

ANDRÉKA Tamás* – BÁNYAI Krisztina – OLAJOS István*****
**A magyar agrár-piacpolitika legfontosabb változásai a Közös Agrárpolitika
2013-as reformját követően**

Jelen tanulmány célja annak összefoglalása, hogy változott a magyar agrár-piacpolitika a 2013-ban elfogadott KAP reform hatására. Az 1307/2013-as EU Tanácsi-Parlamenti közös rendelet számos választási lehetőséget hagyott a tagállami jogalkotók számára. A cikk a magyar jogalkotás elmúlt 2 éves munkájának összegzése az adott területen. Munkánk összeállításakor sokban támaszkodtunk a CEDR XXVIII. Kongresszusára elkészült kérdéseire, melyeket Prof. José Martínez, a göttingeni agrárjogi intézet vezetője készített el.

1. Agrárpolitika

1.1. Az agrártámogatás és az agrárpolitika eszközeinek társadalmi elfogadása Magyarországon

A magyar társadalom az 1960-as évektől kezdve hozzászólt ahhoz, hogy a mezőgazdaság a támogatott gazdasági ágazatok között szerepel. Az 1989-es rendszerváltásig a nagyüzemekre alapozott támogatási rendszer jól működött, és az időben nyújtott pénzügyi támogatás közel háromszorosára növelte az ország mezőgazdasági termékeink arányát. A KGST-én belül kiemelt mezőgazdasági termelő országok között volt Magyarország számon tartva, és rendszeres és nagy mennyiségű volt a Szovjetunióba, az NDK-ba és Lengyelországba irányuló export. 1990-1994 között a hagyományos szocialista típusú szövetkezetek feloszlottak, illetve a volt szövetkezeti vezetők tulajdonába kerülő Kft.-vé és Rt.-vé alakultak át. Ezen társaságok a volt szövetkezeti tagság 1%-át sem foglalkoztatták. Főleg gépesített gabonatermeléssel foglalkoztak. E mellett 2000 körül kezd megjelenni családi tulajdonon és a család foglakoztatásán alapuló intenzív mezőgazdaság, ahol a biokertészet mellett jellegzetesen az állattenyésztés a meghatározó szerep. A csatlakozási tárgyalásokon top up támogatásként, majd elismert állami támogatásként ezen intenzíven gazdálkodó szervezetek által kézben tartott területek (juh, apaállat tartás, húscélú szarvasmarhatartás jelent meg.) Magyarországon már 1999-től egységes agrárpiaci rendtartás volt, melyet 2009-től felváltott az elismert piaci szervezetek szabályozása. A termék értékesítését a magyar Ptk-ba 2013-ig egy önálló szerződéstípus, a mezőgazdasági termékértékesítési szerződés segítette, E szerződés önállósága 2013-tól megszűnt, de speciális szabályainak jelentős része megmaradt az adásvételi szerződés egyik altípusaként. A területi alapú

* Főosztályvezető, Jogalkotási Főosztály, Földművelésügyi Minisztérium

** Ügyész, Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Főügyészség

*** PhD. LLM, egyetemi docens, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Civilisztikai Tudományok Intézete, Agrár-és Munkajogi Tanszék, e-mail: civoliga@uni-miskolc.hu

A kutató munka a Miskolci Egyetem stratégiai kutatási területén működő Mechatronikai és Logisztikai Kiválósági Központ keretében valósult meg.

támogatási rendszert (SAPS) Magyarországon a 2007-2013-as időszakban nem váltotta fel az egységes támogatási rendszer (SPS) így az új típusú támogatások kidolgozása ehhez az időszakhoz kötődik. A magyar társadalomban nagy a presztízse a mezőgazdasági tevékenységnek és tulajdonnak. 2013-tól csak földműves szerezhet 1 ha-nál nagyobb területet, így 2013-tól folyamatosan nő a mezőgazdasági végzettségű lakosok száma.

1.2. A 2013-as KAP reform értékelése az agrárpolitika szempontjából

A KAP reform legfontosabb újításai még nem érzékelhetők az agártársadalom berkeiben. A 2014-2015-ös év ebből a szempontból átmeneti évnek tekinthető, és a 2015-ös támogatásigénylés kapcsán merülnek fel az új intézmények és ezeknek közvetlen hatása a mezőgazdasági jövedelmekre.

1.3. A 2013-as KAP reform következményei

A mezőgazdaságból élők jövedelemviszonyai stabilizálódnak, és a területi és az egységes támogatásokra, mint biztos és évről évre visszatérő jövedelemre tekintenek a gazdálkodók. Sok gazdálkodó körében még nem jelentkezik az a tény, hogy 2013-tól már nem nő a mezőgazdaság egységes támogatásának aránya, és a következő évek jövedelmei sok esetben a bázisévek bevételeitől függenek. Ez leginkább a fiatal agrárgazdálkodók jövedelmének támogatásaiban fog megmutatkozni.

1.4. KAP jövőbeni (különösen középtávú) fejlesztési tervei Magyarországon

A mezőgazdaság középtávú fejlesztési terve az akkor még egységesen kezelt Nemzeti Vidékfejlesztési Stratégiában jelenik meg. A fejlesztés 3 részre tagolható:¹ a természeti erőforrásokra és környezetre, a vidék-gazdaságra és vidéki közösségekre valamint az agrár- és élelmiszergazdaságra. Ez utóbbi tartozik a I. pillérhez. Az agrár- és élelmiszergazdaság kiemelt területei a föld és birtokpolitika, a fenntartható agrárszerkezet és termeléspolitika, valamint a biztonságos élelmiszerellátás és a biztonságos piac. A föld és birtokpolitika megvalósulása 2 sarkalatos törvénnyel valósul meg: a földforgalmi, a mezőgazdasági üzemtvénnyel. A fenntartható agrárszerkezetet a mezőgazdasági üzemtvény mellett az integrátori szervezetekről szóló sarkalatos törvény, valamint a mezőgazdasági öröklésről szóló törvények védenék. A biztonságos élelmiszerellátás fejlesztésére alkották meg a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Stratégiát (2013-2022). A stratégia 4 fő pillérre épül. Az információs pillérre melynek főbb alpillérei az egységes információmenedzsment, az átlátható kockázatelemzés, és a laboratóriumi rendszer újjászervezése. Az oktatási-kutatási pillérre, melynek alkotórészei a tudáshálózat kiépítése, modern oktatás, partnerség a kutatásban, élénk közkapcsolatok. A hatósági funkció pillér, melynek alkotórészei a hiteles hatóság és a

¹ Lásd: Nemzeti Vidékstratégia 2002-2020, 6. ábra, A stratégia célrendszere és területei.

széleskörű kockázatcsökkentés. A védelmi funkció pillére, mely a visszaélések elleni védekezés és a kritikus infrastruktúrák védelme alpillérből áll.²

2. Jogi szerkezet

2.1. 2013-as KAP reform beillesztése a magyar jogrendszerbe

A magyar jogalkotók 2015 év elején kezdték el beilleszteni a 2013-as agrárreform eredményeit. Ehhez egy új törvényt hoztak,³ néhány kormányrendelet módosítottak,⁴ a reformok legfontosabb része azonban miniszteri rendeleti szinten kerültek beillesztésre.⁵

2.2. Az aktív földműves fogalma

Először a közvetlen támogatás igénybevételére jogosult mezőgazdasági termelő fogalmi körében megjelenő új feltételekkel kell foglalkozni. A korábbiakhoz képest ugyanis bizonyos méret alatt, továbbá meghatározott tevékenységet végző személyek kizárásra kerülnek a jogosulti körből. A mezőgazdasági termelő közvetlen támogatásban akkor részesülhet, ha a tárgyév június 9-én összesen legalább egy hektár nagyságú támogatható földterülettel jogszerű földhasználóként rendelkezik. Ha a támogatható

² Lásd: Foods Chain Safety, in: http://elbs.hu/wpcontent/uploads/2014/06/strategia_kiadvany_eng.pdf (2015.07.02)

³ 2015. évi XCVII. törvény a mezőgazdasági termékpiacok szervezésének egyes kérdéseiről, a termelői és a szakmaközi szervezetekről

⁴ 540/2013. (XII.30.) Korm. rendelet a létfontosságú agrárgazdasági rendszerlemek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről. Módosította a 70/2015. (III.30.) Korm. rendelet 242. §; 168/2014. (VII.18.) Korm. rendelet a Közös Agrárpolitika tagállami végrehajtásával összefüggő feladatokat ellátó egyes szervezetek kijelöléséről. Itt sorolják fel az MVH-tól feladatokat átvevő szervezetet, és a tejkvóta kivezetése kapcsán a hatáskörök módosításra kerültek.; 68/2015. (III.30.) Korm. rendelet a megyei kormányhivatalok mezőgazdasági feladatainak meghatározásáról. Az addig önálló szakigazgatási szervként eljáró mezőgazdasági szervek a megyei kormányhivatal főosztályaként, önálló középszintű szakigazgatási szerv részeként látja el feladatát.

⁵ Az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból finanszírozott egységes területalapú támogatás, valamint az ahhoz kapcsolódó átmeneti nemzeti támogatás igénybevételével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 5/2015. (II.19.) FM rendelet; A mezőgazdasági termelők részére nyújtandó közvetlen támogatás igénybevételére vonatkozó szabályokról szóló 8/2015. (III.13.) FM rendelet; A termeléshez kötött közvetlen támogatások igénybevételének szabályairól szóló 9/2015. (III.13.) FM rendelet; Az éghajlat és környezet szempontjából előnyös mezőgazdasági gyakorlatokra nyújtandó támogatás igénybevételének szabályairól, valamint a szántóterület, az állandó gyepterület és az állandó kultúrával fedett földterület növénytermesztésre vagy legeltetésre alkalmas állapotban tartásának feltételeiről szóló 10/2015. (III.13.) FM rendelet; A fiatal mezőgazdasági termelők támogatásáról szóló 11/2015. (III.13.) FM rendelet; Az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból, valamint a központi költségvetésből finanszírozott egyes támogatások 2015. évi igénybevételével kapcsolatos egységes eljárási szabályokról szóló 12/2015. (III.30.) FM rendelet; A mezőgazdasági kistermelői támogatásról szóló 16/2015. (IV.9.) FM rendelet.

földterület több bejelentett táblából áll, az egyes bejelentett táblák támogatható területének el kell érnie a 0,25 hektárt. Ezen főszabályhoz képesti kivételként közvetlen támogatásra jogosult az adott tárgyév tekintetében az a mezőgazdasági termelő, aki vagy amely bár a tárgyév június 9-én nem rendelkezik az említett minimális területnagysággal, de az adott naptári évben igényelt vagy kapott, állatokra vonatkozó, létszámalapú, termeléshez kötött közvetlen támogatásainak összege a levonások alkalmazását megelőzően legalább száz euró.⁶

Nem részesülhet közvetlen támogatásban az, aki az igénylést megelőző évben benyújtott kérelme alapján ötezer eurót meghaladó közvetlen támogatásban részesült a mezőgazdasági termelő, aki vagy amely állandó sport- és rekreációs terület üzemeltetője, ingatlanvállalat üzemeltetője, repülőtér üzemeltetője, vasúttársaság üzemeltetője, vagy vízmű üzemeltetője. Kivételként azonban ezen kizárt mezőgazdasági termelő mégis részesülhet közvetlen támogatásban, ha (a) a legutolsó lezárt pénzügyi évben a közvetlen támogatások éves, támogatás csökkentések és levonások nélkül számított összege eléri a nem mezőgazdasági tevékenységekből származó teljes bevételének legalább 5%-át, vagy (b) az egységes kérelmen bejelentett, legalább húsz hektár nagyságú mezőgazdasági területtel jogszerű földhasználóként rendelkezik, vagy (c) elsődleges üzleti tevékenysége mezőgazdasági tevékenység.

Az a) pont szerinti feltétel igazolására az érintett mezőgazdasági termelő a nyilvántartási (könyvvezetési) rendszerét köteles oly módon részletezni, hogy abban a mezőgazdasági tevékenységből származó, valamint a nem mezőgazdasági tevékenységből származó összes bevételére vonatkozó adat rendelkezésre álljon.⁷

2.3. A degresszivitás és a capping átvételének szabályai

Az uniós rendelkezések kötelezik a tagállamokat arra, hogy a támogatási összeg 150 000 eurót meghaladó részének vonatkozásában legalább 5%-kal csökkentsék az adott mezőgazdasági termelőnek egy adott naptári évre nyújtandó alaptámogatás összegét. Magyarország ezt úgy hajtja végre, hogy a mezőgazdasági termelőnek egy adott évre nyújtható egységes területalapú támogatás maximális összege 176 000 euró, és ha a mezőgazdasági termelőnek egy adott évre nyújtandó egységes területalapú támogatás összege meghaladja a 150 000 eurót, akkor az egységes területalapú támogatás 150 000 eurót meghaladó része a 150 000 eurót meghaladó rész 5%-ával csökkentésre kerül. Összefoglalva tehát 150 000 euró (ez körülbelül 1037 hektár után járó összeg) felett 176 000 euró (ez körülbelül 1200 hektár után járó összeg) támogatásig 5%-os az elvonás, majd 176 000 euró felett az a feletti összeg 100%-os elvonása történik.

Az elvonás csak az alaptámogatás összegére vonatkozik, az egyéb közvetlen támogatási elemekre (például zöldítési támogatás, termeléshez kötött támogatások) nem. A támogatáscsökkentés az előzetes becslések mintegy 500 gazdálkodót érint közel 69 millió euró, azaz 20,7 milliárd forint értékben. Az elvont összegek azonban nem

⁶ 8/2015. (III.13) FM rendelet 2-3. §

⁷ Andréka Tamás: A Közös Agrárpolitika reformja nyomán 2014-2020. évekre bevezetett új közvetlen támogatási rendszer, in: *Agrofórum: a növényvédők és növénytermesztők havilapja*, 2015/5, 6-12.

vesznek el, azok az a vidékfejlesztés keretében használhatóak fel a továbbiakban, azaz nem a többiek hektáronkénti fajlagos támogatását fogják növelni.⁸

2.4. A fiatal földművesek hazánkban

Fiatal mezőgazdasági termelőnek az olyan természetes személy minősül, aki (a) mezőgazdasági üzem vezetőjeként 2015-ben először hoz létre mezőgazdasági üzemet, vagy aki a 2015. évi egységes kérelem benyújtását megelőző öt évben hozott létre ilyen üzemet, és (b) aki az egységes kérelem benyújtásának évében 40 évesnél nem idősebb.

A fiatal mezőgazdasági termelők részére nyújtott támogatás mezőgazdasági termelőnként legfeljebb ötéves időtartamra nyújtható. Ebből az időtartamból le kell vonni a gazdálkodás kezdete (amikor először egységes területalapú támogatás iránti kérelmet nyújtott be az MVH-hoz) és a fiatal mezőgazdasági termelők részére nyújtott támogatás iránti kérelem első benyújtása között eltelt évek számát (vagyis aki 2013-ban más benyújtott támogatási kérelmet, az 3 éven át 2015-től 2017-ig, aki 2015-ben nyújt be először kérelmet, az 5 éven át 2020-ig kaphat, aki csak 2017-ben kezd gazdálkodni, az csak 3 éven át 2020-ig kaphat támogatást).

A támogatást igényelheti maga a fiatal mezőgazdasági termelő, vagy olyan jogi személy, amely a fiatal mezőgazdasági termelő (több is lehet) tényleges és hosszú távú ellenőrzése alatt áll. Ez utóbbi eset akkor állapítható meg, ha a jogi személyben vezető tisztségviselőnek minősülő fiatal mezőgazdasági termelő olyan, irányítási, valamint a haszon és a pénzügyi kockázatok tekintetében történő döntés meghozatalára vonatkozó jogkörrel rendelkezik, amelyet a szavazati jogok többsége biztosít számára, amelybe beleszámít (a) a fiatal mezőgazdasági termelő saját szavazata, továbbá (b) az a) pont szerinti szavazaton kívül; (ba) a szövetkezetnek nem minősülő jogi személyben szintén vezető tisztségviselőnek minősülő, de a fiatal mezőgazdasági termelőnél egyenként több szavazattal nem rendelkező, maguk is közvetlen támogatásra jogosult mezőgazdasági termelőnek minősülő természetes személy vagy személyek szavazata, vagy (bb) szövetkezet esetében a szintén vezető tisztségviselőnek minősülő, mezőgazdasági termeléssel összefüggő személyes közreműködést végző tagok szavazata, továbbá (c) azon természetes személy vagy személyek szavazata, akik a jogi személyben szintén vezető tisztségviselőnek minősülnek, de a fiatal mezőgazdasági termelőnél nem rendelkeznek egyenként több szavazattal, és közvetlen támogatásra jogosult mezőgazdasági termelőnek minősülő más jogi személyben vagy személyekben maguk is tényleges és hosszú távú ellenőrzést gyakorolnak.

A családi gazdaságba bevitt mezőgazdasági terület után a támogatást – amennyiben az egységes kérelmet a fiatal mezőgazdasági termelő nyújtja be – a fiatal mezőgazdasági termelőnek minősülő családi gazdálkodó igényelheti.

A támogatás legfeljebb 90 hektárig vehető igénybe. Tagállami átlagtámogatás 25%-a adható a támogatható hektárszámig, ez körülbelül 67,5 euró hektáronként. Becslések alapján mintegy 9000 fiatal gazda fog ilyen jogcímen is támogatást igényelni.⁹

⁸ 5/2015. (II.19.) FM rendelet 1-5. §

⁹ 11/2015. (III.13.) FM rendelet 2-5 §

2.5. Az összekapcsolt támogatásokra vonatkozó alap

Nincs ilyen alap. A területi alapú támogatásokhoz kapcsolódó de minimis és egyéb nemzeti támogatásokat a költségvetési törvény tartalmazza. A vidékfejlesztési típusú támogatásokat a Miniszterelnökség, míg a SAPS-ra épülő támogatásokat a Földművelésügyi Minisztérium fejezet alatt.

2.6. A kistermelői földműves modell beépítése a magyar jogrendbe

A területalapú és termeléshez kötött támogatások igénybe vételének alternatív és jelenősen egyszerűsített technikájának lehetőségét biztosítja az uniós jog azoknak a termelőknek, akik az erre vonatkozó igényüket 2015. augusztus 15-éig az MVH-hoz bejelentik. Azoknak érdemes ezt az egyszerűsített rendszert igénybe venni, akiknek az összes közvetlen támogatása nem haladja meg az 1250 eurót. Az egyszerűsített rendszer lényege abban áll, hogy a kistermelői támogatás kiváltja a területalapú és termeléshez kötött támogatásokat, továbbá nem kell teljesíteni a zöldítés feltételrendszerét, azonban a támogatás hektáronkénti mértéke megegyezik az átlagos nemzeti támogatás összegével, de legalább 500 euróra akkor is jogosult a kérelmező, ha a területnagysága alapján nem érné el ezt az összeget.

Annak érdekében, hogy az érintettek megfelelő információk birtokában tudjanak megalapozott döntést hozni arról, hogy ezt a rendszert kívánják-e választani, 2015. július 1-től az MVH honlapján elérhető lesz az MVH, a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara és az Agrárgazdasági Kutató Intézet által működtetett támogatási kalkulátor, amely a kistermelői támogatási rendszer keretében elérhető támogatás becsült összegének megismerhetőségét fogja biztosítani. A kistermelői támogatási rendszerben az jogosult részt venni, aki (a) 2015. évben egységes területalapú támogatást igényel, (b) a kistermelői támogatási rendszerben való részvételi szándékát – a teljes támogatási időszakra vonatkozóan – az MVH részére ügyfélkapun keresztül az egységes kérelem benyújtására szolgáló elektronikus felületen legkésőbb 2015. augusztus 15-éig bejelenti, és (c) a támogatási időszak minden évében a 2015. évben az egységes területalapú támogatás vonatkozásában igényelt, támogatható területénél nem kisebb területet használ, és azon mezőgazdasági tevékenységet végez.

A rendszerbe történő bejelentkezés a teljes, 2020-ig tartó időszakra vonatkozik, de bármelyik évben lehetőség van – az adott évben beadásra kerülő egységes kérelmében történő jelzéssel – a másik rendszerbe történő visszalépésre azzal, hogy a kistermelői támogatási rendszerbe csak egy alkalommal, 2015. augusztus 15-éig van lehetőség.¹⁰

Előzetes kalkuláció alapján mintegy 80 ezer termelő, vagyis a közvetlen támogatásokban részesülő összes termelő csaknem 50%-a kaphat támogatást az egyszerűsített kistermelői rendszerben.

¹⁰ 16/2015. (IV.9.) FM rendelet 2-3. §

2.7. A tejkvóta fokozatos megszüntetésének jogkövetkezményei

A tejkvótahoz a 2013¹¹-as és a 2014¹²-es gazdasági évben is kapcsolódtak támogatások. Ezek a támogatások a 2015-ös évben megszűntek, nehéz helyzetbe hozva ezzel az ágazat szereplőit. A kvótarendelet hatálya alá tartozó termelő igazolva az általa megtermelt és értékesített tej mennyiségét, zsírtartalmát, az általa tartott tejelő szarvasmarha ENAR kódját, a tej termelésének helyét, melynek gazdasági vagy természeti hátrányokkal rendelkező területeken kellett lennie. A 2014-es évben a termelési támogatás 8,91 Ft/l volt. A Tej Termék Tanács közte van a Magyarországon elismert 3 szakmaközi szervezetnek. A Tej Szakmaközi Szervezet Tejtermék Közösségi Marketingalapot tart fenn,¹³ melyet a tejtermék nem termékspecifikus közösségi marketingje finanszírozására hozzák létre. A marketingalap finanszírozása a tej kis és nagykereskedők befizetéseiből,¹⁴ valamint védjegyhasználati díjakból áll össze.

2.8. A capping, és annak végrehajtása

Az alapokra szánt összegek elmozdítása kizárólag a capping keretében lehetséges a magyar végrehajtási szabályok szerint. A capping keretében történő átcsoportosítás közel 500 vállalkozót érint, és összefüggésben van a magyar földforgalmi szabályok azon rendelkezéseivel, hogy a magyar birtokmaximum 1200 ha-t nem haladhatja meg. Az 1200 ha feletti területekre a végrehajtási szabályok szerint nem jár területi alapú támogatás (itt a SAPS kifejezést használd!) Az ezekre a területekre járó támogatási összegeket a vidékfejlesztésre csoportosítják át. Ez azért tűnik logikus lépésnek, mert a közvetlen támogatások jelentős növekedése mellett a vidékfejlesztésre fordítható összegek 400 millió €-val csökkennek

¹¹ 12/2013. (III.5) VM rendelet 2-9. §

¹² 16/2014. (X.15) FM rendelet 2. §

¹³ Célja a fogyasztók több, gyakoribb és főleg tudatosabb tej és tejtermék fogyasztásra való ösztönzése, a gyermekek, a fiatalok tej- és tejtermék fogyasztásra motiváló nevelésének támogatása, segítségnyújtás az egészségtudatos táplálkozás kialakításában, a tej és tejtermékek fogyasztásának megszerettetésével, valamint a tejtermékek sokféleségének és egészséges táplálkozásban betöltött szerepének bemutatásával.

¹⁴ A kereskedők 50 millió forint éves árbevétel felett az előző év nettó árbevételének 0,05%-át fizetik be a marketingalapba.

3. Zöldítés¹⁵

3.1. A környezetbarát komponens és az egyenértékű gyakorlatok

A zöldítés olyan éghajlat és környezet szempontjából előnyös mezőgazdasági gyakorlatokat jelent, amelyek célja arra irányul, hogy a mezőgazdasági tevékenységet végzők a környezeti és természeti erőforrások megőrzéséhez nagyobb mértékben járuljanak hozzá. A tagállamnak a támogatási keretének 30%-át kötelezően ezen célok megvalósítását segítő intézkedésekre kell felhasználnia, amelyek célja a víz, föld minőségének, a biodiverzitás, valamint a vidéki táj megőrzése, illetve a klímaváltozás megakadályozása és az ahhoz történő alkalmazkodás.

A zöldítés három különböző gyakorlat összessége: (a) terménydiverzifikáció (a termelés változatosabbá tétele): a 10 hektárt meghaladó szántóterületen gazdálkodónak a szántóterületén legalább kétféle kultúrát kell termelnie úgy, hogy a nagyobb területen termesztett kultúra a szántóterület legfeljebb 75%-án helyezkedhet el, míg a 30 hektárt meghaladó szántóterületen gazdálkodónak legalább háromféle kultúrát kell termelnie azzal, hogy a legnagyobb területen termesztett kultúra a szántóterület legfeljebb 75%-án helyezkedhet el és a két legnagyobb területen termelt kultúra együtt a szántóterület legfeljebb 95%-án lehet jelen;¹⁶ (b) állandó gyepterületek megőrzése;¹⁷ (c) ökológiai jelentőségű területek létesítése és fenntartása: a 15 hektárt meghaladó szántóterületen gazdálkodóknak a szántóterületük legalább 5%-ának megfelelő területű (bizonyos szorzószámok alkalmazásával) ökológiai jelentőségű területet kell létesíteniük vagy fenntartaniuk.¹⁸

Az egyes gyakorlatokat nem parcella, hanem üzemi szinten kell teljesíteni, azaz a gazdálkodó összes szántóterülete vonatkozásában. A gazdálkodó összes támogatható területét figyelembe kell venni, azokat is, amelyek nem érik el a 0,25 hektáros támogatható parcellaméretet, de bejelentésre kerültek az egységes kérelemben.

A zöldítési támogatás összege előreláthatóan hektáronként 81 euró lesz. Ez az összeg a gazdálkodó minden alaptámogatásra jogosult területe után jár, nemcsak a zöldítéssel érintett állandó gyepterületek, terménydiverzifikációval érintett területek és ökológiai célterületek után, hanem olyan területek alapján is, ahol a zöldítési követelményeket nem kell betartani (például állandó kultúrák).

A zöldítés alól mentesülnek ökológiai gazdálkodásba vont területek, amelyek valamely tanúsító szervezet (Biokontroll Hungária Nonprofit Kft. vagy Hungária Öko Garancia Kft.) által tanúsított, a mezőgazdasági termékek és élelmiszerek ökológiai gazdálkodási követelmények szerinti tanúsításáról, előállításáról, forgalmazásáról,

¹⁵ Zöldítés: 2013-as KAP reform számos olyan eszközt bevezetett, amely elősegíti a környezeti fenntarthatóságot, és amely a klímaváltozás ellen veszi fel a harcot. Ezek az eszközök tartalmazznak egy zöld közvetlen kifizetést, fokozott kölcsönös megfeleltetési kötelezettséget, olyan kötelezettséget, amely a Vidékfejlesztési büdzsé 30%-ának projektekre történő fordítását jelenti, és olyan intézkedéseket, amelyek előnyösek a környezetre és a klímaváltozásra., in: http://ec.europa.eu/agriculture/glossary/index_en.htm (2015.06.23)

¹⁶ 10/2015. (III.13.) FM rendelet 7-9. §

¹⁷ 10/2015. (III.13.) FM rendelet 10-12. §

¹⁸ 10/2015. (III.13.) FM rendelet 13-17. §

jelöléséről és ellenőrzésének eljárásrendjéről szóló 34/2013. (V.14.) VM rendelet szerint hasznosított földterületek.¹⁹

3.2. Kiegészítő kifizetés a természeti kényszerben levő területekre

A zöldítési rendszer talán legbonyolultabb eleme, amelynek célja elsősorban a biodiverzitás megőrzése, valamint a gazdálkodás környezetének kultúrtájként való megjelenítése.

Ha a gazdálkodó szántóterülete 15 hektárnál nagyobb, annak legalább 5%-ának megfelelő méretű területen ökológiai jelentőségű területtel kell rendelkeznie, aminek nem feltétlenül kell a szántóterületen lennie, hanem az üzem más területén is kijelölhető. Az uniós szabályok szerint az Európai Bizottság 2017. március 31-ig hatástanulmányt készít, amely alapján az ökológiai jelentőségű területek mértékét 7%-ra emelheti.

Mentesül az ökológiai jelentőségű területre vonatkozó követelmények teljesítése alól az a mezőgazdasági termelő, akinek (a) szántóterülete több mint 75%-a parlagon hagyott terület, ideiglenes gyepterület vagy hüvelyes növényvel bevetett terület, és a fennmaradó szántóterülete nem haladja meg a harminc hektárt; vagy (b) szántóterülete, állandó gyepterülete és az állandó kultúra által együttesen elfoglalt területe több mint 75%-a állandó gyepterület, ideiglenes gyepterület vagy víz alatt álló kultúrával bevetett terület, és a fennmaradó szántóterülete nem haladja meg a harminc hektárt.

Az ökológiai jelentőségű területnek a mezőgazdasági termelő által az egységes kérelmében bejelentett szántóterületen vagy azzal közvetlenül szomszédosan kell elhelyezkednie, kivéve a rövid vágásfordulójú fás szárú energetikai ültetvénynek és az erdősített területnek, amelyek a mezőgazdasági termelő által az egységes kérelmében bejelentett szántóterületen vagy a szántóterületén kívüli, más művelési ágú földterületen is elhelyezkedhetnek. Ökológiai jelentőségű területként vehető figyelembe az a közvetlen területalapú támogatás vonatkozásában nem támogatható területen elhelyezkedő tájelem, amely közvetlenül határos azzal a szántóterülettel, amely vonatkozásában zöldítési támogatást igényeltek, és a tájelem tulajdonosa vagy vagyongazdálkodója az MVH-nál nem kérte, hogy az adott tájelem ökológiai jelentőségű területként ne legyen elismerhető. Az ilyen ökológiai jelentőségű területre tekintettel támogatásban részesülő ügyfél köteles az adott terület tulajdonosának vagy vagyongazdálkodójának erre irányuló felhívása esetén a támogatás időtartama alatt az adott ökológiai jelentőségű területen (a) elvégezni a parlagfű és más veszélyes gyomok elleni védekezést a jogszabályban foglaltaknak megfelelően, (b) elszállítani a szilárd hulladékot, és (c) elvégezni a rágcsálók és egyéb állati kártevők elleni védekezést.

Adott támogatási év vonatkozásában ugyanazon földterületen kizárólag egy ökológiai jelentőségű terület vehető figyelembe.

Ha két vagy több mezőgazdasági termelő ugyanazon rendelkezésre álló földterületet jelent be az egységes kérelemben ökológiai jelentőségű területként, akkor az MVH elsődlegesen a földhasználati nyilvántartás adatait vizsgálja annak megállapítása érdekében, hogy melyik mezőgazdasági termelő részére vehető figyelembe a bejelentett földterület ökológiai jelentőségű területként. Ha ez a földhasználati nyilvántartás alapján

¹⁹ 10/2015. (III.13.) FM rendelet 23. §

nem állapítható meg, úgy az MVH az ingatlan-nyilvántartás adatait vizsgálja meg. Ha ezen adatok alapján sem állapítható meg, hogy melyik mezőgazdasági termelő jogosult a földterületet ökológiai jelentőségű területként figyelembe venni, akkor az MVH az ökológiai jelentőségű területet annak kerületi arányosításával osztja fel a földterületet bejelentő mezőgazdasági termelők között. A kerületi arányosítással az egyes mezőgazdasági termelők olyan arányban vehetik figyelembe az ökológiai jelentőségű terület többes igényléssel érintett részét, amilyen arányban a szántóterületeik érintkeznek az ökológiai jelentőségű területtel.²⁰

4. Végrehajtás és átláthatóság

4.1. A piacszabályozás végrehajtásának problémái

Az egyik legfontosabb, és folyamatosan vissztérő probléma a jogszerű földhasználat kérdése. A magyar jog sokáig e tekintetben szigorúbban szabályozta a kérdést, mint a kapcsolódó uniós rendelet.²¹ Ezen enyhített a 22/2013. (IV.8.) VM r. 1.§ 9/e. pontja, mely szerint e dátumtól a tárgyév június 9-i dátum szerinti állapotának megfelelően sorrendben a támogatási kérelmet benyújtó földtulajdonos vagy a földhasználati jogosultságot egyéb okirattal igazoló ügyfél is jogszerű földhasználó. A 2015-ös évtől a támogatásra való jogosultság feltétele, hogy az adott területet a támogatást igénylő valamilyen jogosultság alapján művelje június 9-én. Az ügyfelet a kérelmében megjelölt földterületekre nézve jogszerű földhasználónak kell tekinteni, amíg annak vonatkozásában kétség nem merül fel, vagy az MVH által lefolytatott ellenőrzési eljárás alapján rendelkezésre álló okirat ezt alátámasztja. Ha az ügyfél földhasználatának jogszerűsége vonatkozásában kétség merül fel, így különösen ha ugyanarra a földterületre egyidejűleg több ügyfél jelentett be terület alapú támogatási kérelmet, az érintett ügyfeleket a mezőgazdasági támogatási szerv megfelelő határidővel adategyeztetésre hívja fel. Ennek sikertelensége esetében vagy az ellenőrzés keretében az MVH felhívására az ügyfél köteles földhasználatát jogszerűségét igazolni. Ennek a következő sorrend szerinti okiratokkal tehet eleget: (a) földhasználati lap; (b) a családi gazdálkodó ügyfél esetében családi gazdaság alapításáról szóló megállapodás; (c) haszonbérleti szerződés; (d) közös tulajdonban álló, termelési integráció megvalósítása érdekében megkötött alhaszonbérlettel vagy önkéntes cserével érintett földrészeket használó, továbbá azon ügyfél vonatkozásában, akinek az adott földterületre fennálló használata a földhasználati nyilvántartásba önhibáján kívüli okból nem került bejegyzésre, egyéb használatot igazoló okirat.

Bár a földhasználati nyilvántartásba való bejegyzés tehát nem támogatási feltétel azonban probléma esetében elsődleges szerepet kap. Fontos kiemelni, hogy a haszonbérleti, felesbérleti és részesművelési szerződés hatályosulásához a földhivatal jóváhagyása szükséges, azaz a jóvá nem hagyott szerződés a jogszerű földhasználat igazolására nem alkalmas, mert az hatálytalan. Nem szükséges a földhivatal jóváhagyása

²⁰ 10/2015. (III.13.) FM rendelet 26. §

²¹ 2013-ig a földhasználati nyilvántartásba bejelentett földhasználó minősült jogszerű földhasználónak. Tehát a területre megkötött haszonbérleti szerződés még nem keletkeztetett jogszerű földhasználatot. 29/2012. (III. 24.) VM rendelet 1. § 8. pont.

a tulajdonostársak közötti használati megállapodáshoz, az alhaszonbérleti, valamint a szívességi földhasználati szerződéshez. Ezzel együtt olyan esetekben,²² ahol a jogszerű földhasználat feltételei a 2012-es évben nem álltak fenn, az MVH bevett gyakorlata, hogy a 2013-ban kiutalt és kifizetett határozatait, mint jogszabálysértőt, visszavonja, és visszaköveteli a már megfizetett területi alapú támogatást. Aki ezt a határozatot megfellebbezte, és bevállalta a bírósági eljárást is, és 2014 áprilisáig folyamatban volt a bírósági eljárása, azon személyekre kiterjedt a 61/2009. (V.14.) FM rendelet 81/A §-a.²³ Ezek alapján nem csak az egyszerűsített területi alapú támogatásokra (SAPS) hanem az ez alapján járó termeléshez kötött és termeléshez nem kötött támogatásokra is alkalmazni kell az uniós jog változása alapján megváltozott (könnyített) hazai szabályozást. Ez olyan termelők esetében, akik például NATURA 2000 vagy védett gyepterületen gazdálkodtak a természetvédelmi előírások betartásával, azr jelentette, hogy nem csak a 2007-2013-as időszakban kaphattak jogszerűen agrár-környezetgazdálkodási támogatást, de jogszerűen pályázhattak erre a jogcímre a 2014-2020-as támogatási időszakban is. A magyar jogrendszer azonban a jogerőssé vált visszavonó támogatási határozatok miatt kárt szenvedőket nem kompenzálta.

4.2. Az információk elérhetősége a gazdálkodók számára

A területi alapú támogatásokkal kapcsolatos információk, a jogszabályok szövege, kivonata, és a termelők által elvégzendő feladatok megtalálhatók a kormányzati portálon.²⁴ Ezen felül az ezzel kapcsolatos információkat a gazdák fellelhetik a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara honlapján. Ez a szervezet Magyarországon falugazdász hálózatot tart fenn ahol minden nagyobb körzetben él egy falugazdász, aki a kamarától kapott információk, és internetes hozzáférés alapján segítséget nyújt a gazdáknak a területi alapú támogatások kitöltésében, és benyújtásában is.

4.3. Jogi tanácsadás a kedvezményezettek számára

A jogi keretekről szóló tanácsadás is része az Agrárgazdasági Kamara által nyújtott szolgáltatáscomagnak melyet e szervezet nyújt tagjai részére, E mellett minden eljárásban az Agrárkamara megyei igazgatósága jogsegélyszolgálatot tart fenn, és ennek keretében megbízott ügyvédek is segítenek a kialakult konfliktusok kezelésében.

²² 2007. évi XVIII. törvény a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről 44. § (4)-(7)

²³ E rendeletnek a földhasználatával összefüggő egyes agrártámogatásokra vonatkozó miniszteri rendeletek módosításáról szóló 11/2014. (II.17.) VM rendelettel megállapított 5. § (6) a) pontját az e rendelet hatálybalépésekor folyamatban lévő bírósági felülvizsgálati ügyekben is alkalmazni kell.

²⁴ Földművelésügyi Minisztérium Agrárgazdaságért Felelős Államtitkárság, in: <http://www.kormany.hu/hu/foldmuvelesugyi-miniszterium/agrargazdasagert-felelos-allamtitkarsag/hirek/kap-kozvetlen-tamogatasok-2015-2020> (2015.06.23.)

5. Összefoglalás

A piacsabályozás 2013 utáni rendszere egyszerre alapul a területre vonatkozó uniós rendeleteken, és a magyar egységes agrárpiaci hagyományokon,²⁵ és az agrárpiaci szabályokat is meghatározó ágazati fejlesztési terveken.

A piaci támogatások egyre inkább beépülnek a mezőgazdaságot több éve élethivatásszerűen folytatók jövedelmébe, és egyre kevésbé függenek a piacra dobott termékek áráról. Megvalósult a szétválasztás és a kötelező átcsoportosítás a kapcsolódó támogatások egy része a termeléstől, más részük a területre vonatkozó környezetvédelmi és agrominimum szabályok betartásától függ.²⁶ A piaci támogatások két fontos forrásból valósulhatnak meg. Az KAP piaci támogatásaiból, melyek lehetnek egyes termékpályák zavarai esetén fellépő piaci intézkedések, és a közvetlen termelői támogatások, melyeknél Magyarországon továbbra is az SAPS támogatás marad fenn.²⁷

E mellett az új közvetlen termelői támogatás további jogcímei a zöldítés és a fiatal mezőgazdasági termelők támogatása. A Magyarországon bevezetett önkéntes támogatás formája a mezőgazdasági kistermelők támogatása, és bizonyos termeléshez kötött támogatások. A tagállami költségvetésből az uniós versenyjogi szabályok megsértése nélkül, továbbra is folyósíthatóak az átmeneti nemzeti támogatás jogcímei. Ha azonban ezen jogcímek mellett további támogatások nyújtására is szeretnénk sort keríteni azt csak az uniós versenyjog szabályainak betartásával lehet megtenni.²⁸

A támogatási rendszer új elemei: az átcsoportosítással nyújtható támogatás a hátrányos természeti adottságú területek támogatásai, a fiatal mezőgazdasági termelők támogatásai, a termeléstől függő önkéntes támogatás, és a zöldítés.

A támogatási formákhoz kétfajta megfeleltetési kritériumrendszer kapcsolódik: a jogszabályba foglalt gazdálkodási követelmények, és a jó mezőgazdasági és környezeti állapot fenntartása. A megfeleltetési rendszer mellett a támogatás további feltétele az aktív mezőgazdasági termelői státus,²⁹ és a meghatározott minimális területnagyság, legtöbb esetben 1 ha.

²⁵ Prugberger Tamás: *Érdek és érdekegyeztetés a jogban*, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2002; Szilágyi János Ede: A bor termékpálya, mint az egységes közös piacszerkezet eleme, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog: A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 403-423.

²⁶ Szilágyi János Ede: A KAP első pillére: a piacsabályozás, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog: A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 385-403.

²⁷ Szilágyi János Ede: A KAP piacsabályozási pillére, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog: A Közös Agrárpolitika megvalósulása Magyarországon*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2008, 372-386.

²⁸ Szilágyi János Ede: Versenyjog és vidékfejlesztési támogatások, in: Olajos István (szerk.): *Vidékfejlesztési politika támogatásának joga: tananyag a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar munkaiügyi és társadalombiztosítási igazgatás szakos hallgatói részére*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2008, 52-62.; Szilágyi János Ede: Feljegyzések az EU új agrár-versenyjogi rendeletéhez, in: Csák Csilla (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Prugberger Tamás professzor 70. születésnapjára*, Miskolc: Novotni Alapítvány, 2007, 387-395.; Olajos István – Szilágyi János Ede: *Agricultural Competition Law of Hungary*, *European Integration Studies*, 2014/1, 45-56.

²⁹ Csák Csilla: A mezőgazdasági tevékenység végzésének szervezeti és funkcionális keretei, in: Jakubinyi László (szerk.): *Szociális farmok létrehozása Magyarországon*, Miskolc, Szimbiózis Alapítvány, Nyitott Könyv Kiadó, 2015, 162-171.

Az átmeneti nemzeti támogatás csak meghatározott termékek esetén jár. Ezek közül néhánynak nem feltétele a termelés folytatása (dohány, tej) míg másoknál ez a legfőbb feltétel (anyatehén- anyajuhtartás). Ezek egy része az uniós költségvetésből is finanszírozható, mint termeléstől függő támogatás, így ezt a két támogatást és feltételeit össze kell hangolni.

A zöldítésnek 3 fő formája létezik: a termékdiverzifikáció, az állandó legelők fenntartása és az ökológiai célterület fenntartása. Ez utóbbi kiváltására alkalmasak a vidékfejlesztésből támogatható biogazdálkodás és agrár-környezetgazdálkodási programok.

A fiatal gazdák támogatásának a feltétele a 40 évnél fiatalabb életkor, 4 évnél nem hosszabb ideje jogosult SAPS támogatásra, egyéni gazdálkodóként, vagy mezőgazdasági cég vezetőjeként.

A termelő ezen támogatások helyett választhatja a mezőgazdasági kistermelői³⁰ támogatást, melyhez nem kapcsolódik zöldítési kötelezettség, és a megfeleltetési kritériumok betartása. Itt csak 2015-ben van lehetőség belépésre, és ekkor a területével arányosan kap 500-1250 €/év támogatást. Ha 500 €-nál kevesebb járna, a támogatás 500 €. A támogatható összes parcellának el kell érnie az 1 ha területet, és a kistermelőnek mezőgazdasági tevékenységet kell folytatnia.

³⁰ Hornyák Zsófia – Csák Csilla: Igényérvényesítés lehetőségei és határai a mezőgazdasági földforgalom körében - bírósági keretek, in: Szabó Miklós (szerk.): *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai*, Tomus: 14., Miskolc, Gazdász Elasztik Kft., 2014, 139-158.; Nagy Zoltán: Az agrárium adójogi szabályozása, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog: A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 315-334.