

Különjelentés

## Rendkívüli támogatás az uniós tejtermelőknek 2014 és 2016 között

Fokozható még a hatékonyság



EURÓPAI  
SZÁMVEVŐSZÉK

# Tartalomjegyzék

	Bekezdés
<b>Összefoglalás</b>	I–IX
<b>Bevezetés</b>	01–24
<b>Az ellenőrzés hatóköre és módszere</b>	25–31
<b>Észrevételek</b>	32–79
A Bizottság gyorsan reagált az orosz importtilalomra, a mögöttes piaci egyensúlyhiány kezelése viszont tovább tartott	32–43
A Bizottság elvégezte a piaci zavar hatásának átfogó értékelését, de a támogatás célirányosítását a nemzeti hatóságokra hagyta	44–62
A tagállamok az egyszerűséget és a támogatás széles körű elosztását részesítették előnyben	63–71
A Bizottság levont tanulságokat, de nem vitte végbe az intézkedések értékelését	72–79
<b>Következtetések és ajánlások</b>	80–89
<b>Melléklet. Felhatalmazáson alapuló rendeletek a tejágazatban bevezetett rendkívüli támogatási intézkedésekről</b>	
<b>Mozaikszavak és rövidítések</b>	
<b>Glosszár</b>	
<b>A Bizottság válasza</b>	
<b>Ellenőrző csoport</b>	
<b>Időrendi áttekintés</b>	

# Összefoglalás

**I** A tejipar az uniós mezőgazdaság legtöbb értéket termelő ágazatainak egyike. A 2014. év eleji csúcsot követően az uniós tejtermelők által a termékeikért kapott átlagár csökkenésnek indult. 2016 közepén az árak újból emelkedni kezdtek.

**II** A közös agrárpolitika több eszközzel is rendelkezik a piac zavarainak kezelésére. A közvetlen kifizetések stabilizációs szerepet töltenek be, mivel állandó bevételt biztosítanak a mezőgazdasági termelőknek. Ez a „biztonsági háló” az árak támogatására törekszik azáltal, hogy ideiglenesen kivonja a tejtermék-többletet a piacról. A Bizottság a piaci zavarok veszélyének kivédésére elfogadhat rendkívüli intézkedéseket is: erre 2014 és 2016 között sor került.

**III** Megvizsgáltuk, hogy az Európai Bizottság és a tagállamok illetékes hatóságai eredményes válaszlépésekkel reagáltak-e a 2014–2016-os tejpiazi zavarokra. Összességében azt állapítottuk meg, hogy a Bizottság és a tagállamok átfogó intézkedéseket hoztak a mezőgazdasági termelők piaci zavarok során való megsegítésére, azonban általában nem végeztek elégséges elemzést ahhoz, hogy meg lehessen határozni a szükséges támogatás mértékét és célcsoportját.

**IV** 2019-ben beszámoltunk arról, hogyan alkalmazták a mezőgazdasági termelők jövedelmének stabilizálására irányuló rendkívüli intézkedéseket a gyümölcs- és zöldségágazatban. A mostani jelentésünk az uniós tejtermelőkre összpontosít, és bár nem terjed ki a Covid19 világjárvány hatásaira, megvizsgálja, hogy a Bizottság miként kezelte a korábbi válságokat, és hogyan vonhat le azokból tanulságokat.

**V** A Bizottság gyorsan reagált az orosz importtilalomra, és 2014 vége előtt a tilalom által leginkább sújtott Baltikum és Finnország számára nyújtott pénzügyi támogatást rendkívüli intézkedéseikhez. A mögöttes piaci egyensúlyhiányokkal azonban csak később sikerült foglalkozni, és az önkéntes termelés-csökkentési rendszerek támogatására irányuló, 2016 szeptemberében elfogadott intézkedések bizonyos fokú holtteherhatással jártak.

**VI** A Bizottság rendkívüli intézkedéseket javasolt a mezőgazdasági termelők likviditási problémáinak enyhítésére, de a szükségletek megfelelő értékelése, illetve célértékek meghatározása nélkül. A tagállamok – élve a megosztott irányítás nyújtotta rugalmassággal – az egyszerűen megvalósítható rendkívüli intézkedéseket részesítették előnyben, és források széles körű elosztása mellett döntöttek. A támogatás célirányos felhasználására kevés erőfeszítés irányult.

**VII** Noha az Unió elkülönített egy tartalékot a mezőgazdasági ágazat válságaira, a Bizottság nem élt az ebből történő lehívás lehetőségével a piaci zavar idején.

A Bizottság időközben javasolt módosításokat avégett, hogy a válságtartalék nagyobb szerepet kapjon a jövőben. 2018 óta a vidékfejlesztési programok a kockázatkezelési eszközök szélesebb körével támogathatják a lecsökkent jövedelmű mezőgazdasági termelőket, így ágazati jövedelemstabilizációs eszközökkel is. 2020 decemberében azt találtuk, hogy két vidékfejlesztési program nyújt támogatást jövedelemstabilizációs eszközöknek, ám egyik sem volt működőképes.

**VIII** A piaci zavart követően elvégzett értékelések szolgáltak néhány uniós szintű átfogó következtetéssel a rendkívüli intézkedésekről, és a Bizottság azóta lépéseket tett válságkezelési eljárásainak javítása érdekében. Nem értékelte azonban megfelelően a tagállamok által hozott intézkedések hatásait.

**IX** Egy sor ajánlást fogalmazunk meg a Bizottság számára:

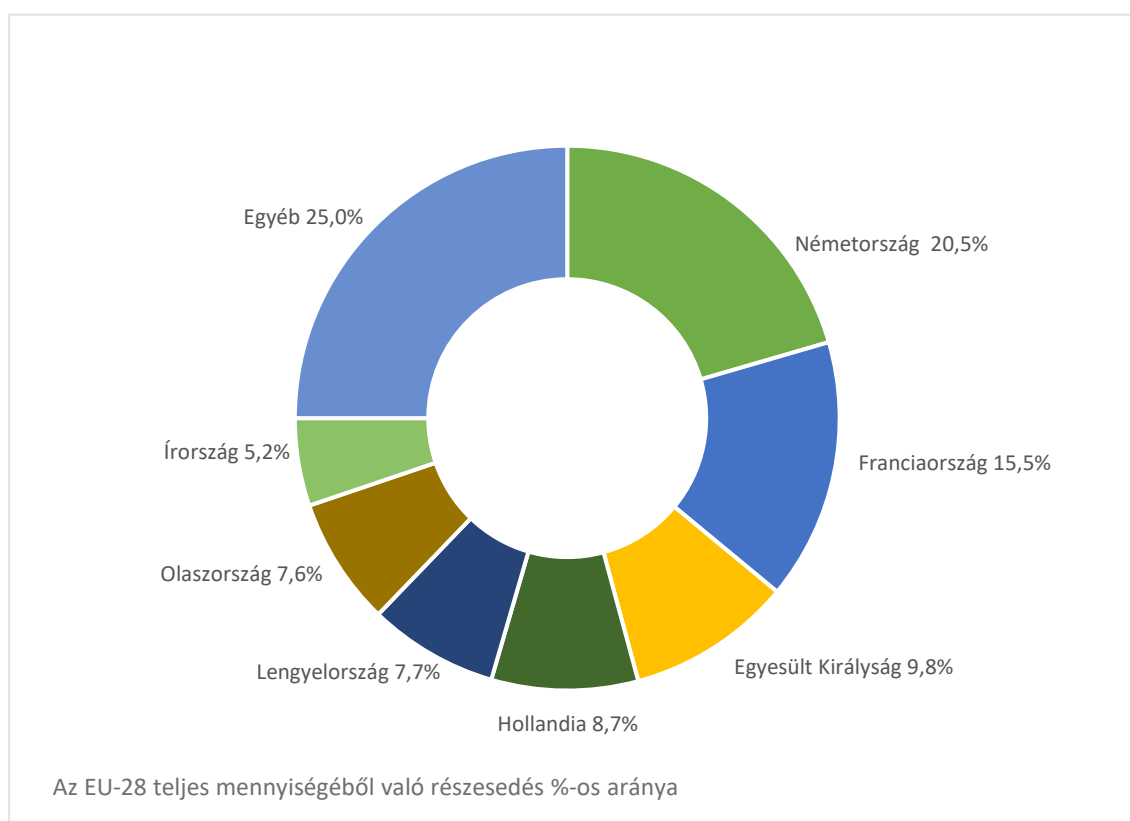
- 1) kezelje jobban a piac egyensúlyhiányait,
- 2) javítsa a költségvetés-tervezést és a támogatások célzottságát,
- 3) készüljön fel a jövőbeli piaci zavarokra.

# Bevezetés

## Az uniós tejágazat

**01** Értékét tekintve (2019-ben 59,3 milliárd euró) a tehéntejtermelés az Unió két legjelentősebb mezőgazdasági ágazatának egyike, az összes mezőgazdasági termelés körülbelül 14%-át teszi ki<sup>1</sup>. 2019-ben a fő tejtermelő országok (Németország, Franciaország, az Egyesült Királyság, Hollandia, Lengyelország, Olaszország és Írország) adták az uniós tejtermelés mintegy háromnegyedét (lásd: [1. ábra](#)). Az Unió 1984 és 2015 között tejkvótákon alapuló rendszert működtetett, amely mennyiségi felső határt szabott a teljes uniós tejtermelésnek. 2009 óta a tagállamok teljes kvótája a rendszer 2015. április 1-i megszüntetéséig fokozatosan növekedett.

### 1. ábra. A tejágazat számára gyűjtött tehéntej 2019-ben

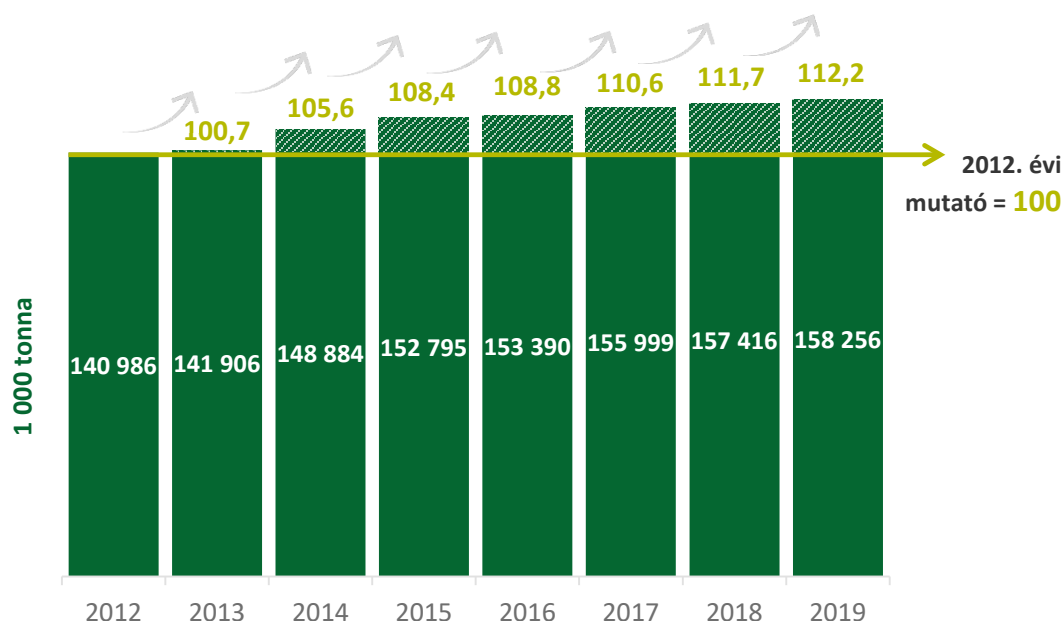


Forrás: Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság: *Short-term outlook Autumn 2020*, Tehéntejszállítmányok (ezer tonna). A Számvevőszék számítása.

<sup>1</sup> [Eurostat data explorer – Economic accounts for agriculture](#) — alapáron megadott értékek.  
Utolsó frissítés: 2020. március 9.

**02** 2019-ben a teljes uniós tejtermelés körülbelül 168 millió tonna volt<sup>2</sup>, a tejtermelők ennek mintegy 95%-át<sup>3</sup> tejüzemekbe szállították. A tejtermelők tejüzemekbe irányuló beszállításai meredeken emelkedtek 2014-ben és 2015-ben, majd ezt követően lassult a növekedés üteme (lásd: **2. ábra**).

## 2. ábra. Tejüzemekbe irányuló tejbeszállítások



Forrás: Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság: *Short-term outlook Autumn 2020*. A Számvevőszék számítása.

**03** 2013 és 2015 között a tejüzemekbe szállított tej mennyisége két tagállam kivételével mindegyikben növekedett. A legjelentősebb termelőknél – Írország, az Egyesült Királyság, Lengyelország és Hollandia – ez a növekedés meghaladta az uniós átlagot. A beszállított mennyiség 2016-ban eltérő mértékben, de tovább növekedett 15 tagállamban, viszont a fennmaradó tizenhárom tagállamban – köztük az Egyesült Királyságban és Franciaországban – csökkent (lásd: **1. táblázat**).

<sup>2</sup> Európai Bizottság, *EU agricultural outlook – For markets and income 2019–2030*, 2019. december, 82. o., Melléklet, 9.23. táblázat: *EU milk market balance*.

<sup>3</sup> *Eurostat data explorer – Cows' milk collection and products obtained – monthly data*. Utolsó frissítés: 2020. március 31.

## 1. táblázat. A tejszállítás alakulása 2013 és 2016 között

Tagállam	%-os változás 2013 és 2015 között	%-os változás 2015 és 2016 között
Csehország	25,6%	-0,1%
Írország	18,0%	4,1%
Luxemburg	15,9%	8,9%
Belgium	14,8%	-2,7%
Magyarország	12,6%	0,7%
Egyesült Királyság	11,0%	-4,3%
Ciprus	9,9%	16,1%
Lettország	9,8%	0,8%
Lengyelország	9,6%	2,4%
Hollandia	9,2%	7,4%
Portugália	8,9%	-4,4%
<b>EU-28</b>	<b>7,7%</b>	<b>0,4%</b>
Spanyolország	7,6%	1,1%
Litvánia	7,4%	-1,5%
Szlovénia	7,1%	3,8%
Franciaország	5,9%	-2,7%
Ausztria	5,8%	-0,2%
Németország	5,2%	0,3%
Dánia	5,0%	1,6%
Finnország	4,7%	-0,2%
Szlovákia	4,6%	-4,8%
Olaszország	4,3%	3,2%
Románia	4,2%	3,6%
Svédország	2,2%	-2,4%
Észtország	2,1%	-0,8%
Horvátország	1,9%	-4,6%
Málta	1,6%	3,8%
Görögország	-0,7%	-0,2%
Bulgária	-4,4%	7,3%

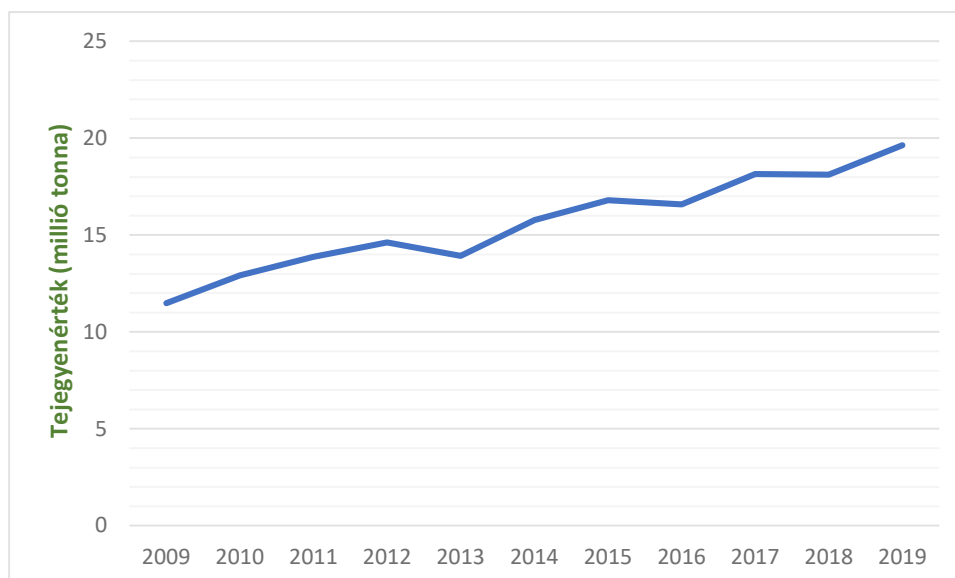
Forrás: Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság: *Short-term outlook Autumn 2020*. A Számvevőszék számítása.

**04** A 2009 és 2019 közötti évtizedben a tejtermékekből (azaz a tej és a tejből előállított termékek, például vaj, sajt és tejpor) évente átlagosan 0,8%-kal fogyasztottak többet az Unióban, míg a gyorsan növekvő globális keresletre reagálva az uniós export évente átlagosan 5,5%-kal nőtt (lásd: [3. ábra](#)). E növekedés nyomán 2019-ben már az uniós termelés mintegy 15%-a került kivitelre<sup>4</sup>. A 2016–2019 közötti időszakban a világ három legnagyobb exportőre az Unió (27%), Új-Zéland (25%) és az

<sup>4</sup> A Bizottság számítása az Eurostat rendelkezésre álló adatai és becslései alapján. Az alapul szolgáló mérleget a Bizottság [rövid távú előrejelzései](#) részeként tették közzé.

Egyesült Államok (14%) volt, a nemzetközi tejtermék-kereskedelem pedig a világ össztermelésének mintegy 9%-át tette ki<sup>5</sup>.

### 3. ábra. A tejtermékek kivitele 2009 és 2019 között



Forrás: Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság: *EU agricultural outlook 2019–2030* és *Short-term outlook Autumn 2020*. A Számvevőszék számítása. A tejgyenértékek számítása a Bizottság együttthatói alapján történt, ami a vaj esetében 6,57, a sajt esetében 3,58, a sovány tejpör esetében 7,57, a teljes tejpör esetében 7,56, a tejsavó esetében 7,48 és a friss tejtermékek esetében 0,85 volt.

### A tejpiac zavara 2014 és 2016 között

**05** A 2014. évi kedvező időjárás és az előző évek magas tejárai az uniós tejtermelés jelentős növekedését generálták. 2013 és 2015 között a tejüzemeknek beszállított tej mennyisége mintegy 8%-kal, azaz hozzávetőleg 11 millió tonnával nőtt (lásd: **2. ábra**), ami jelentős növekedést jelent a belföldi felhasználás és az exportvolumen tendenciájához képest (lásd: **04.** bekezdés és **3. ábra**). 2015-re nézve bejelentették az uniós tejkvóták megszüntetését, és egyes termelők – az előző évekhez hasonlóan – bírságot fizettek a kvóták túllépéséért.

**06** 2014 májusában az Unióból exportált tejtermékek iránti kereslet továbbra is erős maradt<sup>6</sup>. 2014 augusztusában az Ukrajna kapcsán bevezetett uniós szankciókra válaszul az Orosz Föderáció betiltotta az uniós tejtermékek behozatalát, míg a kínai import növekedése lelassult. Ezt megelőzően Oroszország volt az uniós tejtermékek –

<sup>5</sup> A FAO által közzétett tejgyenérték-volumeneken alapuló számítás (*Food Outlook* – 2020. november – Függelék, 19. táblázat).

<sup>6</sup> Lásd: a *Tejpiaci Megfigyelőközpont gazdasági tanácsának 2014. május 27-i jelentése*.



különösen a sajt – legnagyobb exportpiaca, amely 2013-ban érték tekintetében a teljes export mintegy 14%-át tette ki<sup>7</sup>, és itt használták fel a teljes uniós tejtermelés 1,6%-át<sup>8</sup>. 2013-ban érték szerint – az elsősorban sovány tejport és tejsavóport vásárló – Kínába irányult a tejtermékek uniós exportjának 7%-a.

**07** Az Európai Bizottság jelentése<sup>9</sup> szerint: „Mivel a tej és a tejtermékek ára 2013 végére és 2014 elejére minden addiginál magasabbra emelkedett, a tejágazat a kereslet és kínálat világviszonylatban tapasztalható egyensúlytalanságának szakaszába került, amely 2015 során és 2016 első felében jellemezte a piacot.”

**08** A tejárak jellemzően egyik évről a másikra és egy adott éven belül is ingadoznak. Télen, amikor a tejtermelés a legalacsonyabb, az árak emelkednek, majd ahogy a termelés a tavasz során egyre fokozódik, árcsökkenés következik be. Az ingadozás tekintetében jobb iránymutatást nyújt tehát a tejárak tizenkét hónapos mozgóátlaga, mint a havi árak (lásd: [4. ábra](#)). Az Unió 2004. évi bővítése óta a tejüzemeknek beszállított tej árának éves uniós mozgóátlaga túlnyomórészt a 28 és 35 eurócent/kg közötti sávban maradt. A 2013. év közepe és a 2016. év közötti időszakban az átlagos havi ár először e sáv fölé emelkedett, majd – rövid időre – 26 centes alacsony szintre esett vissza.

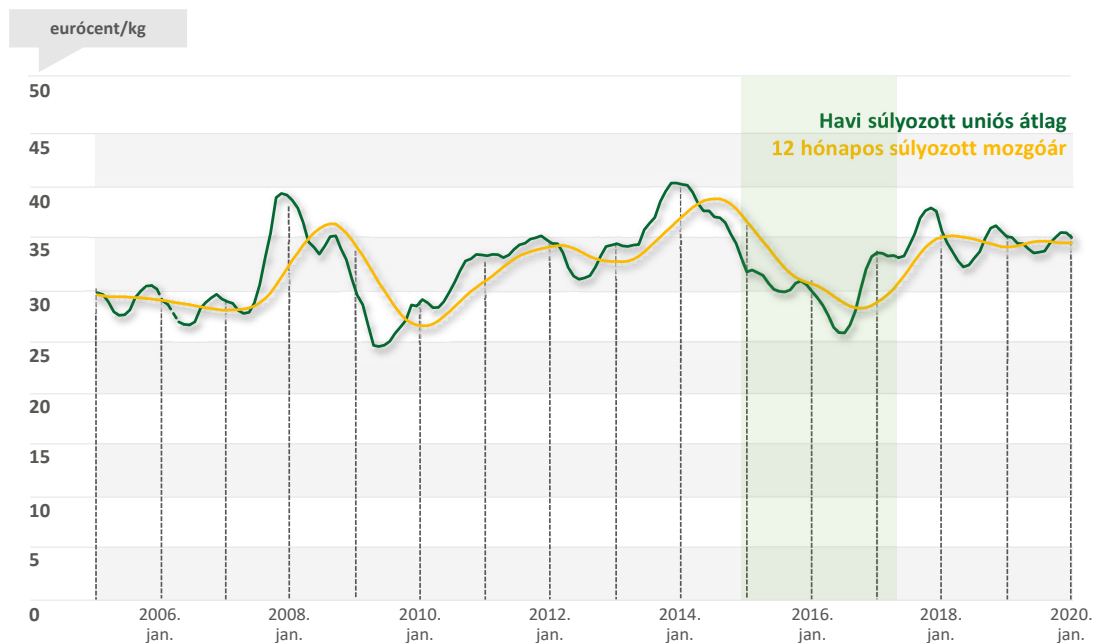
---

<sup>7</sup> A Bizottság [Access2Markets](#) adatbázisában, a Harmonizált Rendszer 0401–0406 kódjai alatt megadott uniós kereskedelmi adatok alapján számítva.

<sup>8</sup> A Bizottság megbízásából készített következő tanulmány szerint: Wageningen Economic Research és Ecorys, *Improving crisis prevention and management criteria and strategies in the agricultural sector* (05.087713) Zárójelentés, 2019. augusztus, 37. o.

<sup>9</sup> A Bizottság jelentése: „A tejpiaci helyzet alakulása és a »tejágazati csomag« rendelkezéseinek alkalmazása”, COM(2016) 0724 final.

#### 4. ábra. A nyers tej ára az Unióban 2005 és 2020 között



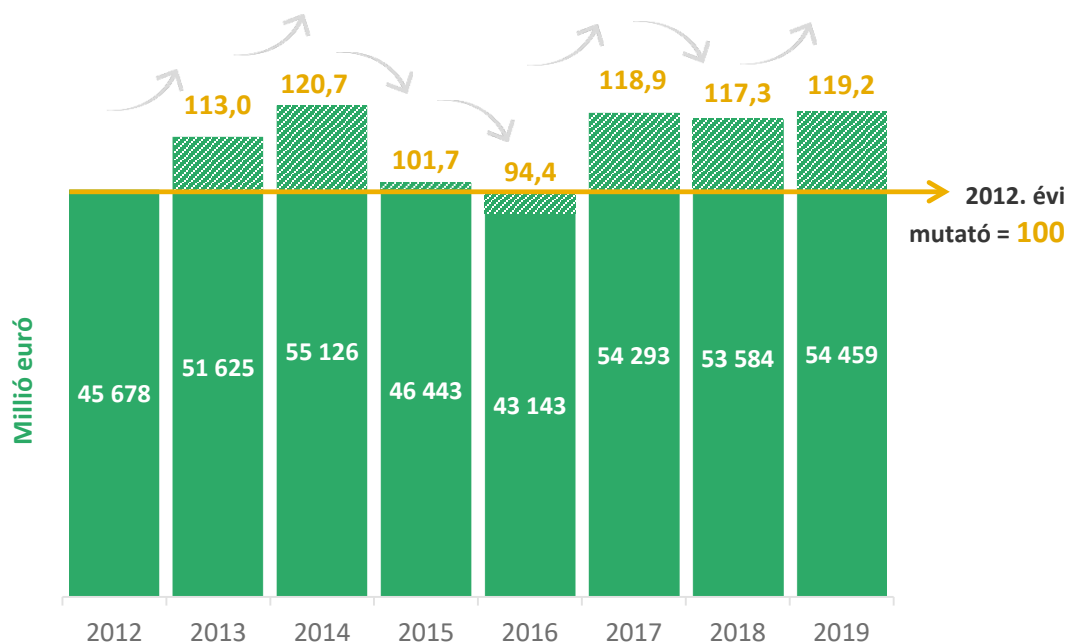
*Forrás:* Az (EU) 2017/1185 rendelet 12. cikkének a) pontja szerinti tagállami értesítések; II. melléklet 4. pontjának a) alpontja – A tejüzemek részére beszállított mennyiségekkel súlyozott árak. Az ellenőrzésünkben vizsgált rendkívüli támogatás a zöld színnel kiemelt időszakban nyújtották (lásd: Melléklet).

**09** Az árak és az áringadozások az egyes tagállamokban jelentős mértékben eltértek egymástól. Az eltérés 2016 júniusában érte el a maximumát: 38,1 eurócent/kg volt Litvánia (16,9 eurócent/kg) és Ciprus (55,0 eurócent/kg) között. Az ár hét tagállamban 22,5 eurócent/kg alatt, míg négy tagállamban 36,5 eurócent/kg felett volt<sup>10</sup>.

**10** A tejtermelésből származó éves forgalom 2012 és 2014 között nőtt, majd 2014-től 2016-ig csökkent (lásd: [5. ábra](#)). 2013-ra és 2014-re nézve az átlagos forgalom 53,4 milliárd euró, 2015-re és 2016-ra nézve pedig 44,8 milliárd euró, vagyis valamivel alacsonyabb, mint a 2012-es forgalom.

<sup>10</sup> További információkért lásd: a Bizottság [agrár-élelmiszeripari adatportálja](#).

## 5. ábra. A tejszállítások értéke



Forrás: Eurostat Főigazgatóság, a havi tehéntejszállítmányok tekintetében (apro\_mk\_colm), illetve a Tejpiaci Megfigyelőközpont az Unió visszamenőleges nyerstejairai tekintetében. A Számvevőszék számítása.

**11** A mezőgazdasági számviteli információs hálózat (FADN) a Bizottság fő statisztikai eszköze a kereskedelmi célú mezőgazdasági üzemek jövedelmének és üzleti tevékenységének nyomon követésére. Több jövedelemmutatót is tartalmaz<sup>11</sup>, mint például a gazdaságok nettó hozzáadott értéke (FNVA) éves munkaegységenként (AWU) és a gazdaságok nettó jövedelme. A 2015–2016 közötti időszakban mindkét mutató csökkent a tejtermelésre szakosodott uniós termelők esetében a 2012–2013 közötti időszakhoz képest: az első körülbelül 7%-kal, a második körülbelül 16%-kal.

**12** A mutatók tagállamonként jelentősen eltérő módon alakultak. A 2012 és 2013, illetve a 2015 és 2016 közötti időszakot összehasonlítva például látható, hogy az FNVA/AWU mutató a 25 tagállamból 14-ben csökkent, de a többi 11-ben nőtt. A két szélső mutatóérték a hollandiai 35%-os csökkenés, illetve a szlovákiai 110%-os növekedés volt.

<sup>11</sup> A mezőgazdasági üzemek jövedelmének Bizottság általi méréséről részletesebben lásd: a „A mezőgazdasági termelők jövedelmének támogatása: Megfelelő a bizottsági teljesítménymérési rendszer kialakítása és a rendszer megbízható adatokon alapul?” című 1/2016. sz. különjelentésünk.

## Az áringadozások kezelésére alkalmazható mechanizmusok

**13** Az árak ingadozása kihat a termelők jövedelmére. A közös agrárpolitika (KAP) rendelkezik olyan mechanizmusokkal, amelyek csökkentik ezt a kockázatot. Ezek: a közvetlen kifizetések, a „biztonsági háló” és a rendkívüli intézkedések.

### A közvetlen kifizetések stabilizálják a mezőgazdasági üzemek jövedelmét

**14** A tejtermelőknek két fő jövedelemforrásuk van: a tej értékesítéséből származó bevételek, valamint az uniós költségvetésből folyósított közvetlen kifizetések. Az uniós költségvetésből származó közvetlen kifizetések túlnyomó része a termeléstől független módon a termelésre használt föld hektárban kifejezett területén alapul. A megtermelt tej mennyiségének ingadozása vagy a tejüzemek által fizetett ár nem befolyásolja a mezőgazdasági termelőknek nyújtott közvetlen támogatás összegét.

**15** 19 tagállam a hektáronkénti közvetlen kifizetések mellett külön közvetlen kifizetést, úgynevezett termeléstől függő önkéntes támogatást (VCS, lásd: [1. háttérmagyarázat](#)) is nyújt a tejtermelőinek. Emellett részesülhetnek vidékfejlesztési intézkedésekben is, többek között a hátrányos természeti adottságú területen tevékenységet folytató mezőgazdasági termelőknek nyújtott támogatásból, valamint különböző típusú beruházásokhoz nyújtott támogatásokból.

### 1. háttérmagyarázat

#### Termeléstől függő önkéntes támogatás a tejágazatban

A tagállamok az 1307/2013/EU rendelet 52. cikkének (2) bekezdésében felsoroltak szerint több olyan ágazatnak és termelési területnek is nyújthatnak termeléstől függő önkéntes támogatást, ahol bizonyos gazdálkodási típusok vagy kiemelt gazdasági, társadalmi vagy környezeti jelentőséggel bíró ágazatok nehézségekkel küzdenek. A Bizottság szerint 2015-ben:

- az uniós tejelőállomány mintegy fele részesült termeléstől függő önkéntes támogatásban;
- a tejágazat volt a termeléstől függő önkéntes támogatások második legnagyobb kedvezményezettje (a termeléstől függő önkéntes támogatás összes előirányzatának 19,5%-a, avagy 19 tagállamban 794 millió euró).

**16** Amint azt már korábban megállapítottuk<sup>12</sup>, a közvetlen kifizetések enyhítik az ár- és termelésingadozások hatását. Ha más KAP-támogatásokkal, különösen a hátrányos természeti adottságokkal vagy egyéb sajátos hátrányokkal bíró területeknek nyújtott vidékfejlesztési kifizetésekkel együtt alkalmazzák őket, a közvetlen kifizetések jelentős védelmet nyújtanak a jövedelemváltozásokkal szemben.

#### **A tejágazat „biztonsági hálóját”**

**17** Az 1308/2013/EU rendelet (a közös piacszerkezésről [KPSZ] szóló rendelet) további eszközöket biztosít a mezőgazdasági piacok stabilizálásához és a piaci zavarok kezeléséhez.

**18** A tejtermékekre piaci intervenciós intézkedések – közismert néven „biztonsági háló” – alkalmazhatóak, amelyek célja a piaci egyensúlyhiányok kezelése és ártámogatás biztosítása a tejtermék-többslet piaci kivonásával, különösen azokban a hónapokban, amikor a termelés a legmagasabb. A tej vizet, laktózt, zsírokat és fehérjéket tartalmaz. A zsír és a fehérjék szétválasztásával vaj és sovány tej készíthető. A „biztonsági háló” mint uniós piaci intervenció azt jelenti, hogy felvásárolják a vaját és a sovány tejport, valamint köztámogatást biztosítanak a vaj, a sovány tejpor és egyes sajtfélék magántárolásához<sup>13</sup>.

**19** A KPSZ-rendelet értelmében az uniós intervencióval érintett mennyiségeket és árakat a Tanács határozza meg<sup>14</sup>. A Tanács 2013-as határozata<sup>15</sup> értelmében a tagállamok minden év március 1. és szeptember 30. között legfeljebb 109 000 tonna sovány tejport vásárolhatnak fel 169,80 euró/100 kg rögzített áron. Az egész Unióban ugyanez az ár érvényes, ami vonzóbbá teszi az uniós intervenciót azokban a régiókban, ahol a tejsárak a legalacsonyabbak.

---

<sup>12</sup> A Számvevőszék 23/2019. sz. különjelentése: „[A mezőgazdasági termelők jövedelmének stabilizálása: átfogó eszközkészlet áll rendelkezésre, de orvosolni kell az eszközök alacsony mértékű kihasználtságát és a túlkompenzációt](#)”.

<sup>13</sup> A közös piacszerkezésről szóló rendelet 17. cikke.

<sup>14</sup> A közös piacszerkezésről szóló rendelet 14. és 15. cikke.

<sup>15</sup> A mezőgazdasági termékpiacok közös szervezésével kapcsolatos egyes támogatások és visszatérítések megállapítására vonatkozó intézkedések meghatározásáról szóló, 2013. december 16-i 1370/2013/EU tanácsi rendelet 2. és 3. cikke.

**20** 2014 és 2016 között a Bizottság a KPSZ-rendelet 219. cikke alapján az egész évre kiterjesztette az uniós intervenciós időszakot, a Tanács pedig a sovány tejpor rögzített áron felvásárolható mennyiségére vonatkozó 2016. évi felső határt 350 000 tonnára emelte. Ez a mennyiség összesen körülbelül 3,8 millió tonna tej fehérjetartalmának, vagyis az uniós tejtermelés 2,5%-ának felelt meg. 2015-ben a Bizottság további intézkedésekkel ösztönözte a gazdasági szereplőket több sovány tejpor tárolására: hosszabb, egyéves magántárolási időszak esetére magasabb támogatást nyújtott.

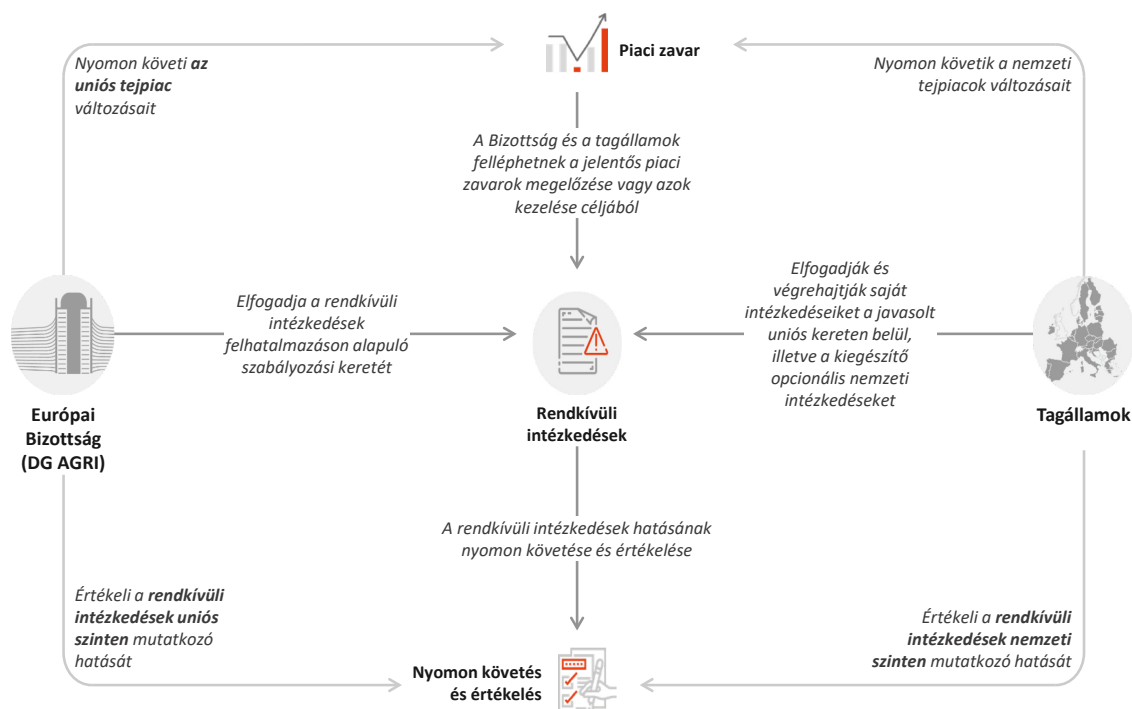
**21** Mivel a vaj piaci ára 2009 óta meghaladta a biztonsági hálós intervencióra meghatározott felvásárlási árat, 2014–2016 között nem történt uniós intervenció. A sovány tejpor piaci ára 2015 második felében – 2009 óta először – a felvásárlási ár alá csökkent, és 2016-ban 14 tagállamban összesen 336 000 tonna sovány tejporthoz tártak ki a piacról.

**22** A Bizottság 2018 májusa és 2019 februárja között – miután a tejárak normalizálódtak – az uniós intervenciós soványtejporkészletek több mint 90%-át értékesítette. A sovány tejporra irányuló uniós intervenció 2015 és 2019 között összesen 136,9 millió euró nettó kiadást jelentett az Unió költségvetésének. Az Unió ezenkívül 39,3 millió eurót költött a vaj, a sovány tejpor és a sajt magántárolására ugyanezen időszak alatt.

### **Rendkívüli intézkedések**

**23** A közös piacszervezésről szóló rendelet 219. cikke lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy a piaci zavarok veszélyeinek kezelésére irányuló rendkívüli intézkedéseket fogadjon el. Ezt felhatalmazáson alapuló jogi aktusok révén teheti meg, amelyeket az egyes tagállamok képviselőiből álló szakértői csoportokkal folytatott konzultációt követően fogad el. A **6. ábra** bemutatja a Bizottság és a tagállamok különböző szerepét és felelősségi körét a rendkívüli intézkedésekre vonatkozó eljárásban.

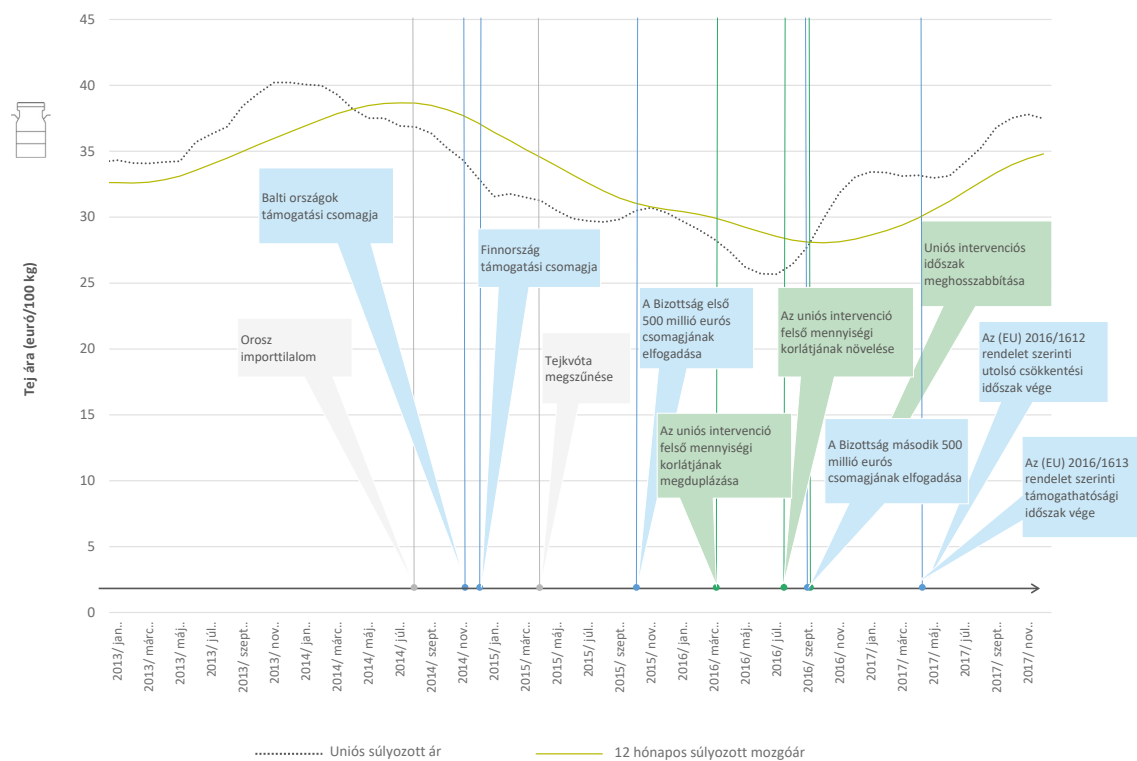
## 6. ábra. Rendkívüli intézkedések: az Európai Bizottság és a tagállamok feladatkörei



Forrás: Európai Számvevőszék, vonatkozó uniós rendeletek alapján.

**24** A **7. ábra** egyszerűsítve mutatja be a Bizottság által 2014 és 2016 között hozott rendkívüli intézkedések időrendjét. A közös piacszervezésről szóló rendelet 228. cikkével összhangban a Bizottság öt olyan felhatalmazáson alapuló rendeletet fogadott el (lásd: [Melléklet](#)), amelyek támogatást nyújtanak a tejtermelőknek és más állattenyésztési ágazatoknak.

## 7. ábra. Rendkívüli intézkedések 2014 és 2016 között



Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság adatai alapján.



## Az ellenőrzés hatóköre és módszere

**25** Ellenőrzésünk annak megállapítására irányult, hogy az Európai Bizottság és a tagállamok illetékes hatóságai eredményes válaszlépésekkel reagáltak-e a 2014–2016-os tejpiaci zavarokra. Konkrétabban azt vizsgáltuk, hogyan reagált a Bizottság a piac zavarára, értékeltük a rendkívüli intézkedések szükségességét és célzottságát, valamint azt, hogy a tagállamok hogyan hajtották végre azokat. Górcső alá vettük továbbá azt, hogy a Bizottság és a tagállamok értékelték-e a rendkívüli támogatás eredményét, és levonták-e a szükséges következtetéseket annak érdekében, hogy felkészülhessenek a tejpiac jövőbeli zavaraira.

**26** 2019-ben beszámoltunk arról, hogyan alkalmazták a mezőgazdasági termelők jövedelmének stabilizálására irányuló rendkívüli intézkedéseket a gyümölcs- és zöldségágazatban<sup>16</sup>. A mostani jelentésünk az uniós tejtermelőkre összpontosít. Ellenőrzésünk hatóköre a *Mellékletben* felsorolt, felhatalmazáson alapuló rendeletekkel bevezetett rendkívüli támogatási intézkedésekre terjedt ki. Megvizsgáltuk a biztonsági háló intézkedéseit is, a tekintetben, hogy azok mennyiben egészítették ki a rendkívüli intézkedéseket.

**27** A Covid19-járvány kitörését követően a Bizottság 2020. április 30-án rendeleteket fogadott el a tejtermelés termelői szervezetek általi tervezéséről, valamint a sovány tejpor, a vaj és egyes sajtfélék magántárolásának támogatásáról. Ellenőrzésünk ugyan nem terjedt ki a Covid19-világjárvány tejpiacokra gyakorolt hatásának Bizottság általi kezelésére, jelentésünkben azt mégis megvizsgáljuk, hogy a Bizottság miként reagált a válságra, és hasznosítani tudta-e korábbi válságok kezelése során szerzett tapasztalatait.

**28** Az ellenőrzést 2019 júliusa és 2020 decembere között végeztük, olyan ellenőrzési kritériumok alapján, amelyeket uniós szakpolitikai dokumentumok, jogszabályok, jogalkotási viták, tanulmányok és egyéb közzétett munkák felhasználásával állapítottunk meg.

**29** Interjúkat készítettünk a Bizottság tisztviselőivel, áttekintettünk bizottsági dokumentumokat, és elemeztük, hogy az intézmény hogyan mérte fel a rendkívüli intézkedések szükségességét, hogyan alakította ki ezeket az intézkedéseket, hogyan

---

<sup>16</sup> A Számvevőszék 23/2019. sz. különjelentése: „*A mezőgazdasági termelők jövedelmének stabilizálása: átfogó eszközkészlet áll rendelkezésre, de orvosolni kell az eszközök alacsony mértékű kihasználtságát és a túlkompenzációt*”.

követte nyomon azok végrehajtását és értékelte hatásait. Ellenőrzésünkhöz felhasználtuk a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság (DG AGRI) válságkezelési folyamatait korábban megvizsgáló bizottsági Belső Ellenőrzési Szolgálat munkáját.

**30** Felkerestük Írország, Franciaország, Olaszország és Finnország illetékes hatóságait is, amelyeknél:

- ellenőrzési bizonyítékot gyűjtöttünk dokumentumok és adatok elemzése révén;
- interjúkat készítettünk a rendkívüli intézkedések kidolgozásáért és végrehajtásáért felelős hatóságok képviselőivel;
- áttekintettük 120 véletlenszerűen kiválasztott kifizetés dokumentációját, és felkerestünk 12 mezőgazdasági termelőt.

E helyszíni ellenőrzések mellett áttekintettük a rendkívüli intézkedések németországi alkalmazását, és ehhez felhasználtuk két német intézmény<sup>17</sup> vizsgálatait is a rendkívüli intézkedések végrehajtásáról. Az említett öt tagállamot a kapott rendkívüli támogatási összegek nagysága, a végrehajtott intézkedések jellege és tejágazatuk egyedi jellemzői – például az orosz piacnak való kitettség vagy a teljes tejszállítás változásai – alapján választottuk ki.

**31** Végül egy kérdőívet küldtünk a következőknek:

- 16 tagállam<sup>18</sup> érintett nemzeti hatóságai, amelyek együttesen a tejtermelők javára hozott rendkívüli intézkedésekhez nyújtott uniós finanszírozás több mint 80%-át kapták. A válaszadási arány 100%-os volt.
- A tejágazatban működő legjelentősebbek közé tartozó 56 szakmai szervezet. A válaszadási arány 44,6%-os volt.

A válaszokat a más forrásból származó bizonyítékokkal együtt elemeztük és használtuk fel a megállapítások kidolgozásakor.

---

<sup>17</sup> A *Bundesrechnungshof* és a *Thünen Intézet*.

<sup>18</sup> Belgium, Csehország, Dánia, Németország, Észtország, Írország, Spanyolország, Franciaország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Hollandia, Lengyelország, Románia és Finnország.

## Észrevételek

### A Bizottság gyorsan reagált az orosz importtilalomra, a mögöttes piaci egyensúlyhiány kezelése viszont tovább tartott

**32** Egy korábbi jelentésünkben<sup>19</sup> úgy fogalmaztunk, hogy a „piaci zavar fogalma meglehetősen általános, és azt az uniós jogszabályok nem fejtik ki részletesebben”, és hogy a helyzet „tág teret enged a mérlegelésnek azzal kapcsolatban, hogy mikor kell rendkívüli intézkedéseket bevezetni”. Mostani ellenőrzésünk során értékeltük, hogy a Bizottság kellő időben feltárta-e a piaci egyensúlyhiányokat, és megfelelő rendkívüli intézkedéseket javasolt-e.

#### A Bizottság gyorsan reagált az orosz importtilalomra

**33** A Tejpiaci Megfigyelőközpontot (MMO) – amely egy 2014 áprilisában létrehozott, a Bizottság munkatársaiból és az ágazati szervezetek piaci szakértőiből álló szerv – bízták meg azzal, hogy elemezze és ismertesse a tejpiacra vonatkozó adatokat. Az MMO gazdasági tanácsa 2014. szeptember 24-i jelentésében kijelentette, hogy „a magas színtről induló árakra nyomás nehezedett a világ főbb tejtermelő régióiban megnövekedett termelés piaci felvételéből fakadó nehézségek miatt, amit az orosz importtilalom tovább súlyosbított. Ez a csökkenő tendencia tovább folytatódhat, ha a termelés nem mérséklődik.” A gazdasági tanács 2016 első felében kiadott négy jelentésében is tejpiaci egyensúlyhiányra figyelmeztetett. 2016. február 23-án például megállapította: „A költségoldalon és a világkeresletben tapasztalható fejlemények hoztak ugyan némi enyhülést, de a termelői tejárak és a tejipari nyersanyagok árai továbbra is nyomás alatt állnak az Unió piaci egyensúlyának romlása miatt. Továbbra is elengedhetetlen, hogy a kínálat és kereslet egyensúlya javuljon.”

**34** A Tejpiaci Megfigyelőközpont adatai alapján a Bizottság 2014-ben megbeccsülte az orosz importtilalom uniós tejpiacra gyakorolt hatását<sup>20</sup> különösen a kiesző vaj-, sajt- és tejsavóporexport tekintetében. A válság előtt Finnországban a tejtermelés mintegy negyede, a három balti államban pedig több mint 15%-a került orosz exportra. Ez a négy tagállam adta a 2013-as uniós tejszállítások 3,6%-át, az Oroszországba irányuló uniós exportnak viszont mintegy egyharmadát. 2014-ben a Bizottság rendkívüli

<sup>19</sup> A 23/2019. sz. számvevőszéki különjelentés 63. bekezdése.

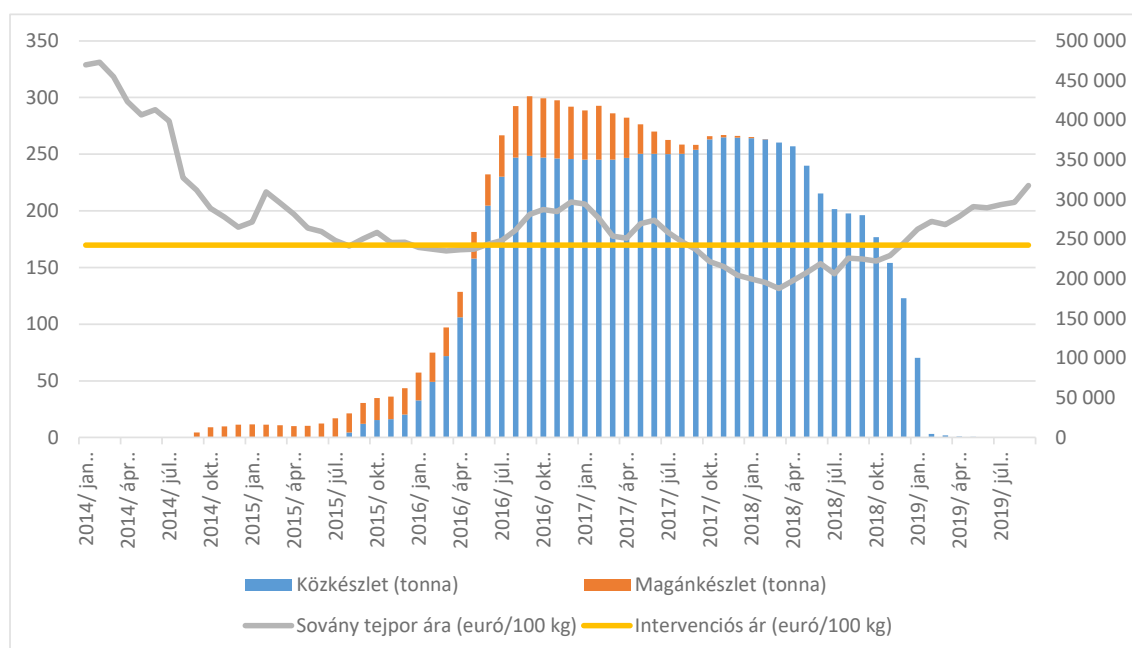
<sup>20</sup> Az orosz importtilalomra vonatkozó információk elérhetők a [Bizottság honlapján](#).

pénzügyi támogatási csomaggal segítette a balti államok és Finnország tejtermelőit, tekintettel a vonatkozó tejtermelési mennyiségekre és a tejárcsökkenés mértékére.

### A sovány tejből felhalmozott közkészletek visszafogták a piacot a helyreállási időszakban

**35** Röviddel az orosz importtilalom után, 2014 szeptemberétől kezdődően a Bizottság támogatást nyújtott a sovány tejből magántárolói számára. Ennek az intézkedésnek nem volt egyértelmű hatása a soványtejből-árakra, és ezek 2016 közepéig tovább csökkentek. Az uniós intervenció 2015 júliusa és 2016 szeptembere között lépett életbe, amikor a piaci ár elérte az intervenció árát. A sovány tejből árai 2019 elejéig alacsony maradtak, ezalatt szinte az összes intervenció készlet értékesítésre került (lásd: **8. ábra**). Az intézkedés bizottsági értékelése 2019 áprilisában arra a következtetésre jutott, hogy az uniós intervenció keretében felvásárolt nagy mennyiség révén sikerült enyhíteni az árcsökkenés ütemét, de a sovány tejből piaca ezzel kimozdult egyensúlyi helyzetéből és lassította a soványtejből-ár helyreállítását.

### 8. ábra. A sovány tejből uniós és magánkészleteinek, illetve árának alakulása



Forrás: Európai Számvevőszék, a Tejpiaci Megfigyelőközpont adatai alapján.

### Az önkéntes termelés-csökkentést támogató intézkedések a termelés visszaesésének megindulása után léptek életbe

**36** A Bizottság 2015 szeptemberében elfogadta az uniós állattenyésztési ágazatnak nyújtott rendkívüli támogatásról szóló (EU) 2015/1853 rendeletet. A rendelet nem tette függővé a támogatást a tejtermelés mennyiségének csökkentésétől vagy

befagyasztásától. 2016 áprilisában a Bizottság olyan szabályokat<sup>21</sup> fogadott el, amelyek lehetővé teszik a termelői szervezetek és szövetkezetek számára, hogy önkéntes közös megállapodásokat kössenek és közös határozatokat hozzanak átmeneti alapon a tejtermelési tervekre vonatkozóan, ezek azonban nem éltek az adódó lehetőséggel. A Bizottság szerint ez valószínűleg a hozzárendelt finanszírozás hiányának és annak a ténynek tudható be, hogy a termelésük csökkentését nem vállaló mezőgazdasági termelők a termelés bármely csökkentéséből haszonra tehettek volna szert (ez az ún. „potyázás”).

**37** 2016 júliusában a Bizottság ismertette a későbbi (EU) 2016/1612 rendeletet, amely az önkéntes termelés-csökkentéshez nyújt támogatást, valamint az (EU) 2016/1613 rendeletet, amely az önkéntes csökkentéseket is bevette a rendkívüli támogatásra jogosult tevékenységek körébe. A Bizottság rendelkezésére ekkor az állt legfrissebb információként, hogy 2016 májusában jelentős havi árcsökkenés következett be – 4,0%-os csökkenés 26,2 eurócent/kg-ra (vagyis 14%-kal alacsonyabb szintre, mint 2015 májusában), és a tagállamok becslései szerint az árak 2016 júniusában tovább csökkentek. A 2016 áprilisából rendelkezésre álló legfrissebb adatok azt mutatták, hogy a szállítások növekedése lassul, és a Bizottság azt jelezte előre, hogy 2016 második felében a szállítások csökkenni fognak<sup>22</sup>. A Bizottság a két rendeletet 2016 szeptemberében fogadta el.

**38** Az (EU) 2016/1612 rendelet a támogatás mértékét 14 euró/100 kg tej szinten határozta meg és ehhez 150 millió euró összköltségvetést rendelt azzal a céllal, hogy a három hónapos csökkentési időszak alatt a tejfeldolgozó üzemekbe szállított tejmenyiség körülbelül 1,1 millió tonnával csökkenjen. A Bizottság nem közölt arra vonatkozó becslést, hogy ez a csökkenés milyen mértékben vagy milyen gyorsan lesz hatással az árakra.

**39** A [2. táblázat](#) azt mutatja, hogy az (EU) 2016/1612 rendelet által támogatott szállításcsökkentés a 2015. október és 2016. január közötti referencia-időszakban az uniós tejüzemekbe szállított tejmenyiség 1,69%-ának felelt meg. Ez 833 551 tonnát, vagyis a Bizottság előrejelzéseinek 75%-át tette ki. A Bizottság nem gyűjtött adatokat arról, hogy az (EU) 2016/1613 rendelet értelmében végrehajtott tagállami rendszereken keresztül mennyi tejet vontak ki a piacról. Megállapításunk szerint a

<sup>21</sup> Az (EU) 2016/558 bizottsági felhatalmazáson alapuló rendelet és a 2016/559/EU bizottsági végrehajtási rendelet.

<sup>22</sup> A Tejpiaci Megfigyelőközpont gazdasági tanácsának jelentése — 2016. június 28., különösen a 68. o.

támogatási intézkedések ezen típusa a két rendelet értelmében az uniós forrásokból a tejágazatra fordított 390 millió euróból 200–250 millió eurós költséget képvisel.

## 2. táblázat. A tejszállítások csökkentése ((EU) 2016/1612 rendelet)

Mutató	Európai Unió	Német-ország	Írország	Francia-ország	Olasz-ország	Finn-ország
Tejszállítások 2015. okt. – 2016. jan. (tonna)	49 466	10 583	1 249	8 499	3 444	784
Az (EU) 2016/1612 rendelet által támogatott szállításcsökkentés (tonna)	834	232	50	153	17	11
Arány (*)	1,69%	2,19%	4,00%	1,79%	0,50%	1,36%

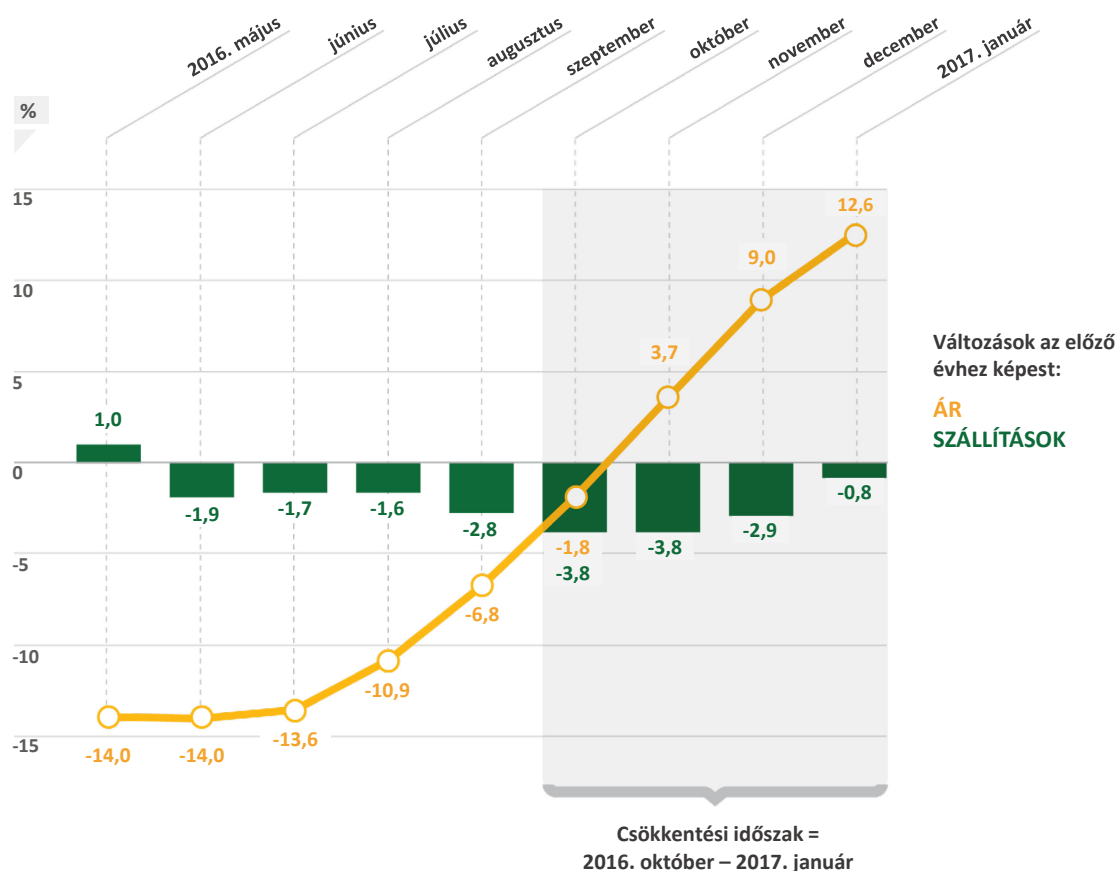
(\*) Az esetleges eltérések a kerekítésre vezethetők vissza.

Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság adatai alapján.

**40** Az önkéntes termelés-csökkentési rendszerre vonatkozó csökkentési időszak (2016. október és 2017. január között) azt követően kezdődött, hogy a tejárak 2016 augusztusában kezdtek helyreállni. Az árak történelmi mélypontjára reagálva a tejtermelés valójában már 2016 júniusa óta csökkenésnek indult (lásd: [9. ábra](#)). 2016 júniusa és szeptembere között a tejszállítások mintegy 1 millió tonnával csökkentek az előző év azonos hónapjaihoz képest, ami meghaladta az önkéntes csökkentési intézkedés által támogatott csökkentéseket. Ezért nagyon valószínű, hogy támogatott termelők némelyike egyébként is csökkentette volna a termelését. A Thünen Intézet hasonló következtetésekre jutott, amikor a német tejtermelőknek az (EU) 2016/1613 rendelet értelmében nyújtott rendkívüli támogatás alkalmazását megvizsgálva megállapította<sup>23</sup>, hogy a tejtermelők már a támogatási intézkedések hatálybalépése előtt csökkentették tejtermelésüket.

<sup>23</sup> Andrea Rothe and Sascha A. Weber, *Evaluierung über die in Deutschland erfolgte Umsetzung der Milchmengenverringerungsmaßnahme sowie der Milchsonderbeihilfe* (A tejtermelés-csökkentési intézkedés és a rendkívüli tejtámogatási rendszer németországi végrehajtásának értékelése), 88. Thünen munkadokumentum.

## 9. ábra. A szállítási mennyiségek és az árak változása a csökkentési időszakban



Forrás: az Európai Számvevőszék számítása, az Eurostat adatai (APRO\_MK\_COLM) alapján.

**41** A francia hatóságok szerint már korábban, az első rendkívüli intézkedések életbe léptetésekor helyénvaló lett volna az önkéntes csökkentések támogatása<sup>24</sup>. A német hatóságok a felmérésre adott válaszukban megjegyezték, hogy egyes tejtermelők a csökkenő árak mellett is növelték termelésüket, hogy fedezzék az állandó költségeket, ami tovább növelte a kínálati nyomást. Összességében a németországi tejtermelés 2016 júniusáig folyamatosan emelkedett. Mindezek alapján a németek úgy vélték, hogy az önkéntes csökkentési intézkedések korábbi végrehajtás esetén eredményesebbek lettek volna. Németországban a mezőgazdasági termelők 20%-a még azelőtt kivonult a rendszerből, hogy kifizetési kérelmeket nyújtott volna be.

<sup>24</sup> Lásd még: az EEIG Agrosynergie által a Bizottság részére készített értékelő segéd tanulmány: *Evaluation on the impact of the CAP measures towards the general objective „viable food production”, 2018. augusztus, 8.5. szakasz, Timeliness of the Commission's reaction to market crises, 147. o.*

**42** A mezőgazdasági piac válságkezelési intézkedéseiről szóló 2019-es belső értékelésében a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy „az intézkedés időzítéséből kifolyólag nem megállapítható, hogy az hatással volt a termelés csökkentésére, mivel ez utóbbi már az intézkedés bevezetése előtt megkezdődött. A rendszer azonban csak azoknak a mezőgazdasági termelőknek nyújtott támogatást, akik hozzájárultak az áremelkedést elősegítő termelés-csökkentéshez”. A Bizottság megállapítása szerint a termelés-csökkentés csak egy volt az árak 2016 második félévi fellendülésére hatással bíró sok más tényező közül (lásd: [2. háttérmagyarázat](#)).

## 2. háttérmagyarázat

### Számos tényező befolyásolja az árak helyreállítását

Az éves középtávú előrejelzésének 2016 végén megjelent kiadásában<sup>25</sup> a DG AGRI az árak helyreállítását befolyásoló több kül- és belföldi tényezőt azonosított:

- a tejtermelés jelentős visszaesése Argentínában, Uruguayban és Ausztráliában a kedvezőtlen időjárási viszonyok miatt;
- világszinten növekvő, az Unió számára különösen hasznos sajt- és vajimport-kereslet (fokozódó import Kínában, az Egyesült Államokban, a Fülöp-szigeteken, Mexikóban);
- uniós intervenció a „biztonsági háló” révén az éves uniós soványtejpor-termelés körülbelül egyharmadának piacról való kivonása céljából;
- növekvő, a folyékonytej-értékesítések visszaesését több mint ellentételező sajt- és vajfogyasztás az Unión belül;
- az uniós havi tejtermelés 2016 júniusa óta a korábbi év szintje alatt maradt, és további csökkenés várható, különös tekintettel a 2016 szeptemberében elfogadott támogatási rendszerekre.

**A termeléstől függő támogatás kevésbé ösztönöz a termelés kiigazítására piaci zavarok idején**

**43** A tejtermelőknek nyújtott, termeléstől függő önkéntes támogatás (lásd: [15. bekezdés](#)) az érintett állomány méretén alapul és egyedenkénti kifizetést jelent. Az új piaci feltételekhez való alkalmazkodáshoz a tejkinálat csökkentésére van szükség – ami többek között önkéntes termelés-csökkentési intézkedések révén valósult meg –, ennek

<sup>25</sup> Európai Bizottság, *EU Agricultural Outlook: Prospect for the EU agricultural markets and income 2016–2026*, 2016. december, 32. o.



érdekében egyes termelőknek csökkenteniük kellett állományukat. 2016 szeptemberében a Bizottság a 2017-es igénylési évre vonatkozó eltérést<sup>26</sup> fogadott el, amely lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a tejtermelőknek a termeléstől függő támogatást a 2016-os állományszám alapján juttassák, még akkor is, ha az állomány időközben csökkent. Az (EU) 2017/2393 és az (EU) 2020/2220 rendelet felhatalmazta a Bizottságot arra, hogy hasonló rendelkezéseket fogadjon el a 2018–2022-as igénylési évekre vonatkozóan<sup>27</sup>. Ezek a rendelkezések a 2017-től kezelték a politikai inkonzisztencia gyakorlati következményeit, de a tejpiaci zavar időszakában a termeléstől függő támogatás kevésbé ösztönözte a termelőket arra, hogy termelésüket az állományszám csökkentésével kiigazítsák.

## **A Bizottság elvégezte a piaci zavar hatásának átfogó értékelését, de a támogatás célirányosítását a nemzeti hatóságokra hagyta**

**44** A 2014 és 2016 közötti időszakban a Bizottság ideiglenes rendkívüli intézkedéseket vezetett be a tejágazat termelőinek támogatására. Ezeknek az intézkedéseknek nem az volt a céljuk, hogy a csökkenő árakért teljes egészében kárpótolják a termelőket, hanem elsősorban az, hogy enyhítsék likviditási nehézségeiket. Megvizsgáltuk, hogy a Bizottság a rendkívüli intézkedések elfogadása előtt elemezte-e a piaci egyensúlyhiány által a tejágazatra gyakorolt hatást, és hogy ezek az intézkedések figyelembe vették-e a tejtermelők pénzügyi helyzetét és pénzforgalmát.

**45** Azt is értékeltük, hogy a Bizottság tett-e lépéseket a támogatás megfelelő célzottságának biztosítására, és ennek során figyelembe vette-e azt, hogy a zavar miként érintette a tejtermelők pénzügyi helyzetét, valamint azt az uniós célkitűzést, amely a vidéki területek kiegyensúlyozott és környezeti szempontból fenntartható fejlődésének előmozdítására irányul. Górcső alá vettük, hogy a támogatás bizottsági célzottsága olyan-e, hogy az kezelni tudja a rendkívüli támogatási és termelés-csökkentési rendszerekben eredendően jelenlévő, holtteherhatással kapcsolatos és erkölcsi kockázatokat.

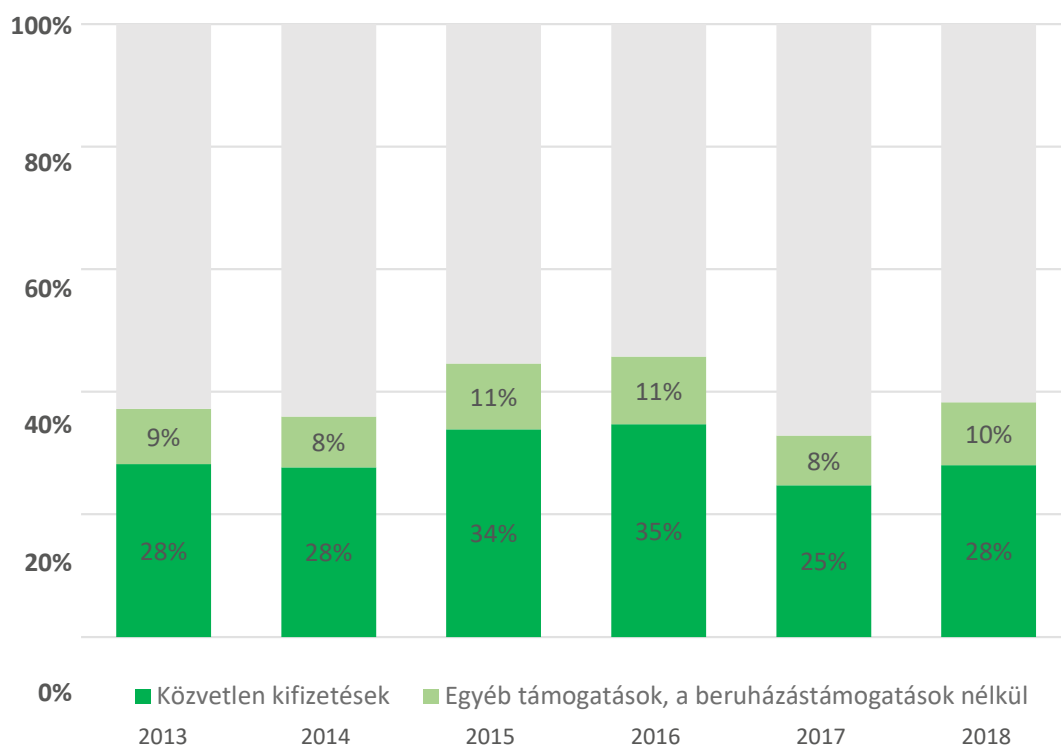
<sup>26</sup> A Bizottság (EU) 2016/1616 végrehajtási rendelete.

<sup>27</sup> Az (EU) 2017/2393 rendelet 3. cikke (11) bekezdésének c) pontja és az (EU) 2020/2220 rendelet 9. cikkének (14) bekezdése.

## A Bizottság törekedett a termelők likviditási nehézségeinek kezelésére

**46** A rendkívüli intézkedés csak egyike a KAP keretében rendelkezésre álló számos eszköznek. Jövedelmi pufferként egyéb KAP-támogatások – főként a termelőknek nyújtott közvetlen kifizetések (lásd: [14–16. bekezdés](#)) – is stabilizáló szerepet játszottak. A közvetlen kifizetések aránya megnőtt a tejgazdaságok jövedelmén belül<sup>28</sup> 2015-ben és 2016-ban, amikor a tej értékesítéséből származó bevétel visszaesett (lásd: [10. ábra](#)). A közvetlen kifizetések az ellenőrzésünk által vizsgált öt tagállam közül különösen jelentős stabilizáló szerepet játszottak Finnországban, ahol a 2013–2018-as időszakban ezek tették ki a tejgazdaságok jövedelmének 76–96%-át.

### 10. ábra. A KAP-támogatások részaránya az uniós tejgazdaságok jövedelmén belül



*Forrás:* Az Európai Számvevőszék számítása a FADN adatai alapján. Az összes közvetlen kifizetés (SE606), illetve a beruházási támogatások nélküli egyéb támogatások (SE605) százalékos aránya az FNVA-hoz (SE415) képes. A beruházási támogatások nélküli egyéb támogatásokat az összes közvetlen kifizetésnek (SE606) a beruházási támogatások nélküli összes támogatásból (SE605) történő kivonásával kapjuk meg.

**47** Az uniós támogatások jövedelemstabilizáló hatása ellenére egy hirtelen áresés likviditási problémákat okozhat. 2015 szeptemberében a Bizottság engedélyezte a tagállamok számára, hogy 2015. október 16-tól (hat héttel korábban) folyósíthassák a

<sup>28</sup> Különjelentésünk alkalmazásában a jövedelem fogalom meghatározása a gazdaságok nettó hozzáadott értékének (FNVA) felel meg.

2016. évi közvetlen kifizetések legfeljebb 70%-át és területalapú vidékfejlesztési kifizetések 85%-át, feltéve, hogy megelőzően elvégezték a kifizetési kérelmek adminisztratív ellenőrzését. Ezt a rendes szabályok szerinti legfeljebb 50, illetve 75%-os előleghez<sup>29</sup> képest kell szemlélni. A Bizottság a következő évben is engedélyezte ezt az eltérést.

**48** A Bizottság 2015 szeptemberében az egész Unióra kiterjedő rendkívüli intézkedéseket is bevezetett a mezőgazdasági termelők támogatására. A gyümölcs- és zöldségágazatban bevezetett rendkívüli intézkedésekről szóló 23/2019. sz. különjelentésünkre<sup>30</sup> adott válaszaiban a Bizottság egyetértett azzal, hogy a termelőknél jelentkező teljes megtérülést – ideértve a közvetlen kifizetések hatását – figyelembe kell venni abban az elemzésben, amelyet a Bizottság az ilyen intézkedések bevezetésére vagy megszüntetésére tett javaslat előtt végez el. A Bizottság nem mérte fel a tejgazdaságok pénzforgalmi nehézségeinek mértékét, amikor meghatározta a 2014–2016-os tejpiaci zavarral összefüggésben nyújtott likviditási támogatás költségvetését. Megállapításunk szerint a gyakorlatban a rendelkezésre álló források mennyisége jelentős szerepet játszott a költségvetési előirányzat meghatározásában.

#### **A felhatalmazáson alapuló eredeti bizottsági rendeletek kevésbé voltak célzottak**

**49** A Bizottság a finanszírozás mintegy 80%-át az egyes országok 2014–2015-ös tejtermelési kvótája arányában irányozta elő a tagállamok számára. A fennmaradó 20% tekintetében egyéb tényezőket vett figyelembe: a tej átlagára, az orosz piactól való függőség, az aszály hatása a takarmánynövényekre, a kisgazdaságok aránya.

**50** A balti államokra és Finnországra vonatkozó két felhatalmazáson alapuló rendelet (lásd: 34. bekezdés) uniós támogatást bocsátott rendelkezésre „az oroszországi importtilalom által érintett tejtermelők számára nyújtandó célzott uniós támogatás céljára”. Az (EU) 2015/1853 felhatalmazáson alapuló rendelet preambuluma kimondja, hogy „(f)igyelembe véve a korlátozott költségvetési forrásokat és annak biztosítása érdekében, hogy a támogatást a piaci zavarok által leginkább érintett termelők kapják, az érintett tagállamoknak rugalmasságot kell biztosítani ahhoz, hogy a rendelkezésükre álló nemzeti támogatási összegeket a leghatékonyabb csatornákon keresztül [...] osszák el”. A három rendelet egyike sem határozta meg azt, hogy a nemzeti hatóságok miként tegyék a finanszírozást célzottá. A preambulum rámutatott arra, hogy támogatást kell nyújtani a tagállamoknak „az állattenyésztési ágazatok azon termelőinek támogatásához, akik – az orosz importtilalom meghosszabbítása és a szárazságnak a

<sup>29</sup> Az 1306/2013/EU rendelet 75. cikkének (1) bekezdése.

<sup>30</sup> A jelentés 3. ajánlásának a) pontja, 46. o., valamint a Bizottság válaszai, 9. o.

takarmánynövények hozamára gyakorolt hatása közvetlen következményeképpen – a legnagyobb árcsökkenést szenvedték el”.

**51** Az (EU) 2016/1613 felhatalmazáson alapuló rendelet előírása szerint „a tagállamok kiválasztják a – különösen a piac stabilizálása és a gazdasági fenntarthatóság szempontjából – legmegfelelőbb intézkedéseket”. A rendelet felsorolt hét olyan tevékenységet, amelyek végzése rendkívüli támogatásra jogosítja fel a tejtermelőket. A termelési volumen csökkentése vagy befagyasztása mellett (lásd: a **36.** bekezdéssel kezdődően) a lista környezeti és éghajlati tevékenységeket, kockázat- és minőségirányítást, valamint együttműködési projekteket is tartalmazott. Ez a feltételrendszer a korábbi rendeletekhez képest jobban foglalkozott a támogatás célzottságával.

#### **Nincsenek egyértelmű eredményei a tejtermelés fenntarthatóságára irányuló bizottsági lépéseknek**

**52** A tejtermelés számos tekintetben kihat a környezetvédelmi és éghajlat-politikára. A tejtermelés – különösen akkor, ha intenzív – összetett hatással van a talajra, a levegőre és a vízre, elsősorban a műtrágya és a szerves trágya alkalmazása és kezelése, valamint a tehenek emésztőrendszeri fermentációja miatt. A termelés erőteljes növekedése szembemegy az Unió azon törekvésével, hogy csökkentse az üvegházhatású gázok kibocsátását. 2014 végén hat tagállam (Belgium, Dánia, Olaszország, Írország, Hollandia, Egyesült Királyság) állattenyésztői számára eltérést engedélyeztek a – vizek mezőgazdasági eredetű szennyezéssel szembeni védelmét célzó – nitrátirányelvben<sup>31</sup> meghatározott felső határtól, amelynek értelmében a nitrátérzékeny területeken hektáronként évente legfeljebb 170 kg nitrogént tartalmazó trágyamennyiség juttatható ki. Az eltérés kedvezményében részesülő mezőgazdasági termelőket a trágyázással és a földgazdálkodással kapcsolatos egyedi kötelezettségek kötik.

**53** Az (EU) 2016/1613 felhatalmazáson alapuló rendelet bevezetett néhány, a támogatást célzottabbá tevő fenntarthatósági szempontot. A rendkívüli támogatásra való tejtermelői jogosultsághoz szükséges hét tevékenység közül három kifejezetten környezetvédelmi megfontolásokhoz kapcsolódott: a háztáji gazdálkodás, a külterjes termelési módszerek alkalmazása, valamint környezet- és éghajlatbarát termelési módszerek alkalmazása. A tagállamoknak a támogatás folyósítását a hét közül legalább egy tevékenység megvalósításától kellett függővé tenniük.

<sup>31</sup> A Tanács 91/676/EGK irányelve a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről.

**54** A Bizottság értékelte, hogy a tagállamok milyen tevékenységeket választottak, és megállapította, hogy 13 tagállam szabta a támogatás feltételül a háztáji gazdálkodást, 12 tagállam határozott meg környezet- és éghajlatbarát termelési módszereket, illetve hét tagállam írta elő külterjes termelési módszer alkalmazását (lásd:

**3. háttérmagyarázat**). Ezek a nyers adatok azonban nem elegendőek a szóban forgó intézkedések elterjedtségének vagy hatásának értékeléséhez.

### 3. háttérmagyarázat

#### Egy-egy példa olyan tagállamra, amely előírt fenntarthatósági feltételeket, és amely nem írt elő ilyeneket

Írországban a pénzforgalmi hitelprogramra vonatkozó egyik támogathatósági kritérium (lásd: **5. háttérmagyarázat**) a nemzeti vidékfejlesztési program által támogatott környezet- és éghajlatbarát termelési módszerek alkalmazása volt. Ezek közé tartozott a biogazdálkodás, különféle agrár-környezetvédelmi rendszerek, valamint egy marhaadat- és genomikai program, amelynek célja a marhaállomány genetikai színvonalának éghajlati szempontból előnyös növelése. Írországban a 2011 és 2017 közötti megnövekedett ÜHG-kibocsátás fő forrása a tej- és állattenyésztési ágazat volt.

Németország a kifejezetten környezetvédelmi megfontolásokhoz kapcsolódó három tevékenység egyikét sem szabta a rendkívüli támogatás feltételül. Az intézkedésekkel kapcsolatos értékelésében a Német Szövetségi Számvevőszék bírálta azt a tényt, hogy a finanszírozás nem kapcsolódott fenntarthatósági célkitűzésekhez, és megállapította, hogy ilyen esetben „a likviditási támogatás pusztán egyfajta mentőakció, amely nem biztosít fenntarthatóságot és nem jár tartós hatásokkal”<sup>32</sup>.

### A rendkívüli támogatási intézkedésekben rejlő erkölcsi kockázat

**55** Egy korábbi jelentésünkben<sup>33</sup> beszámoltunk arról, hogy „(m)inél gyakrabban kínálnak fel valamely »válság« során vagy nyomán közpénzből nyújtott támogatást, a mezőgazdasági termelők annál kevésbé érzik magukat ösztönözve arra, hogy kockázatkezelési eszközök [...] igénybevételével mérsékeljék a kockázatot”. Ez erkölcsi kockázatot teremt abban az értelemben, hogy a mezőgazdasági termelőket a kockázatnak való kitettségük fokozására ösztönzi. Például nagyobb az ösztönzőerő

<sup>32</sup> Bundesrechnungshof, *Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft über die Prüfung der Maßnahmen zur Entwicklung des Marktes von Milch und Milcherzeugnissen*, 2019. szeptember 19.

<sup>33</sup> A 23/2019. sz. különjelentés 35. bekezdése.

arra, hogy növeljék a termelést, hiszen ha a kereslet nem nő, akkor is számíthatnak arra, hogy árcsökkenés esetén az uniós költségvetés támogatni fogja őket.

**56** 2014 és 2016 között számos tényező hozzájárult az árcsökkenéshez, de leginkább a többletkínálat járt ilyen hatással (lásd: **05.** és **06.** bekezdés). A piaci zavart megelőző években a mezőgazdasági termelők egyes tagállamokban a magasabb árak előnyével élve jelentősen növelték a tejtermelést, és egyesek az árak csökkenése után is tovább bővítették termelésüket (lásd: **03.** bekezdés és **1. táblázat**). Az ebből következő túltermelés lenyomta a piaci árakat. Észrevételeztük, hogy a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság vitát folytatott arról, hogy helyénvaló-e a rendkívüli támogatással olyan termelőket kompenzálni, akik – saját felelősségükre – úgy döntöttek, hogy beruháznak, és ezzel hozzájárultak a túltermeléshez. A főigazgatóság kizárta annak lehetőségét, hogy a termelés csökkentéséért cserébe kifizessék mezőgazdasági termelők adósságát, mivel megítélése szerint ez egyértelmű erkölcsi kockázattal járt volna. A Bizottság azonban nem orvosolta ezt a problémát a tejtermelőknek nyújtott likviditási támogatást biztosító, felhatalmazáson alapuló rendeleteiben.

**57** Egy, a Bizottság számára készített 2018-as vizsgálat ugyancsak megállapította, hogy a biztonsági háló megléte olyan hatással járhat, hogy a soványtejpor-termelők rövid távon kevésbé ügyelnek a piac jelzéseire. A vizsgálat megállapítása szerint valószínűleg ez történt a piaci zavar idején, különösen Hollandiában, de Lengyelországban, Spanyolországban és Csehországban is<sup>34</sup>.

#### **A termelés csökkentési intézkedések magas holtteherhatás-kockázattal járnak**

**58** A rendkívüli intézkedésekhez és különösen az önkéntes termelés csökkentési támogatáshoz kapcsolódó további kockázat a holtteherhatás. Az alacsonyabb tejárak visszafogják a tejtermelési hajlandóságot, ezért a tejtermelők az árcsökkenésre várhatóan a termelés mérséklésével fognak reagálni. Ez a válaszreakció gyakran részleges vagy késedelmes, néha a pénzforgalmi (például adósságtörlesztési) igények, a magas állandó költségek fedezésének szükségessége vagy az ún. potyázás miatt. A 2014–2016-os időszak során az árak tovább csökkentek, így néhány termelő támogatás nélkül is csökkentette volna a termelést.

<sup>34</sup> EEIG Agrosynergie, *op. cit.*, 9.2 szakasz, *Effects of market measures in production decisions in the short term: generation of occasional surplus*, 152–154. o.

**59** A Bizottság hamar észlelte, hogy a termelés önkéntes csökkentéséhez nyújtott rendkívüli támogatásában a holtteherhatás kockázata rejlik, ám felhatalmazáson alapuló rendeleteiben mégsem tett javaslatot e kockázat kiküszöbölését célzó óvintézkedésekre.

**60** Megítélésünk szerint az (EU) 2016/1612 rendelet holtteherhatást váltott ki azzal, hogy olyan termelőknek is nyújtott támogatást, akik egyébként is beszüntették volna termelésüket. Különösen magasnak találtuk ezt a kockázatot Finnországban, ahol a támogatás kérelmezőinek egynegyede több mint 90%-kal csökkentette szállításait (ami a teljes csökkentés 60%-ának felel meg). A németországi tejtermelés csökkentésére irányuló önkéntes intézkedés értékelésére vonatkozó, a Thünen Intézet által készített 2018-as vizsgálat<sup>35</sup> arra a következtetésre jutott, hogy a holtteherhatás jelentős kockázatot képvisel, bár nem számszerűsíthető.

**61** Az (EU) 2016/1612 rendelet nem tiltotta meg a támogatásra jogosult mezőgazdasági termelőknek, hogy marhaállományukat más gazdaságokba helyezték át, ahol folytathatták a tejtermelést. Ilyen körülmények között a támogatás nem fejtett ki hatást a piacra, hiszen az összesített termelés változatlan maradt. Írországban például az egyik általunk vizsgált esetben egy kérelmező úgy „csökkentette” tejszállításait, hogy 200 tehenet – a tejfeldolgozó létesítményeire és földterületeire vonatkozó bérleti joggal együtt – áthelyezett egy másik termelőhöz, aki a csökkentési időszak alatt tovább folytatta az e tehenekkel megtermelt tej beszállítását.

**62** Az (EU) 2016/1612 rendelethez eltérően, amelyben a támogatási rendszer szabályait főként a Bizottság határozta meg, az (EU) 2016/1613 rendelet értelmében a tagállamok szabadon alakíthatták ki saját szabályaikat a tejtermelés csökkentésére vagy stabilizálására irányuló önkéntes intézkedésekre vonatkozóan. Megállapítottuk, hogy a nemzeti hatóságok már tettek óvintézkedéseket a holtteherhatás kockázatának csökkentésére azáltal, hogy kizárták a termelésüket már megszüntető vagy megszüntetni készülő (Németország, Finnország), illetve teheneiket másik gazdaságba áthelyező (Németország) kérelmezőket.

---

<sup>35</sup> Op. cit.

## A tagállamok az egyszerűséget és a támogatás széles körű elosztását részesítették előnyben

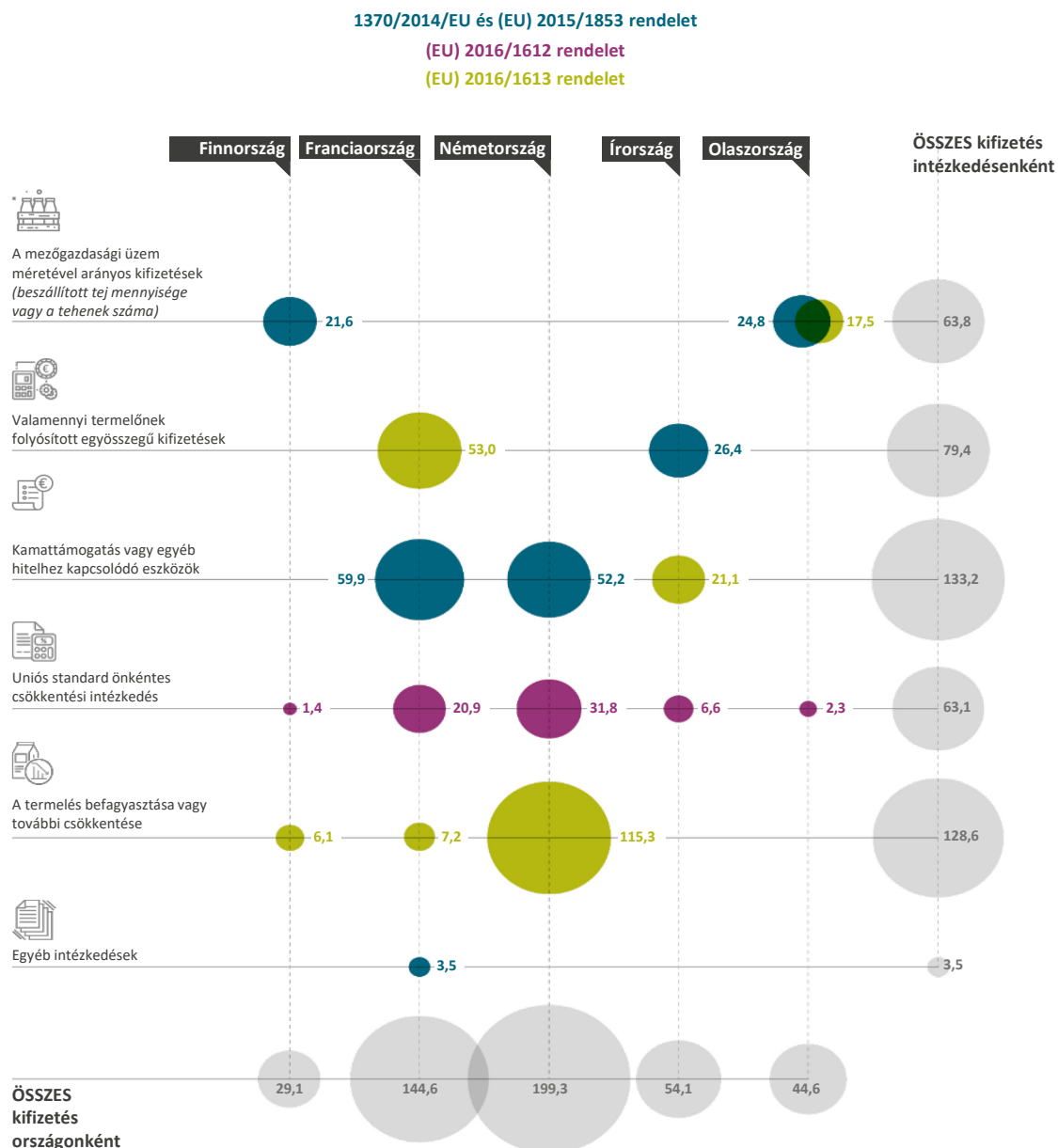
**63** A rendkívüli intézkedésekről szóló öt felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet közül négy jelentős mérlegelési jogkörrel ruházta fel a tagállamokat a rendszerek kidolgozására és működtetésére nézve. Az egyetlen kivétel a csökkentett tejtermelés támogatásáról szóló (EU) 2016/1612 rendelet volt.

**64** Értékeljük, hogy a tagállamok milyen hatékonysággal tudták megcélózni a leginkább érintett mezőgazdasági termelőket, illetve elosztani a pénzeszközöket.

**65** A Bizottság számadatai azt mutatják, hogy a 2014. és a 2015. évi felhatalmazáson alapuló rendelet értelmében 21 tagállam fizetett támogatást a tejtermelőknek a leszállított tejért literenként, fejőstehenenként vagy egyösszegű kifizetés formájában. Ezek a kifizetések körülbelül 250 millió eurót tesznek ki az említett rendeletek értelmében a tejágazatra fordított mintegy 350 millió eurós uniós forrásból. A 2016. évi felhatalmazáson alapuló rendeletek értelmében elérhető uniós finanszírozás több mint felét a tejtermelés csökkentését vagy aktuális szinten tartását célzó önkéntes rendszerekre fordították (lásd: [39. bekezdés](#)). A [11. ábra](#) bemutatja az ellenőrzésünk által érintett öt tagállamban alkalmazott intézkedéseket, amelyek a [Mellékletben](#) felsorolt rendeletek értelmében felhasznált 737 millió euró 64%-át teszik ki.



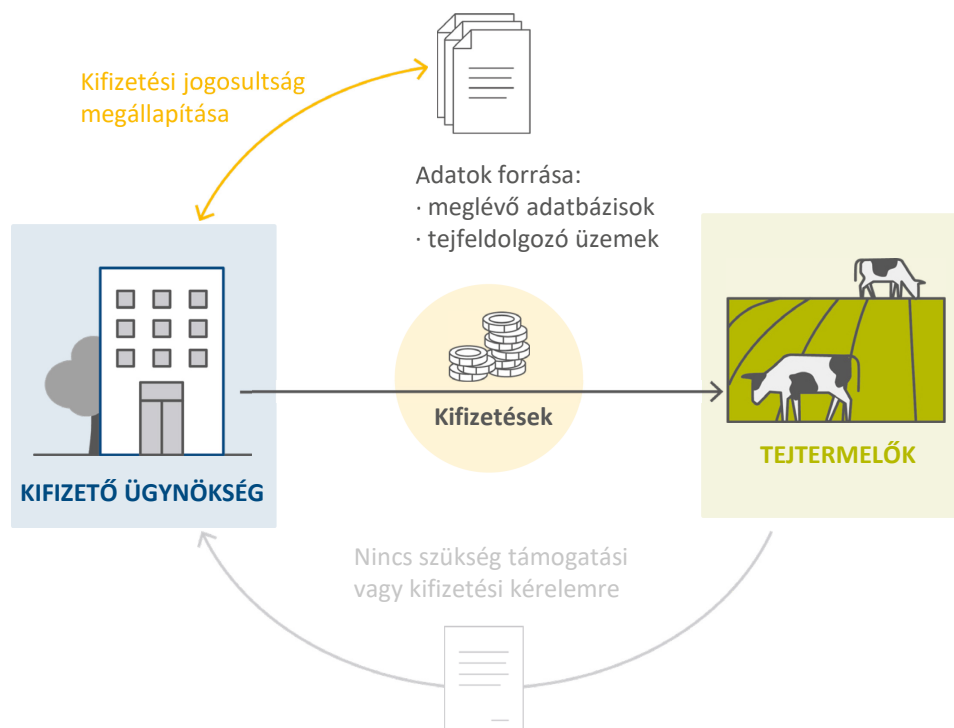
## 11. ábra. A rendkívüli intézkedések típusai öt tagállamban: támogatás (millió euró)



Forrás: Európai Számvevőszék, a felkeresett tagállamoktól kapott információk alapján.

**66** Írországban, Franciaországban és Olaszországban azt állapítottuk meg, hogy egyes rendszerek keretében a kedvezményezetteknek nem kellett külön támogatási kérelmet benyújtaniuk. Ezen országok hatóságai az egyéb KAP-kifizetésekhez használt adatbázisok vagy a tejüzemek által szolgáltatott adatok alapján teljesítették a kifizetéseket (lásd: **12. ábra**). Írországban a hatóságok közvetlenül alkalmazták az (EU) 2015/1853 rendeletet, kiegészítő nemzeti végrehajtási szabályok nélkül. Ily módon az ír hatóságok a legtöbb kedvezményezettet már három hónappal a határidő előtt ki tudták fizetni.

## 12. ábra. Az adminisztratív eljárás egyszerűsítése



Forrás: Európai Számvevőszék.

**67** A felhatalmazáson alapuló rendeletek jelentős mérlegelési jogkört biztosítottak a tagállamok számára a támogatások céljainak meghatározásában (lásd: [49–51. bekezdés](#)). A tagállami hatóságok körében végzett felmérésünk 17 válaszadója közül kilenc említette legalább egy célkritérium alkalmazását, négy esetben<sup>36</sup> az árak visszaesése miatti pénzügyi veszteséggel kapcsolatos kritériumokra hivatkozva. Nyolc válaszadó egyáltalán nem tett említést célkritériumokról.

**68** Az egyösszegű kifizetések alkalmazása (lásd: [11. ábra](#)) ugyan egyszerű, ám ez a támogatási forma nem vette figyelembe, hogy az egyes mezőgazdasági termelők milyen pénzügyi nehézségekkel néztek szembe. Franciaországban minden kedvezményezett azonos összegű, 1000 eurós, Írországból pedig 1395 eurós egyösszegű támogatást kapott. Ezek az összegek együttesen a Franciaországban kiosztott összes rendkívüli támogatás 37%-át, Írországból pedig a 49%-át tették ki.

**69** A felkeresett öt tagállam közül kettő alkalmazott arányos megközelítést. Amikor Olaszországban és Finnországban a tejtermelők az első felvásárlóknak szállított tej mennyisége vagy a fejőstehenek száma alapján részesültek kifizetésben, emögött az a

<sup>36</sup> Csehország, Németország, Spanyolország és Franciaország.

logika húzódott meg, hogy így a forgalomkiesésük arányában gyorsan lehetett őket kompenzálni.

**70** A célkritériumokat alkalmazó tagállamok körében a kritériumok eredményessége kapcsán végzett értékelésünk vegyes helyzetképet tárt fel (lásd: [4. háttérmagyarázat](#)).

#### 4. háttérmagyarázat

##### Célkritériumok a tagállamokban

Franciaországban az (EU) 2015/1853 és az (EU) 2016/1613 rendelet szerint eljáró hatóságok három célzottságot javító kritériumot alkalmaztak a kedvezményezettekkel szemben: a tejágazatra való szakosodottság, a tejértékesítésből származó bevétel kiesése, valamint a bankhitelek aránya a termelő mérlegében. A nemrégiben beruházást végrehajtók és a tevékenységüket újonnan megkezdő mezőgazdasági termelők támogatásának felső határa magasabb volt.

Németországban az (EU) 2015/1853 rendelet értelmében azok a közép- és hosszú lejáratú bankhiteleket felvevő mezőgazdasági termelők voltak jogosultak rendkívüli támogatásra, akik bizonyítani tudták, hogy esetükben a termelői tejár legalább 19%-kal csökkent. Németországban 2015 végén a termelői ár átlagosan 23%-os visszaesést mutatott.

Olaszországban a hatóságok az (EU) 2016/1613 rendelet szerinti támogatással azokat a mezőgazdasági termelőket célozták meg, akik hátrányos természeti adottságokkal vagy egyéb sajátos hátrányokkal bíró területeken végzik tevékenységüket. Ez a kritérium figyelembe vett társadalmi és környezetvédelmi megfontolásokat, ám teljesítése azzal járt, hogy egy, a teljes nemzeti tejtermelés mindössze 3%-át adó hegyvidéki régió az összes nemzeti támogatás egyharmadát kapta, annak ellenére, hogy a régióban a helyi termelés sajátos jellegéből adódóan a tejárak a 2014–2016-os piaci zavarok során stabilak maradtak.

**71** Németország, Írország és Franciaország támogatott mezőgazdasági termelőknek nyújtott bankhiteleket. Ezen intézkedéseknek köszönhetően az éves részletek és kamatok összegének csökkentésével, illetve a hitelek átszervezésével segítették a gazdaságok refinanszírozását. Ezek – a hagyományos uniós támogatásoktól eltérően – biztosították, hogy a mezőgazdasági termelők tőketörlesztések és kamatok formájában tegyenek pénzügyi hozzájárulást. Ezzel a módszerrel széles körben lehet támogatni a likviditási igénnyel fellépő vállalkozásokat (lásd: [5. háttérmagyarázat](#)). Emellett találtunk olyan, a tejgazdaságok által kezdeményezett, magántőkével működő hitelprogramokat is, amelyek az ágazat pénzügyi rezilienciájának növelését célozták.

## 5. háttérmagyarázat

### Mezőgazdasági termelőknek támogatást nyújtó, támogatott hitelprogram: egy példa

Írországban a 2016/1613/EK rendelet értelmében létrehozott mezőgazdasági likviditástámogatási hitelprogram 126 millió euró összegű, a tejtermelőknek a forgótőke feltöltésére nyújtott bankhitelt támogatott. Összesen 21 millió euró köztámogatást vettek igénybe hitelkockázati garanciák és alacsonyabb kamatlábak nyújtására. A program forrásait az indulást követő heteken belül túljegyezték.

## A Bizottság levont tanulságokat, de nem vitte végbe az intézkedések értékelését

**72** Megvizsgáltuk, hogy a rendkívüli intézkedések értékelésén alapuló, a közelmúlt tapasztalataiból levont tanulságok elősegítették-e az uniós és nemzeti hatóságok jobb felkészülését a jövőbeli piaci zavarokra.

**73** 2016 szeptemberében a Bizottság javasolta az uniós vidékfejlesztési politika által támogatott kockázatkezelési eszközökre vonatkozó szabályok módosítását, hogy vonzóbbá tegye ezeket az eszközöket a mezőgazdasági termelők számára. 2018-tól például a salátarendelet<sup>37</sup> bevezette az ágazatspecifikus jövedelemstabilizációs eszközök lehetőségét azon mezőgazdasági termelők számára, akiket legalább 20%-os jövedelemcsökkenés sújt<sup>38</sup>. 2020 decemberétől ugyanez az alsó küszöbérték vonatkozik a nem ágazatspecifikus jövedelemstabilizációs eszközökre is<sup>39</sup>. Ekkor az egész Unióban két olyan vidékfejlesztési programot találtunk, amelyek jövedelemstabilizációs eszközökhöz nyújtanak támogatást, és ezek közül egy sem működött.

**74** A Mezőgazdasági Főigazgatóság mezőgazdasági piaci válságkezelési intézkedéseiről szóló 2017. évi belső ellenőrzési jelentést követően a Bizottság 2018-ban módosította belső eljárásait annak érdekében, hogy 24 hónapra előretekintve jobb

<sup>37</sup> Az (EU) 2017/2393 rendelet 1. cikkének (19) bekezdése, amely az 1305/2013/EU rendeletet a 39a. cikkel egészíti ki.

<sup>38</sup> A KAP-ból támogatott jövedelemstabilizációs és egyéb kockázatkezelési eszközökre vonatkozó további információkat lásd még: a [23/2019. sz. különjelentés](#).

<sup>39</sup> Az 1305/2013/EU rendeletnek az (EU) 2020/2220 rendelet 7. cikkének (7) bekezdésével módosított 39. cikke.

mezőgazdasági kockázati forgatókönyveket tudjon meghatározni. Az új eljárás értelmében a Bizottságnak új jelentős kockázat felmerülése esetén késznek kell lennie arra, hogy szükség esetén ésszerű határidőn belül lehetséges kockázatcsökkentő intézkedéseket tudjon javasolni.

**75** A 2014–2016-os időszakra vonatkozó rendkívüli intézkedéseinek finanszírozására a Bizottság fontolóra vette a „mezőgazdasági ágazatot érintő válságokra képzett tartalék” igénybevételét, amely a közvetlen kifizetések költségvetésének évi 400 millió eurós (2011. évi változatlan áron) csökkentésével kialakított vésztartalék. Ezt a csökkentést a következő évben térítik vissza a mezőgazdasági termelőknek, ha azt az érintett pénzügyi év végéig nem használják fel. Az Unió eleddig egyszer sem vette igénybe a válságtartalékot. A Parlament, a Tanács és a Bizottság közötti intézményközi megállapodás előírja, hogy „(v)alamennyi, e tartalékból történő átcsoportosításra vonatkozó bizottsági javaslatot az előirányzatok átcsoportosítási lehetőségei vizsgálatának kell megelőznie”. Ennek alapján a Bizottság úgy ítélte meg, hogy nem hívhatja le a válságtartalékot a 2014–2016-os zavar kezelésére, mivel a KAP költségvetésében rendelkezésre álltak más források.

**76** A KAP következő többéves pénzügyi kerete (2021–2027) tekintetében a Bizottság azt javasolta, hogy erősítsék meg a válságokra képzett tartalék jelentőségét és potenciális hatását azáltal, hogy felhasználhatóságát rugalmasabbá teszik, és lehetővé teszik az adott évben fel nem használt összegek átcsoportosítását a következő költségvetési évre. A Bizottság egy másik javaslata szerint a tartalékot a mezőgazdasági termelőknek nyújtott közvetlen kifizetésektől függetlenül, de még mindig a KAP teljes költségvetésén belül kell finanszírozni.

**77** A Bizottság az agrár-élelmiszeripar koronavírus-járvány idején történő támogatására vonatkozó csomag<sup>40</sup> részeként – amely magában foglalta a 27. bekezdésben említett intézkedéseket is – rendeletet<sup>41</sup> fogadott el, amely kivételes jelleggel több rugalmasságot enged az uniós finanszírozás, többek között a vidékfejlesztési programok felhasználása terén. Az egyik rugalmassági aspektus az, hogy a forgótőke önmagában – nem csak a beruházási költségekhez kapcsolt módon –

<sup>40</sup> További információ a [Bizottság honlapján](#) található.

<sup>41</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2020. április 23-i (EU) 2020/558 rendelete az 1301/2013/EU és az 1303/2013/EU rendeletnek az európai strukturális és beruházási alapok Covid19-járványra adott válaszlépésekre történő felhasználásához kivételes rugalmasságot biztosító egyedi intézkedések tekintetében történő módosításáról.

jogosult a vidékfejlesztési programok által támogatott pénzügyi eszközök igénybevételére.

**78** A Bizottság a rendkívüli intézkedések uniós szintű alkalmazására vonatkozó vizsgálatokat<sup>42</sup> végzett és finanszírozott, amelyek ismeretekkel szolgáltak a mezőgazdasági ágazatban folyó válságmegelőzésről és válságkezelésről. Egyik ilyen vizsgálat sem vette azonban górcső alá a tagállamok által az (EU) 2015/1853 és az (EU) 2016/1613 rendelet értelmében bevezetett támogatási intézkedések hatásait. A Bizottság belső értékelésének megállapítása szerint nehéz felmérni az intézkedések közvetlen hatását, egyrészt az intézkedések heterogén volta, másrészt a Bizottságnak nyújtott információk jellege miatt.

**79** Az (EU) 2016/1613 felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet<sup>43</sup> előírta a tagállamok számára, hogy 2017. október 15-ig értesítsék a Bizottságot a teljesítményadatokról (intézkedésenként kifizetett összeg, kedvezményezettek száma és típusa), valamint az intézkedések eredményességének értékeléséről. A felkeresett öt tagállamban végzett ellenőrzésünk rávilágított, hogy Franciaország, Olaszország és Finnország ugyan megküldte az előírt adatokat, de nem végezték el az intézkedések értékelését.

---

<sup>42</sup> EEIG Agrosynergie, op. cit.; és Wageningen Economic Research and Ecorys, op.cit.

<sup>43</sup> Az (EU) 2016/1613 rendelet 3. cikkének b) pontja.

## Következtetések és ajánlások

**80** Megvizsgáltuk, hogy az Európai Bizottság és a tagállamok illetékes hatóságai eredményes válaszlépésekkel reagáltak-e a 2014–2016-os tejpiaci zavarokra, és levonták-e a jövőbeli válságok során hasznosítható megfelelő következtetéseket.

**81** Megállapítottuk, hogy a Bizottság és a tagállamok átfogó intézkedéseket hoztak a mezőgazdasági termelők 2014–2016 közötti tejpiaci zavarok során való megsegítésére, azonban általában nem végeztek elégséges mögöttes elemzést ahhoz, hogy meg lehessen határozni a szükséges támogatás mértékét és célcsoportját. A Bizottság gyorsan reagált ugyan az uniós tejtermékek orosz importtilalmára, a mögöttes piaci egyensúlyhiány kezelése viszont tovább tartott. A Bizottság javasolt intézkedéseket a mezőgazdasági termelők likviditási problémáinak enyhítésére, de a szükségletek megfelelő értékelése, illetve célértékek meghatározása elmaradt. A tagállamok – élve a megosztott irányítás nyújtotta rugalmassággal – az egyszerűen megvalósítható rendkívüli intézkedéseket részesítették előnyben, és a források széles körű elosztása mellett döntöttek. A támogatás célirányos felhasználására kevésbé törekedtek. A Bizottság azóta tett néhány lépést a piaci egyensúlyhiányok kezelésének javítása érdekében, de még nem vitte végbe az intézkedések értékelését.

**82** Az orosz importtilalom után és 2014 vége előtt a Bizottság a tilalom által leginkább sújtott balti államok és Finnország számára nyújtott pénzügyi támogatást. Egyéb tényezők is hozzájárultak az árcsökkenéshez, leginkább a többletkínálat járt ilyen hatással. A Bizottság lépéseket tett a kínálat csökkentésére: bevezette a magántárolás támogatását, kiterjesztette az uniós intervenciót, és lehetővé tette, hogy a termelői szervezetek és szövetkezetek tervezzék meg a termelést. Ezek az intézkedések azonban kompromisszumokkal jártak. A sovány tejpor uniós felvásárlása például kezdetben elnyelte a túlkínálat egy részét, ám a felhalmozott uniós készletek visszafogták a sovány tejpor piaci árát (33–36. bekezdés).

**83** A Bizottság önkéntes termelés csökkentési intézkedéseket fogadott el 2016 szeptemberében. A termelés 2016 júniusa óta ettől függetlenül is folyamatosan csökkent, és az intézkedések csak akkor léptek életbe, amikor a tejszárak már elkezdtek helyreállni (37–42. bekezdés). Ebben a helyzetben jelentős volt a holtteherhatás kockázata. Egyes nemzeti hatóságok tettek óvintézkedéseket a holtteherhatás kockázatának csökkentésére azáltal, hogy kizárták a termelésüket már megszüntető vagy megszüntetni készülő, illetve teheneiket másik gazdaságba áthelyező kérelmezőket (58–62. bekezdés). Ezen túlmenően a piaci zavarok során a mezőgazdasági termelőket visszatarthatta marhaállományuk termelésvisszafogási célú

csökkentésétől az a meggondolás, hogy így termeléstől függő önkéntes támogatástól estek volna el (43. bekezdés).

## 1. ajánlás. A jövőbeli piaci egyensúlyhiányok kezelése

Annak érdekében, hogy jobban tudja kezelni a potenciálisan jelentős piaci egyensúlyhiányokat, a Bizottság aktualizálja úgy az eljárásait, hogy azok keretében – a termelés-csökkentésekhez nyújtott jövőbeli támogatások jóváhagyása előtt – elvégezze a következőket:

- a) vizsgálja meg, hogy a KAP-támogatásokhoz – például a termeléstől függő támogatáshoz – kapcsolódó feltételek hozzájárulnak-e a túlkínálat kialakulásához;
- b) csökkentse a holtteherhatás kockázatát annak felméréseivel, hogy milyen megfelelő biztosítékok illeszthetők be a szabályozásba.

**Megvalósítás céldátuma: 2022**

**84** A Bizottság javasolt intézkedéseket a mezőgazdasági termelők támogatására, de a költségvetés meghatározásakor nem számszerűsítette a szükségleteiket. Az egyéb KAP-támogatások, különösen a közvetlen kifizetések stabilizáló szerepet játszanak a piaci zavarok idején, mivel az árváltozásokat ellensúlyozó pufferként szolgálnak. A Bizottság nem vette figyelembe a termelőknek nyújtott általános megtérülést a költségvetési szükségletek felmérésekor. Ehelyett a rendelkezésre álló források mennyisége játszott jelentős szerepet a költségvetési előirányzat meghatározásában (44–48. bekezdés).

**85** Az egymást követő, felhatalmazáson alapuló rendeleteiben a Bizottság rámutatott, hogy az intézkedések rendeltetése a mezőgazdasági termelők célzott támogatása, de nem részletezte, hogy a nemzeti hatóságoknak hogyan kellene ezt elérniük (49–51. bekezdés). A tagállamok gyakran olyan lényegre törő megközelítéseket fogadtak el a támogatásteljesítés egyszerűsítésére, mint az egyösszegű kifizetések vagy a gazdaságok méretével arányos kifizetések folyósítása. Az általunk felkeresett öt tagállam általában az egyszerű intézkedéseket és a források széles körű elosztását részesítette előnyben (63–71. bekezdés).

**86** A tejtermelés számos tekintetben kihat a környezetvédelemre és az éghajlat-politikára. Az öt felhatalmazáson alapuló rendelet közül az utolsó (amelyet a Bizottság 2016-ban fogadott el) tekintetbe vett néhány fenntarthatósági aggályt, de jelenleg nem áll rendelkezésre elegendő információ a kapcsolódó intézkedések hatásának értékeléséhez. Nem találtunk arra utaló bizonyítékot, hogy a Bizottság a másik négy



rendelet bármelyikének kidolgozásakor figyelembe vette vagy értékelte volna a lehetséges környezetvédelmi és éghajlat-politikai hatásokat (52–54. bekezdés).

**87** A 2014–2016-os időszak piaci zavarát megelőző években egyes tagállamok mezőgazdasági termelői, kihasználva a magasabb árakat, jelentősen növelték a tejtermelést, és ezt az árak csökkenése után is folytatták. A tejtermelőknek likviditási támogatást nyújtó felhatalmazáson alapuló rendeleteiben a Bizottság nem foglalkozott az e körülményekben rejlő erkölcsi kockázat kérdésével (55–57. bekezdés).

## 2. ajánlás. A költségvetés-tervezés és a célzottság javítása

---

A közpénzek hatékonyabb felhasználásának biztosítása érdekében a Bizottság:

- a) állapítson meg küszöbértékeket a potenciálisan jelentős piaci zavarok elemzésére;
- b) készüljön fel a piaci zavarok tejágazatra gyakorolt várható hatásának elemzésére, amelynek során vegye figyelembe a meglévő támogatások stabilizáló hatását, és ha arra a következtetésre jut, hogy rendkívüli támogatásra van szükség, akkor azokat tegye függővé egyértelmű célkitűzések és célértékek teljesítésétől.

**Megvalósítás céldátuma: 2022**

**88** A szabályok összetett volta miatt, illetve mivel a közös agrárpolitika költségvetéséből rendelkezésre álltak források, a mezőgazdasági ágazatot érintő válságokra képzett tartalék igénybevétele nem került sor a 2014–2016-os piaci zavar során. A Bizottság azóta módosításokat javasolt avégett, hogy a válságtartalék nagyobb szerepet kapjon a jövőben (75–76. bekezdés). Ezenkívül 2018-tól a salátarendelet lehetőséget biztosít az ágazati jövedelemstabilizációs eszközök alkalmazására. 2020 decemberében két olyan vidékfejlesztési programot találtunk, amely jövedelemstabilizációs eszközöknek nyújt támogatást, és ezek közül egyik sem működött (73. bekezdés).

**89** A piaci zavart követően elvégzett értékelések szolgáltak néhány uniós szintű átfogó következtetéssel a rendkívüli intézkedésekről, és a Bizottság azóta tett lépéseket válságkezelési eljárásainak javítása érdekében. Nem értékelte azonban megfelelően a tagállamok által hozott intézkedések hatásait. Megítélésünk szerint egy ilyen elemzés fontos következtetései és tanulságai révén fokozni lehetne a jövőbeli piaci zavarokra való felkészültséget (72–79. bekezdés).

### 3. ajánlás. Jobb felkészültség a jövőbeli piaci zavarokra

---

A 2014–2016-os piaci zavar tanulságainak levonása és a jövőre való felkészülés elősegítése érdekében a Bizottság elemezze, hogy a rendkívüli támogatások megvalósítására vonatkozó különböző modellek hogyan hatnak a tejgazdaságok viselkedésére és likviditására, valamint a piac stabilizálására és a környezetvédelemre, továbbá elemezze a termelők és a tejüzemek kockázatkezelésének szerepét, majd tegye közzé megállapításait.

**Megvalósítás céldátuma: 2024**

A jelentést 2021. május 19-i luxembourgi ülésén fogadta el a Samo Jereb számvevőszéki tag elnökölte I. Kamara.

*A Számvevőszék nevében*

Klaus-Heiner Lehne  
*elnök*

## Melléklet. Felhatalmazáson alapuló rendeletek a tejágazatban bevezetett rendkívüli támogatási intézkedésekről

Felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet	Cél	Tejtermelőkre fordított uniós kiadások	Uniós kiadások az érintett tagállamban a tejgazdaságoknak szállított tej tonnájaként <sup>(1)</sup>	Kiegészítő nemzeti támogatás („top-up” támogatás)	Támogatási időszak <sup>(2)</sup> :
1263/2014/EU	Ideiglenes rendkívüli támogatás az <b>észti, lett és litván</b> tejtermelők számára	28,6 millió euró	10,3 euró/tonna	Legfeljebb 100%	2014. 11. 26. – 2015. 04. 30.
1370/2014/EU	Ideiglenes rendkívüli támogatás a <b>finn</b> tejtermelőknek	10,7 millió euró	4,7 euró/tonna	Legfeljebb 100%	2014. 12. 19. – 2015. 05. 31.
(EU) 2015/1853	Ideiglenes rendkívüli támogatás az <b>állattenyésztési ágazat</b> mezőgazdasági termelőinek	308,3 millió euró(*)	2,2 euró/tonna	Legfeljebb 100%	2015.10.15. – 2016.06.30.
(EU) 2016/1612	Támogatás a <b>tejtermelés csökkentéséhez</b>	108,7 millió euró(**)	0,8 euró/tonna	Nem alkalmazandó	2016.09.08. – 2017.09.30.

Felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet	Cél	Tejtermelőkre fordított uniós kiadások	Uniós kiadások az érintett tagállamban a tejgazdaságoknak szállított tej tonnájaként <sup>(1)</sup>	Kiegészítő nemzeti támogatás („top-up” támogatás)	Támogatási időszak <sup>(2)</sup> :
(EU) 2016/1613	Rendkívüli alkalmazkodási támogatás a tejtermelőknek és az <b>egyéb állattenyésztési ágazatok</b> gazdálkodóinak	281,1 millió euró(*)	2,0 euró/tonna	Legfeljebb 100%	2016.09.08. – 2017.09.30.
Összesen		737,3 millió euró	5,2 euró/tonna	357,8 millió euró	

(\*) Kizárólag a tejágazat kiadásai. Az összes állattenyésztési ágazat számára rendelkezésre álló teljes összeg az (EU) 2015/1853 rendelet értelmében 420 millió euró, az (EU) 2016/1613 rendelet értelmében pedig 350 millió euró volt.

(\*\*) Az összesen rendelkezésre álló 150 millió euróból teljesített kiadás.

<sup>(1)</sup> Magában foglalja az érintett tagállamokban a tejüzemeknek 2013-ban szállított összes tejet, beleértve azon termelők szállításait is, akik nem részesültek uniós támogatásban.

<sup>(2)</sup> A rendelet közzétételének napjától a kedvezményezetteknek történő kifizetések határidejéig.

*Forrás:* Európai Számvevőszék, a Bizottság adatai alapján.

# Mozaikszavak és rövidítések

**DG AGRI:** Az Európai Bizottság Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatósága

**FADN:** Farm Accountancy Data Network (mezőgazdasági számviteli információs hálózat)

**FAO:** Az Egyesült Nemzetek Élelmezésügyi és Mezőgazdasági Szervezete

**KAP:** Közös agrárpolitika

**MMO:** Tejpiaci Megfigyelőközpont

**SMP:** Sovány tejpor

**WMP:** Teljes tejpor

# Glosszárium

**Európai strukturális és beruházási alapok:** Az öt fő uniós alap, amelyek mindegyike a gazdasági fejlődés támogatását célozza Uniós-szerte: az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap, a Kohéziós Alap, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap és az Európai Tengerügyi és Halászati Alap.

**Farm Accountancy Data Network (mezőgazdasági számviteli információs hálózat):**

Mezőgazdasági üzemek tagállami felmérésein alapuló eszköz, amelyet az uniós mezőgazdasági üzemi jövedelmek értékelésére és a közös agrárpolitika hatásainak meghatározására használnak.

**Felhatalmazáson alapuló jogi aktus (felhatalmazáson alapuló rendelet):** A Bizottság által alkalmazott kötelező erejű jogi aktus, amely az uniós jogszabályok nem alapvető rendelkezéseit egészíti ki, illetve módosítja, többek között végrehajtási intézkedések részletes megadásával, ha a Parlament és a Tanács nem emel ellene kifogást.

**Gazdaság nettó hozzáadott értéke** A mezőgazdasági számviteli információs hálózat mutatója, amely megadja a mezőgazdasági üzem teljes termelési értékét, beleértve a támogatásokat is, az értékcsökkenés, valamint a termelési folyamat során felhasznált áruk és szolgáltatások értékének leírása után. Az így kapott összeg használható fel a mezőgazdasági üzem állandó – saját vagy külső – termelési tényezőinek (föld, munka és tőke) kifizetésére.

**Gazdaság nettó jövedelme:** A mezőgazdasági számviteli információs hálózat mutatója, amely megadja a mezőgazdasági üzem saját termelési tényezőinek ellentételezésére rendelkezésre álló összeget. Úgy számítható ki, hogy a gazdaságok nettó hozzáadott értékéből levonjuk a béreket, a bérleti díjakat és az üzemtulajdonos által fizetett kamatokat, illetve hozzáadjuk a támogatások és beruházási adók eredő egyenlegét.

**Holtteherhatás:** Olyan helyzet, amikor egy adott tevékenység uniós támogatás nélkül is megvalósult volna.

**Közvetlen kifizetések:** Mezőgazdasági támogatási kifizetések – jellemzően területalapú támogatás –, amelyeket az Európai Mezőgazdasági Garanciaalapból közvetlenül a mezőgazdasági termelőknek folyósítanak.

**Pénzügyi eszköz:** Az uniós költségvetésből tulajdonviszonyt, illetve részben tulajdonviszonyt megtestesítő befektetések, hitelek vagy garanciák, illetve más kockázatmegosztási eszközök formájában kapott pénzügyi támogatás.

**Tejegyénérték:** A tejtermékekben – többek között sűrített vagy nem porított tej, tejpor, joghurt, tejszín, kazein, főlözött tej és tejsavó – felhasznált folyékony teljes tejmennyiségnek megfelelő mérőszám.

**Tejtermékek:** A tej, illetve a tejből előállított termékek, például a vaj, a sajt és a tejpor.

**Thünen Intézet:** A Szövetségi Élelmiszerügyi és Mezőgazdasági Minisztérium alá tartozó német kutatóintézet.

**AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG VÁLASZAI AZ EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK  
KÜLÖNJELENTÉSÉRE:  
„RENDKÍVÜLI TÁMOGATÁS AZ UNIÓS TEJTERMELŐKNEK 2014–2016  
KÖZÖTT – FOKOZHATÓ MÉG A HATÉKONYSÁG”**

**ÖSSZEFOGLALÁS**

I. A Bizottság tudatában van az európai tejágazat gazdasági és társadalmi jelentőségének, és nagy jelentőséget tulajdonít annak, hogy az ágazatot feltétlenül támogassák nehézségek idején.

A tejágazatban a 2014 és 2016 közötti időszakban súlyos piaci zavarok jelentkeztek. 2014-ben és 2015-ben az ártámogatások és a kedvező időjárási viszonyok hatására az EU-ban, az Egyesült Államokban és Új-Zélandon növekedett a tejtermelés, miközben a belföldi fogyasztás és az export növekedése e mennyiségnek épphogy csak a felét szívta fel (főként a kínai import lassulása és az orosz importtilalom bevezetése miatt).

A Bizottság folyamatosan és szorosan figyelemmel kísérte a piaci helyzetet: a mezőgazdasági piacok közös szervezésével foglalkozó bizottság (a tagállamok képviselőivel) heti rendszerességgel, a Tejpiaci Megfigyelőközpont gazdasági tanácsa (a piaci szakértőkkel) pedig havi rendszerességgel ült össze. A Bizottság belső multidiszciplináris munkacsoportokat hozott létre a fennálló helyzet értékelése és a legmegfelelőbb intézkedések kidolgozása céljából.

Ennek következtében a Bizottság a jogalkotó által rendelkezésre bocsátott összes lehetséges eszközt mozgósította, ideértve a piaci intervenciót (állami intervenció és magántárolási támogatás), a rendkívüli intézkedéseket, a közvetlen kifizetések és a vidékfejlesztési kifizetések terén alkalmazott rugalmasságot, illetve a promóciót is. Mindezen intézkedéseket az Európai Unió Tanácsának és az Európai Parlamentnek a támogatásával és ellenőrzése mellett hajtották végre.

III. A Bizottság számos bizonyítékkal szolgált a végrehajtandó legcélravezetőbb és leghatékonyabb intézkedések meghatározása érdekében végzett mélyreható piaci és szakpolitikai elemzésről.

A Bizottság elemezte a válság fő okait és a tejtermelők árrésére gyakorolt hatásokat, majd megfelelő piaci intézkedéseket javasolt, valamint ismertette az egyes intézkedések költségvetési vonzatait is. A rendelkezésre álló költségvetési források fényében az intézkedéseket a legjobb ár-érték arány alapján választották ki. Adott esetben a pénzeszközöket (keretösszegeket) olyan objektív kritériumok együttes figyelembevételével osztották el a tagállamok között, mint a termelési volumen, az árakra gyakorolt hatás vagy az orosz piactól való függőség.

V. A Bizottság bizonyítékokra támaszkodva hajtotta végre a rendkívüli intézkedéseket. Csak akkor fogadtak el intézkedéseket, ha megbízható adatokkal lehetett alátámasztani a piaci zavart. Ez magyarázattal szolgál arra, hogy a 2014 és 2016 közötti években miért fokozatosan hajtották végre az intézkedéseket.

VI. A Bizottság felmérte a válság uniós és tagállami szintű hatásait. A tejágazatot érintő rendkívüli támogatási intézkedésekre vonatkozó szabályok nagy mozgásteret biztosítottak a



tagállamok számára ahhoz, hogy a támogatásokat saját területükön célzottabban a leginkább érintett ágazatokba irányítsák.

VII. A salátarendelet<sup>1</sup> 2018-tól jelentős javításokat vezetett be a kockázatkezelési eszközökre vonatkozó végrehajtási szabályok tekintetében. Többek között lehetővé tette az ágazati jövedelemstabilizáló eszközök alkalmazását, valamint megerősítette az ezen eszközökhöz nyújtott állami pénzügyi támogatást. 2020 decemberéig két vidékfejlesztési program keretében irányoztak elő jövedelemstabilizáló eszközöket. Bár egyik eszköz sem lépett működésbe, programmódosítási eljárások indultak az új programozási lehetőségek kihasználása érdekében.

VIII. A Bizottság összegyűjtötte és összesítette azokat az értesítéseket, amelyeket a tagállamoktól kapott a területükön végrehajtott intézkedésekkel kapcsolatban. A szubszidiaritás elvével összhangban helyénvalóbbnak találta, hogy tagállamok maguk értékeljék intézkedéseik hatékonyságát.

IX.1. A Bizottság elfogadja az 1. ajánlást, és egyetért azzal, hogy az uniós támogatás piaci zavarokkal kapcsolatos hatásai holisztikus szemléletben is vizsgálhatók, és a holtteherhatás elkerülése érdekében biztosítékokat lehetne mérlegelni.

IX.2. A Bizottság részben elfogadja a 2. ajánlást, és a piaci zavarok értékelése során figyelembe veszi a közvetlen támogatás stabilizáló hatását, valamint szigorúbb feltételeket/célkitűzéseket határoz meg arra estre, ha további rendkívüli támogatási intézkedéseket hajtanának végre.

Nem lehet azonban előre meghatározni a piaci zavarok minősítéséhez szükséges küszöbértékeket.

XI.3. A Bizottság elfogadja a 3. ajánlást, és a termelők és a tejüzemek kockázatkezelésének szerepével együtt elemezni fogja, hogy a rendkívüli támogatás nyújtására vonatkozó különböző modellek hogyan hatnak a tejtermelő gazdaságok magatartására és likviditására, valamint a piac stabilizálására és a környezetre.

## **BEVEZETÉS**

15. A közös agrárpolitika (KAP) számos olyan mezőgazdasági támogatási eszközt kínál, amelyek jövedelemstabilizáló jellegűek és nincsenek kitéve piaci kockázatoknak. A tejtermelők részt vehetnek a KAP ilyen támogatási rendszereiben.

Ide tartoznak különösen a közvetlen kifizetések (beleértve a termeléstől függő önkéntes támogatást is), valamint a vidékfejlesztési támogatási eszközök, amelyek ellentételezést nyújtanak a mezőgazdasági termelők részére az elmaradt bevételekért és a felmerült költségekért (a hátrányos természeti adottságú területeken – ha létezik ilyen területkijelölés – gazdálkodó mezőgazdasági termelőknek nyújtott termelési támogatás, a Natura 2000 területeken gazdálkodó mezőgazdasági termelőknek nyújtott támogatás, valamint az agrár-környezetvédelmi és az éghajlatváltozáshoz kapcsolódó kötelezettségvállalások teljesítéséhez, az ökológiai gazdálkodási gyakorlatokhoz és az állatjólléti gyakorlatokhoz nyújtott támogatások). E jövedelemtípusok többségét a termelési kockázatok sem érintik.

---

<sup>1</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/2393 rendelete (2017. december 13.) az 1305/2013/EU rendelet módosításáról (HL L 350., 2017.12.29., 15. o.).

A vidékfejlesztési beruházási támogatás a mezőgazdasági vállalkozások pénzeszköz-beáramlását is növelheti, de az olyan tárgyi eszközökben hasznosul, amelyeknek még legalább öt évig eredeti céljukat kell szolgálniuk.

22. A 2015–2019 közötti időszakban az intervencióval és a magántárolással kapcsolatos összkiadás 176,2 millió EUR-t tett ki, ami a szóban forgó időszakban a tejágazat forgalmának mintegy 0,07 %-ának felelt meg.

### ÉSZREVÉTELEK

33. A Bizottság kiemeli, hogy a Tejpiaci Megfigyelőközpont gazdasági tanácsa keretében született eredmények főként a tejágazat szereplői számára érdekesek, hogy termelésüket/üzleti döntéseiket a fennálló piaci körülményekhez és a kilátásokhoz igazíthassák. Feladata a tájékoztatás, nem pedig a szakpolitikai döntéshozatal befolyásolása.

A kínálat, a kereslet és az árak ingadozását alátámasztó adatok nem feltétlenül vezetnek automatikus beavatkozáshoz, akár a biztonsági háló kialakítására irányuló intézkedéseken keresztül, akár más módon. Ehelyett a piaci szereplőkre kell bízni, hogy a saját termelésük megfelelő kiigazítása révén kezeljék ezeket az ingadozásokat. Csak abban az esetben veszik fontolóra a biztonsági háló kialakítására irányuló hivatalos intézkedéseket, ha az ingadozások intenzitása és hatása oly mértékben fokozódik, hogy felmerül annak a kockázata, hogy ezek maguk idéznek elő jelentős piaci zavarokat.

37. A Bizottság emlékeztet arra, hogy a 2016. január és április közötti időszakban 4,7 %-kal nőtt az uniós tejszállítmányok mennyisége, ami – a lassulás némi jelét mutatva – jelentős növekedést jelent.

38. Ez a támogatási szint az uniós tejágazat termelése mintegy 0,3 %-ának felel meg. Bár ez igen szerény mértékű volt, mégis erőteljes jelzést küldött, hogy csökkenteni kell a termelést, amit csökkentést célzó pénzügyi ösztönzők kísérték.

A Bizottság úgy véli, hogy rendkívül nehéz pontosan és megbízhatóan megbecsülni, hogy mennyivel emelkedhet a tej ára a tejtermelés csökkenésétől függően, és ez az árakat befolyásoló számos külső változó miatt téves jelzéseket küldhet.

40. A Bizottság megjegyzi, hogy az intézkedés tervezésekor és bejelentésekor (2016 júliusában) nem volt jele az árak javulásának. Az uniós tejárak 2016 augusztusában kezdtek javulni (csak 2016. szeptember végéig állnak rendelkezésre információk).

42. A Bizottság fontosnak tartotta a tejtermelés-csökkentési programot, mivel e program: pénzügyi támogatást nyújtott a nehéz helyzetben lévő termelőknek azáltal, hogy azokat jutalmazta, akik a kínálatot a kereslethez igazították; nagyban hozzájárult az uniós tejpiac egyensúlyának tényleges helyreállításához; és ez utóbbi közvetett következményeként hatással volt a tejár 2016 második felében bekövetkezett fellendülésére.

A kiadások szempontjából korlátozott az intézkedések nagyságrendje, ami egyértelműen korlátozta, hogy az intézkedések kifejthessék az árak fellendüléséhez vezető hatásukat. Nyilvánvaló, hogy a sokkal nagyobb mértékű kiadások valószínűleg nagyobb hatást értek volna el, de az erőforrások tekintetében ez költségekkel járt volna. Mindamellett fontos jelzésekkel szolgáltak a piac számára a szakpolitikai irányvonalról és a termelés arányos, rugalmas és gazdaságos csökkentésének szükségességéről.

43. A mezőgazdasági termelők az állatállomány méretének csökkentése mellett más eszközökkel tovább csökkenthetik a termelést, pl. csökkenthetik a takarmánybevitelt,

elhalaszthatják a kevésbé termelékeny tehenek kiselejtezését, kevesebb műtrágyát használhatnak a legeltetési mezőgazdasági rendszerekben, tejjel táplálhatják a borjakat stb.

48. A Bizottság elemezte a válság fő okait és a tejtermelők árrésére gyakorolt hatásokat, majd megfelelő piaci intézkedéseket javasolt, valamint ismertette az egyes intézkedések költségvetési vonzatait is. A rendelkezésre álló költségvetési források fényében a Bizottság a legjobb ár-érték arány alapján választotta ki az intézkedéseket.

49. A Bizottság úgy ítélte meg, hogy a rendelkezésre álló költségvetést a tejágazatuk méretével nagymértékben arányosan kell elosztani a különböző tagállamok között. Éppen ezért a (kvótán belüli tényleges tejtermelésben kifejezett) teljes tejtermelés túlsúlyban volt.

50. A Bizottság úgy ítélte meg, hogy az (EU) 2015/1853<sup>2</sup> rendelet preambulumbekzdéseiben foglaltak megfelelő iránymutatásként szolgálnak: „az állattenyésztési ágazatok azon termelői [...], akik – az orosz importtilalom meghosszabbítása és a szárazságnak a takarmánynövények hozamára gyakorolt hatása közvetlen következményeképpen – a legnagyobb árcsökkenést szenvedték el”. Végső soron a tagállamok feladata volt, hogy a támogatások még inkább a leginkább érintett mezőgazdasági termelőket vegyék célba.

Ez összhangban van a szubszidiaritás elvével, valamint azzal, hogy a tagállami hatóságok jobban ismerik a leginkább érintett mezőgazdasági termelőket, és így rugalmasabban tudják meghozni a szükséges intézkedéseket.

52. A Bizottság úgy véli, hogy a tejtermelés externáliái többdimenziósak, és a környezeti előnyök nagymértékben meghaladják a kedvezőtlen hatásokat. Emellett több tanulmány is arra a következtetésre jutott, hogy az intenzív állattenyésztés előnyökkel jár a relatív kibocsátások szempontjából. Valójában több (tej) érhető el kevesebb (kibocsátás) mellett. Az éghajlatváltozásról és az üvegházhatásúgáz-kibocsátásról szóló értékelő bizottsági szolgálati munkadokumentum (SWD(2021)115) szerint:

- 2018-ban az EU-28 mezőgazdaságából származó, a szén-dioxidtól eltérő kibocsátás 44 %-a a kérődző állatok emésztőrendszeri fermentációjához kapcsolódott (metán – CH<sub>4</sub>), de az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye (UNFCCC) szerinti kibocsátásintenzitási jelentés arra enged következtetni, hogy bizonyos gazdálkodási rendszerek, többek között a tejtermelés esetében némileg csökkent a termelési egységre vetített ÜHG-kibocsátás.
- Ami a technológiai innovációkat illeti, uniós szinten meglehetősen elterjedt a géntechnológiával módosított vetőmagok vagy állatok, a szexált sperma, valamint a klimatizált üvegházak és állattartásra szolgáló épületek használata. A tejágazatban például 1990 óta 67 %-kal nőtt az EU átlagos tejhozama, ami 5 %-os termelésnövekedést tett lehetővé, ugyanakkor a tejelő tehenek száma közel 40 %-kal csökkent, ami 1990 óta jelentősen hozzájárult az európai ÜHG-kibocsátás csökkentéséhez.

54. A tagállamok által választott tevékenységek sokfélesége sajátos körülményeiket, preferenciáikat és szakpolitikai lehetőségeiket, valamint ennek megfelelően az egyenmegoldásban rejlő korlátokat tükrözi. Ebben a szubszidiaritási megközelítés lényege is

---

<sup>2</sup> A Bizottság (EU) 2015/1853 felhatalmazáson alapuló rendelete (2015. október 15.) az állattenyésztési ágazatok mezőgazdasági termelőinek nyújtott ideiglenes rendkívüli támogatásról (HL L 271., 2015.10.16., 25. o.).

tükröződik, ami azt jelenti, hogy a tagállamok az intézkedéseket saját körülményeikhez igazítják.

60. Az egyes tejtermelők termelési szintje – jó és rossz piaci körülmények között egyaránt – számos különféle okból jelentősen ingadozik. A rohamosan gyengülő piacokon fontos jelzést küldeni a termelőknek, hogy a termelésnek igazodnia kell, és lehetőség szerint megfelelő támogatásokat kell nyújtani. A Bizottság nem tartotta célszerűnek azonosítani azokat a mezőgazdasági termelőket, akik egyébként is beszüntették volna a termelésüket, és úgy vélte, hogy a termelés tényleges csökkentése hozzájárulna a piaci stabilizációhoz. Ezért biztosítani kell, hogy ez (az (EU) 2016/1612 rendeletben meghatározott korlátok között és feltételekkel) uniós támogatásban részesülhessen<sup>3</sup>.

61. A Bizottság emlékeztet arra, hogy az (EU) 2016/1612 rendelet 5. cikkének (4) bekezdése szerint a tagállamoknak ellenőrizniük kellett, hogy „az uniós támogatáshoz kapcsolódóan a tehéntejcsallítmányok mennyisége valóban csökkent-e”. Ezért a tagállamoknak fel kellett volna tárniuk és a támogatásból ki kellett volna zárniuk a mezőgazdasági termelők közötti olyan állatállomány-áthelyezéseket, amelyek nem jártak a tejtermelés tényleges csökkentésével, és azok tekintetében a szokásos záróelszámolási eljárásoknak megfelelően kell majd eljárni.

73. A 2014–2020 közötti időszakban jelentősen módosították a kockázatkezelési eszközökre vonatkozó szabályokat, hogy javítsák a rendszerek működését, megkönnyítsék azok végrehajtását, valamint vonzóbbá tegyék azokat a mezőgazdasági termelők számára.

A 2018. évi salátarendelet<sup>4</sup> alapjaiban változtatta meg a jövedelemstabilizáló eszköz által nyújtott támogatás működését azáltal, hogy megkönnyítette a kölcsönös kockázatkezelési alap tőkeállományának létrehozását és fenntartását (ami a szilárd alap létrehozásának központi eleme), lehetővé téve, hogy állami támogatást vegyenek igénybe a kezdő tőkeállomány létrehozásához és az alapba való éves befizetések kiegészítéséhez. Ez a kölcsönös kockázatkezelési alapok által a részt vevő mezőgazdasági termelőknek nyújtott kompenzációs kifizetések támogatásának lehetőségén felül értendő.

A rendszer emellett olcsóbbá vált a mezőgazdasági termelők számára és magasabb szintű jövedelembiztosítást eredményezett: a minimális veszteségi küszöbérték 30 %-ról 20 %-ra csökkent. A támogatási mérték (a kölcsönös kockázatkezelési alapok költségeit fedező állami források részaránya) 65 %-ról 70 %-ra nőtt. 2020. decembertől ugyanez a minimális küszöbérték vonatkozik a nem ágazatspecifikus jövedelemstabilizáló eszközökre is<sup>5</sup>.

2020-ban az EU egészében két vidékfejlesztési program keretében jövedelemstabilizáló eszközöket irányoztak elő, de azok nem léptek működésbe. Ugyanakkor 2020-ban mindkét esetben programmódosítási eljárásokat folytattak az új programozási lehetőségek kihasználása érdekében.

<sup>3</sup> A Bizottság (EU) 2016/1612 felhatalmazáson alapuló rendelete (2016. szeptember 8.) a tejtermelés csökkentéséhez nyújtott támogatásról, C/2016/5681 (HL L 242., 2016.9.9., 4. o.).

<sup>4</sup> Az (EU) 2017/2393 rendelet 1. cikkének (19) bekezdése, amely az 1305/2013/EU rendeletet a 39a. cikkel egészíti ki.

<sup>5</sup> Lásd az 1305/2013/EU rendelet 39. cikkét, amelyet az (EU) 2020/2220 rendelet 7. cikkének (7) bekezdése módosított.

77. A Számvevőszék bekezdésében említett intézkedéseken felül a Covid19-járványra válaszul elfogadott csomag részeként módosították az EMVA-rendeletet<sup>6</sup>, hogy lehetővé tegyék a Covid19-válság által különösen érintett mezőgazdasági termelők és kkv-k rendkívüli ideiglenes támogatását (egyösszegű kifizetések formájában) és biztosítsák üzleti tevékenységük folytonosságát.

78. A Bizottság emlékeztet arra, hogy a Wageningen Economic Research és az Ecorys által végzett vizsgálat<sup>7</sup> keretében külön esettanulmány készült a tejágazaton belüli válságról, amelyben arra a következtetésre jutottak, hogy „az Európai Bizottság kiegyensúlyozottan kezelte a 2014–2016 közötti válságot, kihasználva az eszközök széles skáláját, ugyanakkor figyelembe véve ezen eszközök korlátait”.

### KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

81. A Bizottság úgy véli, hogy a 2014–2016-ban alapos, folyamatos és multidiszciplináris elemzések és értékelések készültek, és ez hozzájárult a szóban forgó intézkedések hatékonyságához, ami rugalmasan és gyakorlatias módon, minimális költségek mellett jelentős segítséget nyújtott a tejágazat helyreállításához. Az intézkedéseket részletesen megvitatták a tagállamokkal, így az intézkedések a tagállamok támogatását élvezték.

82. A Bizottság emlékeztet arra, hogy a sovány tejpor ára 18 hónapon keresztül csökkenő tendenciát mutatott az állami intervenció megkezdése előtt. Ezzel az eszközzel sikerült megakadályozni a sovány tejpor árának és ennél fogva a tej árának további csökkenését. A sovány tejpor intervenciók készleteit a piaci fellendülés bekövetkezéséig visszatartották. A Bizottság a sovány tejpor tartósan alacsony ára miatt nem tudta értékesíteni az intervenciók készleteket. Ez szokásos piaci fejlemény, amely nem kérdőjelezi meg az eszköz hatékonyságát.

A Bizottságnak lényegében sikerült nagy mennyiségű készletet emelkedő piaci árak mellett értékesítenie.

83. A Bizottság emlékeztet arra, hogy az intézkedés tervezésekor nem volt jele a termelés csökkenésének. Ha a termelés 2016 júniusában el is kezdett csökkenni, e csökkenés bizonyítékairól csak 2016 augusztus közepére szerezhettek tudomást.

### **1. ajánlás – A jövőbeli piaci egyensúlyhiányok kezelése**

a) A Bizottság elfogadja az ajánlást.

A Bizottság megjegyzi, hogy a termeléstől függő támogatás a strukturális nehézségekkel küzdő ágazatokra korlátozódik, és célja e nehézségek súlyosbodásának megelőzése, mivel az a termelés beszüntetéséhez vezethet és hatással lehet az ellátási lánc más részeire vagy a kapcsolódó piacokra. Ezt a piactorzulás kockázatának mérséklése érdekében szigorú korlátozásokhoz és feltételekhez kötik. Ezért a termeléstől függő támogatás nem minősül termelésösztönző mechanizmusnak.

<sup>6</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/872 rendelete (2020. június 24.) az 1305/2013/EU rendelet módosításáról (HL L 204., 2020.6.26., 1. o.).

<sup>7</sup> A Wageningen Economic Research és az Ecorys által a Bizottság részére „Improving crisis prevention and management criteria and strategies in the agricultural sector” címmel készített írásbeli értékelés (05.087713) – Zárójelentés, 2019. augusztus.

Figyelembe véve a rendszer rendelkezéseit, a Bizottság egyébként is nagyon korlátozott mozgástérrel rendelkezik ahhoz, hogy válság esetén a mezőgazdasági termelők által tartott állatok száma alapján nyújtott, termeléstől függő önkéntes támogatás útján avatkozzon be.

A Bizottság felhatalmazást kapott arra, hogy intézkedéseket hozzon annak elkerülése érdekében, hogy a termeléstől függő önkéntes támogatásban részesülő kedvezményezetteket a valamely ágazatban tapasztalható strukturális piaci egyensúlyhiányok hátrányosan érintsék. Ezek az intézkedések lehetővé tehetik a tagállamok számára, hogy úgy döntsenek, hogy az ilyen támogatást azon termelési egységek alapján fizetik ki, amelyekre vonatkozóan a támogatást egy korábbi referencia-időszakban nyújtották.

A túlkínálat okozta piaci zavarok lehetséges forgatókönyve esetén a Bizottság megvizsgálja, miként kerülhető el, hogy a termeléstől függő kifizetések megléte megghiúsítsa a szükséges termelési kiigazításokat. E tekintetben a Bizottság gondosan értékelni fogja a fent említett intézkedések meghozatalának lehetőségét és időzítését.

b) A Bizottság elfogadja az ajánlást.

84. A Bizottság elemezte a válság fő okait és a tejtermelők árrésére gyakorolt hatásokat, majd megfelelő piaci intézkedéseket javasolt, valamint ismertette az egyes intézkedések költségvetési vonzatait is. A rendelkezésre álló költségvetési források fényében a Bizottság a legjobb ár-érték arány alapján választotta ki az intézkedéseket.

85. A Bizottság folyamatosan nyomon követte a piacot, valamint a válság kapcsán mélyreható és multidiszciplináris értékelést végzett (többek között a Tanácson belül megvitatta a tagállamokkal a megfelelő intézkedéseket). A szubszidiaritás elvével összhangban helyénvalóbbnak találta, hogy tagállamok a különböző rendkívüli intézkedések keretében célirányosan nyújtsanak támogatást. A Bizottság megfelelő iránymutatásnak tekintette a tejágazatban alkalmazott rendkívüli támogatási intézkedések végrehajtásáról szóló különböző rendeletek preambulumbekzdéseiben foglalt utalások (pl. az (EU) 2015/1853 bizottsági felhatalmazáson alapuló rendeletben foglaltak: „az állattenyésztési ágazatok azon termelői [...], akik – az orosz importtilalom meghosszabbítása és a szárazságnak a takarmánynövények hozamára gyakorolt hatása közvetlen következményeképpen – a legnagyobb árcsökkenést szenvedték el”) szempontjából.

86. A Bizottság emlékeztet arra, hogy a 2014–2016-ban elfogadott rendkívüli intézkedések célkitűzései között nem szerepelt a fenntarthatóság („a termelőtől a fogyasztóig” stratégia<sup>8</sup> értelmében véve, különös tekintettel a környezeti és éghajlati hatásokra).

## **2. ajánlás – A költségvetés-tervezés és a célzottság javítása**

a) A Bizottság nem fogadja el az ajánlást.

A piaci zavarok többdimenziós és előre nem látható jellegűek, ami lehetetlenné és nemkívánatossá teszi az olyan működési küszöbértékek előzetes meghatározását, amelyek egy előre meghatározott keretbe szorítanák az esetleges intézkedéseket. A piaci zavarokat eseti alapon és holisztikus megközelítéssel kell kezelni.

b) A Bizottság elfogadja az ajánlást.

<sup>8</sup> A „termelőtől a fogyasztóig” stratégia a méltányos, egészséges és környezetbarát élelmiszerrendszerért (COM(2020) 381 final), 2020.5.20.

Az ágazati szintű piaci zavarok értékelése során figyelembe veheti a közvetlen támogatás stabilizáló hatását, valamint szigorúbb feltételeket/célkitűzéseket határozhat meg arra estre, ha további rendkívüli támogatási intézkedéseket hajtanak végre.

88. A 2014–2016-os piaci zavarok során semmilyen szerepet nem játszott a mezőgazdasági ágazatot érintő válságokra képzett tartalék, nemcsak a bonyolult szabályok miatt, hanem azért is, mert az uniós költségvetés keretében elegendő pénzügyi eszköz állt rendelkezésre.

2018-tól a salátarendelet jelentősen javította a kockázatkezelési eszközökre vonatkozó végrehajtási szabályokat, többek között lehetővé tette az ágazati jövedelemstabilizáló eszközök alkalmazását, valamint megerősítette az ezen eszközökhöz nyújtott állami pénzügyi támogatást. 2020 decemberéig két vidékfejlesztési program keretében irányoztak elő jövedelemstabilizáló eszközöket. Bár egyik eszköz sem lépett működésbe, módosították a programokat az új programozási lehetőségek kihasználása érdekében.

89. A Bizottság összegyűjtötte és összesítette azokat az értesítéseket, amelyeket a tagállamoktól kapott a területükön végrehajtott intézkedésekkel kapcsolatban. A szubszidiaritás elvével összhangban helyénvalóbbnak találta, hogy tagállamok maguk értékeljék intézkedéseik hatékonyságát. Mindazonáltal a Bizottság fontolóra veheti, hogy mélyrehatóbban elemzi a tagállami intézkedéseket.

### **3. ajánlás – Jobb felkészültség a jövőbeli piaci zavarokra**

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

A Bizottság tanulmányt fog készíteni annak érdekében, hogy segítsen levonni a tanulságokat a 2014 és 2016 közötti időszakban tapasztalt piaci zavarokból azzal kapcsolatban, hogy a különféle rendkívüli intézkedések hogyan hatnak a tejtermelő gazdaságok magatartására és likviditására, valamint a piac stabilizálására és a környezetre, illetve milyen szerepet játszik a termelők és a tejüzemek kockázatkezelése.

A közbeszerzési eljárásokhoz szükséges időre tekintettel és a magas színvonalú tanulmány érdekében a Bizottság úgy véli, hogy végrehajtás határidejét 2024-re kell kitűzni.

# Ellenőrző csoport

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

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést a fenntartható természetierőforrás-gazdálkodásra szakosodott, Samo Jereb számvevőszéki tag elnökölte I. Kamara végezte. Az ellenőrzést Nikolaos Milionis számvevőszéki tag vezette.



# Időrendi áttekintés

Esemény	Időpont
Az ellenőrzési feladatterv elfogadása / az ellenőrzés megkezdése	2019. 05. 15.
A jelentéstervezet hivatalos megküldése a Bizottságnak (illetve más ellenőrzött szervezeteknek)	2021. 03. 26.
A végleges jelentés elfogadása az egyeztető eljárás után	2021. 05. 19.
A Bizottság hivatalos válaszainak beérkezése az összes uniós nyelven	2021. 06. 17.

## SZERZŐI JOGOK

© Európai Unió, 2021.

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

Ellenkező rendelkezés (pl. az 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. Ennek értelmében a további felhasználás a forrás és a változtatások megfelelő feltüntetésével megengedett. A dokumentumok 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 szerzői jogokat is figyelembe kell venni. Amennyiben engedély kiadására kerül sor, az érvényteleníti a fenti általános érvényű engedélyt, és annak egyértelműen tartalmaznia kell a felhasználással kapcsolatos esetleges korlátozásokat.

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

6. és 11. ábra: ikonok: [Pixel perfect](#), <https://flaticon.com>

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

Az Európai Uniónak az europa.eu címtartomány alatt található 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 978-92-847-6142-5	1977-5733	doi:10.2865/830477	QJ-AB-21-011-HU-N
HTML	ISBN 978-92-847-6001-5	1977-5733	doi:10.2865/379	QJ-AB-21-011-HU-Q

A 2014. év eleji csúcsot követően az uniós tejtermelők által a termékeikért kapott átlagár csökkenésnek indult. 2016 közepén az árak újból emelkedni kezdtek.

A közös agrárpolitika több eszközzel is rendelkezik a piac zavarainak kezelésére. A közvetlen kifizetések stabilizációs szerepet töltenek be, mivel állandó bevételt biztosítanak a mezőgazdasági termelőknek. Ez a „biztonsági háló” az árak támogatására törekszik azáltal, hogy ideiglenesen kivonja a tejtermék-többletet a piacról. A Bizottság a piaci zavarok veszélyének kivédésére elfogadhat rendkívüli intézkedéseket is: erre 2014 és 2016 között sor került.

Megvizsgáltuk, hogy a Bizottság és a tagállamok illetékes hatóságai eredményes válaszlépésekkel reagáltak-e a 2014–2016-os tejpiacon zavarokra. Összességében azt állapítottuk meg, hogy a Bizottság és a tagállamok átfogó intézkedéseket hoztak a mezőgazdasági termelők piaci zavarok során való megsegítésére, azonban általában nem végeztek elégséges elemzést ahhoz, hogy meg lehessen határozni a szükséges támogatás mértékét és célcsoportját.

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](http://eca.europa.eu/hu/Pages/ContactForm.aspx)

Weboldal: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors