

Különjelentés

**Biodiverzitás a mezőgazdasági területeken: a közös agrárpolitika mindeddig nem tudta megállítani a hanyatlást**



EURÓPAI  
SZÁMVEVŐSZÉK

# Tartalomjegyzék

	Bekezdés
<b>Összefoglaló</b>	I-VIII
<b>Bevezetés</b>	01-13
<b>A mezőgazdasági területek biodiverzitásának hanyatlása komoly veszély</b>	01-08
<b>Nemzetközi és uniós intézkedések a biodiverzitás csökkenésének megállítására</b>	09-13
<b>Az ellenőrzés hatóköre és módszere</b>	14-18
<b>Észrevételek</b>	19-73
<b>Hiányosságok jellemzik az Unió biodiverzitási stratégiáját, valamint annak koordinációját a KAP-pal és nyomon követését</b>	19-37
Az Unió biodiverzitási stratégiája nem elég szigorú a 3a. célt illetően, és a kapcsolódó mutatókat hiányosságok jellemzik	20-27
Nincsen uniós stratégia a genetikai sokféleség megőrzésére	28-30
A Bizottság túlbecsüli a biológiai sokféleségre irányuló kiadásait	31-37
<b>A KAP-finanszírozás túlnyomó része nem gyakorol jelentős pozitív hatást a biológiai sokféleségre</b>	38-60
A legtöbb közvetlen kifizetés nem járul hozzá a mezőgazdasági területek biológiai sokféleségének fenntartásához vagy javításához	39-40
A kölcsönös megfeleltetés szankciórendszere nem gyakorol egyértelmű hatást a mezőgazdasági területek biológiai sokféleségére	41-50
Nem használják ki a zöldítésben rejlő potenciált a biológiai sokféleség javítására	51-60
<b>Egyes vidékfejlesztési rendszerekben potenciál rejlik a mezőgazdasági területek biológiai sokféleségének javítására</b>	61-73
A mezőgazdasági területek biológiai sokféleségének fenntartását és fokozását potenciálisan legjobban az agrár-környezetvédelmi-éghajlatpolitikai, illetve a Natura 2000-re és az ökológiai gazdálkodásra irányuló intézkedések szolgálhatják	62-64
Többben vesznek részt a kevesebb követelményt támogató agrár-környezetvédelmi-éghajlatpolitikai intézkedésekben	65-67

A szántóföldi termelők kisebb valószínűséggel kötelezik el magukat a biodiverzitás szempontjából releváns agrár-környezetvédelmi-éghajlatpolitikai intézkedések mellett **68-69**

Az eredményalapú rendszerek pozitív hatást fejtenek ki, de kevés van belőlük **70**

Kevés vidékfejlesztési mutató összpontosít az eredményekre, és sok mutatót nem frissítettek a közelmúltban **71-73**

**Következtetések és ajánlások** **74-82**

## **Mellékletek**

**I. melléklet. A tagállamok szintjén végzett főbb ellenőrzési munka**

**II. melléklet. Biodiverzitási mutatók**

## **Szakkifejezések és rövidítések**

## **A Bizottság válasza**

## **Kronológia**

## **Ellenőrző csoport**

# Összefoglaló

**I** Európában évek óta csökkenőben van a mezőgazdasági területeken élő fajok száma és populációja, vagyis a mezőgazdasági területek biodiverzitása. 1990 óta például 30%-kal csökkent az ilyen területeken élő madár- és pillangófajok populációja.

**II** 2011-ben a Bizottság biodiverzitási stratégiát fogadott el azzal a céllal, hogy 2020-ig megállítsa a biológiai sokféleség csökkenését és az ökoszisztémák romlását, illetve lehetőség szerint helyreállítsa azok állapotát. E stratégiában vállalta, hogy a mezőgazdaság és az erdészet nagyobb mértékben járul hozzá a biodiverzitás fenntartásához és növeléséhez. A stratégia kidolgozásának háttérét az adta, hogy valamennyi tagállam és maga az Unió is ratifikálta az ENSZ biológiai sokféleségre vonatkozó egyezményét, így az Unióra nemzetközi kötelezettségek hárulnak e célkitűzés kapcsán.

**III** A 2014–2020-as időszakban a Bizottság az uniós költségvetés 8,1%-át (86 milliárd euró) tervezte a biológiai sokféleségre fordítani; ennek az összegnek 77%-a (66 milliárd euró) a közös agrárpolitikából (KAP) származik. Az Unió kulcsszerepet játszik a mezőgazdasági területek biológiai sokféleségének védelmében és javításában, mivel jogszabályok révén környezetvédelmi normákat határoz meg és társfinanszírozást nyújt a tagállamok mezőgazdasági kiadásainak zöméhez.

**IV** Ellenőrzésünk célja annak értékelése volt, hogy a KAP eddig milyen szerepet játszott a biodiverzitás fenntartásában és növelésében. Megvizsgáltuk, mit tett az Unió a 2020. évi biodiverzitási céljainak eléréseért, és ajánlásokat fogalmaztunk meg a 2021–2027-es KAP jelenlegi jogalkotási előkészületeinek, valamint a 2020 utáni időszakra vonatkozó új uniós biodiverzitási stratégia végrehajtásának támogatására.

**V** Értékeljük, hogy az Unió úgy alakította-e ki biodiverzitási stratégiáját és a 2014–2020-as időszak közös agrárpolitikájának jogi keretét, hogy az a biodiverzitás eredményesebb megóvásához vezessen. Elemeztük azt is, hogyan követte nyomon és értékelte a Bizottság a biodiverzitási stratégiájában előrevetített 2020. évi mezőgazdasági célok irányába történő előrelépést. Végezetül megvizsgáltuk, hogy az uniós és tagállami intézkedések milyen mértékben járultak hozzá a 2020-ra kitűzött mezőgazdasági cél eléréséhez.

**VI** Megállapítottuk, hogy a 2020-ig tartó időszakra vonatkozó uniós biodiverzitási stratégia mezőgazdasági célja és intézkedései úgy vannak megfogalmazva, hogy amiatt nehezen mérhető az előrehaladás. Megállapítottuk azt is, hogy az uniós szakpolitikák

és stratégiák nincsenek kellően összehangolva, és ennek következtében nem tudják orvosolni a genetikai sokféleség csökkenését. Végül megállapítottuk, hogy a Bizottság nem követi nyomon megbízhatóan a biológiai sokféleséget támogató KAP-kiadásokat.

**VII** Az uniós mezőgazdasági kiadások 70%-át kitevő közvetlen KAP-kifizetések által a mezőgazdasági területek biológiai sokféleségére gyakorolt hatás részben korlátozott, részben nem ismert. A közvetlen kifizetéshez kapcsolódó követelmények némelyike – nevezetesen a zöldítési és a kölcsönös megfeleltetési intézkedések – potenciálisan támogathatják a biológiai sokféleséget, de a Bizottság és a tagállamok a kisebb hatással járó alternatívákat részesítik előnyben. Az uniós vidékfejlesztési eszközök a közvetlen kifizetéseknél nagyobb potenciállal bírnak a biodiverzitás fenntartása és növelése szempontjából. A tagállamok azonban viszonylag ritkán alkalmazzák a nagyobb hatással járó – például az eredményalapú vagy az ún. „sötétzöld” – vidékfejlesztési intézkedéseket.

**VIII** A következőket javasoljuk a Bizottságnak:

- 1) javítson a 2020 utáni időszakra vonatkozó uniós biodiverzitási stratégia koordinációján és kialakításán, valamint e célból kövesse nyomon pontosabban a kiadásokat;
- 2) hasson oda, hogy a közvetlen kifizetések nagyobb hasznára váljanak a mezőgazdasági területek biodiverzitásának;
- 3) tegyen róla, hogy a vidékfejlesztés jobban hasznára váljon a mezőgazdasági területek biodiverzitásának;
- 4) dolgozzon ki megbízható mutatókat annak értékelésére, milyen hatást gyakorol a KAP a mezőgazdasági területek biodiverzitására.

# Bevezetés

## A mezőgazdasági területek biodiverzitásának hanyatlása komoly veszély

**01** Széles körben elismert, hogy a **biodiverzitás** világszerte hanyatlóban van. 2019-ben a biológiai sokféleséggel és az ökoszisztéma-szolgáltatásokkal foglalkozó kormányközi tudományos platform (IPBES) arra figyelmeztetett, hogy az emberiség történelmében példátlan az ilyen mértékű hanyatlás: ma világszerte hozzávetőleg egymillió állat- és növényfajt fenyeget kihalás<sup>1</sup>. 2020 januárjában a Világgazdasági Fórum mind a valószínűség, mind a hatás tekintetében a világot fenyegető öt legnagyobb veszély közé sorolta a biodiverzitás csökkenését és az ökoszisztémák összeomlását<sup>2</sup>.

**02** Az Európai Környezetvédelmi Ügynökségnek (EEA) a környezet állapotáról szóló 2019-es jelentése<sup>3</sup> szerint továbbra is az egyre intenzívebbé váló mezőgazdasági gyakorlatok jelentik az egyik legfőbb okát annak, hogy Európában csökken a biológiai sokféleség és romlik az ökoszisztémák állapota. Európa számos területén a korábban változatos, sok kis parcellából és élőhelyből álló tájkép az intenzív gazdálkodás nyomán egységes, egybefüggő, nagy gépekkel és jóval kevesebb emberi munkával megművelt területekké alakult át (lásd: **1. ábra**). Emiatt csökken a természetes vegetáció – és ennek nyomán az állatállomány – egyedszáma és sokfélesége<sup>4</sup>. Egy 2017-ben készült német tanulmány, amely 63 természetvédelmi területen kihelyezett csapdákkal mérte a teljes rovarbiomasszát, hogy információt nyerjen a helyi fajok állapotáról és trendjeiről, a szárnyas rovarok biomasszája esetében 27 évre visszatekintve 76%-ra becsülte a szezonális, illetve 82%-ra a nyár közepi csökkenést<sup>5</sup>. E jelentés adatait vitatják ugyan, ám az átfogó trendre vonatkozó következtetést más tanulmányok is alátámasztják<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> IPBES: *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services*, 2019.

<sup>2</sup> A Világgazdasági Fórum globális kockázatokról szóló 2020. évi jelentése.

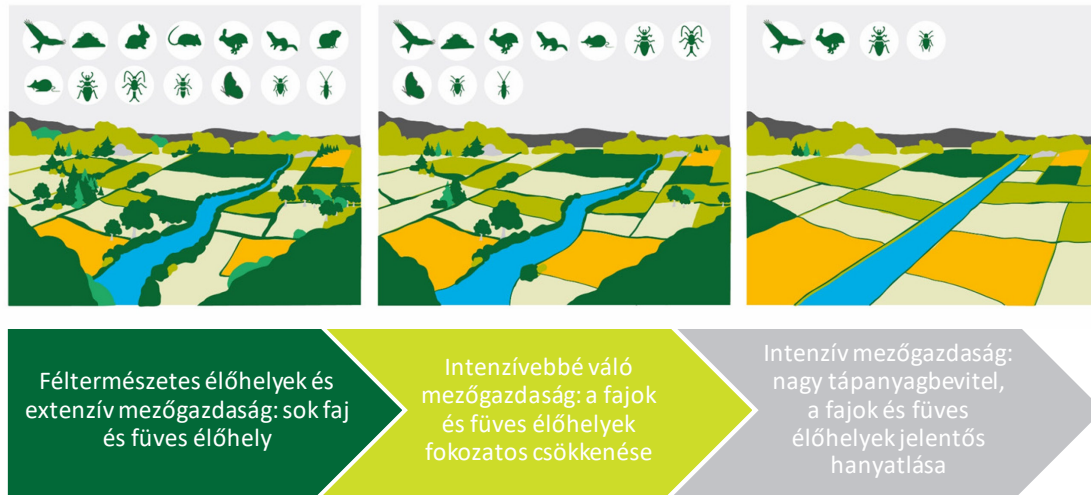
<sup>3</sup> EEA: *The European environment — state and outlook 2020*, 2019.

<sup>4</sup> IPBES: *Regional assessment report on biodiversity and ecosystem services for Europe and Central Asia*, 2018.

<sup>5</sup> Hallmann et al.: „More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas”, *PLoS ONE 12*, 2017.

<sup>6</sup> Early, C.: „Insect armageddon – the devil is in the detail”, *Ecologist*, 2017. november 3.

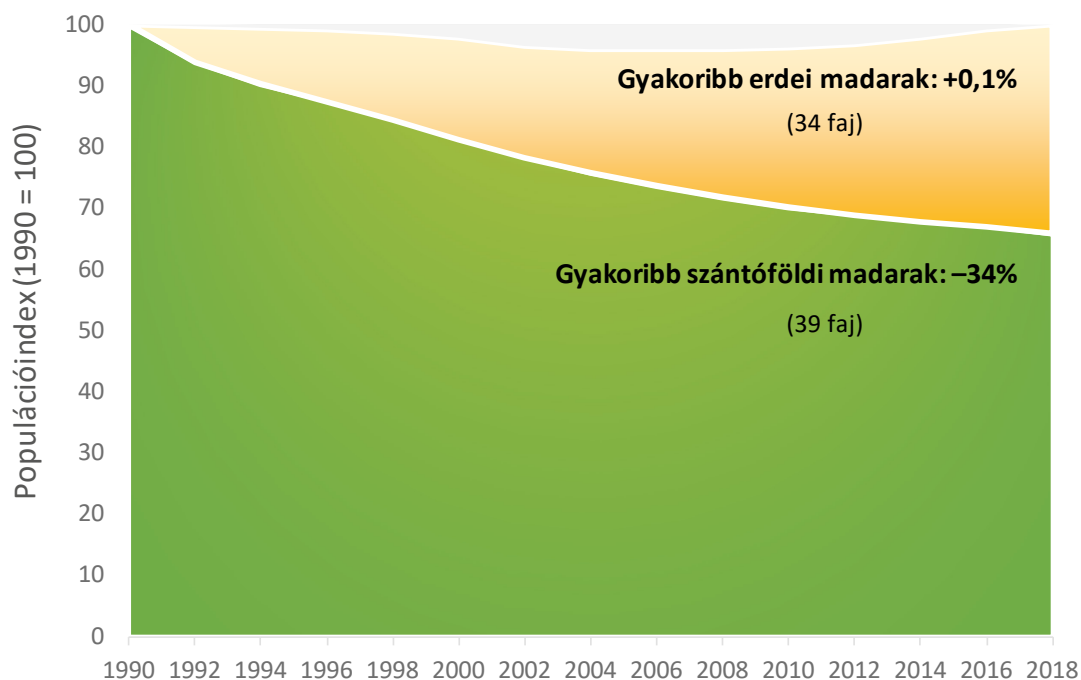
## 1. ábra. A mezőgazdasági területek biodiverzitásának hanyatlása az intenzívebbé váló földhasználat miatt



Forrás: Európai Számvevőszék.

**03** Általánosan elismert, hogy a mezőgazdasági területeken élő madárpopulációk jól jelzik az ilyen területek biodiverzitásában bekövetkező változásokat, mert a madarak jelentős szerepet játszanak az élelmiszerláncban, számos és sokféle élőhelyen megtalálhatóak. A legfrissebb közzétett aggregált madárpopuláció-index tanúsága szerint 1990 óta csökkent a madárfajok populációja: a legszembeötlőbb példa az, hogy a mezőgazdasági területek madárpopulációira vonatkozó uniós mutató (FBI) **34%-os csökkenést** regisztrál a mezőgazdasági területeken gyakran előforduló 39 faj esetében. Az erdei madarak populációs indexe ugyanebben az időszakban 0,1%-os növekedést mutatott, ami arra utal, hogy a mezőgazdaság jelentős szerepet játszik a biodiverzitás csökkenésében (lásd: **2. ábra**).

## 2. ábra. Gyakoribb szántóföldi és erdei madarak uniós populációs indexe



Forrás: Európai Számvevőszék, az Eurostat adatai alapján (2020).

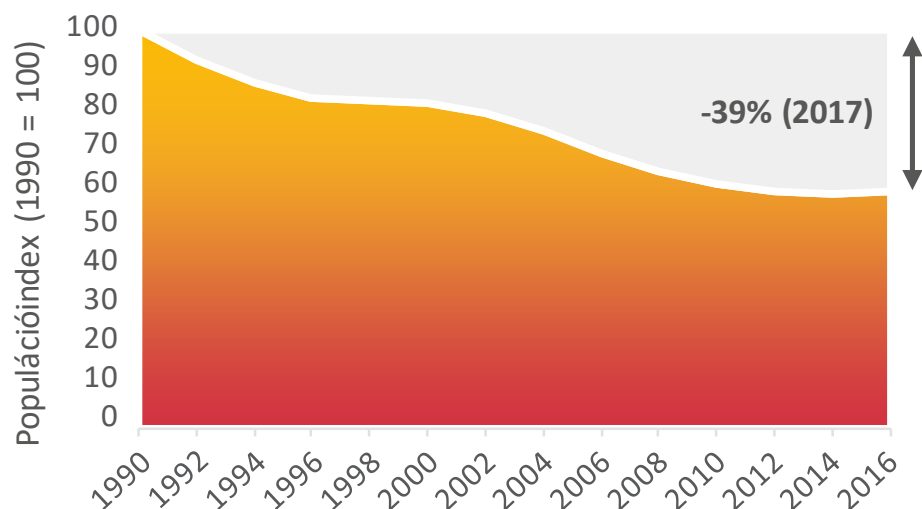
**04** A madarakhoz hasonlóan a pillangók is számos élőhelyen jelen vannak és élénken reagálnak a környezeti körülmények változásaira. A 2020-ig tartó időszakra vonatkozó biodiverzitási stratégia félidős felülvizsgálatát kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum szerint a pillangók számos más rovarfaj szempontjából is reprezentatívak<sup>7</sup>. A legfrissebb **európai mezeipillangó-index** 2017-ből származik. Eszerint 1990 óta 39%-kal esett vissza 17 jellemző pillangófaj teljes populációja, tehát jelentős mértékben csökkent a füves területek biodiverzitása (lásd: **3. ábra**); igaz, 2013 óta stabilabbá vált a helyzet. A pillangópuláció legfrissebb monitoringadatai között 14 tagállam<sup>8</sup> adatai szerepelnek.

<sup>7</sup> Európai Bizottság: Az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak címzett, „A biológiai sokféleséggel kapcsolatos, 2020-ig teljesítendő uniós stratégia félidős értékelése” című bizottsági jelentést (COM(2015) 478 final) kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum (*EU assessment of progress in implementing the EU biodiversity strategy to 2020 (2/3)*, SWD(2015) 187 final), 20. o.

<sup>8</sup> Belgium, Észtország, Finnország, Franciaország, Németország, Írország, Litvánia, Luxemburg, Hollandia, Portugália, Románia, Szlovénia, Spanyolország és Svédország.



### 3. ábra. Európai mezeipillangó-index



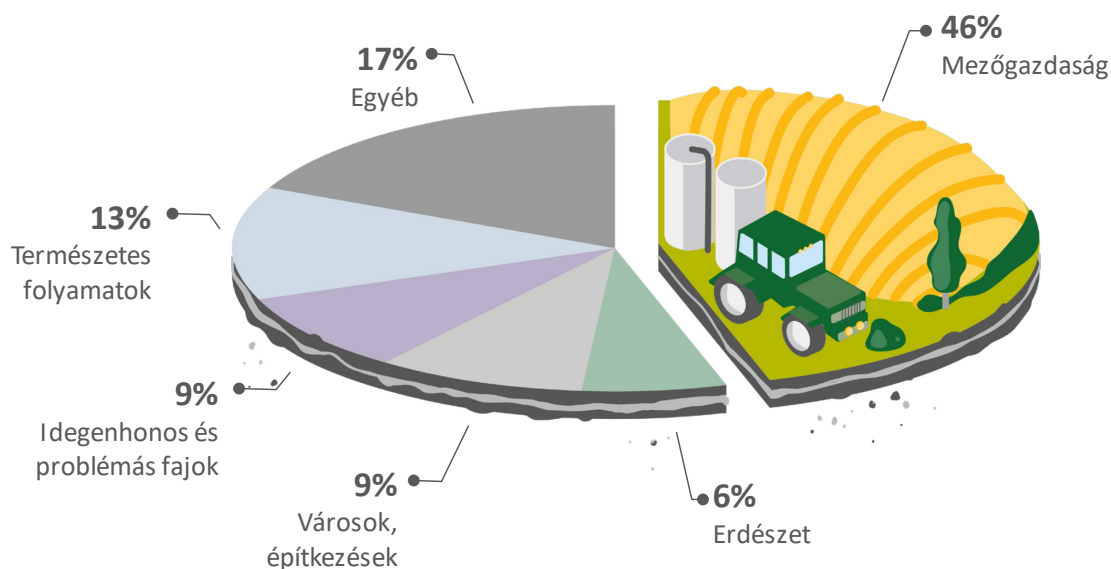
Forrás: Európai Számvevőszék, az EEA adatai alapján (2019).

**05** A Natura 2000 ritka és veszélyeztetett fajok költő- és pihenőhelyeit, valamint egyes ritka természetes élőhelytípusokat felölelő uniós hálózat. A Natura 2000, illetve a kapcsolódó élőhely- és madárvédelmi irányelv tekintetében rendszeresen figyelemmel kísérik az uniós érdekű fajok és élőhelyek helyzetét. A legújabb, a 2013–2018-as időszakra vonatkozó beszámolási ciklus tanúsága szerint a helyzet a 2007 és 2012 közötti időszakhoz képest romlott: 69%-ról 72%-ra nőtt a kedvezőtlen védettségi állapotú élőhelyek aránya<sup>9</sup>. Az EEA 2019-ben arról számolt be<sup>10</sup>, hogy egyértelműen a mezőgazdaság gyakorolja a legnagyobb nyomást a Natura 2000 hálózat védett füves élőhelyeire (lásd: **4. ábra**).

<sup>9</sup> <https://www.eea.europa.eu/themes/biodiversity/state-of-nature-in-the-eu/article-17-national-summary-dashboards/conservation-status-and-trends>

<sup>10</sup> EEA: *The European environment — state and outlook 2020*, 2019.

#### 4. ábra. A Natura 2000 területek füves élőhelyeire nehezedő nyomás főbb tényezői



Forrás: Európai Számvevőszék, az EEA adatai alapján (2019).

**06** Európa különböző tájain eltérő a biodiverzitás helyzete, ezért a tagállamok más-más kihívásokkal néznek szembe. Például Bulgária és Románia esetében, ahol általános megítélés szerint továbbra is figyelemre méltó a biodiverzitás – többek között a hagyományosabb, kevésbé intenzív mezőgazdasági gyakorlatok és a gazdaságok kisebb mérete miatt – egyes tanulmányok szerint elégséges a meglévő biodiverzitási állapot fenntartása<sup>11</sup>. Más tagállamokban, például Hollandiában és Németországban, ahol az intenzív gazdálkodás sokkal elterjedtebb, a kutatók szükségesnek tartják visszaállítani a biodiverzitást olyan területeken, ahol az elmúlt évtizedekben számos faj és gazdag természetes élőhely tűnt el<sup>12</sup>.

**07** A Bizottság 2020 márciusában értékelő jelentést tett közzé a KAP-nak az élőhelyekre, a tájakra és a biológiai sokféleségre gyakorolt hatásáról<sup>13</sup>. Az értékelés szerint megfelelő monitoringadatok hiányában nem volt lehetséges átfogó hatásvizsgálatot készíteni. Az értékelés következtetése szerint a tagállamok nem vették

<sup>11</sup> Sutcliffe et al.: „Harnessing the biodiversity value of central and eastern European farmland”, *Diversity and Distributions*, 21, 2015.

<sup>12</sup> Erisman et al.: „Agriculture and biodiversity: a better balance benefits both”, *AIMS Agriculture and Food*, 1(2), 2016; BfN: *Agriculture Report: Biological diversity in agricultural landscapes*, 2017.

<sup>13</sup> Alliance Environnement: *Evaluation of the impact of the CAP on habitats, landscapes, biodiversity*, 2019. november.

eléggé igénybe a rendelkezésükre álló KAP-eszközöket a féltermészetes élőhelyek – különösen a gyepterületek – megóvására, illetve annak biztosítására, hogy minden megművelhető féltermészetes élőhely jogosult legyen a közvetlen kifizetésre. Az értékelés szerint továbbá a tagállamok a KAP-intézkedések több fajtáját is alkalmazhatták volna a mezőgazdaság és a biodiverzitás együttélésének támogatására. Ezenfelül az intenzív mezőgazdasági termelést folytató gazdaságok támogatását szolgáló, agrár-környezetvédelmi-éghajlatpolitikai intézkedések (AECM-intézkedések) kialakítása és finanszírozása nem volt kellőképpen vonzó ahhoz, hogy rábírja az érintett szereplőket a biodiverzitással kapcsolatos teljesítmény javításához szükséges gazdálkodási reformok végrehajtására.

**08** Az Unió egész területére nézve nem ismert, hogy a közös agrárpolitika milyen hatással van a mezőgazdasági területek biodiverzitására. Egy 2019-ben a csehországi helyzetről közzétett tanulmány<sup>14</sup> ugyanakkor kimutatta, hogy miután az ország 2004-ben csatlakozott az Unióhoz, a mezőgazdaság sokkal intenzívebbé vált, és hogy a mezőgazdasági területek madárpopulációi ugyanettől az időponttól kezdve csökkentek. A Dán Gazdálkodók Szövetsége ugyanakkor azt állapította meg, hogy a rovarpopulációk meredek visszaesése, amelyet két 2017-es (lásd: **02.** bekezdés) és egy 2019-es német tanulmány<sup>15</sup> ismertetett, igen szorosan összefüggött azzal, hogy 2009-ben a KAP szabályai közül visszavonták a korábban előírt kötelező területpihentetést<sup>16</sup>. Az Európai Gazdasági Közösség 1988-ban vezette be a pihentetést környezetvédelmi célból és azért, hogy segítsen csökkenteni a KAP garantált árrendszere okozta nagymértékű és költséges túltermelést Európában. A pihentetés azt jelentette, hogy a gazdálkodóknak területük egy részén tilos volt intenzív termelést folytatniuk.

---

<sup>14</sup> Reif et al.: „Collapse of farmland bird populations in an Eastern European country following its EU accession”, *Conservation Letters*, 2019.

<sup>15</sup> Seibold et al.: „Arthropod decline in grasslands and forests is associated with drivers at landscape level”, *Nature*, 2019.

<sup>16</sup> Deter, A.: „Insektenrückgang: Dänischer Bauernverband sieht Zusammenhang mit EU-Agrarpolitik”, *TopAgrar Premium*, 2019.

## Nemzetközi és uniós intézkedések a biodiverzitás csökkenésének megállítására

**09** Az Európai Unió és valamennyi tagállama 1992-ben és 1993-ban aláírták az ENSZ biológiai sokféleségre vonatkozó egyezményét (a továbbiakban: az egyezmény, CBD). Az Európai Tanács (Tanács) 1993-ban hagyta jóvá az egyezményt<sup>17</sup>. Az egyezmény valamennyi részes fele, köztük az Unió és tagállamai, 2010-ben kötelezettséget vállalt arra, hogy teljesíti a – 2020-ig tartó időszakra a biodiverzitással kapcsolatos kiemelt fellépések globális keretét meghatározó – aicsi biodiverzitási célokat. Az Unión belül a fő koordinációs mechanizmus a Tanács nemzetközi környezetvédelmi kérdésekkel foglalkozó (Biológiai Sokféleség) munkacsoportja. Az ENSZ által 2015-ben elfogadott, a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó fenntartható fejlődési menetrend és annak 17 célkitűzése (a fenntartható fejlődési célkitűzések, SDG) szintén új lendületet adtak a biodiverzitásnak. Az **5. ábra** összefoglalja a mezőgazdasági területek biodiverzitásához kapcsolódó főbb aicsi célokat és fenntartható fejlődési célkitűzéseket.

### 5. ábra. A mezőgazdasághoz kapcsolódó főbb 2020. évi aicsi célok és 2030. évi fenntartható fejlődési célok

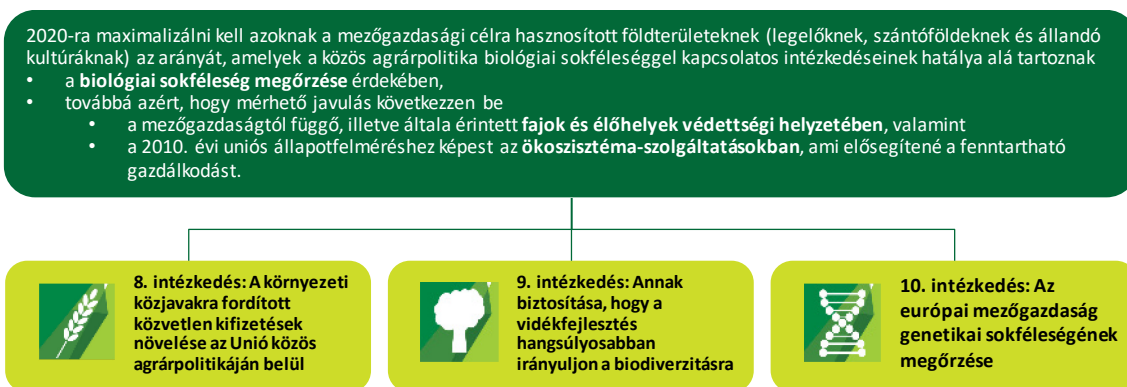


Forrás: Európai Számvevőszék, az ENSZ kiadványai alapján.

<sup>17</sup> A Tanács 1993. október 25-i 93/626/EGK határozata a biológiai sokféleségről szóló egyezmény megkötéséről.

**10** A biológiai sokféleségre vonatkozó egyezmény szerinti kötelezettségvállalásainak teljesítése érdekében a Bizottság 1998-ban közleményt fogadott el az Unió biológiai sokféleséggel kapcsolatos stratégiájáról. 2001-ben elkészítette első cselekvési tervét, amelyet 2006-ban frissített, majd 2011-ben azt egy új, a 2020-ig szóló időszakra vonatkozó uniós biodiverzitási stratégiával váltotta fel. A Tanács (2011-ben)<sup>18</sup> és az Európai Parlament (2012-ben)<sup>19</sup> jóváhagyta a hat célt tartalmazó stratégiát. A 3. cél értelmében a mezőgazdaságnak és az erdészetnek nagyobb mértékben kell hozzájárulnia a biodiverzitás fenntartásához és növeléséhez. A mezőgazdaságra vonatkozó 3a. cél egy általános kötelezettségvállalást, három intézkedést és öt alintézkedést tartalmaz (lásd: **6. ábra**).

### 6. ábra. A 2020-ig tartó időszakra vonatkozó uniós biodiverzitási stratégiának a mezőgazdasággal kapcsolatos 3a. célja és a kapcsolódó intézkedések



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

**11** A Bizottságon belül a Környezetvédelmi Főigazgatóság (DG ENV) viseli az átfogó felelősséget a környezetvédelmi jogszabályok és szakpolitikák előterjesztéséért és végrehajtásáért. A mezőgazdasági jogszabályokkal és szakpolitikákkal a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság (DG AGRI) foglalkozik. A tagállamoknak intézkedéseket kell kidolgozniuk a cél eléréséért, és felügyelniük kell azok végrehajtását.

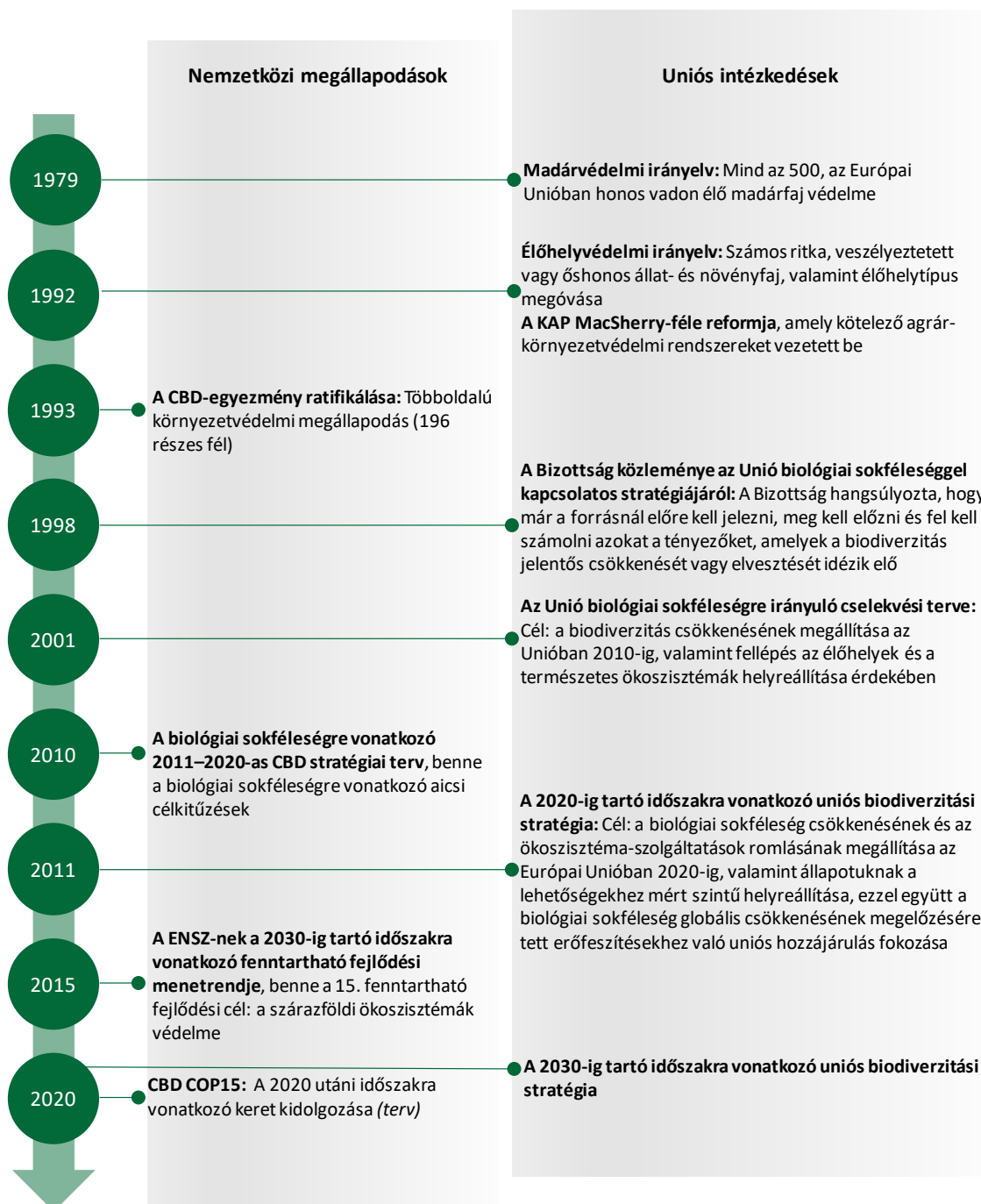
**12** Mivel a jelenlegi biodiverzitási stratégia ebben az évben lejár, a Bizottság az ún. **európai zöld megállapodásában** bejelentette, hogy a 2030-ig tartó időszakra új stratégiát tervez kiadni. Az új stratégiát 2020 májusában tették közzé. A stratégia

<sup>18</sup> Az EU biológiai sokféleséggel kapcsolatos, 2020-ig szóló stratégiája. A (Környezetvédelmi) Tanács 2011. június 21-i következtetése (ST11978/11).

<sup>19</sup> Az Európai Parlament 2012. április 20-i állásfoglalása: „Életbiztosításunk, természeti tőkénk: a biológiai sokféleséggel kapcsolatos, 2020-ig teljesítendő uniós stratégia” (2011/2307(INI)).

általános elveket vázol fel és előkészíti a terepet a biológiai sokféleségre vonatkozó egyezmény részes feleinek konferenciája (COP15) számára. Az új stratégia gyakorlati végrehajtása érdekében a Bizottság 2021 folyamán utánkövetési fellépések és intézkedések fogantatását is tervezi.

## 7. ábra. A biológiai sokféleséggel kapcsolatos nemzetközi megállapodások és uniós fellépések



Forrás: Európai Számvevőszék.

**13** Az Unió a jogszabályai útján ír elő és a mezőgazdasági ágazat pénzügyi támogatásával érvényesít bizonyos környezetvédelmi és mezőgazdasági normákat. A Bizottság arról számolt be, hogy a 2014–2020-as időszakban az uniós költségvetés 8,1%-át (86 milliárd euró) irányozta elő a biodiverzitással kapcsolatos kiadásokra. A [2020-ra vonatkozó becsült költségvetési kimutatásában](#) a Bizottság megemlíti, hogy a teljes 2014–2020-as időszak során 66 milliárd euró finanszírozást nyújt a közös agrárpolitikából (KAP) a biodiverzitás céljára (ez az összes biodiverzitási kiadás 77%-a).

## Az ellenőrzés hatóköre és módszere

**14** Ellenőrzésünk célja annak értékelése volt, hogy a KAP – a 2020-ig tartó időszakra vonatkozó uniós biodiverzitási stratégia 3a. célkitűzésével összefüggésben – milyen szerepet játszik a biodiverzitás fenntartásában és növelésében. Azért választottuk ezt a témát, mert Európában nagymértékű a biodiverzitás csökkenése, mert ebben a mezőgazdaság is jelentős szerepet játszik, mert a KAP igen nagy részét használja fel az uniós költségvetésnek, és mert a közelmúltban több bíráló is érte a stratégia, különösen a mezőgazdasági célok uniós végrehajtását. Ez a különjelentés kiegészíti a Natura 2000 hálózatról készült különjelentésünket<sup>20</sup>.

**15** Célunk az volt, hogy ajánlásainkkal segítsük a 2021–2027-es időszakra vonatkozó KAP jelenlegi jogalkotási előkészületeit, a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó új uniós biodiverzitási stratégiát, valamint a COP15 vitáit és döntéshozatali folyamatát. Ellenőrzésünk nem terjedt ki sem az új stratégia tartalmára, sem arra, hogy az Unió mennyit lépett előre a biodiverzitással kapcsolatos nemzetközi kötelezettségvállalásai terén. Ellenőrzési munkánk a beporzókra sem terjedt ki, mivel erről e témáról külön jelentést tervezünk kiadni. Becslések szerint a beporzó rovarok éves közvetlen hozzájárulása az uniós mezőgazdasághoz 15 milliárd euróra tehető<sup>21</sup>.

**16** Az ellenőrzés az uniós mezőgazdasági területek biodiverzitásában tapasztalható csökkenés megállítására irányuló uniós fellépések kialakítását, végrehajtását, eredményeit és nyomon követését vizsgálta. Munkánk során főként az uniós és nemzeti biodiverzitási stratégiáknak a mezőgazdaság szempontjából releváns elemeire, valamint azoknak a különféle eszközök – különösen a KAP – révén történő végrehajtására összpontosítottunk. Elsősorban a jelenlegi programozási időszakot (2014–2020) vizsgáltuk, bár az összehasonlítás kedvéért górcső alá vettük az előző időszak (2007–2013) hasonló KAP-eszközeinek kialakítását, végrehajtását és eredményeit is. Végezetül számba vettük a 2020 utáni időszak közös agrárpolitikájára irányuló bizottsági jogalkotási javaslatokat.

---

<sup>20</sup> Lásd: az Európai Számvevőszék 1/2017. sz. különjelentése: „Tovább kell törekedni a Natura 2000 hálózat teljes potenciáljának kihasználására”.

<sup>21</sup> Potts et al: *Status and trends of European pollinators. Key findings of the STEP project*, 2015. január 14.



**17** A fő ellenőrzési kérdés a következő volt: „Hozzájárult-e a KAP a biodiverzitás fenntartásához és fokozásához?” E kérdés megválaszolásához a következőket vizsgáltuk:

- Az Unió úgy alakította-e ki biodiverzitási stratégiáját és a 2014–2020-as időszak közös agrárpolitikájának jogi keretét, hogy az a biodiverzitás eredményesebb megóvásához vezessen? Hogyan követte nyomon és értékelte a Bizottság a biodiverzitási stratégiájában előrevetített 2020. évi mezőgazdasági célok irányába történő előrelépést?
- A közvetlen kifizetések bizonyíthatóan pozitív hatást gyakoroltak-e a 2014–2020-as KAP-időszakban?
- A KAP 2014–2020-as vidékfejlesztési intézkedései – különösen az AECM-intézkedések – a biodiverzitásra összpontosítottak-e?

**18** Ellenőrzési bizonyítékokat a következők révén gyűjtöttünk:

- a mezőgazdasági földterületeknek az Unióban, valamint a tagállamok és régiók egy mintájában tapasztalt biológiai sokféleségével kapcsolatos adatok és dokumentumok – többek közt tudományos, stratégiai, jogalkotási, szakpolitikai és iránymutatásokat tartalmazó dokumentumok – áttekintése;
- interjúk öt bizottsági főigazgatóság (Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság, Környezetvédelmi Főigazgatóság, Eurostat, Közös Kutatóközpont, Kutatási és Innovációs Főigazgatóság) és az Európai Környezetvédelmi Ügynökség munkatársaival, valamint nem kormányzati szervezetek (BirdLife Europe, COPA-COGECA, IEEP Brüsszel, Eurogroup for Animals), nemzeti és regionális hatóságok, gazdálkodói és egyéb szervezetek képviselőivel;
- helyszíni vizsgálatok öt, eltérő biodiverzitási, mezőgazdasági és tájképi profillal bíró tagállamban (Ciprus, Németország, Írország, Lengyelország és Románia);
- 14 tagállam 78 mezőgazdasági termelőjének felkeresése és beszélgetés velük (lásd: [I. melléklet](#));
- kilenc további tagállam/régió nemzeti és regionális hatóságai körében végzett felmérés (részletekért lásd: [I. melléklet](#)).

Emellett 2019 októberében tudományos, szakpolitikai és igazgatási szakértők részvételével kerekasztal-beszélgetést szerveztünk a mezőgazdasági területek biológiai sokféleségéről. A kerekasztal segítséget nyújtott ellenőrzési megállapításaink ellenőrzéséhez és kidolgozásához. A vitán megfigyelőként részt vettek a DG AGRI és a DG ENV munkatársai is.

## Észrevételek

### Hiányosságok jellemzik az Unió biodiverzitási stratégiáját, valamint annak koordinációját a KAP-pal és nyomon követését

**19** Megvizsgáltuk, hogy az uniós biodiverzitási stratégia keretében előírt, 2020-ra vonatkozó mezőgazdasági cél konkrét, mérhető, elérhető, releváns és határidőhöz kötött-e, és hogy az uniós intézkedések összhangban vannak-e ezzel a céllal. Ellenőriztük továbbá, hogy a 2014–2020-as időszakra irányadó KAP-jogszabályok igazodnak-e a 2020-ig tartó időszakra vonatkozó uniós biodiverzitási stratégiához és tagállami kezdeményezésekhez, és hogy a bizottsági monitoring megbízható információkkal szolgál-e az Unió biodiverzitási vonatkozású kiadásairól.

### Az Unió biodiverzitási stratégiája nem elég szigorú a 3a. célt illetően, és a kapcsolódó mutatókat hiányosságok jellemzik

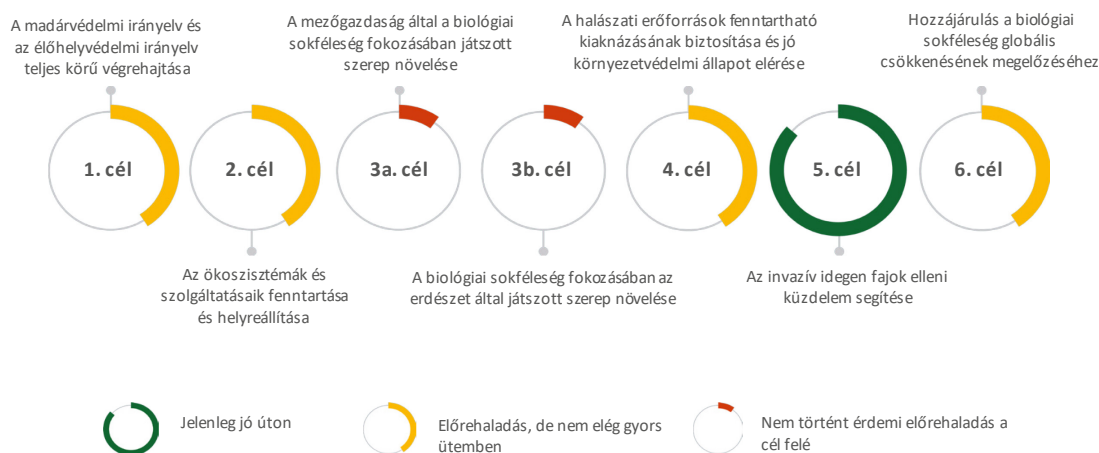
**20** Amint a [6. ábra](#) mutatja, az uniós stratégia célokból és intézkedésekből épül fel. A stratégiát tízéves időszakra dolgozták ki, míg az uniós költségvetés és agrárpolitikai keret hétéves szakpolitikai ciklust követ. A Bizottságnak a 2020-ig tartó időszakra vonatkozó uniós biodiverzitási stratégiáját kísérő 2011. évi hatásvizsgálat arra jutott, hogy a KAP reformjának megtervezése során a 2020. évi biodiverzitási célok elérése érdekében az indikatív (3a.) mezőgazdasági célt konkrét intézkedésekre kell lebontani<sup>22</sup>. A 2014–2020-as időszakra vonatkozó KAP-intézkedések teljesítményét három célkitűzés (köztük a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás és az éghajlatvédelmi fellépések) vonatkozásában mérik, a középpontban az üvegházhatásúgáz-kibocsátás, a biodiverzitás, a talaj és a víz áll<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Európai Bizottság: Az „Életbiztosításunk, természeti tőkénk: a biológiai sokféleséggel kapcsolatos, 2020-ig teljesítendő uniós stratégia” című uniós közleményt kísérő hatásvizsgálat, SEC(2011) 540 final.

<sup>23</sup> A közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról szóló 1306/2013/EU rendelet 110. cikkének (2) bekezdése.

**21** A 2020-ig tartó időszakra vonatkozó biodiverzitási stratégia 2015. évi **félidős felülvizsgálatában** a Bizottság arról számolt be, hogy – különösen a mezőgazdaságra (3a.) és az erdőszetre (3b.) vonatkozó 3. cél esetében – nem történt jelentős előrelépés, és **több erőfeszítésre** lesz szükség a határidők betartásához (lásd: **8. ábra**). Amint arról a **03–05.** bekezdésben beszámoltunk, közelmúltbeli tudományos megállapítások<sup>24</sup> megerősítik, hogy 2015 óta nem történt mérhető átfogó előrelépés a 3. cél megvalósítása felé, így azt aligha sikerül majd 2020-ig teljesíteni.

## 8. ábra. A biodiverzitási stratégia hat céljának félidős értékelése



*Forrás:* Európai Számvevőszék, a Bizottság 2015. évi információi alapján.

<sup>24</sup> Lásd pl. Langhout, W.: *The EU Biodiversity Strategy to 2020. Progress report 2011–2018*, 2019; Simoncini et al.: „Constraints and opportunities for mainstreaming biodiversity and ecosystem services in the EU’s Common Agricultural Policy: Insights from the IPBES assessment for Europe and Central Asia”, *Land Use Policy*, 88. kötet, 2019; EEA: *The European environment — state and outlook 2020*, 2019.

**22** A Bizottság 2018-ban nyújtotta be a 2020 utáni időszak közös agrárpolitikájára irányuló jogalkotási javaslatát. A KAP kilenc egyedi célkitűzésének egyike a „hozzájárulás a biológiai sokféleség védelméhez, az ökoszisztéma-szolgáltatások gyarapítása, valamint az élőhelyek és a tájak megőrzése”<sup>25</sup>. A 2030-ig tartó időszakra vonatkozó, ellenőrzésünk időpontjában érvényes új biodiverzitási stratégia ütemterve miatt (általános vázlat: 2020, az ezt követő cselekvési terv: 2021) nehéz volt az új stratégiát figyelembe venni az Unióra irányadó KAP-intézkedések kialakítása során. Az új stratégia azonban már a tagállamok rendelkezésére fog állni, amikor azok 2021-ben kidolgozzák saját KAP-stratégiai terveiket.

**23** A 2020-ig tartó időszakra vonatkozó stratégia mezőgazdasággal kapcsolatos (3a.) célja elkülönülő fellépési területekre bomlik le és egyértelmű határidővel rendelkezik, ezért megítélésünk szerint az egyedi és határidőhöz kötött. A cél azonban az elérhetőség és a relevancia tekintetében hiányosságokat mutat, és önmagában nincsen számszerűsítve, ami korlátozza teljesülésének mérhetőségét. A stratégia mindössze azt írja elő, hogy a mezőgazdasági célnak hozzá kell járulnia az 1. és 2. célhoz is, amelyek rendelkeznek célértékkel. Az 1. cél a Natura 2000-hez kapcsolódik és mérhető: azt tűzi ki, hogy az uniós természetvédelmi jogszabályok által védett fajok és élőhelyek értékelése 2020-ra az élőhelyek esetében 100%-kal, a fajok száma esetében 50%-kal jobb védeltségi helyzetet, illetve stabil vagy jobb helyzetet tükrözzön. A 2. cél többek között „a romlásnak indult ökoszisztémák legalább 15%-ának helyreállítását” foglalja magában. A stratégiából nem derül ki egyértelműen, hogyan kell mérni a 15%-os célkitűzés elérését, vagy hogy az hogyan segítette elő a mezőgazdaság. A Bizottság a 2020. évi stratégia félidejének felülvizsgálatában kijelentette, hogy a víztestek helyreállítására vonatkozó cél „valószínűleg” teljesült (18%-os helyreállítási arány), de a többi ökoszisztéma kapcsán nem közölt százalékos értékeket.

**24** 2005-ben a Bizottság ún. egyszerűsített európai biodiverzitási mutatókat (SEBI) kezdett bevezetni az uniós biodiverzitási célok felé való előrehaladás értékelésére. A mezőgazdasággal kapcsolatos cél szempontjából, illetve a mezőgazdasági területek biodiverzitását illetően leginkább releváns SEBI-mutatókat a **II. mellékletben** soroljuk fel. A Bizottság e mutatók közül ötöt rendszeresen frissített, nyolc mutató azonban már legalább hat éve változatlan. A haszonállatok genetikai sokfélesége tekintetében rendelkezésre álló legfrissebb adatok például a 2005-ös helyzetet tükrözik és csak öt

---

<sup>25</sup> A közös agrárpolitika keretében a tagállamok által elkészítendő stratégiai tervhez (KAP-stratégiai terv) nyújtott, az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) által finanszírozott támogatásra vonatkozó szabályok megállapításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslat ((COM)2018 392 final) 6. cikke (1) bekezdésének f) pontja.

tagállamot fednek le, a jelentős természeti értéket képviselő területekre vonatkozó mutató pedig a 2006-os helyzetről számol be. Az adatok hiányos volta miatt nem lehetséges a SEBI-mutatók terén elért átfogó előrehaladás nyomon követése. Három rendszeresen frissített mutató kedvezőtlen vagy stabilizálódó tendenciát mutat (az előbbit a mezőgazdasági területeken élő madarak és a füves élőhelyek, az utóbbit a pillangók esetében). A másik két mutató nem használható fel trendek nyomon követésére. Az egyik esetében (európai jelentőségű fajok) a módszertan módosulása miatt torzulnak az eredmények, míg a másikonál (nitrogénegyensúly) a legfrissebb adatok 2015-ből származnak.

**25** A KAP által a biodiverzitásra gyakorolt hatás nyomon követésére szolgáló mutatók az agrár-környezetvédelmi mutatók, valamint a közös monitoring- és értékelési keret (CMEF) mutatói közül kerülnek ki. Példának okáért a Bizottság a jelentős természeti értéket képviselő (HNV) mezőgazdasági tevékenységekre és területekre vonatkozó mutatót használja arra, hogy a 2014–2020-as KAP hatókörében mérje az uniós mezőgazdasági területek biodiverzitását (lásd: [II. melléklet](#)). A jelentős természeti értéket képviselő gazdálkodás nemcsak az alacsony intenzitású mezőgazdasági tevékenység révén óvja a biodiverzitást, hanem arra is törekszik, hogy társadalmi és környezeti haszonnal járjon, amilyen haszon például a szén-dioxid-tárolás, a víz tisztasága, az erdőtüzek megelőzése, a genetikai sokféleség növelése és a kulturális értékek védelme. Amint a [II. mellékletből](#) is látható, mind a három mutatókészlet tartalmazza a HNV-konceptiót.

**26** A Bizottság a 2007–2013-as időszakra vonatkozó közös monitoring- és értékelési keretben három HNV-vonatkozású mutatót vezetett be. A 2014–2020-as időszakra csak egy ilyen gazdálkodási mutatót őrzött meg, amelyet egyszerre használnak a kontextus és a hatás bemutatására. 2017-ben egy [bizottsági felmérés](#) szerint hat tagállam (Csehország, Görögország, Franciaország, Lettország, Málta és Románia), valamint további 24 belga, spanyol, olasz és portugál uniós régió még nem határozta meg, hogy hol és kik végeznek jelentős természeti értéket képviselő gazdálkodási gyakorlatokat, és nem kezdeményezett rendszeres nyomon követést sem. A tagállamok és régiók által a Bizottságnak benyújtott legfrissebb (2019. júniusi) vidékfejlesztési előrehaladási jelentések is hasonló helyzetről tanúskodnak: a jelentéseknek csak kétharmada tartalmaz számszerűsített információkat a jelentős természeti értéket képviselő mezőgazdasági területekről. Egyes tagállami és regionális hatóságok (például Cipruson és Németországban) saját módszereket alakítottak ki a jelentős természeti értéket képviselő gazdálkodással kapcsolatos adatok összegyűjtésére. Az egyes HNV-mutatók értékeit nem lehet a tagállamok között összehasonlítani, mivel azok eltérő tagállami meghatározásokon alapulnak. A Bizottság a HNV-mutatót nem építette be a 2020 utáni KAP-ra vonatkozó keretbe.

**27** A 2014–2020-as KAP-ra vonatkozó bizottsági jogalkotási javaslatok előtt végzett hatásvizsgálat<sup>26</sup> rámutatott: a biodiverzitási stratégia mezőgazdasági céljának teljesüléséhez fontos, hogy a biodiverzitás szempontjai beépüljenek a mezőgazdasági ágazatba. A Bizottság az értékelésben kijelenti: arra számított, hogy a stratégiának fontos eleme lesz a KAP közvetlen kifizetések zöldítési összetevője (lásd: **51–60.** bekezdés). A Bizottság és a tagállamok az uniós biodiverzitási stratégia mezőgazdasági intézkedései közül elsősorban a közvetlen kifizetésekhez (8. intézkedés) és a vidékfejlesztési programokhoz (9. intézkedés) folyamodnak (lásd: **9. ábra**).

### 9. ábra. A KAP eszközei és ezek kapcsolata a 2020-ig tartó időszakra vonatkozó uniós biodiverzitási stratégiával

KAP-eszközök		Biodiverzitás 3a. cél
Kumulatív potenciál a biodiverzitás támogatására ↑	Vidékfejlesztés 4a. kiemelt terület <ul style="list-style-type: none"> <li>• Végrehajtás vidékfejlesztési programok révén</li> <li>• Önkéntes, kompenzált</li> <li>• Legnagyobb potenciál a biodiverzitás támogatására</li> </ul>	9. intézkedés 10. intézkedés
	Zöldítés <ul style="list-style-type: none"> <li>• Végrehajtás közvetlen kifizetések révén</li> <li>• Kötelező, pénzügyi támogatással (néhány gazdálkodó mentességet élvez)</li> </ul>	8a. intézkedés
	Kölcsönös megfeleltetés <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ez adja a referenciahelyzetet</li> <li>• Ellenőrzés a jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények és a helyes mezőgazdasági és környezeti állapotra vonatkozó előírások alapján</li> </ul>	8b. ntézkedés

Forrás: Európai Számvevőszék.

### Nincsen uniós stratégia a genetikai sokféleség megőrzésére

**28** A 2020-ig tartó időszakra vonatkozó uniós biodiverzitási stratégia 10. intézkedése értelmében a Bizottságnak a genetikai sokféleség megőrzése érdekében ösztönöznie kell az AECM-intézkedések alkalmazását és mérlegelnie kell egy vonatkozó stratégia kidolgozását (lásd: **10. ábra**).

<sup>26</sup> Európai Bizottság: *Common Agricultural Policy towards 2020*, SEC(2011) 1153.

## 10. ábra. A 2020-ig tartó időszakra vonatkozó uniós biodiverzitási stratégia 10. intézkedése



### 10. intézkedés: Az európai mezőgazdaság genetikai sokféleségének megőrzése

A Bizottság és a tagállamok a mezőgazdaság genetikai sokféleségének támogatására ösztönzik az **agrár-környezetvédelmi intézkedések elterjesztését**, és megvizsgálják egy, a genetikai sokféleség megőrzésére irányuló **stratégia kidolgozásának** lehetőségét

*Forrás: Európai Számvevőszék.*

**29** Az élelmiszertermelés uniformizálódása és táplálkozásunk egyoldalúsága a biodiverzitás csökkenése mellett más nem kívánatos következményekkel is jár<sup>27</sup>. Ha kevesebb a genetikai erőforrás, akkor gyengül az alany kártevőkkel, betegségekkel és súlyos környezeti változásokkal szembeni természetes ellenálló képessége<sup>28</sup>.

**30** A Bizottság továbbra is támogatja az olyan tagállami törekvéseket, mint a genetikai diverzitás csökkenésének megállítását célzó agrár-környezetvédelmi-éghajlatpolitikai intézkedések és vonatkozó kutatási projektek. Több tagállam – így Lengyelország, Dánia és Észtország – nemzeti stratégiát vagy programot is kidolgozott a haszonállatok, illetve növények genetikai sokféleségének megőrzésére. Egy 2016. évi, a Bizottság megbízásából készített tanulmány azt javasolta, hogy az Unió fejlesszen ki a biodiverzitási stratégiájával összhangban álló átfogó stratégiát a genetikai sokféleség megőrzésére és fenntartható felhasználására<sup>29</sup>. A tanulmány a csökkenés fő okát a mezőgazdasági tevékenységek intenzívebbé válásában látja, ami elsősorban a magas hozamú terményfajták előnyben részesítésében és új (a legeltetés erős csökkenésével járó) földhasználati sémák térnyerésében nyilvánul meg: emiatt az európai haszonállatfajok közel 50%-a kihalt, illetve veszélyeztetett vagy kritikus helyzetbe került. A felmérésünkben részt vevő kilenc hatóság közül nyolc támogatta a genetikai sokféleség megőrzésére irányuló stratégia bevezetését.

<sup>27</sup> FAO: *The Second Report on the State of the World's Plant Genetic Resources for Food and Agriculture*, 2010; FAO: *The State of the World's Biodiversity for Food and Agriculture*, 2019.

<sup>28</sup> EEA: *The European environment — state and outlook 2020*, 2019.

<sup>29</sup> Európai Bizottság: *Preparatory action on EU plant and animal genetic resources*, zárójelentés, 2016.



## A Bizottság túlbecsüli a biológiai sokféleségre irányuló kiadásait

**31** A Bizottság éves jelleggel nyomon követi a biodiverzitásra előirányzott költségvetési összegeket, de célértéket nem szabott meg e téren. A biológiai sokféleségre vonatkozó egyezmény számára készített jelentéseiben, illetve évente az Unió általános költségvetés-tervezetében a Bizottság közread a biodiverzitás finanszírozásával kapcsolatos számadatokat. Az Unió 2019-ben és 2020-ban teljes költségvetésének mintegy 8%-át (évi mintegy 13,5 milliárd euró) tervezte biodiverzitási célokra fordítani, ebből évi 10,3 milliárd eurót a KAP biztosítana. A Bizottság 0, 40 és 100%-os együtthatókat alkalmaz, amelyek a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) ún. „riói mutatóit” adaptálják. A Bizottság azonban kevésbé konzervatív kritériumokat alkalmaz ezen együtthatók tekintetében, mint az OECD (lásd: [1. táblázat](#)).

### 1. táblázat. Az OECD kategóriái és az Európai Unió által alkalmazott biodiverzitási együtthatók

OECD		EU	
Kategória	Tevékenységek	Biodiverzitás-finanszírozási együttható	Alkalmazott kritériumok
2	Olyan tevékenységekhez kapcsolódó kiadások, amelyek esetében a biodiverzitás a <b>fő</b> (elsődleges) célkitűzés.	100%	A támogatás <b>jelentősen</b> hozzájárul a biodiverzitással kapcsolatos célokhoz.
1	Olyan tevékenységekhez kapcsolódó kiadások, amelyek esetében a biodiverzitás <b>jelentős</b> , de nem az elsődleges célkitűzés.	40%	A támogatás <b>mérsékelten</b> járul hozzá a biodiverzitással kapcsolatos célokhoz.
0	A kiadásnak nem célja a biodiverzitás támogatása.	0%	A támogatás hozzájárulása jelentéktelen.

*Forrás:* Európai Számvevőszék, a következő dokumentumok alapján: Európai Bizottság: *Study on biodiversity financing and tracking biodiversity-related expenditures in the EU budget, 2017*; az Európai Bizottság 2020. évi költségvetés-tervezete, 2019.

**32** A [11. ábra](#) bemutatja, hogyan alkalmazza a Bizottság ezeket az együtthatókat a KAP-kiadásokra. A Bizottság nem követi nyomon és nem számítja be az olyan programokkal összefüggő kiadásokat, amelyek kedvezőtlen hatást gyakorolhatnak a mezőgazdasági területek biodiverzitására.

## 11. ábra. A biodiverzitási célú KAP-finanszírozás kiszámítására alkalmazott bizottsági módszer: áttekintés

	Összetevő	Uniós biodiverzitási együttható	A 2019-re tervezett hozzájárulása a biodiverzitáshoz
Közvetlen kifizetések	Zöldítés (a közvetlen kifizetések 30%-a)	✗ 40% =	43,2 milliárd euróból 5,9 milliárd euró (azaz kb. 14%)
	Kölcsönös megfeleltetés (a közvetlen kifizetések 7%-a)	✗ 40% =	
	A közvetlen kifizetések fennmaradó 63%-a	✗ 0% =	
Vidékfejlesztés	4. prioritás (az ökoszisztémák állapotának helyreállítása, megőrzése és javítása; nem tartalmazza a hátrányos természeti adottságú területeknek folyósított kifizetéseket)	✗ 100% =	14,7 milliárd euróból 4,4 milliárd euró (azaz kb. 30%)
	5e. kiemelt terület (szénmegkötés és széntárolás)	✗ 40% =	
	Egyéb	✗ 0% =	

Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság adatai alapján.

**33** A Bizottság az OECD megközelítésével összhangban 100%-os együtthatót alkalmaz a kifejezetten a biodiverzitást célzó 4a. kiemelt területtel („A biológiai sokféleség helyreállítása, megőrzése és javítása”) kapcsolatos vidékfejlesztési kiadásokra. Szintén 100%-os együtthatót alkalmaz a 4b. („A vízgazdálkodás javítása”) és a 4c. kiemelt területhez („A talajerózió megelőzése és a talajgazdálkodás javítása”) kapcsolódó kiadások esetében. E két kiemelt területnek azonban nem a biodiverzitás a fő célkitűzése, ezért azok nem felelnek meg a 100%-os együttható alkalmazására vonatkozó kritériumoknak.

**34** A Bizottság 40%-os együtthatót alkalmaz minden zöldítési kifizetésre, holott nem bizonyítható egyértelműen, hogy azok kedvezően hatnak a mezőgazdasági területek biológiai sokféleségére (lásd: 51–60. bekezdés). Ne felejtsük el azt sem, hogy a zöldítési követelmények általában nem túl szigorúak, hiszen nagyrészt a szokásos gazdálkodási gyakorlatot tükrözik. „A zöldítés: bonyolultabb, környezetvédelmi szempontból egyelőre még nem eredményes jövedelemtámogatási rendszer” című, 21/2017. sz. különjelentésünkben úgy becsültük, hogy a mezőgazdasági termelők a szántóterületeknek csak mintegy 3,5%-án, azaz a teljes uniós mezőgazdasági terület legfeljebb 2%-án vezették be a zöldítési összetevőket. Ezenfelül az állandó

gyepterületekre vonatkozó új zöldítési követelmények az uniós mezőgazdasági területeknek csak 1,5%-án eredményezték a gazdálkodási gyakorlatok megváltozását.

**35** Nehéz megállapítani, hogy a kölcsönös megfeleltetési összetevő (egy szankciórendszer) milyen hatást gyakorolt a mezőgazdasági területek biodiverzitására: ezt a **41–50.** bekezdésben tárgyaljuk részletesebben. A kölcsönös megfeleltetés hozzájárulását beszámítandó, a Bizottság 40%-os együtthatót alkalmaz a többi közvetlen kifizetési összetevő 10%-ára (a közvetlen kifizetések mintegy 70%-a; lásd: **14. ábra**). Nem alkalmaznak a kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos semmilyen együtthatót olyan vidékfejlesztési rendszerekre, mint például a hátrányos természeti adottságú vagy specifikus hátrányokkal küzdő területek finanszírozása, mivel ezek semmivel sem előnyösebbek a mezőgazdasági területek biodiverzitása szempontjából, mint az alaptámogatási rendszer. Nem kizárt, hogy a kölcsönös megfeleltetési együtthatók összességében a kölcsönös megfeleltetés hozzájárulásának túlbecslését eredményezik.

**36** Ciprus, Írország és Németország nem találta pontosnak a bizottsági módszertant. Írország és Németország ezért nem is használta azt saját biodiverzitási monitoringrendszerének kidolgozása során. Ez a két ország egy egyszeri nyomonkövetési eljárást végzett, tudományos tények alapján. Írország a nemzeti biodiverzitási kiadásainak felülvizsgálata során hat együtthatót alkalmazott (0%, 5%, 25%, 50%, 75% és 100%).

**37** Megállapításunk szerint a Bizottság által mindössze három együttható (0%, 40% és 100%) alapján, körülbelül 10 milliárd euróban számszerűsített érték nem teljes mértékben megalapozott és megbízható. Megállapításaink összhangban vannak egyes, 2015-ben<sup>30</sup> és 2017-ben<sup>31</sup> készült független tanulmányok következtetéseivel.

---

<sup>30</sup> Medarova-Bergstrom et al.: *Tracking Biodiversity Expenditure in the EU Budget, Final Report for the Commission*, 2014.

<sup>31</sup> Ernst&Young: *Study on biodiversity financing and tracking biodiversity-related expenditures in the EU budget*, 2017.

## A KAP-finanszírozás túlnyomó része nem gyakorol jelentős pozitív hatást a biológiai sokféleségre

**38** Megvizsgáltuk, hogy a 2014–2020-as időszakban a közvetlen kifizetések – többek közt a zöldítés és a kölcsönös megfeleltetés – mérhető pozitív hatást gyakoroltak-e a biodiverzitásra, amint azt az uniós stratégia 8. intézkedése előírja. A 8. intézkedés két alintézkedésből épül fel (lásd: **12. ábra**).

### 12. ábra. A 2020-ig tartó időszakra vonatkozó uniós biodiverzitási stratégia 8. intézkedése és annak alintézkedései



#### 8. intézkedés: A környezeti közjavakra fordított közvetlen kifizetések növelése az Unió közös agrárpolitikáján belül

8a. A Bizottság javasolni fogja, hogy a **KAP közvetlen kifizetések** azokat jutalmazzák, akik a kölcsönös megfeleltetésen túlmutató mértékben **biztosítanak környezeti közjavakat**

8b. A Bizottság javasolni fogja a **HMKÁ kölcsönös megfeleltetési előírások** javítását és egyszerűsítését, és mérlegeli a **vízügyi keretirányelv** bevonását a kölcsönös megfeleltetés hatálya alá (...)

*Forrás:* Európai Számvevőszék.

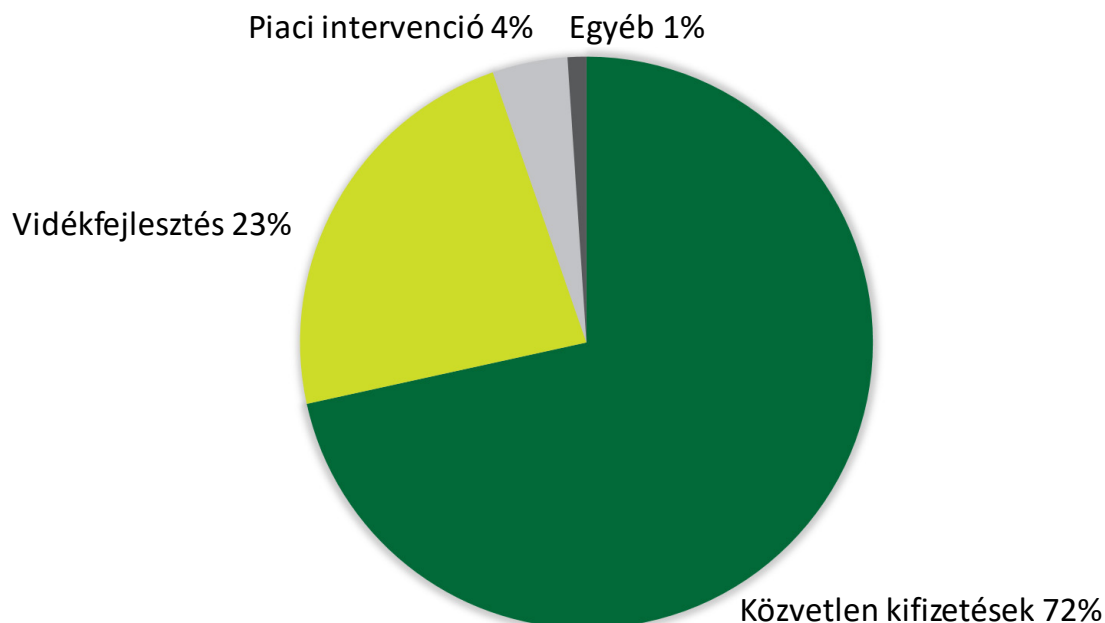
## A legtöbb közvetlen kifizetés nem járul hozzá a mezőgazdasági területek biológiai sokféleségének fenntartásához vagy javításához

**39** A több mint 40 milliárd euró összegű közvetlen kifizetés 2019-ben a teljes uniós mezőgazdasági kiadás több mint 70%-át tette ki (lásd: **13. ábra**). A közvetlen támogatási rendszerek három eleme az alaptámogatási rendszer<sup>32</sup> (amelynek keretében a mezőgazdasági termelők az általuk bejelentett támogatható földterület arányában hívnak le támogatási jogosultságokat), az egységes területalapú támogatási rendszer<sup>33</sup> (amelyben a mezőgazdasági termelők által bejelentett támogatható terület kapcsán is folyósítanak kifizetéseket) és a zöldítési intézkedések (lásd: **51–60.** bekezdés).

<sup>32</sup> Lásd: A Számvevőszék 10/2018. sz. különjelentése: „A mezőgazdasági termelők alaptámogatási rendszere: működik ugyan, de az egyszerűsítés, a célirányosítás és a támogatások szintjének konvergenciája szempontjából nem jelentős a hatása”.

<sup>33</sup> Lásd: A Számvevőszék 16/2012. sz. különjelentése: „Az egységes területalapú támogatási rendszer – mint az új tagállamok mezőgazdasági termelőinek támogatására szolgáló átmeneti rendszer – eredményessége”.

### 13. ábra. Az uniós agrárkölségvetésből teljesített kifizetések (2019)

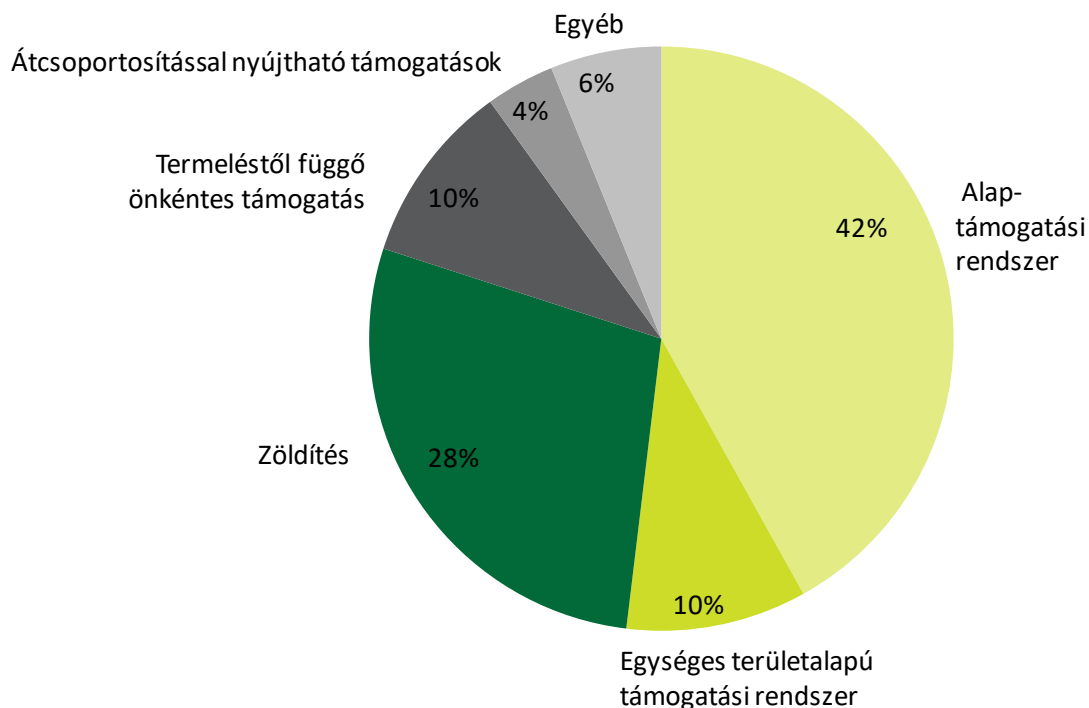


Forrás: Az Európai Unió 2019. évi költségvetése.

**40** Az általunk felkeresett tagállami hatóságok szerint az uniós közvetlen kifizetési rendszerek túlnyomó többsége nem gyakorol közvetlen mérhető hatást a mezőgazdasági területek biológiai sokféleségére. Kutatók szerint a termeléstől függő önkéntes támogatás kedvezőtlen hatást gyakorolhat. Ez a mechanizmus az uniós költségvetés mintegy 10%-át bizonyos termények termesztéséért, illetve állatok tenyésztéséért folyósítandó közvetlen kifizetésekre irányozza elő (lásd: [11. ábra](#)), ezáltal ösztönzi a támogatott tevékenységek szintjének fenntartását (vagy növelését)<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> Brady et al.: *Impacts of Direct Payments – Lessons for CAP post-2020 from a quantitative analysis*, 2017.

## 14. ábra. Közvetlen kifizetések (2018)



Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság 2018. évi éves tevékenységi jelentésének mezőgazdasági és vidékfejlesztési kötete alapján (2019. június).

### A kölcsönös megfeleltetés szankciórendszere nem gyakorol egyértelmű hatást a mezőgazdasági területek biológiai sokféleségére

**41** Amikor egy kifizető ügynökség feltárja, hogy egy KAP-támogatásban részesülő mezőgazdasági termelő nem felel meg a jogszabályban foglalt alapvető gazdálkodási követelményeknek (JFGK), illetve a helyes mezőgazdasági és környezeti állapotra vonatkozó előírásoknak (HMKÁ), rendszerint 1–5%-kal csökkentenie kell a termelőnek teljesítendő kifizetést. A követelmények és előírások azonban nem vonatkoznak minden uniós mezőgazdasági termelőre: a mezőgazdasági kistermelői támogatási rendszerben részt vevők például mentesülnek alóluk. A JFGK-követelmények egyes vonatkozó (például a Natura 2000-re, a növényvédő szerekre és a nitrátokra irányuló) jogszabályi rendelkezések alkalmazásából erednek, ezért meglévő szabályokat ismételnék. A HMKÁ-előírások alapjául szolgáló jogszabályok a kölcsönös megfeleltetési mechanizmustól függetlenül alkalmazandók és minden uniós mezőgazdasági termelőre vonatkoznak, akár igénybe vesznek azok KAP-támogatásokat, akár nem. A kötelezettségeiket nem teljesítő mezőgazdasági termelők a nemzeti jogszabályok értelmében is bírságot kaphatnak. Esetenként a második szankció összege nagyobb lehet az elsőnél.

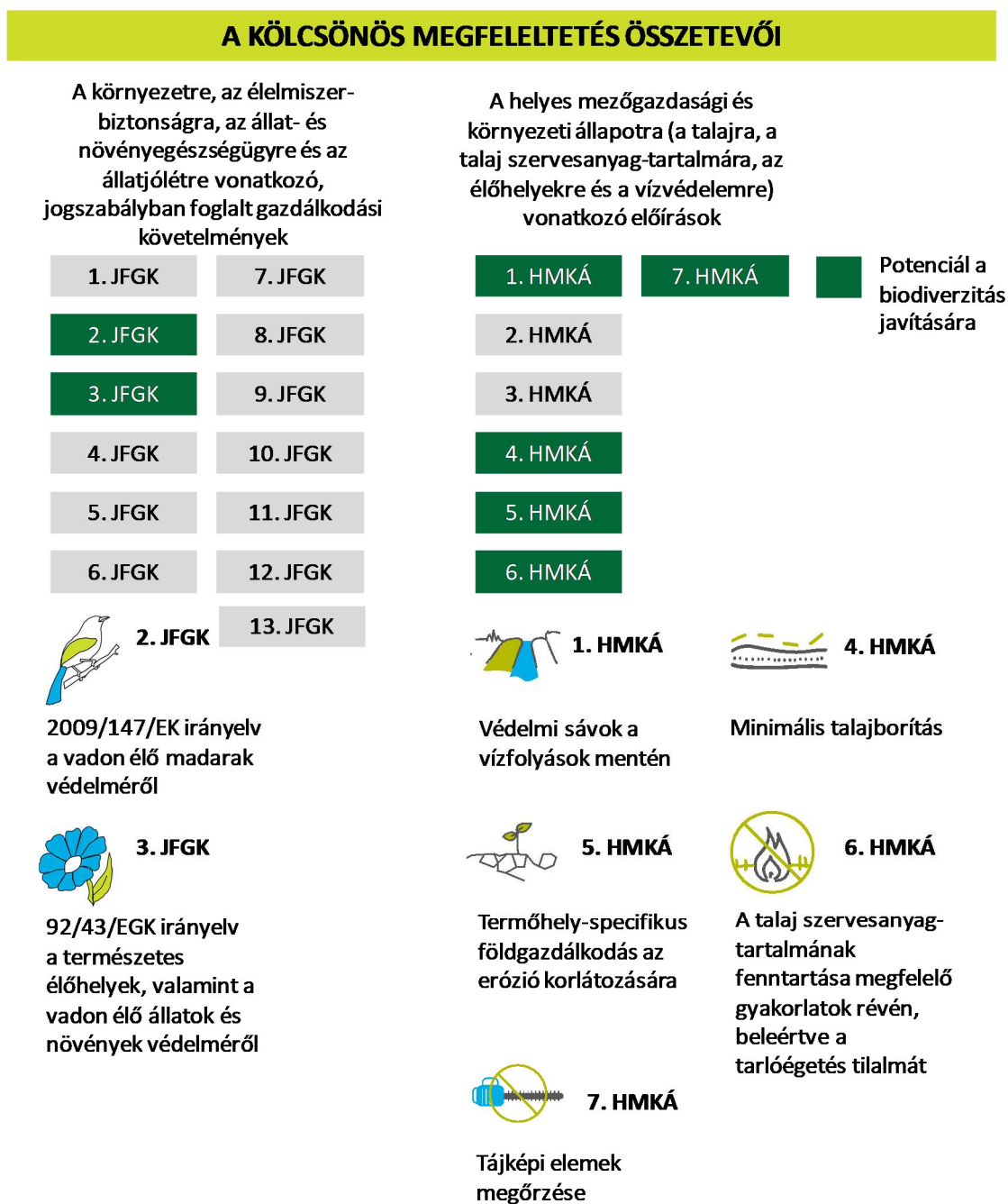
**42** A jogszabályi keret nagymértékű rugalmasságot biztosít a tagállamoknak HMKÁ-előírásaik tartalmát illetően. Ezért az előírásoknak a biodiverzitásra gyakorolt hatását nagyban befolyásolja, hogy a tagállam milyen környezetvédelmi ambíciókkal bír, hogyan határozza meg, hogy mely mezőgazdasági üzemekre vonatkoznak a HMKÁ-előírások, hogyan kell a mezőgazdasági termelőknek alkalmazniuk az előírásokat, és hogy a tagállami hatóságok hogyan ellenőrzik azok betartását. Rendszerint a kifizető ügynökségek az egyes HMKÁ-előírások hatálya alá tartozó mezőgazdasági üzemek 1–2%-át ellenőrzik, és az ellenőrzött üzemek mintegy 1%-ára rónak ki bírságot. Az általunk felkeresett öt tagállam közül négyben például a kifizető ügynökségek körülbelül összesen egymillió gazdálkodó esetében állapították meg, hogy azokra vonatkozik a 4. HMKÁ-előírás (minimálisan megkövetelt talajborítás). Mintegy 16 ezer gazdaságban végeztek helyszíni ellenőrzést, és 270 támogatási kifizetés esetében róttak ki bírságot. Szankcióként leggyakrabban a kifizetések 1%-os csökkentését alkalmazták.

**43** Egy korábbi ellenőrzésünk<sup>35</sup> során jelentős eltéréseket figyeltünk meg a tagállamok között a szabálysértési szankciók alkalmazása terén. Megállapítottuk, hogy több követelmény és előírás esetében a szabálysértések aránya 1% alatt maradt. Az érintett JFGK-követelmények a vadon élő madarak és a természetes élőhelyek megőrzéséhez kapcsolódtak, a HMKÁ-előírások közül pedig a 6. (a talaj szervesanyag-tartalmának fenntartása) és a 7. (a talajszerkezet fenntartása és a tájképi jellegzetességek megőrzése) előírást érintette a megállapítás. Mindezek az előírások papíron jelentős potenciállal bírnak a mezőgazdasági területek biodiverzitásának javítására (lásd: [15. ábra](#)).

---

<sup>35</sup> A Számvevőszék 26/2016. sz. különjelentése: „A kölcsönös megfeleltetés eredményesebbé tétele és az egyszerűsítés elérése továbbra is kihívást jelent”.

## 15. ábra. A kölcsönös megfeleltetés potenciálisan növeli a biológiai sokféleséget



Forrás: Európai Számvevőszék.

**44** Az uniós biodiverzitási stratégia 8b. intézkedése révén a Bizottság kötelezettséget vállalt a biodiverzitáshoz kapcsolódó HMKÁ-előírások tökéletesítésére és egyszerűsítésére. Ennek nyomán 2015-ben módosította a kölcsönös megfeleltetési rendszer felépítését. Egyes HMKÁ-előírások beépültek a támogathatósági szabályokba, mások pedig módosultak (lásd: **16. ábra**).



## 16. ábra. HMKÁ-előírások 2015 előtt és után

2015 előtt Kölcsönös megfeleltetés	2015 után	
	Támogathatóság	Kölcsönös megfeleltetés
Állandó gyepterületek fenntartása <sup>1</sup>	Állandó gyepterület aránya	
Vetésforgó <sup>2</sup>	A növénytermesztés diverzifikálása, ökológiai jelentőségű területek <sup>7</sup>	
Védelmi sávok <sup>3</sup>		Védelmi sávok <sup>7</sup>
Tájképi elemek megőrzése <sup>4</sup>		
Teraszok <sup>4</sup>		Tájképi elemek, teraszok és olajfák megőrzése <sup>7</sup>
Olajfák kivágása <sup>4</sup>		
Minimális talajborítás <sup>3</sup>		Minimális talajborítás
Földgazdálkodás <sup>3</sup>		Földgazdálkodás
A tarlóégetés tilalma <sup>5</sup>		A talaj szervesanyag-tartalma
Öntözés vízzel <sup>3</sup>		Öntözés vízzel
A környezetmegőrzés minimális szintje (5 követelmény) <sup>1</sup>	A környezetmegőrzés minimális szintje a mezőgazdasági földterületeken	
Megfelelő géphasználat <sup>6</sup>		

1 – Fennmarad (módosításokkal) a kölcsönös megfeleltetési rendszeren kívül

2 – Magszűnik és más kritérium váltja fel a kölcsönös megfeleltetési rendszeren kívül

3 – Fennmarad

4 – Összeolvad és fennmarad a kölcsönös megfeleltetési rendszeren belül

5 – Fennmarad (módosításokkal) a kölcsönös megfeleltetési rendszeren belül

6 – Magszűnik

7 – Egyes, a tagállamok által kialakított összetevők, például ökológiai jelentőségű területek és a kölcsönös megfeleltetési rendszer keretében védett jellegzetességek, kongruensek

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

**45** A KAP 2013. évi reformja a kölcsönös megfeleltetési szabályok közül a zöldítési szabályok közé sorolta át az állandó gyepterületek fenntartására vonatkozó követelményt és a vetésforgóval kapcsolatos HMKÁ-előírást, így ezek a szabályok immár kevesebb gazdálkodóra vonatkoznak. A vetésforgót a növénytermesztés diverzifikálása váltotta fel, ami a biodiverzitás fenntartása szempontjából kevésbé értékes gyakorlat (lásd: 54. bekezdés). Bizonyos előírások esetében azok összevonása nem okozott lényegi változást: a talaj szervesanyag-tartalmára vonatkozó új előírás nem hozott javulást, mivel a talaj szervesanyag-tartalmának védelme már 2005-ben, a kölcsönös megfeleltetés hatálybalépésekor is része volt a jogi keretnek.

**46** 2014-ben a Bizottság elfogadta a 4/2014. sz., „Az uniós vízpolitika célkitűzéseinek integrálása a KAP-ba: részleges siker” című különjelentésünkben tett ajánlást, hogy a vízügyi keretirányelv kerüljön be a kölcsönös megfeleltetési szabályok hatókörébe. Ez azonban a mai napig nem történt meg, bár ajánlásunk most szerepel a 2020 utáni KAP-ra vonatkozó bizottsági javaslatok között.

**47** A kölcsönös megfeleltetési szabályok JFGK-összetevője (lásd: **41.** bekezdés) nem jelentett további kötelezettséget a gazdálkodóknak, hogy fenntartsák vagy növeljék mezőgazdasági területeik biodiverzitását. A kölcsönös megfeleltetési követelmények közé való bekerülésük azonban biztosítja, hogy sor kerül rendszeres ellenőrzésükre, és hogy a teljesítendő feltételek jobban tudatosulnak a gazdálkodókban.

**48** A kölcsönös megfeleltetési rendszerben az 1., illetve a 4–7. HMKÁ-előírás képviseli a legjelentősebb potenciált a mezőgazdasági területek biodiverzitásával kapcsolatos cél szempontjából (lásd: **15. ábra**). Az általunk felkeresett tagállamok közül azonban csak egy tudott konkrét hatást bizonyítani: a német hatóságok arról számoltak be, hogy a 4. HMKÁ-előírás szerinti kaszási tilalom hasznos volt a fészkelő madarak számára, valamint a talajromlás elleni, az 5. HMKÁ-előírásban rögzített gyakorlatok szintén előnyösnek bizonyultak a biodiverzitás szempontjából. A 7. HMKÁ-előírás mintegy kétmillió egyedi tájképi jellegzetességnek – köztük egymillió sövénynek és 150 ezer vizes élőhelynek – biztosított védelmet Németországban. Ha figyelembe vesszük az európai sövények hosszú távú pusztulását az elmúlt évszázad során, ez igen fontos eredmény (lásd: **1. háttérmagyarázat**).

## 1. háttérmagyarázat

### A sövények pusztulása a 20. században

Részben az élelmiszer-önellátás javítása érdekében, részben pedig azért, hogy lehetővé tegyék a kis parcellákon mozogni képtelen gépek használatát is, a második világháború után a nemzeti kormányok a sövények kiirtására buzdítottak. Mivel ehhez pénzügyi ösztönzőket is biztosítottak, rengeteg gazdálkodó vágta ki a sövényeit<sup>36</sup>. Néhány példa:

- Franciaországban 1945 és 1983 között a sövények közel 70%-át kiirtották;
- Belgium egyes régióiban a sövények akár 75%-át is kivágták a 20. században;
- Hollandiában ez az adat 1960 és 1994 között 30–50%;
- az olaszországi Po régióban a sövények akár 90%-a elpusztult;
- az ír régiókban a sövények 15–30%-át vágták ki.

<sup>36</sup> Philippe et al.: *Soixante années de remembrement: Essai de bilan critique de l'aménagement foncier en France*, 2009; Pointereau et al.: *La haie en France et en Europe: Evolution ou régression, au travers des pratiques agricoles*, 2006; Hickie et al.: *Irish Hedgerows: Networks for Nature*, 2004; Bazin et al.: *La mise en place de nos bocages en Europe et leur déclin*, 1994.

**49** A közös monitoring- és értékelési keret csak két outputmutatót tartalmaz a kölcsönös megfeleltetés tekintetében<sup>37</sup>: a kölcsönös megfeleltetés hatálya alá tartozó hektárok számát és a kölcsönös megfeleltetéstől függő KAP-kifizetések részarányát. Az EEA szerint a különböző rendszerek által lefedett, megművelt mezőgazdasági terület részaránya a lefedettséget, illetve a biodiverzitás javítására való elméleti potenciált tükrözheti ugyan, az eredményességet azonban semmiképp<sup>38</sup>. A Bizottság nem rendelkezik olyan eredmény- vagy hatásmutatóval, amely mérni tudná, hogy a kölcsönös megfeleltetési rendszer milyen konkrét hatást gyakorol a mezőgazdasági területek biodiverzitására. A kölcsönös megfeleltetésről készített 2016. évi ellenőrzésünkben<sup>39</sup> mi is azt a következtetést vontuk le, hogy a rendelkezésre álló információk nem tették lehetővé a Bizottság számára a kölcsönös megfeleltetés eredményességének megfelelő értékelését.

**50** Németország kivételével (lásd: **48.** bekezdés) egyetlen általunk felkeresett tagállam sem nyújtott konkrét információt arról, hogyan hatott a kölcsönös megfeleltetési rendszer a mezőgazdasági területek biodiverzitására. A mezőgazdasági területek biológiai sokféleségének javítását célzó intézkedések eredményességéről szóló tanulmányok<sup>40</sup> szerint a kölcsönös megfeleltetési rendszernek nincsen sem pozitív, sem negatív hatása. Néhány szakértő bírálata szerint a kölcsönös megfeleltetési rendszer ambíciószintje alacsony, és a rendszer alkalmatlan a mezőgazdasági területek biodiverzitásának javítására<sup>41</sup>.

## Nem használják ki a zöldítésben rejlő potenciált a biológiai sokféleség javítására

**51** A zöldítés három, a környezet és az éghajlat számára előnyösnek szánt gazdálkodási gyakorlatból áll (lásd: **17. ábra**).

<sup>37</sup> Európai Bizottság: *Technical Handbook on the Monitoring and Evaluation Framework of the Common Agricultural Policy 2014–2020*, 2015.

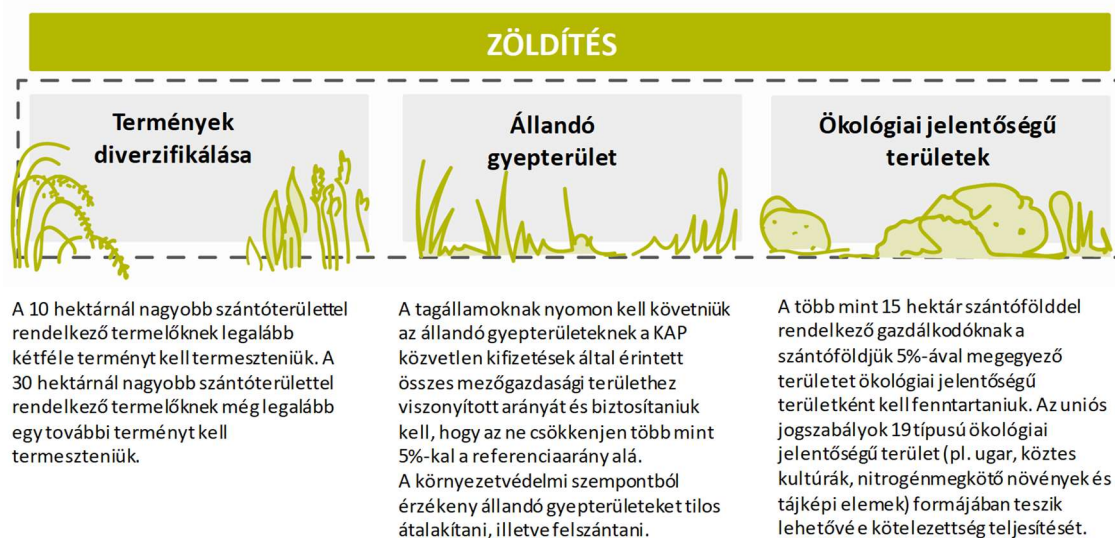
<sup>38</sup> EEA: *The European environment — state and outlook 2020*, 2019.

<sup>39</sup> A Számvevőszék 26/2016. sz. különjelentése: „A kölcsönös megfeleltetés eredményesebbé tétele és az egyszerűsítés elérése továbbra is kihívást jelent”.

<sup>40</sup> Hodge et al.: „The alignment of agricultural and nature conservation policies in the European Union”, *Conservation Biology*, 29(4), 2015; Hauck et al.: „Shades of greening: Reviewing the impact of the new EU agricultural policy on ecosystem services”, *Change and Adaptation in Socio-Ecological Systems*, 1, 2014.

<sup>41</sup> Brunk et al.: *Common Agricultural Policy: Cross Compliance and the Effects on Biodiversity*, 2009.

## 17. ábra. A zöldítési rendszer felépítése



Forrás: Európai Számvevőszék.

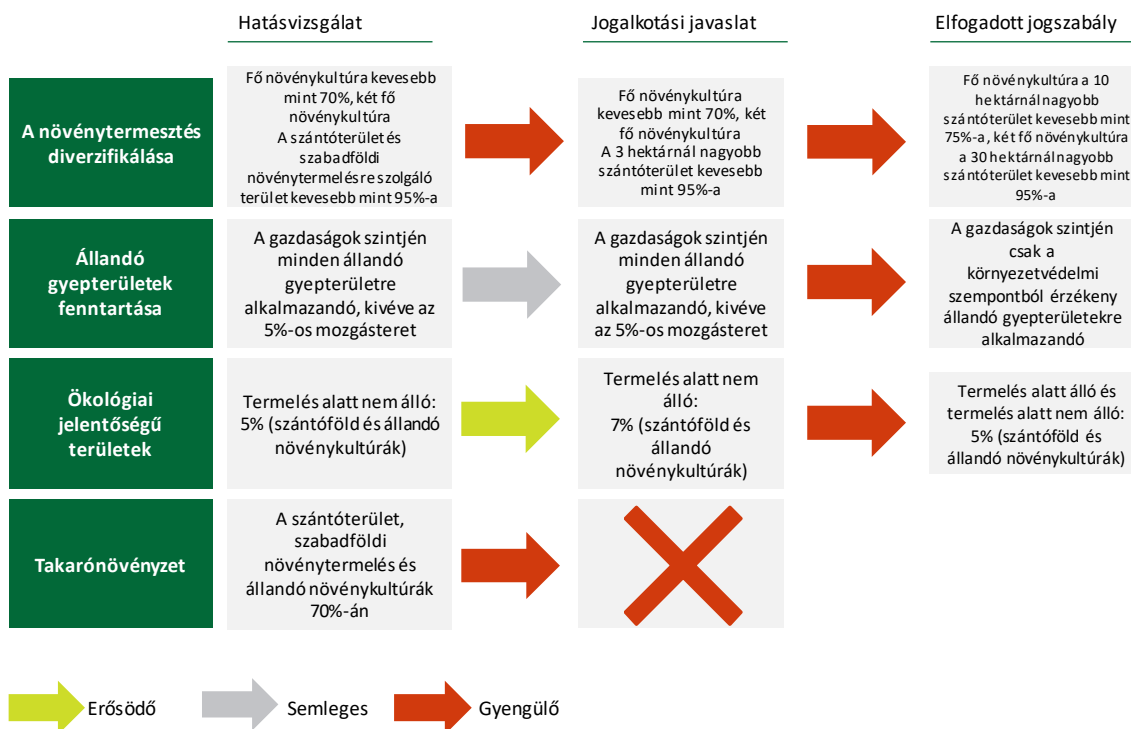
**52** A zöldítési követelmények nem vonatkoznak a mezőgazdasági kistermelői támogatási rendszerben részt vevő gazdaságokra és az eleve környezetbarátnak minősülő gazdaságokra, amilyenek például a biogazdaságok és a több mint 75% állandó gyepterületet fenntartó gazdaságok. 2015-ben az uniós mezőgazdasági üzemek 24%-ára (a teljes uniós mezőgazdasági területek 73%-ára) vonatkozott legalább egy zöldítési kötelezettség<sup>42</sup>. A zöldítés jutalmazni kívánja a termelőket a vetésforgó alkalmazásáért, valamint az állandó legelők, a takarónövényzet, az ökológiai pihentetés alá eső területek és a Natura 2000 területek védelméért, amint azt a biológiai sokféleséggel kapcsolatos uniós stratégia 8a. intézkedése előírja. A Bizottság mindezeket az összetevőket belefoglalta „A KAP jövője 2020-ig” című 2010-es közleményébe<sup>43</sup>; nem mindegyik került azonban bele a hatásvizsgálatba és a 2014–2020-as KAP-ra vonatkozó 2011. évi javaslatba<sup>44</sup>, amelynek rendelkezései későbbi tárgyalások során még jobban felhígultak (lásd: **18. ábra**).

<sup>42</sup> A Számvevőszék 21/2017. sz. különjelentése: „A zöldítés: bonyolultabb, környezetvédelmi szempontból egyelőre még nem eredményes jövedelemtámogatási rendszer”.

<sup>43</sup> A Bizottság közleménye: „A KAP jövője 2020-ig: az élelmezési, a természetes erőforrásokat érintő és a területi kihívások kezelése”, COM(2010) 672 végleges.

<sup>44</sup> Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a közös agrárpolitika keretébe tartozó támogatási rendszerek alapján a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról (COM(2011) 625/3 végleges).

## 18. ábra. Zöldítés: az ötlettől a végleges szövegig



Forrás: Európai Számvevőszék.

**53** Egy 2017-ben kiadott különjelentésünkben<sup>45</sup> arra a következtetésre jutottunk, hogy a zöldítés nem járt érdemi mérhető eredménnyel: az összes uniós mezőgazdasági területnek csak mintegy 5%-án befolyásolta a gazdálkodási gyakorlatokat, nem áll rendelkezésre átfogó kép a kiinduló helyzetről, és nem világos, hogyan kellene elősegítenie az Unió biodiverzitási céljainak elérését. A zöldítésről 2017-ben készült saját értékelésére<sup>46</sup> hivatkozva a Bizottság 2018-ban megerősítette<sup>47</sup>, hogy céljaik elérése érdekében a tagállamok és a mezőgazdasági termelők javíthatnának a zöldítés jelenlegi végrehajtásán. Egyes szakértői tanulmányok<sup>48</sup> is hasonló következtetésre jutottak.

<sup>45</sup> A Számvevőszék 21/2017. sz. különjelentése: „A zöldítés: bonyolultabb, környezetvédelmi szempontból egyelőre még nem eredményes jövedelemtámogatási rendszer”.

<sup>46</sup> Európai Bizottság: *Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment*, 2017.

<sup>47</sup> Európai Bizottság: „A közös monitoring- és értékelési keret megvalósítása és a közös agrárpolitika teljesítményének első eredményei”, COM(2018) 790 final, 2018.

<sup>48</sup> Ekroos et al.: „Weak effects of farming practices corresponding to agricultural greening measures on farmland bird diversity in boreal landscapes”, *Landscape Ecol* 34, 2019, pp. 389–402; Pe'er et al.: „Adding Some Green to the Greening”, *Conservation Letters*, 2017, pp. 517–530.

**54** A **növénytermesztés diverzifikációja** ritkán eredményezi a földgazdálkodási gyakorlatok megváltoztatását<sup>49</sup>. Egy bizottsági szolgálati munkadokumentum<sup>50</sup> következtetése szerint a zöldítési intézkedések közül ez jár a legkevesebb környezetvédelmi előnnyel.

**55** Az **állandó gyepterületek** fenntartása és védelme fontos a mezőgazdasági területek biodiverzitása szempontjából, még ha az intézkedés fő célja nem is ez, hanem a szén-dioxid-mentesítés. Tanulmányok<sup>51</sup> igazolták, hogy sokkal több növényfaj van jelen akkor, ha a gyepterületeket nem intenzív módon művelik, például évente csak egyszer kaszálják vagy kíméletesebben legeltetik.

### 1. kép. Nem intenzív marhatenyésztés egy írországi állandó gyepterületen



Forrás: Európai Számvevőszék.

<sup>49</sup> A Számvevőszék 21/2017. sz. különjelentése: „A zöldítés: bonyolultabb, környezetvédelmi szempontból egyelőre még nem eredményes jövedelemtámogatási rendszer”, 5. ábra.

<sup>50</sup> Európai Bizottság: Bizottsági szolgálati munkadokumentum – *Executive Summary of the Evaluation of the Regulation (EU) No 1307/2013*, SWD(2018) 479 final.

<sup>51</sup> Plantureux et al.: „Biodiversity in intensive grasslands: Effect of management, improvement and challenges”, *Agronomy Research* 3(2), 2005; Marriott et al.: „Long-term impacts of extensification of grassland management on biodiversity and productivity in upland areas. A review”, *Agronomie*, 24(8), 2004.

**56** A tagállamok engedélyezhetik az állandó gyepterületek felszántását, ami káros a biológiai sokféleségre. Lengyelországban a gazdálkodók az ilyen gyepterületeket elvben átalakíthatják szántóterületté, feltéve, hogy az átalakított gyepterületek aránya nem éri el országosan az 5%-ot (lásd: [17. ábra](#)). Németországban és Írországban a mezőgazdasági termelőknek hatósági engedélyt kell kérniük a szántáshoz, és ugyanakkora területet be is kell füvesíteniük, hogy megfeleljenek az állandó gyepterületekre vonatkozó követelményeknek. Bár egyes tanulmányok szerint az újonnan füvesített gyepterületek környezeti és biodiverzitási értéke alacsonyabb<sup>52</sup>, ez a gyakorlat igen elterjedt: az általunk megkérdezett 44 olyan gazdálkodó közül, aki állandó gyepterülettel rendelkezik, 2015 óta 17 szántotta fel és füvesítette újra gyepterületének egy részét.

**57** A gazdálkodók nem szánhatják fel a környezetvédelmi szempontból érzékenynek minősített területeket, hogy ezek jelentős biodiverzitása és előnyös szénmegkötő képessége fennmaradjon. A [tagállamokban](#) ez a kategória csak kis részét teszi ki az összes állandó gyepterületnek, és elsősorban Natura 2000 területeket érint. 2016-ban a zöldítési intézkedések hatálya alá tartozó állandó gyepterületek 47,7 millió hektárt tettek ki, ebből 7,7 millió hektár volt Natura 2000 területen található, környezetvédelmi szempontból érzékeny állandó gyepterület. 2018-ból származó [bizottsági adatok](#) szerint csak négy tagállam, illetve régió (Belgium/Flandria, Csehország, Lettország és Luxemburg) jelölt ki környezetvédelmi szempontból érzékeny állandó gyepterületet a Natura 2000 hálózaton kívül, mindösszesen 0,3 millió hektárnál kisebb területen.

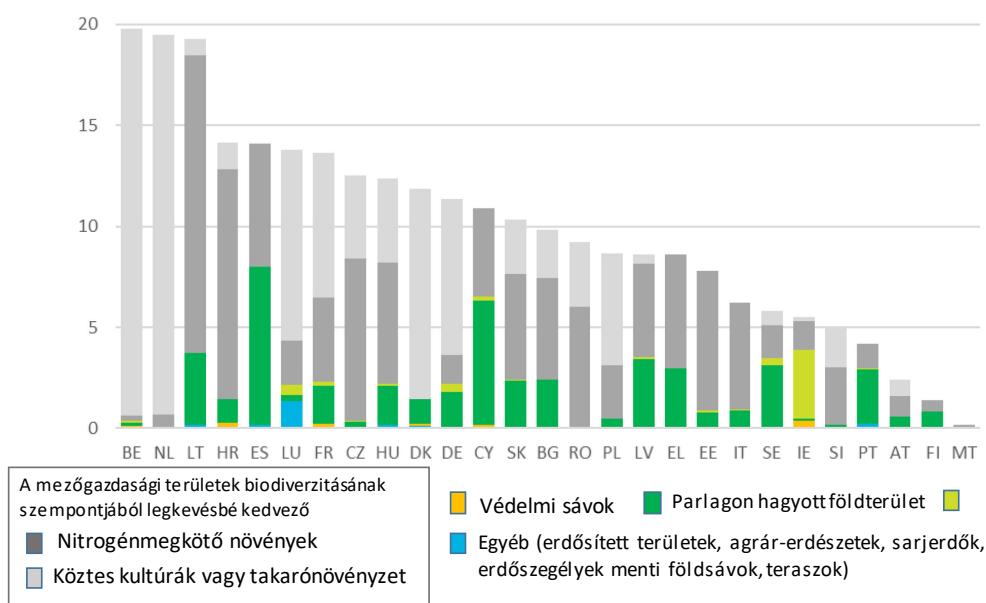
**58** Az **ökológiai jelentőségű területeknek** a biodiverzitás támogatására való potenciálja e területek típusától és mezőgazdasági kezelésétől függ. A [Bizottság](#) legfrissebb közzétett információi (2017) szerint a német, lengyel és román gazdálkodók főként azokat az alternatívákat – nitrogénmegkötő növények és köztes kultúrák vetése – részesítik előnyben, amelyek számos tudományos értekezés<sup>53</sup> szerint a legkevésbé előnyösek a mezőgazdasági területek biodiverzitása szempontjából. Írországban rendhagyó a helyzet, mivel a hatalmas természetes gyepterület miatt a gazdálkodók több mint 95%-a mentesül a zöldítési követelmények alól. A ciprusi gazdák mintegy 60%-a döntött úgy, hogy az ökológiai jelentőségű területekkel kapcsolatos

<sup>52</sup> BfN: *Agriculture Report 2017: Biological diversity in agricultural landscapes*, 2017; Plantureux et al.: „Biodiversity in intensive grasslands: Effect of management, improvement and challenges”, *Agronomy Research* 3(2), 2005.

<sup>53</sup> Nilsson et al.: „A suboptimal array of options erodes the value of CAP ecological focus areas”, *Land Use Policy* 85, 2019; Ekroos et al.: „Weak effects of farming practices corresponding to agricultural greening measures on farmland bird diversity in boreal landscapes”, *Landscape Ecol* 34, 2019.

kötelezettségeinek a biodiverzitásnak kedvező módon, parlagterületek fenntartásával tesz eleget, az Unió szintjén azonban ez az arány nem éri el a 20%-ot (lásd: **19. ábra**). 2017-ben az ökológiai jelentőségű területeken belüli megművelt terület aránya 0,2% és 20% között változott a különböző tagállamokban, és jelentős mértékben eltér a szántóterületeknek a teljes mezőgazdasági területhez viszonyított aránya is (példáért lásd: **68.** és **69.** bekezdés).

### 19. ábra. Az ökológiai jelentőségű területek szántóterületekhez viszonyított százalékos aránya, 2017



Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság adatai alapján.

**59** A közös monitoring- és értékelési keret<sup>54</sup> 22 output- és eredménymutatót tart számon a zöldítés kapcsán. A Bizottság nem rendelkezik annak mérésére alkalmas hatásmutatókkal, hogy milyen hatást gyakorol a zöldítés a mezőgazdasági területek biodiverzitására.

**60** Felmérésünk megerősíti a fenti megállapításokat. A választ adó hatóságok egyharmadának megítélése szerint a jelenlegi zöldítési eszközök egyike sem növelte a mezőgazdasági területek biodiverzitását. A hatóságok mintegy fele vélekedett úgy, hogy a 2020 utáni időszakra irányuló KAP keretében a zöldítési követelményeket a biológiai sokféleségre helyezett fokozott hangsúly jegyében az ún. „kibővített feltételeesség” révén kell szigorítani. A tervek szerint a zöldítést és a kölcsönös megfeleltetést felváltó új rendszer számos JFGK-követelményt és tíz (azaz a jelenleginél

<sup>54</sup> Európai Bizottság: *Technical Handbook on the Monitoring and Evaluation Framework of the Common Agricultural Policy 2014–2020*, 2015.



hárommal több) HLMK-előírást tartalmaz majd. A Bizottság ezenfelül javaslatot tett egy új eszközre, az ún. ökörendszerekre is. Eszerint a tagállamoknak kötelező jelleggel ki kell dolgozniuk és be kell vezetniük legalább egy ökörendszert, amely olyan különböző mezőgazdasági gyakorlatokra terjed ki, mint az állandó legelőkkel és a tájképi jellegzetességekkel való hatékonyabb gazdálkodás, a tápanyag-gazdálkodás, a beporzó fajok táplálkozását és fészkelését segítő intézkedéscsomagok, valamint az ökológiai gazdálkodás.

## Egyes vidékfejlesztési rendszerekben potenciál rejlik a mezőgazdasági területek biológiai sokféleségének javítására

**61** Megvizsgáltuk, hogy a Bizottság és a tagállamok vidékfejlesztési intézkedései – különös tekintettel az AECM-intézkedések alkalmazására – az uniós stratégia 9. intézkedésének előírásai szerint immár jobban összpontosítanak-e a biodiverzitás megőrzésére (lásd: **6. ábra**), és hogy megfelelően nyomon követik-e azok hatását. A 9. intézkedés két alintézkedésre tagolódik (lásd: **20. ábra**).

### 20. ábra. A 2020-ig tartó időszakra vonatkozó uniós biodiverzitási stratégia 9. intézkedése és annak alintézkedései



#### 9. intézkedés: Annak biztosítása, hogy a vidékfejlesztés hangsúlyosabban irányuljon a biodiverzitásra

9a. A Bizottság és a tagállamok **számszerűsített biodiverzitási célokat** foglalnak bele vidékfejlesztési stratégiáikba és programjaikba (...)

9b. A Bizottság és a tagállamok mechanizmusokat hoznak létre **a mezőgazdasági termelők és az erdészek közötti együttműködés elősegítésére** a tájképi elemek folytonosságának, a genetikai erőforrások védelmének és a biodiverzitás védelmére szolgáló egyéb együttműködési mechanizmusok fenntartásának biztosítására.

*Forrás: Európai Számvevőszék.*

**A mezőgazdasági területek biológiai sokféleségének fenntartását és fokozását potenciálisan legjobban az agrár-környezetvédelmi-éghajlatpolitikai, illetve a Natura 2000-re és az ökológiai gazdálkodásra irányuló intézkedések szolgálhatják**

**62** A tagállamok és a régiók által a 2014–2020-as KAP keretében kidolgozott vidékfejlesztési programoknak intézkedéseket kell tartalmazniuk a hatókörükbe tartozó földrajzi területet fenyegető gazdasági, környezetvédelmi és társadalmi kihívások kezelésére, beleértve a biodiverzitás problémáját is (lásd: **21. ábra**). Az Unió eddig mintegy 100 milliárd euró összegű vidékfejlesztési finanszírozást biztosított a 2014–2020-as időszakra, amit a tagállamok 61 milliárd euróval egészítettek ki.

## 21. ábra. Vidékfejlesztés és biodiverzitás



Forrás: Európai Számvevőszék.

**63** Az általunk felkeresett tagállamok nemzeti hatásainak véleménye szerint a vidékfejlesztési programokba felvett intézkedések közül elsősorban az AECM-intézkedésekben, másodsorban pedig az ökológiai gazdálkodási és a Natura 2000 intézkedésekben rejlik a legnagyobb potenciál a biodiverzitási stratégia mezőgazdasági céljának támogatására (lásd: **2. háttérmagyarázat**). Ezt az álláspontot a rendelkezésre álló tudományos kutatások is megerősítik<sup>55</sup>.

<sup>55</sup> Lásd például: CEEweb for Biodiversity: *Rural Development Programmes Performance in Central and Eastern Europe: Lessons learnt and policy recommendations*, 2013.

## 2. háttérmagyarázat

### A biodiverzitást leginkább elősegítő vidékfejlesztési intézkedések

Az **AECM**-intézkedést vállaló gazdálkodók önként kötelezik magukat arra, hogy legalább öt éven át a vonatkozó jogszabályi kötelezettségeknél szigorúbb környezetbarát gazdálkodási gyakorlatokat alkalmaznak.

Az **ökológiai gazdálkodásra** vonatkozó intézkedés hektáronkénti támogatást nyújt azoknak a gazdálkodóknak, akik biogazdálkodási gyakorlatokat és módszereket vezetnek be vagy tartanak fenn.

A **Natura 2000** intézkedés évenkénti és hektáronkénti kompenzációs kifizetéseket biztosít azoknak a gazdálkodóknak, akik a madár- és élőhelyvédelmi irányelvek alkalmazása miatt hátrányos helyzetbe kerülnek, és emiatt többletköltségeik merülnek fel, illetve jövedelemtől esnek el.

**64** A felmérésben részt vevő hatóságok megerősítették, hogy ezek a vidékfejlesztési intézkedések valóban hasznosak és a biodiverzitás megőrzése szempontjából nagy potenciállal bírnak, mivel elősegítik a stratégia mezőgazdasági céljának elérését, illetve az előrelépést a biodiverzitással kapcsolatos főbb kihívások terén.

### Többen vesznek részt a kevesebb követelményt támogató agrár-környezetvédelmi-éghajlatpolitikai intézkedésekben

**65** Az ún. „világoszöld” intézkedések több gazdálkodóra terjednek ki nagyobb területen, viszonylag szerény igényeket támasztanak a gazdálkodási gyakorlatokat illetően és kisebb kifizetésekkel járnak. A „sötétzöld” intézkedések egy-egy adott helyszínre jellemző környezeti és biodiverzitási problémára összpontosulnak, ezért kevesebb gazdaságra irányulnak, több erőfeszítést kívánnak meg a gazdálkodóktól, ugyanakkor többet fizetnek a nyújtott szolgáltatásokért.

**66** A kutatók és nem kormányzati szervezetek szerint a „sötétzöld” rendszerek hasznosabbak a biodiverzitás szempontjából, mint a „világoszöld” intézkedések<sup>56</sup>. A mi megállapításunk szerint azonban vannak olyan egyszerű, de eredményes „világosabb zöld” AECM-intézkedések – például a legeltetés intenzitásának csökkentése, a műtrágyák és növényvédő szerek használatának korlátozása vagy a kaszálás tilalma a

<sup>56</sup> Lakner et al.: „A CAP-Reform Model to strengthen Nature Conservation – Impacts for Farms and for the Public Budget in Germany”, *Journal of the Austrian Society of Agricultural Economics*, 2018. december; Goetz et al.: *New Perspectives on Agri-environmental Policies: A Multidisciplinary and Transatlantic Approach*, 2009.

költési időszakban –, amelyek nem kerülnek a gazdálkodók sok idejébe vagy fáradtságába, mégis növelhető általuk a biodiverzitás. Mind a „világoszöld”, mind a „sötétzöld” intézkedések esetében valamennyi felkeresett tagállamban (romániai és ciprusi példákért lásd: [3. háttérmagyarázat](#)) találtunk jó példákat, amelyek komolyan befolyásolhatják mind a fajok, mind az élőhelyek biodiverzitását.

### 3. háttérmagyarázat

#### „Világoszöld” és „sötétzöld” agrár-környezetvédelmi-éghajlatpolitikai intézkedések: néhány példa

##### „Világoszöld” intézkedések

**Romániában** a „világoszöld” intézkedések többek között úgy segítik a biodiverzitást, hogy ösztönzik a kevésbé intenzív vagy hagyományos gazdálkodási gyakorlatokat a gyepterületeken: megtiltják a műtrágya és a növényvédő szerek használatát, a legeltetést pedig legfeljebb hektáronként egy számosállat-egységre korlátozzák. **Cipruson** az egyik intézkedés meghatározott termények esetében speciális dokumentációt ír elő, megtiltja a műtrágya és a növényvédő szerek használatát, valamint kötelezővé teszi a mechanikus gyomirtást.

##### „Sötétzöld” intézkedések

**Románia** meghatározott madár- és pillangófajok védelmében hozott intézkedéseket. **Cipruson** két intézkedés irányul kifejezetten a jelentős természeti értéket képviselő mezőgazdasági területekre. Az egyik a száraz kőfalak karbantartásával és helyreállításával foglalkozik, a másik pedig a jelentős természeti értéket képviselő területeken alkalmazott egyes környezetvédelmi gyakorlatokra, például az évelő növények talajának aktív feldúsítására vagy a fő virágzási időszakban történő legeltetés tilalmára terjed ki.

**67** A gazdálkodók kisebb arányban vettek részt a „sötétzöld” AECM-intézkedésekben, mint a „világoszöldekben”: becslésünk szerint Cipruson, Németországban (Rajna-vidék–Pfalz) és Romániában az összes AECM-intézkedésnek legfeljebb 15–20%-a tartozik a „sötétzöld” kategóriába. A hatóságok tudományos forrásokra támaszkodva<sup>57</sup> ezt főként a következőkkel magyarázták:

<sup>57</sup> Barnes et al.: *Alternative payment approaches for noneconomic farming systems delivering environmental public goods*, 2011; Berkhout et al.: *Targeted payments for services delivered by farmers*, 2018.

- A nagyon intenzív gazdálkodást folytató és nyereséges mezőgazdasági területeken a „sötétzöld” intézkedésekért olyan magas kompenzációt kellene fizetni, hogy a tagállamok nem lennének képesek elegendő más intézkedést és fellépést is finanszírozni azok mellett.
- A kompenzációs kifizetések kiszámításának jelenlegi, a bevételkiesésen és a felmerült költségeken alapuló rendszere mellett – különösen a nem intenzív gazdálkodású területeken – a tagállamok nem tudják a tényleges költségeket megtéríteni a gazdálkodóknak, amennyiben a kiesett bevétel összege nem jelentős; ennek az az oka, hogy a számítás nem veszi figyelembe a tranzakciós költségeket, alulértékeli az eredmények minőségét, továbbá a számos gazdálkodónál felmerülő költségek átlagán alapul.

### A szántóföldi termelők kisebb valószínűséggel kötelezik el magukat a biodiverzitás szempontjából releváns agrár-környezetvédelmi-éghajlatpolitikai intézkedések mellett

**68** A kutatók elismerik, hogy a szántóföldi rendszerek intenzívebbé válása csökkentette a biodiverzitást az uniós szántóterületeken<sup>58</sup>. Európa különböző országaiban készült tanulmányok megállapították azt is, hogy a gyepterületeken élő fajok pusztulása nagymértékben összefügg a szomszédos szántóterületek művelési gyakorlataival<sup>59</sup>. Megállapítottuk, hogy Írországban és Németországban (Rajna-vidék–Pfalz) mind az odaítélt támogatások száma, mind a hektárszám tekintetében több, a biodiverzitáshoz kapcsolódó AECM-intézkedést hajtottak végre állandó gyepterületeken, mint szántóföldeken. Ugyanez igaz [Romániára](#) is, noha ott az ország mezőgazdasági területének kétharmada szántóföld. Mintánk szerint Németországban ([Rajna-vidék–Pfalz](#), szántóföld aránya: 60%) ha a gazdálkodók kötelezettséget vállalnak is egy intézkedés végrehajtására a szántóföldjeiken, azt hajlamosak a kevésbé termelékeny parcellákra korlátozni, míg a nagyobb, termelékenyebb és intenzívebben megművelt parcellákon kevésbé alkalmazzák azokat.

---

<sup>58</sup> Boatman et al.: *The Environmental Impact of Arable Crop Production in the European Union: Practical Options for Improvement*, 1999. november; Ahnström et al.: „Farmers' Interest in Nature and Its Relation to Biodiversity in Arable Fields”, *International Journal of Ecology*, 2013.

<sup>59</sup> Ekroos et al.: „Optimizing agri-environment schemes for biodiversity, ecosystem services or both?” *Biological Conservation*, 172, 2014; Seibold et al.: „Arthropod decline in grasslands and forests is associated with drivers at landscape level”, *Nature*, 2019.

**69** A ciprusi mezőgazdasági területek több mint 70%-a szántóföld. 2018-ban az adott évben végrehajtott AEEM-intézkedéseknek mindössze 7%-a érintett szántóföldeket, holott Ciprus négy különböző AEEM-intézkedést kínált a szántóföldi gazdálkodóknak. Az összes támogatási kérelem mintegy 85%-a állandó növénykultúrákra, például csonthéjasokra, gyümölcsfákra és szentjánoskenyérkére irányult.

### Az eredményalapú rendszerek pozitív hatást fejtenek ki, de kevés van belőlük

**70** A 2014–2020-as időszak tekintetében a mintánkban szereplő tagállamokban megvizsgált, a biodiverzitás szempontjából releváns AEEM-intézkedések közül csak kettő volt eredményalapú. Összességében is általánosan jellemző az eredményalapú rendszerek kis aránya<sup>60</sup>. A tagállamokból vett mintákban szereplő 44 AEEM-intézkedés keretében a gazdáknak nem az elért eredményekért fizettek támogatást, hanem mert kötelezettséget vállaltak bizonyos tevékenységekre (vagy azok mellőzésére). Az általunk felkeresett nemzeti és regionális hatóságok véleménye szerint az eredményalapú vidékfejlesztési rendszerek kedvezőbbek lehetnek a biodiverzitás számára. Hangsúlyozták, hogy az ilyen rendszerek kialakítása és kifejlesztése több erőfeszítést kíván ugyan, viszont révükön jobb monitoringadatok nyerhetőek. Példa erre egy olyan pontrendszer kialakítása és alkalmazása, amely megmutatja, hány különböző növényfaj található egy adott parcellán. Az eredményalapú rendszerek (példáért lásd: [4. háttérmagyarázat](#)) nagyobb szabadságot hagynak a termelőknek annak eldöntésére, hogyan kezelik területeiket, így azok több felelősséget éreznek az elért eredményekért<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> Russi et al.: „Result-based agri-environment measures: Market-based instruments, incentives or rewards?” *Land Use Policy*, 54, 2016; Herzon et al.: „Time to look for evidence: Results-based approach to biodiversity conservation on farmland in Europe”, *Land Use Policy*, 71, 2018.

<sup>61</sup> Uo.

#### 4. háttérmagyarázat

##### Eredményalapú agrár-környezetvédelmi-éghajlatpolitikai intézkedések

Az **írországi Burren-program** középpontjában az áll, hogy egy adott területen (a Burren-karsztvidéken) megőrizték az egyedülálló mezőgazdasági tájképet. A program 2016 óta része az ír vidékfejlesztési programnak. A környezetvédők által irányított program az intézkedéseket és az eredményeket is jutalmazza. A gazdálkodókat tanácsadók segítik olyan tevékenységi terv kidolgozásában, amelynek révén fenntartható vagy javítható a mezőgazdasági parcellák védettségi állapota. Az eredményeket évente értékelik. Aki túl alacsony pontszámot ér el, nem részesül kifizetésben. Magasabb pontszámért nagyobb összegű kifizetés jár. A program bevezetése óta évről évre fokozatosan javul az érintett területek, illetve parcellák átfogó biodiverzitási teljesítménye.



**Burren-karsztvidék, Írország**  
Forrás: Európai Számvevőszék.

**Németországban** (Rajna-vidék–Pfalz) a regionális hatóságok **külön természetvédelmi programot hoztak létre az állandó legelők számára**. Az ebben részt vevő gazdálkodóknak meg kell számolniuk és dokumentálniuk kell a területükön élő növényfajokat. Ha az adott parcellán élő növényfajok száma nem ér el egy megadott küszöbértéket, nem jár kifizetés.

#### Kevés vidékfejlesztési mutató összpontosít az eredményekre, és sok mutatót nem frissítettek a közelmúltban

**71** A KAP szabályai<sup>62</sup> értelmében a tagállamoknak értékelniük kell, hogy „a vidékfejlesztési program keretében végrehajtott intézkedések milyen mértékben segítették elő a biodiverzitás helyreállítását, megőrzését és növelését (többek között a Natura 2000 területeken és a hátrányos természeti adottságokkal vagy egyéb sajátos

<sup>62</sup> Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló 1305/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazási szabályainak megállapításáról szóló 808/2014/EU bizottsági rendelet V. melléklete.

*hátrányokkal rendelkező területeken), valamint a jelentős természeti értéket képviselő gazdálkodást és az európai táj megőrzését*". A közös monitoring- és értékelési keret csak egyetlen olyan eredmény-, illetve célmutatót tartalmaz, amely ebben segítségükre lehet: ez a „biodiverzitást és/vagy tájvédelmet támogató gazdálkodási szerződés keretében kezelt mezőgazdasági területek összesített százalékos aránya”. A közös monitoring- és értékelési keret egyetlen olyan hatásmutatót sem tartalmaz, amely mérné a vidékfejlesztési politika által a mezőgazdasági területek biodiverzitására gyakorolt hatást. A 2020 utáni időszakra irányuló KAP kapcsán a Bizottság három eredmény- és három hatásmutatót javasolt a mezőgazdasági területek biodiverzitásának értékelésére. Amint azonban egy közelmúltbeli véleményünkben<sup>63</sup> jeleztük, ezeket az elemeket egy koherens keretbe kellene integrálni (lásd: [22. ábra](#)).

---

<sup>63</sup> Az Európai Számvevőszék 7/2018. sz. véleménye a 2020 utáni közös agrárpolitikára vonatkozó bizottsági rendeletjavaslatokról.



## 22. ábra. A mezőgazdasági területek biodiverzitással kapcsolatos eredmény- és hatásmutatói a 2020 utáni KAP keretében

Mit kíván mérni a Bizottság?	Javaslat szerint hogyan kívánja ezt mérni a Bizottság?	A 7/2018. sz. számvevőszéki véleményben tett megjegyzéseink
<b>Eredménymutatók</b>		
R.27 Élőhelyek és fajok védelme	A biológiai sokféleség védelmét vagy helyreállítását támogató gazdálkodási kötelezettségvállalással érintett mezőgazdasági földterület aránya	Elismerjük, hogy nehézséget jelent a biodiverzitással kapcsolatos eredmények mérése, és hogy a zonnali változások nem mindig egyértelműek. Ugyanakkor ha a z R.27, R.28 és R.29 eredménymutatóknak minősülnek, akkor a meghozott intézkedések várt eredményeinek alátámasztásához tudományos bizonyítékra van szükség. Továbbá annak ellenére, hogy az egyes kötelezettségvállalások gyakran igen különböző mértékben járulnak hozzá a biodiverzitással kapcsolatos célkitűzések megvalósulásához, a mutatók szempontjából minden hektárt egyenlően számitanak be. Ha a hektárok között különbséget tennénk attól függően, hogy tudományosan kimutathatóan milyen mértékben járulnak hozzá a célkitűzésekhez, az ésszerűbbé tenné a mutatókat.
R.28 A Natura 2000 támogatása	Védelemre, fenntartásra és helyreállításra vonatkozó kötelezettségvállalással érintett területek a Natura 2000 területeken	Nem világos, hogy az R.28 mutató esetében miért az abszolút területet veszik figyelembe a másik két mutató esetében alkalmazott földterület-arány helyett.
R.29 Tájjelleg megőrzése	A tájjelleg (többek között a sötvények) kezelésére vonatkozó kötelezettségvállalással érintett mezőgazdasági földterület aránya	
<b>Hatásmutatók</b>		
I.18 A mezőgazdasági területeken élő márdárpuláció növelése	A mezőgazdasági területek márdárpulációira vonatkozó mutató	Véleményünk szerint egy teljesítménymérési keretrendszer akkor tekinthető koherensnek, ha összefüggésbe hozza egymással a célkitűzéseket, beavatkozásokat és mutatókat.
I.19 A biológiai sokféleség védelmének fokozása	A stabil vagy növekvő trendet mutató, a mezőgazdasághoz kapcsolódó, közösségi jelentőségű élőhelytípusok vagy fajok százalékos aránya	Véleményünk II. mellékletében beismutatunk egy ilyen keretet a 2020 utáni KAP kapcsán javasolt 9 egyedi célkitűzés tekintetében.
I.20 Fokozott mértékben nyújtott ökoszisztéma-szolgáltatások	Tájjelleggel rendelkező mezőgazdasági hasznosítású területek aránya	Az I.20 tétel (Tájjelleggel rendelkező mezőgazdasági hasznosítású területek aránya) mérésére javasolt módszer outputmutató, így a hatást nem méri.

Forrás: Európai Számvevőszék, a COM(2018) 392 final rendeletjavaslat alapján.

**72** A tagállamoknak jogukban áll további olyan mutatókat kidolgozni, amelyekkel mérhetik a vidékfejlesztési programjaik által a biodiverzitásra gyakorolt hatást. Az általunk felkeresett öt tagállam közül egy sem dolgozott ki további eredmény- vagy hatásmutatót a mezőgazdasági területek biodiverzitásában beálló mérhető változások kimutatására.

**73** A közös monitoring- és eredménymutatókon felül a Bizottság 2006-ban kidolgozott egy 28 agrár-környezetvédelmi mutatóból álló csomagot, amelynek segítségével nyomon követhetők és a KAP kialakítása során figyelembe vehetők a környezetvédelmi szempontok<sup>64</sup>. Bizonyos mutatók esetében a legfrissebb Eurostat-adatok legalább tízévesek (lásd: 23. ábra), két mutató („jelentős természeti értéket képviselő mezőgazdasági területek” és „genetikai sokféleség”) esetében pedig a Bizottság soha nem tett közzé adatokat.

### 23. ábra. 2010 óta vagy még régebben nem frissülő agrár-környezetvédelmi mutatók



Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság adatai alapján.

<sup>64</sup> Európai Bizottság: „A környezetvédelmi szempontoknak a közös agrárpolitikába történő integrálása nyomon követését szolgáló agrár-környezetvédelmi mutatók kialakítása”, COM(2006) 508 végleges, 2006.

## Következtetések és ajánlások

**74** Megvizsgáltuk, mennyiben járult hozzá a KAP a biodiverzitás fenntartásához és fokozásához, és hogy valószínűleg sikerül-e majd elérni az uniós biodiverzitási stratégia mezőgazdasági (3a.) célját. A cél azt írja elő, hogy mérhető javulásnak kell bekövetkeznie a biológiai sokféleséget illetően. Összességében azt állapítottuk meg, hogy ez nem következett be: sem a Bizottság értékelése, sem pedig a mi ellenőrzésünk nem tárt fel semmiféle javulást. Sőt, az uniós mezőgazdasági területek biodiverzitására vonatkozó adatok egyértelműen csökkenést mutatnak az elmúlt évtizedekben.

**75** A teljesítmény értékelését megnehezíti, hogy sem az uniós biodiverzitási stratégiában előírt mezőgazdasági cél, sem az ott felsorolt intézkedések eredményei nem mérhetőek. A Bizottság nem gondoskodott róla, hogy a 2020-ig tartó időszakra vonatkozó biodiverzitási stratégia mezőgazdasági fejezetének kialakítását és végrehajtását kielégítően koordinálják a vonatkozó nemzetközi kötelezettségvállalásokkal. Továbbra is csökken a mezőgazdasági termények és állatok genetikai sokfélesége az Unióban (20–30. bekezdés).

**76** A Bizottság módszertani hiányosságok miatt nem tudja megbízhatóan nyomon követni a biológiai sokféleséget támogató KAP-kiadásokat: egyes együtthatókat az OECD-módszertan által javasoltnál magasabb szinten határoztak meg, és a nyomkövetési rendszerek által lefedett egyes kiadástípusokra nézve nincs egyértelműen bizonyítva, hogy előnyösek lennének a biológiai sokféleség szempontjából (31–37. bekezdés).

### **1. ajánlás. A 2020 utáni időszakra vonatkozó uniós biodiverzitási stratégia koordinációjának és kialakításának javítása és a kiadások pontosabb nyomon követése**

---

Javasoljuk, hogy a Bizottság:

- a) a tagállamokkal együttműködve határozzon meg konkrét és mérhető, egy adott határidőig végrehajtandó intézkedéseket a 2020 utáni időszakra vonatkozó uniós biodiverzitási stratégia mezőgazdasági fejezetét és a stratégia nyomán később tett intézkedéseket illetően;
- b) értékelje, hogyan lehetne jobban összehangolni a tagállamok biodiverzitási stratégiáinak mezőgazdasági elemeit és a 2020 utáni időszakra vonatkozó uniós

biodiverzitási stratégia mezőgazdasági fejezetét és jobban kihasználni a köztük mutatkozó szinergiákat, valamint kiemelten szerepeltetni a genetikai sokféleséget mind a 2020 utáni időszakra vonatkozó uniós biodiverzitási stratégiában, mint az annak nyomán tett intézkedésekben;

- c) vizsgálja felül a biodiverzitási költségvetés nyomon követésére szolgáló rendszerét, hogy az tudományos bizonyítékokra támaszkodva, az OECD megközelítéséhez szorosan illeszkedve igazodjon az új keletű jogszabályi változásokhoz.

### Határidő: 2023

**77** A KAP-ból nyújtott közvetlen kifizetések mintegy 70%-át teszik ki az Unió mezőgazdasági kiadásainak. Ugyanakkor a közvetlen kifizetésekhez kapcsolódó követelményrendszerek – beleértve a zöldítést és a kölcsönös megfeleltetést – vagy kedvezőtlen hatást gyakorolnak a biodiverzitásra (például a termeléstől függő önkéntes támogatás esetében), vagy korlátozott, illetve nem ismert a hatásuk. A Bizottságnak 2011 óta nem sikerült alkalmasabbá tennie a kölcsönös megfeleltetési rendszert a biodiverzitás támogatására, és a vízügyi keretirányelv továbbra sem képezi a rendszer részét. Egyes kölcsönös megfeleltetési előírások nagymértékben elősegíthetnék a biodiverzitást, de ezek hatását sem a Bizottság, sem a tagállamok nem mérik, és ösztönző hatásuk gyenge. A kölcsönös megfeleltetés terén nem állnak rendelkezésre a biodiverzitás szempontjából releváns JFGK- és HMKÁ-követelményekhez kapcsolódó, szabványos szankciók, a feltárt szabálysértésekért járó bírságok pedig alacsonyak (39–50. bekezdés).

**78** A Bizottság többek között a biodiverzitási stratégia keretében tett azon kötelezettségvállalását szem előtt tartva dolgozta ki a zöldítési rendszert, hogy jutalmazza a mezőgazdasági termelőket a kölcsönös megfeleltetési követelményeken túlmutató környezetvédelmi intézkedésekért. A zöldítés azonban kevésbé vált a biodiverzitás javára. A növénytermesztés diverzifikálása ritkán eredményez kedvező változásokat a mezőgazdasági gyakorlatokban. Az állandó gyepterületekkel kapcsolatos előnyök a gazdálkodási gyakorlatoktól függenek, és a tagállamok ezeket nem követik nyomon. Az ökológiai jelentőségű területek szolgálhatják ugyan a biodiverzitást, de a tagállamok és a gazdálkodók jellemzően a kisebb hatású alternatívákat, például a köztes kultúrákat és a nitrogénmegkötő növényeket részesítik előnyben. A zöldítési rendszer kevés változást idézett elő a gazdálkodási gyakorlatokban (51–60. bekezdés).

## 2. ajánlás. A közvetlen kifizetések által a mezőgazdasági területek biodiverzitására gyakorolt hatás fokozása

---

Mivel a Bizottság elkötelezte magát, hogy fokozza a környezeti közjavakra – ezen belül is a biodiverzitásra – fordított közvetlen kifizetések szerepét, a tagállamok 2020 utáni időszakra vonatkozó KAP-stratégiai terveinek értékelése során a Bizottság biztosítsa, hogy az együttes hatást gyakorló KAP-eszközök – köztük különösen a közvetlen kifizetési rendszerek, az új „kibővített feltételesség” és az ökoszisztémák – összességében legyenek ambiciózusabbak és tegyenek többet a biodiverzitásért, mint a 2014–2020-as időszak eszközei.

**Határidő: 2023**

**79** Az uniós vidékfejlesztési eszközök a közvetlen kifizetéseknél nagyobb potenciállal bírnak a biodiverzitás fenntartása és növelése szempontjából. A célra a legalkalmasabbak az agrár-környezetvédelmi-éghajlatpolitikai intézkedések, másodsorban pedig az ökológiai gazdálkodással és a Natura 2000 rendszerrel összefüggő kifizetések (62–64. bekezdés).

**80** A tagállamok különböző AECM-intézkedéseket kínálnak a gazdálkodóknak. Az ún. „világoszöld” intézkedések a gyakoribbak: ezek hozzáférhetőbbek és népszerűbbek a gazdálkodók körében, viszont kevésbé válnak a biodiverzitás javára. Kevésbé gyakoriak és kevésbé népszerűek az ún. „sötétzöld” intézkedések, amelyek célzottabbak és több igényt támasztanak, de nagyobb a környezetvédelmi hasznuk. Az állandó gyepterületekre vonatkozó intézkedések elterjedtebbek és gyakrabban alkalmazzák őket, mint a szántóföldi biodiverzitás megőrzésére irányuló rendszereket. Szintén elterjedtebbek az intézkedéseken alapuló rendszerek, noha kevésbé eredményesek, mint azok, amelyek az elért eredményekért jutalmazták a mezőgazdasági termelőket (65–70. bekezdés).

## 3. ajánlás. A vidékfejlesztés szerepének fokozása a mezőgazdasági területek biodiverzitásának növelésében

---

Javasoljuk, hogy a Bizottság:

- a) mérlegelje a különböző intézkedések társfinanszírozási szintjének szorosabb összekapcsolását azoknak az értékelések szerint a biodiverzitásra gyakorolt hatásával;

- b) a tagállamok KAP-stratégiai terveinek jóváhagyása során gondoskodjon arról, hogy ahol csak szükséges, azok tartalmazzanak ambiciózus, a biodiverzitás hasznára váló, a legrelevánsabb biodiverzitási problémákra és szükségletekre reagáló vidékfejlesztési fellépéseket és kötelezettségvállalásokat, és hogy a tagállamok mind a szántóföldeket, mind a gyepterületeket művelő gazdaságok számára vonzóvá tegyék ezeket az intézkedéseket.

**Határidő: 2023**

**81** Megállapítottuk, hogy nem állnak rendelkezésre megbízható mutatók a közvetlen kifizetési rendszerek és vidékfejlesztési programok biodiverzitással kapcsolatos eredményeinek és hatásainak mérésére. A közös monitoring- és értékelési kereten belül a mezőgazdasági területek biodiverzitási fokát egyetlen kötelező vidékfejlesztési mutató, egy outputmutató méri. Rendelkezésre áll ugyan néhány agrár-környezetvédelmi mutató annak nyomon követésére, hogyan építik be a környezetvédelmi szempontokat a KAP-ba, de ezek nem mindig frissülnek (71–73. bekezdés).

**82** Megállapításainkat a KAP-nak az élőhelyekre, a tájakra és a biodiverzitásra gyakorolt hatásáról készített értékelés alátámasztására a Bizottság által megrendelt, nemrég közzétett tanulmány is megerősíti. Az értékelés azt a következtetést vonja le, hogy adatok hiányában nem lehet megbecsülni a KAP-eszközök és -intézkedések által a biodiverzitásra gyakorolt nettó kombinált hatást. Összességében azonban a biodiverzitás nyomon követése során kapott eredmények határozottan arra mutatnak, hogy a KAP sem a féltermészetes élőhelyeken, sem az intenzívebben művelt mezőgazdasági területeken nem tudja ellensúlyozni a mezőgazdaság által a biodiverzitásra gyakorolt nyomást.

#### **4. ajánlás. A KAP-intézkedések által a mezőgazdasági területek biodiverzitására gyakorolt hatás kimutatása**

---

A Bizottság dolgozzon ki megbízható mutatókat a mezőgazdasági területek biodiverzitását illetően, amelyek segítségével értékelni tudja a KAP-eszközök pozitív és negatív hatásait, hogy azután megállapíthassa a megújult KAP-ra vonatkozó referenciaértékeket, valamint eredményesebb kifizetési rendszerek és eszközök (pl. „kibővített feltételeesség”, ökörendszerek és vidékfejlesztési intézkedések) kidolgozását segíthesse elő a 2020 utáni időszakra vonatkozó KAP céljára.

**Határidő: 2022**

A jelentést 2020. május 19-i luxembourgi ülésén fogadta el a Nikolaos Milionis számvevőszéki tag elnökölte I. Kamara.

*a Számvevőszék nevében*

Klaus-Heiner Lehne  
*elnök*

# Mellékletek

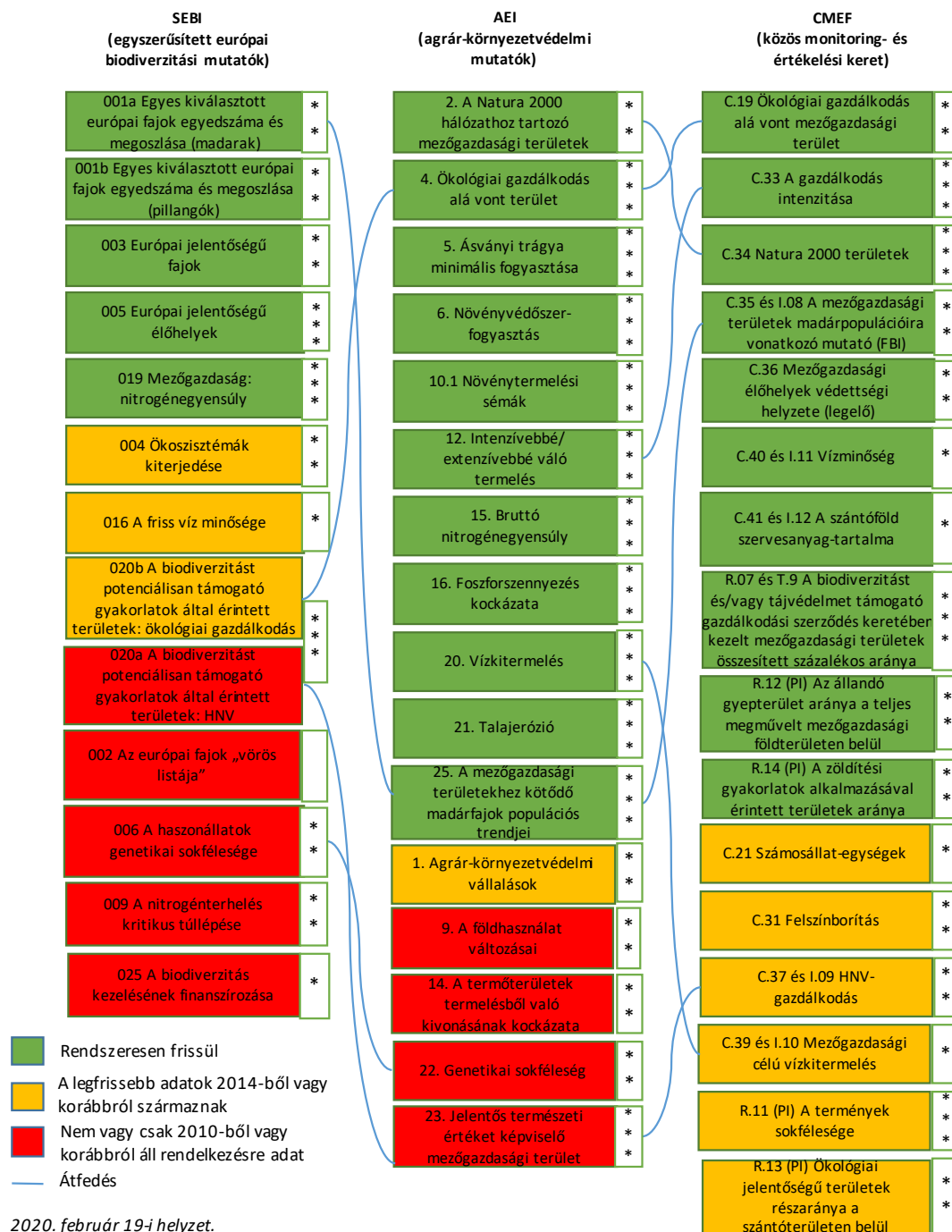
## I. melléklet. A tagállamok szintjén végzett főbb ellenőrzési munka

Ellenőrzött tagállamok	A kiválasztás alapja	Ellenőrzési munka
<b>Tagállami helyszíni vizsgálatok</b>		
Ciprus, Németország, Írország, Lengyelország, Románia	<p>Jellemzők:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• az összes bejelentett EMVA-kiadás közel 30%-a;</li> <li>• a gazdálkodási gyakorlatok széles köre;</li> <li>• az intenzív gazdálkodás alatt álló mezőgazdasági területek eltérő aránya.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interjúk a hatóságokkal és nem kormányzati szervezetekkel;</li> <li>• mezőgazdasági üzemek felkeresése és ennek keretében strukturált interjú 21 mezőgazdasági termelővel a mezőgazdasági gyakorlatokról.</li> </ul>
<b>Felmérés</b>		
<p><u>Nemzeti:</u> Bulgária, Dánia, Észtország, Olaszország, Portugália</p> <p><u>Regionális:</u> Flandria (Belgium), Vallónia (Belgium), Campania (Olaszország) és Lombardia (Olaszország)</p>	<p>A természet és a mezőgazdasági területek biodiverzitási állapota, a biológiai sokféleség előmozdítására tett erőfeszítések, a földrajzi jellemzők és a gazdálkodási gyakorlatok.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A nemzeti és regionális mezőgazdasági és környezetvédelmi hatóságoknak kiküldött 9 kérdőív esetében a válaszadási arány 100% volt.</li> <li>• A kérdőív az uniós biodiverzitási stratégiára, a KAP-ra, valamint a mezőgazdasági földterületek biodiverzitásának nyomon követésére és finanszírozására terjedt ki.</li> </ul>
<b>A 2019. évi megbízhatósági nyilatkozathoz kapcsolódó ellenőrzések</b>		
Csehország, Németország, Dánia, Spanyolország, Franciaország, Magyarország, Írország, Olaszország, Lengyelország, Portugália, Svédország, Egyesült Királyság	<p>Statistikai mintavétel.</p>	<p>Strukturált interjúk 57 mezőgazdasági termelővel a mezőgazdasági gyakorlatokról.</p>

Forrás: Európai Számvevőszék.



## II. melléklet. Biodiverzitási mutatók



2020. február 19-i helyzet.

Az egyes \* jelek arra utalnak, hogy a Bizottság egy-egy főigazgatósága a biodiverzitás vagy a 3a. cél szempontjából relevánsnak tekintette a mutatót. Összesen három főigazgatóságot kérdeztünk meg.

Megjegyzés: a grafikon nem tartalmaz CMEF-outputmutatót.

A C.21, C.39/I.10 és R.11 tétel esetében rendelkezésre állhat frissebb adat, de az még nem frissült a mezőgazdasági és élelmiszerügyi portálon.

Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság adatai alapján.

## Szakkifejezések és rövidítések

**AECM:** Agrár-környezetvédelmi-éghajlatpolitikai intézkedés. A szokásos környezetvédelmi követelményeken túlmutató opcionális gyakorlatok, amelyek az uniós költségvetésből történő kifizetésekre jogosítják fel a mezőgazdasági termelőket.

**Állandó gyepterület:** Több mint öt egymást követő évig gyeppel vagy egyéb lágyszárú takarmánynövény termesztésére használt mezőgazdasági földterület.

**CBD:** Az ENSZ biológiai sokféleségre vonatkozó egyezménye. Többoldalú szerződés a biológiai sokféleség megőrzéséről, alkotóelemeinek fenntartható felhasználásáról, valamint a genetikai erőforrások használatából származó előnyök igazságos és méltányos megosztásáról.

**CMEF:** Közös monitoring- és értékelési keret. A közös agrárpolitika teljesítményének értékelésére vonatkozó szabályok és eljárások.

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

**DG ENV:** Az Európai Bizottság Környezetvédelmi Főigazgatósága.

**EEA:** Európai Környezetvédelmi Ügynökség

**EFA:** Ökológiai jelentőségű terület. Olyan földterület, amelyen a mezőgazdasági termelők az éghajlat és a környezet szempontjából előnyös mezőgazdasági gyakorlatokat alkalmaznak.

**FAO:** Az ENSZ Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezete.

**FBI:** A mezőgazdasági területek madárpopulációira vonatkozó index. A mezőgazdasági területeken a madarak egyed- és fajsámában az idők során bekövetkezett változásokat ismertető mutató.

**HMKÁ:** Helyes mezőgazdasági és környezeti állapot. A mezőgazdasági termelőknek ilyen állapotban kell tartaniuk az összes – különösen a pillanatnyilag termelésre nem használt – mezőgazdasági földterületet, hogy a KAP keretében bizonyos kifizetésekben részesüljenek. Az előírások többek közt a víz- és talajgazdálkodásra vonatkoznak.

**HNV:** Jelentős természeti érték. A nem intenzív gazdálkodás jellemzője, amely tükrözi a vadon élő állatok és növények, valamint a természeti környezet szempontjából jelentkező előnyöket.

**IPBES:** Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (A biológiai sokféleséggel és az ökoszisztéma-szolgáltatásokkal foglalkozó

kormányközi tudományos és szakpolitikai platform). Az ENSZ valamennyi országa előtt nyitva álló nemzetközi szerv, amely a döntéshozók kérésére értékeli a biológiai sokféleség és az általa nyújtott ökoszisztéma-szolgáltatások állapotát.

**JFGK:** Jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények. A köz-, állat- és növényegészségügy, az állatjólét és a környezet védelme érdekében a mezőgazdasági földterületek kezelésére vonatkozó uniós vagy nemzeti szabály.

**JRC:** Közös Kutatóközpont. A Bizottság tudományos szolgálata és tudásközpontja, amely tudományos tanácsadást és támogatást nyújt az uniós szakpolitikákhoz.

**KAP:** Közös agrárpolitika. Az Uniós egységes agrárpolitikája, amely támogatások és egy sor más intézkedés révén igyekszik garantálni az élelmiszerbiztonságot, megfelelő életszínvonalat biztosítani az Unió mezőgazdasági termelőinek, valamint elősegíteni a vidékfejlesztést és a környezet védelmét.

**OECD:** Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet.

**RDP:** Vidékfejlesztési program. Az uniós vidékfejlesztési politika végrehajtását célzó, a Bizottság által jóváhagyott többéves nemzeti vagy regionális célkitűzések és intézkedések.

**SEBI:** Egyszerűsített európai biodiverzitási mutató. Uniós kezdeményezés, amely egységes, átfogó adatkészletet vezet be a 2020-ig tartó időszakra vonatkozó uniós biodiverzitási stratégia és más nemzetközi megállapodások célkitűzéseinek és kötelezettségvállalásainak teljesítése terén elért előrehaladás értékelésére és az azokról való beszámolásra.

# A Bizottság válaszai

<https://www.eca.europa.eu/hu/Pages/DocItem.aspx?did=53892>

# Kronológia

<https://www.eca.europa.eu/hu/Pages/DocItem.aspx?did=53892>

## Ellenőrző csoport

A Számvevőszék különjelentésekben mutatja be az uniós szakpolitikákra és programokra, illetve egy adott költségvetési területhez kapcsolódó, irányítással kapcsolatos kérdésekre irányuló ellenőrzéseinek eredményeit. 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 Nikolaos Milionis számvevőszéki tag elnökölte I. Kamara végezte. Az ellenőrzést Viorel Ștefan számvevőszéki tag vezette Roxana Banica kabinetfőnök és Olivier Prigent kabinetattasé, Robert Markus ügyvezető, Jan Huth feladatfelelős, Liia Laanes feladatfelelős-helyettes, valamint Maciej Szymura, Ramona Bortnowschi, Ioan Alexandru Ilie, Michail Konstantopoulos és Anna Zalega számvevők támogatásával. Grafikai támogatás: Marika Meisenzahl. Nyelvi támogatás: Thomas Everett.

## SZERZŐI JOGOK

© Európai Unió, 2020.

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 üzenete 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, közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni.

5. ábra: © ENSZ: Az ikonok újrafelhasználásáról a következő dokumentum nyújt tájékoztatást: [https://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2019/01/SDG\\_Guidelines\\_AUG\\_2019\\_Final.pdf](https://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2019/01/SDG_Guidelines_AUG_2019_Final.pdf)

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: 978-92-847-4744-3	ISSN: 1977-5733	DOI: 10.2865/578887	QJ-AB-20-012-HU-N
HTML	ISBN: 978-92-847-4738-2	ISSN: 1977-5733	DOI: 10.2865/66305	QJ-AB-20-012-HU-Q

Európában erősen csökken a mezőgazdasági területeken élő állatfajok száma és populációja (vagyis a mezőgazdasági területek biodiverzitása), noha az Európai Unió kötelezettséget vállalt arra, hogy 2020-ig megállítsa a biológiai sokféleség csökkenését. A Bizottság 2014 és 2020 között 66 milliárd eurót tervezett előirányozni erre a célra a közös agrárpolitikából.

Megvizsgáltuk, hogy az Unió agrárpolitikája elősegíti-e a mezőgazdasági területek biológiai sokféleségének megőrzését és javítását. Megállapításunk szerint az uniós biodiverzitási stratégia mezőgazdasági céljai úgy vannak megfogalmazva, hogy amiatt nehezen mérhető az előrehaladás, a biodiverzitással kapcsolatos uniós költségvetési kiadásokat a Bizottság nem megbízható módon követi nyomon, a közvetlen KAP-kifizetések hatása korlátozott vagy nem ismert, valamint a Bizottság és a tagállamok a kisebb hatással járó vidékfejlesztési intézkedéseket részesítették előnyben.

Javasoljuk, hogy a Bizottság gondosabban tervezze meg a következő biodiverzitási stratégiáját, gondoskodjon róla, hogy a közvetlen kifizetések és a vidékfejlesztési fellépések váljanak a biodiverzitás nagyobb hasznára, pontosabban kövesse nyomon a biodiverzitással kapcsolatos kiadásokat, és fejlesszen ki olyan megbízható mutatókat, amelyek alkalmasak a mezőgazdasági területek biodiverzitásában tapasztalt előrelépés figyelemmel kísérésére.

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



EURÓPAI  
SZÁMVEVŐSZÉK



Az Európai Unió  
Kiadóhivatala

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Telefon: +352 4398-1

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

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

Twitter: @EUAuditors