kérelmek benyújtási határidejének meghosszabbítása		Kevesebb helyszíni ellenőrzés és az ütemezési követelményektől való eltérés lehetősége	

Forrás: Az agrár-élelmiszeripar támogatása a koronavírus-járvány idején, Európai Bizottság.

**05** A Covid19-világjárvány nem az egyetlen külső esemény, amely hatással volt az Unió agrár-élelmiszeriparára. Ukrajna Oroszország általi 2022. február 24-i inváziója nagymértékben befolyásolta Európa biztonságát, többek között az élelmiszer-ellátás biztonságát. E két egymástól független esemény kezelésére hasonló intézkedéseket hoztak. Tájékoztatásul a **II. melléklet** együtt mutatja be az ukrajnai háború nyomán és a Covid19-válság eredményeképp bevezetett élelmiszer-biztonsági intézkedéseket.



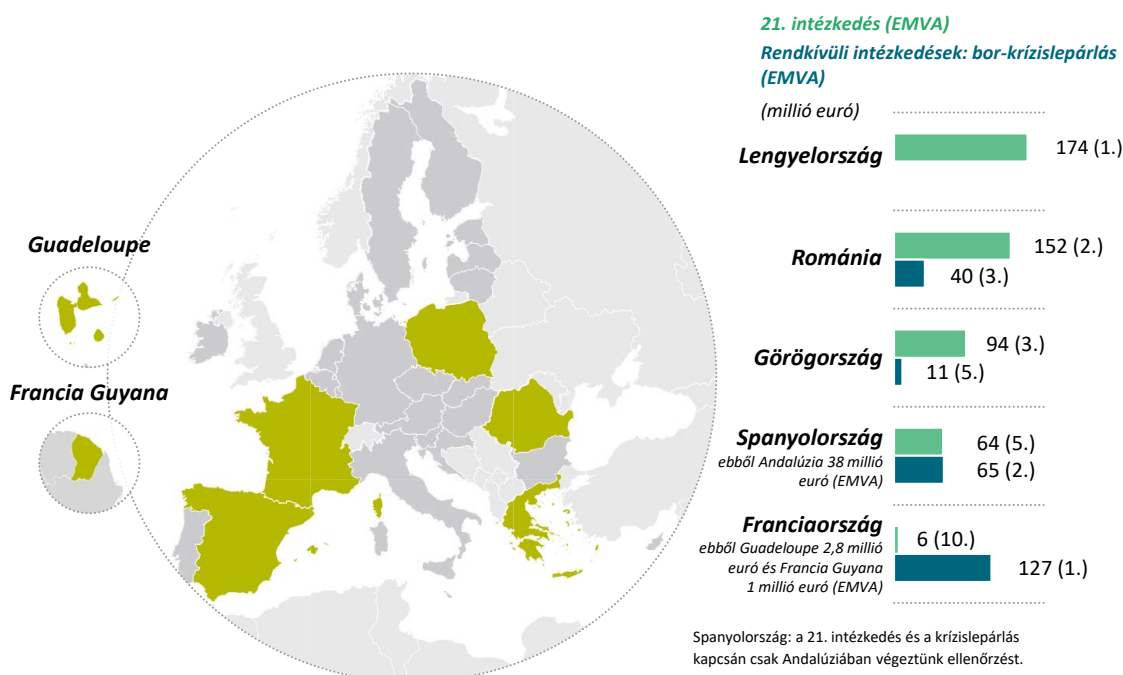
## Az ellenőrzés hatóköre és módszere

**06** Ellenőrzésünk során azt vizsgáltuk, hogy az Unió megfelelően reagált-e arra a fenyegetésre, amelyet a Covid19-világjárvány jelentett a mezőgazdasági termékek ellátási láncára. Ezt a témát azért vettük górcső alá, mert az agrár-élelmiszeripari ellátási láncok eddig még sosem tapasztalt kihívásokkal szembesültek az Unióban, és zavar keletkezett a mezőgazdasági termékek piacain. Az Európai Parlament érdeklődését fejezte ki a Covid19-világjárvány következtében az élelmiszer-ellátási láncsal kapcsolatban hozott piaci intézkedések működését vizsgáló értékelésünk iránt.

**07** Hogy választ kapjunk fő ellenőrzési kérdéseinkre, megvizsgáltuk, hogy gyors volt-e a mezőgazdasági termékek ellátási láncában beálló zavar megelőzését szolgáló uniós válaszlépés, és hogy megfelelően célzott volt-e az Unió által nyújtott támogatás, illetve figyelembe vette-e a mezőgazdasági termelők igényeit. Értékelésünk részeként megvizsgáltuk az uniós iránymutatásokat, rendkívüli támogatásokat, piaci intézkedéseket és az állami támogatásokat.

**08** Öt tagállamban (Görögország, Spanyolország, Franciaország, Lengyelország és Románia) ellenőriztük az uniós intézkedések végrehajtását, az így lefedett összeg a 21. intézkedés keretében rendkívüli támogatásként, illetve krízislepárlási támogatásként elkülönített összegek 69%-ának, illetve 87%-ának felelt meg (lásd: [2. ábra](#)).

## 2. ábra. Tagállamok kiválasztása és az ellenőrzött intézkedések lényegessége



*Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság adatai (21. intézkedés), illetve a nemzeti hatóságok adatai (krisislepárlás) alapján.*

**09** Ellenőrzésünk a 2020. és 2021. évre terjedt ki, amelyek folyamán a bevezetett intézkedések többségét végrehajtották. Ellenőrzési bizonyítékokat a következők révén gyűjtöttünk:

- a nemzeti/regionális jogszabályok és statisztikák áttekintése;
- az öt kiválasztott tagállamban a nemzeti hatóságok által a Covid19-világjárvány alatt bevezetett uniós támogatási intézkedések általuk történő igénybevételeiről kitöltött kérdőív;
- az öt kiválasztott tagállam nemzeti/regionális hatóságaival készített nyommonkövetési interjúk;
- interjúk a Bizottság tisztviselőivel, valamint a Bizottság dokumentációjának áttekintése.

Ellenőrzésünk az ukrajnai háborúra reagáló bizottsági intézkedésekre nem terjedt ki.

**10** Reméljük, hogy munkánk segíti majd a Bizottságot az agrár-élelmiszeripar támogatását és a mezőgazdasági termékek ellátási láncainak biztosítását szolgáló jövőbeli válságelhárítási intézkedések kialakításának javításában és célzottabbá tételében.

# Észrevételek

## Az Unió gyorsan reagált a világjárványra

**11** A következőket értékeltük:

- a) a Bizottság és a tagállamok gyorsan biztosították-e az Unión belüli élelmiszer-szállítás folyamatosságát. Értékeltük a Bizottság szerepét a zöld sávokra vonatkozó iránymutatások kidolgozásában, és megvizsgáltuk, hogyan követte nyomon az iránymutatások alkalmazását;
- b) gyorsan, már a világjárvány kitörését követő első hónapokban bevezetett-e a Bizottság közvetlen támogatást a mezőgazdasági termelők számára;
- c) a Bizottság és a tagállamok gyorsan bevezettek-e állami támogatási intézkedéseket a mezőgazdasági termelők segítésére, és lépéseket tettek-e annak biztosítása érdekében, hogy e támogatások ne vezessenek versenytorzuláshoz és túlkompenzációhoz.

## A Bizottság határigazgatási intézkedésekre vonatkozó iránymutatásai mérsékeltek a zavart az agrár-élelmiszeriparban

**12** A Bizottság a világjárvány elején az áruk mozgása<sup>6</sup> és az idénymunkások<sup>7</sup> tekintetében zöld sávokra vonatkozó iránymutatásokat adott ki. 2020. március 23-án létrehozta a zöld sávok<sup>8</sup> rendszerét, és felkérte a tagállamokat, hogy léptessék életbe a szükséges működési és szervezeti intézkedéseket ahhoz, hogy minden áru, az agrár-élelmiszeripari áruk esetében is biztosított legyen az egységes piac működése.

---

<sup>6</sup> Az egészség védelmét, valamint az áruk és alapvető szolgáltatások rendelkezésre állását biztosító határigazgatási intézkedésekre vonatkozó iránymutatások (2020/C 86 I/01).

<sup>7</sup> Iránymutatás a COVID19-járvány kontextusában az EU-ban dolgozó idénymunkásokról (2020/C 235 I/01).

<sup>8</sup> C(2020) 1897 final: A Bizottság közleménye a zöld sávoknak az egészség védelmét, valamint az áruk és alapvető szolgáltatások rendelkezésre állását biztosító határigazgatási intézkedésekre vonatkozó iránymutatások szerinti végrehajtásáról.

**13** A zöld sávokra vonatkozó iránymutatások célja az Unión belüli élelmiszer-szállítás folyamatosságának és a közlekedési dolgozók szabad mozgásának biztosítása volt. A zöld sávok olyan kijelölt határátkelőhelyek voltak, ahol az ellenőrzés időtartama nem haladhatta meg a 15 percet.

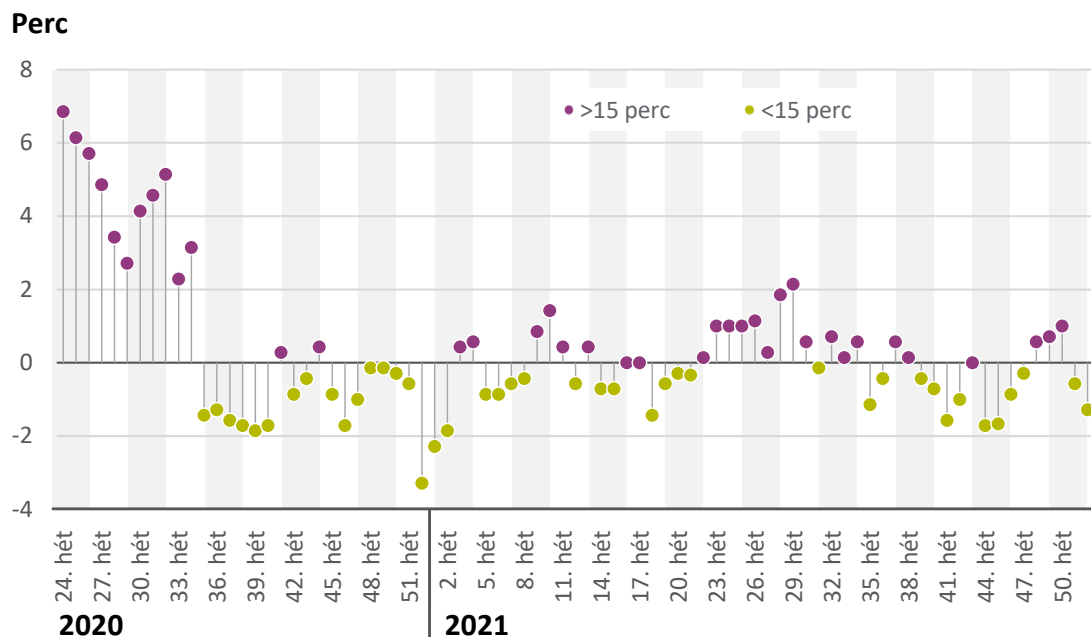
**14** A Bizottság az Európai Unió Úrprogramügynökségével közösen kifejlesztett egy kapcsolódó mobilalkalmazást. A „Galileo Green Lane” nevű zöldsáv-figyelő alkalmazás adatokat szolgáltat arra vonatkozóan, hogy eleget tettek-e a [zöld sávok végrehajtásáról szóló bizottsági közleménynek](#). A határellenőrök és az alkalmazást használó áruszállítók a transzeurópai közlekedési hálózat (TEN-T) 178 határátkelőhelyén rögzítik az áthaladás idejét. Ez segíti az alkalmazás felhasználóit útjuk jobb megtervezésében. 2022 novemberében az alkalmazás még mindig működött, használata megkönnyíti a közlekedést az Ukrajna Oroszország általi inváziója nyomán kialakult jelenlegi válság idején.

**15** A Bizottságtól származó adatok megerősítették, hogy 2020. június 3. és 2021. december 31. között a határellenőrző pontokon az áthaladás átlagos ideje kevesebb mint egy perccel<sup>9</sup> haladta meg a 15 perces maximumot. A 2020. június előtti időszakra vonatkozóan nem állnak rendelkezésre strukturált adatok. A [3. ábrán](#) az átlagos heti áthaladási idő látható. A zöld sávokra megállapított határértéket elsősorban 2020 júniusa és augusztusa, valamint 2021 májusa és augusztusa között lépték túl. Ezek az időszakok egybeesnek a tagállamokban a Covid19 különböző hullámainak megfelelően életbe léptetett utazási korlátozásokkal.

---

<sup>9</sup> A Mobilitáspolitikai és Közlekedési Főigazgatóság által rendelkezésre bocsátott adatkészlet, a Galileo alkalmazás alapján.

### 3. ábra. Zöld sávok: a 15 perces plafonérték betartása



*Forrás:* Európai Számvevőszék, a Bizottság által szolgáltatott adatok alapján. A grafikon a Galileo zöldsáv-figyelő alkalmazás alapján készült.

**16** A világjárvány kitörését követően a Bizottság létrehozta a nemzeti közlekedési kapcsolattartó pontok hálózatát (NTCPN), ezzel biztosítva informális platformot a tagállamoknak a közlekedést érintő kérdések felvetésére és megvitatására, közös megoldások megtalálására és a bevált gyakorlatok megosztására. Az ellenőrzésünk során általunk megkérdezett tagállamok úgy vélték, hogy ezek a találkozók segítettek az áruszállítás terén folytatott uniós együttműködés racionalizálásában.

**17** A Bizottság feladatának része volt a határátlépések idejének szoros figyelemmel kísérése, továbbá az is, hogy az érintett tagállamokkal együttműködésben a nemzeti közlekedési kapcsolattartó pontok hálózatának segítségével megoldja a késedelmet okozó problémákat. 2022 novemberében a hálózat továbbra is a tagállamok és a Bizottság közötti információcsere fórumaként működik.

**18** Mind az öt ellenőrzött tagállam hatóságai jó véleményrel voltak a közlekedéssel kapcsolatos iránymutatásokról, amelyek megítélésük szerint eredményes útmutatást nyújtanak a Covid19 idején történő határátlépések kezeléséhez. A román hatóságok például kiemelték, hogy a zöld sávok hozzájárultak a gyógyszerek és más alapvető áruk, például a mezőgazdasági termékek folyamatos szállításának a fenntartásához.

## A közvetlen támogatások keretét gyorsan létrehozták

**19** 2020. április 22-én, mindössze egy hónappal a világjárvány bejelentése<sup>10</sup> után a Bizottság egy különleges intézkedéseket megállapító rendeletre<sup>11</sup> tett javaslatot, amelyek révén a Covid19-járványra válaszul a 21. intézkedés keretében kívánt rendkívüli ideiglenes EMVA-támogatást nyújtani. A rendeletet<sup>12</sup> 2020. június 24-én fogadták el. Ez a támogatás egy mezőgazdasági termelőnként legfeljebb 5000 euróig (2020. júniusban a társjogalkotók úgy döntöttek, hogy módosítják a Bizottság javaslatát és 7000 euróra emelik a mezőgazdasági termelőknek nyújtható támogatás maximális összegét), kis- és középvállalkozásonként pedig 50 000 euróig terjedő egyszeri egyösszegű kifizetésből állt. A tagállamoknak bizonyítaniuk kellett, hogy a támogatás objektív és megkülönböztetésmentes kritériumok alapján a leginkább érintetteket célozza meg<sup>13</sup>.

**20** A 712 millió euró költségvetésű 21. intézkedés finanszírozását nem az Unió mezőgazdasági költségvetésének növelésével biztosították. A tagállamok más EMVA-intézkedések fel nem használt forrásait csoportosították át. Az intézkedéshez nyújtott EMVA-hozzájárulás összege nem haladhatta meg a 2014–2020-as időszakban az adott vidékfejlesztési programhoz nyújtott teljes EMVA-hozzájárulás 2%-át.

**21** A 21. intézkedést főként azok a tagállamok alkalmazták, amelyek 2019 végéig EMVA-költségvetésüknek még jelentős részét nem költötték el. Lengyelország például EMVA-költségvetésének 57%-át (az EU-27 közül a legkevesebbet) kötötte le addig, a 21. intézkedésre pedig a legnagyobb költségvetéssel rendelkezett. A 21. intézkedést alkalmazó 14 tagállam közül 13 az EMVA-költségvetésének kevesebb mint 90%-át kötötte le 2019 végéig.

---

<sup>10</sup> WHO: *Coronavirus disease (COVID-19) pandemic*.

<sup>11</sup> A Bizottság rendkívüli intézkedéseket jelent be az agrár-élelmiszeripari ágazat támogatására vonatkozóan.

<sup>12</sup> Az (EU) 2020/872 rendelet.

<sup>13</sup> Uo., (3) preambulumbekkezdés.

## **Az Unió állami támogatási intézkedéseinek bevezetése gyorsan megtörtént, ezek azonban versenytorzulás és túlkompenzáció kockázatát vetették fel**

**22** A Bizottság 2020. március 19-én késlekedés nélkül elfogadta az állami támogatásokra vonatkozó ideiglenes keretet<sup>14</sup>, amely az állami támogatási szabályokat illetően rugalmasságot biztosított a tagállamok számára ahhoz, hogy a Covid19-világjárvánnyal összefüggésben támogatni tudják a gazdasági helyreállítást.

**23** Németország, Spanyolország, Ausztria és Szlovákia olyan átfogó programokat hagyott jóvá, amelyek támogatásokat is magukban foglaltak, azt azonban nem közölték, hogy mekkora összeg áll rendelkezésre a mezőgazdaság céljára. A többi tagállam esetében az erdészeti, az akvakultúra- és a mezőgazdasági ágazatra előirányzott állami támogatások összege meghaladta a 9 milliárd eurót. Az állami támogatás lehet vissza nem térítendő támogatás, visszafizetendő előleg, adókedvezmény, kölcsön vagy támogatott garancia. A tagállamok által a kiválasztott ágazatoknak nyújtott állami támogatás monetáris értelemben sokkal jelentősebb volt a közvetlen uniós támogatásnál (lásd: **20.** bekezdés).

**24** 2022. májusi állapot szerint a mezőgazdasági ágazatnak ténylegesen odaítélt állami támogatás összege legalább 1,5 milliárd euró volt. A Bizottság szerint 10 tagállam nem közölt külön a mezőgazdaságra vonatkozó adatokat, így nem tud áttekintést adni a mezőgazdasági ágazatnak nyújtott állami támogatásokról.

**25** A Bizottságnak biztosítania kell, hogy az Unió belső piaca az állami támogatás következtében ne váljon széttagolttá és az egyenlő versenyfeltételek ne sérüljenek<sup>15</sup>. Az EUMSZ 107. cikke<sup>16</sup> nem írja elő a Bizottság számára, hogy egy tagállam állami támogatási intézkedésének költségvetését összevesse más tagállamokéval. Az, ha egy tagállamban egy adott ágazatnak támogatást nyújtanak, míg egy másik tagállam nem nyújt ugyanolyan típusú támogatást, vagy ha a támogatás sokkal nagyobb az egyik tagállamban, torzíthatja a versenyt.

---

<sup>14</sup> A C(2020) 1863 közlemény.

<sup>15</sup> A C(2020) 1863 közlemény, 3. o.

<sup>16</sup> Az EUMSZ 107. cikke.

**26** A Bizottság szerint az állami támogatási programok általa elvégzett ellenőrzései és a támogatásokra megállapított plafonértékek valamennyire garantálják, hogy a tagállamok között ne alakuljon ki káros támogatási verseny<sup>17</sup>, mivel az ideiglenes keret mintájául az EUMSZ állami támogatásra vonatkozó szabályai szolgáltak. A tagállamok közötti koordináció hiánya azonban mindenképp maga után vonja a versenytorzulás kockázatát<sup>18</sup>.

**27** A kertészeti ágazatot a lezárások különösen súlyosan érintették, mivel a növény- és virágboltok zárva tartottak és 80%-kal visszaesett a kereslet<sup>19</sup>. A **2. táblázat** az ágazatban a termelési érték szerint két legnagyobb növény- és virágtermesztő (Hollandia és Spanyolország) részére nyújtott állami támogatást szemlélteti. Míg Hollandiában az állami támogatás mértéke majdnem elérte az ágazat termelési értékének 9%-át, ez az arány sokkal alacsonyabb volt Spanyolországban. Az ilyen mértékű különbség az egy adott ágazatnak nyújtott támogatásban tisztességtelen versenyt eredményezhet.

## 2. táblázat. A virág- és növénytermesztő ágazat részére nyújtott állami támogatás Spanyolországban és Hollandiában

	Termelési érték (millió euró), 2019	Unió termelési értékhez viszonyított arány	Állami támogatás (millió euró)	Állami támogatás termelési értékhez viszonyított aránya (%)
<b>EU-27</b>	21 686			
<b>Hollandia</b>	6 880	32%	600	8,72%
<b>Spanyolország</b>	3 120	14%	10	0,32%

Forrás: Eurostat, Mezőgazdasági számlarendszer – folyó árakon számított érték [aact\_eaa01], SA57217 (NL); Real Decreto 883/2020 (SA56851).

**28** Spanyolországban az Andalúziai Vidékfejlesztési Program 8,6 millió euróra becsülte a juh- és kecskeágazat veszteségét. A 21. intézkedés keretében ez az ágazat 8,7 millió euró támogatásban részesült. Az ágazat ezenfelül 10 millió euró állami támogatást is kapott<sup>20</sup>. Ennek következtében – ahogy a példa is mutatja – egyes

<sup>17</sup> (2020/C 91 I/01), 10. bekezdés.

<sup>18</sup> *Preliminary impacts of the COVID-19 pandemic on European agriculture: a sector-based analysis of food systems and market resilience*, 83. o.

<sup>19</sup> Uo., 27. o.

<sup>20</sup> Real Decreto 508/2020.



kedvezményezettnek esetében fennáll a túlkompensáció kockázata, amennyiben átfedés van az állami támogatás és a 21. intézkedés alapján nyújtott uniós támogatás között.

**29** Az **1. háttérmagyarázat** a krízislepárlással kapcsolatban mutat be további példákat az esetleges túlkompensációra.

### 1. háttérmagyarázat

#### Az állami támogatás és az uniós krízislepárlási támogatás miatti esetleges túlkompensáció (példák)

**Franciaország** a kiesett árbevétel alapján nyújtott általános állami támogatással segítette a Covid19-válság sújtotta vállalatokat. A bortermelők 119 millió euró uniós támogatást kaptak, ennek ellenére állami támogatásra is jogosultak voltak. A nemzeti hatóságok nem vetették össze a nemzeti program kedvezményezettjeit a krízislepárlási támogatás kedvezményezettjeivel.

**Románia** a szőlőtermelőknek hagyott jóvá állami támogatást. Azok a bortermelők, akik saját szőlőt is termesztettek, potenciálisan duplán juthattak kompenzációhoz a szőlőültetvény hektáronként becsült veszteségéért és boruknak a lepárlóüzemek részére történő értékesítéséért. Az állami támogatás összesen 12,4 millió eurót tett ki, emellett a bortermelők 34 millió euró uniós támogatáshoz jutottak.

A koordináció hiánya miatt mindkét tagállamban előfordulhatott, hogy a bortermelők mindkét program keretében kompenzációban részesültek, és fennáll a kockázata annak, hogy a kompenzáció összege meghaladta a kiesett árbevételt.

Forrás: SA.56985 (2020/N) – Franciaország; SA.59520 (2020/N) – Románia.

### A világjárvány kapcsán nyújtott közvetlen uniós támogatások esetében a tagállamok nem megfelelően célozták meg a rászoruló kedvezményezetteket

**30** A mezőgazdasági ágazatban és a vidéki közösségekben keletkezett gazdasági zavar likviditási és pénzforgalmi problémákat okozott a mezőgazdasági termelők és a mezőgazdasági termékeket feldolgozó kis- és középvállalkozások számára, akik, illetve amelyek a Bizottság szerint sürgősen támogatásra szorultak.

**31** Felismerve, hogy a Covid19-világjárvány milyen kockázatokat vet fel a mezőgazdasági termékek ellátási láncára nézve, a Bizottság és a tagállamok válaszingázkedésként közvetlen támogatást és magántárolási támogatást biztosítottak, valamint egyéb intézkedéseket vezettek be, hogy segítsék a mezőgazdasági termelőket a gazdasági hatások kivédésében. A következőket értékeltük:

- a támogatásra leginkább rászoruló ágazatokat és kedvezményezetteket célozt-e meg a 21. intézkedés, azaz nem támogatott-e olyan mezőgazdasági termelőket, akiket nem érintett a válság;
- megfeleltek-e a Bizottság által javasolt rendkívüli piaci intézkedések a piac igényeinek;
- következetesen hajtották-e végre a borágazat részére nyújtott támogatást.

## **21. intézkedés: A tagállamok a támogatást nem célirányosították kellőképpen a válság által leginkább sújtott ágazatokra és kedvezményezettek**

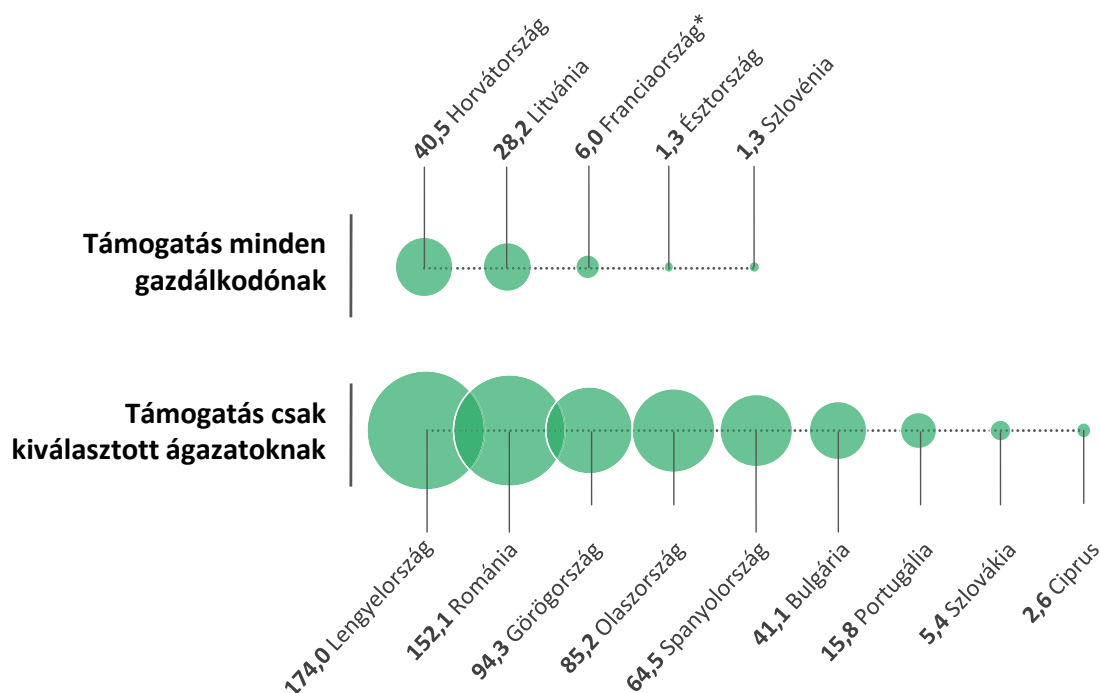
**32** A Bizottság a jogi kerettel és a vonatkozó hatáskörökkel összhangban (lásd: **03.** bekezdés) a tagállamokra bízta, hogy a támogathatósági feltételek és a kiválasztási kritériumok meghatározása révén hogyan célozzák meg a Covid19-válság által leginkább sújtott ágazatokat vagy kedvezményezetteket a támogatással<sup>21</sup>. A Bizottság a vidékfejlesztési programok felülvizsgálatával minden intézkedést jóváhagyott. Összesen 14 tagállam döntött úgy, hogy a 712 millió euró összköltségvetésű 21. intézkedést beilleszti vidékfejlesztési programjába.

**33** E tagállamok közül öt – Észtország, Franciaország (Guadeloupe, Francia Guyana és Mayotte), Horvátország, Litvánia és Szlovénia – a plafonértékig eltérő támogatási mértékeket alkalmazva minden mezőgazdasági termelő számára elérhetővé tette a támogatást. Ez az öt tagállam külön rendelkezésekkel a világjárvány előtti évhez viszonyított pénzügyi veszteséghez kötötte a támogatásokat. A többi kilenc tagállam konkrét mezőgazdasági ágazatokat támogatott, de a támogatást nem kötötte pénzügyi veszteséghez (lásd: **4. ábra**). A jogi keret ugyanakkor nem is írta elő, hogy a támogatás mértékének a pénzügyi veszteségek egyéni kedvezményezett szintjén történő értékelésén kellene alapulnia.

---

<sup>21</sup> Az (EU) 2020/872 rendelet 39b. cikke.

#### 4. ábra. A tagállamok 21. intézkedésre előirányzott kiadásai (millió euró)



\*A Franciaországra vonatkozó adatok Guadeloupe, Francia Guyana és Mayotte adatait tartalmazzák

Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság adatai alapján.

**34** A 21. intézkedés végrehajtását öt tagállamban – Görögország, Spanyolország (Andalúzia), Franciaország (Guadeloupe és Francia Guyana), Lengyelország és Románia – vizsgáltuk meg. Guadeloupe és Francia Guyana a rászorulókat megcélözva minden ágazatnak nyújtott támogatást. A másik négy ellenőrzött tagállam bizonyos kiválasztott, érintett ágazatoknak nyújtott támogatást, de ezt nem a mezőgazdasági termelők veszteségeinek egyéni értékelése alapján tette.

**35** Előfordulhat, hogy egy adott érintett mezőgazdasági ágazaton belül nem minden mezőgazdasági termelő küzd pénzügyi nehézséggel. A jogi keret lehetővé tette, hogy egy érintett ágazat egészét támogatásban részesítsék, anélkül, hogy a leginkább rászoruló kedvezményezetteket céloznák meg. Így azonban fennáll a kockázat, hogy olyan gazdálkodókat támogatnak, akiket nem is érintett a válság.

**36** Andalúzia úgy döntött, hogy szőlő- és bortermelőit támogatásban részesíti a 21. intézkedés alapján. Andalúzia a szőlőtermelők veszteségeinek kiszámításához az oltalom alatt álló eredetmegjelöléssel rendelkező szőlőültetvények esetében hektáronkénti 336 eurós, a többi esetben hektáronkénti 198 eurós átalányösszeget

alkalmazott a legfeljebb 10 hektárnyi szőlőültetvényt művelő termelők esetében<sup>22</sup>. A több mint 10 hektárral rendelkező termelők azonban 7000 eurónak megfelelő rögzített összeget kaptak. Ennek eredményeképp előfordulhatott, hogy a 11 és 20 hektár közötti szőlőültetvényt művelő termelők veszteségeit túlkompenzálták (lásd: [3. táblázat](#)).

### 3. táblázat. Becsült veszteségek az andalúziai szőlőtermelőknek nyújtott kompenzáció viszonylatában

Hektárszám	OEM-mel rendelkező szőlőültetvények			Egyéb szőlőültetvények		
	Becsült veszteség (euró)	Kompensáció (euró)	Kompensáció aránya (%)	Becsült veszteség (euró)	Kompensáció (euró)	Kompensáció aránya (%)
1	336	208	62%	198	123	62%
10	3 360	2 775	83%	1 980	1 018	51%
11	3 696	7 000	<b>189%</b>	2 178	7 000	<b>321%</b>
20	6 720		<b>104%</b>	3 960		<b>177%</b>
21	7 056		99%	4 158		<b>168%</b>
35	11 760		60%	6 930		101%

Forrás: az Európai Számvevőszék számításai, az Andalúziai Vidékfejlesztési Program (AVFP) 8.2.14.3.3.4. pontjában (Az összegek és a támogatási mértékek kiszámításának módszere) és 8.2.14.3.2. pontjában (Összegek és támogatási mértékek) szereplő adatok alapján.

### A Bizottság forrásokat különített el magántárolási támogatásra, ezt azonban kevesen vették igénybe

**37** A Bizottság és a tagállamok meghatározták a Covid19-válság által leginkább sújtott piaci ágazatokat és a magántárolás iránti igényt, amelyre támogatást nyújtottak. A Bizottság arra számított, hogy a hús- és tejtermékek piacai lesznek a leginkább érintettek, és ezeken a piacokon intézkedést léptetett életbe a magántárolás támogatására. Az intézkedés lehetővé tette, hogy két hónaptól hat hónapig terjedő időtartamra a termékeket ideiglenesen kivonják a piacról.

**38** A tej-, szarvasmarha-, juh- és kecskeágazatban a magántárolásra nyújtott támogatás összege nem érte el a 10 millió eurót (ennek majdnem a fele vajra volt igénybe vehető). A vaj és sajt magántárolására elérhető programokat 16, illetve 15 tagállam vette igénybe, míg a tagállamoknak kevesebb mint a fele jelentkezett a hús és a sovány tejpor támogatási programjára (lásd: [4. táblázat](#)).

<sup>22</sup> Andalúziai Vidékfejlesztési Program, 11.1. verzió.

#### 4. táblázat. Magántárolás

Magántárolási támogatás	2020–2021 A tagállamok rendelkezésére álló uniós támogatás (ezer euró)	Tagállamok, amelyek igénybe vették a magántárolási támogatást
Sovány tejpor	461	9 (BE, CZ, DE, ES, LT, NL, PL, PT, RO)
Vaj	4 606	16 (BE, CZ, DE, IE, ES, FR, HR, IT, LT, NL, AT, PL, PT, RO, FI, UK)
Sajt	2 848	15 (BE, DE, IE, ES, FR, IT, LT, NL, AT, PL, PT, RO, FI, SE, UK)
Szarvasmarha	1 966	8 (DE, ES, FR, IT, LV, NL, AT, PL)
Juh és kecske	122	1 (ES)

Forrás: Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság, az Európai Mezőgazdasági Alap kiadásai, 2020–2021.

**39** Csak Spanyolország élt a magántárolási támogatás lehetőségével a juh- és kecskeágazatban (140 tonna). Ezt a támogatást a termelők nem találták vonzóknak, mivel az nem volt visszamenőlegesen alkalmazható a már betárolt hússra. Ebben az ágazatban a tárolásra már a bizottsági rendelet<sup>23</sup> közzététele előtt mutatkozott igény. Ezzel szemben a sajt esetében a francia hatóságok állítása szerint a magántárolási intézkedés végrehajtása a már betárolt termékekre korlátozódott<sup>24</sup>, így csak 37%-át használták fel az elkülönített összegnek. Ezek a példák az intézkedések kialakításában előforduló esetleges hibákra mutatnak, amelyek például arra lehetnek visszavezethetők, hogy az intézkedés bevezetése előtt nem került sor igényelemzésre.

#### A borágazatnak nyújtott támogatás tagállamok általi végrehajtásában mutatkozó jelentős különbségek következtében a bortermelők nem részesültek egységes elbánásban

**40** A Bizottság értékelése szerint a Covid19-világjárvány jelentős zavarokat okozott a borpiacon<sup>25</sup>. A lezárások – különös tekintettel a turizmus-vendéglátás ágazatbeli tevékenységek felfüggesztésére – visszafogták a borforgalmazást és -értékesítést. A

<sup>23</sup> A Bizottság (EU) 2020/595 végrehajtási rendelete.

<sup>24</sup> Az (EU) 2020/591 bizottsági végrehajtási rendelet (11) preambulumbekzdése és 3. cikkének (2) bekezdése.

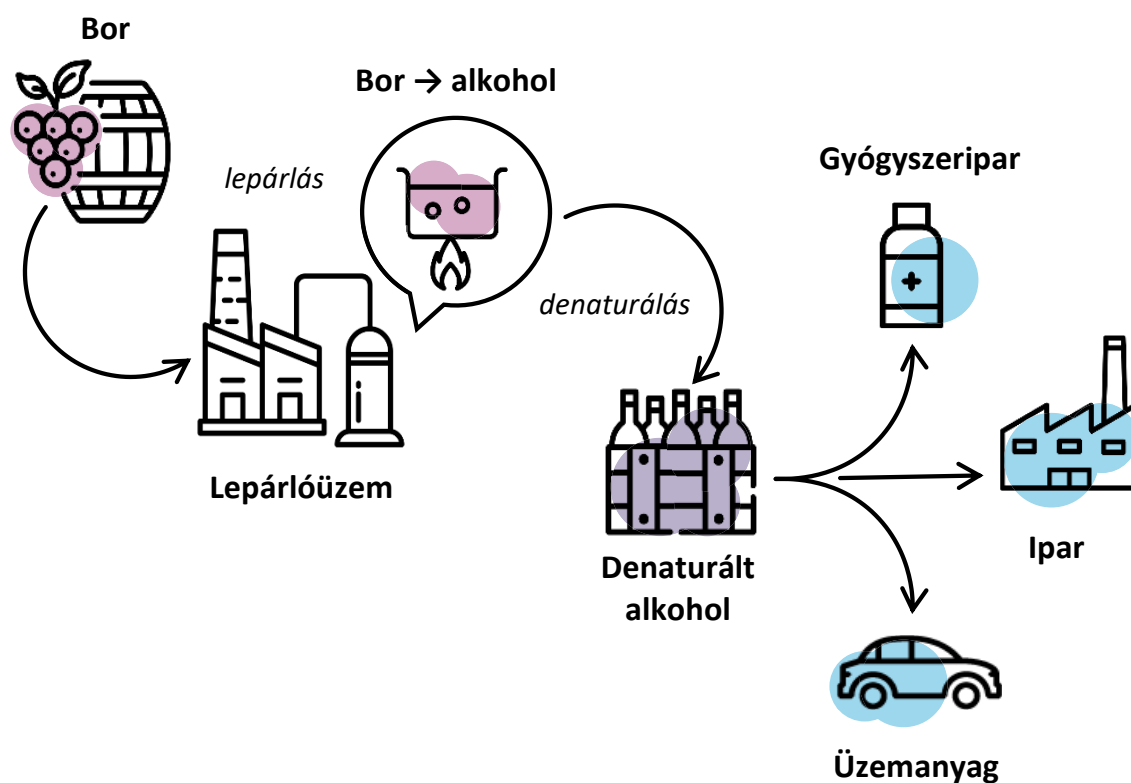
<sup>25</sup> Az (EU) 2020/592 felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet (1) preambulumbekzdése.

borágazatra az Unió borexportjának legfőbb piacát adó Egyesült Államok által kivetett újabb importvámok és a jelentős uniós borkészletek – amelyek 2009 óta 2019-ben voltak a legnagyobbak – is hatással voltak<sup>26</sup>.

**41** A zavarok kezelése érdekében a Bizottság úgy döntött, hogy intézkedéseket hoz a bornak a piacról történő végleges (krízislepárlás) vagy ideiglenes (krízistárolás) kivonására. Ezeket az intézkedéseket a borágazat nemzeti támogatási programjai keretében vezették be.

**42** A bor lepárlása során a bort nem emberi fogyasztásra szánt denaturált alkohollá alakítják, és ezzel a bort véglegesen kivonják a piacról (lásd: [5. ábra](#)).

### 5. ábra. Krízislepárlás és a denaturált alkohol felhasználása



Forrás: Európai Számvevőszék.

**43** A Bizottság 10 tagállamban nyújtott támogatást a bornak a piacról krízislepárlás útján történő kivonásához. Az erre az intézkedésre fordított uniós kiadások elérték a 293 millió eurót. Az [5. táblázatban](#) az általunk ellenőrzött négy tagállamban lepárolt bor mennyiségével együtt az erre az intézkedésre fordított uniós és nemzeti források láthatók, amelyek az összes uniós kiadásnak közel 90%-át tették ki. Ezekben a

<sup>26</sup> Uo., (5)–(6) preambulumbekkezdés.

tagállamokban a lepárolt bor hektoliterére számítva 33 eurótól 92 euróig terjedt az uniós finanszírozás mértéke.

**5. táblázat. Krízislepárlás Franciaországban, Spanyolországban, Romániában és Görögországban 2020-ban és 2021-ben**

Tagállam	Lepárolt bor (millió hl)	Teljes bortermeléshez viszonyított arány	Uniós forrás (millió euró)	Nemzeti forrás (millió euró)	Támogatás egy hektoliter lepárolt borra vetítve b) + c) a)
	a)		b)	c)	
Franciaország	2,58	6,1%	127	80,8	81
Spanyolország	1,99	5,3%	65,2		33
Románia*	0,43	11,1%	Első szakasz: 17 Második szakasz: 22,9		92
Görögország*	0,56	23,2%	Első szakasz: 6,1 Második szakasz: 5,4	14,2 6,6	58

Forrás: nemzeti hatóságok.

\*Románia és Görögország mindkét pénzügyi évre, 2020-ra és 2021-re is bejelentett kiadásokat (n. év októberétől kezdődően).

**A lepárlóüzemek által megtartható támogatás összegére vonatkozó nem egyértelmű szabályok egyes esetekben aránytalan kompenzációt eredményeztek**

**44** A krízislepárlási intézkedés célja az volt, hogy segítse a bortermelők gazdasági helyzetének javítását<sup>27</sup>. A bortermelők és a lepárlóüzemek egyaránt részesülhettek az intézkedés keretében uniós támogatásban. Az elszámolható kiadások közé tartozott a lepárlóüzemnek átadott bor költsége, a szállítási költségek és a lepárlás költségei. A szabályok szerint a tagállamoknak objektív és megkülönböztetésmentes kritériumok alapján kellett meghatározniuk a kedvezményezetteknek nyújtandó támogatás összegét.

**45** Franciaország, Románia és Spanyolország a lepárlóüzemeket választotta ki kedvezményezettnek. Mivel azonban a lepárlóüzemeket jelölték meg kedvezményezettként, a nemzeti hatóságok kevésbé tudtak a legnagyobb

<sup>27</sup> A Bizottság (EU) 2020/592 felhatalmazáson alapuló rendelete.

nehézségekkel szembesülő bortermelőkre összpontosítani, ugyanis a hatóságok nem tudták befolyásolni, hogy mely termelők kapjanak támogatást. Görögország úgy döntött, hogy a bortermelőket teszi meg e támogatás kedvezményezettjeinek (lásd: [2. háttérmagyarázat](#)).

## 2. háttérmagyarázat

### Görögország: a bortermelőket jelölték meg kedvezményezettként

Görögországban a bortermelők voltak a krízislepárlási támogatás kedvezményezettjei. A kiválasztási kritériumok a bortermelésre, a készletek nagyságára és azon bor százalékos arányára vonatkoztak, amelyet a készletből ki akartak vonni.

Az uniós krízislepárlási támogatás teljes összegét a bortermelők kapták meg.

A támogatás a lepárlóüzembe leszállított bor típusától függött, azt a termelők között azonos hektoliterenkénti mértékben osztották szét.

Forrás: Görög Hivatalos Közlöny, [2764.](#) és [3275. szám](#).

**46** Ha a lepárlóüzemek a kedvezményezettek, szállítási szerződést kell kötniük a bortermelőkkal. Az üzemek a bortermelőknek fizetnek a lepárolni kívánt borért, és a lepárolt bor mennyiségének megfelelő kompenzációt kapnak. A nemzeti szabályoktól függően a lepárlóüzemeknek lehet némi mozgástere a bor vételárát és azt illetően, hogy mennyi támogatást tartanak meg a feldolgozás költségeire.

**47** A [III. melléklet](#) bemutatja, hogy a támogatás hogyan oszlott meg a lepárlóüzemek és a bortermelők között. A legnagyobb arányban Romániában tartották meg a lepárlóüzemek az uniós támogatást, ez átlagosan az uniós támogatás 15%-ának felelt meg. A [6. táblázatban](#) az látható, hogy az Unió összesen 22 millió euró összegben nyújtott pénzügyi támogatást a francia, román és spanyol lepárlóüzemeknek a lepárlás költségeire, valamint egyes esetekben a bor szállításának költségeire.

## 6. táblázat. Krízislepárlás: a lepárlóüzemeknek nyújtott uniós támogatás

Tagállam	a lepárlóüzemek által megtartott uniós támogatás aránya (%)	a lepárlóüzemeknek nyújtott uniós támogatás (millió euró)
Franciaország	6,2%	7,9
Spanyolország	7,7% és 15,4% között	5 és 10 között
Románia	14,8%	5,9
Görögország	0%	0

Forrás: a Franciaország és Románia által szolgáltatott információk, valamint az Európai Számvevőszék Spanyolországra vonatkozó becslései alapján.

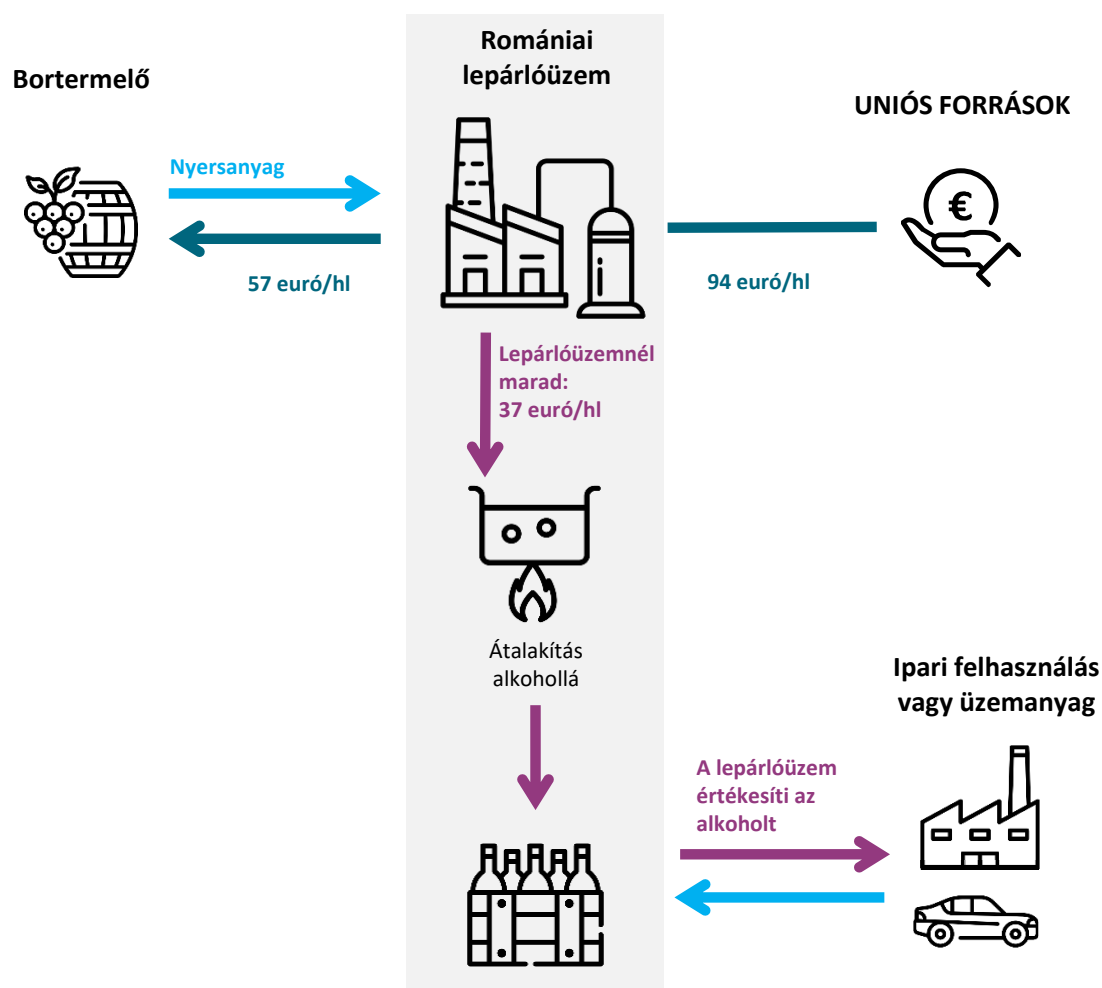


**48** A krízislepárlási intézkedés keretében a francia, spanyol és román lepárlóüzemek:

- fizettek a nyersanyagért (bor), ennek árát 100%-ban visszatérítették részükre az uniós forrásokból;
- további támogatást kaptak a bor alkohollá történő feldolgozásához és kompenzációban részesültek a felmerült szállítási költségeikért;
- megkapták az így előállított ipari felhasználásra szánt alkohol értékesítéséből származó bevételt.

**49** A **6. ábra** bemutatja, hogyan részesült egy romániai lepárlóüzem a krízislepárlási intézkedés keretében aránytalanul nagy támogatásban. 2020-ban ez a lepárlóüzem hektoliterenként 37 eurót tartott vissza a feldolgozás és a szállítás költségeire. Összehasonlításképp a francia és spanyol lepárlóüzemek legfeljebb 5 eurót tarthattak meg hektoliterenként ilyen jellegű költségekre.

6. ábra. A krízislepárlás finanszírozása: egy román lepárlóüzem (2020. évi pénzügyi év)



Forrás: Európai Számvevőszék, a román hatóságok által szolgáltatott információk alapján.

**50** A francia és görög bortermelők a nemzeti szabályok alapján meghatározott árat kaptak a piacról lepárlás céljából kivont bor típusa szerint. A francia jogszabályok a bortermelőknek a borért a lepárlóüzemen keresztül fizetendő vételárat és a lepárlóüzemeknek a feldolgozási és szállítási költségeikért fizetendő kompenzációt is meghatározták. A spanyol és (csak 2020-ra vonatkozóan) a román bortermelőknek a lepárlóüzemekkel kötött szerződés szerinti összeget fizették. Ebben a két tagállamban talákoztunk olyan esetekkel, amikor a lepárlóüzemek ugyanazon típusú lepárlásra szánt borok esetében eltérő árakban állapodtak meg a bortermelőkkel.

**51** Romániában például a nemzeti hatóságok által szolgáltatott adatok szerint az egyik lepárlóüzem az egyik bortermelőnek 11%-kal kevesebbet fizetett az azonos típusú lepárlásra leszállított borért, mint egy másik bortermelőnek. Ennek eredményeképp nem minden bortermelő részesült azonos elbánásban borának a piacról való kivonásáért kapott támogatás tekintetében. Ez egyazon tagállam

bortermelői közötti megkülönböztetésnek minősül és nem tesz eleget a szabályoknak<sup>28</sup>, amelyek szerint a tagállamoknak objektív és megkülönböztetésmentes kritériumok alapján kell meghatározniuk a kedvezményezetteknek nyújtandó támogatás összegét.

**52** Románia két felhívás keretében nyújtott támogatást a krízislepárláshoz (az első szakaszra 2020-ban, a másodikra 2021-ben került sor). A második lepárlási szakasz idejére orvosolta a problémát, így 2021-ben már egyenlő bánásmódban részesültek a bortermelők.

#### **A lepárláshoz megállapított borárak nem minden esetben tükrözték a válsághelyzetet**

**53** A **7. táblázat** az általunk ellenőrzött tagállamokban a krízislepárlásra szánt borért a lepárlóüzemeknek vagy a bortermelőknek fizetett vételárakat hasonlítja össze. Az oltalom alatt álló eredetmegjelöléssel (OEM) és oltalom alatt álló földrajzi jelzéssel (OFJ) ellátott borokért és az egyéb borokért Románia kínálta a legmagasabb árat az ellenőrzött tagállamok közül (az „egyéb borok” esetében csak az első szakaszban volt ez így).

**54** A román hatóságok a lepárláshoz a bor árát az Eurostat öt éves súlyozott átlaga (2015–2019) alapján, nevezetesen az OEM-mel és OFJ-vel ellátott borok esetében hektoliterenként 93 euróban, míg az egyéb borok esetében hektoliterenként 73 euróban állapították meg a krízislepárlási intézkedések első szakaszában. Ezek az árak az öt éves súlyozott átlag 92%-ának, illetve 93%-ának felelnek meg. Franciaország az OEM-mel és OFJ-vel nem rendelkező borok esetében hektoliterenként 68 eurós vételárat határozott meg, ez a borokért az Eurostat öt éves súlyozott átlaga (2015–2019) alapján fizetett vételár 98%-ának felelt meg. Ezek az árak nem tükrözték a válsághelyzetet, amikor is az árak normális esetben alacsonyabbak, mint egy zavartalanul működő piacon. Az általunk vizsgált tagállamok közül Romániában és Franciaországban voltak a legmagasabbak az árak. A többi ellenőrzött tagállamban a borért fizetett vételárak (**7. táblázat**) jóval a vételárak súlyozott átlaga alatt maradtak (Eurostat-adatok<sup>29</sup>).

<sup>28</sup> Az (EU) 2020/592 felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet 3. cikke.

<sup>29</sup> Az Eurostat borra vonatkozó statisztikái.

**7. táblázat. A bor vételárára vonatkozó Eurostat-adatok**

Tagállamok	A minőségi borok vételárának Eurostat szerinti súlyozott átlaga (2015–2019)	OEM-/OFJ-borok vételára (euró/hl)	%-os arány az Eurostat szerinti árhoz viszonyítva	Az egyéb asztali borok vételárának Eurostat szerinti súlyozott átlaga (2015–2019)	Egyéb borok vételára (euró/hl)	%-os arány az Eurostat szerinti árhoz viszonyítva
Románia	101,6	1. szakasz: 93,6	92%	79,3	73,8	93%
		2. szakasz: 91,4	90%		53,8	68%
Franciaország	346	83	24%	64,1	63,0	98%
Görögország	n.a.	OEM-borok: 75	n.a.	83,1	40 és 54,6 között	48%
		OFJ-borok: 57 és 59 között				66%
Spanyolország	63,1	40	63%	39,8	30	75%

Forrás: az Európai Számvevőszék számításai az [Eurostat](#) és a nemzeti hatóságok adatai alapján.

**55** Egy romániai lepárlóüzem egyben bortermelő is volt. Borgazdasága hektoliterenként akár 101 euróért „szállított” saját lepárlóüzemének bort (a 2020-ban általa lepárolt bornak – értéke alapján – 75%-át). Ez magasabb volt a román hatóságok által megállapított hektoliterenkénti 94 eurós vételárnál.

#### **A krízistárolás hatékonyabb lehetett volna a krízislepárlásnál**

**56** A krízislepárlás ideiglenes intézkedés volt, amely lehetővé tette, hogy a bort véglegesen kivonják a piacról, valamint hozzájárult a borpiac egyensúlyának helyreállításához. Más mezőgazdasági termékekkel ellentétben a bor tárolható lett volna, ezzel pedig mérsékelhetőek lettek volna az ezt követő 2021-es gyenge termés következményei. A krízislepárlási intézkedés sokkal költségesebb volt a magántárolásnál, amennyiben már rendelkezésre állt a tároláshoz szükséges infrastruktúra.

**57** A francia hatóságok szerint például 2,6 millió hektoliter bor krízislepárlása 208 millió euróba (ebből 127 millió euró származott uniós finanszírozásból), míg 5,5 millió hektoliter magántárolása 52 millió euróba került (ebből 13 millió euró származott uniós finanszírozásból).

## Következtetések és ajánlások

**58** Megállapítottuk, hogy a Bizottság összességében megfelelő válaszlépéseket tett a Covid19-világjárvány miatt a mezőgazdasági termékek ellátási láncára háruló veszélyek kapcsán. Meglátásunk szerint a Bizottság gyorsan reagált, és intézkedései segítettek a mezőgazdasági termékek ellátásában bekövetkezett zavarok mérséklésében. A közvetlen uniós támogatás azonban nem volt kellően célzott.

**59** Mind az öt ellenőrzött tagállam hatóságai úgy vélték, hogy a Bizottság által az Unión belüli élelmiszer-szállítás folyamatosságának biztosítása érdekében javasolt iránymutatások eredményes útmutatást nyújtanak a Covid19 idején történő határátlépések kezeléséhez (**12–18.** bekezdés). A 21. intézkedés gyors megoldást nyújtott a fel nem használt EMVA-forrásoknak az agrár-élelmiszeripari ágazat rendkívüli ideiglenes támogatása érdekében történő átcsoportosítására. Az intézkedést tizennégy tagállam alkalmazta, megállapításunk szerint e tagállamok voltak azok, amelyek 2019 végén a legtöbb le nem kötött forrással rendelkeztek (**19–21.** bekezdés).

**60** A tagállamok által a kiválasztott ágazatoknak nyújtott állami támogatás monetáris értelemben sokkal jelentősebb volt az uniós közvetlen támogatásnál. Az állami támogatások mértéke jelentősen eltért a tagállamok között, ami a verseny torzulásához vezethet. Több esetben is átfedést tártunk fel az uniós támogatás és az állami támogatás között, ami túlkompenzációhoz vezethetett (**22–29.** bekezdés).

**61** A 21. intézkedés nem a támogatásra leginkább rászoruló ágazatokra és kedvezményezettekre összpontosított. A 21. intézkedést alkalmazó 14 tagállam közül öt külön rendelkezésekkel a világjárvány előtti évhez viszonyított pénzügyi veszteséghez kötötte a támogatásokat. A többi kilenc tagállam konkrét mezőgazdasági ágazatokat támogatott, de a támogatást nem kötötte pénzügyi veszteséghez. Ezt a jogi keret nem is írta elő. Az, hogy egy érintett ágazat egészét támogatásban részesítik a leginkább rászoruló kedvezményezettek megcélzása nélkül, felveti annak kockázatát, hogy olyan gazdálkodókat támogatnak, akiket nem is érintett a válság (**32–36.** bekezdés). A Bizottság magántárolásra is elérhetővé tett támogatást, de ezt kevesen vették igénybe (**37–39.** bekezdés).

**62** A krízislepárlásnak köszönhetően véglegesen tudtak bort kivonni a piacról, ami hozzájárult a borpiac egyensúlyának helyreállításához. Mindazonáltal jelentős különbségeket tapasztaltunk a tagállamok által a borágazatnak nyújtott támogatások tekintetében: nem voltak többek között világosak a lepárlóüzemek által megtartható

támogatás összegére vonatkozó szabályok, és a lepárlásért fizetett árak nem tükrözték a válsághelyzetet (40–57. bekezdés).

### **Ajánlás. Egyértelmű szabályok előterjesztése és bevált gyakorlatok megosztása a KAP-intézkedések célirányosításának javítása érdekében**

---

A Bizottság:

- a) a jövőbeli válságok kezelésére irányuló jogszabályjavaslatokban írjon elő egyértelmű szabályokat annak biztosítására, hogy a támogatást objektív és megkülönböztetésmentes kritériumok alapján nyújtsák;
- b) a jövőbeli válságokra való felkészülés jegyében ossza meg a tanulságokat és a bevált gyakorlatokat a tagállamokkal annak biztosítása céljából, hogy az intézkedéseket a leginkább rászoruló ágazatokra és kedvezményezettekre célirányosítsák.

**Megvalósítás céldátuma:**

- a) jövőbeli válságok esetén
- b) 2024

A jelentést 2023. március 1-jei luxembourgi ülésén fogadta el a Joëlle Elvinger számvevőszéki tag elnökölte I. Kamara.

*a Számvevőszék nevében*

Tony Murphy  
*elnök*

# Mellékletek

## I. melléklet. Az elfogadott intézkedések felsorolása

### Közvetlen támogatási intézkedések

A támogatás típusa	1) Kölcsönök vagy garanciák	2) Egyösszegű kifizetések (21. intézkedés)	3) Nagyobb összegű előlegek az uniós kifizetések esetében	4) Magasabb plafonérték az állami támogatások esetében
<b>Tartalom</b>	Akár 200 000 euró kedvező feltételekkel (nagyon alacsony kamatláb vagy kedvező fizetési ütemezés)	Mezőgazdasági termelőnként legfeljebb 7000 euró, kis- és középvállalkozásként legfeljebb 50 000 euró	Nagyobb összegű előlegek a közvetlen uniós kifizetések (50% helyett 70%) és bizonyos vidékfejlesztési kifizetések (75% helyett 85%) esetében	Az ideiglenes keret szerinti állami támogatási küszöbértékek: gazdaságonként 290 000 euró, az élelmiszer-feldolgozó vállalatok esetében legfeljebb 2,3 millió euró (a <a href="#">C(2021) 8442</a> bizottsági közlemény által bevezetett módosítások figyelembevételével)
<b>Kedvezményezettek</b>	A tagállamok határozhatják meg és választhatják ki a kedvezményezetteket	A tagállamoknak a támogatással a Covid19-válság által leginkább sújtott kedvezményezetteket kell megcélózniuk	Közvetlen kifizetésekben részesülő és bizonyos vidékfejlesztési intézkedések hatálya alá eső mezőgazdasági termelők	Mezőgazdasági termelők és élelmiszer-feldolgozó vállalatok
<b>Ütemezés</b>	A tagállamok hatásköre, a 2014–2020-as programozási időszak végéig	A kedvezményezettek 2021. június 30-ig vették igénybe ezt a támogatást, a kifizetési kérelmeket a tagállamok 2021. december 31-ig nyújtották be a Mezőgazdasági Főigazgatóságnak	2020-as igénylési év	Minden állami támogatási intézkedés (vissza nem térítendő támogatás, adókedvezmény, kölcsön, garancia) esetében 2021. december 31-ig meghosszabbították a határidőt
<b>Teljes költségvetés</b>	A Bizottság nem tudja számszerűsíteni	712 millió euró (átcsoportosítás a 2014–2020-as EMVA-költségvetésből)	Nincs további uniós költségvetés: csak az esedékes kifizetésekre adott előlegek	64 milliárd euró állami támogatási programok keretében, kizárólag az agrár-élelmiszeripar részére  További 252 milliárd euró állami támogatási programok keretében, az agrár-élelmiszeripar és más ágazatok részére
<b>Jogalap</b>	Az EMVA-ra vonatkozó, 2020. december 29-én egységes szerkezetbe foglalt 2013/1303/EU rendelet <sup>30</sup>	A 2020. június 24-i (EU) 2020/872 rendelet <sup>31</sup>	A 2020. április 16-i (EU) 2020/531 rendelet <sup>32</sup>	C(2020) 1863

<sup>30</sup> Az 1303/2013/EU rendelet 25a. cikkének (11) bekezdése és 37. cikkének (4) bekezdése.

<sup>31</sup> Az (EU) 2020/872 rendelet.

<sup>32</sup> Az (EU) 2020/531 rendelet.

### Rendkívüli piactámogatási intézkedések

Intézkedés	Leírás
Magántárolási támogatás	A tej- és hú ágazat esetében becslések szerint akár 76 millió euró
Rugalmasság a piactámogatási programok esetében	<p>Bor ágazat: Két új, széles körben alkalmazott intézkedés bevezetése: krízislepárlás (250 millió euró uniós kiadás) és krízistárolási támogatás (24 millió euró uniós kiadás)</p> <p>Gyümölcs- és zöldség ágazat: Lehetőség arra, hogy az operatív programok kiadásainak több mint egyharmadát válságmegelőzési és -kezelési intézkedésekre fordítsák a piaci zavarok kezelése érdekében</p>
Ideiglenes eltérés az uniós versenyszabályoktól	A Bizottság a piacok közös szervezéséről szóló rendelet 222. cikke alapján a tej-, virág- és burgonya ágazat esetében engedélyezte az eltérést bizonyos uniós versenyszabályoktól. A gazdasági szereplők legfeljebb hat hónapig önszerveződés alapján hajthatnak végre piaci intézkedéseket

### Az áruk és a mezőgazdasági dolgozók szabad mozgására vonatkozó iránymutatások





- Zöld sávok az Európán belüli élelmiszer-szállítás folyamatosságáért
- Az élelmiszer-ágazat támogatása érdekében az idénymunkások kulcsfontosságú munkavállalókká minősítése

### A KAP rugalmasságát biztosító intézkedések

- A KAP-kifizetések iránti kérelmek benyújtási határidejének meghosszabbítása
- Kevesebb fizikai helyszíni ellenőrzés és az ütemezési követelményektől való eltérés lehetősége



## II. melléklet. A Covid19-járványra és az ukrajnai háborúra reagáló élelmiszer-biztonsági intézkedések

	A Covid19-járványra reagáló élelmiszer-biztonsági intézkedések	Az ukrajnai háborúra reagáló élelmiszer-biztonsági intézkedések
<b>Egyösszegű kifizetések</b> 	A mezőgazdasági termelőknek egyszeri összegű kifizetések formájában kifizetett 712 millió euró, mezőgazdasági termelőnként legfeljebb 7000 euróig, kis- és középvállalkozásonként legfeljebb 50 000 euróig (21. intézkedés)	Akár 1,4 milliárd euró további támogatással kiegészülő, 500 millió euró sürgősségisegély-tartalék lehívása a mezőgazdasági termelők támogatására, amely 15 000 eurótól 100 000 euróig terjedő egyszeri összegű kifizetésekből áll (22. intézkedés)
<b>Piaci intézkedések</b> 	Magántárolási támogatás a tejtermékek és húskészítmények esetében ideiglenes eltérés az uniós versenyszabályoktól a tej-, virág-, bor- és burgonyaágazatban, valamint rendkívüli piaci intervenciók intézkedések a bor-, gyümölcs- és zöldségágazatban	Piacbiztonsági intézkedések a sertéshús piacának támogatására, tekintettel az ágazat különösen nehéz helyzetére
<b>Állami támogatás</b> 	Az ideiglenes keret a mezőgazdasági termelőknek/mezőgazdasági vállalkozásoknak nyújtott nemzeti támogatásra ad lehetőséget 290 000 euróig az elsődleges termeléssel foglalkozó vállalkozások esetében, illetve 2,3 millió euróig a feldolgozással és forgalmazással foglalkozó vállalkozások esetében	A gazdaság támogatását célzó ideiglenes válságkeret lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy programokat hozzanak létre és ezek keretében 250 000 euró összegig támogatást nyújtsanak a mezőgazdasági vállalkozásoknak
<b>A KAP eltérései</b> 	Határidők meghosszabbítása, helyszíni ellenőrzések helyettesítése távérzékeléssel	Rendkívüli és ideiglenes eltérés az Unión belül a pihentetett földeken folyó növénytermesztés lehetővé tétele érdekében, a mezőgazdasági termelőknek nyújtott zöldítési támogatások teljes körű fenntartása mellett

Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság által szolgáltatott adatok alapján.

### III. melléklet. A krízislepárlásra nyújtott uniós támogatás eloszlása (2020)

Tagállam	Bortermelőknek kifizetett uniós támogatás (euró/hl)	Lepárlóüzemeknek kifizetett uniós támogatás (euró/hl) a nemzeti szabályok alapján	A lepárlóüzemek által a bortermelőknek kifizetett vételár (euró/hl)	A lepárlóüzemek által megtartott összeg (euró/hl)
<b>Franciaország</b>		OEM-/OFJ-borok: 83  Egyéb borok: 63	OEM-/OFJ-borok: 78  Egyéb borok: 58	5
<b>Románia</b>		Első szakasz – OEM-/OFJ-borok: 93,6; Egyéb borok: 73,8  Második szakasz – OEM-/OFJ-borok: 91,4; Egyéb borok: 53,8	Első szakasz – 44,5 és 101 között  Második szakasz – OEM-/OFJ-borok: 78,5; Egyéb borok: 40,9	Első szakasz – 1 és 37 között  Második szakasz – 12,91
<b>Spanyolország</b>		OEM-borok: 40  Egyéb borok: 30  Szállítási költségek: 0,5 (150 és 300 km között)  1 (> 300 km)	OEM-borok: 35 és 37,5 között  Egyéb borok: 25 és 37,5 között  Szállítási költségek:	2,5 és 5 között
<b>Görögország</b>	OEM-borok: 75  OFJ-borok: 57 és 59 között  Egyéb borok: 40 és 54,6 között  Szállítási költségek: 2 és 6 között			

Forrás: Európai Számvevőszék, a nemzeti hatóságoktól kapott információk alapján.

## Betűszavak és rövidítések

**DG AGRI:** Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság

**DG MOVE:** Mobilitáspolitikai és Közlekedési Főigazgatóság

**EMGA:** Európai Mezőgazdasági Garanciaalap

**EMVA:** Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap

**KAP:** közös agrárpolitika

**Kkv:** kis- és középvállalkozás

**NTCPN:** nemzeti közlekedési kapcsolattartó pontok hálózata

**PDO:** oltalom alatt álló eredetmegjelölés

**PGI:** oltalom alatt álló földrajzi jelzés

**RDP:** vidékfejlesztési program

## A Bizottság válaszai

<https://www.eca.europa.eu/hu/Pages/DocItem.aspx?did=63733>

## Időrendi áttekintés

<https://www.eca.europa.eu/hu/Pages/DocItem.aspx?did=63733>

## A számvevőszéki munkacsoport

A mezőgazdasági termékek ellátási láncainak a Covid19-világjárvány idején történő biztosításáról szóló számvevőszéki különjelentést a természeti erőforrások fenntartható felhasználására szakosodott, Joëlle Elvinger számvevőszéki tag elnökölte I. Kamara fogadta el. Az ellenőrzést Joëlle Elvinger számvevőszéki tag vezette Preiss Ildikó kabinetvezető és Paolo Pesce kabinetattasé, Paul Stafford ügyvezető, Aris Konstantinidis feladatfelelős, Celine Ollier és Lorenzo Pirelli vezető számvevők, Lenka Hill, Xavier Ignasi Farrero Gonzalez és Marika Meisenzahl számvevők, valamint Pedro Ferrao Batarda Marinho gyakornok támogatásával. Titkári támogatás: Judita Frangež.



*Balról jobbra:* Joëlle Elvinger, Paul Stafford, Celine Ollier, Paolo Pesce, Aris Konstantinidis, Xavier Ignasi Farrero Gonzalez, Lenka Hill, Preiss Ildikó és Judita Frangež.

# SZERZŐI JOGOK

© Európai Unió, 2023

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

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

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

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

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

5. és 6. ábra, a II. melléklet táblázata – Ikonok: Az ábrák kidolgozása a [Flaticon.com](#) eszközeinek felhasználásával történt. © Freepik Company S.L. Minden jog fenntartva.

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

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

## Az Európai Számvevőszék logójának használata

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

PDF	ISBN 978-92-847-9733-2	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/111	QJ-AB-23-010-HU-N
HTML	ISBN 978-92-847-9749-3	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/506600	QJ-AB-23-010-HU-Q

A Covid19-világjárvány a mezőgazdasági termékek teljes ellátási láncát érintette, a termelőtől a fogyasztóig. Ellenőrzésünk célja annak értékelése volt, hogy az Unió megfelelően reagált-e erre a kihívásra. Meglátásunk szerint a Bizottság reakciója gyors volt: hasznos iránymutatásokat tett közzé, közvetlen támogatást nyújtott és olyan piaci intézkedéseket vezetett be, mint például a krízislepárlás. A tagállamok azonban nem gondoskodtak kellőképpen a közvetlen támogatások felhasználásának célirányosításáról, és nem voltak világosak a krízislepárlásra vonatkozó szabályok. Az állami támogatási kifizetések pénzügyi szempontból jelentősebbek voltak, ugyanakkor megállapítottuk, hogy versenytorzulást és túlkompenzációt eredményezhettek. Javasoljuk, hogy a Bizottság osszon meg bevált gyakorlatokat a KAP-intézkedések célirányosításának javítása érdekében, valamint az esetleges jövőbeli válságok esetén terjesszen elő egyértelmű szabályokat.

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



EURÓPAI  
SZÁMVEVŐSZÉK



Az Európai Unió  
Kiadóhivatala

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Telefon: +352 4398-1

Megkeresés: [eca.europa.eu/hu/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/hu/Pages/ContactForm.aspx)  
Weboldal: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors