

IV

(Tájékoztatások)

AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYEITŐL ÉS
SZERVEITŐL SZÁRMAZÓ TÁJÉKOZTATÁSOK

SZÁMVEVŐSZÉK

4/2008. sz. KÜLÖNJELENTÉS

a tejkvótáknak az Európai Unióhoz 2004. május 1-jén csatlakozott tagállamokban történő
bevezetéséről, a Bizottság válaszaival együtt

(az EK-Szerződés 248. cikke (4) bekezdésének második albekezdése alapján)

(2008/C 185/01)

TARTALOMJEGYZÉK

	Bekezdés	Oldal
RÖVIDÍTÉSEK		3
ÖSSZEFOGLALÓ	I–IX.	4
BEVEZETÉS	1–7.	5
Általános megjegyzések	1–4.	5
Az ellenőrzés hatóköre és módszerei	5–7.	6
EGYEDI TERMELÉSI FORMÁK	8–14.	6
A gazdasági átmenetet követően nagyszámú törpegazdaság jött létre	8–9.	6
A bővítést követően háromszorosára nőtt a tejtermelők száma az Unióban, a termelés növekedése azonban még a 20 %-ot sem érte el	10–11.	7
A termelési egységek növekednek, de a struktúrák között továbbra is jelentősek az eltérések	12–14.	8
A NEMZETI REFERENCIAMENNYISÉGEK (NEMZETI KVÓTÁK) MEGHATÁROZÁSA	15–26.	9
A Bizottság összehangolt módszereket alkalmazott	15.	9
A beszállítási nemzeti referenciamennyiségek megállapítása szilárd statisztikai alapokon nyugodott	16–17.	9
Nehéz megbecsülni a közvetlen értékesítésre vonatkozó adatokat	18–19.	10
A termelők által bejelentett közvetlen értékesítések mennyisége rendszeresen alacsonyabb minden statisztikai becslésnél	20–22.	10
A Bizottság nehezen ellenőrizhető adatok alapján szabadította fel a különleges szerkezet- átalakítási tartalékot	23–26.	11

	<i>Bekezdés</i>	<i>Oldal</i>
AZ EGYÉNI REFERENCIAMENNYISÉGEK (EGYÉNI KVÓTÁK) KIOSZTÁSA	27–34.	12
A csatlakozási okmányok tagállamonként eltérő referencia-időszakot szabtak meg	27.	12
Az egyéni beszállítási kvóták első elosztása	28–30.	12
Az egyéni közvetlen értékesítési kvóták első elosztása	31.	13
Azok a kereskedelmi célú gazdaságok, amelyek kvótát kaptak, a tejtermelők felét teszik ki	32–34.	13
A RENDSZER BEVEZETÉSE ÉS MŰKÖDTETÉSE	35–52.	15
A közösségi vívmányok átvétele	35–39.	15
A rendszereket a tagállamok határidőre felállították, de minőségük egyenetlen és tökéletesítésre szorul	40–43.	16
A nemzeti tartalék gyarapítására a tagállamok eltérő módszereket választottak	44–46.	16
A nemzeti tartalékot eltérő módokon használják fel	47.	16
A kihasználatlanul maradt közvetlen értékesítési referenciamennyiségeket tömegesen átcsoportosítják	48–49.	17
A beszállítások zsírtartalma fontos, ám néha elhanyagolt paraméter	50–52.	18
AZ ELLENŐRZÉSI INTÉZKEDÉSEK	53–61.	18
Az ellenőrzések tagállami programozása: a tervezés gyakran késedelmes és hiányos	55–59.	18
Az ellenőrzések elvégzését sok esetben későn, kevéssé dokumentálják	60–61.	19
AZ ELSŐ GAZDASÁGI ÉVEK MÉRLEGE	62–71.	19
A beszállítási nemzeti referenciamennyiségeket teljesen kihasználták, a közvetlen értékesítéseket azonban nem	62–66.	19
Az új tagállamokban folytatódik a szerkezeti átalakítás	67–69.	21
A bővítés nyomán megszorodtak a határon átnyúló szállítások, ám a közös piacszervezés nem ingott meg	70–71.	21
KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK	72–80.	22
Eredményesen készítette-e elő és felügyelte-e a Bizottság a tejkvótarendszer kiterjesztését az új tagállamokra?	73–74.	22
Létrehozták-e az új tagállamok a tejkvóták kezeléséhez szükséges megfelelő struktúrákat? Megfelel-e a közösségi szabályozásnak a rendszer irányítása és ellenőrzése?	75–76.	22
Lefedi-e a tejkvótarendszer az új tagállamokban forgalomba hozott tej összességét?	77.	24
Általában véve hogyan befolyásolta a kvóták bevezetése a nemzeti tejágazatokat? Hogyan hatott ki a bővítés a közös piacszervezésre?	78–80.	24
A Bizottság válasza		26

RÖVIDÍTÉSEK

AIRBC (ŽŪIKVC)	Žemės Ūkio Informacijos ir Kaimo Verslo Centras (Mezőgazdasági Információs és Vidékfejlesztési Üzleti Központ) (Litvánia)
APA Slovakia (PPA)	Pôdohospodárska platobná agentúra (Mezőgazdasági Kifizető Ügynökség) (Szlovákia)
ARR	Agencja Rynku Rolnego (Agrárpiaci Ügynökség), mezőgazdasági kifizető ügynökség (Lengyelország)
ARSKTRP	Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja (A Szlovén Köztársaság Agrárpiaci és Vidékfejlesztési Ügynöksége), mezőgazdasági és vidékfejlesztési kifizető ügynökség (Szlovénia)
CVI	Ciltstarba valsts inspekcija (Tenyésztelepek Nemzeti Ellenőrző Szervezete), ellenőrző szervezet (Lettország)
CY	Ciprus
CZ	Cseh Köztársaság
EE	Észtország
GUS	Główny Urząd Statystyczny (Nemzeti Statisztikai Hivatal) (Lengyelország)
HU	Magyarország
KPSz	Közös piacszervezés
KSH	Központi Statisztikai Hivatal (Magyarország)
LDC	Lauksaimniecības Datu Centrs (Mezőgazdasági Adatközpont), a tejkvótákat kezelő szervezet (Lettország)
LV	Lettország
LT	Litvánia
MT	Málta
MVH	Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal, mezőgazdasági és vidékfejlesztési kifizető ügynökség (Magyarország)
NMA	Nacionalinė Mokėjimo Agentūra (Nemzeti Kifizető Ügynökség), mezőgazdasági kifizető ügynökség (Litvánia)
PECO	Közép-Kelet-Európa
PL	Lengyelország
PRIA	Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet (Mezőgazdasági Nyilvántartási és Információs Bizottság), kifizető és a tejkvótákat kezelő ügynökség (Észtország)
SI	Szlovénia
SK	Szlovákia
SZIF	Státní zemědělský intervenční fond (Állami Mezőgazdasági Intervenció Alap), mezőgazdasági kifizető ügynökség (Cseh Köztársaság)
ZMP	Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle für Erzeugnisse der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft (A mezőgazdasági, erdészeti és élelmiszer-ágazat termékeinek piacát és árait figyelő központi hivatal)

ÖSSZEFOGLALÓ

I. A 2004. május 1-jei bővítéssel a tíz új tagállam elfogadta a tejkvótarendszer alkalmazásának kötelezettségét. A rendszer termelési határértékek betartására kötelezi a tagállamokat; ezeket a felső határértékeket a tejfeldolgozóknak történő beszállítások, illetve a fogyasztóknak történő közvetlen értékesítések tekintetében külön-külön határozzák meg, és túllépésük esetén a rendszer pénzügyi szankciót helyez kilátásba.

II. A Számvevőszék a tejkvótarendszernek az új tagállamokban történő bevezetését nyolc országban végzett helyszíni ellenőrzés, valamint a Bizottság által rendelkezésére bocsátott információk részletes elemzése alapján ellenőrizte.

III. Az új tagállamokban a tejágazat már korábban mélyreható átalakuláson ment keresztül, amely mindenütt eléggé hasonlóan zajlott le: az állatállomány csökkent, a gazdaságok mérete nőtt, a hozamok folyamatosan növekedtek, és a beszállítás mértéke is egyre jelentősebb lett. Az átmeneti időszakot követő gazdasági fejlődés ellenére ugyanakkor az agrárszektorban mindmáig fennmaradt egy jelentős önellátó vagy félig önellátó szegmens, amely segít enyhíteni a strukturális munkanélküliség hatását.

IV. Ilyen egyedi feltételek között, míg az új tagállamok között kiosztott beszállítási kvóták becsült értéke közel állt a tényleges szükségletek szintjéhez, a közvetlen értékesítési kvótákat – igen hozzátétőlegesen statisztikai adatok alapján – jelentősen túlbecsülték.

V. Az egyéni kvóták termelőknek való elosztásakor két tagállamban a beszállítási kvóták túllépésére derült fény. Az első két kontingensévet követően az is megállapítható, hogy a tejgazdaságok közel felét nem integrálták a tejkvótarendszerbe. Mindez nem azt jelenti, hogy hiányoznák a képesség a rendszer alkalmazására, inkább a félig önellátó gazdálkodás jelentőségére világít rá.

VI. A csatlakozás előtti időszakban a nemzeti kvóták meghatározásáról folyó tárgyalásokon a Bizottság kulcsfontosságú szerepet játszott. A Bizottság 2004 és 2006 közötti tevékenységével kapcsolatban viszont a Számvevőszék hiányosságokat tapasztalt.

VII. A tejkvóták bevezetése rendkívüli logisztikai terhet rótt az új tagállamokra. Összességében elmondható: valamennyi tagállam jelentős erőfeszítéseket tett, hogy az igazgatási és kontrollrendszerek kellő időben operatívák legyenek. A számvevőszéki ellenőrzésor azonban a rendszerek minősége még nem volt egyenletes, és a Számvevőszék észrevételeket fogalmazott meg a közösségi vívmányok és a nemzeti tartalék kezelését, a kvótaátcsoportosítás módját, valamint az ellenőrzések tervezését és végrehajtását illetően.

VIII. A megfigyelt rendellenességek legnagyobb része a rendszer bejáratási szakaszában minden bizonnyal elkerülhetetlenül felmerül. A megfelelő korrekciós intézkedések bevezetésének további biztosítása a Bizottság és a tagállamok feladata. A rendszer megfelelő irányítása és az annak jövőjére vonatkozó javaslatok megfogalmazása érdekében alapvető a jelentősége, hogy a Bizottság megbízható és egységes szemponrendszer szerinti információval rendelkezzen, amelynek alapján fel tudja mérni a szerkezeti átalakítási folyamat tényleges előrehaladását, és megerősítést nyerhet a közvetlen értékesítésekre vonatkozó adatokról.

IX. Az új tagállamok tejágazatának szerkezeti átalakulása az első két gazdasági év végére még nem fejeződött be. A tej össztermelésében a beszállítások hányada tovább emelkedett. A nemzeti beszállítási kvóták megközelítették a telítődés szintjét, sőt, Csehországban, Cipruson és Lengyelországban túl is lépték azt. A közvetlen értékesítési kvóták kihasználatlansága enyhült annak következtében, hogy azokat tömegesen beszállítási kvótákká csoportosították át. A termelőegységek koncentrációja olyan időszakban megy végbe, amelyet a tej árnövekedése jellemez. A bővítésnek köszönhetően fellendült a kereskedelem, miközben az európai piac nem destabilizálódott, és a költségvetés túllépésére sem került sor.

BEVEZETÉS

Általános megjegyzések

1. Az Európai Unió az 1984/1985-ös tejgazdasági év óta szabályozza a tejkvótákat, és – amennyiben a jogszabályok nem változnak – a jelenlegi kvótarendszer legalább a 2014/2015-ös gazdasági évig fennmarad ⁽¹⁾. A rendszer elsődleges célja, hogy „csökkentse a kereslet és kínálat közötti egyensúlyhiányt a tej- és tejtermékpiacon, valamint az ebből származó strukturális többleteket, és így kedvezőbb piaci egyensúlyt teremtsen” ⁽²⁾.

2. 2004. május 1-jén, a Cseh Köztársaság, Észtország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Lengyelország, Szlovénia és Szlovákia csatlakozott az Európai Unióhoz. A csatlakozást megelőzően a 2002 decemberében Koppenhágában üléső Európai Tanács rögzítette a tíz tagjelölt állam tejtermelésére

vonatkozó nemzeti referenciamennyiségeket. A tejkvótarendszer tehát az új tagállamokban – Lengyelország és Szlovénia kivételével, akik a teljes bevezetésig a határidő hosszabbítását kérvényezték, és azt meg is kapták ⁽³⁾ – már a bővítés pillanatában teljes mértékben életbe lépett.

3. A csatlakozás feltételei között Ciprus és Málta kivételével valamennyi új tagállamra nézve szerepelt egy, a tejágazatuk szerkezeti átalakítását célzó különleges tartalék képzése is ⁽⁴⁾. Ezt a tartalékot 2006. április 1-jétől lehetett felszabadítani a nemzeti tejágazat szerkezetének átalakítására, különösen „a saját fogyasztásra való termelésről a piaci termelésre való átállás” ⁽⁵⁾ idejére.

4. A 2004. május 1-jei bővítést követően a nemzeti referenciamennyiségek összege a 25 tagállamra vetítve összesen 137,3 millió tonna volt. A tíz új tagállam összesen 18,3 millió tonnával, azaz a teljes közösségi mennyiségnek a 13,3 %-ával rendelkezett (1. táblázat).

1. táblázat

Az új tagállamokra érvényes kezdeti tejkvóták (2004. május 1.)

(tonnában)

Tagállamok	Beszállítások	Közvetlen értékesítések	Összesen	Különleges tartalék
Cseh Köztársaság	2 613 239	68 904	2 682 143	55 788
Észtország	537 188	87 365	624 483	21 885
Ciprus	141 337	3 863	145 200	0
Lettország	468 943	226 452	695 395	33 253
Litvánia	1 256 440	390 499	1 646 939	57 900
Magyarország	1 782 650	164 630	1 947 280	42 780
Málta	48 698	0	48 698	0
Lengyelország	8 500 000	464 017	8 964 017	416 126
Szlovénia	467 063	93 361	560 424	16 214
Szlovákia	990 810	22 506	1 013 316	27 472
EU-10	16 806 368	1 521 597	18 327 895	671 418
EU-15	117 771 708	1 241 943	119 013 651	
EU-25	134 578 076	2 763 540	137 341 616	

Forrás:

EU-10: az 1788/2003/EK rendelet I. melléklete.

EU-15: a Tanács 3950/92/EK rendeletének a Bizottság 739/2004/EK rendelete által módosított melléklete.

⁽¹⁾ A tejgazdasági év, más néven kontingensév egy adott év április 1-jével kezdődő és a következő év március 31-ével végződő 12 hónapos időszakot jelent.

⁽²⁾ A Tanács 1788/2003/EK rendelete (2003. szeptember 29.) a tej- és tejtermékágazatban illeték megállapításáról (HL L 270., 2003.10.21., 123. o.), harmadik preambulumbekkezdés.

⁽³⁾ E két tagállam esetében a nemzeti referenciamennyiségek 2004. május 1-jei érvénnyel léptek életbe, az egyéni referenciamennyiségek meghatározásának kötelezettsége viszont csak 2005. április 1-jén.

⁽⁴⁾ Az 1788/2003/EK rendelet I. g) melléklete.

⁽⁵⁾ Az 1788/2003/EK rendelet 1. cikkének (4) bekezdése.

1. keretes szöveg – A tejkvótarendszer

Valamennyi tagállamhoz egy „nemzeti referenciamennyiséget”, vagyis nemzeti termelési kvótát rendelnek, amely a felvásárlók (többségükben tejfeldolgozók) részére beszállított tejre vonatkozó nemzeti „beszállítási” kvótából, illetve a termelők által a fogyasztók számára közvetlenül értékesített vagy átruházott tejre és egyéb tejtermékekre vonatkozó „közvetlen értékesítési” nemzeti kvótából áll. A termelők a nemzeti határértékeken belül a beszállításokra és/vagy a közvetlen értékesítésekre egyéni referenciamennyiségeket kapnak.

E kvóták bármelyikének túllépése esetén a tagállam köteles a Közösségnek egy visszatartó hatásúnak ítélt „kiegészítő” illetéket fizetni (ennek értéke a tej 100 kilogrammjára vetítve a 2004/2005-ös időszakra 33,27 EUR volt), amelyet a beszállításokra, illetve a közvetlen értékesítésekre külön-külön állapítanak meg. A tagállamok az illeték kiszámításához szükséges adatokat minden év szeptember 1-jéig megküldik a Bizottságnak. Az illeték fizetésére kötelezett tagállam a fel nem használt mennyiségek újraelosztása után az illeték értékét elosztja azon termelők között, akik hozzájárultak a nemzeti referenciamennyiség túllépéséhez.

A tejkvótarendszerben az illeték kiszámításához a tagállamok kötelesek figyelembe venni az általános keretet, és betartani az irányvonalakat. A tagállamoknak ugyanakkor a termelők közötti kvótaátcsoportosítás módjának meghatározása révén joguk van arra, hogy a nemzeti referenciamennyiség elosztásáról saját gazdasági és társadalmi célkitűzéseik alapján maguk rendelkezzenek, például a kívánt termelési modell megválasztását vagy a gazdaságok területi megoszlását illetően. A túltermelő, illetve az alultermelő tagállamok kvótái közötti kompenzációra nincs lehetőség.

Az ellenőrzés hatóköre és módszerei

5. Az ellenőrzés célja az volt, hogy az első gazdasági év végén (2004. május 1.–2005. március 31.)⁽⁶⁾ megvizsgálja a tejkvótarendszer bevezetését és működését az új tagállamokban. A legfőbb ellenőrzési kérdések a következőkre irányultak:

- Megfelelő megállapodásokat kötött-e a Bizottság a nemzeti referenciamennyiségeknek az új tagállamok részére történő elosztásáról? Hogyan irányította és felügyelte a rendszer kiterjesztését az új tagállamokra?
- Létrehozták-e a tagállamok a megfelelő intézményi struktúrákat a tejkvóták kezeléséhez? A termelők és a felvásárlók tevékenységének irányítása és ellenőrzése összhangban van-e a közösségi jogszabályokkal? A tejkvótarendszert az új tagállamokban értékesített tej teljes mennyiségére alkalmazzák-e? A kvóták bevezetése hogyan befolyásolta a tagállamok tejágazatát? Mi volt a bővítés hatása a tejágazat közös piacszervezésére?

⁽⁶⁾ Lengyelország és Szlovénia tekintetében 2005. április 1.–2006. március 31.

6. E kérdések megválaszolása során a Számvevőszék megállapításai a rendszer alkalmazásának valamennyi szakaszára irányultak. A megállapítások sorra a következőket érintik:

- az új tagállamok egyedi termelési formái, amelyek közvetlenül befolyásolták a tejkvótarendszer bevezetését (8–14. bekezdés),
- a nemzeti kvóták meghatározása (15–26. bekezdés),
- az egyéni kvóták kiosztása (27–34. bekezdés),
- a rendszer bevezetése és irányítása (35–52. bekezdés),
- az ellenőrzések megtervezése és végrehajtása (53–61. bekezdés),
- az első évek mérlege (62–71. bekezdés).

7. A Számvevőszék nyolc tagállamban végzett helyszíni ellenőrzést 2005, illetve 2006 folyamán: 2005-ben Csehországot, Észtországot, Lettországot, Litvániát, Magyarországot és Szlovákiát, 2006-ban pedig Lengyelországot és Szlovéniát kereste fel. A vizsgált tagállamok mindegyike olyan közép-kelet-európai ország, amely a kommunizmus után megtapasztalta az átmenetet a piacgazdaságba; ez a nyolc ország rendelkezett a tíz új tagállamnak összesen kiosztott referenciamennyiségek közel 99 %-ával.

EGYEDI TERMELÉSI FORMÁK

A gazdasági átmenetet követően nagyszámú törpegazdaság jött létre

8. A közép-kelet-európai tagjelölt országok agrárgazdasága a 90-es években, a kommunista rendszerek összeomlását követően átfogó szerkezeti átalakuláson ment keresztül. A bővítés idején az átalakulás ellenére még jelentős különbség mutatkozott a tagjelölt országok és az EU addigi 15 tagországának termelékenységében. Az agrárszektor – országonként eltérő arányú – lemaradásának oka elsősorban az alacsony beruházási arány, a termelési tényezők alacsony termelékenysége és az agrár-élelmiszeripari ágazat elmaradottsága volt⁽⁷⁾.

9. Az agrárszektor viszonylag alacsony hatékonysága és a magas strukturális munkanélküliség következményeként nagyszámú önellátó vagy félig önellátó egyéni kisüzem maradt fenn, illetve alakult ki.

⁽⁷⁾ Lásd különösen: A. Pouliquen, „Compétitivité et revenus agricoles dans les secteurs agro-alimentaires des PECO” („Versenyképesség és mezőgazdasági jövedelmek a közép-kelet-európai országok élelmiszer-ipari ágazatában”, INRA, 2001. október (az Európai Bizottság felkérésére készült tanulmány).

2. keretes szöveg – A félig önellátó gazdaságok

A fogalomnak nincs általánosan elfogadott meghatározása. Félig önellátó gazdaságnak általában az elsődlegesen saját fogyasztásra termelő, ám termékei egy részét kereskedelmi forgalomba bocsátó gazdaságot nevezünk. Az új tagállamok átmeneti vidékfejlesztési támogatására vonatkozó közösségi szabályozás ezt a definíciót alkalmazza ⁽⁸⁾.

A félig önellátó gazdálkodásban a termelő ugyan tesz szert monetáris jövedelemre a mezőgazdasági termeléséből, de monetáris jövedelmének döntő részét gyakran társadalmi transzferek – többek között nyugdíjak vagy nem mezőgazdasági jellegű gazdasági tevékenységből származó bérek és jövedelmek – alkotják. A természetbeni jövedelmek általában a saját élelmiszer-fogyasztási szükségletek kielégítését, valamint az álló- és fogyóeszközökből történő önellátás biztosítását jelentik ⁽⁹⁾.

A tejtermelés uniós értelemben vett szerkezeti átalakításának alapfeltétele, hogy kereskedelmileg életképes termelési egységek fejlődjenek ki. Több tanulmány kimutatta azonban, hogy egyes közép-kelet-európai tagállamokban a félig önellátó működésre berendezkedett hagyományos gazdaságok nagyban hozzájárulnak a strukturális munkanélküliség enyhítéséhez, és ez okból tartósan fenn is maradhatnak.

A bővítést követően háromszorosára nőtt a tejtermelők száma az Unióban, a termelés növekedése azonban még a 20 %-ot sem érte el

10. A tíz új tagállam belépésekor az addigi 15 tagállamban aktív 500 000 tejtermelőhöz – a kisüzemek nagy száma miatt – több mint egymillió tejtermelő csatlakozott.

11. Ez az egymillió új közösségi termelő 2004-ben azonban mindössze 21,7 millió tonna tejet termelt, míg az Unió 15 régebbi tagállamának termelői 121,3 millió tonnát állítottak elő (2. táblázat). Ez az adat már első pillantásra jól érzékelteti, mekkora volt a különbség a csatlakozás pillanatában a „rég” és az „új” tejtermelők átlagos termelékenységében. Hozzá kell tenni azt is, hogy 2004-ben összesen négy tagállam adta a 10 új tagállam tejtermelésének 84 %-át: Lengyelország (54 %), Csehország (12 %), Litvánia (9 %) és Magyarország (9 %).

2. táblázat

Tejtermelés a közép-kelet-európai országokban (1991–2005)

(1 000 tonna)

	CZ	EE	LV	LT	HU	PL	SI	SK	EU-10	EU-15	EU-25
1991	4 248	1 093	1 771	2 916	2 620	14 022	643	1 573	29 014	122 797	151 811
2000	2 708	630	823	1 725	2 080	11 900	649	1 099	21 807	121 197	143 005
2001	2 702	687	848	1 730	2 080	12 030	653	1 114	22 032	121 398	143 430
2002	2 801	612	814	1 771	2 068	11 776	728	1 163	21 921	122 188	144 108
2003	2 717	647	786	1 796	1 977	11 892	755	1 109	21 869	122 625	144 494
2004	2 673	640	786	1 850	1 939	11 810	815	1 047	21 745	121 307	143 052
2005	2 770	670	800	1 900	1 839	11 905	810	1 068	21 950	121 515	143 464

Forrás: ZMP-Marktbilanz Milch 2006.

⁽⁸⁾ A Tanács 1698/2005/EK rendelete (2005. szeptember 20.) az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról (HL L 277., 2005.10.21., 1. o.). Vidékfejlesztési terve keretében minden új tagállamnak meg kell adnia, hogyan határozza meg a félig önellátó gazdálkodás fogalmát, olyan kritériumokat figyelembe véve, mint a gazdaság minimális és/vagy maximális mérete, a kereskedelmi forgalomba hozott termékek aránya, és/vagy a támogatható gazdaságok jövedelemszintje.

⁽⁹⁾ Lásd: A. Pouliquen, *op. cit.*, 41–45. o.

A termelési egységek növekednek, de a struktúrák között továbbra is jelentősek az eltérések

12. Az egyes új tagállamok sajátosságain túlmenően a tejipari ágazat fejlődésének fő iránya 2000 és 2005 között a következőképpen alakult: a tejelő tehenek száma csökkent, amit ellensúlyozott a tejhozamnak, illetve a gazdaságok átlagos méretének a növekedése; ez utóbbi részben a gazdaságok számának folyamatos csökkenéséből adódott (1. ábra).

13. Közép-Kelet-Európa országait két egymástól jól elkülönülő kategóriára oszthatjuk:

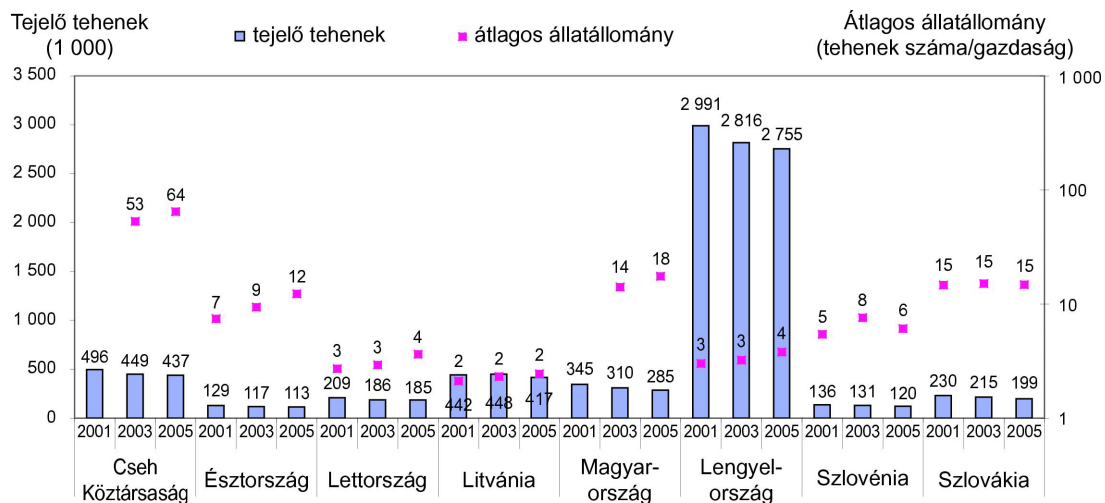
- Csehországban, Észtországban, Magyarországon és Szlovákiában a tejtermelés döntő részét a rendszerint egykori termelőszövetkezetekből alakult (50 vagy annál több tehenet tartó) nagy gazdaságok adják. Ezekben a tagállamokban a

gazdaságok átlagos állatállománya megfelel a 15 régebbi tagállam egyes régióiban átlagos állománynak; sőt, Csehországban jóval meg is haladja az EU-15 átlagát. Az össztermelés tejfeldolgozóknak szállított hányada a tejágazat iparosítási szintjét is mutatja, mivel a beszállított teje szigorú egészségügyi előírások vonatkoznak (¹⁰). Ott, ahol jelentős szerepet játszanak a nagy és közepes termelők, a beszállítási arány nagyon közel (Cseh Köztársaság, Magyarország, Szlovákia) vagy meglehetősen közel (Észtország) jár az EU-15-ös átlaghoz. A beszállítási kvóták átlaga és a termelékenység is ezekben a tagállamokban a legmagasabb.

- Ezzel szemben Lengyelországban, ahol alig szövetkezetesítették a mezőgazdasági termelést, valamint Lettországon és Litvániában, ahol megszűntek a nagy állami gazdaságok, az átlagos állatállomány nem haladja meg a négy tehenet. Szlovénia e két típus között helyezkedik el.

1. ábra

Tejelő, illetve átlagos állatállomány a nyolc új tagállamban (2001–2005)



Forrás:

A tejelő tehenek száma: ZMP-Marktbilanz Milch 2006 (a ZMP adatai alapján), az Eurostat adatai, illetve a nemzeti statisztikai adatok.

A tejelő tehenek száma gazdaságonként: nemzeti statisztikai adatok, az AIRBC (ŽŪIKVC) és a szlovén kifizető ügynökség (2001), valamint az Eurostat (2003–2005) adatai.

14. A termelési formáik közötti eltérések ellenére az új tagállamokban a tejtermelők teljes létszámát tekintve továbbra is döntő többségben vannak a – gyakran önálló vagy félig önálló – kis- és törpe gazdaságok. A tejkvótarendszerbe közülük csak azoknak kellett betagozódnuk, amelyek beszállítás vagy közvetlen értékesítés formájában kereskedelmi forgalomba bocsátják termékeiket. Valamennyi új tagállam számára nagy kihívást

jelentett, hogy elérje az érintett termelőket, és rávegye őket, hogy integrálódjanak a rendszerbe.

(¹⁰) A Tanács 92/46/EGK irányelve (1992. június 16.) a nyerstej, a hőkezelt tej és a tejalapú termékek előállítására és forgalomba hozatalára vonatkozó egészségügyi előírások megállapításáról (HL L 268., 1992.9.14., 1. o.)

A NEMZETI REFERENCIAMENNYISÉGEK (NEMZETI KVÓTÁK) MEGHATÁROZÁSA

A Bizottság összehangolt módszereket alkalmazott

15. A nemzeti referenciamennyiségek véglegesítése nehéz tárgyalási folyamat eredménye volt. A közép-kelet-európai tagjelölt országok Szlovénia kivételével azzal érvelhettek, hogy a piacgazdaságba vezető átmeneti időszakban tejtermelésük erősen lecsökkent. Az átmenetet megelőző időszak termelésére vonatkozó statisztikai adatok azonban nem tűntek eléggé megbízhatónak. Figyelembevételük emellett ellentmondott volna annak az általános alapelvnek is, amely szerint a kvótákat azon legutóbbi termelési időszakok adatai alapján kell meghatározni, amelyeket illetően már állnak rendelkezésre adatok. Egyes kivételes esetektől eltekintve ⁽¹¹⁾ 2002 decemberében a nemzeti referenciamennyiségek megállapításához az 1997–1999-es évek tejtermelési átlagát vették tárgyalási alapul.

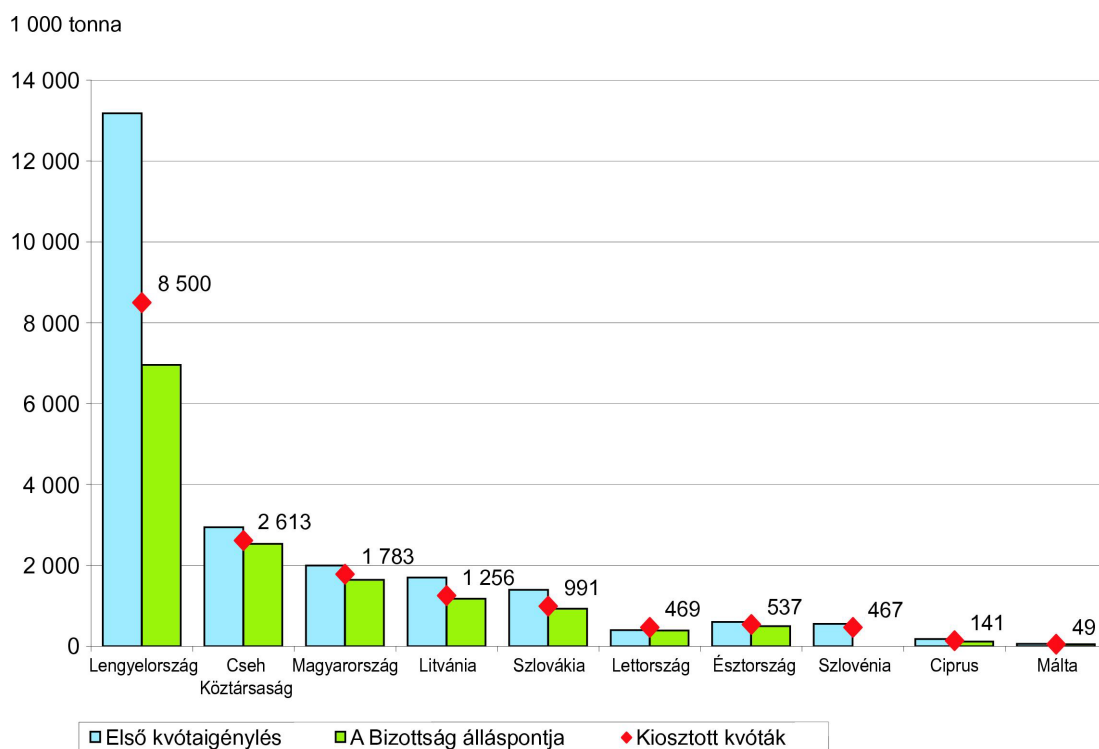
A beszállítási nemzeti referenciamennyiségek megállapítása szilárd statisztikai alapokon nyugodott

16. A tagjelölt államokból érkeztek statisztikai adatok az állatállomány és a tejhozam alapján becsült nemzeti össztermelésről, illetve pontos adatok a tejfeldolgozók részére a referencia-időszakban történt beszállításokról. A bővítés előkészítési szakaszában a Bizottság (a Bővítési Főigazgatóság) koordinálásában sor került szakértői értékelésekre (*peer review*) a tejkvóták bevezetésének előrehaladásáról. A felvásárlóknak történő tejbeszállításról a tagjelölt országok által szolgáltatott statisztikai adatok megbízhatóságával kapcsolatban nem merültek fel kétségek.

17. A tárgyalások általában olyan beszállítási nemzeti referenciamennyiségek rögzítésével végződtek, amelyek közel álltak a csatlakozás előtt fennálló helyzethez. Egyetlen új tagállam sem kapott a csatlakozást megelőző öt év bármelyike alatt beszállított mennyiségnél alacsonyabb kezdeti beszállítási kvótát. Csupán Lengyelország és Litvánia kapott eredeti kérelméhez képest jóval alacsonyabb – azaz a kívánt kvóta 65 %, illetve 75 %-ának megfelelő – beszállítási kvótát (2. ábra).

2. ábra

Beszállítások – A tíz új tagállam nemzeti referenciamennyiségei



Az adatok a kiosztott tejkvótákat mutatják.
Forrás: Bizottság.

⁽¹¹⁾ A balti államok esetében az 1999. évi adatokat az oroszországi gazdasági válság nyomán kialakult zavarok miatt nem vették figyelembe.

Nehéz megbecsülni a közvetlen értékesítésre vonatkozó adatokat

18. A 2000 előtti években a tagjelölt országokban a közvetlen értékesítések és a saját fogyasztásra szánt tej mennyiségéről nem készült külön statisztikai kimutatás. A Bizottság nem vette figyelembe a tagjelölt országok által a közvetlen értékesítésekről szolgáltatott adatokat, mert úgy vélte, hogy azok nem kimerítőek (Lettország, Litvánia, Szlovénia, Szlovákia), illetve csupán megközelítő jellegűek (Magyarország, Lengyelország). Ezen országok

esetében a közvetlen értékesítések statisztikai mennyiségét úgy számolták ki, hogy az össztermelésből levonták a beszállított tej mennyiségét és a saját fogyasztásra szánt tej becsült mennyiségét. A Bizottság csupán Csehország és Észtország esetében tekintette tárgyalási alpnak az eredeti kérelmet.

19. A 3. táblázat adatai szerint a közvetlen értékesítésekre vonatkozóan Lengyelország kivételével valamennyi közép-kelet-európai tagjelölt ország a Bizottság becslésénél jóval magasabb számadatokat mutatott be eredeti kérelme alátámasztására.

3. táblázat

A tej és a tejtermékek közvetlen értékesítésére vonatkozó adatok alakulása

	CZ	EE	LV	LT	HU	PL	SI	SK	Összesen
Első kvótaigénylés (1)	155 000 100	90 000 100	300 000 100	550 000 100	200 000 100	564 000 100	139 000 100	61 800 100	2 059 800 100
A Bizottság álláspontja (2)	26 686 17	77 833 86	84 307 28	284 667 52	156 333 78	1 918 867 340	92 875 67	14 000 23	2 655 568 129
Elfogadott kvóta (3)	68 904 44	87 365 97	226 452 75	390 499 71	164 630 82	464 017 82	93 361 67	22 506 36	1 517 734 74
A kvóta felhasználása 2004/2005-ben (4)	2 776 2	9 585 11	11 380 4	76 301 14	25 978 13	308 934 55	20 278 15	6 803 11	462 906 22
A kvóta felhasználása 2005/2006-ban (5)	2 600 2	8 565 10	10 748 4	55 985 10	19 313 10	195 038 35	20 085 14	3 657 6	315 991 15

Forrás:

(1) és (2) Bizottság, SEC(2002) 95 végleges, 2002.1.30, valamint CONF-H 21/02, CONF-PL 45/02 és CONF-SI 21/02, 2002.6.20.

(3) Az 1788/2003/EK rendelet I. melléklete.

(4) A tagállamok válasza az 595/2004/EK rendelet 26. cikkében előírt kérdőívre (Észtország kivételével 11 hónap adataiból következtetés 12 hónapra, extrapolálással), valamint a lengyel (ARR) és a szlovén (ARSKTRP) kifizető ügynökség.

(5) A tagállamok válasza az 595/2004/EK rendelet 26. cikkében előírt kérdőívre.

A termelők által bejelentett közvetlen értékesítések mennyisége rendszeresen alacsonyabb minden statisztikai becslésnél

20. A 3. táblázat adatai szerint a két első tejjgazdasági év alatt – 2004/2005-ben és 2005/2006-ban – a bejelentett közvetlen értékesítések az engedélyezett kvótáknak csak egy csekély részét alkották. A nyolc közép-kelet-európai országban együttvéve 1 millió tonnát is meghaladó eltérés van a közvetlen értékesítéseként szereplő mennyiségek és az engedélyezett referenciamennyiségek között. Erre a jelenségre legalábbis részben magyarázatot ad, hogy statisztikai adatok hiányában a közvetlen értékesítések mennyiségének becsléséhez alkalmazott módszer a valóságot jóval meghaladó eredményeket adott, és emiatt jelentős mértékben túlbecsülték a majdani tagállamok szükségleteit a közvetlen értékesítési kvótákat tekintve. A túlbecsülés azután a kizárólag beszállítást végző, kereskedelmi célú gazdaságoknak kedvezett,

akik közvetlen értékesítési kvótákat is kérelmezhettek, és azokat azután beszállítási kvótákká csoportosították át.

21. A közvetlen értékesítésekre vonatkozó legutóbbi statisztikai adatok és a két első gazdasági év bejelentett adatainak összehasonlítása (4. táblázat) azt jelzi, hogy a ténylegesen megvalósult közvetlen értékesítések nagy részét a kvótakezelő intézmények nem ismerik, és azokat nem számítják be a nemzeti referenciamennyiségbe. Becslések szerint Észtországban és Magyarországon a közvetlen értékesítések több mint 80 %-a nem bejelentett közvetlen értékesítés, Szlovéniában ugyanez az arány 60–70 %, Lengyelországban 60–65 %, Litvániában pedig valamivel 40 % alatt van. A számvevőszéki ellenőrzés során az ész, a litván, a magyar és a szlovén hatóságok elismerték, hogy a közvetlen értékesítések bejelentése nem volt teljes körű.

4. táblázat

A közvetlen értékesítésekre vonatkozó statisztikai adatok és a bejelentett közvetlen értékesítések

(1 000 tonna)

Közvetlen értékesítések	CZ	EE	LV	LT	HU	PL	SI	SK
A naptári évre vonatkozó statisztikai adatok								
1997	n/a	74	467	n/a	146	1 663	n/a	59
1998	n/a	75	345	n/a	150	1 953	n/a	62
1999	n/a	85	294	n/a	148	2 141	n/a	65
2000	22	97	309	n/a	147	1 700	91	n/a
2001	21	120	330	192	85	1 239	84	n/a
2002	13	63	n/a	142	77	1 141	119	31
2003	4	53	n/a	124	168	1 318	78	32
2004	2	67	n/a	76	116	869	65	13
2005	4	66	n/a	91	159	484	58	7
A kontingensévre vonatkozó bejelentett mennyiségek								
2004/2005	3	10	11	76	26	309	20	7
2005/2006	3	9	11	56	19	195	21	4

Forrás (napári év):

CZ: a szerkezetátalakítási tartalék felszabadítása érdekében a Bizottságnak tett jelentés.

EE: Mezőgazdasági Minisztérium (1997), illetve a szerkezetátalakítási tartalék felszabadítása érdekében a Bizottságnak tett jelentés (1998–2005). 2005: 9 hónap adataiból következtetés 12 hónapra (extrapolálással).

LV: „Additional information to the position paper of the Republic of Latvia (CONF-LV 26/02)”. („Kiegészítő adatok a Lett Köztársaság álláspontjához”).

LT: Mezőgazdasági Minisztérium (2001–2004), illetve a szerkezetátalakítási tartalék felszabadítása érdekében a Bizottságnak tett jelentés (2005).

HU: Központi Statisztikai Hivatal (KSH).

PL: Lengyelországi Központi Statisztikai Hivatal (1997–1999), illetve a szerkezetátalakítási tartalék felszabadítása érdekében a Bizottságnak tett jelentés (2000–2005).

SI: a szerkezetátalakítási tartalék felszabadítása érdekében a Bizottságnak tett jelentés.

SK: PPA kifizető ügynökség (1997–1999), illetve a szerkezetátalakítási tartalék felszabadítása érdekében a Bizottságnak tett jelentés (2002–2005).

Forrás (kontingensév):

Az 595/2004/EK rendelet 26. cikkében előírt kérdőívre adott válaszok, illetve a kifizető ügynökségek által közölt adatok (PL és SI). A 2004/2005-ös gazdasági év 11 hónapjából következtetés 12 hónapra (extrapolálással) (CZ, LV, LT, HU és SK).

22. A kvótarendszer céljaiból adódóan a tagállamok illetékes hatóságainak ellenőrizniük kell, hogy a kvótával rendelkező termelők teljeskörűen bejelentik-e a közvetlen értékesítéseiket. Ehhez rendelkezniük kell olyan információval, amelynek alapján legalább megközelítőleg megállapíthatják, hogy a kvótával nem rendelkező kistermelők által megtermelt tej nem kereskedelmi forgalomba került, hanem teljes mértékben azok saját fogyasztását szolgálta.

A Bizottság nehezen ellenőrizhető adatok alapján szabadította fel a különleges szerkezetátalakítási tartalékot

23. A közép-kelet-európai új tagállamok legkésőbb 2005. december 31-ig kötelesek voltak bemutatni a Bizottságnak egy, a tejágazat szerkezetátalakítási folyamatának már elért eredményeit és irányait részletesen elemző jelentést⁽¹²⁾. A különleges

(12) Az 1788/2003/EK rendelet 1. cikkének (4) bekezdése.

szerkezetátalakítási tartalék 2006. április 1-jétől alkalmazásra kerülhetett, amennyiben a tagállamokban – Észtországban és Lettországban 1998 óta, Csehországban, Litvániában, Magyarországon, Lengyelországban, Szlovéniában és Szlovákiában pedig 2000 óta – csökkent a tej- és tejtermékeknek a gazdaságokban történő saját fogyasztása.

24. A már említett jelentések alapján a Bizottság az érintett tagállamok számára a különleges szerkezetátalakítási tartalék teljes mennyiségét (összesen 671 418 tonna) felszabadította, ami 3,7 %-kal növelte meg a tagállamoknak eredetileg odaítélt nemzeti referenciamennyiségeket⁽¹³⁾.

(13) A Bizottság 927/2006/EK rendelete (2006. június 22.) az 1788/2003/EK tanácsi rendelet 1. cikkének (4) bekezdésében előírt különleges szerkezetátalakítási tartalék felszabadításáról (HL L 170., 2006.6.23., 12. o.)

25. Igaz, hogy a közvetlen értékesítésekre és a saját fogyasztásra vonatkozó adatok kevésbé megbízhatóak, mivel azonban nehéz megállapítani, hogy a nem leszállított tejmennyiség az említett két statisztikai kategória közül melyikbe tartozik, a Bizottság fő értékelési kritériumként a saját fogyasztás tagállamok által bejelentett alakulását vette figyelembe, és a nemzeti hatóságok által szolgáltatott adatokat egyszer sem – még az adatoknak a tejkvóták bevezetéséről szóló éves kérdőívekre adott válaszokkal való összevetése után sem – vonta kétségbe. Litvánia kivételével valamennyi érintett tagállam arról számolt be, hogy területén csökkent a tej- és tejtermékeknek a gazdaságokban történő saját fogyasztása.

26. Ennek ellenére van ok kétkedni a Bizottságnak szolgáltatott adatok megbízhatóságában. Csehországban például a saját

fogyasztás 2000 és 2004 közötti erőteljes csökkenése elsősorban a tejtermelés csökkenésével magyarázható; a piaci termelés mindössze 0,8 %-kal növekedett. A lett és a szlovák hatóságok által a saját fogyasztásról közölt statisztikai adatok igen jelentősen eltérnek azoktól az adatoktól, amelyeket ugyannerre az időszakra vonatkozóan a csatlakozási tárgyalások keretében használtak fel. A litvániai különleges tartalékot teljes mértékben felszabadították, pedig a nemzeti hatóságok által közölt statisztikai adatok nem utaltak a saját fogyasztás jelentős csökkenésére. Észtország, Magyarország, Lengyelország és Szlovénia tekintetében a statisztikai keresztellenőrzések (5. táblázat) arra mutattak rá, hogy ezek a tagállamok jelentéseikben alulbecsülték a saját fogyasztást, és/vagy hogy a közvetlen értékesítésekről a nyilatkozatokban alacsonyabb értéket tüntettek föl.

5. táblázat

A saját fogyasztásra szánt tejmennyiség és a nem értékesített tejmennyiség összehasonlítása

(1 000 tonna)

Tagállam	1. módszer: Saját fogyasztás a tagállami jelentések alapján								2. módszer: Saját fogyasztás becsült értéke (be nem jelentett termelési adatok)	
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2004/2005	2005/2006
CZ			199	174	197	114	70	70	63	72
EE	108	122	111	122	43	66	63	37	123	93
LV	381	349	357	343	350	302	268	251	271	232
LT	n/a	n/a	n/a	554	663	629	632	614	563	615
HU	68	63	53	65	28	26	22	20	284	344
PL			3 408	3 409	3 296	3 039	2 802	2 625	3 167	2 814
SI			99	96	119	85	82	79	131	120
SK	234	176	169	167	163	134	128	102	123	87

Forrás:

1. módszer: a szerkezetátalakítási tartalék felszabadítása érdekében a Bizottságnak tett jelentések. A referenciaévet aláhúzással jelöljük.

2. módszer: a naptári év termelése (a szerkezetátalakítási tartalék felszabadítása érdekében a Bizottságnak tett jelentések alapján) és a kifizető ügynökségeknek bejelentett mennyiségek (az 595/2004/EK rendelet 26. cikkében előírt kérdőívre adott válaszok) különbsége.

AZ EGYÉNI REFERENCIAMENNYISÉGEK (EGYÉNI KVÓTÁK) KIOSZTÁSA

A csatlakozási okmányok tagállamonként eltérő referencia-időszakot szabtak meg

27. Az egyéni referenciamennyiségeket a nemzeti hatóságok az első kontingensév kezdete előtt közölték a termelőkkel. Lengyelország és Szlovénia számára az egyéni referenciamennyiségek alkalmazását csak egy későbbi időponttól, 2005. április 1-jétől tették kötelezővé, ám mindkét országnak sikerült már a 2004/2005-ös gazdasági évben is kiosztania egyéni kvótákat, majd azokat a 2005/2006-os évre is meghosszabbították.

Az egyéni beszállítási kvóták első elosztása

28. Az egyéni beszállítási referenciamennyiségek elosztásakor Magyarország és Szlovákia nem vette figyelembe a közösségi szabályozásban említett felső határértéket⁽¹⁴⁾; a két államban az

⁽¹⁴⁾ Az 1788/2003/EK rendelet 6. cikke (1) bekezdésének második albekezdése szerint a beszállítási, illetve közvetlen értékesítési referenciamennyiségek kiszámításának alapját a fenti rendelet I. mellékletének f) táblázata határozza meg.

elosztott beszállítási kvóták összmenyisége meghaladta a szabályozásban meghatározott felső határt⁽¹⁵⁾. A túlzott mértékű egyéni kvótaelosztás kockázata, hogy a termelőket nagyobb mennyiségű termelésre ösztönzi, így gyorsabban kimerül a rendelkezésre álló nemzeti referenciamennyiség.

29. Magyarországon a túlzott mértékű kvótaelosztás kérdése csak a 2006/2007-es gazdasági évben oldódott meg, amikor a Tanács a tagállamok kérésére a 2005/2006-os gazdasági évre engedélyezte a Bizottságnak a nemzeti tartalékból a közvetlen értékesítésekre szánt mennyiségek beszállítási mennyiségekké való átcsoportosítását⁽¹⁶⁾.

30. A szlovák hatóságok elérték, hogy a 2004/2005-ös gazdasági év végére az egyéni beszállítási kvóták összege már ne lépje túl a nemzeti referenciamennyiséget. Az egyensúly eléréséhez alkalmazott módszer azonban nem volt összhangban a közösségi

szabályozással⁽¹⁷⁾. A Bizottság elfogadta a szlovák hatóságok javaslatát a nemzeti referenciamennyiségeknek a beszállítások és a közvetlen értékesítések közötti végleges felosztásáról a 2004/2005-ös gazdasági évre, holott e javaslat szerint a beszállításokra szánt többletmennyiségek meghaladták a termelők által átcsoportosított mennyiségeket.

Az egyéni közvetlen értékesítési kvóták első elosztása

31. A közvetlen értékesítések tekintetében a tagállamok a nemzeti referenciamennyiségektől általában messze elmaradó összmenyiségekre osztottak el egyéni kvótákat (6. táblázat). Lengyelország esetében azonban ez nem így történt. A lengyelországi termelők által kérelmezett mennyiség (715 921 tonna) jóval meghaladta a Lengyelországnak kiosztott, közvetlen értékesítésekre vonatkozó nemzeti referenciamennyiséget (464 017 tonna). A lengyel hatóságok ezért az engedélyezett mennyiségek felső értékét a termelők által kérelmezett mennyiségek 64 %-ában határozták meg.

6. táblázat

Egyéni közvetlen értékesítési kvóták kiosztása (2004/2005-ös gazdasági év)

Mennyiségek	CZ	EE	LV	LT	HU	PL	SI	SK
Közvetlen értékesítések felső határértéke (1)	68 904	87 365	226 452	390 499	164 630	464 017	93 361	22 506
Eredetileg kiosztott mennyiségek (2)	4 360	11 585	96 580	115 698	20 018	458 190	69 446	11 250
(2)/(1)	6 %	13 %	43 %	30 %	12 %	99 %	74 %	50 %

Forrás:

(1): 1788/2003/EK rendelet.

(2): A 2004/2005-ös gazdasági év elején a termelőkhoz rendelt egyéni referenciamennyiségek (a kifizető ügynökségek által rendelkezésre bocsátott adatok).

Azok a kereskedelmi célú gazdaságok, amelyek kvótát kaptak, a tejtermelők felét teszik ki

32. A tejtermelők saját kezdeményezésre csatlakoznak a kvótarendszerhez. A csatlakozók kérelem alapján, a nemzeti hatóságok által meghatározott szabályok szerint kapnak

⁽¹⁵⁾ Magyarországon a 2004/2005-ös gazdasági év kezdetén 23 201,4 tonnás többletet osztottak ki a termelőknek, ami a nemzeti beszállítási referenciamennyiség 1,3 %-a. Szlovákiában a 2004/2005-ös gazdasági évre kiosztott összes beszállítási kvóta 10 348,4 tonnával, vagyis annak 1 %-ával lépte túl a nemzeti referenciamennyiséget.

⁽¹⁶⁾ A Bizottság 1611/2006/EK rendelete (2006. október 27.) az 1788/2003/EK tanácsi rendelet I. mellékletében a 2005/2006-os időszakra megállapított nemzeti referenciamennyiségek szállítási és közvetlen értékesítési közötti felosztásról szóló 832/2006/EK rendelet módosításáról (HL L 299., 2006.10.28., 13. o.).

referenciamennyiségeket. A legtöbb közép-kelet-európai új tagállamban a tejtermelőknek körülbelül a fele kimaradt a kvótarendszertől (7. táblázat és 3. keretes szöveg). Becsült adatok szerint különösen alacsony arányban vesznek részt a rendszerben a szlovákiai (6 %), észtországi (20 % alatt) és magyarországi (30–40 %) termelők. A Számvevőszék a kvótarendszertől kimaradó tejtermelés mennyiségét a nyolc közép-kelet-európai új tagállam esetében körülbelül 3,6 millió tonnára értékeli⁽¹⁸⁾, ami az össztermelés 17 %-át jelenti.

⁽¹⁷⁾ Az 1788/2003/EK rendelet 6. cikkének (2) és (8) bekezdése értelmében Szlovákiának értesítenie kellett volna a Bizottságot arról, hogy a termelők kérésére milyen mennyiségeket csoportosított át végérvényesen.

⁽¹⁸⁾ Ez a becslés a kvóta nélküli termelők számán (2004/2005-ös gazdasági év) és a tejelő tehének átlagos tejszámán (2005-ös év) alapul, azt feltételezve, hogy a kvóta nélküli termelőknek átlagosan 1,5 tehenük van.

7. táblázat

Tejgazdaságok, illetve kvótával rendelkező termelők száma (2004/2005-ös és 2005/2006-os gazdasági év)

2004/2005	CZ	EE	LV	LT	HU	PL	SI	SK	Összesen
2005/2006									
(1)	8 450	12 400	61 239	195 231	22 000	734 112	17 190	14 230	1 064 852
Gazdaságok	6 780	9 210	50 900	170 790	16 250	727 100	19 710	13 460	1 014 199
(2)	2 950	1 585	24 409	99 384	5 194	310 460	10 148	800	454 930
Beszállítások (termelők)	2 871	1 525	22 919	86 601	4 821	284 475	9 509	740	413 461
(3)	252	443	2 253	22 516	1 284	76 014	2 624	99	105 485
Közvetlen értékesítések (termelők)	264	437	1 808	16 027	1 561	52 837	2 509	100	75 543
(4)	2 991	1 859	25 457	112 073	6 076	374 000	10 575	814	533 845
Összesen	2 903	1 752	24 039	98 387	5 980	330 019	9 956	766	473 802
(5)	5 459	10 541	35 782	83 158	15 924	360 112	6 615	13 416	531 007
A kvótarend- szeren kívüli gazdaságok	65 %	85 %	58 %	43 %	72 %	49 %	39 %	94 %	50 %
	3 877	7 458	26 861	72 403	10 270	397 081	9 754	12 694	540 397
	57 %	81 %	53 %	42 %	63 %	55 %	50 %	94 %	53 %

Forrás:

(1) 2004/2005-ös gazdasági év: valamennyi tagállamra vonatkozóan az Eurostat 2003. évi adatai, kivétel: LV (a Központi Statisztikai Hivatal 2004. évi adatai), LT (az AIRBC 2004. évi adatai) és PL (az ARR 2004. évi adatai); 2005/2006-ös gazdasági év: az Eurostat 2005. évi adatai.
(2), (3) és (4) az 595/2004/EK rendelet 26. cikkében előírt kérdőívre adott válaszok, illetve (PL és SI a 2004/2005-ös évre nézve) a kifizetői ügynökségek adatai.

33. Az, hogy a termelők ilyen kis arányban csatlakoztak a kvótarendszerhez, még nem feltétlenül annak a jele, hogy az új tagállamok közigazgatási kapacitása nem lenne elégséges a tejkvótarendszer bevezetéséhez. Ne feledjük, hogy a közép-kelet-európai új tagállamok tejgazdaságainak közel 70 %-ában nem tartanak két tehénnél többet, ezekben tehát valójában önálló vagy félig önálló gazdálkodás folyik. Mivel e törpegazdaságok összmenyisége (680 000) 25 %-kal meghaladja a kvótarendszerbe nem tartozó gazdaságok számát, arra következtethetünk, hogy a kvótarendszerbe nem tartozó gazdaságok legtöbbször teljesen nem kereskedelmi vagy félkereskedelmi célú gazdaságok.

34. A termelők részvételi szintje tagállamonként jelentősen eltér. Egyes tagállamok lehetővé tették és ösztönözték az alacsony, sőt egészen alacsony kvóták kiosztását. Az első gazdasági évben Lettországon például a kvótával rendelkezők 12 %-át, Litvániában pedig 6 %-át tették ki az 1 000 kg-nál kisebb beszállítási és/vagy közvetlen értékesítési referenciamennyiséggel rendelkező termelők. Lengyelországban, Észtországban, Magyarországon, Szlovéniában és Csehországban ezzel szemben az összes kvótával rendelkező termelő között alig 2 % volt az 1 000 kg-nál kisebb kvótával rendelkező termelők aránya. Szlovákiában egy termelő sem kapott 1 000 kg-nál alacsonyabb referenciamennyiséget. Csehország és Szlovákia a kvótakiosztási

rendszerrel egyértelműen a kereskedelmi célú nagytermelők felé orientálta. Ezekben a tagállamokban a beszállítási kvótával rendelkező termelők közel 75 %-a esetében az állatállomány meghaladja az 50 tehenet.

3. keretes szöveg – A tejkvótával nem rendelkező termelők – Litvánia és Szlovákia esete

Litvániában a tejtermelők 43 %-a nem kapott kvótát.

A csatlakozás idején a tejtermelés nagyszámú (195 231) termelő között oszlott meg, szinte mindnyájan (95 %) öt vagy annál kevesebb tehenet tartottak. A termelési szerkezet koncentrációja azóta lassan, de biztosan halad előre: elég, ha azt tekintjük, hogy mennyivel nőtt 2001 és 2005 között a hat vagy annál több tehenet tartó gazdaságok száma (2001-ben a gazdaságok kb. 2 %-a, szám szerint 4 501, míg 2005-ben már 11 242, vagyis a gazdaságok 6,2 %-a volt ilyen). Ezzel párhuzamosan visszaszorulnak a termőföldek magánkézbe adása nyomán keletkezett törpegazdaságok, bár számuk továbbra is jelentős.

Az ellenőrzés rámutatott, hogy a tejkvóták rendszeréről gondosan kidolgozott felvilágosító kampány tájékoztatta valamennyi termelőt. A litvániai tejágazat jellegzetességeit figyelembe véve a litván hatóságok által az első kontingensévében elért 57 %-os részvétel joggal nevezhető jó aránynak.

A 2004/2005-ös gazdasági évre az egy vagy két tehenet tartó termelők közül 77 484 részesült kvótában, amíg az összes ilyen termelő száma 138 591⁽¹⁹⁾ volt. A két szám különbsége, 61 107, kevéssel marad el a kvóta nélküli termelők összlétszámától (63 723). Valószínű, hogy a kvótával nem rendelkező, egy vagy két tehenet tartó termelők önellátó vagy félig önellátó gazdálkodást folytatnak. Annak ellenőrzése, hogy ezek a termelők csakisugyan nem végeznek be nem jelentett közvetlen értékesítést, az irányító szervezetek feladata.

Szlovákiában a tejtermelők 94 %-a nem kapott kvótát.

Szlovákiában a mezőgazdaság szerkezetileg határozottan kételt. Egyfelől nagy számban találhatóak családi gazdaságok (2001-ben 15 586, 2005-ben 9 853), másrészt kis számban működnek kereskedelmi vállalkozássá alakult gazdaságok is (2001-ben 2 087, 2005-ben 1 696). 2005-ben a családi gazdaságok 89 %-ában egyetlen, 10 %-ukban kettő vagy három tehen volt. Ugyanakkor a kereskedelmi célú gazdaságok 38 %-ának 50-nél több tehen volt. A tejelő állományok mindössze 6 %-a képezte családi gazdaságok tulajdonát, míg az állomány 94 %-a a kereskedelmi célú gazdaságoké volt.

Szlovákia már a csatlakozás előtt is működtetett tejkvótarendszert, de ebben nem voltak közvetlen értékesítési kvóták, beszállítási kvótában pedig csak olyan termelő részesülhetett, aki évente 20 000 liternél többet szállított be. 2002-ben 950 termelő rendelkezett kvótával, és körülbelül 1 000 olyan kis-termelő volt⁽²⁰⁾, aki közvetlen értékesítéseket végzett vagy évi 20 000 liternél kevesebbet szállított be.

Az első kontingensévkben, 2004/2005-ben, a szlovák hatóságok csak 814 beszállítási, illetve közvetlen értékesítési kvótát osztottak ki, és ezzel elsősorban a kereskedelmi célú gazdaságokat tagolták be a rendszerbe. Ellenőri becslés szerint a beszállítási kvótával rendelkezők 78 %-ának van legalább 50 tehen, míg 21 %-uknál a tehenek száma 2 és 49 között mozog. Az egészen alacsony, kettőnél kevesebb tehennek megfelelő kvóták az összes kvóta 1 %-át teszik ki.

A RENDSZER BEVEZETÉSE ÉS MŰKÖDTETÉSE

A közösségi vívmányok átvétele

35. A közös agrárpolitikára jellemző megosztott igazgatás keretében a tagállamok megfelelő intézkedéseket tesznek a tej- és tejtermékágazatban alkalmazandó illeték bevezetésére vonatkozó rendelkezések érvényesítése érdekében (1. keretes szöveg). A tagállamoknak meghatározott számú információt kell a Bizottság rendelkezésére bocsátaniuk. Az illeték kiszámításához a tagállamok minden év szeptember 1-jéig egy megfelelően kitöltött kérdőívet küldenek a Bizottságnak⁽²¹⁾. Ezenfelül 2004. szeptember 1.

⁽¹⁹⁾ 2005. január 1-jei adatok (ŽŪIKVC).

⁽²⁰⁾ Forrás: Peer Review – Evaluation Mission on Milk in the Slovak Republic („Szakértői értékelés – Tejügyi helyszíni vizsgálat a Szlovák Köztársaságban”), Zárójelentés, DG AGRI és DG ELARG, 2003.

⁽²¹⁾ A Bizottság 595/2004/EK rendelete (2004. március 30.) a tej- és tejtermékágazatban illeték megállapításáról szóló 1788/2003/EK tanácsi rendelet végrehajtási szabályairól, 26. cikk, (1) bekezdés (HL L 94., 2004.3.31., 22. o.).

előtt⁽²²⁾ a tagállamoknak egy rövid jelentést is kellett küldeniük a Bizottságnak a nemzeti referenciamennyiségek igazgatási rendszeréről⁽²³⁾. A Bizottság ismételt kérését követően a máltai és a szlovén hatóságok 2007 februárjában, a lengyel hatóságok pedig 2007 márciusában küldték meg ezt a rövid jelentést.

36. Bár a tejkvóták terén a közösségi szabályozás hatálya közvetlen, valamennyi új tagállam saját nemzeti rendeletekbe vagy igazgatási szövegekbe is átemelte a tejkvóttal kapcsolatos közösségi vívmányokat. A magyar, a litván és a szlovák nemzeti hatóságok által elfogadott jogszabályi keretek kapcsán a Számvevőszék az alábbi észrevételeket tette.

37. Mivel az 1788/2003/EK rendelet nem ad operatív meghatározást a beszállításról, a litván hatóságok úgy döntöttek, hogy a beszállítás olyan teje vonatkozik, amely „vevőnek eladható”. Ennek értelmében, ha egy termelő alkalmilag ingyenesen ruház át tejet, azt nem kellene beszállításként elszámolni. Fennáll annak a kockázata, hogy a kvótáját túllépő termelő azért ruház át ingyenesen tejet, hogy kikerülje az illetékfizetést. A közösségi szabályozás szerint a tagállamoknak meg kell győződniük arról, hogy minden tejbeszállítás bejelentésre kerül, még akkor is, ha ingyenesen történik.

38. Magyarországon a tejtermelő szövetkezetbe tömörült termelők egyéni referenciamennyiségeinek összegét lehetséges úgy kezelni, mintha egyetlen kvótáról volna szó. Ha a szövetkezet egyes termelői túllépik egyéni kvótájukat, azt a szövetkezet szintjén ki lehet egyenlíteni. Ha nemzeti szinten jelentkezik illetékfizetési kötelezettség, az a szövetkezetet csak a tagjai kvótaösszegének túllépése esetén érinti. Az európai szabályozás szerint az egyéni referenciamennyiségek ilyen egyesítésének feltétele, hogy a szövetkezet engedélyezett felvásárló legyen. Az ellenőrzés során a magyar hatóságok elismerték, hogy a nem engedélyezett felvásárlói státusú tejtermelő szövetkezetekre vonatkozó nemzeti szabályozás módosításra szorul.

39. Magyarország és Szlovákia nem zárták ki azt a lehetőséget, hogy valaki egyszerre lehessen engedélyezett felvásárló és termelő. Az, hogy egyazon jogalany egyszerre gyakorolhat felvásárlói és termelői funkciókat, különös kockázattal járhat, amit figyelembe kell venni a kockázatelemzés, illetve a helyszíni vizsgálat lefolytatása során. Ha az egész dokumentációs folyamat (nyilvántartások, bejelentések, igazoló okiratok, elemzési eredmények) egyetlen szereplő kezében összpontosul, akkor megnő annak a kockázata, hogy a nemzeti referenciamennyiség túllépése és illeték megállapítása esetén manipulálhatják az adatokat. Ebben az esetben ugyanis maga a termelő-felvásárló szolgáltatná azokat az adatokat, amelyek alapján az általa fizetendő illetéket kiszabják.

⁽²²⁾ Lengyelország és Szlovénia esetében 2005. szeptember 1-jéig.

⁽²³⁾ Az 595/2004/EK rendelet 27. cikkének (3) bekezdése.

A rendszereket a tagállamok határidőre felállították, de minőségük egyenetlen és tökéletesítésre szorul

40. A Számvevőszék által ellenőrzött új tagállamok – Lengyelországot és Szlovéniát is beleértve – idejében felállították azokat az alapvető struktúrákat, amelyek révén a tejkvótarendszer napi irányítás szintjén már 2004. május 1-jétől működni tudott. Az irányítóknak kellő időben rendelkezésükre álltak azok a funkciók, amelyekkel működtetni tudták a referenciamennyiségben részesültek, illetve a felvásárlók adatbázisát, a referenciamennyiségek ellenében elszámolt bejelentett mennyiségeket, a nemzeti tartalék felhasználását, illetve el tudták végezni a kvótákkal kapcsolatos ügyleteket (vásárlás, bérletbe adás, adományozás, öröklés, a termelés leállítás), valamint a beszállított mennyiségek zsírtartalom szerinti korrekcióját.

41. Ezt az átfogó eredményt érdemes hangsúlyozni, különösen ha azzal vetjük össze, hogy egyes régi uniós tagállamokban – részint rendszerirányítási hanyagságok, részint elhúzódó pereskedések miatt – milyen hosszú bizonytalansági időszakok követték a tejkvóták 1984-es bevezetését⁽²⁴⁾.

42. Az egyes új tagállamok rendszereinek minősége azonban a belső kontroll terén igen egyenetlennek mutatkozott. Az ellenőrzés rámutatott, hogy Csehországban, Észtországban, Litvániában, Magyarországon, Lengyelországban és Szlovéniában elégtelen a műveletek nyomon követhetősége, illetve késedelmesen frissítik a kvóta-adatbázist. Szlovákiában a kezdetben működésbe helyezett számítógépes rendszer hiányos volt: integrált adatbázis hiányában az APA (PPA) kifizető ügynökség felelősei a gazdasági év elején egy táblázatot állítottak fel a kiosztott egyéni kvótákról, majd a gazdasági év végén egy másik táblázatban mutatták ki a ténylegesen teljesített egyéni beszállításokat és közvetlen értékesítéseket. A két táblázat elkészülte között az APAnak semmilyen információja nem volt a termelők helyzetének alakulásáról.

43. A számvevőszéki ellenőrzéskor a Bizottság az új tagállamokban még egyetlen alapos helyszíni vizsgálatot sem végzett a célból, hogy meggyőződjék a rendszer kielégítő működéséről, a szabályozásban előírt ellenőrzések elvégzéséről, illetve arról, hogy a szakértői értékelések (peer review) során feltárt hiányosságokat kiküszöbölték. Az új tagállamokban a záróelszámolási eljárás keretében 2005-ben végzett vizsgálatok nyomán a tejkvótákra vonatkozóan semmilyen külön megjegyzés nem született.

A nemzeti tartalék gyarapítására a tagállamok eltérő módszereket választottak

44. A tejkvótarendszer előírja egy nemzeti tartalék létrehozását, amelyen belül külön kell választani a beszállításokat és a

közvetlen értékesítéseket. A tagállamok azzal gyarapíthatják nemzeti tartalékukat, ha visszaveszik a kihasználatlan referenciamennyiségeket, visszatartják az átruházások egy részét, vagy lineáris kulcsot alkalmazva az összes kvótát csökkentik.

45. A tagállamoknak tehát joguk van rá, hogy a kihasználatlan mennyiségek egy részét vagy egészét visszavegyék, amennyiben egy termelő egy 12 hónapos időszak során nem bocsátja kereskedelmi forgalomba egyéni referenciamennyiségének legalább a 70 %-át⁽²⁵⁾. Az új tagállamok itt eltérő gyakorlatot folytatnak. Lettországon, Litvániában, Magyarországon és Csehországban nem büntették azokat a termelőket, akik az első kontingensévben nem használták ki a kvótájukat, mivel a gazdasági év 12 helyett csak 11 hónapos volt. Az észt hatóságok ezt nem vették figyelembe, és csökkentették a kvótákat. A szlovák hatóságok a 2004/2005-ös első gazdasági évben a csatlakozás előtt érvényben lévő, a közösségi szabályozásnál szigorúbb büntetési rendszert alkalmazták⁽²⁶⁾.

46. A részben vagy teljesen inaktív termelők mennyiségeinek visszavonására vonatkozó rendelkezéseket *vis maior* esetén, illetve kellően indokolt esetben nem kell alkalmazni⁽²⁷⁾. Lengyelországban 2005-ben és 2006-ban egyes teljesen inaktív, illetve referenciamennyiségük 70 %-ánál kevesebbet felhasználó termelőktől visszavonták a kvótájukat. 2004/2005-ben körülbelül 3 900 termelő, vagyis a termelők 1 %-a volt teljesen inaktív. A 2005/2006-os gazdasági évre azonban a teljes kvótájukat megőrizték, miután fellebbeztek a kifizető ügynökségnél. A fellebbezéseket a kifizető ügynökség (ARR) regionális igazgatói értékelik, akik anélkül hoznak döntést, hogy a fellebbezések egységes módon történő kezelését lehetővé tévő nemzeti rendelkezések megszülettek volna.

A nemzeti tartalékot eltérő módokon használják fel

47. A nemzeti tartalék arra szolgál, hogy a nemzeti hatóságok által meghatározott objektív ismérvek alapján új termelők kaphassanak kvótát, illetve hogy már működő termelőknek juttassanak további mennyiségeket. Egyes új tagállamokban az alkalmazott elosztási kritériumok szándékosan kizártak egyes termelőket. Egyes tagállamok arra is felhasználták a nemzeti tartalékot, hogy tömegesen beszállítási kvótára váltsák át a közvetlen értékesítésre rendelkezésre álló mennyiségeket (4. keretes szöveg).

⁽²⁴⁾ 1988-as éves jelentés 5.33–5.38. bekezdése (HL C 312., 1989.12.12.).
1992-es éves jelentés 2.17–2.19. bekezdése (HL C 309., 1993.11.16.).
1993-as éves jelentés 2.10–2.59. bekezdése (HL C 327., 1994.11.24.).
2/87. sz. különjelentés (HL C 266., 1987.10.5.), 4/93. sz. különjelentés (HL C 12., 1994.1.15.), és 6/2001. sz. különjelentés (HL C 305., 2001.10.30.).

⁽²⁵⁾ Az 1788/2003/EK rendelet 15. cikkének (2) bekezdése.

⁽²⁶⁾ A Szlovák Köztársaság Mezőgazdasági Minisztériumának 2002. november 25-i 2953/2002–100 rendelete, 2. melléklet, III. bekezdés. E rendszer szerint a kifizető szerv csökkentette azoknak a tejtermelőnek a beszállítási kvótáit, akik a 2003/2004-es gazdasági év során kvótájuk 90 %-ánál kevesebbet használtak fel. Ráadásul a felhasználási arányt a teljes kvótához (beszállítások + közvetlen értékesítések) képest számították ki, pedig a két kvótafajta külön-külön kellett volna kiszámítani.

⁽²⁷⁾ Az 1788/2003/EK rendelet 15. cikkének (3) bekezdése.

4. keretes szöveg – A nemzeti tartalék mennyiségeinek elosztása

Lengyelországban a nemzeti szabályozás nem tette lehetővé, hogy a nemzeti tartalékból az új termelők is kvótában részesüljenek. Másrészt azonban a már működő termelőknek kiosztott kvóták nagyságát nem korlátozták a termelők által igényelt mennyiségek. Így egyes termelők szükségleteiken felül részesültek referenciamennyiségekben, aminek következtében a beszállítási nemzeti tartalék gyorsan ki is merült.

Litvániában az öt tehénnél kevesebbet tartó termelők a 2004/2005-ös gazdasági évben nem kaphattak referenciamennyiséget a nemzeti tartalékból.

Észtországban és Magyarországon az első két kontingensében a nemzeti tartalékból rendszeresen osztottak ki közvetlen értékesítési kvótákat olyan termelőknek, akik nem végeztek és nem is szándékoztak végezni közvetlen értékesítést. Ez a gyakorlat az Észtországban és Magyarországon alkalmazott elosztási kritériumok (az egész kvóta kihasználtsági aránya, illetve elégtelen beszállítási kvóta) miatt vált lehetővé.

Magyarországon és Szlovákiában a 2004/2005-ös gazdasági évre további beszállítási kvótákat osztottak ki akkor is, amikor a beszállítási nemzeti tartalék már negatív volt.

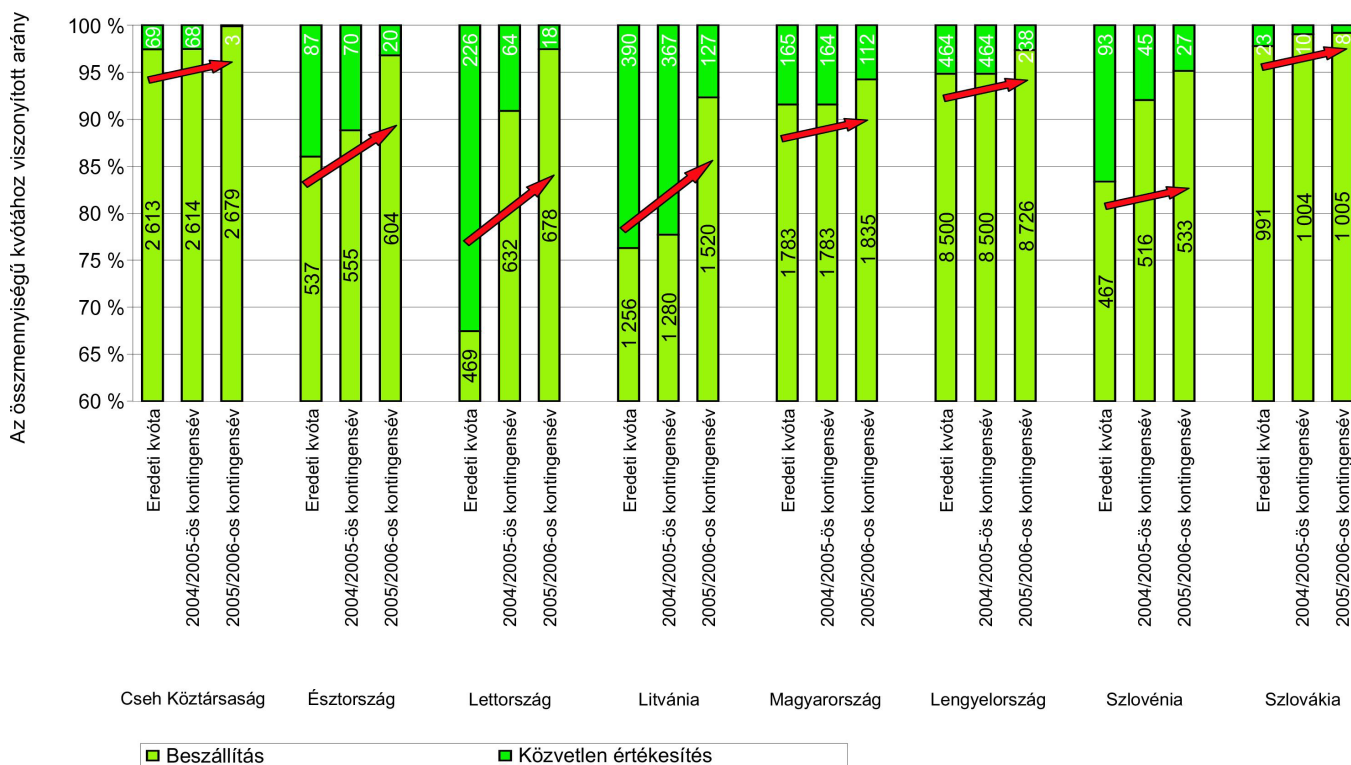
A kihasználatlanul maradt közvetlen értékesítési referenciamennyiségeket tömegesen átcsoportosítják

48. Az új tagállamok első két tejjelgazdasági évét a beszállítási nemzeti tartalék referenciamennyiség-hiánya jellemezte, míg a közvetlen értékesítési nemzeti tartalékban jelentős mennyiségek maradtak kihasználatlanul. Fentebb már szót ejtettünk arról a ketős problémáról, hogy egyrészt túlbecsülték az új tagállamok közvetlen értékesítési kvótára vonatkozó szükségletét, másrészt a vártnál kevesebb közvetlen értékesítés bejelentésére került sor (lásd: a 20. és a következő bekezdések).

49. A beszállításra rendelkezésre álló mennyiségek növelése érdekében az új tagállamok a termelő indokolt kérése alapján engedélyezhették a közvetlen értékesítési referenciamennyiségek és a beszállítási referenciamennyiségek közötti kölcsönös átcsoportosítást⁽²⁸⁾. Ilyen intézkedésre valamennyi új tagállamban sűrűn került sor. A közvetlen értékesítési kvóták beszállítási kvóttá történő átcsoportosítása különösen Csehországban és a balti államokban volt gyakori (3. ábra).

3. ábra

Közvetlen értékesítési kvóták átcsoportosítása beszállítási kvóttákká



A számok 1 000 tonnára értendők

Forrás: Eredeti kvóta: 1788/2003/EK rendelet, 2004/2005-ös kontingensév: 490/2005/EK rendelet; 2005/2006-os kontingensév: 1611/2006/EK rendelet.

⁽²⁸⁾ Az 1788/2003/EK rendelet 6. cikkének (2) bekezdése.

A beszállítások zsírtartalma fontos, ám néha elhanyagolt paraméter

50. A tejkvóták nemcsak a forgalomba hozott tej mennyiségét korlátozzák, hanem a beszállításokat illetően az előállított zsírtartalmat is. Ezért minden beszállítási kvótához hozzárendelnek egy reprezentatív zsírtartalmat, azaz egyéni referenciatszírtartalmat, amelynek nagyságát a termelő korábbi zsírtartalomadatai alapján állapítják meg. A beszállított mennyiséget minden termelő esetében, aszerint, hogy mennyi a különbség a tényleges zsírtartalom, illetve az egyéni referenciatszírtartalom között, lefelé vagy felfelé módosítják. Ez utóbbi tehát fontos paraméter a beszállított mennyiségek végleges kimutatásánál.

51. Észtországban, Litvániában, Magyarországon és Szlovákiában egyes termelők a 2004/2005-ös gazdasági év során úgy végeztek beszállításokat, hogy nem rendelkeztek sem kvótával, sem referenciatszírtartalommal. Lengyelországban a rendszer nem mutatja ki, ha egy termelőnek irreális, vagyis a 30 és 50 g/kg közötti értéknél alacsonyabb vagy magasabb referenciatszírtartalmat adtak. A Számvevőszék talált olyan eseteket, amikor a 2004/2005-ös gazdasági évben egy termelő referenciáértéke kirívóan alacsony, illetve kirívóan magas volt.

52. Amikor közvetlen értékesítési mennyiségeket beszállítási mennyiségekké csoportosítanak át, az átcsoportosított kvótához kapcsolódó referenciatszírtartalom 38 g/kg-ban van rögzítve⁽²⁹⁾. A beszállítási referenciáérték csak akkor maradhat változatlan, ha a termelő az illetékes hatóság által elfogadott igazoló okmányokkal szolgál. A cseh, litván és szlovák hatóságok nem veszik figyelembe ezt a korlátozást, és rendszeresen változatlanul hagyják az átcsoportosítást végzett termelők referenciáértékét.

AZ ELLENŐRZÉSI INTÉZKEDÉSEK

53. A közösségi szabályozás bizonyos ellenőrzési intézkedéseket tesz kötelezővé⁽³⁰⁾. A tagállamoknak ellenőrizniük kell a termelők és felvásárlók nyilatkozatainak pontosságát, és adott esetben ügyelniük kell arra, hogy a nemzeti referenciamennyiségek túllépéséért felelős termelőkre csakugyan vessenek ki illetéket.

54. Az ellenőrzés rámutatott, hogy jelentős mértékben javítani lehetne mind az ellenőrzések tervezésén, mind a megvalósításukon.

Az ellenőrzések tagállami programozása: a tervezés gyakran késedelmes és hiányos

55. Az illetékes nemzeti hatóságoknak kockázatelemzés alapján minden egyes 12 hónapos időszakra vonatkozóan általános ellenőrzési tervet kell készíteniük. Az ellenőrzéseknek

(amelyeket a gazdaságban, a tejszállítás során és a felvásárlónál is el kell végezni) a kontingensév alatt és azután kell sorra kerülniük, legkésőbb 18 hónappal a tárgyév vége után.

56. Egyes tagállamokban, például Lettországon, Litvániában és Lengyelországban késedelmesen hozták nyilvánosságra az ellenőrzési terveket. Az ellenőrzési tervnek ezenkívül tartalmaznia kell a kiválasztott felvásárlók és termelők felsorolását: a 2004/2005-ös gazdasági évre vonatkozóan Magyarországon és Szlovákiában ez nem történt meg.

57. Magyarországon és Szlovákiában a 2004/2005-ös gazdasági évben elvégzendő ellenőrzésekre vonatkozó kockázatelemzés nem volt elég alapos. Csehországban és Lettországon a kockázatelemzés csak 2005 márciusában, vagyis a gazdasági év végén állt rendelkezésre. Lengyelországban a 2005/2006-os gazdasági évben végzett ellenőrzések nem támaszkodtak kockázatelemzésre. Ez utóbbi csak a gazdasági év vége után készült el.

58. Szem előtt kell tartani, hogy az új tagállamok tejtermelésének kb. 17 %-át kvótával nem rendelkező termelők (többségükben négy vagy annál kevesebb tehenet tartó kistermelők) adják. A statisztikák összevetése azonban arra enged következtetni, hogy ezeknek a kvóta nélküli termelőknek egy része – főképp közvetlen értékesítés útján – kereskedelmi forgalomba is bocsát tejet. Az új tagállamokban kockázatelemzéskor a kvóta nélküli termelőket rendszerint figyelmen kívül hagyják. Mivel ezek a termelők gyakorlatilag mindenfajta ellenőrzésből kimaradnak, a nemzeti hatóságok nem rendelkeznek ésszerű bizonyossággal arra nézve, hogy a forgalomba hozott tejmennyiségeket valamennyi termelő a valóságnak megfelelően bejelenti. Annak a kockázata, hogy a valóságosnál kisebb mennyiségeket jelentenek be, mindazonáltal alacsonyabb a beszállításokat, mint a közvetlen értékesítéseket illetően. Azt ugyanis nagyon nehéz ellenőrizni, hogy a kvóta nélkül végzett közvetlen értékesítéseket megfelelően bejelentik-e. Ezzel szemben a kvótával nem rendelkező termelők által végzett beszállítások a felvásárlók könyvelt adatain keresztül ellenőrizhetők. A számvevőszéki ellenőrzés talált olyan termelőket – különösen Észtországban, Litvániában, Magyarországon és Szlovákiában –, akik úgy szállítottak be tejet, hogy sem egyéni beszállítási kvótával, sem egyéni referenciatszírtartalommal nem rendelkeztek⁽³¹⁾.

59. A felkeresett új tagállamok közül egyedül Litvániában vetették össze rendszeres keresztellenőrzés útján a tejkvótadatbázist az állatazonosítási adatbázissal. Az ilyen összevetés révén pedig rá lehet tapintani, hogy milyen nyilvánvaló kockázatok fenyegetik a rendszert: egyes termelők kvótával igen, tejelő tehénnel azonban nem rendelkeznek; mások kvóta nélküli tejelőtehen-birtokosok; a kvótákat gyakran a tehenállomány nagyságától és összetételétől függetlenül osztják ki, illetve a mennyiségeket ezektől függetlenül jelentik be. Egyes tagállamok arról tájékoztatták a Számvevőszéket, hogy az ellenőrzéseket követően ők is végeznek keresztellenőrzéseket.

⁽³¹⁾ Azok a kvótával nem rendelkező termelők, akik tejet kereskedelmi forgalomba bocsátanak, súlyos pénzügyi szankcióknak vannak kitéve, amennyiben az (akár a beszállítási, akár a közvetlen értékesítési) nemzeti referenciamennyiség túllépésére kerül sor. Ennél az eshetőségnél a „túllépés” a termelő által kereskedelmi forgalomba bocsátott összmennyiségnek felel meg, és az illetéknek a tejgazdasági év során beszállított vagy közvetlenül értékesített összes mennyiségre kell vonatkoznia.

⁽²⁹⁾ Az 595/2004/EK rendelet 7. cikkének (2) bekezdése.

⁽³⁰⁾ Az 595/2004/EK rendelet 18–22. cikke.

Az ellenőrzések elvégzését sok esetben későn, kevésbé dokumentálják

60. Litvániában hivatalosan nem sérült az az elv, amely szerint az ellenőrzések egy részét az adott gazdasági évben kell elvégezni ⁽³²⁾, hiszen négy termelő ellenőrzése 2005. március 31-én történt. Más szóval: szinte az összes ellenőrzésre a gazdasági év vége után került sor. Magyarországon a 2004/2005-ös kontingensév alatt egy termelőt sem ellenőriztek, a vizsgálatokra csak később, 2006 szeptemberében került sor.

61. A számvevőszéki ellenőrzés a helyszíni vizsgálat során többek között az alábbi hiányosságokat tárta fel:

- Csehországban (2004/2005-ös gazdasági év) és Szlovéniában (2005/2006-os gazdasági év) az ellenőrzési eljárások nem voltak kellően pontosak, és nem szavatolták az ellenőrzések egységes voltát. E két tagállam később arról tájékoztatta a Számvevőszéket, hogy a második kontingensévre az ellenőrzési utasításokat lényeges javítások után bocsátották ki.
- Észtországban a forgalomba hozott mennyiségek és a termelési kapacitás összeegyeztethetőségét ⁽³³⁾ az állománynyilvántartás segítségével vizsgálták, de ez utóbbi naprakészségéről nem győződtek meg, mert az előírt eljárások között nem szerepelt az állatok fizikai ellenőrzése. 2006 óta egy új informatikai rendszer segítségével keresztellenőrzések végezhetőek a csordanyilvántartás és a kvóta-adatbázis között.
- Lengyelországban nem őrizték meg a termelőknél a 2005/2006-os gazdasági év során végzett vizsgálatokról készült jelentések mellékleteit, ami lehetetlenné tett bármifajta utóellenőrzést. A számvevőszéki ellenőrök által felkéréselt egyik tejgazdaságban az akkreditált laboratórium által megállapított tényleges zsírtartalom-értékek jelentősen eltértek az átlagostól, és nagy időbeli ingadozásokat mutattak. Habár ilyen esetekben ezt a nemzeti utasítások is előírják, az ellenőrök mégsem igényeltek semmilyen további ellenőrzést. A vizsgálatot végzők rendszeresen tévesen becsülték meg a termelési kapacitást, mert túl alacsony, nem reprezentatív tejhozamokat vettek alapul; ez magyarázza, hogy rendkívül magas számú szabálytalanságot állapítottak meg ⁽³⁴⁾.
- Szlovákiában a felelős hatóságok a 2004/2005-ös gazdasági évre nézve tudtak adatokat szolgáltatni a szabályszegések arányáról (az ellenőrzések 44 %-a), de arra vonatkozó statisztika nem volt, hogy milyen fajta és milyen gyakoriságú rendellenességeket állapítottak meg.

⁽³²⁾ Az 595/2004/EK rendelet 19. cikkének (2) bekezdése.

⁽³³⁾ Az 595/2004/EK rendelet 21. cikke.

⁽³⁴⁾ A vizsgálatot végzők a 2005/2006-os gazdasági évre nézve 755 szabálytalanságot állapítottak meg. A Földművelésügyi Minisztérium tizenkét ügyet vizsgált ki; szankcióra egyetlen esetben sem került sor.

AZ ELSŐ GAZDASÁGI ÉVEK MÉRLEGE

A beszállítási nemzeti referenciamennyiségeket teljesen kihasználták, a közvetlen értékesítéseket azonban nem

62. A 2004/2005-ös első tejgazdasági évben az új tagállamok (8. és 9. táblázat) egy esetben sem lépték túl a nemzeti referenciamennyiségeket. A beszállítási kvóta azonban már majdnem telítődött, míg a közvetlen értékesítési kvótát távolról sem használták ki.

63. A második, 2005/2006-os gazdasági évben (8. és 9. táblázat) a beszállítások valamennyi új tagállamban növekedtek, illetve Magyarországon és Máltán változatlanok maradtak. Csehországnak, Ciprusnak és Lengyelországnak összesen 67,7 millió EUR értékben illetéket kell fizetnie, mivel túllépték a beszállítási nemzeti referenciamennyiségüket ⁽³⁵⁾.

64. A közvetlen értékesítések volumene állandósult vagy – elsősorban Lengyelországban – csökkent. A közvetlen értékesítési kvóták kihasználtsági arányának általános növekedése abból következik, hogy a rendelkezésre álló nemzeti mennyiségek az átcsoportosítások nyomán erősen csökkentek.

65. Cipruson szinte hajszálpontossággal kimerítették a közvetlen értékesítési nemzeti referenciamennyiséget: egyetlen kg-mal maradtak el tőle ⁽³⁶⁾.

66. A 2006/2007-es gazdasági évet illetően a különleges szerkezetátalakítási tartalékból 2006. április 1-jétől kezdődően felszabadított mennyiségek Csehországban és Lengyelországban csökkentették a beszállítási kvóta túllépésének kockázatát. Cipruson mind a beszállítási, mind a közvetlen értékesítési nemzeti referenciamennyiséget túllépték; a kivetett illeték körülbelül 180 000 EUR a beszállításokra, illetve 16 000 EUR a közvetlen értékesítésekre vonatkozóan.

⁽³⁵⁾ Az illetékfizetéssel kapcsolatosan érvényben lévő rendszerek nem képezték ellenőrzés tárgyát, mivel a tejkvóták alkalmazása első gazdasági évének (2004/2005) végéig nem merítették ki a nemzeti referenciamennyiségeket. A Cseh Köztársaság, Ciprus és Lengyelország által a 2005/2006-os gazdasági évre fizetendő illetékekre vonatkozó adatok az ellenőrzés idején még nem álltak rendelkezésre.

⁽³⁶⁾ A közvetlen értékesítésekre vonatkozó nemzeti referenciamennyiség: 2 780 863 kg; az összes bejelentett mennyiség: 2 780 862 kg.

8. táblázat

**A beszállítási nemzeti referenciamennyiségek felhasználása az új tagállamokban
(2004/2005-ös és 2005/2006-os gazdasági év)**

(1 000 tonna)

Gazdasági év	Mennyiségek	CZ	EE	CY	LV	LT	HU	MT	PL	SI	SK
2004/2005	Beszállítások (1)	2 608	520	141	502	1 209	1 589	46	8 347	499	949
	Rendelkezésre álló kvóta (2)	2 616	554	141	632	1 280	1 783	49	8 500	516	1 003
	A beszállítási kvóta felhasználása (1)/(2)	99,7 %	93,9 %	99,9 %	79,3 %	94,5 %	89,1 %	93,8 %	98,2 %	96,7 %	94,6 %
2005/2006	Beszállítások (1)	2 696	569	144	568	1 250	1 581	41	8 931	509	981
	Rendelkezésre álló kvóta (2)	2 679	605	142	678	1 520	1 835	49	8 730	536	1 005
	A beszállítási kvóta felhasználása (1)/(2)	100,6 %	94,1 %	100,9 %	83,7 %	82,2 %	86,1 %	84,6 %	102,3 %	95,0 %	97,6 %

Forrás:

2004/2005-ös gazdasági év: az 595/2004/EK rendelet 26. cikkében előírt kérdőívre adott válaszok (11 hónap adataiból következtetés 12 hónapra extrapolálással, Észtország kivételével); PL és SI esetében a kifizető ügynökségek (ARR, ill. ARSKTRP).

2005/2006-os gazdasági év: az 595/2004/EK rendelet 26. cikkében előírt kérdőívre adott válaszok.

A kvóták az (ideiglenes, illetve végleges) átcsoportosítás utáni értékek felelnek meg.

9. táblázat

**A közvetlen értékesítési nemzeti referenciamennyiségek felhasználása az új tagállamokban
(2004/2005-ös és 2005/2006-os gazdasági év)**

(1 000 tonna)

Gazdasági év	Mennyiségek	CZ	EE	CY	LV	LT	HU	MT	PL	SI	SK
2004/2005	Közvetlen értékesítések (1)	3	10	2	11	76	26	0	309	20	7
	Rendelkezésre álló kvóta (2)	67	70	4	63	367	165	0	464	45	10
	A közvetlen értékesítési kvóta felhasználása (1)/(2)	4,2 %	13,6 %	61,7 %	18 %	20,8 %	15,8 %		66,6 %	45,4 %	66,3 %
2005/2006	Közvetlen értékesítések (1)	3	9	3	11	56	19	0	195	21	4
	Rendelkezésre álló kvóta (2)	3	19	3	17	127	112	0	234	25	8
	A közvetlen értékesítési kvóta felhasználása (1)/(2)	81 %	44,3 %	100 %	63,3 %	44,2 %	17,2 %		83,2 %	83,5 %	44,6 %

Forrás:

2004/2005-ös gazdasági év: az 595/2004/EK rendelet 26. cikkében előírt kérdőívre adott válaszok (11 hónap adataiból következtetés 12 hónapra extrapolálással, Észtország kivételével); PL és SI esetében a kifizető ügynökségek (ARR, ill. ARSKTRP).

2005/2006-os gazdasági év: az 595/2004/EK rendelet 26. cikkében előírt kérdőívre adott válaszok.

A kvóták az (ideiglenes, illetve végleges) átcsoportosítás utáni értékek felelnek meg.

Az új tagállamokban folytatódik a szerkezeti átalakítás

67. A kereskedelmi célú tejágazat mélyreható átszervezése az új tagállamokban már jóval a bővítés előtt megkezdődött (lásd: 8. és a következő bekezdések). A tejkvóták bevezetése tehát nem zavarta meg a termelés szerkezetét, amely fokozatosan felfejlődik a régi tagállamok technikai és gazdasági normáihoz.

68. Az új tagállamok tejelő állományáról rendelkezésre álló legfrissebb teljes körű adatsor 2005-ös keletű. Előzetes adatok szerint az új tagállamok tejelőtehén-állománya 2005 és 2007 között tovább csökkent, körülbelül 366 000 egyeddel, vagyis 8 %-kal ⁽³⁷⁾. A tejipar szerkezeti átalakulása abban is megmutatik, hogy csökken az engedélyezett felvásárlók száma: míg a 2004/2005-ös gazdasági évben 935-en, 2006/2007-ben már csak 895-en voltak. Az új tagállamok tejiparának a termékszerkezete is módosult. Ma már több sajtot, és kevesebb más, alacsony hozzáadott értéket tartalmazó tejterméket (főzőtt tej, tejpör és vaj) állítanak elő.

69. A tejkvóták bevezetésével párhuzamosan általános növekedésnek indultak a tejárak. Az új tagállamokban továbbra is alacsonyabb árakat fizetnek a termelőknek, mint az Unió 15 régebbi tagországában, de ez a különbség csökkenőben van. Az ár alakulása arra készítette a tejtermelőket, hogy beszállításaikat a közvetlen értékesítések rovására növeljék. Így az új tagállamok beszállítási aránya tovább közelít a többi tagállaméhoz, bár e tekintetben továbbra is jelentősen eltérnek egymástól azok az országok, amelyeket erősen koncentrált tejtermelés jellemez (Csehország, Magyarország, Szlovákia), illetve azok, ahol elaprózottan folyik a termelés (Litvánia, Lengyelország).

A bővítés nyomán megszorodtak a határon átnyúló szállítások, ám a közös piacszervezés nem ingott meg

70. A tíz új tagállam csatlakozása óta élenkül a tej és a tejtermékek Közösségen belüli kereskedelme (10. táblázat). Az új tagállamok egyes határregióiból, ahol alacsonyabb a tejár, egyre több nyerstejet visznek át azokba a szomszédos tagállamokba, ahol az árak magasabbak. Ez a jelenség különösen Szlovéniát érintette (5. keretes szöveg).

10. táblázat

Tej és tejtermékek – A közép-kelet-európai országok külkereskedelme

(1 000 tonna)

Mennyiségek	Közösségen belüli export			Közösségen belüli import		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Sűrítetlen, és hozzáadott cukor vagy más édesítőszer nélkül készült tej és tejszín	334	978	1 470	127	322	514
Ebből nyerstej	144	570	905	38	147	292
Sűrített, illetve hozzáadott cukorral vagy más édesítőszerrel készült tej és tejszín	144	165	160	19	30	33
Író, aludttej és -tejszín, joghurt, kefir vagy más erjesztett, illetve savanyított tej és tejszín	62	124	163	79	106	121
Tejsavó, természetes tejösszetevőkből álló termékek	68	102	197	38	48	69
Vaj és egyéb vajzsírtartalmú termékek	53	49	36	15	18	25
Sajtok	120	170	184	75	114	144

Forrás: Bizottság, Eurostat (COMEXT).

⁽³⁷⁾ Forrás: Európai Bizottság, Tej- és Tejtermékpiacon Irányítóbizottság, negyedéves kérdőívek (2008. március).

5. keretes szöveg – Tömegesen szállítottak Olaszországba szlovén nyerstejet

Az új tagállamok közül a csatlakozás Szlovéniában érintette leginkább a helyi tejpiacot. Az Olaszországhoz képest fennálló árkülönbség miatt 2005 óta fokozódott a szlovén nyerstej kivitele Olaszországba. 2006-ban a szlovéniai tejár körülbelül 18 %-kal volt alacsonyabb az olaszországinál. A Szlovéniában megtermelt tejnek kb. 28 %-át exportálták 2006-ban olaszországi feldolgozásra. Ennek hatására Szlovéniában visszaesett a tejterméktermelés (2006-ban 22 %-kal csökkent a vaj, 13 %-kal a fogyasztói tej, 11 %-kal a tejszín, 7 %-kal a sajt termelése), és megélenkült e termékek behozatala.

71. Az a várakozás azonban, hogy az Unió bővítése 2005-től kezdve további jelentős exportálandó tejtermékfelesleggel járhat⁽³⁸⁾, nem igazolódt be. 2004 óta az Európai Unió csak nagyon korlátozott mennyiségben adott támogatást tejtermékekre az új tagállamokban. 2005-ben és 2006-ban a tejjel kapcsolatos költségvetési kiadások az új tagállamokban az összes intervenció, visszatérítésekkel és értékesítési intézkedésekkel kapcsolatos kiadás 3,7, illetve 4,8 %-át tették ki.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

72. A tejtermelést korlátozó tejkvóták rendszerét kiterjesztették az Európai Unióhoz 2004. május 1-jén csatlakozott tagállamokra is. Azóta a tejpiac mélyreható átalakuláson ment keresztül, amelyet egyrészt a világpiaci árak növekedése, másrészt a kvóták létrehozására eredetileg okot adó strukturális felesleg fokozatos megszűnése jellemez. Szinte bizonyosra vehető, hogy a tejkvóták 2015-re el fognak tűnni, ám a kvótarendszernek addig is megfelelő szintű ellenőrzés alatt kell állania.

Eredményesen készítette-e elő és felügyelte-e a Bizottság a tejkvótarendszer kiterjesztését az új tagállamokra?

73. A csatlakozás előtti időszakban a Bizottság főként azzal támogatta a rendszer bevezetését, hogy szakértői értékeléseket (peer review) koordinált, és tárgyalásokat folytatott a tagjelölt országokkal a nemzeti referenciamennyiségekről. E mennyiségeket a beszállítási kvóták vonatkozásában a referencia-időszak során ténylegesen beszállított mennyiségekhez közeli értékekben állapították meg. A közvetlen értékesítési kvótákat illetően viszont a tárgyalások nyomán a valós szükségleteket messze felülmúló referenciamennyiségeket engedélyeztek (lásd: 15–21. bekezdés).

74. A Bizottság 2004 és 2006 között végzett tevékenységét illetően a Számvevőszék a következő hiányosságokat állapította meg:

- A Bizottság valamennyi új közép-kelet-európai tagállam esetében felszabadította a különleges szerkezetátalakítási tartalékot, annak dacára, hogy a szerkezeti átalakítási folyamat egyes vonatkozásairól nem állt rendelkezésére megbízható információ. Fő értékelési kritériumként a saját fogyasztás tagállamok által bejelentett alakulását vette figyelembe, és egy esetben sem vonta kétségbe a nemzeti hatóságok által szolgáltatott adatokat (lásd: 23–26. bekezdés).
- A Bizottság a számvevőszéki ellenőrzés időpontjáig még egyetlen alapos helyszíni vizsgálatot sem végzett a célból, hogy meggyőződjék a rendszer kielégítő működéséről, arról, hogy a szakértői értékelések során feltárt hiányosságokat kiküszöbölték, illetve a szabályozásban előírt ellenőrzések elvégzéséről (lásd: 40–43. bekezdés).

1. ajánlás

A Bizottság a megosztott igazgatás keretében továbbra is tegyen meg minden szükséges kezdeményezést a tejkvótarendszer bevezetésének és helyes működtetésének hatékony figyelemmel kísérésére.

Alapvető a jelentősége, hogy a Bizottság **megbízható és egységes szempontrendszer szerinti információval** rendelkezék, amelynek alapján fel tudja mérni a szerkezeti átalakítási folyamat tényleges előrehaladását, és megerősítést nyerhet a közvetlen értékesítésekre vonatkozó adatokról.

Létrehozták-e az új tagállamok a tejkvóták kezeléséhez szükséges megfelelő struktúrákat? Megfelel-e a közösségi szabályozásnak a rendszer irányítása és ellenőrzése?

75. A tejkvóták bevezetése rendkívüli logisztikai terhet rótt az új tagállamokra. Összességében elmondható: ezek jelentős erőfeszítéseket tettek, hogy az igazgatási és kontrollrendszerek kellő időben operatívák legyenek, és végül az elvárnál is jobban működő struktúrákat hoztak létre a tejkvóták igazgatására (lásd: 35–61. bekezdés). Az alábbi áttekintő táblázat (4. ábra) a főbb ellenőrzési megállapítások alapján a folyamatot szakaszaira bontva, a vizsgált tagállamokat egyenként feltüntetve értékeli a rendszer bevezetésének minőségét.

⁽³⁸⁾ Agenda 2000, II. kötet, COM(97) végleges, 1997. július 15.

4. ábra

Értékelés a tejkvótarendszer bevezetéséről a kelet- és közép-európai országokban (a 2005-ben, illetve 2006-ban végzett ellenőrzéskor tapasztalt helyzet alapján)

	2004/2005-ös gazdasági év				2004/2005-ös és/vagy 2005/2006-os gazdasági év					
	Szállítások		Közvetlen értékesítések		A közösségi vám-mányok kezelése	A nemzeti tartálék kezelése	Az adatbázisok létrehozása és frissítése	Ellenőrzések		
	Az igények becsült mértéke	A kvóták felhasználása	Az igények becsült mértéke	A kvóták felhasználása				Kockázatelemzés	Ellenőrzési terv	A helyszíni ellenőrzések elvégzése
CZ			(2)	(4)			(10)	(12)		(16)
EE			(2)	(4)		(9)	(10)	(12)		(16)
LV			(3)	(5)				(12)	(13)	
LT			(3)	(5)	(6)	(9)	(10)	(12)	(13)	(14)
HU	(1)		(2)	(5)	(7)	(9)	(10)	(12)	(13)	(15)
PL						(9)	(10)	(12)	(13)	(16)
SI				(5)			(10)	(12)		(16)
SK	(1)		(3)		(8)	(9)	(11)	(12)	(13)	

Jó (nem állapítottak meg problémát)	Közepes (egyes korrekciókra szükség lehet)	Gyenge (súlyos hiányosságok figyelhetők meg)
--------------------------------------------	---------------------------------------------------	-----------------------------------------------------

- (1) Túllépték az egyéni beszállítási kvótákat (28. bekezdés).
- (2) A közvetlen értékesítési kvótákból a nemzeti referenciaérték 20 %-ánál kevesebbet osztottak el (19. és 31. bekezdés, 3. és 6. táblázat) ⁽³⁹⁾.
- (3) A közvetlen értékesítési kvótákból a nemzeti referenciaérték 20–60 %-át osztották el (19. és 31. bekezdés, 3. és 6. táblázat) ⁽³⁹⁾.
- (4) A közvetlen értékesítési kvóták kihasználtsága a nemzeti referenciaérték 15 %-ánál alacsonyabb volt (9. táblázat) ⁽³⁹⁾.
- (5) A közvetlen értékesítési kvóták kihasználtsága a nemzeti referenciaérték 15 és 45 %-a között volt (9. táblázat) ⁽³⁹⁾.
- (6) A „beszállítások” meghatározásával kapcsolatos kockázat állt fenn (37. bekezdés).
- (7) Az egyéni kvótákat szövetkezeti szinten egyesítették (38. bekezdés).
- (8) A termelő-felvásárlókhöz kockázatok kötődhetnek (39. bekezdés).
- (9) Rendellenességek voltak a nemzeti tartalék kezelésében (47. bekezdés és 4. keretes szöveg).
- (10) A műveletek nyomon követhetősége elégtelen, az adatbázisok frissítése késedelmes volt (42. bekezdés).
- (11) A számítógépes rendszer hiányos, a biztonság elégtelen volt (42. bekezdés).
- (12) Hiányosságok voltak a kockázatelemzésben (57–59. bekezdés).
- (13) Az ellenőrzési terv közzététele késedelmes volt (56. bekezdés).
- (14) A helyszíni vizsgálatok elvégzése késedelmes volt (60. bekezdés).
- (15) Nem volt ellenőrzés a kontingensév alatt (60. bekezdés).
- (16) Az ellenőrzések minősége elégtelen volt (61. bekezdés).

⁽³⁹⁾ A tagállamokat aszerint osztályoztuk, hogy mennyivel tértek el a 2004/2005-ös gazdasági év nemzeti referenciaértékeinek átlagos elosztási (41 %), illetve felhasználási (31 %) arányától. Gyenge teljesítmény = az átlagos arány 50 %-ánál alacsonyabb elosztási vagy felhasználási arány. Közepes teljesítmény = az átlagos arány – 50 % és az átlagos arány + 50 % közötti érték. Jó teljesítmény = az átlagos arány + 50 %-nál magasabb érték.

76. Ésszerűen feltételezhető, hogy a számvevőszéki ellenőrzés által feltárt legtöbb probléma és hiányosság pusztán abból következik, hogy a rendszer még bejáratási szakaszban van. Összehasonlításuképpen érdemes visszaemlékezni arra, hogy az Unió 15 régebbi tagállama közül egyesekben a tejkvóták bevezetését – részint rendszerirányítási hanyagságok, részint elhúzódo pereskedések miatt – hosszú bizonytalansági időszak követte, melynek során az illetékek pontos beszédése sem volt biztosítva.

2. ajánlás

A Bizottság feladata továbbra is felügyelni arra, hogy az új tagállamok megtegyék a számvevőszéki ellenőrzés által feltárt, a rendszer értékelésére vonatkozó összefoglaló táblázatban (4. ábra) felsorolt **legjelentősebb hiányosságokra irányuló korrekciós intézkedéseket**.

A Bizottság szólítsa fel az új tagállamokat, hogy foglalkozzanak kiemelten (a szarvasmarha-azonosításra, a bejelentett beszállításokra és közvetlen értékesítésekre, illetve az ellenőrzési eredményekre vonatkozó) **adattázaik** naprakészen tartásával, és optimalizálják a **keresztellenőrzéseket**.

A közvetlen értékesítéseket illetően a termelők legalább 5 %-ának ellenőrzését kötelezővé tevő szabályozás kevésbé illik a legtöbb új tagállam tejágazatának strukturális elaprózottságához. E követelmény miatt a nemzeti hatóságok kénytelenek számos olyan vizsgálatot végezni, amelyek felületesek maradhatnak, sőt végső soron a bejelentett közvetlen értékesítések tényleges megtörténtét sem tudják igazolni. Tekintettel a tejpiac küszöbön álló reformjára, valamint az egyszerűsítés érdekében a Bizottságnak tanulmányoznia kellene annak lehetővé tételét, hogy a tagállamok **a gazdaságok méretével arányos intenzitású helyszíni vizsgálatokat végezhesse**nek.

A Bizottság arra is ösztönözze a tagállamokat, hogy azok a **tejtermelőknél végzett ellenőrzéseket kössék össze más, a KAP keretében végzendő ellenőrzésekkel** (szarvasmarha-azonosítás, közvetlen kifizetések, környezetvédelmi feltételeesség).

Lefedi-e a tejkvótarendszer az új tagállamokban forgalomba hozott tej összességét?

77. A tejkvótarendszer bevezetése összességében csak a tejtermelők felét érintette. A tejkvótával nem rendelkező termelők nagyobb része önellátó vagy félig önellátó gazdálkodást folytat. Ezeknek a kvóta nélküli termelőknek egy része azonban – elsősorban közvetlen értékesítések révén – kereskedelmi forgalomba is hoz tejet (lásd: 14., 21., 22., 32–34. bekezdés).

3. ajánlás

A Bizottság hívja fel az új tagállamok figyelmét annak az alapelvnek a tiszteletben tartására, hogy **a forgalomba hozott tej teljes mennyiségét el kell számolni**. Mindaddig, amíg a tejkvótarendszer érvényben marad, rendszeresen emlékeztetni kell annak kötelező voltára minden olyan termelőt, aki bejelentés nélkül végez beszállítást vagy közvetlen értékesítést.

Általában véve hogyan befolyásolta a kvóták bevezetése a nemzeti tejágazatokat? Hogyan hatott ki a bővítés a közös piacszervezésre?

78. A tejkvóták bevezetése nem rontotta a legtöbb új tagállam önellátási képességét, és nem fékezte tejágazatuk dinamikáját sem. A tejkvóták bevezetése általában olyan időszakra esett, amikor a tejárak felfelé tartottak, és ennek elsőként a hivatásos, beszállításokat végző termelők látták a hasznát (lásd: 62–69. bekezdés).

79. Az agrárszektor félig önellátó szegmense az új tagállamokban még lerontja a mezőgazdasági termelékenységet, ugyanakkor hozzájárul a társadalmi stabilitáshoz is, hiszen fékezi a vidéki lakosság elvándorlását (lásd: 8–14. bekezdés). Ezzel a helyzettel szembeesülve az új tagállamok eltérő válaszokat adtak arra a kérdésre, hogy a tejkvóták elsősorban a nagy hivatásos termelőkre irányuló szerkezetátalakítási eszköznek tekintendők-e, vagy pedig arra is alkalmasak, hogy egyes kistermelőket integráljanak a gazdasági körforgásba, illetve megtartsanak abban (lásd: 20. 33. és 34. bekezdés).

80. A 2004-es bővítés nem járt negatív hatással a közösségi tej- és tejtermékpiac általános egyensúlyára. A közösségi költségvetésből támogatandó tejtermékfelesleghez az új tagállamok elhanyagolható arányban járulnak hozzá (lásd: 70. és 71. bekezdés).

4. ajánlás

A Számvevőszék felkéri a Bizottságot, hogy a közös agrárpolitika 2008-as „állapotfelmérésének” keretében vegye figyelembe ennek a számvevőszéki ellenőrzésnek valamennyi megállapítását.

A közös piacszervezés és a tejkvótarendszer esetleges módosítása kapcsán a következőknek kellene külön figyelmet szentelni:

- milyen kísérő intézkedéseket és átmeneti jellegű intézkedéseket kell tervbe venni azokban a régiókban, ahol a termelők döntő többsége kistermelő,
- az új tagállamok tejtermelőinek **szilárd szabályozási keretet és egyértelmű perspektívát** kell nyújtani, hogy bátrabban megtegyék a tevékenységük fenntartásához elengedhetetlenül szükséges beruházásokat.

Ezt a jelentést a Számvevőszék a 2008. június 5-i ülésén, Luxembourgban fogadta el.

a Számvevőszék nevében
Vitor Manuel DA SILVA CALDEIRA
elnök

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

ÖSSZEFOGLALÓ

2004. május 1-jén a tíz új tagállamban hatályba lépett a tejkvótarendszer. Bár természetesen nem ment minden tökéletesen az első naptól kezdve, a bővítés által az új tagállamokra mért feladat mértékét tekintve nagyon kedvező eredmények születtek. A első két tejtermelési év során előfordult kezdeti nehézségeket megoldották, és adott esetben számlaelszámolási eljárás keretében követik nyomon a hiányosságok alakulását.

IV. A Bizottság a rendelkezésére álló adatokat alkalmazta, becsléseit az új tagállamok számára megállapított kvótákkal kapcsolatos végleges tanácsi határozat alapján készítette.

A közvetlen értékesítés meghatározását illetően a Bizottság a lehető legszigorúbb korlátokat szabta, és objektív kritériumokon alapuló számítási módszert alkalmazott. A saját fogyasztásra való termelést például a mezőgazdasági üzem területén élő személyek és a fiatal borjak száma alapján határozták meg. E becsléseket megfelelőnek találták, és egyformán alkalmazták az összes tagállamra.

V. A szállítási kvóták túllépésére két esetben került sor, Magyarországon és Szlovákiában.

Mindkét üggyel foglalkoztak: a szlovákiai eset a 2004/2005-ös, a magyarországi a 2005/2006-os tejtermelési év során fordult elő.

VI. A Bizottság szisztematikusan megvizsgálta az elfogadott nemzeti végrehajtó intézkedéseket, és 2004–2006 folyamán számos, a tagállamoktól érkező kérdést válaszolt meg vagy írásban, vagy az irányítóbizottság kéthetenkénti ülésein. A Bizottság ezenkívül nyomon követte a Számvevőszék által tett észrevételeket, és a számlaelszámolási eljárás keretében 2004/2005 során végrehajtott helyszíni ellenőrzéseket követően szervezett kétoldalú találkozók során ellenőrizte a fejlődést és fejlesztéseket. A mostani ellenőrzések lehetővé teszik a Számvevőszék által a kiemelt hiányosságok alapján különösen kockázatosnak ítélt évek és tagállamok pénzügyi ellenőrzését. Eddig nem volt szükség pénzügyi korrekcióra.

VII. A Bizottság megítélése szerint tiszteletben tartották a közösségi jogszabályokat, és a nemzeti tartalék kezelése a hatályos rendelkezésekkel összhangban történt. Lásd még a 35–39. és a 44–47. bekezdésre adott válaszokat.

VIII. A Bizottság elfogadja az ajánlást és hangsúlyozza, hogy számos esetben számlaelszámolási eljárás keretében már foglalkozik a Számvevőszék észrevételeivel. 2007 júliusában a Bizottság kérdőívet küldött a tagállamoknak, és további tájékoztatást kapott a termelők számáról és az egyedi kvótákról.

A Bizottság számára a legmegbízhatóbb adatot a felvásárló, illetve az érintett tagállam közvetlenül értékesítő egyes termelői által bejelentett tejmenntiségek jelentik. E tájékoztatás rövid változatát tartalmazza a Bizottságnak az 595/2004/EK rendelet 26. cikke szerint minden év szeptember 1-jéig megküldött kérdőív is.

IX. A Bizottság 2007-ben és 2008 elején helyszíni ellenőrzést végzett a Számvevőszék által említett három tagállamban a szóban forgó és azt megelőző évekre vonatkozóan.

A NEMZETI REFERENCIAMENNTISÉGEK (NEMZETI KVÓTÁK) MEGHATÁROZÁSA

19. A Bizottság egyetért a Számvevőszék adatokkal kapcsolatos megjegyzésével, és megállapítja, hogy tárgyalási módszere megalapozott volt és a lehető legobjektívebb kritériumokon alapult, valamint arra irányult, hogy az eredeti, túlzott kérelmeket korlátozza.

20. A Bizottság becslési módszertana megfelelőnek ítéltető. E módszernek köszönhetően az új tagállamok – kivéve Lengyelország – kezdeti, 1,5 millió tonnás becslését elfogadható szintre, 0,83 millió tonnára (a Bizottság tárgyalási pozíciójára) csökkentették. A Tanácsban megtárgyalt mennyiség 1 millió tonnára szűkült.

Ennek következtében – a Számvevőszék magyarázata szerint – a szerkezetátalakítási folyamatot követően csökkent a közvetlen értékesítés iránti érdeklődés. Az átalakítás és annak

szükségességének tudatában, hogy engedélyezni kell a tagállamoknak a referenciamennyiségek igény szerinti kezelését, a 2006. szeptember 18-i Minisztertanács lehetővé tette, hogy a 2006/2007. évi tejtermelési év során a nemzeti tartalék fel nem használt, közvetlen értékesítésre vonatkozó referenciamennyiségeit átcsoportosítsák a szállításra vonatkozó referenciamennyiségekhez (1406/2006/EK tanácsi rendelet).

21. Lengyelországban a közvetlen értékesítésre kvótával rendelkező termelők nagy számban mondtak le a kvótáról, amely így a nemzeti tartalékot növelte.

22. Az 595/2004/EK rendelet értelmében először a tagállami illetékes hatóságoknak kell foglalkozni a kérdéssel.

24–25. A csatlakozási okmányban megjelölt módon a Bizottság a kérdés jelentésben történő alapos elemzése után úgy döntött, hogy az érintett tagállamok érdekében felszabadítja a szerkezetátalakítási tartalékot.

Az elemzés során a Bizottság a tagállamok által rendelkezésére bocsátott adatokat használta fel, és két szempont – az értékesített mennyiségek és a saját fogyasztás tendenciája – alapján értékelt a saját fogyasztásra történő termelésről a piaci termelésre történt átállást.

26. Jelentésében a Bizottság megállapította, hogy 2000 és 2005 között minden érintett tagállamban csökkent a saját fogyasztás, kivéve Litvániát, ahol 2002 és 2005 között csökkent.

A Cseh Köztársaságot illetően a piaci termelés 2000–2004 között 0,8 %-kal, 2004 és 2005 között pedig 3,7 %-kal nőtt.

Lettország és Szlovákia esetében nincs jelentős különbség a Bizottság által a csatlakozási tárgyalások során becsült adatok és a szerkezetátalakítási tartalékról szóló jelentésekben foglalt adatok között.

Az értékelés fő szempontja a saját fogyasztás és a piacra vitt mennyiség százalékos arányában mutatkozó változás.

28. A 2004/2005-ös (amely csak 11 hónapból állt) és a 2005/2006-os tejtermelési év termelését figyelembe véve a kvóták túllépése nem jelentett nagy kockázatot a rendelkezésre álló nemzeti referenciamennyiség esetleges gyors kimerülése szempontjából. Ez a kockázat soha nem realizálódott. Magyarországon a 2004/2005-ös tejtermelési évben a szállítási kvóta 82 %-át, a 2005/2006-os tejtermelési évben pedig 86 %-át használták fel.

Szlovákiában hasonló a helyzet: 2004/2005-ben 87 %, 2005/2006-ban 97 %.

30. Az 1788/2003/EK rendelet 6. cikke alapján a Bizottság elfogadta az összes tagállam – beleértve Szlovákiát is – által 2005. februárban benyújtott kérelmeket a mennyiségek átcsoportosításáról. Szlovákia esetében a Bizottság csak azután vette észre az alkalmazott módszer következtelen voltát, hogy további tájékoztatást kapott a szlovák hatóságoktól.

Az átalakítás és annak szükségességének tudatában, hogy engedélyezni kell a tagállamoknak a referenciamennyiségek igény szerinti kezelését, a 2006. szeptember 18-i Minisztertanács lehetővé tette, hogy a 2006/2007-es tejtermelési év során a nemzeti tartalék fel nem használt, közvetlen értékesítésre vonatkozó referenciamennyiségeit átcsoportosítsák a szállításra vonatkozó referenciamennyiségekhez (1406/2006/EK tanácsi rendelet).

3. keretes szöveg, 4. bekezdés

Az 595/2004/EK rendelet értelmében először a tagállami illetékes hatóságoknak kell foglalkozni a kérdéssel.

A RENDSZER BEVEZETÉSE ÉS MŰKÖDTETÉSE

35. A legfontosabb információforrást a nemzeti jogszabályok képezik, amelyeket a tagállamok az elfogadás után egy hónapon belül továbbítanak a Bizottságnak. Valamennyi tagállam – beleértve Lengyelországot, Szlovéniát és Máltát – így cselekedett. Ez volt a vívmányok végrehajtását ellenőrző folyamat legfontosabb eleme.

37. A „szállítás” 1788/2003/EK rendelet 5. cikkének f) pontjában szereplő meghatározása nem tesz egyértelmű utalást a tejtermelő által a felvásárlónak nyújtott közvetlen értékesítésre vagy ingyenes adományra. A felvásárlónak az 5. cikk e) pontjában szereplő meghatározása ugyanakkor kimondja, hogy a felvásárló tejet „vásárol” a termelőtől. Ezzel összhangban a litván meghatározások utalnak arra, hogy a termelő mennyiséget ad el a felvásárlónak. A Bizottság azon kérésére, hogy a kvótaelosztás érdekében a termelőtől a felvásárló felé irányuló valamennyi tejmozgást jelentsék be, a litván hatóságok azt válaszolták, hogy mivel a felvásárló meghatározása szerint a felvásárló tejet „vásárol” a tejtermelőtől, így a termelők nem adhatnak és nem adnak ingyenesen tejet a felvásárlóknak.

A litván hatóságok megerősítették, hogy valamennyi szállítmányt (beleértve az ingyeneseket) bejelentették.

38. A magyarországi szövetkezetekre vonatkozó kérdéses rendelkezések lehetővé teszik a tejtermelő szövetkezet számára, hogy kérésére az illetékes hatóságok a szövetkezet tagjainak egyéni kvótáit egyetlen kvótaként kezeljék, amelynek kezelését a szövetkezet végzi. Ennek következtében a kvótanyilvántartásban egy kvóta szerepel annak jogi személy (a szövetkezet) neve

mellett. A rendelkezés szerint továbbá tagjainak nevében a szövetkezet látja el a kvótaszabályozások alapján a termelőkre háruló kötelezettségeket. A Bizottság megítélése szerint ez a rendszer nem jár kockázattal a tejjeltekre vonatkozóan. Az az eljárás, amely szerint Magyarországon a szövetkezetek bizonyos típusai a kvóta tulajdonosi jogának átruházása nélkül összesíthetik tagjaik egyéni kvótáit, hasonló a franciaországi részleges GAEC-k (*Groupement Agricole d'Exploitation en Commun*) helyzetéhez, amint azt a C-15/95. sz. ügyben kiadott főtanácsnoki következtetés 45. bekezdése leírja. A Bíróság az ezen ügyben hozott határozatában jóváhagyta a tejkvótarendszer keretében a tejtermelés céljából történő átruházást a részleges GAEC-khez hasonló vállalkozási formákra.

39. A termelői/felvásárlói státusszal együtt járó bármely kockázat figyelembe vehető a termelők és felvásárlók ellenőrzése során készített kockázatelemzésben. Természetesen az alanyt termelői minőségében bejegyzik kvótabirtokosként, és a rendes eljárásokat követve jóváhagyják felvásárlóként. Mindkét minőségében ellenőrizhetik, bármely kvótaidőszakban.

Aránytalan lenne annak kizárása, hogy a termelő a felvásárló tevékenységét is ellássa és fordítva. E lehetőség kizárása lehetetlenné tenné például, hogy az egyéb termelőktől származó mennyiséggel szemben a saját terméküket feldolgozó tejtermelők az életképesség érdekében növeljék tevékenységüket. Ezenkívül már a régi tagállamokban is nyilvántartásba vettek termelő-felvásárlókat anélkül, hogy ez ellentmondáshoz vezetett volna a tejkvótarendszerben.

42. A kétoldalú találkozók és a Bizottság által 2007-ben elvégzett helyszíni ellenőrzések eredményei azt mutatják, hogy a Számvevőszék által az első végrehajtási évek kvótaműveleteivel kapcsolatban felvetett problémákkal és kritikával foglalkoztak, és javították azokat.

43. A közösségi költségvetés vonatkozásában előforduló esetleges pénzügyi kockázat csak a kiegészítő illeték alkalmazásának első évétől, azaz 2005/2006-tól állhat fenn. A Bizottság 2007-ben helyszíni ellenőrzést végzett a legnagyobb pénzügyi kockázatot (azaz a nemzeti tejkvóta megközelítése vagy túllépésének előfordulása) jelentő két tagállamban, amelynek során a számlaelszámolási eljárás 24 hónapot lefedő visszaható természete miatt ténylegesen ellenőrizték a 2005/2006-os kvótaévet. A Bizottság által 2005 során elvégzett más ellenőrzések keretében bekövetkezett kétoldalú találkozók kiváló lehetőséget teremtettek arra, hogy megvitassák a tejkvóttal kapcsolatos számvevőszéki észrevételeket, és nyomon kövessék az ezekhez kapcsolódó fejlesztéseket. 2008 elején a kvótát túllépő harmadik új tagállamban is végeztek ellenőrzést, amely szintén kiterjedt a 2005/2006-os kvótaévré.

45. A Bizottság azt javasolta az új tagállamoknak, hogy a csatlakozás utáni első időszakban ne tegyék át a fel nem használt mennyiségeket a nemzeti tartalékba abban az esetben, ha a termelő 12 hónap során nem teljesítette kvótája 70 %-át. A 2004. május 1-jei csatlakozás miatt az új tagállamok termelői nem használhatták fel a 12 hónapos teljes referencia-időszakot termelésük mérésére, így a csökkentések jogi alapja nem lett volna szilárd.

Az észt és a szlovák hatóságok nemzeti előcsatlakozási rendelkezései alapján a termelők egy csökkentési záradék értelmében 2004. április 1-jétől kezdve a teljes 12 hónapos időszakkal szemben mérték termelésüket. A Bizottság megerősítette, hogy ennek következtében csökkenthetik azzal a feltétellel, hogy a csatlakozás előtti magasabb küszöbértékeket csökkentik, így a csökkentés nem érinti a 2004/2005-ös, a 70 %-os küszöbértéket be nem tartó időszakot.

A 26. lábjegyzetben utalnak arra, hogy a Szlovák Köztársaság a 70 %-nál magasabb küszöbérték alapján, és a szállításokra és a közvetlen értékesítésre való külön alkalmazás helyett átfogó kvótával számolt. Ezeket a csökkentéseket a csatlakozást megelőző 2003/2004-es időszak termelésén végezték el, amelyek így nem képezték részét a csatlakozás utáni korlátozási szabályozásoknak.

46. Az első olyan időszak, amelyre vonatkozóan nem *vis maior* vagy kellően indokolt eset miatti teljes inaktivitás következtében el kellett törölni kvótát Lengyelországban, 2005/2006 volt. Lengyelországnak 2004/2005-re vonatkozóan nem volt kötelező egyéni kvóták megszabása, ezért nem kötelezhették kvóták visszavonására sem azzal az indokkal, hogy ezen időszakban valamely termelő nem használta ki kvótáját. A Számvevőszék azzal kapcsolatos kritikája, hogy a nem kötelező visszavonások elleni fellebbezések sikerrel jártak, valamint a fellebbezési eljárásokra alkalmazott szabályokat érintő kritikája nem vonatkozhat a közösségi tejkvótarendszer lengyelországi alkalmazására.

A Számvevőszék által a 3 900 lengyelországi termelővel kapcsolatban ismertetett eljárás megfelel az 1788/2003/EK rendelet 15. cikkének (1) és (3) bekezdésében foglaltaknak.

47. Amint azt a Számvevőszék korábban már megállapította, a tagállamoknak jelentős mozgáster áll rendelkezésére abban a tekintetben, hogy nemzeti referenciamennyiségeiket sajátos gazdasági vagy társadalmi célkitűzéseiknek megfelelően kezeljék. Az átváltás e formáját az 1788/2003/EK tanácsi rendelet 7. cikke szabályozza, amely kimondja, hogy „a Bizottsággal közlendő objektív kritériumok alapján” a tagállamok lehetővé teszik a nemzeti tartalékból származó mennyiségeknek a termelők részére történő kiosztását.

4. keretes szöveg, 1. bekezdés

A tagállamok kiosztási jogával összhangban a lengyel rendszer az új belépőkkel szemben előnyben részesíti a termelésüket növelő, már működő termelőket. A lengyel hatóságok által bejelentett jogszabály alapján a nemzeti tartalékból a már működő termelő akkor kaphat kvótanövelést, amennyiben dokumentumokkal igazolja, hogy az előző kvótaévhez képest növelte az eladott mennyiséget. A bővített üzem átlagos éves eladási számai alapján matematikai módszerrel határozzák meg a kvótákat. A kiosztott kvóta ezért egy adott időszak ténylegesen dokumentált tejleadásához kötődik, így nem haladja meg a kedvezményezett teljesítményét. E rendszer tárgyilagossága nem kérdőjelezhető meg.

2. bekezdés

A Bizottság úgy ítéli meg, hogy a termelési mennyiség és kapacitás objektív kritériumnak minősül a nemzeti tartalékból részesedő termelők kategóriába sorolásához.

3. bekezdés

Az átalakítás és annak szükségességének tudatában, hogy engedélyezni kell a tagállamoknak a referenciamennyiségek igény szerinti kezelését, a 2006. szeptember 18-i tanácsulésen lehetővé tették, hogy a 2006/2007-es tejtermelési év során a közvetlen értékesítésre vonatkozó referenciamennyiségeket átcsoportosítsák a szállításra vonatkozó referenciamennyiségekhez (1406/2006/EK tanácsi rendelet). Ugyanez vonatkozik a 49. pontra is.

51. Az egyéni referencia-zsírartalom meghatározása csak a termelői tejkvótára hivatkozva történhet. Így elkerülhetetlen módon a tejkvótával nem rendelkező termelők referencia-zsírartalommal sem rendelkeznek, amelyhez kapcsolódva szállításaikat felfelé vagy lefelé módosíthatnák.

52. Abban az esetben, ha a termelők közvetlen értékesítési mennyiségeket beszállítási mennyiségekké csoportosítanak át, általában nem változtatják meg az állatállomány összetételét. Következésképpen még mindig azonos fajtájú tejelő tehennel rendelkeznek, amelyek egyforma minőségű tejet termelnek. Ennélfogva megfelelőnek tűnik, hogy alkalmazzák az 595/2004/EK bizottsági rendelet 7. cikkének (2) bekezdésében megfogalmazott eltérést.

A litván hatóságok válasza azt mutatta, hogy a referenciaszintek meghatározásakor és a beszállítási mennyiséghez való átcsoportosításakor szigorúan elemzik a zsírartalmat.

Ezenfelül az 1788/2003/EK rendelet 9. cikkének (5) bekezdésével összhangban a rendszer bevezetésekor meghatározott értékekhez viszonyított referenciaszintektől való eltérés kockázatának kiküszöbölésére kiigazítási mechanizmus létrehozását írták elő, amelynek alapján a kilogrammonként 0,1 grammnyi zsírartalom-növekedés esetén felülvizsgálják a referenciaszinteket.

AZ ELLENŐRZÉSI INTÉZKEDÉSEK

53. Bár egyetértünk az ellenőrzés létrehozásának fontosságával, hangsúlyozzuk, hogy a Számvevőszék által megvizsgált első végrehajtási évben rendkívül alacsony volt a pénzügyi kockázat, mivel a nemzeti referenciamennyiségek csak egy 11 hónapos időszakra (2004. május 1.–2005. március 31.) vonatkoztak, ezért nem volt nagy a valószínűsége annak, hogy túllépjék őket.

54. A Bizottságnak az érintett tagállamokkal fenntartott kétoldalú kapcsolatai és a Lengyelországban és a Cseh Köztársaságban végzett helyszíni ellenőrzések azt mutatják, hogy a Számvevőszék megállapításait figyelembe vették, és megkezdték a kiigazítást, amely folyamatosan tart.

55. A felvásárlóknál a vásárlási mennyiség éves bevallása alapján végeznek ellenőrzést, ezért azt a bevallás benyújtása után érdemes elvégezni.

56. A **felvásárlók** ellenőrzési terve logikus módon csak a tejtermelési év befejeztével készül el, mivel a felvásárlói bevallásokon alapszik. A termelők és a fuvarozók vonatkozásában a Bizottság egyetért azzal, hogy az ellenőrzési tervek késése akadályozza a megfelelő ellenőrzést.

A magyar hatóságok kifejtették, hogy 2004/2005 vonatkozásában valamennyi felvásárlót ellenőrizték, a kockázati kritériumokat azonban csak a későbbi évekre határozták meg.

Szlovákia kifejtette, hogy már létezett egyfajta kockázatelemzés 2005/2006-ra, 2006/2007-től kezdve azonban pontozásos rendszert alkalmaznak. 2007 áprilisától kezdve független kockázatelemzési csoportot hoztak létre az ellenőrzési osztályon belül.

57. Nehéz kockázatelemzést végezni olyan területen, amelyet korábban még nem ellenőriztek, és amelyre vonatkozóan nem ismerik még a kockázatokat. A Bizottság kétoldalú tárgyalásai és ellenőrzései azt mutatják, hogy a kockázatelemzés és az ellenőrzés tervezése a későbbi évek során finomodott. A Cseh Köztársaság például 2005/2006-ban rendszeresített szabványos formátumú kockázatelemzést.

A lengyel hatóságok a kvótaév végén végzik el a tejtermelőkre vonatkozó kockázatelemzést. Az ellenőrzés során megvizsgálják a (májusban készített) beszállítói bevallások teljességét és tartalmát, ennélfogva célszerű a kockázatelemzést a kvótaév befejezése után elkészíteni. Lengyelországban 2006 szeptemberében készült el az ellenőrzési terv, míg a 2005/2006-os tejtermelési időszakra vonatkozó ellenőrzést 2007. szeptember 30-ig kellett elvégezni. Számlaelszámolási eljárás során megállapították, hogy a 2006/2007-es időszakra vonatkozó ellenőrzések kockázatelemzésen alapultak. Azt is megállapították, hogy előzetes kockázatértékelés nélkül, de elvégezték a 2004/2005-ös, illetve a 2005/2006-os ellenőrzéseket is.

58. A Bizottság egyetért azzal a megállapítással, hogy az ellenőrzésnek ki kell terjednie minden olyan mezőgazdasági termelőre, aki tejet forgalmaz. A Bizottság az ellenőrzések és kétoldalú kapcsolatfelvétel során arra kérte a tagállamokat, hogy valamennyi tejtermelőre – függetlenül attól, hogy rendelkezik-e kvótával vagy sem – terjedjen ki a kockázatelemzés.

A kvóta nélküli tejszállítás azonban nem jár a rendelet megsértésével, a nagyon kis termelők által okozott pénzügyi kockázat mértéke pedig nem lehet nagy. A közvetlen értékesítésnek a szállítási kvótához mért aránya az esetek többségében lényegesen kevesebb mint 3 %.

59. Bár a tejkvóta-jogszabályok nem írják elő, a Bizottság is nagyon sürgeti a Számvevőszék által ismertett összevetést.

60. A Bizottság tisztában van annak fontosságával, hogy a lehető legalkalmasabb pillanatban és megfelelő módon ellenőrizzenek. Az ellenőrzések/kétoldalú kapcsolatfelvételek alkalmával a tagállamokat emlékeztette arra, hogy az adott évben legalább a termelők egy részét ellenőrizni kell. A 2005/2006-os kvótaév során a litván hatóságok ellenőrizték a termelőket és a fuvarozókat erre az időszakra vonatkozóan.

Magyarország a 2004/2005-ös és a 2005/2006-os időszak vonatkozásában nem ellenőrizte a termelőket ezen időszakok alatt, de a tejtermelési év végén igen. 2006/2007-re vonatkozóan azonban végeztek év közben is ellenőrzést.

61. bekezdés, harmadik francia bekezdés

A lengyel hatóságok elfogadták a Számvevőszék ajánlását, és hozzájárultak, hogy 2006 augusztusától kezdve az ellenőrzési jelentésekhez csatolják a munkalapokat.

A lengyel hatóságok nyomonkövetési és szankcionálási eljárását a bizottsági számlaelszámolási eljárás keretében vizsgálják, amely a szóban forgó évre vonatkozóan folyamatban van.

61. bekezdés, negyedik francia bekezdés

Bár bizonyos helyzetekben (például a kockázatelemzési kritériumok egyik évről a másikra való továbbvitele során) hasznos lehet ezen információ megtartása, ez nem kötelező.

Ezt ajánljuk majd a tagállamoknak.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

73. A közvetlen értékesítés meghatározását illetően a Bizottság a lehető leghigorúbb korlátokat szabta, és objektív kritériumokon alapuló számítási módszert alkalmazott. E becsléseket megfelelőnek találták, és egyformán alkalmazták az összes tagállamra.

E módszernek köszönhetően az új tagállamok – kivéve Lengyelország – kezdeti, 1,5 millió tonnás becslését elfogadható szintre, 0,73 millió tonnára (a Bizottság tárgyalási pozíciójára) csökkentették. A Tanácsban megtárgyalt mennyiség 1 millió tonnára szült.

74. A csatlakozási okmányban megjelölt módon a Bizottság a kérdés jelentésben történő alapos elemzése után úgy döntött, hogy az érintett tagállamok érdekében felszabadítja a szerkezetátalakítási tartalékot. Ennek során felhasználták és összevetették a tagállamok által rendelkezésre bocsátott statisztikákat. Összevetették a jelentésben szereplő adatokat az (595/2004/EK rendelet 26. cikkének (1) bekezdése alapján készített) kvóta-kérdőívekben szereplő adatokkal, valamint a jelentésben szereplő statisztikákat az Eurostat és a ZMP által készítettekkel. Lásd a 24–25. pontra adott választ.

A közösségi költségvetés vonatkozásában előforduló esetleges pénzügyi kockázat csak a kiegészítő illeték alkalmazásának első évétől, azaz 2005/2006-tól állhat fenn. A Bizottság 2007-ben helyszíni ellenőrzést végzett a legnagyobb pénzügyi kockázatot (azaz a nemzeti tejkvóta megközelítése vagy túllépésének előfordulása) jelentő két tagállamban, amelynek során a számlaelszámolási eljárás 24 hónapot lefedő visszaható természete miatt ténylegesen ellenőrizték a 2005/2006-os kvótaévet. A Bizottság által 2005 során elvégzett más ellenőrzések keretében bekövetkezett kétoldalú találkozók kiváló lehetőséget teremtettek arra, hogy megvitassák a tejkvótákkal kapcsolatos számvévszéki észrevételeket, és nyomon kövessék az ezekhez kapcsolódó fejlesztéseket. 2008 elején a kvótát túllépő harmadik új tagállamban is végeztek ellenőrzést, amely szintén kiterjedt a 2005/2006-os kvótaévre.

1. ajánlás

2. bekezdés

2007 júliusában a Bizottság megküldte a kvótaalkalmazásra vonatkozó kérdőívet annak érdekében, hogy statisztikai információt gyűjtsön a közvetlen értékesítésre, illetve szállításra termelő gazdálkodók számának és méretének alakulásával kapcsolatban.

Bár a termékáncsal kapcsolatos tudás vonatkozásában hasznos a szerkezetátalakítási folyamat nyomon követése, a kvótarendszer kötelezettségeinek ellenőrzéséhez azonban kevésbé fontos.

75.

(1) Két tagállam lépte túl a beszállítási kvótát. A kiosztott kvóta Szlovákia esetében az első időszakban a vonatkozó összmennyiségen belül maradt, Magyarország esetében pedig a második időszakra vonatkozott. Egyik érintett tagállam sem jegyzett fel a beszállítói mennyiséget meghaladó termelést.

- (6) A litván hatóságok megerősítették, hogy valamennyi szállítmányt (beleértve az ingyeneseket) bejelentették.
- (7) A magyarországi szövetkezeti kvótarendszer gyakorlata összhangban áll a Bíróság ítélkezési gyakorlatával, és nem jelent kockázatot az illeték begyűjtésére.
- (8) A Bizottság úgy véli, hogy a termelő-felvásárló státusban rejlő kockázatot az ellenőrzési eljárás során lefolytatott kockázatelemzésben figyelembe kell venni.
- (9) A 47. bekezdésre és a 4. keretes szövegre adott részletes bizottsági válaszban feltárt módon a Bizottság úgy véli, hogy a nemzeti tartalékok működésében nem történtek szabálytalanságok.
- (10) A kétoldalú találkozók és a Bizottság által elvégzett helyszíni ellenőrzések eredményei azt mutatják, hogy a Számvevőszék által az első végrehajtási évek kvótaműveleteivel kapcsolatban felvetett problémákkal és kritikával foglalkoztak, és javították azokat.
- (11) A kétoldalú találkozók és a Bizottság által elvégzett helyszíni ellenőrzések eredményei azt mutatják, hogy a Számvevőszék által az első végrehajtási évek kvótaműveleteivel kapcsolatban felvetett problémákkal és kritikával foglalkoztak, és javították azokat.
- (12) A kezdeti problémákat a tagállamok jelentős fejlesztésekkel hozták helyre.
- (13) Amint azt az 56. bekezdésre adott bizottsági válasz kifejti, a tagállamok javították a helyzeten.
- (14) A Bizottság tisztában van annak fontosságával, hogy a lehető legalkalmasabb pillanatban megfelelő módon ellenőrizzenek. A tagállamok javításokat vezettek be.
- (15) Magyarországot és a tagállamokat a Bizottság emlékeztette arra, hogy az adott évben legalább a termelők és a fuvarozók egy részét ellenőrizni kell. A tagállamok ezt követően javításokat vezettek be.
- (16) A Bizottság a tagállamokkal közösen nyomon követte a problémás kérdéseket, és elégedett azzal a ténnyel, hogy a Számvevőszék vizsgálódását követően javításokat vezettek be.

76. A megállapított problémák együtt járnak az új rendszer bevezetésével. Úgy vélik, hogy a Számvevőszéknek az első évek (amikor a közösségi költségvetésre gyakorolt pénzügyi hatás kockázata kicsi) végrehajtásával kapcsolatos aggályaival foglalkoztak, és javításokat vezettek be. Ezt továbbra is ellenőrzik a számlaelszámolási eljárás keretében a Számvevőszék által vizsgált kvótaévekre vonatkozóan, különösen azokban a tagállamokban, ahol egyértelműen túllépték vagy valószínűleg túllépik a kvótákat.

2. ajánlás

1. bekezdés

A Bizottság mind kétoldalú találkozók, mind a számlaelszámolási eljárások keretében végrehajtott helyszíni ellenőrzések során követte a fejlesztéseket.

A 4. ábra 1. pontját illetően: A magyar és szlovák beszállítási kvóta túllépését megszüntették.

A 4. ábra 10. pontját illetően: Lengyelország és Litvánia nemzeti tartalékát objektív kritériumokra támaszkodva, azaz megkülönböztetésmentesen használták fel.

2. bekezdés

A Bizottság egyetért a Számvevőszék ajánlásainak további hangsúlyozásával, és osztja a Számvevőszék véleményét.

3. bekezdés

A Bizottság a Tej- és Tejtermékpiaci Irányítóbizottsággal folytatott konzultációt követően javasolta az 595/2004/EK rendelet 21. cikkének (2) bekezdésében előírt ellenőrzések intenzitásának csökkentését. Az 5 000 kg alatti mennyiséget előállító termelők számára 1 %-ban határozták meg az ellenőrzési rátát. A 228/2008/EK bizottsági rendelet ⁽¹⁾ a 2007/2008-as időszaktól alkalmazandó.

5. bekezdés

Ahol lehetséges, valóban ösztönözzük ezt a gyakorlatot. A különböző szolgáltatások, kompetenciák, technikai szakértelem stb. igénybevétele miatt e gyakorlat alkalmazása azonban gyakran nem praktikus.

3. ajánlás

Nem kötelező minden termelőnek kvótát juttatni. A Bizottság azonban egyetért azzal, hogy a forgalomba hozott tej teljes mennyiségét el kell számolni.

⁽¹⁾ A Bizottság 228/2008/EK rendelete (2008. március 13.) az 595/2004/EK rendeletnek a szállítások és közvetlen eladások ellenőrzésének kiterjedése tekintetében történő módosításáról (HL L 70., 2008.3.14., 7. o.).

4. ajánlás*1. bekezdés*

Az állapotfelmérés lehetővé teszi annak ellenőrzését, hogy a rendszer kifutása, azaz 2015 előtt módosítani kell-e a kvótaszintet, illetve hogy ezen időszakban szükség van-e technikai fejlesztésekre. A cél a lehető legátláthatóbb és legegyszerűbb keretre való áttérés 2015 előtt.

1. felsorolásjelző

A tagállamok nagy késésben vannak a kvótaát szervezés tekintetében. Ez lehetővé teszi a helyzetüknek legjobban megfelelő

szervezetátalakítást. Például választhatják azt, hogy az 1788/2003/EK rendelet 18. cikkének a) pontja szerint szervezetátalakítási programot hajtanak végre.

2. felsorolásjelző

A Bizottság javaslatot tesz majd a Tanácsnak a kvóták 2015-ös kifutásáig történő fokozatos emelésének pontos kereteire vonatkozóan annak érdekében, hogy a termelők világosan lássák a jövőt. Mindez lehetővé teszi majd az aktív termelők számára, hogy folytassák üzemük bővítését.
