

**HORVÁTH ZSUZSANNA**

## **Az Európai Közösség agrárpolitikai reformjának környezetvédelmi aspektusai**

Magyarországnak az Európai Unióhoz való csatlakozásában kiemelkedő feladata az agrárgazdaság oly módon való fejlesztése, amely az ágazatot alkalmassá teszi az európai integrációra. Nem túlzás azt állítani, hogy a csatlakozás előfeltétele az agrárszféra adaptációs képességének megteremtése, amely lehetővé teszi az Unió agrárpolitikájának és vonatkozó joganyagának hazai alkalmazását és végrehajtását.

Magyarországot az agrárpolitika, csakúgy, mint a környezeti politika ilyen irányú fejlesztésére az EK-val 1991-ben megkötött és az 1994. évi I. törvénnyel kihirdetett társulási szerződés (Európai Megállapodás) is kötelezi. E Megállapodás az EK és Magyarország közötti együttműködés céljaként az alapvető gazdasági ágazatok integrációs fejlesztését jelöli meg, minden területre irányadóként rögzítve a fenntartható fejlődés alapelvét, amely az egyes ágazati politikák – közöttük az agrárpolitika – fejlesztésében kezdettől fogva megköveteli a környezeti követelmények figyelembevételét. A Megállapodásnak a mezőgazdaság és agráripari szektorra valamint a környezetre vonatkozó cikkei a két terület szoros kapcsolatát tükrözik: a mezőgazdaság korszerűsítése, szerkezeti átalakítása, a vidékfejlesztés, a földhasználat fejlesztése a szennyezésellenes módszerek meghonosításával kell párosuljon, a környezet fejlesztésében pedig központi helyet kell kapnia, többek között, a mezőgazdaság környezeti hatásai figyelembevételének, a talajerózió elleni küzdelemnek, az erdők, a növényvilág és az állatvilág védelmének. Ehelyütt kell megemlíteni a Megállapodás regionális fejlesztésről rendelkező cikkét, amely, különösen e politika kialakítása és fejlesztése, s benne a földhasználat tervezése és fejlesztése terén kapcsolódik mind az agrár, mind pedig a környezeti politikához.<sup>1</sup>

Mind a politikaformálás, mind a jogalkotás e követelményeknek csak úgy tud megfelelni, ha tisztában van egyrészt az Unió politikájának célkitűzéseivel, feladataival, a vonatkozó joganyaggal, a végrehajtás eszközeivel, módszereivel, intézményeivel, Unió tagállamainak a végrehajtás során szerzett tapasztalataival, másrészt pedig e politikai és jogi szféra hazai állapotával, az Unió politikája és joga hazai alkalmazhatóságának politikai, gazdasági-pénzügyi, intézményi és társadalmi feltételeivel.

Jelen munka az EK agrárpolitikai reformfolyamatának főbb csomópontjait tekinti át, vizsgálva az agrár- és környezeti politika fokozatos összefonódását. Ebből a szempontból elsősorban az agrárszerkezeti reform eszközei emelendők ki, amelyek a környezeti értékek egyre erőteljesebb figyelembevételét tükrözik, s jelzik a környezetvédelemnek az agrárpolitika gazdasági krízisében való eszkökénti felhasználását, majd az agrárpoli-

---

<sup>1</sup> Lásd az Európai Megállapodás Preambulumát, és 1., 70., 76., 79., 87. Cikkeit, MK 1994. évf. 1.szám. 1.-2., 16., 18-19., 21. p.

tika gazdasági céljai mellett társadalmi céljainak megvalósításában való közreműködését, s végül az agrárpolitika eredeti céljait gazdagítva a környezetvédelemnek kifejezett agrárpolitikai céllá válását.

### *I. A mezőgazdaság mint a környezet "szövetségese"*

Mezőgazdaság és környezetvédelem fogalmukból adódóan is elválaszthatatlanok egymástól. A mezőgazdasági termelés elsősorban a földnek, mint a környezet egyik legfontosabb összetevőjének használatán alapul, ennél fogva természetesen közvetlen és jelentős hatást gyakorol a föld és a környezet más összetevőjének (víz, levegő, élővilág) állapotára. Ez a kapcsolat kölcsönös, hiszen a mezőgazdaság alapvetően függ e környezeti elemek minőségétől, amely nagymértékben befolyásolja a termelés lehetőségeit és hatékonyságát.

Az a tény, hogy a Közösség 3.326.174 km<sup>2</sup> összterületének (15 tagállam) több, mint 80 %-a tekinthető vidéki területnek, amelyből 135.706.000 hektár területen folyik mezőgazdasági termelés,<sup>2</sup> önmagában is megköveteli, hogy e kölcsönhatásokat mind a Közösség Agrár, mind pedig Környezeti Politikája figyelembe vegye.

#### *1. A Közös Agrárpolitika az Európai Közösség gazdasági integrációjának sarokköve*

Az Európai Unió egyik pillérének alkotó Európai Gazdasági Közösség (nevét az Unió létrehozó Maastrichti Szerződés Európai Közösségre változtatta) első, s sokáig egyetlen közös politikája az agrárpolitika volt. A közös agrárpolitika mindvégig kiemelkedő szerepet játszott az európai integrációs folyamatban; s attól elválaszthatatlanul ma is központi jelentőségű mind a gazdasági és politikai integráció, mind pedig a Közösség intézményeinek és jogának fejlesztésében. Integrációs kulcsszerepénél fogva gyakran az Európai Közösség "házassági szerződésének" titulálják, fejlesztése, reformjainak sikere ennél fogva döntő a Közösség gazdasági, politikai, társadalmi integrációs folyamataiban, amelyeket e "szerződés felbontása", ti. a közös politika "vissza-nacionalizálása" megakasztana.<sup>3</sup>

Az Európai Gazdasági Közösség létrehozásakor nyilvánvaló volt, hogy a gazdasági integráció nem képzelhető el a közös piacnak az agrárszférára való kiterjesztése nélkül. A Közösséget alapító hat tagállam abban is egyetértett, hogy az agrárpolitikai integrációnak túl kell lépnie a nemzeti agrárpolitikák összehangolásán, annak a tagállamok agrárpolitikáit gyakorlatilag felváltó közös politika keretében kell megvalósulnia, amely hozzájárul a Közösség feladatainak megvalósításához (úgy mint: a gazdasági tevékenységek harmonikus fejlesztése, folyamatos és kiegyensúlyozott növekedés, a stabilizáció fokozása, az életszínvonal gyorsított ütemű emelése, a tagállamok közötti kapcsolatok szorosabbra fűzése). A közös politika kialakítását összetett politikai és gazdasági okok indokolták, többek között, az ipari termékek szabad forgalmának a két

<sup>2</sup> Az Unió 15 tagállamára vonatkozó részletes adatokat lásd: *The Agricultural Situation in the European Union 1996 Report*, Statistical Information, Basic Data, T/23-25 European Commission, Brussels 1997., és *Situation and Outlook, CAP 2000, Rural Developments*, European Commission, Luxembourg, July, 1997., p. 8.

<sup>3</sup> Commission Communication, *Perspectives for the Common Agricultural Policy*, ("Green Paper"), COM (85) 333 final, Brussels, 1985., pp. II., IV., 7.-9.

háborús ellenfél, Németország és Franciaország közötti biztosítása az agrártermékekben való kereskedelem hasonló felszabadításával; az Európában hagyományosan protekcionista és igen erőteljes állami beavatkozás közepette működő nemzeti agrárpolitikák eltérőségeinek megszüntetése, amely pusztán a piac felszabadítását célzó politikai összehangolással nem lett volna megoldható, s amely nélkül a közös piac elemei a gazdaság más területein sem funkcionálhattak volna; az agrárszektor méretei, ti. a hat alapító tagállamban 17,5 millió fő, a foglalkoztatottak több, mint 20 % gazdálkodott 65 millió hektár földterületen, az agrárgazdaság nemzeti össztermékhez való hozzájárulása kb. 11 %-os arányú volt; továbbá az a tény, hogy az agrárszféra Európa államaiban a gazdaság más ágazataival elszakíthatatlanul szoros összefüggésben és kölcsönhatásban áll, így az abban bekövetkező változások azonnal közvetlen hatással vannak a többi szférára is (pl. az agrártermékek árának hatása az ipari bérekre, s azon keresztül befolyásuk a piaci versenyszíntre) stb.<sup>4</sup>

Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó, Rómában 1957. márc. 25-én aláírt Szerződés (RSZ) 38–47. Cikkei keretszabályozásként fogják át a közös agrárpolitikára vonatkozó rendelkezéseket, meghatározva e közös politika céljait, alapelveit, fő alkotóelemeit és eszközeit, e politika finanszírozására rendelt pénzügyi alapokat, a közös piac más területeire vonatkozó szabályokhoz való viszonyát, ti. elsősorban a versenyszabályok alkalmazása alóli kivétel eseteit, amely körülmény e politikát speciális statussal ruhazza fel, a közös agrárpolitika fokozatos kialakításának módját és irányadó szempontjait, a Közösség Intézményeinek döntéshozatali és jogalkotási felhatalmazását, továbbá e politika teljeskörű funkcionálása megkezdéséig alkalmazható átmeneti szabályokat.

A közös agrárpolitika Római Szerződésben megfogalmazott, ma is érvényes céljai között szerepel az agrártermelés fejlesztése, a termelékenység fokozása, a termelési tényezők, elsősorban a munkaerő optimális hasznosításával, továbbá az agrárközösség számára tisztességes életszínvonal biztosítása, különösen az agrártermelésben foglalkoztatottak egyéni jövedelmének növelésével, a piac stabilitása, az ellátás biztosítása, valamint annak garantálása, hogy a termékek ésszerű árakon legyenek elérhetők a fogyasztók számára. (RSZ. 39. Cikk 1. bek.).

A Római Szerződés kiemeli, hogy e politika kialakításában különös tekintettel kell lenni az agrártevékenység különös természetére, amely az agrárgazdaság társadalmi szerkezetéből, valamint az egyes régiók közötti szerkezeti és természeti különbségekből fakadnak, a közös politika által megöveltet átalakítások fokozatos megvalósításának szükségességére, amely az új körülményekhez való alkalmazkodást biztosítja, továbbá arra a körülményre, hogy a tagállamok agrárgazdasága a gazdaság egészével szoros kapcsolatban álló szektor [RSZ. 39. Cikk (2) bek.].<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> A Közös Agrárpolitika kialakulásának okairól részletesen lásd pl. Fennell, Rosemary, *The Common Agricultural Policy of the European Community*, Granada, London, 1979, pp. 5-7.; Snyder, Francis, *Law of the Common Agricultural Policy*, Modern Legal Studies, Sweet & Maxwell, London, 1985, pp.5-6.; Tracy, M., *Government and Agriculture in Western Europe 1880-1988* (3rd ed. 1989), Harvester Wheatsheaf, Hertfordshire, 1989, p. 251.; Pearce, J. *The Common Agricultural Policy: The Accumulation of Special Interests*, in Wallace, H.; Wallace, W. and Webb, C. *Policy-Making in the European Community*, (2nd ed. 1983), p. 143.; Swann, D. *The Economics of the Common Market*, (7th ed. 1992), pp. 221-222; Bowler, Ian, R., *Agriculture under the Common Agricultural Policy, A Geography*, (1985), p. 11.

<sup>5</sup> E célokat megvalósításuk szempontjából elemezve Fennell, R. rámutat a közös agrárpolitika gazdasági kontósbe burkolt társadalmi és politikai természetére. *A Reconsideration of the Objectives of the Common Agricultural Policy*, Journal of Common Market Studies, vol. XXIII, 1985, p. 265.

Fenti célok elérésének eszközétül a Római Szerződés elsősorban az agrárpiacon közös szervezeteinek kialakítását rendeli, amelyek minden szükséges elemet magukban foglalhatnak, különösen azonban a közös kritériumokon és egységes módszereken alapuló árszabályozást, a termelésre és forgalmazásra rendelt segélyeket, raktározási és szállítási lehetőségek megteremtését, valamint az export és import stabilizálását célzó közös mechanizmus kiépítését. Mindezeknek finanszírozására az Európai Agrár Irányító és Garancia Alap (EAGGF)<sup>6</sup> létrehozásáról rendelkezik (RSZ. 40. Cikk).

A közös agrárpolitikának az EK többi politikájához képest speciális státusát megteremtő rendelkezések teszik lehetővé a szerkezeti és természeti feltételei miatt hátrányos vállalkozások támogatását, s további, gazdasági fejlesztési programok céljaira rendelt segélyek nyújtását, amely az agrárpolitikát kiemeli az Közösség általános segélyezési politikájának szabályai alól [RSZ. 42. Cikk (2) bek.].

A közös agrárpolitika három alapvető összetevőjeként a ma már szinte minden agrártermékre létrehozott közös piaci agrárszervezetek (a termelést, forgalmazást, kereskedelmet, piacot stb. vezérlő közös szabályozás), az árszabályozás és pénzügyi mechanizmus, valamint a szerkezeti politika jelölhető meg. A közös agrárpolitika kialakításakor, a Szerződés Cikkeinek tartalommal való megtöltésekor a hat tagállam nemzeti agrárpolitikáinak összehasonlítása, forrásaiknak és igényeiknek felmérése alapján már a kezdeti szakaszban követelményként fogalmazódott meg egyrészt e politika elemei, különösen a piacpolitika (a termelékenység növelése) és a szerkezeti politika (a termelés ésszerű orientálása) közötti összhang megteremtése, másrészt pedig az agrárpolitika gazdasági szerepén messze túlmutató társadalmi-szociális céljainak megvalósítása (családi farmstruktúra megőrzése, az agrárnépesség életszínvonalának növelése a más gazdasági szektorokkal azonos jövedelem elérésével, a hátrányos körülmények közepette gazdálkodók helyzetének javítása a vidék fejlesztésével, munkaerő átképzésével stb.).<sup>7</sup>

A Közösség agrárpolitikája létrehozásakor, s azt követő első időszakban elsősorban a piacpolitikára és az árpolitikára összpontosított, s nem fordított kellő hangsúlyt a szerkezeti politika fejlesztésére. A szerkezeti politika, szemben a piac- és árpolitikával kezdetben még ténylegesen nem vált közös politikává, nem lépett túl a tagállamok politikáinak összehangolásánál. S bár a foglalkoztatottak száma a 70-es évek közepére kb. a felére csökkent, az agrárstruktúra gyakorlatilag változatlan maradt, az igen nagy számú, méreteiben viszonylag kicsi gazdaságok tették ki a farmgazdaságok zömét, amelyek nem tudtak a megváltozott körülményekhez alkalmazkodni, elégtelenül felszereltek voltak ahhoz, hogy a még mindig túlságosan nagy számú munkaerőt, ti. a családot és a farmon foglalkoztatottakat tisztességes életszínvonalon eltartsák.<sup>8</sup>

A közös agrárpolitika kialakulásakor a szerkezeti politikához hasonló módon a környezetvédelemre sem fordított kellő figyelmet, amelyre egyébként a Római Szerződés agrárfejlesztésében nem is történik utalás. Ennek egyszerű magyarázata az a

<sup>6</sup> Az EAGGF (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund) két részre oszlik. A Garancia rész finanszírozza a piac- és árpolitikát, míg az Irányító rész (amely létrehozása óta számos változáson ment keresztül) biztosítja az agrárszerkezeti politika, valamint a kedvezőtlen adottságu régiók támogatásának anyagi hátterét.

<sup>7</sup> Az RSZ 43. Cikke alapján 1958-ban Stresa-ban összehívott konferencia határozatai, valamint az EK Bizottságának 1960-ban a Közös Agrárpolitika kidolgozása számára megfogalmazott ajánlásai sokkal nagyobb súlyt fektetnek a szerkezeti politikára, s az agrárpolitika társadalmi céljaira, mint maga a Római Szerződés. J.O. 1958, 281/58; COM (60) 105, 1960, lásd *Fennell, R.*, 4.sz. i.m. pp. 5-6., 11-13.; *Snyder, F.*, i.m. pp. 152-153.

<sup>8</sup> *Fennell, R.*, 4.sz. i.m. p. 4.; *Snyder, F.*, i.m. pp. 157.

körülmény, hogy a környezetvédelem az EK létrejötte idején sem Európa államaiban sem Európán kívül nem állt az érdeklődés középpontjában, a felmerülő környezeti problémákat lokálisnak, helyi szinten megoldhatónak tartották. Az Európai Közösség sem célozta tevékenységének a környezetvédelemre való kiterjesztését, még a Tagállamok politikáinak összehangolása szintjén sem. S habár az EK céljainak megfogalmazása jelzi a Közösség gazdaságin túli, társadalmi, politikai integrációs indíttatását, gazdasági integrációs szerveződés lévén még a gazdasági szférákban is csak korlátozottan törekedett az ágazati politikák egységesítésére, s a kifejezetten gazdasági szférákon kívüli területeken a politikai integrációt csupán az elsődleges céljának megvalósításához szükséges minimális mértékre korlátozta.

## *2. Az Európai Közösség környezeti politikájának alapelve az integráció*

Az Európai Gazdasági Közösség figyelme az 1970-es évek elején fordult a környezetvédelem felé. A Közösség környezeti politikájának megteremtése részben a gazdasági fejlődés következtében egyre gyakrabban jelentkező, egy-egy tagállam határain belül már nem orvosolható környezeti problémákkal indokolható, részben pedig annak a felismerésével, hogy a környezeti kérdésekben való közös cselekvés hiánya már gátolja magának a gazdasági integrációnak az előrehaladását is, ti. a tagállamok környezeti szabályainak, különösen a termékekre, termelési eljárásokra vagy az erőforrások használatára vonatkozó előírások különbözősége gátolja a szabad kereskedelmet, az ipari folyamatok-feletti ellenőrzés eltérő szigora, a szabványok különbözősége torzítja a versenyt, adott esetben a termelés elhelyezését az optimálistól eltérítve.<sup>9</sup> A Közösség környezeti politikája a tagállamok állam- és kormányfőinek 1972 októberében Párizsban megrendezett Csúcskonferenciáján kapott zöld utat: a Konferencia ünnepélyes Nyilatkozata megfogalmazza, hogy "A gazdasági növekedésnek, amely önmagában nem véggél, elsődlegesen az életfeltételekben mutatkozó különbségek tompításához kell hozzájárulnia. Az ipar mindkét oldalának részvételével kell fejlődnie, hozzájárulva az életminőség és az életszínvonal javításához. Az Európai eszméhez illően különös figyelmet kell szentelni a kézzel nem fogható értékeknek és a jólétnek, valamint a környezet védelmének, hogy a haladás valóban az emberiség szolgálatába állítható legyen."<sup>10</sup>

Az állam- és kormányfők felhívására a Bizottság elkészítette a Közösség első Környezeti Acióprogramjának tervezetét, amelyet a Tanács és a tagállamok kormányfői 1973-ban elfogadtak.<sup>11</sup> E programot még további négy követte, jelenleg az V. Acióprogram végrehajtása folyik, amely egyes területeken 2000-ig más területeken pedig ezen túli időszakra jelöli ki a Közösség környezeti politikájának irányait és feladatait.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> A környezetvédelmi integrációt ösztönző tényezők sorában a kereskedelmi korlátok elmozdítását első helyen említi Reh binder, Eckard és Stewart, Richard, *Environmental Protection Policy*, in *Integration Through Law*, EUI Series A, Law 2.2, Walter de Gruyter, Berlin, 1985, 3-6. p.

<sup>10</sup> A Párizsi Csúcstalálkozó összegzését és a Nyilatkozat szövegét lásd *The First Summit Conference of the Enlarged Community*, Bulletin of the European Communities, Vol.5, 10-1972, Brussels, 1972, 9-35. p. ld.rész.14-16. p.

<sup>11</sup> Az EK Tanácsának és a Tagállamok Állam-és Kormányfőinek a Tanácsulésen elfogadott Deklarációja az Európai Közösségek Környezeti Acióprogramjáról, OJ No. C 112, 20.12.73.

<sup>12</sup> Lásd az EK Tanácsának és a Tagállamok Állam-és Kormányfőinek Tanácsulésen elfogadott Határozatait az Európai Közösségek Környezeti Acióprogramjairól, a második: 1977. OJ No C 139, 13.6.77, a harmadik: 1983. OJ No C 46, 17.02.83, a negyedik: OJ No C 328, 7.12.87, az ötödik: 1993. OJ No C 138, 17.5.93.

Annak ellenére, hogy a Római Szerződés felhatalmazó rendelkezéseinek hiányában az EK-nak nem volt környezeti politikai hatásköre, a gazdasági integráció előrehaladása s a környezetvédelem terén közösségi cselekvés szükségessége elkerülhetetlenné tette az EK szintű környezetvédelmi jogalkotást. E jogszabályoknak azonban a jogalkotás jogalapjának biztosítása végett is, szükségszerűen kellett a közös piac gazdasági céljaihoz kapcsolódniuk. A környezeti jogalkotás ezért elsősorban a kereskedelmi korlátok megszüntetését célzó jogharmonizációs program keretében történt az RSZ 100. Cikke alapján, a közös piac kialakítása és működése gazdasági céljával igazolva az eltérő nemzeti környezeti szabályok összehangolásának szükségességét. Környezeti jogszabályok születtek a Közösség valamely más ágazati politikájába ágyazottan is, a Római Szerződésnek az agrárjogalkotás a kereskedelem vagy a szállítás szabályozására felhatalmazó cikkelyekre hivatkozva (RSZ 43., 75., 84. Cikk).<sup>13</sup> A gazdasági tevékenységekhez szorosan nem kapcsolható, a közös piac kialakítására vagy működésére közvetlen hatást nem gyakorló; ti. a környezeti értékeket önmagukért megóvni szándékozó EK környezeti jogszabályok azonban a Római Szerződés 235. Cikkéhez<sup>14</sup> folyamodtak jogalapért. Habár gazdasági célszerűséggel nem, azonban a Közösség állampolgárai életminőségének javításával, mint Közösségi céllal igazolhatók (RSZ 2. Cikk), amelyhez elengedhetetlen a természetes környezet megóvása, a kézzel nem fogható értékek védelme, a szennyezés elleni küzdelem, amelyeket a Közösség akcióprogramjai és más politikai dokumentumai egyre hangsúlyosabban deklaráltak, s a környezetvédelem, mint a Közösség célja megfogalmazódott az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában is.

A negyedik Akcióprogram kidolgozásával egyidőben azonban a Római Szerződésnek az Egységes Európai Okmánnyal történő átfogó módosítása (Single European Act [SEA], 1986) a Közösség akkor már közel másfél évtizede működő környezeti politikáját legitimmé tette, azáltal, hogy az EK alapokmányát kiegészítve a Közösség politikáiról szóló Harmadik Részbe illesztette a Környezeti Fejezetet (VII. Fejezet 130r-t. Cikk). Ettől kezdődően már nem kérdőjelezhető meg a közösségi szintű környezeti politika szükségessége és a Közösség környezeti kompetenciája. Az új fejezet megeremtette a Közösség környezeti jogalkotásának jogalapját is, kifejezett felhatalmazást adva környezeti jogszabályok kibocsátására. E speciális felhatalmazás már szükségtelessé tette a környezeti jogszabályok gazdasági célokhoz kötését, s ezáltal megnyitotta az utat a környezeti értékek önmagukért való védelme előtt.

A környezeti szempontoknak más politikai ágazatokban való figyelembevétele az EK környezeti politikájának kialakulásától fogva alapvető követelménye. Érvényesítésének szükségességét már az első Környezeti Akcióprogram általános érvénnyel fogalmazta meg, majd hangsúlyozottan, a harmadik Környezeti Akcióprogram állította a "környezeti dimenzió" integrálásának követelményét az EK többi politikája elé. Az integráció ekkortól vált az EK környezeti politikájának alapulvává, s nyert alkotmányos megerősítést az Egységes Európai Okmánnyal kiegészített Római Szerződés új Környezeti Címében. Ezen alapelv szerint a környezetvédelmi követelményeknek az EK többi politikái alkotóelemévé kell válniuk (130r Cikk 2. par.), amely a környezeti poli-

<sup>13</sup> Az EK környezetvédelmi kompetenciájának megalapozásáról, e cikkek alkalmazásáról lásd pl. Rehinder, E. and Stewart, R., i.m., pp. 15-28.; Nicolaysen, G., *Environmental policy before the Single European Act*, in Schwarze, J., Schermers, H.G. (eds.), *Structure and Dimensions of European Community Policy*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1988, pp. 111-115.

<sup>14</sup> Az RSZ 235. Cikkét, mivel nevesítetten nem kapcsolódik konkrét gazdasági vagy politikai területhez, gyakran titulálnak a Szerződés általános felhatalmazást biztosító rendelkezésének. A 235. Cikkely a Közösséget céljainak megvalósításához szükséges jogalkotói hatáskörrel ruhazza fel, további kritériumként megjelölve, többek között, a Római Szerződés más speciális, jogalkotói felhatalmazó rendelkezésének hiányát.

tíkat egyedülállóvá teszi az EK többi politikái között, hiszen egyikre vonatkozóan sem fogalmazódik meg hasonló kívánalom. Az integráció alapelvét a Maastrichti Szerződésel módosított új Környezeti Cím (XVI) továbbra is fenntartja, s a negyedik Akcióprogram megfogalmazását átvéve rendelkezik a környezetvédelmi követelményeknek a Közösség más politikáiba való teljes integrálása szükségességéről, mind utóbbiak meghatározása mind pedig végrehajtása során. A mezőgazdaság és a környezet eredendően szoros kölcsönhatásai miatt nem véletlen, hogy az EK Környezeti Akcióprogramjai elsőként az agrárszférában jelölték ki a környezeti követelmények integrálásának szükségességét.

### 3. A mezőgazdaság, mint a környezet szövetségese

Az Európai közvélemény és a politika formálói napjainkban egyre növekvő figyelmet szentelnek a mezőgazdaság és a környezetvédelem kapcsolatának. Ma már a környezetvédelem gazdasági szerepe is evidencia, új munkahelyeket teremthet, új piacokat nyithat a természetes élelmiszerek számára, növelheti az agrártermékek versenyképességét. A fogyasztói szokások megváltozása, a minőségi és környezetvédelmi követelmények tudatossá válása eredményeképpen egyre növekvő igény van a természetes körülmények között, a környezetet kímélő módszerekkel előállított élelmiszerek iránt. A fogyasztók készek premizálni a farmerek ennek érdekében kifejtett extra munkáját. Az adófizetők azonban többé már nem fogadják el olyan farmgazdálkodás finansziális támogatását, amely nem fordít kellő figyelmet a környezeti tényezőkre; egyre inkább készek azonban fizetni a megalapozott környezetvédelemért. Szükség van ezért a környezeti szempontból elfogadható mezőgazdaság és alternatív gazdálkodási módszerek gazdasági ösztönzésére, mint. pl. az organikus termelés.<sup>15</sup>

A hagyományos gazdálkodás kevésbé károsította a természetes környezetet, azonban nem volt mindig képes az élelmiszerek iránti növekvő kereslet kielégítésére, így a vidék lakosságának életfeltételei sokszor bizonytalanok voltak. Az agrárszférára is kiterjedő közös piac létrehozásakor a nemzeti agrárpolitikák közösségivel való felváltása, többek között, a fogyasztók élelmiszerekkel való ellátását, valamint a vidék lakossága számára jobb életfeltételek megteremtését célozta.<sup>16</sup>

Az EGK megalakulása és a közös agrárpolitika létrehozása óta Európa mezőgazdasága jelentős technikai fejlődésen ment keresztül, amely alapvetően változtatta meg az agrártermelés módszereit. Az intenzív földművelés és állattenyésztés növekvő termelékenységgel járult hozzá Európa biztonságos élelmiszerellátásához, ugyanakkor azonban jelentős mértékben – sok esetben jórészt teljesen – károsította a környezetet. A mezőgazdaság okozta környezeti károk tekintélyes listát képeznek, azonban nemcsak a föld intenzív használata, hanem az ellenkezője, ti. a föld műveletlenül hagyása is rontja a talaj minőségét, kitéve azt a természeti erők kártételeinek.<sup>17</sup> Káros hatásai miatt az agrárszférában is alkalmazni kell a környezetvédelmi előírásokat és

<sup>15</sup> Lásd Dr. Franz Fischler, a Bizottság agrárgazdaságért és vidékfejlesztésért felelős tagjának előszavát, European Commission, *Agriculture and Environment*, CAP Working Notes, Special Issue, Brussels, 1997.

<sup>16</sup> Az a körülmény, hogy az agrárpolitika e társadalmi-gazdasági céljainak sikeresen tett eleget vezethetett a vonatkozó eszközök (ti. környezetvédelmi) jelentőségének és jogosságának elhanyagolására. European Commission, *Agriculture and Environment*, i.m. (1997) p. 7.

<sup>17</sup> Egyes értékelések szerint a Közösség teljes földterületéből erózió által veszélyeztetett legalább 25 millió ha, amely hétszerese Hollandia területének. *Environment and Agriculture*, Commission Communication COM (88) 338 final, Brussels, 1988., p. 7.

ellenőrzési mechanizmust.<sup>18</sup> Ugyanakkor azonban a mezőgazdaság maga is áldozata külső környezeti ártalmaknak, más gazdasági ágazatok, ipar, közlekedés, várostelepítés, stb. szennyező tevékenysége miatt. Sok esetben ezen ágazatok ésszerűtlen területhasználata a legjobb minőségű mezőgazdasági földek elvesztéséhez vezetett.

A mezőgazdaság e káros hatások ellenére nagymértékben járul hozzá a környezet megóvásához. Az EGK Bizottsága megfogalmazása szerint "Európa mezőgazdasága hagyományosan a környezet szövetségese. Az európai gazdák évszázadokon keresztül formálták, fenntartották és óvták a kontinens földfelszínének döntő hányadát. Mivel létük a természettől függött, azzal teljes harmóniában éltek és dolgoztak, megélhetésüket a termékeny talaj, a tiszta víz és a stabil ökológiai egyensúly biztosította. Mindezek következtében a gazdák kulcsszerepet tölthettek be a talajminőség védelmében, a vidék szennyezésének megelőzésében és a természeti környezet megóvásában."<sup>19</sup>

A természettel harmonizáló mezőgazdálkodás azon túl, hogy közreműködik az ökológiai egyensúly fenntartásában, jelentős mértékben képes ellensúlyozni a természeti erők illetőleg más gazdasági szektorok környezetet károsító hatásait. E gyógyító képessége miatt a mezőgazdálkodás fenntartása létfontosságú, nem csupán az élelmiszertermelés nélkülözhetetlen forrásaként, hanem környezetvédelmi szerepe miatt is.<sup>20</sup>

A mezőgazdaság környezetvédő szerepét hangsúlyozták az Európa Közösség környezeti akcióprogramjai, s e sajátosság megerősítést nyert a Közösség jogalkotásában is. Az első EGK jogszabály, amely kifejezetten tükrözi a környezet és a mezőgazdaság szoros kapcsolatát, a hegyvidéki és más kedvezőtlen adottságu területek számára biztosított támogatási rendszerrel született.<sup>21</sup>

A környezeti akcióprogramok kiemelik a mezőgazdaság környezetet károsító hatása elleni küzdelem szükségességét, azonban a környezetvédelmi követelmények agrárpolitikában való megjelenítése – a Közösség környezeti politikája integrációs alapelvének érvényesítése – csak akkor került valóban előtérbe, amikor a Közösség agrárszférája az egyre növekvő gazdasági problémáival (ti. túltermelés, értékesítési, raktározási nehézségek, magas költségvetési kiadások, külpiazi konfliktusok, világgiazi versenyképesség megőrzése stb.) szembenézni kényszerült.

Mindenekelőtt e kényszerű gazdasági körülmények sürgették a közös agrárpolitika általános felülvizsgálatát, megteremtve a feltételeit annak kutatására is, hogy milyen szerepet kellene betöltenie egy modern társadalomban, hogyan működhetne közre a vidék gazdasági és társadalmi fejlődésében. Az Európai Parlament hangsúlyozta, hogy "... a közös agrárpolitika reformja lehetőséget kínál egy összefüggő agrárpolitika megteremtésére, amely törekszik a vidék környezetének és életmódjának megőrzésére is", továbbá a Közös agrárpolitika revíziójára hívott fel egy "az ökológiai és regionális szempontokat felölelő teljesebb megközelítés jegyében."<sup>22</sup> Világossá vált, hogy a

<sup>18</sup> Az EGK Bizottsága szerint a gazdák nem várhatják el a közhatalóságoktól, hogy e szabályok bevezetéséből fakadó hátrányokért kárpótlást kapjanak. *Perspectives for the Common Agricultural Policy, "Green Paper"*, Commission Communication, COM (85) 333 final, 1985, 50. p. A mezőgazdaság iparosítása miatt a mezőgazdaság és az ipar közötti jogi különbségtételnek [ti. az agrárszféra kivételezett jogi helyzetének] is szükségszerűen változnia kell. Snyder, F., *New Directions in European Community Law*, London, 1990, 122-124 és 142-145. p.

<sup>19</sup> Commission, *Environment and Agriculture*, i.m. (1988), p. 1.

<sup>20</sup> A mezőgazdálkodással való felhagyás lehetséges környezeti következményeiről festett apokaliptikus képet az EGK Bizottságának tanulmánya. *Environment and the CAP*, Green Europe, Newsletter on the Common Agricultural Policy, Commission of the European Communities, 3/1987 E No 219, 1. p.

<sup>21</sup> Council Directive 75/268 EEC OJ No L 128, 19.5.75.

<sup>22</sup> Resolution of the European Parliament on agriculture and environment, OJ No C 68, 24.3.86., 81-82.



környezeti követelmények mellőzése az agrárszférában is gátolja a gazdasági előrehaladást, s ezenfelül a környezeti szempontok agrárpolitikai integrációja szolgálhatja a szerkezetváltás folyamatát is. Az EGK Bizottságának megfogalmazásában: "A környezeti követelményeknek megfelelő helyet kell kapniuk a közös agrárpolitikában, nem csupán saját jogukon, hanem amiatt is, mert hozzájárulhatnak a termelési költségek csökkentéséhez, a termékek minőségének javításához, a termelés változatosabbá tételéhez, a többlettermelés csökkentéséhez, valamint a gazdák jövedelmének növeléséhez."<sup>23</sup>

A Közös Agrárpolitika céljai szükségszerűen egészültek ki a környezeti szempontokkal, mint pl. a természetvédelem, a vidék környezetének megőrzése, a természeti erőforrások ésszerű hasznosítása stb. E célokat az agrárpolitika egyrésztől a káros környezeti hatások megszüntetése, valamint a környezetbarát termelési gyakorlat támogatása, másrésztől a mezőgazdaság környezetre gyakorolt jótékony hatásának kihasználása – az agrárgazdálkodás ösztönzésén keresztül azon területeken, ahol ez a természetvédelem, a táj megőrzése, illetőleg a vidék lakosságának megtartása érdekében létfontosságú – aspektusából közelíti meg.

Az első megközelítést illetően az EGK Bizottsága hangsúlyozza, hogy "A vidék természetes környezetét megőrző és a különleges területeket védő mezőgazdasági gyakorlatot támogató politika legalább olyan fontos, mint a környezet passzív védelme." Ez kevésbé intenzív termelési módszereket, a legelők használatának megfelelő szabályait, a talajvíz elvezetésének (ti. mocsarak lecsapolása) megszüntetését, a művelési ág megváltoztatását, a biológiai gazdálkodás elősegítését stb. igényli. A Bizottság szerint bizonyos övezetekben, ahol a környezeti egyensúly különösen veszélyeztetett, ezen termelési módszereket a jog által kötelezővé kellene tenni. Egyes területeken a környezeti célok csak a mezőgazdálkodással való felhagyással érhetők el. Az EGK Bizottsága ennek érdekében speciális eszközöket javasolt, nevezetesen a földnek környezeti célokból (a természet és az élővilág védelme, ökológiai szigetek létrehozása stb.) való felvásárlása vagy bérlete közhatóságok által, az esetek többségében oly módon, hogy ezen új funkciót szolgáló területeket a gazdák további kezelésében hagyják. Egyes értékelések szerint a Közösség mezőgazdasági területének kb. 10 %-át lehetne indokoltan ilyen célokra hasznosítani.<sup>24</sup>

A másik megközelítést az agrárpolitika azon eszközei képviselik, amelyek célja a Közösség bizonyos területein a mezőgazdaság helyettesíthetetlen szerepének szolgálata. A hegyvidéki és más kedvezőtlen adottságú területekről szóló, fent említett Direktíva speciális eszközöket vezetett be a környezetet védő mezőgazdaság támogatására. Ezen eszközök bővítésének, hatékonyságuk fokozásának szükségessége – anélkül azonban, hogy az a termelés mennyiségének és intenzitásának növelésére vezetne – hangsúlyozottan merült fel az agrárszerkezeti politika megújításának folyamatában.

## *II. Az Európai Közösség agrárpolitikájának szükségszerű reformja*

Az EGK mezőgazdaságának fent jelzett számos belső és a világkereskedelemben való részvételéből fakadó külső problémája a közös agrárpolitika kialakulását, e politika összetevő elemei, különösen a piac- és árpolitika, működésének megkezdését követően

<sup>23</sup> *Environment and the CAP*, Green Europe, i. m. p. 18.

<sup>24</sup> *Green Paper*, i. m. 51-53. p., és *The Future of the Rural Society*, Communication from the Commission, COM (88) 501 final/2, 1988. 15. p.

szinte azonnal jelentkeztek. Főként a belső és a külpiacon is elhelyezhetetlen termék-főléleg egyre növekvő mértéke, valamint a megsokszorozódott költségvetési kiadások (az EK összköltségvetésének kétharmada!) nem csupán az emberi, természeti és anyagi erőforrások pazarlásához vezettek, hanem további hátrányos következményekkel jártak: a gazdák elbizonytalanodása jövőjükkel, egyes régiók gazdasági hanyatlása és népességének csökkenése. Ezen problémák többsége – amelyek az EGK agrárpolitikájának megalkotásakor nem voltak előreláthatók – sürgős megoldást igényeltek, amennyiben a politika meg kívánta őrizni a Közösségekben képviselt összetartó erejét.

Az EGK létrehozásakor 1957-ben a háború utáni élelmiszerhiány következtében az európai kormányok kiemelkedő jelentőséget tulajdonítottak az agrártermelés növelésének, a mezőgazdaság modernizációjának. A Közös Agrárpolitika megteremtette a Közösség önellátását, a termékek garantált árait és piacát, kidolgozta az agrárgazdaság közös módszerekkel történő támogatási rendszerét, hozzájárult az EGK gazdasági növekedéséhez, foglalkoztatást kínált, továbbá képessé tette a Közösséget arra, hogy a világkereskedelemben fontos szerephez jutva az élelmiszerek első importőrévé és második exportőrévé váljon. Ezt alapulvéve a közös agrárpolitika kiemelkedő sikerként könyvelhető el.<sup>25</sup>

A közös agrárpolitika kialakulását követő 15–20 év alatt azonban az európai mezőgazdaság külső és belső feltételei gyökeresen megváltoztak. A Közösségnek már nemcsak az élelmiszerhiánytól nem kell tartania, hanem a termelés nagymértékű fokozása új problémákat okozott. Az agrártermékek iránti kereslet ugyanis nem tartott lépést az állandóan növekedő kínálattal, az ártámogatási rendszer valamint a piaci intervenció az egyensúly felbomlását eredményezte, további növekedésre ösztönözve a többlettermelést, amely probléma a világpiacon feltételek megváltozása miatt már nem volt kizárólag exporttevékenység által orvosolható.<sup>26</sup>

A közös agrárpolitika reformja már a 70-es évek elején megindult, s bár a folyamatban jelentősebb csomópontok kijelölhetők, szinte egyfolytában tart napjainkban is. A túltermelés megfékezésére különböző, elsősorban piacpolitikai eszközöket vezettek be, pl. árkorlátozás, a termékmennyiség rögzített felső határának túllépését szankcionáló ártámogatás-csökkentés és adókötelezettség (ún. garantált küszöbérték), adóval szankcionált termelési kvóták stb.

### *Az agrárreform első állomása: az 1972-es Direktívák*

Az agrárszerkezet változtatását célzó reformok első nagyobb csoportját az 1972-es Direktívák képezik, amelyek a Tagállamok szerkezeti politikáinak összehangolására szorítókozó néhány EK szintű programot követően Sicco Mansholt, az EK Bizottságának

<sup>25</sup> Caspary, C., and Neville, R., *The Future of European Agriculture*, (Trade, Technology and Development) Special Report No 2007, London, 1988, 1-3. p.

<sup>26</sup> Az EGK agrárpolitikájának elszánt bírálója Cottrell, R., megdöbbentő adatokkal bizonyítja, hogy az agrárszféra teljesen kezelhetetlen arányú gabona, vaj, tejpor és húshegyeket, bor és olajtavakat duzzasztott "... az EGK fizet a farmereknek azért az élelmiszerért, amelyre valójában senkinek sincs szüksége. A számlát a 300 milliós nem farmer lakosságnak nyújtják be, akik egy további számlát is megkapnak, amint a Bizottság ennek az eladhatatlan feleslegnek a tárolására kényszerül." Szerző kritizálja továbbá az EGK intézkedéseit az élelmiszerfőléleg "vasfüggöny" mögé juttatásáért jóval áron alul, rámutatva arra is, hogy a harmadik világ éhínség sújtotta területeinek élelmiszerekkel való támogatása sem jelent valós megoldást. *The Sacred Cow The Folly of Europe's Food Mountains*, London, 1987, 16., 50., 53., 131. p.

Agrárgazdaságért felelős tagja által 1968-ban tett radikális javaslatainak<sup>27</sup> kevésbé ellenzett részeit tartalmazták.

A farmok modernizációjáról szóló 72/159 sz. Direktíva az életképessé tehető farmok fejlesztéséhez biztosított többféle támogatást, megcélozva a régió más ágazatai által nyújtott jövedelemszínvonal elérését. A legalább 6 évre szóló fejlesztési tervet készítő főfoglalkozású farmerek részesülhetnek támogatásban elsősorban olyan földek megvásárlásához, amelyek a termelésből visszavonulóktól szabadulnak fel; átmeneti segílyt kaphattak azok a fejlesztésre alkalmatlan farmok gazdái, akik még nem jogosultak nyugdíjra, továbbá olyan régiókban élő farmerek, ahol a minimális lakosság megtartása nem biztosított, s ahol a mezőgazdálkodás minimumszintjének fenntartására a vidék természetvédelme céljából szükség van.

A mezőgazdasági termeléssel való felhagyásról és a hasznosított mezőgazdasági földnek a szerkezeti fejlesztés célját szolgáló újraelosztásáról szóló 72/160 sz. Direktíva a gazdálkodással felhagyó 55–65 éves farmerek számára nyújt segílyt (korai nyugdíjazás), s rendelkezik az így felszabaduló területek 85 %-ának más farmok szerkezeti fejlesztése céljára, a fennmaradó 25 %-ának nem mezőgazdasági (pl. erdősítés, üdülés, egészségügy) célokra való hasznosításáról.

A 72/161 sz. Direktíva a farmerek szakképzésének, s az agrárágazaton belüli és kívüli jövedelemszerzési lehetőségek megteremtéséhez szükséges általános, technikai, gazdasági ismeretek megszerzésének támogatását tette lehetővé.<sup>28</sup>

A reformfolyamat ezen első szakaszához tartozik a hegyvidéki és egyes kedvezőtlen adottságú területeken folytatott gazdálkodás támogatásáról szóló 75/286 sz. Direktíva, amely már közvetlenebbül kapcsolódik a környezetvédelemhez. Kettős célja van, egyrészt hozzá kíván járulni a termelés kedvezőtlen természeti feltételei (meredek lejtők, rövid tenyészidő, gyenge talajminőség stb.) miatt rosszul jövedelmező mezőgazdaság támogatásához azon területeken, amelyeket az agrárjövödelmek csökkenése és a szegényes munkafeltételek miatt a munkaerő elvándorlása elnéptelenedéssel fenyeget, másrészt olyan elmaradott területek támogatásához, ahol a mezőgazdaság fenntartása a vidéki táj természeti értékeinek megóvása miatt nélkülözhetetlen. E Direktíva a segílyek speciális rendszerét vezette be, többek között kiegészítő járadékszerű támogatást biztosított a tartós természeti hátrányok kompenzálására, továbbá megemelt támogatással és kedvezőbb elbírálással kívánta biztosítani e térségek farmerei számára, hogy a 72/159 sz. Direktíva modernizációs programjában az ott megkövetelt jövedelemszintet elérve, illetőleg annak hiányában is résztvehessenek. E Direktíva jelentőségét továbbá kiemeli az is, hogy az agrárszerkezeti eszközök finanszírozására rendelt alapokból már nem csupán mezőgazdasági tevékenység támogatható, hanem a farmerek számára kiegészítő jövedelmet biztosító turizmus, kézművesipar stb. is. E Direktíva ezáltal túlmutat a gazdasági célokon, hozzájárul a közös agrárpolitika társadalmi céljainak megvalósításához, a környezet védelméhez, továbbá a vidék fejlesztésével az agrárpolitikát hozzákapcsolja a kialakulóban levő regionális politikához is.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> A Mansholt terv az agrárpiacok átszervezését a keresleten alapuló árpolitika kidolgozásán kívül szerkezeti reformokat is javasolt: *10 év alatt az agrárszférában foglalkoztatottak számát 10 millióról 5 millióra, az hasznosított föld mennyiségét pedig min. 5 millió ha.-val csökkentette volna*, amely utóbbiból 4 millió ha. erdősítésre került volna. E javaslatok a Tagállamok és a farmerek ellenállásán megbuktak, amely jelzi, hogy a Tagállamok még nem voltak készek a szerkezeti politika alakítását teljes mértékben az EK-ra bízni. Snyder, F., i.m. 155-160.

<sup>28</sup> OJ Nos. L 96, 23.4.1972, pp. 1.,9.,15. (Spec. Engl. ed. 1972. II.)

<sup>29</sup> OJ No. L 128, 19.5.1975., pp. 1-7. Az agrárszerkezeti politika fejlődésének ezen állomásairól lásd bővebben Fennell, R., 4.sz. i.m. pp. 171-184.; Snyder, F., i.m. 152-164, 170-172.

Mind a piacpolitika, mind pedig a szerkezeti politika terén tett reformkísérletek azonban csak részben voltak sikeresek. Hamarosan nyilvánvalóvá vált, hogy a termelés mennyiségi szabályozására irányuló adminisztratív eszközökkel, a tényleges kereslethez nem igazodó, intézményesen rögzített árakkal a piaci egyensúly nem állítható helyre, nem vethető gát a költségvetési kiadások ésszerűtlen növekedése elé, s nem oldhatók meg az agrárterületek mindezek következtében jelentkező gazdasági és társadalmi problémái sem.

### *III. Agrárszerkezeti eszközök a környezetvédelem szolgálatában*

#### *1. Az agrárreform második állomása: az 1985-ös Zöld Könyv és a szerkezeti Regulációk*

Az EGK Agrárpolitikája a 80-as évek közepére forduloponhoz érkezett. A Közösség vidéki régióinak nagy többségében fenti problémák megoldása nem vezethet az agrárgazdálkodással való felhagyáshoz. Az agrárágazat fenntartása több szempontból is létfontosságú, pl. a vidéki népesség gazdasági és társadalmi fejlődésének elősegítése, a természeti környezet és a táj megőrzése érdekében. Az EGK Bizottsága szerint mindezek meghatározzák "...a társadalom zöld Európa melletti választását, amely ugyanakkor Európa minden polgárának hosszú távú érdekeit is szolgálja."<sup>30</sup> A Bizottság 1985-ös reformdokumentuma, az ún. "Zöld Könyv" hangsúlyozza, hogy a közös agrárpolitika Római Szerződésben meghatározott céljai továbbra is érvényesek, azonban gondosan szükséges megválasztani hatékonyabb teljesítésüket szolgáló eszközöket. Ennélfogva e politikának törekednie kell nem csupán gazdasági, hanem társadalmi, szociális céljai elérésére is. Pozitív perspektívát kell nyújtania az alapvetően megváltozott feltételekhez alkalmazkodni kényszerülő farmereknek, ellenkező esetben a Közösség agrárgazdasága nem nézhet hosszú távú jövő elé, amely az európai integrációt is visszaveti.

Az EGK Bizottsága szerint, mivel a hagyományos agrárpolitikai eszközök alkalmazásának korlátai kimerültek, szükség van azok bővítésére és változatosabbá tételére, mindenekelőtt a szerkezeti politika terén. Ehelyütt szükséges megemlíteni, hogy az agrárszerkezeti eszközök mellett az ár- és piacpolitika – ha közvetve is – pozitív vagy negatív hatást gyakorol a környezet védelmére, meghatározott szférákban ösztönözve, vagy visszaszorítva a termelést. Az agrárpolitika reformfolyamatában az ár- és piacpolitikai eszközök mindig megelőzték a szerkezeti reformokat, a 90-es évektől kezdődően azonban megfigyelhető a piaci és szerkezeti politikai reformeszközök összekapcsolása.

A Bizottság számos variációt dolgozott ki és javasolt megfontolásra az agrárszerkezet reformja számára, hangsúlyozva a mezőgazdaság környezetvédő szerepét, s a regionális fejlesztésbe való bevonásának szükségességét.

E reformfolyamatban kiemelten kell kezelni a többlettermelő szektorok termelési potenciáljának csökkentését, a termelés változatosabbá tételét és minőségének növelését, továbbá a mezőgazdaság támogatását azon területeken, ahol az a népességszint fenntartása, valamint a környezet védelme érdekében létfontosságú. E politikának ugyanakkor támogatnia kell a farmereket gazdaságuk új követelményeknek megfelelő mod-

<sup>30</sup> *Green Paper*, i.m. II. p.

ernizálásában, továbbá új foglalkoztatási lehetőségeket kell teremtenie, hogy könnyítsen a gazdák átmeneti időszakban felmerülő jövedelmi gondjain.

Az EGK Bizottsága által javasolt új agrárszerkezeti eszközök többoldalu megoldást képviselnek fent részletezett problémákra, csökkentve a termelési potenciált ugyanakkor közreműködve a környezet megóvásában: úgy mint az ún. "félretétel" (set-aside) ti. "pihentetés vagy ugaroltatás" rendszere, amely a föld termelésből való kivonását célozza; a korai nyugdíjazási rendszer, amely a farmerek idő előtti nyugdíjazását, s egyben agrártevékenységük megszüntetését, más szóval a munkaerő termelésből való kivonását szorgalmazza; az extenzív gazdálkodásra való áttérés, amely a kevésbé intenzív, s ezáltal kevésbé termelékeny gazdálkodási módszerekkel csökkenti a környezeti károkat; valamint a többletet termelő szférák termékszerkezet váltása, amely a környezet védelméhez igazodó termelésre való áttérést sürgeti. Ezen eszközöknek ki kell egészülniük egy speciális támogatási rendszerrel, amely ilyen irányú áttérésre ösztönöz, továbbá, végső megoldásként, az alacsony jövedelmű farmerek veszteségét kompenzáló direkt jövedelemsegélyezési rendszerrel. A javaslat szerint ez utóbbi segélyt a környezetvédelmi célokra kijelölt területek további kezelésére kötött szerződések esetére lenne szükséges korlátozni.<sup>31</sup>

Ezen eszközök alapvető céljából kiindulva megállapítható, hogy mindenekelőtt a súlyos gazdasági problémák megoldására születtek.<sup>32</sup> Az agrárszerkezeti eszközök kedvező hatása – mellékhatásként – a környezeti erőforrásokkal való ésszerű gazdálkodás követelményének – amely valóban létező gazdasági szükségszerűség – figyelembevétele nélkül is megmutatkozna.<sup>33</sup> Nem becsülhetők le azonban a kifejezetten környezetvédelmi céllal konstruált agrárpolitikai eszközök sem, amelyek a mezőgazdaság környezetre gyakorolt jótékony hatásának kihasználására épülnek. Az agrárpolitika ezen törekvései jól ötvözhetők a környezetvédelem céljaival, hiszen nyilvánvaló érdekazonosság mutatkozik meg a környezetvédelmi követelményeknek a földhasznosításban való érvényesítése és az agrárágazat reformcéljai között: a kisebb területen, kevésbé intenzív s ezáltal kevésbé termelékeny gazdálkodási módszerekkel csökken egyrészt a termelés mennyisége, másrészt pedig, ezzel párhuzamosan, a szükségszerűen kevesebb szennyező kemikália felhasználásával, a környezet károsítása is. A környezetvédelmi követelmények figyelembevétele további előnyöket nyújthat a gazdaság egésze számára, pl. új foglalkoztatási lehetőségek megteremtésén keresztül (környezetbarát termékek előállítására, környezetvédő technológiai újítások ösztönzése stb.), fokozva ezen ágazatok versenyképességét.

---

<sup>31</sup> *Green Paper*, i.m. 48-56. p. Később, az ún. "érzékeny környezeti területek" intézményének működésére honosodott meg a management szerződések rendszere, amelyben a farmer meghatározott környezet-kímélő gazdálkodási gyakorlat és módszerek alkalmazására, a természetes környezet megóvására vállalkozik az állam (mezőgazdasági minisztérium) által biztosított díjazás fejében. E szerződések jellemzőiről és funkcionálásáról lásd részletesen: Commission of the EC (ed), *Agriculture and Environment: Management agreements in four countries of the European Communities*, IEEP, London, Commission, Brussels, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1986.

<sup>32</sup> Fennell, R., véleménye szerint a Green Paper elsősorban a piaci és árpolitikára helyezi a hangsúlyt, s csak azok következményeinek összefüggésében foglalkozik a környezetvédelmi és területfejlesztési kérdésekkel. *Reform of the CAP: Shadow or Substance?* Journal of Common Market Studies vol. XXVI. No 1, 1987, 68. p. Jan de Veer a társadalmi és gazdasági szempontok összhangjának hiánya miatt bírálja e dokumentumot. *Perspectives for the CAP*, Euro. R. agr. Eco. 14, 1987, 4-5. p.

<sup>33</sup> Marsh, J. S. rámutat arra, hogy "A környezeti célok figyelmen kívül hagyása az erőforrások pazarlását jelenti, csakúgy, mint az élelmiszerfelesleg termelése." *Alternative policies for agriculture in Europe*, Euro. R. agr. Eco. 14, 1987, 17. p.

A környezetvédelem agrárpolitikai céllá formálódásának folyamatában az agrárreform második jelentős szakasza a 80-as évek közepétől számítható. Az agrárszerkezetek hatékonyságának javításáról szóló 1985.-ben elfogadott 797/85 sz. Reguláció<sup>34</sup> a piaci és árpolitikát kiegészítve célozza a farmok modernizációját, a megváltozott gazdasági körülményekhez, piaci követelményekhez való alkalmazkodási képességének megteremtését. A Reguláció prioritásként kezelte elsősorban a nagyszámú, hátrányos társadalmi-gazdasági, vagy természeti adottságok miatt gyenge farmok jövedelmének, élet-, munka- és termelési feltételeinek javítását, az agrár-foglalkoztatottság fenntartását, olyan beruházások fejlesztését, amelyek nem ösztönöznek további fölösleg-termelésre. Ennek érdekében, részben a tagállamok saját forrásaiból, részben az EAGGF Irányító Szekciójából közösen finanszírozandó támogatások egész rendszerét vezette be (és fejlesztette tovább a már meglévőket) a farmokon megvalósítandó meghatározott (pl. a termelési költségek csökkentését, a minőség javítását, a termékszerkezet átalakítását szolgáló) beruházások, a fiatal farmerek gazdaságának megalapozása, a gazdálkodás könnyvélsének fejlesztése, termelői csoportok létrehozása, a gazdálkodást segítő szolgáltatások bevezetése, a hegyvidéki és kedvezőtlen adottságú térségekben működő farmok támogatási rendszerének továbbfejlesztése, valamint a farmokon megvalósítandó erdősisítés céljából.

*a) Az érzékeny környezeti területek intézménye*

A Reguláció, céljai között megjelölve az agrárgazdaság természeti erőforrásainak tartós megőrzését lehetővé tette a környezet javítását célzó beruházások támogatását, s az érzékeny környezeti, ti. ökológiai és tájképi szempontból jelentőséggel bíró területeken (ÉKT) gazdálkodók támogatására speciális nemzeti segélyezési rendszer megteremtését.<sup>35</sup> Az ÉKT támogatási rendszerének célja a természetes környezet megőrzésének követelményeivel összhangban álló agrártermelési módszerek bevezetése, illetőleg fenntartása és a farmerek számára megfelelő jövedelem biztosítása. Azok a farmerek részesíthetők segélyben, akik vállalják, hogy környezeti szempontból jelentős területeken folytatnak a környezetet megőrző és fejlesztő mezőgazdasági termelést, azzal a kikötéssel, hogy a gazdálkodás (ideértve mind a növénytermelést, mind az állattenyésztést) intenzitása tovább nem növelhető, annak alkalmazkodnia kell az adott terület sajátos környezeti szükségleteihez. Az agrárszerkezet fejlesztését és egyben a természetes táj megőrzését célzó kettős jellegénél fogva, az ÉKT intézménye jelentős lépést képvisel a környezeti követelmények agrárpolitikai integrációjának folyamatában, ti. első ízben tette lehetővé az agrárszférában környezetvédelemre irányuló tevékenység finanszírozását. Következésképpen politikai jelentőségű állomás az EK agrárpolitikai

<sup>34</sup> OJ No L 93, 30.3.1985, pp. 1-18., lásd még: Commission of the European Communities, *The New Agricultural Structures Policy*, Green Europe, Newsletter on the Common Agricultural Policy, No.211, Agricultural Information Service of the DG for Information, Brussels, 1985, pp. 1-16.

<sup>35</sup> Az intézmény EK szintű bevezetése a természetes táj megőrzése, valamint az agrárgazdálkodás környezetet károsító hatásai elleni küzdelemben jelentős tradíciókkal rendelkező Egyesült Királyság javaslatára történt. A 19. Cikk elfogadásának előzményeiről, s az angol ESA (ÉKT) programról lásd, többek között, Baldock, D., *Farm Structures in Europe: The British Initiative*, ECOS, vol.6, iss.3, 1985, pp. 2-6.; Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, *Environmentally Sensitive Areas*, MAFF, HMSO, London, 1989, pp. 1-50.; az intézmény fejlődéséről és hazai adaptálásának kérdéseiről lásd Horváth Zsuzsanna, *Közélet az Európai Közösség Jogához: Az érzékeny környezeti területek intézménye*, Jogtudományi Közlöny, L.évf. 11-12. sz. 1995. december, pp. 498-513.

céljainak újradefiniálásában is. A *természetes környezet megőrzését agrártámogatásra jogosító célként* elismerve jelzi ugyanis a környezetvédelemnek, mint "törvényes faktornak" az agrárpolitika alakításában való elfogadását.

*b) A termékszerkezet átalakítása és a termelés extenzívvé tétele*

Az agrárszerkezet fejlesztésének 1985-ös szabályozása több ízben módosult, s a környezetvédelmet szolgáló szerkezeti eszközök sora új eszközökkel bővült. Az 1760/87 sz. Reguláció<sup>36</sup> a fölöslegtermelő szektorok kibocsátásának visszaszorítását, a farmereknek az új piaci és árpolitikához való alkalmazkodását és egyúttal a vidék környezetének megőrzését célozva vezette be a termékszerkezet átalakításának és a termelés extenzifikálásának támogatási rendszerét. Az első a termelésnek az EK Tanácsa által meghatározandó nem feleslegtermelő szektorokra való átterelését célozza, a második a feleslegtermelő szférákban kívánja a termelés legalább 20 %-os csökkentését minimum 5 éven keresztül elérni, azzal, hogy ugyanakkor nem növekedhet más fölöslegtermelő szférák kapacitása sem. Az extenzifikációs támogatással kapcsolatban fontos kiemelni, hogy az általa ösztönzött technológiák közelebb állnak a termelés természetes módszereihez. A kevésbé intenzív termelés kevesebb kémiai anyag használatával, ezáltal a szennyezés és más káros hatások csökkentésével hozzájárul a környezet védelméhez. Mindkét eszköz bevezetéséből a Tagállamokra nehezedő kiadások 25 %-át Közösség Mezőgazdasági Irányító és Garancia Alapja visszatéríti.

E Reguláció módosította a már működő agrárszerkezeti eszközöket is, kiterjesztve a környezettel harmonizáló termelési módszerek, a környezetvédelmi beruházások, az erdősítés támogatását, tovább bővítette a kedvezőtlen adottságu és az érzékeny környezeti területeken alkalmazható támogatási formákat, kiterjesztve azokat pl. az erdőgazdálkodással foglalkozó farmerek termelési társulásaira is.

Az EGK agrárpolitikája számára az Európai Tanács 1988-as Brüsszeli Tanácskozása lényeges állomás volt. Ekkora már megindult az EK gazdasági és politikai integrációjának elmélyítését és felgyorsítását célzó, az ún. egységes belső piac kiépítésének programja, amely az integráció előtti akadályok lebontásának határidejéül az 1992. év végét jelölte meg. A Közösség tevékenységét új politikai területekre is kiterjesztő Egységes Európai Okmány (Single European Act [SEA]) 1997-ben lépett hatályba, s az új dimenziókat nyert integrációs folyamat az agrárpolitika számára is megváltozott feltételeket, szigorúbb követelményeket támasztott, amelyekhez e politika reformját igazítani kellett. A SEA módosításai, többek között, alkotmányos rangra emelték a Közösség környezeti politikáját, s egy közös regionális politika kialakításának céljával megerősítették a kedvezőtlen adottságu területek fejlesztésének elmaradottsága csökkentésének és strukturális felzárkózása támogatásának szükségességét. E célok eléréséhez a Közösség szerkezeti alapjainak, köztük az EAGGF-nek finanszírozási programjait rendeli.<sup>37</sup> Az egységes belső piac program tehát az agrárpolitika, a regionális politika és a környezeti politika kapcsolatát szorosabbra fűzve kijelölte e politikák integrálódásának irányait, az agrárpolitikát a vidék fejlesztése és a környezetvédelem szolgálatába

<sup>36</sup> OJ No. L 167, 26.6.1987, pp. 1-8.

<sup>37</sup> A SEA-val módosított Római Szerződés új rendelkezései a Gazdasági és Szociális Összefogásról (III. Rész V. Fejezet 130a-e. Cikkék).

állítva.<sup>38</sup> Az agrárpolitikának az új feltételekhez való alkalmazkodását, s különösen a környezetvédelemben, s a vidéki táj megőrzésében szükséges aktív szerepét, a világgpiaci viszonyokhoz való alkalmazkodását, s egyúttal a hátramaradott régiók, a vidék fejlesztésében játszott társadalmi szerepének megőrzését, s mindezek eszközéül a szerkezeti alapok által finanszírozott programok összehangolását hangsúlyozta a Bizottság, az agrárreform új irányait kijelölve.<sup>39</sup>

A brüsszeli tanácskozáson a Bizottsági fenti javaslatok alapján lényeges döntések születtek a költségvetési kiadások megszigorításáról, a feleslegtermelés megfékezésére célzó piaci és ártámogatás drasztikus csökkentéséről, a felvásárlás maximalizálásáról. A piaci és árstabilizáló eszközöket azonban az agrárszerkezet közvetlen megváltoztatását, a Közösség termelési potenciáljának csökkentését, s ezáltal a növekvő fölöslegtermelés megakadályozását célzó eszközöknek kell kiegészíteniük.<sup>40</sup> Az ún. agrárszerkezeti reform keretében három új eszköz bevezetéséről született döntés e tanácskozáson, nevezetesen a föld termelésből való kivonása (set-aside), a mezőgazdasági tevékenység megszüntetése (korai nyugdíjazás), valamint a közvetlen jövedelemtámogatás rendszere.

### c) A föld termelésből való kivonása (set-aside)

A föld termelésből való kivonásáról az ún. set-aside intézményéről az agrárszerkezetek hatékonyságának fejlesztéséről szóló 1985-ös és 1987-es szabályozást módosító 1094/88 sz. Reguláció rendelkezik.<sup>41</sup> A set-aside intézménye, amely a mezőgazdasági rendeltetésű föld termelésből való kivonását a termelési potenciál csökkentése érdekében teszi lehetővé, új eszköz a Közösség agrárpolitikájában.<sup>42</sup> Az intézmény fő célja a fölösleget produkáló szektorok termelésének fokozatos visszaszorítása a termelés és a piaci kapacitás közötti egyensúlyt helyreállítandó, valamint az agrárpolitika új irányához alkalmazkodni kényszerülő gazdák támogatása. A set-aside intézményének bevezetése, ti. a támogatott programok meghirdetése, kötelező a tagállamokban, azonban a gazdálkodók szabadon dönthetnek feltételeinek vállalásáról. A set-aside lényege azon gazdák anyagi támogatása, akik termőterületük legalább 20 %-át minimum 5 évi időtartamra kivonják a művelésből. A segély művelési ágától függetlenül bármely földre vonatkozóan nyújtható, s kivonását követően ugaroltatható, erdősíthető, vagy hasznosítható nem mezőgazdasági célokra. A tagállamok továbbá alkalmazhatják ezen támogatási rendszert a kivont föld legelőként vagy extenzív állattenyésztés céljára,

<sup>38</sup> A Közös Agrárpolitikának az egységes európai piacban betöltendő szerepéről, s az agrárpolitika céljainak újrafogalmazásáról lásd: Snyder, Francis, *The Common Agricultural Policy in the Single Market*, in *Collected Courses of the Academy of European Law*, Vol. II, Book I., Kluwer, 1992, pp. 303-336.

<sup>39</sup> A Közös Agrárpolitika szükségszerű reformja, amely új környezeti és társadalmi szerkezeti céljainak megvalósítására irányul, meghatározó jelentőségű "...a Közösség erősebb kohézióját biztosító döntő szerepének betöltésében." *The Single Act: A New Frontier for Europe*, Commission Communication, Bulletin of the European Communities, No 2 1987, vol. 20., 7-10. p.

<sup>40</sup> E tanácskozás célja volt "a szélesebb határu szabad piac létrehozásához vezető út meghatározása, valamint az ezt elősegítő politika végrehajtásához szükséges döntések meghozatala". A napirend főbb pontjai voltak a Közösség forrásainak szintje, a költségvetési fejelem, a saját erőforrások rendszere, az "oldalpolitikák", s közöttük a Szerkezeti Alapok reformja, továbbá a költségvetési egyenlőtlenségek korrigálása. EEC Commission, Bulletin of the European Communities, Brussels, No 2. 1988/21 vol. 8. p.

<sup>41</sup> Reg. No 1094/88 amending Regulations No 797/85 and No 1760/87 as regards the set-aside of arable land and the extensification and conversion of production, OJ NO L 106/28, 27.4.88.

<sup>42</sup> Az intézmény amerikai eredetű, az USA agrárpolitikájának 1930 óta kulcsfontosságú eszköze. Maga a "set-aside" kifejezés is amerikai angol (brit megfelelője withdrawal lenne).



illetőleg meghatározott növényfajták termelésével való hasznosítás esetén is. A támogatás hektáronkénti mértékét, s a fizetés módját a tagállamoknak a termelés felfüggesztéséből fakadó jövedelemkiesés alapján oly módon kell meghatározniuk, hogy az megfelelően magas szintjével valóban ösztönözze a gazdákat a feltételek vállalására, ne jelentsen azonban eltúlzott kompenzációt. A Reguláció rögzítette a támogatás alsó és felső határát. Azon gazdák, akik földjük legalább 30 %-án felfüggesztik a termelést, további ösztönzőként mentesülnek a gabona többlettermelés miatti adókötelezettség alól.

A set-aside intézményének végrehajtásáról az EGK Bizottsága által kiadott Reguláció<sup>43</sup> tartalmaz részletes szabályokat, meghatározza pl. a támogatás mértékének szempontjait, a gazdák által teljesítendő, a kivont föld karbantartására vonatkozó követelményeket. A korábbi Regulációkkal bevezetett szerkezeti eszközök, az extenzifikáció és a termékszerkezet átalakítása a set-aside intézményével együttesen kerültek újraszabályozásra, lehetővé téve a gazdák számára a támogatási formák közötti választást.

A két támogatási forma hasonlósága ellenére eltér a termékkibocsátás csökkentésére gyakorolt hatásaiban. Míg a set-aside csak a megművelt földterület meghatározott részére vonatkozik – 20 % termelésből való kivonásával –, addig az extenzifikáció az egész földterületet érinti – a többlettermelés 20 %-os csökkentésével. A set-aside esetében – természetes reakcióként – a farmerek földterületük kevésbé termékeny részén függesztik fel agrártevékenységüket, s jövedelmük szintentartása vagy további növelése érdekében földjük művelés alatt maradó részén a termelés fokozására törekednek.<sup>44</sup> A set-aside támogatására fordított kiadások a támogatás felső határától függően 15–20 %-os térítésre jogosultak az EAGGF-ből.

A set-aside intézményét bevezetése óta többször módosították, az intézmény előnye miatt, ti. elhárítja az új piaci és árviszonyoknak a gazdálkodók jövedelmére gyakorolt kedvezőtlen hatását, hozzájárul a termelési rendszerek átalakításához, valamint a környezet védelméhez, az agrárpolitika reformjának mai napig jelentős eszköze maradt.

#### *d) A mezőgazdasági tevékenység megszüntetése (korai nyugdíjazás)*

A mezőgazdasági tevékenység megszüntetéséről, vagyis a farmerek korai nyugdíjazásáról rendelkező 1098/88 sz. Reguláció az agrárpolitika reformjában alkalmazott szerkezeti eszközök sorába illeszkedik.<sup>45</sup> A Reguláció bevezetőjében megfogalmazott cél a mezőgazdasági népesség, főként az erőtlen gazdasággal rendelkező idősebb korosztály támogatása az új piaci és árviszonyok okozta súlyos jövedelmi problémák megoldásában; a termelési potenciál csökkentése a piac stabilitását és a gazdaságok szerkezetének fejlesztését elősegítendő, ez utóbbit a gazdaságok méretének, illetőleg az életképes farmok számának növelésén keresztül. A farmerek korai nyugdíjazását az 1972-es Direktíva már támogatta. Az itt szabályozott intézmény újdonsága abban áll,

<sup>43</sup> Reg. No 1272/88 OJ No L 121/36, 11.5.88.

<sup>44</sup> Avery, G., hangsúlyozza, hogy a set-aside rendszeréből kimaradó földek többlettermelése megfékezésének fő tényezője az ár- és piactámogatás szintjének szabályozása marad, ennélfogva az ár- és piacpolitikai eszközök nem helyettesítendőek, hanem kiegészítendőek a set-aside intézményével. Véleménye szerint az extenzív termelés támogatása előnyösebb, mint a set-aside rendszere. *Agricultural Policy: The Conclusions of the European Council*, Common Market Law Review, 25., 1988, p. 535. A művelés alatt maradó föld többlettermelésének "veszélyére" figyelmeztet az USA példája alapján Goodman, S.F., *The European Community, Economics Today*, London, 1990, 89.o.

<sup>45</sup> OJ No L 110, 29.4.88., pp. 1-6.

hogy összekapcsolja a korai nyugdíjazást a föld használatának megszüntetésével. Lényege a mezőgazdasági tevékenységgel felhagyó gazdák számára megfelelő jövedelmet biztosító támogatási rendszer. Évi járadékban részesíthetők azok az 55 évnél idősebb gazdák és farmjukon foglalkoztatottak, akik felhagynak földjük megművelésével, a tevékenység megszüntetésétől a rendes nyugdíjkorhatár eléréséig eltelt minimum 5 éves időszakban. A járadékosok földterületüket átruházhatják más (aktív) gazdálkodóra, növelve ezáltal az életképes gazdaságokat. Az új tulajdonos azonban nem növelheti a fölösleget produkáló szférák termékmennyiségét. Az átruházás lehetőségét azonban később az EGK Tanácsa módosító Regulációja megszüntette, tovább csökkentve a fölöslegtermelést.<sup>46</sup>

Ezen intézmény bevezetése ellentétben a set-aside rendszerrel nem kötelező a tagállamok számára, sőt termőterületük egy részét vagy egészét ki is zárhatják alkalmazása alól, továbbá régiók szerint differenciált szabályokat is megállapíthatnak. A tagállamok a Reguláció által megjelölt feltételek szerint saját jogi és igazgatási mechanizmusukon keresztül gondoskodnak az intézmény végrehajtásáról, a nemzeti szabályok tervezetét az EGK Bizottságának kell megküldeni. A Reguláció további eljárási szabályokat tartalmaz a nemzeti eszközök felülvizsgálatára, az EGK Alapból való visszatérítés igénylésére, juttatására és mértékére vonatkozóan. A korai nyugdíjazás rendszere a mezőgazdálkodás megszüntetése által környezetvédelmet is szolgálja. A Reguláció meghatározza a "mezőgazdasági termelés megszüntetése" jelentését, amely szerint az érintett földterület kijelölhető erdősítésre vagy a környezetminőség megóvásának megfelelő nem mezőgazdasági tevékenység folytatására. Ha a mezőgazdasági tevékenységgel való felhagyás a föld megművelésének tartós szüneteltetésével párosul, a volt farmer kötelezhető a terület tájvédelmi célú megóvására. Ebből a szempontból kiemelendő a Reguláció azon rendelkezése, amely a fent említett kiegészítő évi díjazás juttatását kötelezővé teszi azon farmerek számára, akik területüket erdősítik. A tagállamok e díjazást juttathatják azon szervezetek számára is, amelyek felelősséget vállalnak a termelésből kivont föld fenntartására, ezáltal is biztosítva e természeti erőforrás védelmét. A Reguláció hangsúlyozza, hogy a farmok hatékonyságát és versenyképességét tovább kell növelni annak érdekében, hogy az európai agrárgazdaság világgpiaci jelenléte fenntartható legyen. Tovább kell erősíteni a termelési és piaci strukturákat, "anélkül, hogy ez bármilyen módon rontsa az agrárszféra termelő forrásai és az előrelátható kibocsátás egyensúlyát". E Reguláció fejleszteni kívánja a gazdaságok szerkezetét, "amely jelenleg gyenge", modernizáció, a mezőgazdaság változatosabbá tétele útján, olyan tevékenységek meghonosítását ösztönözve, amelyek nem növelik a termelési kapacitást, azonban új jövedelemforráshoz segítik a farmereket, pl. erdőgazdálkodás, turizmus, szórakoztatóipar, vagy a gazdaságok terményeinek helyben való feldolgozása és árusítása.

Kiemelést érdemel továbbá, hogy e Reguláció a környezet védelmét biztosító tevékenységek ösztönzésére is tesz javaslatokat. Fontos, új eszköze a tagállamok felhatalmazása arra, hogy olyan bejegyzett csoportoknak nyújtsanak anyagi támogatást, amelyek tevékenysége a környezet védelmét és a táj megóvását biztosító új technológiák és termelési gyakorlatok bevezetését célozza.

<sup>46</sup> Reg. No 3808/89 OJ No L 371, 20.12.89.

e) Közvetlen jövedelemtámogatás

Az agrárjövodelemek átmeneti segélyezéséről rendelkező 768/89 sz. Reguláció<sup>47</sup> preambulumban utal egyrészt az Agrárpolitika társadalmi céljaira, másrészt pedig a vidék társadalmi életképességének fenntartására, amelyet a táj és a környezet védelmének követelménye tesz szükségessé. A közvetlen mezőgazdasági jövedelemtámogatás kiegészíti az előzőekben tárgyalt szerkezeti eszközöket, amelyek – bár közvetve – tartalmaznak jövedelemsegély elemet, hiszen kompenzálni törekcsenek a gazdák azon veszteségét, amely az agrárgazdaság szerkezeti változásához való alkalmazkodás során az új piaci és árviszonyokban gyökerezik. E cél kifejezetten megfogalmazódik a szerkezeti eszközök bevezetéséről vagy módosításáról rendelkező Direktívák és Regulációk preambulumaiban. Gyakran történik utalás az EGK Agrárpolitikájának céljaira, főként az "agrártermelékenység növelése a technikai haladás támogatása és az agrártermelés ésszerű fejlesztése, valamint a termelési tényezők, különösen a munkaerő optimális felhasználása útján", továbbá "az agrárközösség számára tisztességes életszínvonal biztosítása, különösen az agrárszférában elkötelezett személyek egyéni jövedelmének növelésén keresztül" [RSZ.39. Cikk 1. a-b)].

A fent említett Brüsszeli Tanácskozás idejére nyilvánvalóvá vált, hogy az agrárszerkezeti eszközöket kísérő anyagi segítség önmagában nem elégíti ki a "tiszteséges életszínvonal"<sup>48</sup> céljának megvalósítását, különösen azon régiókban, ahol a termékszerkezet megváltoztatásának, új foglalkoztatási lehetőségek megteremtésének stb. feltételei korlátozottak, elsősorban az elégtelenül felszerelt kisgazdaságokban. Ezen területeken a mezőgazdasági tevékenység fenntartására gazdasági, társadalmi vagy környezetvédelmi célokból tartósan szükség lehet, így a közvetlen jövedelemtámogatás rendszerének bevezetése elkerülhetetlen.<sup>49</sup> A Reguláció preambuluma megállapítja, hogy a Közösség agrárszerkezeti eszközei, amelyek a farmerek új körülményekhez való alkalmazkodását hivatottak megkönnyíteni, "a családi gazdaságok egyes kategóriáiban nem nyújthatnak megfelelő segítséget." A közös agrárpolitika fentebb tárgyalt céljait idézve hangsúlyozza, a gyengébb gazdaságok támogatásának szükségességét a tisztességes életszínvonal megtartására tett erőfeszítéseiben, továbbá az egyensúly fontosságát, amely a vidék társadalmát képessé teszi a természetes környezet és a táj megóvására.

A Reguláció ezen célokat szem előtt tartva lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy az agrárjövodelemekhez átmeneti támogatást nyújtsanak, hangsúlyozza továbbá a Közösség e támogatásban való közreműködését.

Átmeneti jövedelemtámogatásban részesíthetők a farmerek és családtagjaik, jövedelmük méltányos szintentartása érdekében, gazdaságuk átalakításának folyamata alatt – amely a gazdaságok szerkezetét, a termelés megszervezését, irányítását érinti – valamint a gazdaságok anyagi kötelezettségei teljesítésének segítése, továbbá tevékenységük agrárszférán kívülre terelése céljából. A termelők akkor igényelhetik e támogatást, ha a család átlagos jövedelme (a farmer és a dolgozó családtagok jövedelme a nem

<sup>47</sup> OJ No L 84, 29.3.89., pp. 8-11.

<sup>48</sup> A "tiszteséges életszínvonal" fogalmáról és meghatározásának nehézségeiről ld. Fennell, R., *A Reconsideration of the Objectives of the Common Agricultural Policy*, Journal of Common Market Studies, vol. XXIII, No 3. 1985, 265-266. p. Szerző megállapítja, hogy e cél, többek között, a legjóindulatúbb értékelés alapján is csak részlegesen megvalósulnak tekinthető. 275. p.

<sup>49</sup> Avery, G., rámutat arra, hogy az agrárpolitika jóléti és elosztó oldalának a források elhelyezése és a piac irányítása szempontjából történő megkülönböztetésének szükségessége már korábban is felmerült. im. 536-537. p. Az ártámogatás rendszeréről és egy "közösebb" közösség felé való áttérés problémáiról ld. Marsh, J.S., im. 18-19. p.

mezőgazdasági forrásokat is beszámítva) a tagállamok által megállapított szintnél alacsonyabb.

A tagállamok az agrárjövedelem támogatására speciális programot kötelesek kidolgozni, amely e Reguláció által meghatározott részleteket tartalmaz, pl. célok, földrajzi terület, a juttatás szabályai, a kiadások átlagos mértéke stb. A Közösség finansiális közreműködésének feltétele, hogy az EGK Bizottsága e programot elfogadja.

A Reguláció további szabályokat tartalmaz a kedvezményezettrel szemben támasztott követelményekre, a támogatás szintjének meghatározására, valamint a Közösség 5 évi időtartamú anyagi közreműködésére vonatkozóan. A jövedelemtámogatás az EGK általános költségvetésének e célra elkülönített fejezetéből finanszírozandó, a Mezőgazdasági Irányító és Garancia Alap felhasználási szabályai szerint. A Reguláció rendelkezik továbbá egy, a tagállamok képviselőiből álló, a támogatási rendszer alkalmazását irányító bizottság létrehozásáról.

Az EGK Bizottságának Regulációja a jövedelemtámogatási rendszer további részletes szabályairól meghatározza a jövedelemtámogatás, a családi jövedelem fogalmát és számítási szabályait, a juttatás feltételeit, valamint az EGK anyagi közreműködésének módját.<sup>50</sup>

## 2. A 90-es évek új reformstratégiája

A 80-as évek agrárreformjának fenti eszközei csak részben voltak sikeresek. Az évtized fordulójára az ágazat ismételten krízishelyzetbe került, amelyet egyrészlől e politika belső finansiális és társadalmi feszültségei, másrészlől a világszerte kereskedelemben való részvételének megváltozott feltételei indukáltak. A Bizottság "A Közös Agrárpolitika Fejlődése és Jövője" c. közleménye<sup>51</sup> a korábbi reformok és az aktuális helyzet elemzése alapján megállapította, hogy az agrárpolitika sem eredeti sem pedig reformcéljait nem sikerült maradéktalanul megvalósítani: az eladhatatlan fölösleg termelése a támogatásoknak a kibocsátott mennyiséghez kötése miatt tovább növekedett; az árgaranciáktól függő, s így a termelés mennyiségéhez igazodó jövedelemtámogatás a legnagyobb és legintenzívebben termelő farmokhoz kerül, s nincs tekintettel a túlnyomó többségben közép és kisméretű farmokra,<sup>52</sup> az agrárjövedelem az aktív agrárnépesség több, mint egyharmadával való csökkenése ellenére továbbra is elmaradnak a többi szféra jövedelemszintjétől, miközben az EAGGF kiadásai 10 év alatt megháromszorozódtak. Az agrárreform piaci és árstabilizáló eszközei, mivel nem is célozták az agrárpolitika alapvető reformját, csak részeredményeket produkáltak; a szerkezeti politika programjait, ideértve a környezetvédelmet szolgáló a piacpolitikát "kísérő" eszközöket is, pedig a tagállamokban csak korlátozott mértékben alkalmazták.

<sup>50</sup> Reg. No 3813/89, OJ No L 371, 20.12.89, később módosítva a No. 1279/90, OJ No L 126, 16.5.90 Regulációval.

<sup>51</sup> Lásd a Mr. Ray Mac Sharry, a Bizottság Agrárgazdaságért felelős biztosának nevével fémjelzett elemzést és javaslatokat: Commission Communication to the Council, *The Development and Future of the CAP*, Reflections Paper, COM(91) 100 final, Brussels, 1 February 1991., pp. 1-19.

<sup>52</sup> Pl. a gabonaféléket termelő farmok 6 %-a gazdálkodik a termőterület 50 %-án, a farmok 15 %-a adja a Közösség tejtermelésének 50 %-át, s 10 %-a rendelkezik a marhaállomány felével, amelynek következtében az EAGGF támogatásának 80 %-a a farmoknak csupán 20 %-ához kerül. i. m. p. 2.

Az EK agrárpolitikájának gyökeres reformját<sup>53</sup> sürgető dokumentum e politika céljait és alapelveit áttekintve megerősíti az 1985-ös "Zöld Könyv" szemléletmódját: szükségesnek tartja megfelelő számú farmer ágazatban tartását, amely nélkül a természetes környezet nem őrizhető meg, továbbra is céljának tekinti a családi farmok támogatását, amely aktív vidékfejlesztési politikát követel. Megerősíti továbbá a farmerek kettős, az élelmiszerek termelésében és a környezet megóvásában játszott szerepét, amelynek során a nem élelmiszerek céljára termelt nyersanyagok előállításával, kevésbé intenzív technológiák és környezetbarát eszközök alkalmazásával, mint a környezet managerei támogatandók. E dokumentum az agrárpolitikát, mint a vidék fejlesztésének eszközt már kifejezetten hozzákapcsolja a regionális politikához, hangsúlyozva az agrártermelésen kívüli, más gazdasági tevékenységek támogatásának szükségességét.

A piaci egyensúly helyreállítását elsődleges célként megjelölve a termelés ellenőrzését sürgeti, a mennyiségi korlátozások és az árpolitika központi szerepének megőrzése mellett azonban a piacpolitikához kapcsolva a termelés extenzifikálásának eszközt, amelynek célja a felesleg termelésének csökkentése, valamint a környezeti szempontból fenntartható agrártermelési módszerekhez való hozzájárulás. Szükség van továbbá a tagállamok helyzetére szabott speciális környezetvédelmi eszközök kimunkálására is.

A világgiazi viszonyokkal való kölcsönös függőségére rámutatva a Bizottság hangsúlyozza a Közösség Agrárpolitikája hatékonyságának és versenyképességének megőrzését, a fogyasztás, s az agrártermékeknek nem élelmiszerkénti felhasználásának ösztönzését.

Az EK agrárpolitikájának alapelveit továbbra is érvényesnek ismeri el, azonban azokat a politika eredeti szándékának megfelelő módon tartja szükségesnek alkalmazni. Különös hangsúlyt fektet a pénzügyi szolidaritás elvére, amely a támogatások differenciálását követeli meg, azokat elsősorban a kisebb, gazdaságilag gyengébb farmok felé irányítva, míg az erősebb, életképebb farmok, amelyek jobban kitehetők a piaci verseny feltételeinek, csökkentett támogatásban részesülnének. A Bizottság e dokumentumban felvázolta az agrárpolitika céljainak eléréséhez szükséges, mind a piacpolitika, mind pedig a szerkezeti politika reformjára vonatkozó javaslatait, amelyek az agrárpolitika e két elemét kialakulásuk óta első ízben kapcsolják valóban össze.

A Bizottság fenti javaslati<sup>54</sup> az agrárpiaci szervezetekről, s az agrárszerkezetek hatékonyságának növeléséről szóló regulációkban öltöttek testet. A reform új stratégiájának megfelelően az az addig párhuzamosan szabályozott árpolitikai és piacszerkezeti, valamint a szerkezeti politikai eszközök egymásba fonódnak. Az elsődleges cél, a termelés csökkentése, a piaci egyensúly megteremtése és a versenyképesség megőrzése érdekében, hatékonyságukat növelendő, a kibocsátáshoz jobban kapcsolódó szerkezetpolitikai eszközök, a föld időleges kivonása (set-aside), a termelés extenzívvé tétele, más termékekre való áttérés támogatása, az agrárpiaci szervezetekre

---

<sup>53</sup> A reformok elkerülhetlenségét jelzi az agrárpolitika belső bizalmi válsága: "A farmerek összezavarodtak és aggódnak, helyzetük romlását érzékelik, a piaci egyensúly hiánya következtében újabb korlátozásoktól tartanak a jövőre vonatkozó perspektíva nélkül, amelynek hiányában megalapozott, tartós gazdasági tevékenység nem folytatható." i. m. p. 9.

<sup>54</sup> A Bizottságnak az egyes agrárpiacokra, s agrárszerkezeti eszközökre vonatkozó részletesen kidolgozott reformjavaslataira lásd még: Commission, *The Development and Future of the Common Agricultural Policy*, COM (91) 258 final/3, Brussels, 22 July 1991 pp. 3-40.; Commission of the European Communities, Directorate-General for Agriculture, CAP Working Notes, the reform of the common agricultural policy, Brussels, 7 July 1992, pp. 1-24. és CAP Working Notes 1993, *Reform of the CAP and its implementation*, Brussels, July, 1993, pp. 1-21.

vonatkozó szabályozás hatókörébe kerülnek, s ezáltal az ár-és piacpolitika társadalmi és környezetvédelmi célokat is szolgál.

A támogatás kettéválik: a radikális árcsökkenés következményeit a kisebb, gazdaságilag gyengébb farmok esetében főként jövedelemtámogatással ellensúlyozza, míg az életképes nagyobb farmokat, versenyképességük lehetőségeinek kihasználására ösztönözve, jobban kiteszi a kereslet-kínálat piaci hatásainak. A gabonafélék árcsökkenésének hatásait ellensúlyozandó kompenzáció pl. a nagyobb farmok esetében a föld 15 %-ának művelésből való kötelező kivonásához kötött, a kivont föld azonban nem élelmiszer termeléssel hasznosítható. A kisebb farmok (amelynek definíciójában a termőterület nagysága és a termelés mennyisége meghatározó) egyszerűsített segélyezési rendszer szerint támogatandók, amelynek esetükben nem feltétele a földkivonás.

A reform ezen piaci alapú elemeit "kísérő" szerkezeti eszközök ti. a korai nyugdíjazás, a föld erdőgazdálkodási célú használata, valamint a környezettel harmonizáló gazdálkodás támogatása a vidékfejlesztési politika integráns részeként szolgálja a vidék gazdaságának fejlesztését, s népességének megtartását. Az agrárszerkezetek hatékonyságának javításáról szóló 1985-ös és 1987-es regulációkat hatályon kívül helyező, azok rendelkezéseit módosító és kiegészítő 2328/91 sz. Reguláció<sup>55</sup> fenntartotta és a reform új követelményeinek megfelelően újraszabályozta a fentiekben tárgyalt szerkezeti eszközöket. Rendelkezései a termelés kibocsátásának csökkentése érdekében a szerkezeti eszközöket együttesen állítja a piaci egyensúly helyreállítására, ti a kibocsátás csökkentése és a környezet megóvásának szolgálatába.

Az agrárpolitika környezetvédelmi céljának megerősítéseként a reform hosszabb távú, összefüggő agrárkörnyezeti akcióprogram keretében kívánja általánossá tenni a környezettel harmonizáló gazdálkodási módszereket. A környezet védelme és a vidéki táj fenntartása követelményeivel harmonizáló agrártermelési módszerekről rendelkező 2078/92 sz. Reguláció kiterjeszti az addig alkalmazott támogatási formákat.<sup>56</sup> A reguláció preambuluma a környezetvédelmet a közös agrárpolitika integráns részeként elismerve, annak a környezetre gyakorolt jótékony hatásai kihasználására kíván ösztönözni. A preambulum hangsúlyozza, hogy " egy megfelelő támogatási rendszer ösztönözné a farmereket a társadalom egészének szolgálatára a környezet és a természeti erőforrások védelmének növekvő követelményével összhangban álló termelési gyakorlat bevezetésével vagy fenntartásával". A Reguláció a támogatások egész rendszerét alakítja ki, s az agrárpolitika és a környezeti politika céljainak közös szolgálatába állítva teszi lehetővé az EAGGF finanszírozási közreműködését számos, addig nem támogatott területen. A Reguláció elő kívánja mozdítani a kevesebb kémiai anyagot használó, s így kevésbé szennyező gazdálkodási módszerek alkalmazását; az extenzív termelést; a környezet, a vidék, a táj a természeti erőforrások, a talaj és a genetikai sokféleség megóvását és változatosságának megőrzését biztosító környezetbarát módszereket, a műveléssel felhagyott farmok és erdők fenntartását, a mezőgazdasági földeknek a környezet védelmét szolgáló, hosszú távra (20 év) szóló termelésből való kivonását, a földnek pihenési-üdülési célokra való hasznosítását, a farmereknek a környezet védelmével és a vidéki táj megőrzésével összhangban álló farmgazdálkodás módszereinek elsajátítását célzó képzés támogatását. E támogatási rendszer végrehajtása a tagállamok által kidolgozandó minimum 5 éves ún. övezeti programok keretében történik, amelyek minimális tartalmát, a támogatás feltételeit és mértékét, valamint a Tagállamok programjainak elfogadására vonatkozó eljárási szabályokat a Reguláció meghatározza.

<sup>55</sup> OJ No. L 28, 6.8.91, pp. 1-21.

<sup>56</sup> OJ No L 215, 30.7.92, pp. 85-90.

### 3. "Agenda 2000" – reformjavaslatok az ezredfordulóra

Az 1992-es reformok elindulását követően számottevő javulás következett be a piaci egyensúly helyreállításában, a reformokkal érintett szektorok intervenciók készleteinek csökkenésében, s az agrárnépesség jövedelme is növekedésnek indult. A reformok környezetre gyakorolt hatásai már nem értékelhetők egyértelműen pozitívnak, s az agrárszerkezeti a vidékfejlesztési és a környezeti politikák integrációja sem kielégítő. A 90-es évek végén, az ezredforduló közeledtével az EK agrárpolitikájának ismét új belső és külső kihívásokkal kell szembenéznie.

Egyrészt az Unió agrárpolitikájának kívánatos világgpiaci részvételét, a kereskedelem liberalizálását meggátolja az agrártermékek még mindig túl magas árszintje, amely ismételen a készletek felhalmozódásához, s világgpiaci pozícióinak fokozatos elvesztéséhez vezet; az agrártámogatások még mindig egyenlőtlenégeket indukálnak, nem a legkedvezőtlenebb helyzetben levő régiókra és termelőkre koncentrálnak, amely a regionális fejlesztés és az agrárszféra hanyatlásától szenvedő vidéki közösség számára negatív hatással jár, amely tényezők a közös agrárpolitikáról kedvezőtlen kép kialakulásához vezetnek; a 15 tagállam agrárgazdasága igen különbözik természeti erőforrásaiban, termelési módszereiben, versenyképességében, jövedelmi színvonalában és hagyományaiban, a hat alapító tagállamra szabott politika nem felel meg a 15 tagú Unió számára, amely éppen új tagok felvételére készül. Ennélfogva e politika új, jobban decentralizált modelljére van szükség, amely a tagállamok számára biztosítja a helyi adottságok figyelembevételét, anélkül azonban, hogy piaci zavarhoz, vagy e politika újranacionálásához vezetne.

Másrészt pedig, az Unió további bővítése, valamint a nemzetközi kereskedelmi tárgyalásokon, az új WTO fordulón való sikeres részvétel az agrárpolitika felkészítését igényli.

Mindezek következtében "szükség van az agrárpolitika 1992-ben megkezdett reformjának továbbvitelére, elmélyítésére, adaptálására és teljessé tételére."<sup>57</sup> Az Uniónak új tagokkal való közeli kibővülése kapcsán született meg a Bizottság átfogó értékelése egyrészt az Uniónak és politikáinak az ezredfordulót követő kilátásairól, a bővítéssel kapcsolatos ún. horizontális eszközökről, valamint az egyes csatlakozni szándékozó országok kérelmeiről. Az "Agenda 2000" az Unió politikái közül kiemelkedő figyelmet fordít a közös agrárpolitikára, amelynek reformja elmélyíti a gazdasági és szociális összefogást, a vidék fejlesztését, mialatt az Unió felkészül a kibővítésre.<sup>58</sup>

A javasolt reformeszközök továbbra is megtartják a farmerek árcsökkenésből eredő jövedelemkiesésének kompenzálását, ám a korábbiaktól eltérő módon a tagállamok nagyobb önállóságot kapnak a támogatás elosztására a nemzeti termelés nagysága alapján számukra biztosított "borítékból". A vidék fejlesztését szolgáló különböző eszközöket egy keretszabályozás fogja össze, a tagállamok számára lehetőséget biztosítva, hogy azok közül saját prioritásaik alapján választhassanak. E változtatások a szabályozás nagymértékű egyszerűsítését és átláthatóságát biztosítják. Az ezredforduló

<sup>57</sup> Lásd a Bizottságnak a Közös Agrárpolitika reformjára tett javaslatait, "Agenda 2000" *Explanatory Memorandum, The future for European Agriculture*, COM (1998) 158 final, Brussels, 18.03.1988.

<sup>58</sup> Commission of the European Communities, *AGENDA 2000, For a Stronger and Wider Union*, COM (97) 2000 final, Vol.I., Brussels, 15.07.1997. és Bulletin of the European Union, Supplement 5/97., pp. 11-15.