

HEGYES Péter*
A vidékfejlesztés és a közvetlen kifizetések kapcsolódási pontjai a 2013. évi
„KAP-reform” alapján

1. Bevezetés

A Közös Agrárpolitika (a továbbiakban: KAP) 2013-as reformjának kihívásait, célkitűzéseit és irányait a „*A KAP jövője 2020-ig: az élelmezési, a természetes erőforrásokat érintő és a területi kihívások kezelése*” című, az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának címzett bizottsági közlemény¹ értelmezi. A dokumentum szerint a vidékfejlesztési politika „*bizonyította hasznosságát azáltal, hogy gazdasági, környezetvédelmi és társadalmi szempontból is megszüldött az uniós mezőgazdasági ágazat és a vidéki területek fenntarthatóságát.*” Kiemeli annak szükségességét, hogy a hatékonyság érdekében növelni kell a vidékfejlesztési politika és a más uniós szakpolitikák közötti koherenciát, továbbá rögzíti a KAP különböző pilléreirekhez tartozó eszközei közötti összhang biztosításának fontosságát.

A reform során elfogadott rendeletek három, a jelen tanulmányban részletesebben is elemzett, alapjogszabálya a finanszírozásra vonatkozó 1306/2013/EU rendelet,² a vidékfejlesztési politikát szabályozó 1305/2013/EU rendelet,³ valamint a közvetlen kifizetésekről szóló 1307/2013/EU rendelet.⁴

Ezek alapján megállapítható, hogy a KAP felépítése változatlan, azaz kétpilléres rendszer marad,⁵ amely pillérek továbbra is önálló pénzügyi alapokból, az Európai Mezőgazdasági Garanciaalaphól (EMGA) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alaphól (EMVA) kerülnek finanszírozásra.⁶

Megállapítható továbbá, hogy a fenti célkitűzéseknek megfelelően szorosabb kapcsolat épül ki a pillérek között, amely álláspontom szerint uniós szinten – az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 5. cikkében foglalt szubszidiaritás elve alapján

* PhD egyetemi adjunktus, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrárjogi és Környezetvédelmi Jogi Tanszék, e-mail: hegyes.peter@juris.u-szeged.hu

¹ COM/2010/0672 végleges.

² Az Európai Parlament és a Tanács 1306/2013/EU rendelete (2013. december 17.) a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és nyomon követéséről és a 352/78/EGK, a 165/94/EK, a 2799/98/EK, 814/2000/EK, 1290/2005/EK és a 485/2008/EK tanácsi rendeletek hatályon kívül helyezéséről (HL L 347., 2013.12.20., 549.).

³ Az Európai Parlament és a Tanács 1305/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alaphól (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról és az 1698/2005/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 347., 2013.12.20., 487.).

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 1307/2013/EU rendelete (2013. december 17.) a közös agrárpolitika keretébe tartozó támogatási rendszerek alapján a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 637/2008/EK és a 73/2009/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 347., 2013.12.20., 608.).

⁵ Szilágyi János Ede: A támogatások rendszere az agráriumban és a vidékfejlesztésben, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog – A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között*, Novotni Alapítvány, Miskolc, 2010, 361.

⁶ 1306/2013/EU rendelet 3. cikk (1) bekezdés.

szabályozott – vidékfejlesztési politika újabb megerősítését, egyúttal szerepének fokozását jelenti oly módon, hogy továbbra is a politika támogatási jellege meghatározó.⁷ Jelen tanulmányban e kapcsolat jogi eszközeit kívánom feltérképezni. Kapcsolódási pont alatt értek minden olyan intézményt, amely egyaránt megjelenik mindkét pillérben (például kölcsönös megfeleltetés rendszere⁸, aktív mezőgazdasági termelői minősítés⁹), továbbá amely közvetlen vagy közvetett összefonódást eredményez a pillérek között (például pillérek közötti átcsoportosítás).

2. Az új vidékfejlesztési rendeletről

Az 1305/2013/EU rendelet az előző vidékfejlesztési rendelethez képest tágabb, kevésbé részletezett keretet határoz meg, ezzel együtt megszünteti az intézkedésekre vonatkozó, tengelyekre tagolt csoportosítást.¹⁰ A korábbi tengelyek a vidékfejlesztési célkitűzések mentén kerültek meghatározásra, ezek a célkitűzések továbbra is fennmaradnak, kisebb módosításokat leszámítva, gyakorlatilag változatlan tartalommal az alábbiak szerint: (a) a mezőgazdaság versenyképességének előmozdítása; (b) a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás és az éghajlatváltozáshoz kapcsolódó fellépés biztosítása; (c) a vidéki gazdaságok és közösségek kiegyensúlyozott területfejlesztésének megvalósítása, munkahelyek létrehozását és fenntartását is beleértve.¹¹

A megszűnő tengelyekhez tartozó intézkedéscsoportok szervező elvei az új rendeletben nagyrészt, mint prioritások jelennek meg. Mindösszesen a következő hat vidékfejlesztési prioritás került rögzítésre: 1. a tudásátadás és az innováció előmozdítása a mezőgazdaságban, az erdőgazdálkodásban és a vidéki térségekben; 2. a mezőgazdasági

⁷ Olajos István: *Támogatási rendszereink és a megújuló energiák*, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 14.

⁸ Lásd többek között: Csák Csilla: Cross compliance, avagy környezetvédelem a támogatás feltételeként, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Series Juridica et Politica*, 2012/2, 423-433.; Csák Csilla: A támogatások Intézményrendszere, In: Csák Csilla, Olajos István, Szilágyi János Ede, Olajos István (szerk.): *A gazdasági és társadalmi kohézió politikája az Európai Unióban és Magyarországon*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2009, 50-68., Csák Csilla, Olajos István The application of the single payment by national administrations and national courts - Hungarian National Report, *Agrár- és Környezetjog*, 2008/5, 31-42.

⁹ Lásd többek között: Csák Csilla: The Hungarian National Report on the legal forms of agricultural undertakings, with attention to traditional and industrial cultivation, *Agrár- és Környezetjog*, 2010/5, 21-24.; Csák Csilla: A vidékfejlesztés foglalkoztatási és szociális kérdései, in: Olajos István (szerk.): *Videkfejlesztési politika támogatásának joga*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2008, 120-166.; Jakab Nóra, Szilágyi János Ede: *Legal status of cobabitees and their children in the agricultural enterprise*, National report of Hungary, In: European Congress on Rural Law. CEDR Congress, 1-18.; Szilágyi János Ede: Magyar Nemzeti Jelentés a gazdálkodó tevékenységének diverzifikációját érintő jogi ösztönzőkről és jogi akadályokról, *Agrár- és Környezetjog*, 2010/8, 3-20.

¹⁰ Az 1698/2005/EK rendelet 4 tengely mentén határozza meg a vidékfejlesztési intézkedéseket: a mezőgazdasági és erdészeti ágazat versenyképességének javítása; a környezet és a vidék fejlesztése; A vidéki élet minősége és a vidéki gazdaság diverzifikálása; Leader. A rendelet 2. cikk c) pontja szerinti fogalom-meghatározás alapján tengely: „összefüggő intézkedéscsoport, amely közvetlenül a végrehajtásból származó és a 4. cikkben megállapított egy vagy több célkitűzéshez hozzájáruló konkrét célokkal bír.”

¹¹ 1305/2013/EU rendelet 4. cikk.

üzemek életképességének javítása és a versenyképesség fokozása valamennyi régióban és a mezőgazdasági termelés valamennyi típusa esetében, valamint az innovatív gazdálkodási technológiák és a fenntartható erdőgazdálkodás előmozdítása; 3. az élelmiszerlánc szervezésének – többek között a mezőgazdasági termékek feldolgozásának és forgalmazásának, az állatjólétnek és a mezőgazdaság terén alkalmazott kockázatkezelésnek – az előmozdítása; 4. a mezőgazdasággal és az erdőgazdálkodással kapcsolatos ökoszisztémák állapotának helyreállítása, megőrzése és javítása; 5. az erőforrás-hatékonyság előmozdítása, valamint a karbonszegény és az éghajlatváltozás hatásaival szemben ellenállóképes gazdaság irányába történő elmozdulás támogatása a mezőgazdasági, az élelmiszeripari és az erdészeti ágazatban; 6. a társadalmi befogadás előmozdítása, a szegénység csökkentése és a gazdasági fejlődés támogatása a vidéki térségekben.¹²

A tagállamok által elkészítendő vidékfejlesztési programokban¹³ kell határozni az uniós vidékfejlesztési prioritásokkal kapcsolatos célkitűzések teljesítésére irányuló stratégiát¹⁴ és a kapcsolódó intézkedéseket.¹⁵ A vidékfejlesztési rendelet összesen 26 vidékfejlesztési intézkedést határoz meg.

Új intézményként jelenik meg az ún. tematikus alprogramok készítésének lehetősége. Ez alapján a tagállamok a vidékfejlesztési programjaikba olyan tematikus alprogramokat is beépíthetnek, amelyek az adott tagállam számára különös jelentőséggel bíró területek sajátos szükségleteivel foglalkoznak. A tematikus alprogramoknak többek között a következőkkel kell foglalkozniuk: fiatal mezőgazdasági termelők, mezőgazdasági kisüzemek, hegyvidéki területek, rövid ellátási láncok, a vidéki térségekben élő nők, az éghajlatváltozás mérséklése és az ahhoz való alkalmazkodás, valamint a biológiai sokféleség.¹⁶ Ezek a tematikus programok gyakorlatilag párhuzamba állíthatóak a közvetlen kifizetésekre vonatkozó rendelet által kiemelten szabályozott területekkel (mint például a mezőgazdasági kistermelői támogatási rendszer vagy a fiatal mezőgazdasági termelők részére nyújtott támogatások), amint az az alábbiakban is látható.

¹² 1305/2013/EU rendelet 5. cikk.

¹³ A korábbiakhoz hasonlóan fennmarad a programozás gyakorlata – lásd: Olajos István A KAP második pillére: a vidékfejlesztés, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog – A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között*, Novotni Alapítvány, Miskolc, 2010, 427.

¹⁴ Szilágyi János Ede: A vidékfejlesztés pénzügyi és intézményi rendszere a Közös Agrárpolitikában, In: Olajos István (szerk.): *Videkfejlesztési politika támogatásának joga*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2008, 65-93.

¹⁵ Szabó Mátvás: A 2014-2020 közötti Vidékfejlesztési Program bemutatása, in: http://www.szpi.hu/download/Tavaszi-konferenciasorozat/2014/Pecs/2014-20_Videkfejlesztési-Program.pdf (2014.10.20.)

¹⁶ 1305/2013/EU rendelet 7. cikk. Az eddig megjelent tervezet szerint a magyar program 2 tematikus alprogramot tartalmaz majd rövid ellátási láncokra és a fiatal mezőgazdasági termelők re vonatkozóan – lásd: Hódi Ágota: Vidékfejlesztés, agrár-környezetvédelem a 2014-2020-as időszakban, in: <http://www.szpi.hu/download/Tavaszi-konferenciasorozat/2014/Zalaszentgrot/vidékfejlesztés-agrar-környezetvédelem-a-2014-2020-as-idoszakban.pdf> (2014.10.20.); Olajos István: Az agrár-környezetgazdálkodás, mint a megújuló energiatermelés alapja, in: Olajos István (szerk.): *Támogatási rendszereink és a megújuló energiák*, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 73-93.

3. A közvetlen kifizetésekre vonatkozó rendelet áttekintése

A közvetlen kifizetésekre vonatkozó új uniós rendelettel a 73/2009/EK rendeletben szabályozott egységes támogatási rendszert felváltja az alaptámogatási rendszer, amely alapján – főszabály szerint – új jogosultságok kerülnek kiosztásra. A támogatási jogosultság megszerzése történhet ún. első kiosztás, nemzeti tartalékból vagy regionális tartalékokból való kiosztás, átruházás útján, illetőleg a tagállamok dönthetnek úgy, hogy a korábban kialakított egységes támogatási rendszerben kiosztott jogosultságokat tartják fenn.¹⁷ Az új jogosultságok kiosztásának általános szabályként a rendszer alkalmazásának első évében a mezőgazdasági termelő birtokában lévő támogatható hektárszámon kell alapulnia. Az alaptámogatási rendszer mellett megmarad az egységes területalapú támogatási rendszer¹⁸, amelyet az érintett tagállamok 2020. december 31-ig fenntarthatnak.¹⁹

Mindkét támogatási rendszer tekintetében a korábbihoz hasonlóan szabályozásra került a közvetlen kifizetések odaítélésének minimumkövetelményei, miszerint a tagállamok kizárhatják a támogatásból a mezőgazdasági termelőt, amennyiben az adott naptári évben igényelt vagy odaítélendő közvetlen kifizetések teljes összege a 100 eurót nem éri el, illetve ha a közvetlen kifizetés igénylésére vagy odaítélésére alapot teremtő mezőgazdasági üzem támogatható területe kevesebb, mint egy hektár.²⁰

Egyes jogintézmények a közvetlen kifizetésekre vonatkozó rendeletből a finanszírozási rendeletben nyertek szabályozást, így többek között a közvetlen kifizetésekre vonatkozó rendelkezések szerinti kötelezettségek teljesítését biztosító szabályok,²¹ valamint a kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó szabályok.

Az új rendelet kiemelkedő újítása az éghajlat és a környezet szempontjából előnyös mezőgazdasági gyakorlatokra nyújtott támogatás bevezetése, amely alapján az alaptámogatási rendszer vagy az egységes területalapú támogatási rendszer keretében támogatásra jogosult mezőgazdasági termelőnek az éghajlat és a környezet szempontjából előnyös mezőgazdasági gyakorlatot kell folytatnia, amelyek a következők: a) a növénytermesztés diverzifikálása; b) a meglévő állandó gyepterület fenntartása; valamint c) a mezőgazdasági területen ökológiai jelentőségű terület megléte.²²

Az 1307/2013/EU rendelet az alaptámogatási, illetve az egységes területalapú támogatási rendszer mellett olyan területeket is rögzít, amelyek finanszírozására a tagállamok – saját szükségleteik figyelembe vétele alapján – a nemzeti felső összeghatáruk meghatározott mértékét fordíthatják. A kapcsolódó támogatások a

¹⁷ 1307/2013/EU rendelet 21. cikk (1) és (3) bekezdés.

¹⁸ Olajos István, Szilágyi Szabolcs: The most important changes in the field of agricultural law in Hungary between 2011 and 2013, *Agrár- és Környezetjog*, 2013/15, 93-110.

¹⁹ 1307/2013/EU rendelet 36. cikk (1) bekezdés.

²⁰ 1307/2013/EU rendelet 10. cikk (1) bekezdés a)-b) pont.

²¹ Ezek kapcsán továbbra is az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme az elsődleges szempont a korábbi szabályozáshoz hasonlóan. Lásd Hegyes Péter: Az agrár- és vidékfejlesztési támogatási jogviszonyok felelősségi szabályai, *Acta Universitatis Szegediensis Forum Publicationes Doctorandorum*, Szeged, 2011, 97.

²² 1307/2013/EU rendelet 43. cikk (1)-(2) bekezdés.

következők: a hátrányos természeti adottságú területekre vonatkozó támogatás; a fiatal mezőgazdasági termelők részére nyújtott támogatás; valamint a termeléstől függő önkéntes támogatás.

A közvetlen támogatások kezelésével és ellenőrzésével kapcsolatos igazgatási költségek csökkentése érdekében²³ bevezetésre kerül az önkéntes részvételen alapuló mezőgazdasági kistermelői támogatási rendszer.²⁴ Ennek lényege, hogy az összes közvetlen kifizetést egy általános kifizetés, vagy pedig egy a mezőgazdasági termelőknek évente odaítélendő összegen alapuló kifizetés váltja fel. A mezőgazdasági kistermelői támogatási rendszerben résztvevőket nem terhelik a kizöldítés keretében jelentkező kötelezettségek,²⁵ továbbá nem terjed ki rájuk a kölcsönös megfeleltetés rendszerének hatálya sem.²⁶

4. A közvetlen kifizetések és a vidékfejlesztés kapcsolódási pontjai

4.1. A mezőgazdasági tanácsadói szolgáltatás és a kölcsönös megfeleltetés rendszere

A KAP 2013-as reformjával a mezőgazdasági tanácsadói rendszer és a kölcsönös megfeleltetés rendszere a KAP finanszírozására vonatkozó 1306/2013/EU rendelet III. és VI. Címében került szabályozásra, amely ezáltal jogtechnikailag is egyértelműsíti, hogy ezen jogintézmények mind a közvetlen kifizetések, mind a vidékfejlesztés területén megjelennek.²⁷

A mezőgazdasági tanácsadó rendszer a kedvezményezetteknek a földgazdálkodással és a mezőgazdasági üzemvezetéssel kapcsolatban tanácsadást nyújtó rendszer, amely rendszer létrehozásának célja, hogy a kedvezményezettek alaposabb ismeretekkel rendelkezzenek egyfelől a mezőgazdasági gyakorlatok és a gazdaságok irányítása közötti kapcsolatról, másfelől a környezettel, az éghajlatváltozással, a földterület jó mezőgazdasági állapotával, az ételminőség-biztonsággal, a közegészségüggyel, az állategészségüggyel, a növényegészség-üggyel és az állatjóléttel kapcsolatos előírásokról.²⁸

A mezőgazdasági tanácsadó rendszernek ki kell terjednie legalább a kölcsönös megfeleltetési követelményekből és előírásokból eredő, a mezőgazdasági üzem szintjén teljesítendő kötelezettségekre. A rendszernek ki kell terjednie továbbá azokra a követelményekre is, amelyeket az éghajlat és a környezet szempontjából előnyös mezőgazdasági gyakorlatokra vonatkozóan be kell tartani, valamint a mezőgazdasági

²³ Olajos István. A vidékfejlesztési politika kialakulása, in: Olajos István (szerk): *A vidékfejlesztési jog kialakulása és története*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2008, 23-28.

²⁴ 1307/2013/EU rendelet V. cím.

²⁵ 1307/2013/EU rendelet 61. cikk (3) bekezdés.

²⁶ 1306/2013/EU rendelet 92. cikk.

²⁷ A reformot megelőzően a kölcsönös megfeleltetés a 73/2009/EK rendelet II. Cím 1. fejezetében került szabályozásra, míg a mezőgazdasági tanácsadó szolgáltatás egyrészt a 73/2009/EK rendelet II. Cím 3. fejezetében.

²⁸ 1306/2013/EU rendelet 12. cikk (1) bekezdés, illetőleg preambulum (10) bekezdés.

terület fenntartására,²⁹ továbbá a vidékfejlesztési programokban előírt, a gazdaságok szintjén hozandó olyan intézkedésekre, amelyek célja a mezőgazdasági üzem korszerűsítése, a versenyképesség javítása, az ágazati integráció, az innováció, a piaci orientáció, illetve a vállalkozói készség előmozdítása.³⁰

A vidékfejlesztési rendelet 15. cikke tartalmazza a tanácsadási szolgáltatások, mint vidékfejlesztési intézkedés alapvető szabályait. Ezek alapján az egyéni mezőgazdasági termelők, a fiatal mezőgazdasági termelők és egyéb gazdálkodók számára biztosított tanácsadásnak kapcsolódnia kell legalább egy uniós vidékfejlesztési prioritáshoz, és ki kell terjednie a finanszírozási rendeletben meghatározott területekre, valamint adott esetben a mezőgazdasági üzemre vonatkozó munkahelyi vagy biztonsági előírásokra, továbbá az olyan mezőgazdasági termelőknek szóló szaktanácsadást is tartalmaznia kell, akik első alkalommal kezdenek gazdálkodásba.³¹

A mezőgazdasági tanácsadó rendszert KAP keretében támogatásban nem részesülő kedvezményezettek és mezőgazdasági termelők önkéntes alapon igénybe vehetik.³²

A kölcsönös megfeleltetés rendszerére³³ vonatkozó szabályok a közvetlen kifizetésekre vonatkozó speciális rendeletből ugyancsak átkerült a közös finanszírozási rendeletbe. A kölcsönös megfeleltetés a mezőgazdasági kistermelői támogatási rendszerben részt vevőkön kívül³⁴ a közvetlen kifizetésben, továbbá egyes vidékfejlesztési támogatásban részesülő kedvezményezettekre fog vonatkozni.³⁵ A kölcsönös megfeleltetéssel érintett vidékfejlesztési támogatások: erdőtelepítés és fásítás, valamint agrár-erdészeti rendszerek létrehozása,³⁶ agrár-környezetvédelemi³⁷ és

²⁹ 1307/2013/EU rendelet III. címének 3. fejezete szerint, valamint az 1307/2013/EU rendelet 4. cikke (1) bekezdésének c) pontja szerinti mezőgazdasági terület fenntartása.

³⁰ 1306/2013/EU rendelet 12. cikk (2) bekezdés.

³¹ 1305/2013/EU rendelet 15. cikk (4) bekezdés.

³² 1306/2013/EU rendelet 14. cikk.

³³ „Az agrártámogatások teljes összegének odaítéléséhez és kifizetéséhez kapcsolódó, kötelezően teljesítendő helyes mezőgazdasági és környezeti állapotra vonatkozó előírások, valamint jogszabályba foglalt gazdálkodási követelmények rendszere.” – Farkas-Csamangó Erika: *A kölcsönös megfeleltetés környezetjogi aspektusai*, PhD értekezés, Szeged, 2012, 9.

³⁴ A rendeletben fellelhető indokolás szerint a kivételi kör meghatározásának magyarázata, hogy mezőgazdasági kistermelői támogatási rendszerben részt vevő mezőgazdasági termelőktől a kölcsönös megfeleltetés rendszere által elvárt erőfeszítések túlzottan tűnhetnek ahhoz a haszonhoz képest, amely ezeknek a mezőgazdasági termelőknek a rendszerben tartásával jár. Egyszerűsítési okokból ezért ezeket a mezőgazdasági termelőket mentesíteni kell a kölcsönös megfeleltetés és főként annak kontrollrendszere, illetve a kölcsönös megfeleltetés keretében alkalmazott szankciók kockázata alól. (Preambulum (57) bekezdés).

³⁵ 1306/2013/EU rendelet 92. cikk.

³⁶ 1305/2013/EU rendelet 21. cikk (1) bekezdés a)-b) pont.

³⁷ Az agrár-környezetvédelemmel kapcsolatosan lásd: Horváth Gergely: *A környezetjog és az agrárjog közeledése, találkozási és metszete a magyar jogrendszerben*, *Állam- és Jogtudomány*, 2007/2, 333-355.; Horváth Gergely: *A vegyes szakjogok vegyülete, az agrár-környezetvédelmi jog legfontosabb alapkategóriái*, *Jogtudományi Közlemény*, 2008/2.; Horváth Gergely: *Az „agrár-természetvédelem” jogi szabályozása Magyarországon*, *Magyar Jog*, 2009/2.; Horváth Gergely: *Az agrár-környezetvédelmi jog elméleti alapvetése és hazai szabályozásának rendszerezése, különös tekintettel az agrár-természetvédelmi részterületére*, Phd. disszertáció tézisei, Budapest, 2011.

éghajlattal kapcsolatos műveletek;³⁸ ökológiai gazdálkodás;³⁹ Natura 2000 kifizetések és a víz-keretirányelvhez kapcsolódó kifizetések;⁴⁰ hátrányos természeti adottságokkal vagy egyéb sajátos hátrányokkal rendelkező területek számára teljesített kifizetések;⁴¹ állattjólét,⁴² valamint erdő-környezetvédelmi és éghajlattal kapcsolatos szolgáltatások és természetmegőrzés.⁴³

A kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó szabályok a korábbiakhoz hasonlóan az uniós jog keretében tartozó, jogszabályban foglalt gazdálkodási követelményeket, valamint a földterület jó mezőgazdasági és környezeti állapotára vonatkozó, nemzeti szintű előírásokat tartalmazzák.⁴⁴ Az új finanszírozási rendeletben egyszerűsítésre került a kölcsönös megfeleltetés hatályának meghatározása abból a szempontból, hogy a jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények és a földterület jó mezőgazdasági és környezeti állapotára vonatkozó előírások különálló jegyzékei megszüntetésre kerültek és a követelményeket, illetve az előírásokat egyetlen jegyzékbe foglalták területenként és témánként csoportosítva.⁴⁵

A kölcsönös megfeleltetési rendszer szabályainak felróható megsértése esetén igazgatási szankció alkalmazására kerül sor, amennyiben a meg nem felelés a kedvezményezett mezőgazdasági tevékenységéhez kapcsolódik és/vagy az érintett terület a kedvezményezett mezőgazdasági üzeméhez tartozik.⁴⁶

4.2. Pillérek közötti átcsoportosítás

Kifejezetten a tagállamok vidékfejlesztési politikájának megerősítését szolgálja a pillérek közötti rugalmasság bevezetése, amely alapján a tagállamok az éves nemzeti felső összeghatáruk 15%-áig terjedő összeget csoportosíthatnak át a vidékfejlesztési intézkedések finanszírozására. Az EMVA javára történő átcsoportosítás már a 73/2009/EK rendeletben is megjelent,⁴⁷ azonban egyrészt a mérték jelentősen meghaladja a korábbi mértéket, másrészt az elsődleges cél ellenére a bevezetett jogintézmény kétirányú, így a tagállamok arról is dönthetnek, hogy a vidékfejlesztési pillérből csoportosítanak át a közvetlen kifizetésekre. Mindkét esetben lehetősége van a tagállamoknak az intézkedés időközi felülvizsgálatára.⁴⁸

³⁸ 1305/2013/EU rendelet 28. cikk.

³⁹ 1305/2013/EU rendelet 29. cikk.

⁴⁰ 1305/2013/EU rendelet 30. cikk.

⁴¹ 1305/2013/EU rendelet 31. cikk.

⁴² 1305/2013/EU rendelet 33. cikk.

⁴³ 1305/2013/EU rendelet 34. cikk.

⁴⁴ 1306/2013/EU rendelet 93. cikk (1) bekezdés.

⁴⁵ 1306/2013/EU rendelet II. melléklete - A kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó szabályok a 93. cikk alapján.

⁴⁶ 1306/2013/EU rendelet 91. cikk (1)-(2) bekezdés.

⁴⁷ 73/2009/EK rendelet 136. cikk.

⁴⁸ 1307/2013/EU rendelet 14. cikk.

4.3. Nagy mezőgazdasági üzemeknek nyújtott támogatás csökkentése

A 73/2009/EK rendeletben szabályozott moduláció intézményét felváltja az 1307/2013/EU rendelet 11. cikke szerinti támogatás csökkentésére vonatkozó intézkedés, amelynek bevezetését az indokolja, hogy a közvetlen jövedelemtámogatások összegének aránytalanul nagy részét kisszámú nagyobb kedvezményezett kapja.⁴⁹ A támogatás csökkentésének mértéke a mezőgazdasági termelőknek nyújtandó alaptámogatás 150.000 EUR feletti részének legalább 5%-a, azzal, hogy a csökkentés megállapításának alapjául szolgáló támogatás összegéből levonható a mezőgazdasági termelő által az előző naptári évben ténylegesen kifizetett és bejelentett, mezőgazdasági tevékenységhez kapcsolódó munkabérek mértéke.

A nagy kedvezményezetteknek nyújtott támogatások csökkentéséből származó bevételeknek abban a tagállamban kell maradniuk, amelyben keletkeztek, és azokat uniós támogatásként az EMVA keretében finanszírozott intézkedésekre kell rendelkezésre bocsátani.⁵⁰

4.4. Aktív termelőként igénybe vehető támogatások

A közvetlen kifizetések célirányosabbá tétele érdekében az 1307/2013/EU rendelet bevezeti az aktív mezőgazdasági termelő kategóriáját. A vonatkozó szabályozás szerint a tagállamok meghatározott jogalanyokat kötelesek kizárni a közvetlen kifizetések igénybevételének lehetőségéből, míg másokat kizárhatnak.⁵¹

Kötelező jelleggel nem részesülhet közvetlen kifizetésben az a természetes vagy jogi személy, illetve természetes vagy jogi személyek olyan csoportjai, akinek vagy amelynek a mezőgazdasági területe főként természetes módon legeltetésre vagy növénytermesztésre alkalmas állapotban tartott terület, és aki, illetve amely a szóban forgó területen nem végzi el az adott tagállam által meghatározott minimumtevékenységeket.⁵² Nem részesülhetnek továbbá főszabály szerint közvetlen

⁴⁹ A capping és a moduláció fogalmának értelmezésre lásd: Szilágyi János Ede: A pénzügyi előírások: moduláció és kiegészítő támogatások, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog - a magyar agrárjog fejlődése az Eu keretei között*, Novotni Alapítvány, Miskolc, 2010, 402-404.

⁵⁰ 1307/2013/EU rendelet preambulum (13) bekezdés.

⁵¹ 1307/2013/EU rendelet 9. cikk (1)-(3) bekezdés.

⁵² A tagállamok a rendelet 4. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján kötelesek meghatározni azokat a minimumtevékenységeket, amelyek elvégzése a természetes módon legeltetésre vagy növénytermesztésre alkalmas állapotban tartott mezőgazdasági területeken mezőgazdasági tevékenységnek minősül a 4. cikk (1) bekezdés c) iii. pontja szerint. E tekintetben lásd a mezőgazdasági termelő fogalmára vonatkozó alábbi szakirodalmi forrásokat, Szilágyi János Ede: *Az agrárjog rendszerezése*, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog - a magyar agrárjog fejlődése az Eu keretei között*, Novotni Alapítvány, Miskolc, 2010, 34-35.; illetve Fodor László: *Agrárjog – Fejezetek a mezőgazdasági életviszonyok sajátos szabályozása köréből*, Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2005, 305.; Miko Zoltán: *Új agrárjogi alapfogalmak: a mezőgazdasági termelő, a mezőgazdasági üzem*. *Gazdaság és Jog*, 2004/12, 21-24.; Süveges Márta: *Az agrár-üzemformák jogi szabályozásának alapjai*, in: Hamar Anna (szerk.): *Agrárátalakulás a '90-es években I. kötet*, Szolnok, 1999, 25-112.; Kurucz Mihály: *Gondolatok egy üzemszabályozási törvény indoklásáról*, *Gazdálkodás* 2012/2, 118-136.

kifizetésben olyan természetes vagy jogi személyek, illetve természetes vagy jogi személyek olyan csoportjai, akik repülőtereket, vasúttársaságokat, vízműveket, ingatlanvállalatokat, állandó sport- és rekreációs területeket üzemeltetnek. A kötelező esetkörön kívül a tagállamok dönthetnek úgy, hogy a kizárás hatályát kiterjesztik az olyan személyekre, akik esetében a mezőgazdasági tevékenység csak elenyésző részét teszi ki a gazdasági tevékenység egészének, és/vagy az elsődleges tevékenység vagy üzleti tevékenység nem mezőgazdasági tevékenység. Ezen elsődlegesség értékelésére valamennyi tagállamban közös kritériumokat kell alkalmazni. Ezzel összefüggésben és a közvetlen kifizetések célzottabb felhasználásának biztosítása érdekében a tagállamok a jogbiztonság és a jogi egyértelműség érdekében jegyzékbe vehetik azokat a területeket, amelyeket elsősorban nem mezőgazdasági tevékenységre használnak, és amelyek ezért nem támogathatók.

Az aktív mezőgazdasági termelő kategóriája a vidékfejlesztés területén is megjelenik, miszerint egyes támogatásokat kizárólag aktív termelők vehetnek igénybe. Az érintett vidékfejlesztési intézkedések a következők: mezőgazdasági termékek és az élelmiszerek minőségrendszerei; ökológiai gazdálkodás; hátrányos természeti adottságokkal vagy egyéb sajátos hátrányokkal rendelkező területek számára teljesített kifizetések; állatjólét; kockázatkezelés.⁵³

Ezeken kívül az aktív termelői követelmény a fiatal mezőgazdasági termelők vállalkozás beindításához nyújtott támogatás tekintetében is oly módon, hogy a támogatási feltételként benyújtandó üzleti tervnek tartalmaznia kell, hogy a fiatal mezőgazdasági termelő a tevékenysége megkezdésétől számított 18 hónapon belül megfelel az aktív mezőgazdasági termelőkre vonatkozó rendelkezéseknek.⁵⁴

4.5. Fiatal mezőgazdasági termelők

A közvetlen kifizetésekre vonatkozó uniós rendelet egyik kiemelkedő újítása, hogy önálló fejezetben⁵⁵ foglalkozik a fiatal mezőgazdasági termelők részére nyújtott támogatásokkal,⁵⁶ ezzel megerősítve a fiatal gazdák indulását segítő, korábban elsősorban a vidékfejlesztés területén megjelenő intézkedéseket.⁵⁷ Általános jelleggel kerül kimondásra, hogy tagállamok a nemzeti vagy a regionális tartalékaikból mindenekelőtt fiatal mezőgazdasági termelőknek és a mezőgazdasági tevékenységüket megkezdő mezőgazdasági termelőknek biztosítanak támogatási jogosultságokat.⁵⁸

⁵³ 1305/2013/EU rendelet 16. cikk (3) bekezdés; 29. cikk (1) bekezdés; 31. cikk (2) bekezdés; 33. cikk (1) bekezdés; 36. cikk (2) bekezdés.

⁵⁴ 1305/2013/EU rendelet 19. cikk (4) bekezdés.

⁵⁵ 1307/2013/EU rendelet III. Cím 5. Fejezet - A fiatal mezőgazdasági termelők részére nyújtott támogatás.

⁵⁶ Olajos István: 1970-es évek agrár-strukturapolitikai irányelvei, in: Olajos István (szerk.): *A vidékfejlesztési jog kialakulása és története*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2008, 57-62.

⁵⁷ A 73/2009/EK rendelet mindössze két helyen, a juh- és kecskehús-ágazatra vonatkozó támogatások, valamint az anyatehénre vonatkozó támogatási jogok tekintetében tartalmazott rendelkezést a fiatal gazdálkodókat érintően, miszerint e támogatások kapcsán a fiatal gazdálkodók előnyben voltak részesíthetők a nemzeti tartalék felhasználása során (lásd 106. cikk (3) bekezdés és 114. cikk (3) bekezdés).

⁵⁸ 1307/2013/EU rendelet 30. cikk (6) bekezdés.

A támogatás legfeljebb öt év időtartamra éves támogatást jelent az alptámogatási rendszer vagy egységes területalapú támogatási rendszer szerinti támogatásra jogosult fiatal mezőgazdasági termelő részére.⁵⁹

Fiatal mezőgazdasági termelőnek minősül, aki a kérelem benyújtásának évében nem idősebb 40 évesnél, és, aki mezőgazdasági üzem vezetőjeként először hoz létre mezőgazdasági üzemet, vagy aki az első támogatási kérelmének benyújtását megelőző ö évben hozott létre üzemet.⁶⁰

A vidékfejlesztés területén a korábbiakhoz képest ugyancsak a fiatal gazdálkodókat érintő intézkedések erősítése, kiszélesítése figyelhető meg. Ez elsősorban a fiatal mezőgazdasági termelőkre vonatkozó tematikus alprogramok kidolgozásának lehetőségében jelentkezik.⁶¹ Emellett megmarad a fiatal mezőgazdasági termelők számára nyújtható, a vállalkozás beindítását segítő támogatás.⁶² A fiatal mezőgazdasági termelő fogalma két ponton eltér a közvetlen kifizetésekre vonatkozó rendelet meghatározásától, miszerint a minősítéshez megfelelő szakképzettséggel és szakmai alkalmassággal is rendelkezni kell, továbbá csak az a gazdálkodó tartoznak a fogalom hatálya alá, aki első alkalommal kezd gazdálkodni valamely mezőgazdasági üzemben az adott üzem vezetőjeként.⁶³

4.6. Mezőgazdasági kistermelői támogatási rendszer

A kistermelői támogatási rendszer kapcsolódási pontja a vidékfejlesztés területéhez a vidékfejlesztési rendeletben szabályozott, a mezőgazdasági üzemek és vállalkozások fejlesztését szolgáló támogatási forma, amely alapján éves kifizetésben vagy egyszeri kifizetésben részesülhet az a mezőgazdasági kistermelői támogatási rendszer keretében támogatásra jogosult mezőgazdasági termelő, aki a mezőgazdasági üzemet és a kapcsolódó kifizetési jogosultságokat véglegesen átruházza egy másik mezőgazdasági termelőre.⁶⁴ Szemben az 1698/2005/EK rendeletben megjelent, a mezőgazdasági termelők és a mezőgazdasági munkavállalók korai nyugdíjba vonulására vonatkozó támogatással,⁶⁵ az új vidékfejlesztési támogatás igénybevételének nem feltétele az, hogy az átadás egy fiatal gazdálkodó, vagy 50 évesnél fiatalabb, az átadó által átadott mezőgazdasági üzemet a mezőgazdasági üzem méretének növelése céljából átvevő mezőgazdasági termelő részére történjen.⁶⁶

⁵⁹ 1307/2013/EU rendelet 50. cikk (1) bekezdés és (5) bekezdés.

⁶⁰ 1307/2013/EU rendelet 50. cikk (2) bekezdés.

⁶¹ 1305/2013/EU rendelet 7. cikk (1) bekezdés a) pont.

⁶² 1305/2013/EU rendelet 19. cikk (1) bekezdés a) pont.

⁶³ 1305/2013/EU rendelet 1. cikk (1) bekezdés n) pont.

⁶⁴ 1305/2013/EU rendelet 19. cikk (1) bekezdés c) pont.

⁶⁵ 1698/2005/EK rendelet 23. cikk.

⁶⁶ A mezőgazdasági kistermelő fogalmának értelmezésére vonatkozó agrár-adózási szabályok elemzésére vonatkozóan lásd: Nagy Zoltán: A termőfölddel kapcsolatos szabályozás pénzügyi jogi aspektusai, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 187-197.; 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.

4.7. Agrár-környezetvédelmi intézkedések támogatása

Mind a közvetlen kifizetések, mind a vidékfejlesztés területén megmarad az agrár-környezetvédelmi haszonnal járó beruházások támogatása.

Az 1307/2013/EU rendeletben ez a szabályozás egyik legsarkalatosabb pontjában, a kizöldítésben testesül meg.⁶⁷ A vidékfejlesztési rendeletben az agrár-környezetvédelmi és éghajlattal kapcsolatos műveletek támogatása jelenik meg, amely a vidékfejlesztési programok kötelező tartalmi eleme.⁶⁸ E támogatás kizárólag önkéntesen megvalósított műveletek után vehető igénybe, ezzel együtt – a kettős finanszírozás elkerülése érdekében – nem terjedhet ki az előző bekezdésben megjelölt közvetlen kifizetéssel érintett tevékenységekre.

4.8. Hátrányos természeti adottságokkal rendelkező területek

A hátrányos természeti adottságú területeként mind a közvetlen kifizetések, mind a vidékfejlesztési támogatások tekintetében hegyvidéki területek, a hegyvidéki területeken kívüli egyéb, jelentős természeti hátrányokkal rendelkező területek és egyéb, sajátos hátrányokkal rendelkező területek jelölhetőek ki.⁶⁹

Az 1307/2013/EU rendelet alapján az e területeken gazdálkodók az alaptámogatási rendszer vagy egységes területalapú támogatási rendszer keretében nyújtott támogatáson felül válhatnak jogosulttá a fiatal mezőgazdasági termelőknek nyújtott támogatáshoz hasonlóan. A tagállamok a megállapított éves nemzeti felső összeghatár legfeljebb 5%-át fordíthatják a támogatás finanszírozására.⁷⁰

Videkfejlesztési intézkedésként a hátrányos természeti adottságokkal rendelkező területek számára teljesített kifizetés jelenik meg, amely évente, a mezőgazdasági terület után hektáronként ítéltetők oda a mezőgazdasági termelők számára az érintett területen folyó mezőgazdasági termelést sújtó hátrányokkal összefüggésben felmerülő többletköltségek és elmaradt bevétel teljes vagy részleges ellentételezése céljából.⁷¹ A támogatás mértékét az előző bekezdésben hivatkozott kifizetések figyelembevételével kell kiszámítani.

⁶⁷ Lásd a tanulmány II. pontjában.

⁶⁸ 1305/2013/EU rendelet 28. cikk (1) bekezdés.

⁶⁹ 1307/2013/EU rendelet 48. cikk (1) bekezdés és 1305/2013/EU rendelet 32. cikk (1) bekezdés.

⁷⁰ 1307/2013/EU rendelet 49. cikk (1) bekezdés.

⁷¹ 1305/2013/EU rendelet 31. cikk (1) bekezdés.

5. Összefoglalás

A 2013-as reformjáról álláspontom szerint egyértelműen kijelenthető, hogy a vidékfejlesztési politikára vonatkozó azon célkitűzését, miszerint kapcsolatát az első pillérrel szorosabbá kell fűzni, teljesítette. A tanulmányban ennek bizonyítására több jogintézmény is bemutatásra került, amelyek vagy megjelennek mindkét terület szabályozásában vagy közvetlen, illetve közvetett kapcsolatot létesítenek a pillérek között. E jogintézmények jellegére tekintettel megállapítható, hogy a reform egyúttal nem töri meg az AGENDA 2000 program elfogadása óta töretlenül érvényesülő azon tendenciát,⁷² amely a vidékfejlesztési politika megerősítésére és szerepének fokozatos kibővítésére irányul.

⁷² Fodor László: *Agrárjog – Fejezetek a mezőgazdasági életviszonyok sajátos szabályozása köréből*, Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2005, 164.