

AZ AGRÁRTÁMOGATÁSOK FORGALOMKÉPESSÉGE A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS CÉLJAIVAL ÖSSZHANGBAN

Avagy hogyan nehezíti meg saját törekvéseit az Európai Unió

Tengölics Zsófia Márta*

Az agrárjogi szabályozásra is jellemző, hogy az ökológiai fenntarthatósági követelmény mellett megjelenik a szűkebben vett környezeti, gazdasági, műszaki, társadalmi, valamint politikai vetület is. Az ökológiai-környezeti, társadalmi, gazdasági szempont különösen a Közös Agrárpolitika Stratégiai tervekben jelenik meg a 2023-27-es ciklusban, fenntartva ezzel az innováció és a kutatás fontosságát is. A jogfolytonosság azonban nem megoldott a támogatási jogosultságok forgalma terén, mióta a Közös Agrárpolitika nem a mezőgazdasági üzemhez, hanem az aktív mezőgazdasági termelői státuszhoz köti a támogatásokat. A támogatási jogosultságok forgalomképessége, valamint örökölhetősége ezáltal nagyban megnehezült, így a már kialakított fenntarthatósággal összhangba hozott termelési gyakorlatok veszélybe kerülhetnek az Unió teljes területén belül, tekintettel arra, hogy a nagyobb költségigényű környezetgazdálkodási megoldások alkalmazásához plusz források szükségesek.

1. Bevezető gondolatok

Az agrárjogi szabályozásra is jellemző, hogy az ökológiai fenntarthatósági (ökológiai gazdálkodási) követelmény mellett megjelenik a szűkebben

* Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományok Doktori Iskola doktorandusza.

¹ „Az ökológiai gazdálkodás olyan mezőgazdasági módszer, amelynek célja, hogy természetes anyagok és eljárások felhasználásával állítson elő élelmiszereket.” Ld. Az Európai Bizottság tájékoztatója: Az ökológiai termelésről dióhéjban. <https://tinyurl.com/yey9ht2b>

vett környezeti,² gazdasági,³ műszaki (innovációs), társadalmi⁴ és politikai fenntarthatóság vetülete is. Az ökológiai-környezeti, társadalmi, valamint gazdasági szempontrendszer különösen a Közös Agrárpolitika (a továbbiakban: KAP) Stratégiai Terveiben tűnt fel a 2023-27-es támogatási ciklusban, fenntartva az innováció és a kutatás fontosságát is. A KAP három környezetvédelmi célt tűzött ki a tagállamok számára, az éghajlatváltozás elleni küzdelmet, a természeti erőforrások védelmét és a biológiai sokféleség megtartását, valamint növelését.⁵

Tekintettel arra, hogy a fenntarthatósági célkitűzések átítatják az Európai Unió (a továbbiakban: EU) jogalkotását, külön társfinanszírozási, illetőleg támogatási jogosultságokat biztosít az Integráció azon mezőgazdasági termelők számára, akik többet tesznek az általuk megművelt földekért, ezzel az ökológiai, környezeti állapotot fenntartják és javítják. A 2014-20-es évek támogatási, valamint a 2021-22-es évek átmeneti időszakában a fenntarthatóság zászlós hajója a zöldítés nevű kötelező I. pillérbe tartozó program volt, amely azonban a 2023-27-es KAP ciklusra két önkéntes programmá alakult át, amelyek az I. pillérhez kapcsolódó agro-ökológiai program és a II. pillérben megjelenő agrár-környezetgazdálkodási támogatás névre hallgatnak.

A jogfolytonosság nem megoldott a támogatási jogosultságok forgalomképesége terén mióta a KAP nem mezőgazdasági üzemhez, hanem az aktív mezőgazdasági termelői státuszhoz⁶ köti a támogatási jogosultságot. Aktív mezőgazdasági termelő lehet természetes vagy jogi személy, illetve egyházi jogi személy, helyi önkormányzat, nevelési intézmény, szociális szövetkezet

² „A Közös Agrárpolitika a helyes környezetvédelmi gyakorlatot helyezi az Unió mezőgazdaságának és erdészetének középpontjába, biztosítva, hogy az élelmiszertermelés együtt járjon bolygónk védelmével.” Ld. Az Európai Bizottság tájékoztatója: A környezeti fenntarthatóság az EU mezőgazdaságában. <https://tinyurl.com/yur9m8d2>

³ „A Közös Agrárpolitika a mezőgazdaság és az erdészet hosszú távú jövedelmezőségének védelme érdekében ösztönzi a fenntartható gazdasági gyakorlatokat.” Ld. Az Európai Bizottság tájékoztatója: A gazdasági fenntarthatóság az EU mezőgazdaságában. https://agriculture.ec.europa.eu/sustainability/economic-sustainability_hu

⁴ „A mezőgazdaság nemcsak a mezőgazdasági termelők és családjaik megélhetését biztosítja Unió-szerte, hanem a társadalom egészének fenntartásáról is gondoskodik több nélkülözhetetlen szolgáltatás révén.” Ld. Az Európai Bizottság tájékoztatója: A KAP és a társadalmi fenntarthatóság. https://agriculture.ec.europa.eu/sustainability/socially-sustainable-cap_hu

⁵ Az Európai Bizottság tájékoztatója: A környezeti szempontból fenntartható közös agrárpolitika. <https://tinyurl.com/2tf6s4vm>

⁶ Az egységes kérelemmel igényelhető egyes agrártámogatások eljárási szabályairól szóló 15/2024. (IV. 9.) AM rendelet 1. § 5. pont: „aktív mezőgazdasági termelő: a Közös Agrárpolitika Stratégiai Tervből finanszírozott egyes támogatások igénybeviteléhez kapcsolódó aktív mezőgazdasági termelői minőség követelményeiről szóló AM rendelet (a továbbiakban: Aktív gazda rendelet) szerinti mezőgazdasági termelő.”

és mezőgazdasághoz köthető egyéb szervezet, amely egységes kérelmet⁷ nyújt be.⁸ A támogatási jogosultságok forgalomképessége, valamint örökölhetősége ezáltal nagyban megnehezült, így a már kialakított fenttarthatósággal összhangba hozott termelési gyakorlatok veszélybe kerülhetnek az EU teljes területén belül, tekintettel arra, hogy a nagyobb költségigényű környezetgazdálkodási megoldások alkalmazásához újabb források bevonása szükséges.

Ezen az alapon előfordulhat, hogy a nagy környezetterhelésű mezőgazdasági termelési folyamatok megakasztják, esetleg visszavetik a fenntartható fejlődés agráriumra vonatkozó célkitűzéseit.

2. A támogatások elhatárolása és az agrártámogatások sajátosságai

Ahhoz, hogy az agrártámogatások sajátosságai megérthetővé váljanak, a támogatások meghatározásából szükséges kiindulni. Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény a támogatások⁹ általános definícióján felül háromféle támogatási formát nevez meg, az állami támogatást,¹⁰ a költségve-

⁷ A Közös Agrárpolitika Stratégiai Tervből nyújtott támogatások igénybevétele során alkalmazandó feltételekről szóló 16/2024. (IV. 9.) AM rendelet 1. § 2. pont „egységes kérelem: az egységes kérelemmel igényelhető egyes agrártámogatások eljárási szabályairól szóló 15/2024. (IV. 9.) AM rendeletben (a továbbiakban: Egységes kérelem rendelet) meghatározott kérelem.”

⁸ A Közös Agrárpolitika Stratégiai Tervből finanszírozott egyes támogatások igénybevételéhez kapcsolódó aktív mezőgazdasági termelői minőség követelményeiről szóló 20/2024. (IV. 9.) AM rendelet 3. § (1)–(3) bekezdések.

⁹ Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 1. § 19. pont: „támogatás: az államháztartás központi vagy önkormányzati alrendszeréből, bármilyen formában, ellenérték nélkül nyújtott juttatás.”

¹⁰ Áht. 1. § 2. pont: „állami támogatás: az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 107. cikk (1) bekezdése szerint vagy csekély összegű támogatásként az Európai Unió közvetlenül alkalmazandó jogi aktusa alapján nyújtott támogatás.”

tési támogatást,¹¹ valamint az agrártámogatást.¹² A támogatások fő ismérve az ellenérték nélküiség, ami mind a három konstrukcióban alapvetőnek lenne tekinthető, bár az agrártámogatások kapcsán némi csavart vélhet felfedezni benne az érdeklődő. A terminus ugyanis magában rejti azt, hogy a jogalkotó miért látja szükségét speciális szabályozás megalkotásának, különösen a KAP kontextusában. A Kereskedelmi Világszervezettel 1994. évben aláírt Mezőgazdasági Megállapodás a támogatási rendszer jelentős módosítását vonta maga után, amelynek intézkedései közé a piacra jutás (termékspecifikus vámképzés, termékspecifikus minimális piacra jutás), a belső piaci támogatás, valamint az exporttámogatás (támogatott exportmennyiségek meghatározása, exporttámogatásra fordított költségvetési kiadások meghatározása) került be.¹³

¹¹ Áht. 1. § 14. pont: „költségvetési támogatás: a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai kivételével az államháztartás központi alrendszeréből ellenérték nélkül, pénzben nyújtott támogatások, ide nem értve az adományokat, segélyeket, felajánlásokat, a pártok és pártalapítványok támogatását, az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek támogatásait, a tanulóknak, hallgatóknak biztosított, valamint a Magyar Tudományos Akadémia által tudományos kutatás folytatása céljából pályázati úton nyújtott ösztöndíjakat, kitüntetéshez kapcsolódóan nyújtott pénzjutalmakat, a fogyatékos és a súlyos mozgáskorlátozott személyeknek ezen élethelyzetére tekintettel nyújtott pénzbeli ellátásokat, a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló törvény, valamint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvény szerinti pénzbeli és természetbeni szociális és gyermekvédelmi ellátásokat, a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló törvény szerinti foglalkoztatást elősegítő képzési támogatásokat, állskeresői ellátásokat, bér garancia támogatásokat, a foglalkoztatási támogatásokra vonatkozó rendeletekben meghatározott magánszemélyek részére nyújtható támogatásokat, valamint a szakképzésről szóló törvény szerinti, nem nappali rendszerben folyó ingyenes képzés finanszírozása céljából az állami szakképző intézmény, vagy szakképzési centrum részére nyújtott támogatásokat, a jogszabály alapján nyújtott család támogatásokat, korhatár alatti ellátásokat, jövedelempótló és jövedelemkiegészítő szociális támogatásokat, az apákat megillető pótszabadsággal összefüggő költségek megtérítését, az energiafelhasználási támogatásokat, a helyi önkormányzatok általános működésének és ágazati feladatainak támogatásait, a közfoglalkoztatási támogatásokat, a szociálpolitikai menettíj-támogatásokat, a vis maior támogatásokat, a határon túli, magát magyar nemzetiségűnek valló természetes személy részére jogszabály alapján nyújtható támogatásokat, az állam hitelfelvételét is tartalmazó nemzetközi szerződésben meghatározott, kizárólagos állami tulajdonú vagyon fejlesztését szolgáló beruházás megvalósítása érdekében 100%-os állami tulajdonú gazdasági társaság részére nyújtott támogatásokat, a jogszabály alapján, az abban meghatározott feltételek szerint nyújtott kamat- és díjtámogatást.”

¹² Áht. 1. § 1. pont: „agrártámogatások: a részben vagy egészben az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból finanszírozott közvetlen, piaci, valamint intervenciós intézkedésekhez kapcsolódó kifizetések, továbbá az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból, az Európai Halászati Alapból, az Európai Tengerügyi és Halászati Alapból finanszírozott támogatások, valamint a központi költségvetésből tagállami hatáskörben nyújtott mezőgazdasági, halászati, erdészeti, vadgazdálkodási és vidékfejlesztési támogatások.”

¹³ Elekes Andrea: A Közös Agrárpolitika és a nemzetközi kereskedelem. In: Halmi Péter (szerk.): *Az Európai Unió agrárrendszere*. Budapest, Mezőgazda Kiadó, 2007. 185.

A megállapodásra tekintettel az agrártámogatások „közvetlen, piaci, valamint intervenciós intézkedésekhez kapcsolódó kifizetéseké”¹⁴ váltak.

Az agrártámogatásokon felül az agrárszerződések vizsgálata is szükséges a támogatási forgalomképesség megfelelő áttekinthetőségéhez. Az agrárszerződések tárgya szerinti csoportosításából kiindulva agrárpiac-szervezési szerződések jellemzőek, ami szintén a Mezőgazdasági Megállapodás eredményének tekinthető. Az agrártámogatások szabályozásában alapvetően a vegyes szerződési jelleg jelenik meg, ezáltal sok közjogi rendelkezés is hat ezen szerződésekre.¹⁵ A támogatásokhoz agrár-piacszervezési tárgyú szerződések megkötése elengedhetetlen, amelyet a KAP rendeletek között szabályoz az EU.¹⁶

Az agrártámogatások alapvetően két csoportra oszthatóak maradtak a 2023-27-es KAP ciklusban is, tehát terület- és állatalapú, valamint vidékfejlesztési (beruházási) típusú pályázási lehetőségeket biztosítanak a mezőgazdasági termelők¹⁷ számára, amelyek a KAP pilléreiként is ismertek. A 2014-2022-es időszakban az I. pillér két kötelező és két önkéntes, a II. pillér pedig kizárólag önkéntes támogatási formáról rendelkezett. A kötelező pályázatokat a kölcsönös megfeleltetés (általános terület- és állatalapú támogatás) és a zöldítés (a fenntarthatósági célok biztosítéka) jelentette, az önkénteseket a termeléshez kötött támogatások, valamint a fiatal gazdák területalapú támogatása. A kölcsönös

¹⁴ Ld. Áht. 1. § 1. pont.

¹⁵ Papik Orsolya: Az agrárszerződések jellemzői a szerződési típusalkotás kérdéskörére tekintettel. *Jogi Tanulmányok 2016., Jogtudományi előadások az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskolájának Konferenciáján, 2016. június 10., 2016. 75.*

¹⁶ 1308/2013/EU rendelet a mezőgazdasági termékpiacok közös szervezésének létrehozásáról, és a 922/72/EGK, a 234/79/EK, az 1037/2001/EK és az 1234/2007/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről, HL L 347, 2013.12.20., 671–854. o.

¹⁷ 2021/2115/EU rendelet a közös agrárpolitika keretében a tagállamok által elkészítendő stratégiai tervhez (KAP stratégiai terv) nyújtott, az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) által finanszírozott támogatásra vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint az 1305/2013/EU és az 1307/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről HL L 435, 2021.12.06., 1–186. o. (a továbbiakban: 2021/2115/EU rendelet) 3. cikk 1. pont: „mezőgazdasági termelő: olyan természetes vagy jogi személy, illetve természetes vagy jogi személyek olyan csoportja – tekintet nélkül az ilyen csoportnak vagy tagjainak a nemzeti jog szerinti jogállására – akinek, illetve amelynek a mezőgazdasági üzeme az Európai Unióról szóló szerződésnek az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 349. és 355. cikkével együtt értelmezett 52. cikkében meghatározottak szerint a Szerződések területi hatálya alá tartozik, és aki, illetve amely a tagállamok által az e rendelet 4. cikkének (2) bekezdésével összhangban meghatározottak szerinti mezőgazdasági tevékenységet folytat.”

megfeleltetés a környezetvédelmi feltételek teljesítésének letétmennyeként is tekinthető a zöldítés támogatás mellett.¹⁸

A 2023-27-es időszakra ez annyiban változott, hogy az I. pillérben már csak egy kötelező jellegű támogatási formát tartott meg a rendszer, a fenntarthatóságot elősegítő alapszintű jövedelem- és újraelosztó támogatást, és három önkéntes lehetőséget teremtett az Agro-Ökológiai programmal, a termeléshez kötött támogatásokkal és a fiatal gazda területalapú támogatással,¹⁹ a vidékfejlesztési II. pilléren belül pedig újra megjelent az agrár-környezetgazdálkodási támogatás.

Alapvetően megállapítható, hogy a változás abban állt, hogy a zöldítéshez kapcsolódó támogatást két részre szedte a szabályozás, egyik fele a fenntarthatóságot elősegítő alapszintű jövedelem- és újraelosztó támogatás része lett, a másik pedig az Agro-Ökológiai programé. A módosítással új vetésváltási és ugaroltatási szabályokat is bevezettek, hogy a talajpihentetés által a gazdálkodás alapvető kellékeként vissza is tudjon adni a természetnek a termelő. Vélhetően a jogalkotók felismerték, hogy a kötelező zöldítési szabályozás betartása nem minden tagállam és termelő számára volt egyaránt lehetséges, ezáltal egyesek kikerülték a rendelkezéseket, vagy egyáltalán be sem tartották azokat. Az is felismerésre került, hogy nem minden gazdálkodó számára éri meg a környezetkímélő módszerek alkalmazása, hiszen jelentősen növelik a termelés árát.

3. Az agrártámogatások forgalomképessége

Az aktív mezőgazdasági termelők minőség bevezetését megelőzően az úgynevezett összevont támogatási rendszer szerint működtek a KAP agrártámogatásai, a 2003. évi reformoknak megfelelően. Az összevont farmtámogatási rendszerben a mezőgazdasági termelők alanyi jogon egyféle összevont támogatásra voltak jogosultak, az úgynevezett *Single Farm Payment*-re.²⁰ A támogatásokat a reform függetlenítette a termelés mennyiségétől (*decoupling*).²¹ A támogatási forma

¹⁸ Horváth József: *Az Európai Unió Közös Agrárpolitikája*. Hódmezővásárhely, Szegedi Tudományegyetem, 2018. [a továbbiakban: Horváth J.] 19.

¹⁹ A Nemzeti Agrárgazdasági Kamara Közös Agrárpolitika 2023-2027 tájékoztató felülete: <https://www.nak.hu/kap-2023-2027>

²⁰ Kiss Judit: Az EU Közös Agrárpolitikájának 2003. évi reformja. *Gazdálkodás*, 2004/5. 3.

²¹ Horváth J. i. m. 19.

nevéből következett az, hogy a mezőgazdasági üzem²² oszthatatlan részévé vált a megítélt támogatás is, amely korlátozottan forgalomképpé tette e jogot,²³ ami értéknövelő jelleggel is járt. A támogatási jog forgalomképessége ezáltal magában hordozta, hogy adás-vétel vagy öröklés esetén az új tulajdonosra szállt át a jogosultság, használati kötelek esetén, pedig az eredeti tulajdonos maradt a jogosult, és megállapodás alapján biztosított forrást a támogatásból a másik szerződő félnek. Ehhez kapcsolódóan az EU korlátozási lehetőségként mindössze a három évig fel nem használt jogosultságok elvonását vezette be.²⁴

Ami a jogutódlást illeti, a magyar szabályozás lehetőséget biztosított arra, hogy kieső ügyfél helyébe jogutódja lépjen, mindazonáltal fenntartotta, hogy az örökös részére akkor történik meg a támogatás kiutalása, ha az ügyfél-nyilvántartási rendszerben előzetes nyilvántartásba vételét kezdeményezi.²⁵ Jogutódláson kívül a 2007. évi XVII. törvény kötelezettség-átadásra biztosított még lehetőséget.²⁶

A támogatási időszakot követő 2008. évben az EU függetlenítette a közvetlen kifizetéseket a termékek termelésétől, eltörölte a területpihentetési követelményt, növelte a tejkvótákat, folytatta a modulációt, egyes ágazatok között engedélyezte az átcsoportosítást, megszüntette az energianövények támogatását, valamint emelte a fiatal mezőgazdasági termelők beruházási támogatásait.²⁷

A tagállamokban jellemzővé váló földhasználati típusú szerződések elterjedése a támogatási jogosultság földhasználó termelőkhöz kapcsolásának lehetőségét vetette fel Integráció szerte. A szabályozás nehézsége abban jelent meg elsődlegesen, hogy az EU lehetőséget biztosított tagállamai számára a

²² Olajos István – Nagy Ákos: Mi is az agrárüzem? Az agrárüzem/gazdaság magán-és közjogi, illetve agrárjogi definíciójának bizonytalanságai forgalmi helyzetekben. *Miskolci Jogtudó*, 2023/5., 3. különszám; Mi is az az agrárüzem?, „Miskolci Agrárkonferenciák 2023” különszám 3.: „közös gazdasági célnak alárendelt különmemű dolgok műszaki-technikai, gazdasági és jogi egysége”.

²³ Bobvos Pál: Agrártámogatási rendszer. In: Bobvos Pál – Hegyes Péter: *Agrárjog*. JATE Press, 2009. 184–185.

²⁴ Vásáry Miklós: *Az agrártámogatási rendszer adaptációja*. Budapest, Agroinform, 2008. 155.

²⁵ A mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény 45. § (1) és (3) bekezdés.

²⁶ A mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény 45/B. §.

²⁷ Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*. Budapest, Orac, 2011. 348–349.

támogatási jogokkal való kereskedelemre,²⁸ ami tekinthető a jelenlegi szabályozás első kísérletének is.

Az aktív mezőgazdasági termelő feltételrendszere 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 szóló 1307/2013/EU parlamenti és tanácsi rendeletben (a továbbiakban 1307/2013/EU rendelet) jelent meg először.²⁹ A szabályozás negatív irányból közelítette meg a támogatási jogosultságot, ennek megfelelően azt határozta meg, hogy mely termelők nem részesülhetnek közvetlen kifizetésekből. Az aktív termelőkre vonatkozó kritériumokon belül a 1307/2013/EU rendelet az eladás,³⁰ a bérlet³¹ és az átruházás³² fogalmait is megadja, amelyek közül az eladás és az átruházás külön is említi, hogy támogatási jogosultság tekintetében is értelmezhető. Az EU szabályozásából is megállapítható a támogatások korlátozott forgalomképessége, amely a mezőgazdasági üzem részévé tette a támogatási jogosultságot.

Ami a jelenlegi KAP-ot illeti, a közös agrárpolitika keretében a tagállamok által elkészítendő stratégiai tervhez (KAP stratégiai terv) nyújtott, az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) által finanszírozott támogatásra vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint az 1305/2013/EU és az 1307/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 2021/2115 európai parlamenti és tanácsi rendelet (a továbbiakban: 2021/2115/EU rendelet) egyik a 1307/2013/EU rendeletben megjelenő definíciót sem tartalmazza, mindazonáltal a támogatá-

²⁸ Popp József: *Az EU Közös Agrárpolitikájának elmélete és nemzetközi mozgástere*. Budapest, Európai Agrárpolitika Kft., 2004. 175–176.

²⁹ 1307/2013/EU rendelet 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., 608–670. o. (a továbbiakban 1307/2013/EU rendelet) 9. cikk (1)–(2) bekezdés.

³⁰ 1307/2013/EU rendelet 4. cikk (1) bekezdés l) pont: „eladás: földterület tulajdonjogának, illetve támogatási jogosultságoknak az eladása, illetve egyéb végleges átruházása; nem foglalja magában a földterület eladását abban az esetben, ha a földterületet hatóságok részére vagy közérdekű használatra ruházzák át, és az átruházásra nem mezőgazdasági célból kerül sor.”

³¹ 1307/2013/EU rendelet 4. cikk (1) bekezdés m) pont: „bérlet: bérleti megállapodás vagy hasonló jellegű ideiglenes ügylet”.

³² 1307/2013/EU rendelet 4. cikk (1) bekezdés n) pont: „átruházás: földterület, illetve támogatási jogosultságok bérlete vagy eladása, tényleges vagy várható öröklése, illetve egyéb végleges átruházása; a jogosultságok visszajuttatása a bérlet lejártát követően nem minősül átruházásnak.”

sok tekintetében bevezette a beavatkozás³³ és a kedvezményezett³⁴ fogalmak meghatározását. A kedvezményezett terminus bevezetése az aktív mezőgazdasági termelői minőség mellett a személyhez fűződő jogosultság megerősítését hivatott szolgálni, ami a forgalomképesség gátját jelenti. A 2021/2115/EU rendelet a támogatási jogosultságok átruházására egy lehetőséget biztosít, ha egy másik, de ugyanazon tagállamban letelepedett aktív mezőgazdasági termelő javára történik.³⁵

A szabályozást áthidalandó a Közös Agrárpolitikából és a nemzeti költségvetésből biztosított agrártámogatások eljárási rendjéről szóló 2022. évi LXV. törvény a jogutódlás és a kötelezettségátadás lehetőségét biztosítja. A jogutódlás által a kedvezményezett polgári jogi jogutódja lép be a támogatási szerződésbe, ezáltal azonos jogok és kötelezettségek illetik, illetve terhelik, mint a jogelődöt.³⁶ Kötelezettségátadás esetén a jogalkotó annyi kikötést alkalmaz, hogy az átvállalást a támogatónak³⁷ kell jóváhagynia, és annak a mezőgazdasági üzem egészének vagy egy részének átruházásával kell összefüggésben állnia.³⁸ A ma-

³³ 2021/2115/EU rendelet 3. cikk 3. pont: „beavatkozás: az e rendelet szerinti beavatkozástípusok valamelyikén alapuló, valamely tagállam által a KAP stratégiai tervében meghatározott támogathatósági feltételekhez kötött támogatási eszköz.”

³⁴ 2021/2115/EU rendelet 3. cikk 13. pont: „kedvezményezett: a 69. cikkben említett, vidékfejlesztésre irányuló beavatkozástípusok tekintetében, olyan köz- vagy magánjogi szervezet, jogi személyiséggel rendelkező vagy nem rendelkező szervezet, természetes személy, illetve természetes vagy jogi személyek olyan csoportja, amely vagy aki műveletek kezdeményezéséért vagy azok kezdeményezéséért és végrehajtásáért egyaránt felelős, az állami támogatási rendszerek összefüggésében az a vállalkozás, amelyik a támogatást kapja, a pénzügyi eszközök összefüggésében a holdingalapot végrehajtó szervezet, vagy – holdingalap-struktúra hiányában – az egyedi alapot végrehajtó szervezet, vagy ha a 123. cikkben említett irányító hatóság (a továbbiakban: az irányító hatóság) kezeli a pénzügyi eszközt, az irányító hatóság.”

³⁵ 2021/2115/EU rendelet 27. cikk (1) bekezdés.

³⁶ A Közös Agrárpolitikából és a nemzeti költségvetésből biztosított agrártámogatások eljárási rendjéről szóló 2022. évi LXV. törvény (a továbbiakban: KAP tv.) 32. § (1) bekezdés.

³⁷ KAP tv. 10. § 21. pont „támogató: a z Európai Mezőgazdasági Garanciaalap tekintetében a jogi szabályozás során a Nemzeti Irányító Hatóság, az eljárás során a Nemzeti Kifizető Ügynökség, valamint egyes jogszabályban meghatározott esetekben a támogatási döntés meghozataláig a Nemzeti Irányító Hatóság, ezt követően a Nemzeti Kifizető Ügynökség, az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap egyes piaci és a KAP II rendelet 5. cikk (2) bekezdés b) pontja szerinti ágazatokra vonatkozó egyes intézkedései tekintetében a jogi szabályozás és az intézkedésben való részvételre jogosultság megállapítása során, valamint támogatás megállapítása esetén a támogatási döntés meghozataláig a Nemzeti Irányító Hatóság, az eljárás során a Nemzeti Kifizető Ügynökség, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap tekintetében a támogatási döntés meghozataláig a Nemzeti Irányító Hatóság, ezt követően a Nemzeti Kifizető Ügynökség, a kizárólag nemzeti hatáskörben nyújtott támogatások tekintetében a jogi szabályozás során az agrárpolitikáért felelős miniszter, az eljárás során a Nemzeti Kifizető Ügynökség.”

³⁸ KAP tv. 33. § (1) bekezdés.

gyar szabályozás azt az értelmezési látszatot kelti, hogy a támogatási jogosultságok továbbra is a mezőgazdasági üzem részét képezik, azonban bár a törvény szövege nem utal rá, a Közös Agrárpolitika Stratégiai Tervből finanszírozott egyes támogatások igénybevételéhez kapcsolódó aktív mezőgazdasági termelői minőség követelményeiről szóló 20/2024. (IV. 9.) AM rendeletnek megfelelően a támogató egyénileg vizsgálja a jogosultsági feltételeket minden egységes kérelmet benyújtó termelőnél.³⁹

A forgalomképesség szempontjából különösen vizsgálandó jogintézmény az agrárgazdaságok átadása. A KAP generációs megújulási célkitűzése és az idő-sződő agrártársadalom együttes erővel hívta életre az EU szinten is nóvumnak számító lehetőséget, amelynek eredménye az agrárgazdaságok átadásáról szóló 2021. CXLI. törvény lett, és a 2025. január 15. napján hatályba léptetett az agrárgazdaságok átadásáról szóló törvény végrehajtásáról szóló 480/2024. (XII. 31.) Korm. rendelet. A végrehajtási rendelet határozza meg a gazdaság átadandó elemeit, valamint a vagyonelemekhez kapcsolódó jogokat és kötelezettségeket, mint például a hitel- és kölcsönszerződések felsorolását,⁴⁰ a tevékenység folytatásához szükséges engedélyeket,⁴¹ valamint a már megítélt, folyamatban lévő támogatásokat.⁴² A gazdaságátadási törvény módosításának köszönhetően, amely szintén 2025. január 15. napján lépett hatályba, valamennyi vagyonelem egy egységként egy naptári napon szállhat majd át a gazdaság átvevőjére.⁴³ A rendelkezések nyomán az agráriumhoz kapcsolódó nyilvántartásokban – jelen esetben például az őstermelői nyilvántartásban és a Kedvezményezett Nyilvántartási Rendszerben – megjelenő adatot képez majd a gazdaságátadás ténye, ennek következtében az átadóra vonatkozóan törlési kötelezettség merül fel a nyilvántartóknál.⁴⁴

Amennyiben jogértelmezési szempontból kerül vizsgálat alá a gazdaságátadási törvény végrehajtási rendelete, úgy megállapítható az EU agrárjogának jelenlegi tendenciáival nem feltétlenül mutat összhangot. A mezőgazdasági üzem egészének átadására vonatkozó jogügyletként kell tekinteni a gazdaság-

³⁹ A Közös Agrárpolitika Stratégiai Tervből finanszírozott egyes támogatások igénybevételéhez kapcsolódó aktív mezőgazdasági termelői minőség követelményeiről szóló 20/2024. (IV. 9.) AM rendelet 4. §.

⁴⁰ Az agrárgazdaságok átadásáról szóló törvény végrehajtásáról szóló 480/2024. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Végrehajtási rendelet) 2. § (1) bekezdés i) pont ib) alpont.

⁴¹ Végrehajtási rendelet 2. § (1) bekezdés i) pont ic) alpont.

⁴² Végrehajtási rendelet 2. § (1) bekezdés i) pont id) alpont.

⁴³ Az agrárgazdaságok átadásáról szóló 2021. CXLI. törvény (a továbbiakban: Gtv.) 3. § (7) bekezdés.

⁴⁴ Gtv. 4. § (1a) bekezdés.

átadást, amelynek a törvény és a végrehajtási rendelet megfogalmazása nyomán részét képezik a megítélt támogatások. Ennek megfelelően úgy is lehetne tekinteni, hogy ez magában hordozza a támogatási jogosultság forgalomképességét, annak ellenére, hogy már nem az összevont farmtámogatási rendszer alkalmazandó a KAP-ban. Azonban az mindenképpen leszögezendő, hogy a jogalkotó megfogalmazása magára a támogatásra, és nem a támogatási jogosultságra vonatkozik. Jogalkalmazási problémát tehát nem valószínű, hogy jelent majd a megítélt támogatások dologösszességbe foglalása, azonban a jogértelmezési nehézség ettől függetlenül felismerhető.

Mindezek ellenére a Közös Agrárpolitikából és a nemzeti költségvetésből biztosított agrártámogatások eljárási rendjéről szóló 2022. évi LXV. törvényben megjelenő kötelezettségátadáshoz hasonlóan, a támogatási jogosultságok kapcsán is egyénileg vizsgálándó a támogatási jogosultság, az nem szállhat át a gazdaságátadás tényével, ezáltal a gazdaság átvevőjének külön egységes kérelmet szükséges majd beadnia.

4. Ütközések a fenntartható fejlődés kritériumaival

A KAP legutóbbi reformjának kidolgozására nagy hatást gyakorolt az Egyesült Nemzetek Szervezete által meghatározott tizenhét fenntartható fejlődési célkitűzés. Az agrárium relációjában a tiszta víz és közegészségügy, a megfizethető és tiszta energia, ipar, innováció és infrastruktúra, a felelős fogyasztás és termelés, a fellépés az éghajlatváltozás ellen, az óceánok és a tengerek védelme, valamint a szárazföldi ökoszisztémák védelme⁴⁵ értelmezhető.

A 2023-27-es KAP ciklus fő szakpolitikai irányvonalai között a kontextus tekintetében az élelmiszer-értéklánc, az éghajlatváltozás, a környezet védelme, az élelmiszer és egészség, valamint az ismeretek és innováció célok említhetők.⁴⁶

Ugyan a megfogalmazás nem feltétlenül azonos, mégis jelentős átfedések tapasztalhatóak a fenntartható fejlődési és KAP célkitűzések között. A KAP tekintetében külön kiemelendő irányvonal a termelőtől az asztalig stratégia, ami a fenntartható élelmiszerrendszer létrehozását célozza, azonban magában

⁴⁵ Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Fenntartható fejlődési céljai.
<https://tinyurl.com/2cuypbm>

⁴⁶ Az Európai Bizottság tájékoztatója, az új közös agrárpolitika legfontosabb szakpolitikai célkitűzései. <https://tinyurl.com/8u8df2cm>

foglalja a növényvédőszeres és műtrágyák használatának visszafogását is,⁴⁷ ami átkötésként szolgálhat a fejezet címében szereplő ütközések témájára. Leszögezendő azonban, hogy ezen esetleges összeütközések nem a jogalkotói szándék nyomán alakulnak ki, hanem a jogalkalmazók eljárásainak hatására.

Az uniós agrárjog tekintetében felismerhető a környezetvédelmi szabályozás folyamatos differenciálódása, hiszen arra nem csak a másodlagos jog tartalmaz rendelkezéseket, hanem az elsődleges jogban is utal rá a jogalkotó⁴⁸. A KAP ciklusok egymást követően egyre jelentősebb lépéseket tettek a környezetkímélő eljárások és támogatási formák bevezetésére, amelynek eredményei az agrár-környezetgazdálkodási támogatások. A pályázati felhívás szerint a támogatási forma egy ötéves program keretein belül, 2025. január 1. napjától 2029. december 31. napjáig tart. Az agrár-környezetgazdálkodási támogatás célja, hogy a mezőgazdasági termelők a fenntarthatóság jegyében folytassák termelő tevékenységüket, ezáltal a termelőtől az asztalig című stratégiában is kitűzött kevesebb műtrágya és növényvédő szer alkalmazását propagálja. A fő célkitűzés, hogy a környezet állapotának megőrzéséhez és javításához járuljon hozzá a mezőgazdasági termelők, ezáltal védjék a talajokat, a vizeket és küzdjenek a biodiverzitás fenntartásáért.⁴⁹

A fenntarthatósági célokra tekintettel 2024. december 31. napján egy hároméves agrár-környezetgazdálkodási támogatás zárult le, amelynek tapasztalatai megosztónak tekinthetők. A KAP 2023-27-es támogatási ciklusában ugyanis az újonnan bevezetett ellenőrzési rendszer, a Területi Monitoring Rendszer (a továbbiakban: TMR), vizsgálatai még hagytak kivetnivalót maguk után. A TMR öt naponta, műholdas adatok segítségével tekinti át a mezőgazdasági területeken folytatott tevékenységet, amit nem csak a munkavégzés, de az esetleges félreszántás is befolyásolhat, amelyre tekintettel az egyes parcellák elválasztó vonalai sem állapíthatóak meg megfelelően⁵⁰. A TMR által észlelt problémák esetén külön ellenőrzés lefolytatása szükséges, ami esetlegesen a támogatások kifizetését is megakaszthatja. A 2024. évben folyamatos fejlesztések nyomán

⁴⁷ A Tanács előtérbe helyezi a fenntartható élelmiszerrendszerekre irányuló intézkedéseket: következtetések a „termelőtől a fogyasztóig” stratégiáról. Az Európai Unió Tanácsa, Sajtóközlemény. 2020. október 19. <https://tinyurl.com/n8cm2hvj>

⁴⁸ Kurucz Mihály: *Az Európai agrárjog alapjai*. Budapest, ELTE Jogi Továbbképző Intézet, 2003. 87–88.

⁴⁹ Megjelent az új agrár-környezetgazdálkodási támogatás pályázati felhívása. *Nemzeti Agrárgazdasági Kamara*, 2024. 10. 24. <https://tinyurl.com/4yt7habm>.

⁵⁰ Területi Monitoring Rendszer információk. *Nemzeti Agrárgazdasági Kamara*, 2024. 04. 18. <https://tinyurl.com/2327ccfu>

egyre megbízhatóbb ellenőrzési rendszerre vált, azonban ez nem jelenti azt, hogy nem lehet kijátszani a műholdas rendszert.

Amennyiben valamely termelő úgy dönt, hogy a támogatási időszak alatt nem tartja be a zöldtrágya és takarónövények termelését, hanem megvárja, hogy a gyomirtók hiányában gyomnövények lepjék el az adott földrészt, az megtevesztheti a TMR-t, ezáltal olyan támogatás megítélését vonhatja maga után, ami nem jogszerű. Azonban annak meghatározása, hogy a támogatás jogszerű csak átfogó ellenőrzések által lenne lehetséges, amihez nem feltétlenül van elég kapacitása sem a Magyar Államkincstár területi szerveinek, sem a Nemzeti Agrárgazdasági Kamarának, sem a Földhivataloknak, ezáltal egy ördögi kör kialakulása van folyamatban. Annak ellenére, hogy a fenntarthatóság megteremtésének céljával alakult ki a támogatási forma, veszte a mezőgazdasági termelők negligenciája lehet.

A fenntarthatóság jegyében még egy viszonylag újdonság erejével ható fordulatról szükséges megemlékezni. Az EU agráriuma ugyanis áttérőben van a fenntartható fejlődésről a regeneratív fejlődésre. A regeneratív mezőgazdaságnak nincs általános definíciója, csak öt fő alapelve, a talaj bolygatásának minimalizálása, a növényvédő szerek és gyomirtók alkalmazásának visszafogása, a biológiai sokféleség fenntartása és javítása, a talajok növényekkel való borítottságának minél hosszabb ideig történő fenntartása, valamint a helyi környezethez való alkalmazkodás. Az elvek közül a legtöbb a KAP jelenlegi ciklusának célkitűzéseivel átfedésben van, talán egyedül a helyi környezethez való alkalmazkodás kívánna meg példát, nevezetesen, hogy csak akkor javasolt hazánkban narancsot termesztetni, ha a termelő bekalkulálja, hogy az „kicsit sárgább és kicsit savanyúbb lesz”⁵¹. A regeneratív mezőgazdaság egyik kulcsfontosságú célkitűzése, hogy állati eredetű szerves trágya váltsa fel a műtrágyák alkalmazását, ami a talaj természetes állapotának fenntartásához is hozzájárulna. Az állattenyésztés bevonása a javaslatok szerint legeltetési állattartással és minimális vagy zero talajműveléssel lenne lehetséges.

A regeneratív mezőgazdaság megjelenése óta a legjelentősebb célkitűzés a fogyasztók általi elfogadottság megteremtése, ami az információhiány miatt nehézkes, de az elterjedés esetén áthidalható.⁵² Tisztázandó továbbá, hogy regeneratív mezőgazdasági tevékenység folytatása esetén is lenne-e lehetőség

⁵¹ A tanú című film idézete.

⁵² Új tanulmány a regeneratív mezőgazdaság európai fogyasztói megítéléséről. *Nemzeti Agrárgazdasági Kamara*, 2024. 09. 27. <https://tinyurl.com/5n6zne5y>

a korábbi KAP időszakokban alkalmazott talajpihentetési támogatásra,⁵³ valamint, hogy milyen hatással lenne a regeneratív fejlődés elterjedése az európai ellátásbiztonságra.

5. Konklúzió

Következtetesként vonható le az agrártámogatások forgalomképessége kapcsán, hogy a támogatások aktív mezőgazdasági termelői minőséghez kötöttsége, a támogatásként való értékelést is kétségbe vonja, mivel újszerű feltételeket szab a mezőgazdasági termelők számára. Az, hogy minden egységes kérelmet benyújtó termelő jogosultsága egyénileg vizsgálendő megnehezítheti a mezőgazdasági termelésbe belépést az új-, és fiatal mezőgazdasági termelők számára, így a kérdés az lesz, hogy a következő KAP ciklus kidolgozása során is fenntartja-e a jogalkotó ezt a tendenciát.

Nehézségként jelenhet meg az elkövetkező évek tekintetében, hogy a 2027 utáni KAP időszak rendeleteinek előkészítése már folyamatban van, ami a megítélhető források további csökkentését hozhatja magával, a jelenlegi ciklus tendenciáit követendő. Mindez nem azt jelenti, hogy ne lenne olyan felvetés, mint a kisebb gazdaságok célzottabb támogatása, ami javítaná az EU mezőgazdaságának helyzetét, bár olyan hírek is felreppentek, hogy a terület- és állat-alapú támogatások megszűnhetnek.⁵⁴ Ezek alapján várhatóan a KAP reformok mindenképpen felforgatják majd újra a mezőgazdasági termelők mindennapjait.

További kérdéseket vethet még fel az uniós agrárium regeneratív mezőgazdaságra való áttérése, amelyet egy későbbi tanulmányban vizsgál majd a szerző.

⁵³ Horváth J. i. m. 15.

⁵⁴ Új KAP-reform: Brüsszelből átszabnák a támogatások osztását. *Portfolio*, 2024. december 10. <https://tinyurl.com/4h6yxu5z>