

**SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEM ÁLLAM-ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR  
DOKTORI ISKOLA**

## **DOKTORI ÉRTEKEZÉS**

**dr. Farkas Csamangó Erika**

**A kölcsönös megfeleltetés környezetjogi aspektusai**

**Témavezető:**

**Dr. Bobvos Pál CSc.  
egyetemi docens**

**Szeged  
2012**

**/Lezárás időpontja: 2011. augusztus 31./**

## TARTALOMJEGYZÉK

RÖVIDÍTÉSEK A DOLGOZATBAN, A JEGYZETEKBE N ÉS AZ IRODALOMJEGYZÉKBEN.....	7
<b>1. RÉSZ</b> .....	<b>9</b>
<b>BEVEZETÉS</b> .....	<b>9</b>
<b>I. FEJEZET</b> .....	<b>9</b>
1. TÉMAVÁLASZTÁS INDOKOLÁSA ÉS ANNAK AKTUALITÁSA .....	9
2. A KUTATÁS CÉLJAI, MÓDSZERTANA ÉS KORLÁTAI.....	10
3. AZ ÉRTEKEZÉS STRUKTÚRÁJA .....	13
<b>II. FEJEZET</b> .....	<b>15</b>
1. A környezetvédelem és a mezőgazdaság kapcsolata, a mezőgazdasági tevékenység környezeti hatásai .....	15
2. A kölcsönös megfeleltetés előírásainak elhelyezése az agrárjog és környezetjog metszetében.....	20
2.1. Komplex jogágak .....	20
2.2. Az összefonódást elősegítő környezeti jogi alapelvek.....	22
2.3. Környezetjog fogalma, jogrendszeren belüli helye, szabályozási tárgya.....	29
2.3.1. Környezetjog fogalma.....	29
2.3.2. Jogrendszer tagozódása.....	32
2.3.3. Környezetjog jogrendszeren belüli helye.....	34
2.3.4. Szabályozási tárgya.....	36
<b>III. FEJEZET</b> .....	<b>39</b>
3. Az agrár – környezetvédelmi tárgyú intézkedések szabályozási kompetenciája. 39	
3. 1. A Közösségi Környezeti Politika kialakulása.....	39
3. 2. A környezeti jogalkotás felhatalmazottsága.....	42
3. 3. Környezeti Akcióprogramok agrár-környezetvédelmi intézkedései .....	46
3. 4. A Közösségi Környezeti Politika viszonya a Közös Agrárpolitikához .....	49
<b>IV. FEJEZET</b> .....	<b>52</b>
4. Közjavak .....	52
4. 1. Többfunkciós mezőgazdaság .....	52
4. 2. Közjóság, közjavak fogalma .....	53
4. 3. Közjavak csoportosítása.....	54
4. 4. Értékének meghatározása.....	56
<b>V. FEJEZET</b> .....	<b>59</b>
5. Az agrártámogatások pénzügyi forrása .....	59
5. 1. Agrártámogatások rendszere 2006. december 31-ig.....	59
5. 2. Agrártámogatások rendszere 2007. január 1-jétől .....	60
6. Megállapítások összegzése, javaslatok az agrárpolitika jövőjével és a környezetpolitikával kapcsolatosan.....	64

<b>2. RÉSZ</b> .....	70
<b>A KÖLCSÖNÖS MEGFELELTETÉS RENDSZERE</b> .....	70
<b>VI. FEJEZET</b> .....	<b>70</b>
1. Kölcsönös megfeleltetés megjelenése .....	70
1.1. Megjelenése az USA agrárpolitikájában .....	70
1.2. Megjelenése a KAP reformjain keresztül .....	74
1.2.1. Zöld Könyv .....	74
1.2.2. „Környezet és mezőgazdaság“ című közlemény .....	75
1.2.3. MacSharry – féle reform .....	76
1.2.4. AGENDA 2000 .....	77
1.2.5. 2003-as luxemburgi reform.....	78
1.2.6. „Health check”, egészségügyi felülvizsgálat .....	80
1.3. Lisszaboni Szerződés .....	81
2. Kölcsönös megfeleltetés jelentése, fogalma.....	83
3. A kölcsönös megfeleltetés rendszerének elemei .....	95
4. Kölcsönös megfeleltetés alkalmazása .....	98
4.1. Alkalmazás hatálya .....	98
4.2. Célja .....	99
<b>VII. FEJEZET</b> .....	<b>106</b>
5. Kölcsönös megfeleltetés szabályozási rendszere az Európai Unióban .....	106
5.1. Jogszabályi háttér .....	106
5.2. Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot (GAEC, vagy HMKÁ) előírásai .....	108
5.3. Jogszabályban Foglalt Gazdálkodási Követelmények (JFGK vagy SMR) .....	110
6. Kölcsönös megfeleltetés szabályozási rendszere Magyarországon .....	116
6.1. Nemzeti szintű szabályok kialakítása.....	116
6.2. Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot (HMKÁ)nemzeti előírásai .....	117
6.3. Jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények (JFGK) .....	120
6.3.1. Természetvédelem csoportjába tartozó rendelkezések .....	121
6.3.2. Környezetvédelem csoportjába tartozó rendelkezések .....	125
7. Kölcsönös megfeleltetés új előírásai 2011-től Magyarországon.....	131
8. Megállapítások a kölcsönös megfeleltetés feltételrendszerével kapcsolatban...	133
<b>3. RÉSZ</b> .....	<b>139</b>
<b>A KÖLCSÖNÖS MEGFELELTETÉS TELJESÜLÉSÉNEK ELLENŐRZÉSE ÉS A SZANKCIÓK</b> .....	<b>139</b>
<b>VIII. FEJEZET</b> .....	<b>139</b>
1. A KM ellenőrzés rendszere.....	139
2. Tagállamok ellenőrzési tapasztalatai .....	144
3. Európai Számvevőszék ellenőrzése.....	148
<b>IX. FEJEZET</b> .....	<b>150</b>
4. A KM szankciórendszere az EU-ban .....	150
5. Tagállamok értékelési szempontjai.....	152
6. Az értékelés szempontjai Magyarországon .....	153
6.1. Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot értékelése.....	154

6.2. Jogszabályban Foglalt Gazdálkodási Követelmények értékelése ...	155
7. Szankciórendszer szabályozása a 1122/2009/EK Bizottsági rendeletben .....	158
7.1. Gondatlan meg nem feelés .....	158
7.2. Szándékos meg nem feelés .....	158
8. Szankciórendszer magyar szabályozása, a jogkövetkezmény mértéke .....	159
8.1. Gondatlan meg nem feelés esetén .....	159
8.2. Szándékos meg nem feelés esetén .....	161
8.3. Vis maior esetén .....	162
9. Szankció kiszabás gyakorlata a tagállamokban.....	163
10. Általános következtetések, javaslatok a kölcsönös megfeleltetés ellenőrzésére és a szankciókra vonatkozóan.....	165
<b>4. RÉSZ .....</b>	<b>170</b>
<b>KÖLCSÖNÖS MEGFELELTETÉS KÖRNYEZETVÉDELMI ÉS TERMÉSZETVÉDELMI KÖVETELMÉNYRENDSZERE ÉS ELLENŐRZÉSE NÉHÁNY TAGÁLLAMBAN .....</b>	<b>170</b>
<b>X. FEJEZET .....</b>	<b>170</b>
1. A kölcsönös megfeleltetés környezetvédelmi és természetvédelmi követelményei Németországban .....	170
1.1. A „jó mezőgazdasági és környezeti állapot” előírásai Németországban (GAEC vagy HMKÁ) .....	170
1.2. Jogszabályban Foglalt Gazdálkodási Követelmények Németországban (SMR) .....	174
1.2.1. Madárvédelmi és élőhelyvédelmi előírások.....	174
1.2.2. Felszín alatti vizek védelme .....	176
1.2.3. Szennyvíziszap felhasználásának előírásai .....	177
1.2.4. Nitrátrendelet.....	178
2. A kölcsönös megfeleltetés ellenőrzése Németországban.....	180
3. Az ellenőrzések tapasztalatai .....	182
3.1. GAEC előírások ellenőrzési tapasztalatai .....	182
3.2. SMR előírások ellenőrzési tapasztalatai.....	183
4. Szankciók .....	185
5. A fejezet megállapításainak összefoglalása.....	186
<b>XI. FEJEZET .....</b>	<b>189</b>
6. A kölcsönös megfeleltetés környezetvédelmi és természetvédelmi követelményei Hollandiában.....	189
6.1. A kölcsönös megfeleltetés célja és jogi alapja .....	189
6.2. A „jó mezőgazdasági és környezeti állapot” előírásai Hollandiában (GAEC) .....	191
6.3. Jogszabályban Foglalt Gazdálkodási Követelmények Hollandiában (SMR).....	192
6.3.1. Madárvédelmi és élőhelyvédelmi előírások.....	192
6.3.2. A felszín alatti vizek védelme .....	195
6.3.3. Szennyvíziszap felhasználásának előírásai .....	195
6.3.4. A nitrát szabályozás .....	196
7. A kölcsönös megfeleltetés ellenőrzése Hollandiában .....	197
8. Szankciók .....	200
9. Előírások ellenőrzési tapasztalatai, a fejezet eredményeinek összefoglalása ....	201

<b>XII. FEJEZET</b> .....	<b>203</b>
10. A kölcsönös megfeleltetés környezetvédelmi és természetvédelmi követelményei Dániában .....	203
11. A kölcsönös megfeleltetés ellenőrzése Dániában .....	203
12. Szankciók.....	204
13. A fejezet eredményeinek összefoglalása .....	205
<b>XIII. FEJEZET</b> .....	<b>206</b>
14. A kölcsönös megfeleltetés környezetvédelmi és természetvédelmi követelményei Olaszországban és Spanyolországban .....	206
14.1. A „jó mezőgazdasági és környezeti állapot” előírása Olaszországban (GAEC) .....	206
14.2. A „jó mezőgazdasági és környezeti állapot” előírásai (GAEC) Spanyolországban .....	207
14.3. Jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények (SMR).....	208
14.3.1. Vadon élő madarak védelme, természetes élőhelyek védelme, vadon élő növény-és állatvilág védelme Olaszországban.....	208
14.3.2. Madárvédelmi és élőhelyvédelmi rendelkezések Spanyolországban .....	209
14.3.3. A felszín alatti vizek védelme Olaszországban.....	211
14.3.4. Felszín alatti vizek védelme Spanyolországban.....	211
14.3.5. Szennyvíziszap mezőgazdasági felhasználása Olaszországban .....	212
14.3.6. Szennyvíziszap mezőgazdasági felhasználása Spanyolországban .....	213
14.3.7. Nitrát felhasználás Olaszországban.....	213
14.3.8. Nitrát felhasználás Spanyolországban.....	214
15. A fejezet eredményeinek összefoglalása .....	215
<b>5. RÉSZ</b> .....	<b>218</b>
<b>AZ AGRÁR – KÖRNYEZETGAZDÁLKODÁS, MINT TÖBBLET KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁS</b> .....	<b>218</b>
<b>XIV. FEJEZET</b> .....	<b>218</b>
1. A Kölcsönös Megfeleltetés és az agrár-környezetvédelmi intézkedések kapcsolata.....	218
1.1. Támogatásokhoz kötődő környezetvédelmi szabályozások.....	218
2. Az agrár - környezetgazdálkodás jelentése .....	219
3. Az agrár-környezetgazdálkodás alapjai.....	221
4. Agrár-környezetgazdálkodás szabályozásának kialakulása Magyarországon...	223
4.1. Nemzeti Agrár Környezetvédelmi Program intézkedései.....	223
4.1.1. Célkitűzések .....	223
4.1.2. A program szerkezete.....	224
4.2. A SAPARD program, mint előcsatlakozási program alapján megvalósuló agrár – környezetgazdálkodási intézkedések.....	226
4.3. Nemzeti Vidékfejlesztési Terv alapján megvalósuló agrár-környezetgazdálkodási intézkedések .....	228
4.4. Az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program alapján megvalósuló agrár – környezetgazdálkodási intézkedések .....	231

4.5. Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár- környezetgazdálkodási támogatások.....	232
5. Megállapítások, javaslatok az agrár-környezetgazdálkodási támogatással kapcsolatosan.....	238
<b>6. RÉSZ</b> .....	240
<b>BEFEJEZÉS</b> .....	240
FELHASZNÁLT ÉS HIVATKOZOTT IRODALOM .....	257
FELHASZNÁLT IRODALOM .....	266
FELHASZNÁLT JOGSZABÁLYOK JEGYZÉKE.....	269

## **RÖVIDÍTÉSEK A DOLGOZATBAN, A JEGYZETEKBE ÉS AZ IRODALOMJEGYZÉKBEN**

AB - Alkotmánybíróság  
ACRE - Average Crop Election  
AID - Algemene Inspectiedienst  
AKG – Agrár-környezetgazdálkodási Program  
AKI - Agrárgazdasági Kutató Intézet  
AVOP- Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program  
BAT - Best Available Technology  
CAP - Common Agricultural Policy  
CC - Cross Compliance  
CCA - Competent Control Authority  
COKZ - Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel  
COM – European Commission  
CPE - ControleBureau voor Pluimvee, Eieren en Eiproducten  
DDAF - Direction Départementale de l' Agriculture et de la Forêt  
DDT - diklór-difenil-triklóretán  
DFIA - Danish Food Industry Agency  
DVFA - Danish Veterinary and Food Administration  
EEA - European Environment Agency  
EEB – European Environmental Bureau  
EEO - Egységes Európai Okmány  
EGK – Európai Gazdasági Közösség  
EHS - Ecologische Hoofdstructuur  
EKSZ – Európai Közösséget létrehozó szerződés  
EMOGA - Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap  
EMVA - Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap  
ENSZ – Egyesült Nemzetek Szervezete  
EOV – Egységes Országos Vetületi Rendszer  
EPA - Danish Environmental Protection Agency  
EU – Európai Unió  
EUMSZ – Európai Unió Működéséről szóló szerződés  
ÉTT - Érzékeny Természeti Területek  
FAS - Farm Advisory system  
FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations  
FB – Farm Bill  
FEGA - Fondo Espanol de Garantía Agraria  
FFW - Flóra- en Faunawet  
FROM - Fondo de Regulación y Organización del Mercado de Productos de la Pesca y Cultivos Marinos  
FVM - Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium  
GAEC - Good Agriculture and Environment Condition  
GAP - Good Agricultural Practice  
GATT - Általános Vámtarifa és Kereskedelmi Egyezmény  
GFP - Good Farming Practice  
GDP - Gross Domestic Product (bruttó hazai termék)  
GVOP - Gazdasági Versenyképesség Operatív Program  
HEFOP - Humán erőforrás-fejlesztés Operatív Program  
HELIC - Highly Erodible Land Conservation  
HGGY - Helyes Gazdálkodási Gyakorlat

HMKÁ - Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot  
HL – Hivatalos Lap  
HOPE - Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz  
ICPE - Installations Classées pour la Protection de l' Environnement  
IEEP - Institute for European Environmental Policy  
IPO - Inter-provincial council  
ISPA - The Instrument for Structural Policies for Pre- Accession  
JFGK – Jogszabályban Foglalt Gazdálkodási Követelmények  
KAP - Európai Unió Közös Agrárpolitikája  
KEOP - Környezet- és Energia Operatív Program  
KIOP - Környezetvédelmi és Infrastruktúra Operatív Program  
KM – Kölcsönös megfeleltetés  
LBAE - El libro Blanco del Agua  
LBB - Lozingenbesluit Bodembescherming  
LEADER - Liaison Entre de Développement de l'Économie Rurale  
LFA - Less Favoured Area (kedvezőtlen adottságú területek)  
LNV - Ministerie van Landbouw, natuur en Voedselkwaliteit  
MePAR – Mezőgazdasági Parcella Azonosító Rendszer  
MINAS - Mineral Accounting System  
MgSzH - Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal  
MSZR - Mezőgazdasági Szaktanácsadási Rendszer (Dánia)  
MVH - Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal  
NAKP - Nemzeti Agrár-Környezetvédelmi Program  
NBW - Naturbessermingswet  
NFT - Nemzeti Fejlesztési Terv  
NKP – Nemzeti Környezetvédelmi Program  
NVT - Nemzeti Vidékfejlesztési Terv  
OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development  
OJ - Official Journal  
ONIC - Service Régional de l' Office National Interprofessionnel des Céréales  
PHARE - Poland-Hungary Assistance for Restructuring the Economy  
PKB - Planologische Kernbeslissing  
ROP - Regionális Fejlesztési Operatív Program  
SAPARD - Special Accession Program for Agriculture and Rural Development  
SAPS - Single Area Payment Scheme (egyszerűsített támogatási rendszer)  
SGR - Structuurschema Groene Ruimte  
SMR - Statutory Management Requirements  
SPS - Single Payment Scheme (összevont gazdaságtámogatási rendszer)  
SRPV - Service Régionale de la Protection des Végétaux  
ÚMVP - Új Magyarország Vidékfejlesztési Program  
UNCED - United Nations Conference on Environment and Development  
UNEP - United Nations Environmental Programme  
VKSZI – Vidékfejlesztési, Képzési és Szaktanácsadási Intézet  
VNG - Vereniging van Nederlandse Gemeenten  
WC - Wetland Conservation Compliance  
WECD - World Commission on Environment and Development  
WTO - World Trade Organization  
ZEC - Zonas de especial conservación  
ZEPA - Zona de especial protección para las aves  
ZID - Zentrale – InVeKoS (Integriertes Verwaltungs-und Kontrollsystem)Datenbank



## **1. RÉSZ**

### **BEVEZETÉS**

#### **I. FEJEZET**

##### **1. TÉMAVÁLASZTÁS INDOKOLÁSA ÉS ANNAK AKTUALITÁSA**

Értekezésem témájául a napjainkban igen nagy érdeklődést kiváltó, a mezőgazdasági tevékenység folytatása során követendő, valamint a mezőgazdasági támogatások igénybevételéhez feltételként meghatározott környezetvédelmi követelmények bemutatását és elemzését választottam egy szabályrendszer ismertetésén keresztül. Ez a szabályrendszer egyben ellenőrzési és szankciórendszer is, egyaránt érinti az agrárjogot és a környezetvédelmi jogot. A rendszer elnevezése: kölcsönös megfeleltetés, cross compliance, vagy keresztmegfeleltetés, azaz az agrártámogatások teljes összegének odaítéléséhez és kifizetéséhez kapcsolódó, kötelezően teljesítendő helyes mezőgazdasági és környezeti állapotra vonatkozó előírások, valamint jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények rendszere. A kölcsönös megfeleltetés rendszerét, elsődlegesen közösségi szabályozásának kialakítását, majd magyarországi alkalmazását szándékoztam górcső alá venni. A hazai szabályozás bemutatása mellett kitekintést teszek néhány tagállam gyakorlatára is.

A rendszer magyarországi bevezetésére tekintettel szükségszerűnek tűnt a téma hazai irodalomban történő feldolgozása. A közösségi és magyar szabályozás hatékony alkalmazásához feltétlenül szükséges az előírások pontos ismerete, más tagállamok gyakorlatának tanulmányozása, ellenőrzési tapasztalatainak összegzése, valamint a rendszer továbbfejlesztése érdekében további javaslatok kidolgozása.

A téma aktualitását a közös agrárpolitika keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról, és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott támogatási rendszerek létrehozásáról szóló 1782/2003/EK

Tanácsi rendelet<sup>1</sup>elfogadása adta. A mezőgazdasági támogatások teljes összegének kifizetését az Európai Unióban - a támogatási jogszabályokban rögzített általános feltételek mellett – az ún. „cross-compliance”, vagyis a keresztmegfeleltetés, vagy kölcsönös megfeleltetés<sup>2</sup>(KM) követelményeinek való teljesítéséhez is kapcsolták, vagyis a támogatás feltételévé vált környezetvédelmi, természetvédelmi, állatvédelmi, állatjóléti, élelmiszerbiztonsági stb. előírások maradéktalan betartása is.

Ennek értelmében Magyarországot – mint immáron az Európai Unió teljes jogú tagját – kötelezettség terheli arra vonatkozóan, hogy a Közösség által kialakított szabályozási keretet nemzeti jogszabályok elfogadásával töltsse ki.

Magyar nyelven, monografikus munkában sem a közösségi rendszer bemutatása, sem a magyar szabályozás jogi analízise még nem történt meg. Főként azért nem, mert a kölcsönös megfeleltetés rendszerét a korábban csatlakozott tagállamokban 2005-ben, a később (2004-ben) csatlakozott tagállamokban, így Magyarországon is 2009-ben vezették be.

Értekezésemben a KM rendszer természetvédelmi és környezetvédelmi területéhez tartozó előírásait szándékozom bemutatni, az állatjelölésekre, állatnyilvántartásokra, élelmiszerbiztonságra vonatkozó követelményekre nem térek ki, mivel azok az előírások elsődlegesen állattenyésztési és élelmiszerbiztonsági okokból alapvető fontosságúak.

## 2. A KUTATÁS CÉLJAI, MÓDSZERTANA ÉS KORLÁTAI

Értekezésemben arra vállalkoztam, hogy a közösségi szinten bevezetésre került új feltételrendszer kialakulásának nemzetközi előzményeit, közösségi szabályozása kialakulásának legfőbb állomásait, annak indokait, jogi problémáit,

---

<sup>1</sup> A Tanács 1782/2003/EK rendelete (2003. szeptember 29.) a közös agrárpolitika keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról, a mezőgazdasági termelők részére meghatározott támogatási rendszerek létrehozásáról (HL L270., 2003. 10.21, 1-69 pp) valamint az ezt hatályon kívül helyező, a közös agrárpolitika keretébe tartozó, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott egyes támogatási rendszerek létrehozásáról szóló 73/2009/EK tanácsi rendelet. (2009. január 19.), (HL L 30. 2009.1.31.)

<sup>2</sup> Lásd később a 2. részben. Cross-compliance: kötelező kölcsönös megfeleltetés, kölcsönös megfeleltetés, keresztmegfeleltetés, kapcsolt előírások, feltételeesség, keresztmegfelelés. 1782/2003/EK tanácsi rendelet vezette be, hatályos szabályozása a 73/2009/EK tanácsi rendeletben, mely az 1782/2003/EK rendeletet hatályon kívül helyezte.

továbbfejlesztésének lehetőségeit mutassam be, és elemezzem a már Magyarországon is bevezetésre kerülő feltételrendszert, az uniós szabályok nemzeti szintű kialakítását, a követelmények ellenőrzésének rendszerét, és a szankciókiszabás elméletét és gyakorlatát.

Az értekezésben és az azt megelőző kutatás során hangsúlyt fektettem a közösségi rendszer bevezetésének hátterére, amely a magyar rendszer kialakítását elsődlegesen indukálta. Ennek tanulmányozásához a Közösség egyes szerveinek hivatalos dokumentumai szolgáltak forrásul, ennek következtében az értekezés számos eredeti közösségi dokumentumra épül, melynek során a hivatalos magyar nyelvű dokumentumokat használtam.

Az egyes tagállami, illetve nemzeti feltételrendszer és az ellenőrzések tapasztalatainak bemutatása során angol, német, és olasz nyelvű dokumentumokat, hivatalos jelentéseket és nemzeti jogszabályokat használtam eredeti nyelven, majd azokat saját fordításban dolgoztam fel.

A közösségi környezeti politika, az agrár-környezetvédelmi tárgyú intézkedések szabályozási kompetenciája, az agrártámogatások rendszerének és a KM rendszer elemeinek bemutatása során a történeti, leíró jellegű feldolgozás módszereit alkalmaztam, tekintettel arra, hogy a kutatásom egyik célja a magyar rendszer bevezetése mögötti közösségi háttér és kötelezettségvállalások feltárása volt. Az egyes tagállami, illetve nemzeti követelmények és ellenőrzési tapasztalatok, szankciók bemutatása indokolta az összehasonlító módszerek alkalmazását, a kutatás azonban nem terjed ki a KM rendszer minden tagállamban történő végrehajtására. A hazai végrehajtás mellett néhány - általam kiválasztott - tagállam követelményeinek bemutatására is törekedtem: így Németország, Hollandia, Dánia szabályozását, valamint a mediterrán térségben kialakított követelményeket Olaszország és Spanyolország szabályozásán keresztül kívánom bemutatni. Olyan tagállamokat igyekeztem választani egyrészt, amelyek mezőgazdasága jelentős, másrészt, amelyeknél az ellenőrzési tapasztalatok feldolgozása céljából hivatalos és hiteles információk, adatok, dokumentumok, országjelentések hozzáférhetőek. Harmadrészt pedig választásomat az is indokolta, hogy a kiválasztott tagállamok közül három a KM bevezetésének kötelezővé tételét megelőzően - az Agenda 2000

KAP reformot követően - már önkéntes jelleggel bevezette és alkalmazta ezt a rendszert, például ide sorolandó Dánia és Hollandia.

Ezen tagállamok mindegyikében korábban (2005-ben) került a KM rendszer bevezetésre és ellenőrzésre, ezért az ellenőrzések eredményeiből megállapítások tehetők, illetve a felmerülő problémákra is rálátás nyílik. Olaszország esetében utalnom kell a kutatás nehézségeire, amely a hiteles adatokhoz történő hozzáférés korlátozottságából adódott. A 2004-ben csatlakozott tagállamokban a dolgozat elkészítése során kezdődtek meg az ellenőrzések, ezért itt tapasztalatok nem összegezhetőek, ez az egyik indoka annak, hogy nem térek ki jelentős mezőgazdasággal bíró tagállam, például Lengyelország KM rendszerére.

Magyarországon is csak a dolgozat elkészítését közvetlenül megelőzően kezdődtek el az ellenőrzések, ezért az abból leszűrhető tapasztalatok még nem álltak maradéktalanul a rendelkezésemre. Így az értekezés írása során nem állt módomban valamennyi a gyakorlatban – hazai szinten – felmerülhető problémára rávilágítani.

Itt meg kell jegyeznem, hogy a kutatást nehezítette az is, hogy a környezeti jog, olyan több tudományterületet érintő diszciplína, amelynek kellő mélységű tanulmányozásához, kutatásához nélkülözhetetlen az egyéb tudományágak alapos ismerete. A jogi szabályozást a természettudományok által megfogalmazott megállapítások határozzák meg. A dolgozat azon rendelkezések bemutatására törekszik, amelyek a mezőgazdasági tevékenység környezeti vonatkozásait általában szabályozzák.

Alapvetően a környezeti jog és az agrárjog komplexitása miatt a kutatás számos ponton érintkezik (köz)gazdasági, mezőgazdasági, természettudományi kérdésekkel. Az értekezésben ezeket az érintkezési területeket mindvégig kizárólag környezetjogi és agrárjogi szempontból szándékoztam górcső alá venni.

A kutatásom célja a tagállamok nemzeti előírásainak, jogi keretének kialakítása és a közösségi szabályozás egyes tagállamokban történő végrehajtásának bemutatása, melynek során főként az elemző-értelmező módszert alkalmaztam, feltárva a rendszer jogi kereteinek kialakítása során a szabályozás lehetőségeit és módzatait.

Mivel a mezőgazdasági tevékenységhez kapcsolódó környezetvédelmi szempontok részben kötelező előírások mentén, részben ösztönző támogatások feltételeként jelennek meg a szabályozó rendszerben a kutatás célja, hogy a kötelező előírások mellett az önkéntesen vállalt, többlettámogatás feltételéül vállalt kötelezettségek, közösségi és magyar szabályozása és annak kialakulása bemutatásra kerüljön.

A témával kapcsolatosan egy későbbi kutatás tárgyát képezheti a 2004-ben csatlakozott tagállamok tapasztalatai, illetve a KM rendszer teljes körűvé válása után (2013-ban), alkalmazásából levonható következtetések elemzése.

Az értekezés e terület oktatásához megfelelő háttérrel kíván nyújtani, a rendszer lehetséges továbbfejlesztésének bemutatásával pedig a további jogalkotói feladatokhoz kíván elméleti alapokkal szolgálni.

### **3. AZ ÉRTEKEZÉS STRUKTÚRÁJA**

Az értekezés hat fő részre osztható: az első részben a bevezető gondolatok mellett mutatom be a mezőgazdaság és a környezetvédelem kapcsolatát, továbbá az agrárjog és környezetjog komplexitását, az agrár- környezetvédelmi tárgyú intézkedések szabályozási kompetenciáját, melyek elengedhetetlenek a téma jogi elemzéséhez. Ismertetem a közösségi környezeti politika kialakulásának nemzetközi háttérét, amely nélkül nehezen elemezhetők és követhetők a közösségi jogalkotás lépései. Ugyanezen részben az agrártámogatások rendszerének, forrásainak rövid áttekintésére is sor kerül. A második részben a kölcsönös megfeleltetés rendszerét ismertetem. A kialakulásának történetét vázoló, egyrészt az USA agrárpolitikájában való megjelenésével, majd a Közös Agrárpolitika egyes reformjain keresztül. Elemzem a kölcsönös megfeleltetés fogalmát, célját, alkalmazásának hatályát. Bemutatom az Európai Unió és magyar szabályozási rendszerét, elemeit. A jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények közül a természetvédelem és a környezetvédelem területéhez tartozó rendelkezéseket tekintem át, röviden említést teszek a 2011-től bevezetett új előírásokról is.

A harmadik részben - miután az előző részben a kölcsönös megfeleltetés rendszerének ismertetését megtettem - az ellenőrzési rendszerét, majd a szankciórendszert mutatom be. A tagállamok értékelési szempontjait és ellenőrzési tapasztalatait, majd szankció kiszabási gyakorlatát ismertetem.

A *negyedik* részben néhány általam választott mezőgazdasági szempontból jelentős, korábban csatlakozott tagállam nemzeti KM szempontjából releváns természetvédelmi és környezetvédelmi előírásait, illetve az ellenőrzést végző nemzeti hatóságok feladatát ismertetem. Az általam választott tagállamok: Németország, Hollandia, Dánia, Olaszország és Spanyolország. Olaszország esetében a fent említett ok miatt az ellenőrzési rendszer nem került feldolgozásra.

Az *ötödik fő részben* az agrár-környezetgazdálkodás, mint többletkötelezettségvállalás szabályozását, a közösségi rendszerben való kialakulását és jelenlegi feltételrendszerét vizsgálom. Az egyes részek végén – helyenként a fejezetek végén is – foglalom össze kutatásom legfontosabb eredményeit az adott rész, illetve fejezet vonatkozásában.

Végül a *hatodik rész a* befejezés, amelyben a megállapításaim, javaslataim összegzem.

## II. FEJEZET

### 1. A környezetvédelem és a mezőgazdaság kapcsolata, a mezőgazdasági tevékenység környezeti hatásai

Az új évezred globális környezetvédelmi kihívásai, mint például az *éghajlatváltozás* lényeges módosulásokat hozhat a mezőgazdasági termelés természeti feltételeiben. A következő évtizedekben a klímaváltozás mezőgazdaságra kifejtett hatását várhatóan a szélsőséges időjárási események (szárazság, áradások, viharok) jellemzik majd. A mezőgazdasági övezetek várhatóan északabbra tolódnak. Elengedhetetlen a megváltozott időjárási körülményekhez való alkalmazkodás és az energiahasználat átalakítása oly módon, hogy a fosszilis energiaforrásokat<sup>3</sup> megújuló energiaforrásokra<sup>4</sup> cseréljük<sup>5</sup>. Meg kell említeni a vízhez történő hozzáférést is, amelynek feltételei megnehezednek, s komoly problémát, hozamcsökkenést okozhat egyes régiókban<sup>6</sup>. A Föld édesvíz készlete folyamatosan csökken, az aszályosodás miatt az öntözés igénye növekszik. A vízi energia termelésének lehetősége is csökkenni fog.<sup>7</sup> A másik oldalról a mezőgazdaság nem csupán elszenvedője az éghajlatváltozásnak, hanem e folyamatot nagyban befolyásoló fontos tényező is. Ilyen befolyásoló tényező a növényvel való fedettség, az erdőterületek gondozása, a növényzet összetétele, a gyepterületek gondozása stb. Az utóbbi évtizedben a mezőgazdasági eredetű bioenergia iránt is megnövekedett az érdeklődés.

---

<sup>3</sup>A fosszilis (nem megújuló) energiahordozók, pl. az urán, a földgáz, a kőolaj, a kőszén és a barnaszén. Lásd FARKAS CSAMANGÓ ERIKA: *A megújuló energiaforrások környezetjogi szabályozásának alapjai*. In: XVII. Nemzetközi Tehetséggondozási – Környezetvédelmi és Vidékfejlesztési Diákkonferencia kiadványa, Szolnok, 2011. 10. p.

<sup>4</sup>Megújuló energiaforrások: *a szél, a nap, a geotermikus energia, a vízenergia, az árapály energia, a biomassa, a biogázok energiája*. Az Európai Parlament és a Tanács 2001. szeptember 27-ei a belső villamosenergiapiacra a megújuló energiaforrásokból előállított villamos energia támogatásáról szóló 2001/77/EK irányelv szerint. 2. cikk a) pont. Lásd még: HORVÁTH SZILVIA: *A megújuló energiaforrások támogatása szabályozásának kialakulása az Európai Unióban*. In: Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica Et Politica, Tomus LXVI. Fasciculus 11. 2004. 3.p.

<sup>5</sup>LÁNG ISTVÁN – CSETE LÁSZLÓ – JOLÁNKAI MÁRTON (szerk.): *A globális klímaváltozás: hazai hatások és válaszok. A VALAHA jelentés*. Szaktudás Kiadó Ház, Budapest, 2007. 82-92 pp, 133.p.

<sup>6</sup>LÁNG ISTVÁN – CSETE LÁSZLÓ – JOLÁNKAI MÁRTON (szerk.): *A globális klímaváltozás: hazai hatások és válaszok. A VALAHA jelentés*. Szaktudás Kiadó Ház, Budapest, 2007. 47. p.

<sup>7</sup>Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség 2007/2 jelentése figyelmeztet arra, hogy a vízkészletek minőségi és mennyiségi paramétereire is negatív hatásokkal lesz a klímaváltozás, a mezőgazdaságra is kedvezőtlen következménye lesz. (EEA Technical Report, No. 2/2007, Climate Change and Water Adaptation issues.)

A talaj és a bioszféra minőségének romlása is a súlyosabb környezeti problémákhoz tartozik<sup>8</sup>. Az ENSZ Környezetvédelmi Programja<sup>9</sup> szerint a Föld termőföldterületeinek 25 százaléka fog károsulni az elkövetkezendő 50 évben. Az erdők kiirtása következtében csökkenni fog a biodiverzitás. A környezeti károk ma még kezelhetők, de ehhez a mezőgazdaságban is új megoldásokra van szükség. Hatékonyan kell alkalmazni az új kutatási eredményeket, ismereteket. A biotermelésen, a fenntartható extenzív rendszereken, a mezőgazdasági környezet megőrzését elősegítő termelésen alapuló kutatások, ismeretek megnyitották az utat az agrár- környezetvédelmi ismeretek megszerzéséhez, ilyen irányú kutatások megkezdéséhez. Nyilvánvalóvá vált, hogy a környezetvédelmi problémákat nem lehet egymástól elkülönítetten kezelni, igazán sikeres és hatékony csak az ágazati politikákba integrált környezetvédelem lehet.

A mezőgazdasági ágazat Magyarországon és az Európai Unióban is kiemelkedő jelentőséggel bír. Az 1970-es évektől intenzív földhasználat jellemezte hazánkat, ami nagyobb környezeti terhelést okozott<sup>10</sup>. A károsító jelenségek közé tartozott a termőtalaj pusztulása (savanyodás, láposodás, szikesedés), a növényi és állati genetikai alapok beszűkülése, a gyomosodás, a kommunális eredetű szennyeződések keletkezése, az iparosítás és az urbanizáció.<sup>11</sup>

A mezőgazdasági tevékenység fokozott környezet igénybevétellel, gyakran környezetkárosítással jár. Az intenzív mezőgazdálkodás káros környezeti hatásait három csoportba lehet sorolni:

ad1.) A termelési alapok pusztulása:

- termőtalaj pusztulása;

---

<sup>8</sup> Az Európai Unióban jelentős agrár-környezetvédelmi probléma a talajerózió mértéke. Különösen a mediterrán országok veszélyeztetettek. Lásd KORMOSNÉ KOCH KRISZTINA – ODOR KINGA: *Környezet, Tudat, Gazdálkodás*. Szaktudás Kiadó Ház, Budapest, 2010. 42-43. pp.

<sup>9</sup> Egyesült Nemzetek Környezetvédelmi Programja, UNEP (United Nations Environmental Programme) 1972. ENSZ Közgyűlése által létrehozott szervezet. Székhelye: Nairobi. Stockholmban az Egyesült Nemzetek Konferenciája az Emberi Környezetről tanácskozása után alakult meg.

<sup>10</sup> Lásd bővebben BÍRÓ SÁNDOR – DÖGEINÉ DR. KOZÁK ERZSÉBET – HEGEDŰS ISTVÁN et al.: *A mezőgazdaság jogi szabályozása*. Mezőgazdasági Kiadó, Budapest, 1987.

<sup>11</sup> Magyarországon a legsúlyosabb agrár-környezeti probléma a szél- és vízerózió, a biodiverzitás csökkenése, valamint a talajtömörödés. A vízerózió a mezőgazdasági területek több mint harmadát (33,5 %) összesen 2,3 millió hektárt károsít. A szél- és vízerózió 1,4 millió hektárt veszélyeztet, Mindent egybevetve a talajpusztulások Magyarország területének több mint 40 %-át sújtják. Forrás: Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium: Nemzeti Vidékfejlesztési Terv az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EMOGA) Garanciarészleg intézkedéseire.-Magyarország, Budapest, 2004.



- növényi és állati genetikai alapok beszűkülése, pusztulása, biodiverzitás csökkenése, gyomosodás;
- mezőgazdasági területek és termékek szennyeződése a gépesítés és a növényvédő szerek használata miatt;
- mezőgazdasági terület csökkenése az iparosítás, urbanizáció következtében.

ad2.) Az emberi létfeltételek veszélyeztetése:

- növény- és állatfajok, felszíni és felszín alatti vizek, ivóvízbázisok szennyeződése;
- élelmiszerek szennyeződése, egészségkárosodás;
- tájképi elszegényedés.

ad3.) A közgazdasági, piaci, társadalmi közeg megváltozása:

- vidéki lakosság elvándorlásának felgyorsulása, vidéki munkanélküliség;
- negatív externáliák<sup>12</sup> növekedése;
- társadalmi előítéletek az élelmiszerek minőségének és biztonságának vonatkozásában.

A mezőgazdasági termelés környezetre káros negatív hatása megmutatkozik a növénytermesztésben és az állattenyésztésben egyaránt:

a.) Növénytermesztés:

A növénytermesztésnél alapvető problémát a helytelen talajhasználat és a nem megfelelő tápanyagellátás, túllöntözés jelenti. Jelentkeztek az intenzív műtrágyázás káros környezeti hatásai, hisz a műtrágyák mérgező anyagokat tartalmazhatnak<sup>13</sup>. A műtrágyák mellett a növényvédő szerek is veszélyesek a vízre és a talajra.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup>Externália: külső gazdasági hatás. Externáliának nevezzük azokat a – termeléshez vagy fogyasztáshoz köthető – cselekedetektől eredő hatásokat (hasznokat vagy költségeket), amelyek olyan valakit érnek, aki ehhez nem járult hozzá teljes mértékben. Megkülönböztetünk pozitív, illetve negatív externáliát. Negatív externália: a külső gazdasági hatás kedvezőtlenül befolyásolja mások környezetét. Az egyéni profitmaximalizáló output nagyobb, mint a társadalmilag kívánatos. Lásd az externáliák osztályozásával kapcsolatosan: KERÉKES SÁNDOR – SZLÁVIK JÁNOS: *A környezeti menedzsment közgazdasági eszközei*. Környezetvédelmi kiskönyvtár 2., KJK-KERSZÖV Kiadó, 2003.

<sup>13</sup>LŐKÖS LÁSZLÓ: *A világ mezőgazdasága*. Mezőgazdasági Szaktudás Kiadó, Budapest, 2000. 113. p. Európában Hollandia műtrágya-felhasználási adagjai a legnagyobbak (1996-ban 540 kg hatóanyag/ha), Belgiumban, Nagy-Britanniában közel ugyanolyan nagy a felhasznált hatóanyag (418 kg/ha és 369 kg/ha), mint Hollandiában. Portugália és Spanyolország fajlagos műtrágya-felhasználása csak 18 %-át éri el Hollandiáénak.

<sup>14</sup>KAPRONCZAI ISTVÁN: *A magyar agrárgazdaság az EU-csatlakozástól napjainkig*. Szaktudás Kiadó Ház, Budapest, 2011. 133-136. pp. 1990-hez viszonyítottan összes hatóanyagban mérve 2002-re a műtrágya felhasználás harmadával csökkent, a növényvédő-szer felhasználás 1994 és 2002 között összességében ugyancsak mérséklődött.

Helytelen alkalmazásuk különösen veszélyes lehet, a benne lévő hatóanyagok rövidebb-hosszabb idő alatt lebomlanak, de bomlástermékei 15-25 évig is kimutathatóak<sup>15</sup>. A növényvédő szerek hibás alkalmazása a hasznos szervezeteket károsíthatja, egyes kártevők túlszaporodását eredményezhetik, szennyezhetik a környezetet. A helytelen agrotechnika felerősítheti az eróziót és a deflációt.

b.) Állattenyésztés:

A növénytermesztés mellett az állattenyésztésben keletkező veszélyes hulladékok is veszélyeztetik a környezetet, ilyen például a hígtrágya, vagy az állati tetem, ezért a környezet szempontjából az állatlétszám<sup>16</sup> meghatározása is fontos<sup>17</sup>. Túlságosan alacsony állatlétszám esetén a talaj termelékenységéhez szükséges trágyamennyiség nem áll rendelkezésre, nagy létszámú állatállomány esetén pedig a trágyaterhelés nitrogénszennyezést válthat ki, illetve elsődleges metánforrás.

„A mezőgazdaság környezeti hatásai szempontjából fontos tényező a növénytermesztés és az állattenyésztés egymáshoz viszonyított aránya és szerkezete. Míg a növénytermesztés szerkezete az utóbbi évtizedben lényegében változatlan maradt, addig az állatállomány nagysága folyamatosan csökkent. (2000-2008 között 2,6 %-al [KSH]). A szervestrágyázás csökkenésével párhuzamosan az utóbbi években emelkedett a műtrágya és a növényvédőszer felhasználás, amely szakszerűtlen agrotechnikával párosulva a talaj és a vizek terhelését okozza”.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> BUZÁS GIZELLA – FABULA LÁSZLÓ – HAZAYNÉ LADÁNYI ÉVA – HUBAI JÓZSEF – KERÉKES SÁNDOR – KOBJAKOV ZSUZSA – KOVÁCS KATALIN – MEDVÉNÉ SZABAD KATALIN – MOCSY FERENC – VASS NÁNDOR: *A környezet-gazdaságtan alapjai*. Perfekt Kiadó, Budapest, 2004. 44-45. pp.

<sup>16</sup> A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának a 2008-2009 évekre vonatkozó Beszámolója szerint: „A hazánkban tartott állatlétszám – fajtánként különböző mértékben – felére- harmadára esett vissza a rendszerváltás óta... Mindeközben az állattartás jövedelmezőségének csökkenése mellett a falvakban élők változó életmódja miatt is csökken az állatlétszám... A konfliktusok egy másik, nagyobb csoportja a nagyüzemi állattartásból ered, ahol a közeli lakóterületek zavarása, a felszíni és felszín alatti vizek veszélyeztetése általában az eltúlzott egyedszámnak vagy egyszerűen a technológiai fegyelem be nem tartásának tudható be.”- Forrás: Országgyűlési Biztos Hivatala, Budapest, 2010. 184.p. MIKLÓS LÁSZLÓ: *Az egységes környezethasználati engedély bevezetése az agrárgazdálkodás szemszögéből*. in: CSÁK CSILLA (szerk.): *Az európai földhasználat aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010. 182 p.

<sup>17</sup> KERÉK ZOLTÁN – MARSELEK SÁNDOR: *A vidékfejlesztés gyakorlata, lehetőségek, intézkedések*. Szaktudás Kiadó Ház, Budapest, 2009. 83-90. pp.

<sup>18</sup> MIKLÓS LÁSZLÓ: *Az egységes környezethasználati engedély bevezetése az agrárgazdálkodás szemszögéből*. In: CSÁK CSILLA (szerk.): *Az európai földhasználat aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010. 181-182 pp. A 96/2009. (XII. 9.) OGY határozattal elfogadott III. Nemzeti Környezetvédelmi Program célkitűzései és megállapításai között található meg, 12. p.

c.) Mezőgazdasági gépek:

A növénytermesztés és az állattenyésztés káros hatásai mellett a mezőgazdasági gépeknek is van környezetkárosító hatásuk, elsősorban a légszennyezés, zajterhelés, talajszennyezés és víz szennyezése területén.

d.) Agrotechnológia:

Kockázatot a termelés végleges elaprózódása és a környezeti megfontolásokat figyelmen kívül hagyó, szakmailag megalapozatlan termelési módszerek és agrotechnológiai eljárások jelentenek.<sup>19</sup>

A védett és érzékeny területeken fenn kell tartani a művelés kíméletes módját, a hagyományos gazdálkodást (legeltetés, kaszálás, haltenyésztés, szőlőművelés stb.) a természetvédelemmel összeegyeztethető módon kell folytatni.

Általánosságban elmondható, hogy a helytelen mezőgazdasági gyakorlat és a szakszerűtlen, nem az előírásoknak megfelelő gazdálkodás visszafordíthatatlan károkat okoz a természetben, környezetünkben, és ez veszélyezteti az emberi létet is. A mezőgazdasági termelést ezért úgy kell végezni, hogy az környezetbarát legyen, szermaradványmentes, biztonságos élelmiszereket és egyéb nyersanyagokat állítson elő, miközben a tájat, az élővilágot megőrzi. A környezettudatos mezőgazdálkodás megvalósítása érdekében már a tervezéskor figyelemmel kell lenni a mezőgazdaság környezeti hatásaira.

A természeti értékek nagy ütemű pusztulása, a környezetszennyezés fokozódása rá fogja kényszeríteni az emberiséget, hogy fokozottan vegye igénybe a környezetet kímélő energiaforrásokat. Ráébreszti az embereket arra is, hogy a vidék nemcsak a mezőgazdasági termelés színtere, hanem az ott élő lakosság életközege is.

Az elmúlt években – különösen a rendszerváltozást követően – csökkent a gazdálkodás intenzitása, ezzel fokozatosan javult a környezet állapota. A magyar mezőgazdaság környezetterhelése jelenleg összességében alacsonynak tekinthető. Napjainkban hódít az ökológiai gazdálkodás, amely a természeti anyagokra,

---

<sup>19</sup> KORMOSNÉ KOCH KRISZTINA – ODOR KINGA: *Környezet, Tudat, Gazdálkodás*. Szaktudás Kiadó Ház, Budapest, 2010. 44. p.

folyamatokra épít, s kiemelten kezeli a természetvédelmi, környezetvédelmi, illetve egészségügyi követelményeket.

A környezet állapotának javulásában a jogi szabályozás fejlődése, a szigorodó környezeti követelményrendszer, valamint az államilag támogatott környezetvédelmi intézkedések és infrastrukturális fejlesztések játszották a fő szerepet.

A környezetvédelem, a természetvédelem és a földhasználat összehangolását a *kölcsönös megfeleltetés szabályrendszere* valósítja meg, és az *agrár-környezetgazdálkodás rendszere* emeli magasabb szintre. A mezőgazdasági tevékenységeket érintő, az ésszerűség és a szakszerűség elveit figyelembe vevő környezetgazdálkodást nevezük agrár-környezetgazdálkodásnak<sup>20</sup>.

A földhasználat alapvetően meghatározza a mezőgazdaság eredményességét. Akkor lehet eredményesnek tekinteni a földhasználatot, ha az a környezeti adottságokhoz illeszkedik<sup>21</sup>.

A mezőgazdaság az egyik legfontosabb tevékenység, amely igénybe veszi a természetes környezet elemeit, és változásokat eredményez azok állapotában. A környezettudatos mezőgazdaság lehetővé teszi a termelési szint fenntartását, csökkentheti a termelési költségeket, az energiaköltséget, és a munkaidőt. Megjegyzem, hogy ez nem azt jelenti, hogy például teljesen kizárjuk a növényvédő szerek használatát, azonban azokat csak a legszükségesebb mértékben engedjük alkalmazni. A mezőgazdasági tevékenység környezeti hatásaira a jogalkotásnak is folyamatosan reagálnia kell.

## **2. A kölcsönös megfeleltetés előírásainak elhelyezése az agrárjog és környezetjog metszetében**

### **2.1. Komplex jogágak**

A mezőgazdaság és a környezet közötti kapcsolódási pontoknak köszönhető, hogy sok olyan szabályozási területet találunk, amely mind az agrárjog, mind a

---

<sup>20</sup> Agro-environmental management. Magyar - Angol Környezetvédelmi Értelmező Szótár, Akadémia Kiadó, Budapest, 2005. 5. p.

<sup>21</sup>TÓTH ZOLTÁN: *Földhasználati rendszerek*. In: BIRKÁS M. (szerk.) *Földművelés és földhasználat*, Budapest, Mezőgazda Kiadó, 2006. 347-356. pp

környezetjog rendszerébe besorolható. Ide tartozik a kölcsönös megfeleltetés szabályrendszere is.

A komplex jogágak elismerése napjainkra általánossá vált. A komplex jogterületek normanyaga egymással átfedést mutatnak: ugyanazon rendelkezés egyidejűleg két vagy több jogághoz is tartozik. Erre példa a környezetvédelmi jog és a földjog (agrárjog) kapcsolata, amikor a mezőgazdasági földek védelmére vonatkozó jogszabályok mindkét terület normaanyagába beletartoznak. A kölcsönös megfeleltetés szabályrendszere is ezt az átfedést példázza, hiszen szinte minden egyes előírás, követelmény az agrárjoghoz és a környezetjoghoz is tartozik.

A környezetvédelmi kérdések a kilencvenes évek elejéig nem integrálódtak más szabályozási területek közé, hanem elkülönítetten, gyakran összefüggéseik nélkül jelentek meg. Formailag törvénynél alacsonyabb szintű, főleg kormányrendeletben történő szabályozás volt jellemző.<sup>22</sup>

A kilencvenes évek elejétől a környezeti szabályok egyre jobban beszivárognak más jogterületek szabályozásába. Egyes jogszabályok - mint például a nitrát rendelet – a környezettudatos jogalkotás felé történő elmozdulás eredményeként ökológiai tartalmat kaptak.<sup>23</sup> Találhatunk azonban olyan mezőgazdasági tárgyú – főleg a vizek és erdők védelméről szóló - jogszabályokat, melyek eredetileg kizárólag az agrárjog szabályozási területéhez tartoztak, mára a környezetjog „bekebelezte” ezeket, ennek következtében agrárjogi aspektusuk elhalványult, vagy feledésbe merült<sup>24</sup>.

Roland Norer<sup>25</sup> az agrárjog fejlődését vizsgálva fogalmazta meg az agrárjog és a környezetvédelem szoros kapcsolatát, oly módon, hogy három tendenciát különböztet meg az agrárjog fejlődésében, az egyik az agrárjog nemzetközivé (Internationalisierung) válása, a másik az európaivá (Europäisierung) válása, valamint a *környezetvédelemmel való összefonódása* (Ökologisierung).<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> BÁNDI GYULA: *Környezetvédelmi kézikönyv*. Környezetvédelmi kiskönyvtár I. „Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1995. 15. p.

<sup>23</sup> RASCHAUER, BERNHARD: *Umweltschutzrecht*, 11. , Broschiert , Springer Vienna, 1986.

<sup>24</sup> WOLFGANG, WINKLER: *Agrarrecht – Umweltrecht*, 5; Groiss, Natur und Recht im Wandel, 82 ff. in: ROLAND NORER: *Lebendiges Agrarrecht: Entwicklungslinien und Perspektiven des Rechts im ländlichen Raum*, Springer Vienna, 2005. 218-245. pp.

<sup>25</sup> Norer, Roland: *Professor für öffentliches Recht und Recht des ländlichen Raums an die Universität Luzern*

<sup>26</sup> Lásd ROLAND, NORER: *Lebendiges Agrarrecht*. Op. Cit. 250-384. p.

## 2.2. Az összefonódást elősegítő környezeti jogi alapelvek

Az agrárjog és a környezetjog közös jellemzői az előzőekben már tárgyalt átfedő jellegük, és viszonylagos önállóságuk mellett, hogy egyes környezetjogi alapelvek, mind a környezetjog, mind pedig az agrárjog területére alkalmazandók.

A német környezetvédelmi szabályozás és a német Alkotmány<sup>27</sup> 20/a. cikke kifejezett rendelkezést tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a környezetjog alapelveit az agrárjog területén indokolt alkalmazni. Ez nem jelent(het)i az egyébként már „beágyazódott” agrárjogi alapelvek<sup>28</sup> háttérbe szorítását, sokkal inkább egy folyamatosan változó, integratív „együttélést”.

A környezeti jog elvei elsődlegesen iránymutatást (irányultságot) adnak, másodlagosan a jogalkotói szándék értelmezéséhez nyújtanak eligazítást.

Így a megelőzés alapelve arra figyelmeztet, hogy kellő körültekintéssel elkerülhetőek az ismert, illetve a várható negatív hatások. A hatályos környezetvédelmi törvény 6.§-a - az európai uniós alapelveknek megfelelően - megköveteli, hogy a környezethasználó a lehető legkisebb környezetterhelést idézze elő tevékenységével, valamint a lehetőségeknek megfelelően megelőzze azt. A környezethasználat feltételeit a mezőgazdaság számára - külön jogszabályokban - elő kell írni, korlátozni, illetve tiltó rendelkezéseket kell tenni.

A megelőzés érdekében a leghatékonyabb megoldást, valamint a külön jogszabályokban meghatározott tevékenységek esetében, az elérhető legjobb technikát (BAT: Best Available Technology) kell alkalmazni<sup>29</sup>. A leghatékonyabb

---

<sup>27</sup> Grundgesetz (GG): alaptörvény, Németország alkotmánya, amely szabályozza az állampolgárok alapvető jogait és kötelezettségeit, valamint meghatározza a német állam jogi és politikai berendezkedésének alapjait. 20/a. cikkely: „Az állam a jövő generációkért való felelősség jegyében is védi az élet természetes alapjait és az állatokat, az alkotmányos rend keretében a törvényhozás útján, illetve a jog és a törvények alapján a végrehajtó hatalom és az igazságszolgáltatás útján.” Lásd FODOR LÁSZLÓ: *Környezetvédelem az Alkotmányban*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2006. 71-101. pp. Németországban az egyes tartományok alkotmányai is tartalmaznak környezetvédelmi rendelkezéseket. KLOEPFER, MICHAEL: *Umweltschutz als Verfassungsrecht: Zum neuen Art. 20a GG*. DVBI, 15. Januar 1996, 73, 76. p

<sup>28</sup> Kurucz Mihály szerint az agrárjog hagyományos alapelvei: az igazságosság alapelve (principium iustitiae), a szociális béke alapelve (principium socialis et pacis), a közjó alapelve (principium boni communis), valamint a szolidaritás és kiegészítés alapelve (principium solidaritatis et subsidiaritatis). Újabb felvett elvek: átfogó, integrált megközelítés és felelősség elve; a nyomkövethetőség alapelve, kockázatelemzés és megelőzés (elővigyázatosság) elve; átláthatóság, információáramlás elve; információgyűjtés és analízis; a fogyasztók tájékoztatása. KURUCZ MIHÁLY: *Az agrárjog tárgya, fogalma, alapelvei és rendszere*. Journal of Agricultural and Environmental Law, 2007, 2. szám. 72-81. pp. Lásd még TANKA ENDRE: *Az agrárjog fogalma és helye a magyar jogrendszerben*. In: Magyar Jog, 2005/7. szám 394-404. pp.

<sup>29</sup> MIKÓ ZOLTÁN - PAPP ZSIGMOND – KRISTÓ KATALIN – BOROS ANITA – IMRE MIKLÓS: *Agrár- és vidékfejlesztési igazgatás*. Szaktudás Kiadó Ház, Budapest, 2010. 246. p.

megoldás megjelenik az agrárjog területén a Helyes Mezőgazdasági Gyakorlat (GFP - Good Farming Practice), és a Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot (GAEC - Good Agriculture and Environment Condition) előírásaiban is, melyek a környezeti, műszaki és gazdasági körülmények között elérhető legkíméletesebb környezet igénybevétellel járó gazdálkodás szabályait tartalmazzák. Ezen elvárások megkívánják, hogy környezetkímélő megoldásokat alkalmazzanak a gazdálkodók, egyrészt a mezőgazdasági termelésre alkalmas területeken<sup>30</sup> felmerülő, a mezőgazdasági tevékenység hatására jelentkező pozitív hatások fenntartásával és növelésével, másrészt a mezőgazdasági termelés következtében kialakuló negatív hatások, szennyezés, környezetkárosítás megelőzésével, mérséklésével, és orvoslásával.

A megelőzés környezetjogi alapelvét érvényesíti az engedélyezés és a határértékek előírása is<sup>31</sup>. Az engedélyezés a környezetvédelem és a környezetjog legfontosabb alapelveinek, az elővigyázatosság és a megelőzés elveinek a gyakorlati megjelenését jelenti. Azaz az engedélyezési eljárások és a kiadott engedélyek jelentik a két alapelv közokiratban rögzített megjelenését. Ennek értelmében fő szabályként kimondható, hogy az elővigyázatosság elve alapján olyan tevékenység vagy technológia és létesítmény, amelynek a környezeti hatásai nem ismerhetők tudományos pontossággal nem engedélyezhetők. Az engedélyezési eljárás előtt és annak során megismert környezeti jellemzők pedig akkor engedélyezhetők, ha a káros környezeti hatások a környezetvédelmi engedélyben előírt feltételekkel megelőzhetők<sup>32</sup>.

A jelentős környezethasználat általában az integrált engedélyek beszerzésének szükségességét feltételezi. Az a gazdálkodó, aki a környezetet jelentős mértékben veszi igénybe, terheli - ilyen lehet például a nagy létszámú állattartás, vagy öntözés - be kell, hogy szerezzék a környezetvédelmi hatásvizsgálaton alapuló környezetvédelmi engedélyt, vagy az egységes környezethasználati engedélyt, meglévő tevékenység esetében a környezetvédelmi működési engedélyt.

---

<sup>30</sup> Ezeket a területeket nevezzük agrogén területeknek. A szó görög eredetű, és mező + keletkezés a jelentése. *Környezetvédelmi Lexikon I.*, (szerk: Láng István) Akadémia Kiadó, Budapest, 2002, 28. p.

<sup>31</sup> BENDIK GÁBOR: *A jogrendszer környezetvédelmi szempontú átalakításának lehetőségei*. In: Nemzeti Érdek 2010. 4. évf. 15. szám 104-105 pp. Javaslatokat tesz a jogalkotás átalakítására a környezetvédelmi engedélyezési eljárásokkal kapcsolatosan a közzétételi kötelezettség teljesítésére, a környezetvédelmi hatásvizsgálatok, előzetes vizsgálati dokumentációk alaposabb vizsgálatának előírására.

<sup>32</sup> BENDIK GÁBOR: *A jogrendszer környezetvédelmi szempontú átalakításának lehetőségei*. In: Nemzeti Érdek 2010. 4. évf. 15. szám 114. p.

A Natura 2000 területeken meghatározott tevékenységhez, mint például a nád levágása, vagy a növényvédőszer felhasználása is ilyen engedélyhez kötött tevékenység, a felszín alatti vizek kutakkal történő kitermelése környezeti szempontból káros vízszintsüllyedést eredményezhet, ezért a kutak létesítése jelentős környezethasználatot feltételez, és engedélyezés alá esik.

Az *elővigyázatosság* alapelve arra figyelmeztet, hogy kellő körültekintéssel elkerülhetőek a nem várt negatív következmények.

Az Európai Bíróság megadta ezen alapelv tartalmi jelentését, azaz amennyiben bizonytalan az emberi egészséget fenyegető kockázat megléte vagy annak mértéke, az intézményeknek lehetősége van elővigyázatossági intézkedések megtételére anélkül, hogy megvárnák, míg teljesen bebizonyosodik e kockázatok valóságossága és súlyossága. Ez a megközelítés a Római Szerződés 130r. cikkéből született, mely szerint a Közösség környezetvédelmi politikájának céljai között többek között az emberi egészség is szerepel. A cikk szerint ez a politika elsősorban azokon az alapelveken kell, hogy nyugodjék, melyek értelmében elővigyázatossági intézkedéseket kell tenni, és a környezetvédelmi követelményeket integrálni kell a Közösség egyéb politikáinak meghatározásába és végrehajtásába.

Az elővigyázatosság követelményét érvényesíti az agrárjog területén például a genetikailag módosított szervezetek közösségi engedélyezése során az előzetes kockázatelemzés, a többszintű döntéshozatali struktúra figyelembe vétele. A géntechnológiával módosított szervezetek környezetbe történő szándékos kibocsátásáról szóló 2001/18/EK irányelv preambuluma negyedik pontja említi a megelőzést, a megfontolások nyolcadik pontja pedig az „elővigyázatosság elvét”.<sup>33</sup>

Az elővigyázatosság követelményét érvényesíti az agrárjog, élelmiszerjog területén a kockázatkezelés is. Elsődleges cél az egészség- és fogyasztóvédelem elősegítése, különös azokban a helyzetekben alkalmazható ezen elv, amelyekben az előzetes értékelések alapján a környezetre, emberi egészségre, állatokra, növényekre ártalmas potenciális veszélyforrások leselkednek. Ezen elv kapcsán hozott Európai Bíróság ítélete szerint<sup>34</sup> az élelmiszer-előállítás során tilos antibiotikumokat használni. 2011-től bevezetésre kerültek Magyarországon is a kölcsönös megfeleltetés rendszerében

---

<sup>33</sup> MIKLÓS LÁSZLÓ (szerk.): *A környezetjog alapjai*, (kézirat), Szeged, Szeged ÁJK - JATEPress Kiadó, 2011. 33. p.

<sup>34</sup> C-180/96. sz. ügy, C-6/99 sz. ügy



hasonló előírások. Ezt az elvet nemcsak az élelmiszerbiztonság, hanem a környezetvédelem területén is alkalmazni kell.

A környezeti károk jelentős része a termelés és a fogyasztás során keletkezik. Így a *helyreállítás* alapelve az agrárjog területén is azt jelenti, hogy a környezetet károsító, vagy veszélyeztető mezőgazdasági tevékenységet be kell fejezni, és a károsodott környezetet helyre kell állítani. A földvédelem szabályai köréből az újrahaznosítás, azaz rekultiváció említhető erre példaként. A földet veszélyeztető vagy károsító földhasználatot a környezethasználónak azonnal be kell fejeznie, egyúttal gondoskodnia kell a bekövetkezett károsodás megszüntetéséről, illetőleg az eredet közeli állapot helyreállításáról. A termőföldről szóló törvény előírja, hogy a más célú hasznosítás befejeztével helyre kell állítani a termőföld rendeltetését és minőségét.

*A szennyező fizet, vagy felelősség* alapelve alapján a keletkezett károkért helyt kell állni, a felelősségi eszközöket komplex módon kell alkalmazni<sup>35</sup>.

A környezethasználó büntetőjogi, szabálysértési jogi, polgári jogi és közigazgatási jogi felelősséggel tartozik a környezetre gyakorolt hatásaiért. De nemcsak a környezetet érintő negatív hatásokért történő felelősségvállalást tartalmazza ez az alapelv, hanem tágabb értelemben költségviselési kötelezettséget is magába foglal. Az Európai Bizottság 1972-es környezetvédelmi programra készített javaslatában megjelenik, hogy a környezetben kárt vagy szennyeződést okozó fizesse meg ennek a szennyezésnek, valamint a helyreállításához szükséges intézkedéseknek a költségeit. A környezetet minden emberi tevékenység terheli, az is, ami engedélyezett, nem jogellenes, és a határértékek betartásával valósul meg, például a hígtrágya engedélyezett, azonban szakszerűtlen kijuttatása esetén a szennyező anyagok eltávolítása mellett a szennyezőnek meg kell térítenie a terményekben, felszín alatti vizekben okozott károkat is. Magyarországon a kölcsönös megfeleltetés rendszerében 2009-től találunk erre vonatkozó előírásokat.

---

<sup>35</sup> BOBVOS PÁL - CSÁK CSILLA - HORVÁTH SZILVIA - MIKLÓS LÁSZLÓ - OLAJOS ISTVÁN - SZILÁGYI JÁNOS EDE: *A szennyező fizet alapelve érvényesülése a mezőgazdaságban. Az utrechti Nemzetközi Összehasonlító Jogi Konferencián elhangzott agrárjogi országjelentés magyar nemzeti referátuma.* Agrárjog- és Környezetjog, 2006. 1. szám, 29-54. pp. (The polluter pays principle in the agriculture. Journal of Agricultural and Environmental Law)

Az Európai Bíróság a szennyező fizet alapelvét a mezőgazdaságban először a nitrát ügygel összefüggésben említette.<sup>36</sup> A mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezés elleni védelem előírásai mind az Európai Unióban, mind Magyarországon a kölcsönös megfeleltetés rendszerének kiemelten kezelt és ellenőrzött területe. A szennyező fizet alapelvet a mezőgazdaságban a növényvédő szerek használata során, környezetbe kibocsátásuk kapcsán is alkalmazni kell. A felelősség elve előtérbe kerül az élelmiszer-termelők és előállítók esetében az élelmiszerbiztonság megteremtésében is.

*A tájékozódás, tájékoztatás, nyilvánosság* elve alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy azon információkhoz hozzájusson, amelyek az őt körülvevő környezet, illetve egyes környezeti elemek állapotára vonatkoznak. Az Aarhusi Egyezmény szerint környezeti információnak minősül a környezet elemeinek és összetevőinek az állapota, az emberi egészség állapota valamint az épített környezet állapota is.

Az említett információk *közérdekű adatnak* minősülnek, amit az állami szervek és az önkormányzatok kötelesek mindenki számára hozzáférhetővé tenni.

Az információ eljuttatása a termelőkhez fontos, mivel a szakmai háttérhiány az egyik fő oka a fejlesztési források kihasználatlanságának, illetve a kötelező normák nem megfelelő teljesítésének.<sup>37</sup> A gyakorlatban az együttműködés elengedhetetlen feltételeiről beszélünk ezen alapelvek kapcsán.

A környezet védelme érdekében az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik kötelesek *együttműködni*. Az együttműködés feltételezi a konszenzus fontosságát. A mezőgazdaság és a környezetvédelem összhangja kizárólag a szereplők szoros együttműködésével biztosítható. Ezen elv értelmezése szerint be kell vonni a döntéshozatalba a környezetet használót, terhelőt, is. Az intézkedések magasabb szinten jönnek létre, viszont a megoldások helyi szinten jelentkeznek, éppen ezért a társadalmi szervezetek bevonása nagyon fontos feladat. A mezőgazdasági és környezetvédelmi szabályozás átfedő jellege miatt a két szabályozási területen tevékenykedők szoros együttműködése szükséges.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> C-293/97. sz. ügy

<sup>37</sup> MAGDA RÓBERT-MARSELEK SÁNDOR: *Vidékgazdaságtan I. A vidékfejlesztés gazdasági folyamatai*, Szaktudás Kiadó Ház, Budapest, 2010.148.p

<sup>38</sup> SCHRÖDER, MEINHARD: *Die Berücksichtigung des Umweltschutzes in der gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union*. Natur und Recht 1995/3. 118. p.

A *tervszerűség* érvényesülésének hatóköre kiterjed a szabályozásra, környezetvédelmi intézkedések megtételére, a környezet használatával járó tevékenységekre<sup>39</sup>. A tervszerűség érvényesülésére jellemző példaként említhető, hogy az agráriumnak külön, nemzeti (ún. agrár-környezetvédelmi) környezetvédelmi programja is van. Az egyes környezethasználatok tekintetében számos norma rendelkezik különböző tervek elkészítéséről: például rekultivációs terv a termőföld védelméről szóló törvényben, intézkedési terv a vízszennyező anyagok kibocsátásának csökkentésére, vagy körzeti erdőterv a fenntartható erdőgazdálkodási tevékenység tervszerűsítésére az erdőről, erdővédelemről szóló törvényben. A környezetvédelmi törvény rendelkezései a Nemzeti Környezetvédelmi Program kereteit adják meg a tervezés számára. Példaként említhető a tervszerűség alapelveire az EK környezetvédelmi akcióprogramjai is, amelyek meghatározzák az EK környezetpolitikáját.

A német Alkotmány 20/a. cikke szerint az állam a jövő generációkra is tekintettel védi a környezetet. A jövő generációkért való felelősség egyet jelent a *fenntartható fejlődés* környezetpolitikai alapjával. Ebből következik a nem megújuló energiaforrásokkal való takarékoskodás, a természeti erőforrások túlzott kiaknázásának tilalma és az elővigyázatosság<sup>40</sup>. A mezőgazdaság egyik feladata egészséges élelmiszerek előállítása, megtermelése úgy, hogy a termelés alapjait képező környezeti elemek állapota a jövő nemzedék számára is fennmaradjon. A mezőgazdálkodás és a vidék fejlődését, a természeti erőforrások hosszú távú fenntartását úgy tudjuk elérni, ha a mezőgazdaságot és a környezetet, természetet nem különálló rendszerként értelmezzük, hanem kölcsönhatásaikban, összefüggéseikben. Ennek következtében a mezőgazdaság és a környezetvédelem, természetvédelem összehangolása elkerülhetetlen. A mezőgazdaság és a környezetvédelem, természetvédelem összehangolása nélkül nem valósítható meg a fenntartható gazdálkodás, illetve a természeti erőforrások hosszú távú hasznosítása<sup>41</sup>. (lásd később a fenntarthatóságot a 2. rész 4.2. pontjában)

---

<sup>39</sup> FODOR LÁSZLÓ: *Környezetjog előadások*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2001. 44. p.

<sup>40</sup> FODOR LÁSZLÓ: *Környezetvédelem az Alkotmányban*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2006. 84. p.

<sup>41</sup> LABAY ATTILA: *Gazdálkodás kárpótlás után*. Mezőgazdasági Szaktudás Kiadó, Budapest, 1997. 23-24. pp.

A fenntarthatóság eszközei között legnagyobb jelentőséggel éppen az *integráció* (pl. az ipar, a mezőgazdaság, a turizmus, stb. vonatkozásában) bír.

Az *integráció elve* a környezeti politika integrációs karakterét tükrözi. Az integráció alapelv lényege, hogy a környezeti politika nem folytatható izoláltan a többi politika mellett, egyéb állami politikai célokkal is össze kell hangolni. Ezen alapelv lehetővé teszi a környezetpolitikai követelmények bevonását más közösségi politikák végrehajtásába. Összefügg ez az elv a megelőzéssel, annak feltételét jelenti, a környezeti szempontokat figyelembe kell venni, a környezethasználatok kialakításának egyéb szempontjai közé kell integrálni. Megelőzés ott lehetséges, ahol a környezeti hatásokat, érdekeket előzetesen, a tevékenységek kialakításának egyéb szempontjai között figyelembe veszik (külső integráció)<sup>42</sup>. Az alapelv nagy jelentőséget kapott, még inkább felértékelődött az *Amszterdami Szerződés*be történő bekerülésével. Később az alapelv kiegészült a fenntartható fejlődésre utalással<sup>43</sup>. Ezen kívül a gazdaságpolitikai döntéseinket is hozzá kell igazítani a környezetvédelmi követelményekhez, e tekintetben fontos a gazdasági, politikai és egészségügyi, környezetvédelmi lépések összehangolása. Az integráció alapelve kötelező erővel bíró parancs, melyből az a kötelezettség vezethető le, hogy a környezetvédelmi érdekeket a Közösség valamennyi politikájába be kell vonni. A különböző politikák követelményeinek mellérendeltségéről van szó, a környezetpolitikai érdekek elsődlegességét a Szerződésből nem lehet levezetni.

A mezőgazdaság és a környezet integrálása nem csupán azt jelenti, hogy környezetbarát technológiákat alkalmaz, hanem azt is, hogy a mezőgazdaság támaszkodik az ökológiai feltételekre, az ökológiai adottságok fenntartható hasznosítására törekszik.

Roland Norer szerint a környezetjog dinamikus fejlődést mutat, mely egyre jobban hatást gyakorol a többi jogterületre, azok „meghódítására” törekszik, míg az agrárjog inkább statikus jelleget mutat.<sup>44</sup> A környezetjog dinamikája a nemzeti jogokon alapul, melyekben a környezetvédelem államcélként jelenik meg.

---

<sup>42</sup> FODOR LÁSZLÓ: *Környezetjog előadások*. Miskolc, 2001, Bíbor Kiadó, 19. p.

<sup>43</sup> HORVÁTH SZILVIA: *Az Európai Unió környezeti joga*. Egyetemi jegyzet, Szeged, 2006. 30-31. pp.

<sup>44</sup> ROLAND, NORER: *Lebendiges Agrarrecht: Entwicklungslinien und Perspektiven des Rechts im ländlichen Raum*, Wien, 2005. 238 – 239. pp.

## 2.3. Környezetjog fogalma, jogrendszeren belüli helye, szabályozási tárgya

### 2.3.1. Környezetjog fogalma

A környezetjog egy viszonylag új jogterület, több alapjogág és természettudományos megközelítési módszer elterjedt alkalmazásával alakult ki.<sup>45</sup> Az agrárjog mellett a környezetjog is erős természettudományi kötődéssel rendelkezik. A jogi szabályozást is a természettudományok által megfogalmazott megállapítások határozzák meg.

A szakirodalomban fellelhető számos meghatározás a környezetjog fogalmáról, szabályozási tárgyáról<sup>46</sup>. Ahogy az agrárjog fogalmának<sup>47</sup>, területeinek dogmatikai meghatározásában sincs a terület kutatói között konszenzus,<sup>48</sup> úgy a *környezetjog fogalma és jogágiságának kérdése* is vita alapját képezi.

A környezet, illetve a környezetvédelem fogalma nem azonos jelentéstartalmú. A szabályozás köre is eltérő. Bándi Gyula álláspontja szerint a *környezetvédelem fogalma* inkább elvi, mintsem gyakorlati jelentőségű. *A környezet fogalmának* tartalma jogi jelentőséget is kap, ha a környezetet érő károkat kívánjuk meghatározni, ekkor tisztában kell lenni azzal, hogy meddig terjed a környezet. A környezet fogalmáról az ember szempontjából eshet szó, az embert körülvevő, számára játéktérül szolgáló jelenségeket értjük.<sup>49</sup> A környezetvédelem mindaz a magatartás,

---

<sup>45</sup> MIKLÓS LÁSZLÓ (szerk.): *Környezetjog*, Szeged, Szegedi Egyetemi Kiadó, 2008.10. p.

<sup>46</sup> WOLF, JOACHIM: *Umweltrecht*, Verlag C.H.Beck, München 2002. 693. p.

<sup>47</sup> Kurucz Mihály szerint az agrárjog nem önálló jogág, mint a polgári jog, büntetőjog stb. Az agrárjog ugyanakkor részeiben, különösen az ingatlanjog vonatkozásában vegyes szakjogi jelleget mutat, de hasonló a környezetvédelmi joghoz is a többi jogágon átnyúló tárgyi meghatározottságában. „Az agrárjog kialakulóban álló jogterület, s bosszantóan törekény különösen annak művelői számára.” Nem végleges és zárt jogterület. KURUCZ MIHÁLY: *Az agrárjog tárgya, fogalma, alapelvei és rendszere*. Journal of Agricultural and Environmental Law, 2007, 2. szám. 71. p.

Prugberger Tamás sem tekinti az agrárjogot önálló jogágnak. Ld. TÓTH LAJOS: *Agrárjogi tanulmányok*. Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Felelős kiadó: Szabó Imre, Szeged, 2005. 106. p. Veres József szerint az agrárjog önálló jogág „...az agrárjog alapjogágakra épülő olyan másodlagos jogágazat, amely belső komplexitásánál fogva önálló (autonóm) jogterületet képez.” Ld. TÓTH LAJOS: i.m. 107. p., valamint ld. még VERES JÓZSEF: *Egy lehetséges agrárjogi koncepció vázlata*. Acta Iuridica et politica, Tomus XLIII. Szeged, 1993.

Lásd még SZILÁGYI JÁNOS EDE: *Gondolatok az agrárjog jogágiságáról*. Magyar jog, 51. évf. 2004/9. 535-542. pp. Az agrárjog véleménye szerint az agrárpolitikai célkitűzések megvalósítására létrejött jogszabályok összessége.

<sup>48</sup> SZILÁGYI JÁNOS EDE: *Az agrárjog fogalma*. In: Eredetvédelem és Borjogunk, Miskolc, 2008. PhD-értekezés, 9. p.

<sup>49</sup> KERÉNYI ATTILA: *Általános Környezetvédelem*. Szeged, 1995, Mozaik Oktatási Stúdió Kiadó 307. p.

amely e környezet állapotát fenntartja, javítja. Éppen ezért környezetvédelmi jog helyett a szélesebb értelmű környezetjog fogalmát használjuk.<sup>50</sup>

Bakács Tibor jogi szempontból a környezetet akként fogalmazza meg, hogy az az élővilágot körülvevő abiotikus és biotikus tényezők összessége, amellyel az élő szervezet kapcsolatban és kölcsönhatásban van. A környezetvédelem pedig állami, társadalmi tudományos és emberi tevékenység a környezeti ártalmak megelőzésére, illetve az okozott károk mérséklése, megszüntetése, az erőforrásokkal való ésszerű gazdálkodás érdekében. Bakács a környezetvédelmi jog helyett szintén a környezetjog kifejezést használja.

A környezetvédelem az ember és a többi élőlény fizikai, kémiai és biológiai értelemben vett környezetét célozza meg Fodor László szerint. Környezet alatt azon külső körülmények összességét érti, amelyek befolyásolják az adott, általunk kiválasztott objektumot, jelenséget, magatartást, és amelyekre az objektum, vagy magatartás, illetve jelenség maga is visszahat.<sup>51</sup> Véleménye szerint a jog számára a környezet védelme nagy kihívás, a környezet fogalmának a meghatározása fontos, mivel az kijelöli a szabályozás tárgyi hatályát. Ennek a fogalomnak jogi fogalomnak kell lennie, amelyet a jogalkotó határozhat meg.

A környezetvédelem nem csak védelem, és nem csak veszélyeztető tényezőkre vonatkozik. A környezetvédelem kifejezést ma már a tudósok tágan értelmezik, ennek megfelelően Fodor László is környezetvédelmi jog helyett inkább környezetjogról beszél.

A környezetjog leghatékonyabb definíciója Csák Csilla szerint az, amely mindent felölel, és mely fogalom a nemzetközi jogból származik, és szignifikánssá vált a közösségi jog megformálásában. A fogalom felismeri azt, hogy a természeti világ és az ember, a társadalmi és gazdasági tevékenységek összekapcsolódnak és összefüggnek egymással.<sup>52</sup> A környezetjog elnevezés magába foglalja a környezetvédelmét is.

---

<sup>50</sup>Lásd: BÁNDI GYULA: *Környezetjog* Budapest, 2002, Osiris Kiadó 11. p.

<sup>51</sup>FODOR LÁSZLÓ: *Környezetvédelmi jog és igazgatás*, Debrecen, Egyetemi jegyzet, 2007. 9. p.

<sup>52</sup>CSÁK CSILLA: *Környezetjog I. kötet. Előadásvázlatok az általános és különös részi környezetjogi gondolkodás köréből*. Miskolc, Novotni Alapítvány, 2008. 9.p.

A környezetvédelem fogalma a környezetvédelmi törvény alapján olyan tevékenységek és intézkedések összessége, amelyeknek célja a környezet veszélyeztetésének, károsításának, szennyezésének megelőzése, a kialakult károk mérséklése vagy megszüntetése, a károsító tevékenységet megelőző állapot helyreállítása, mely aktív cselekvést feltételez.

A környezet tágabb fogalom, a környezeti elemekre vonatkozó jogi szabályozás összessége. A környezetvédelmi törvény szerint a környezeti elemek – azaz a föld, a víz, a levegő, az élővilág, az ember által létrehozott épített, másként mesterséges környezet és ezek összetevői-, azok rendszerei, folyamatai, szerkezete.

Az a megállapítás, hogy környezetvédelmi jog helyett célszerű inkább környezetjogról beszélni, ma már elfogadott. A környezet védelmének megvalósítása nem csupán környezetvédelmi jogot, hanem ennél többet, környezeti jogot jelent.<sup>53</sup> Jelenti a védelmen túl az ember elidegeníthetetlen jogát az egészséges, tiszta és zavartalan környezethez is.<sup>54</sup>

Alexander Charles Kiss, a Strassbourgi Jogi Egyetem professzora a környezetjogot koordinációs jogterületnek tekinti, amelynek az a fő célja, hogy a különböző jogterületek szabályait az élet minőségének védelmére irányítsa.

A *környezetjog elnevezés* egyébként 1992-re tekint vissza<sup>55</sup>, az Egyesült Nemzetek Szervezete által Rio de Janeiro-ban megrendezett második környezetvédelmi világkonferenciára, amelyen elfogadott dokumentumok hatására a környezetjog integrált, egységes szabályozás felé törekszik<sup>56</sup>.

Elmondható, hogy a környezetjog azon normák összessége, amely az alapul fekvő jogviszonyokat komplex módon: több jogág a közigazgatási jog, a nemzetközi közjog, a polgári jog, közreműködésével és vegyes módszerrel, azaz alapvetően

---

<sup>53</sup> PRUGBERGER TAMÁS: *Adalékok a környezetvédelmi szabályozás hatékonyságát elősegítő tényezőkhöz*. In.: FODOR LÁSZLÓ (szerk.) – PRUGBERGER TAMÁS – BARANYI TAMÁS et al.: *A környezetvédelmi jog és igazgatás hatékonyságának aktuális kérdései*. Debreceni Konferenciák III., Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar – Lícium-Art Kiadó, Debrecen, 2005. 7-16 pp.

<sup>54</sup> MIKLÓS LÁSZLÓ (szerk.): *Környezetjog*. Szeged, Szegedi Egyetemi Kiadó, 2008. 7- 8. pp

<sup>55</sup> NAGY KÁROLY: *Nemzetközi Jog*. Püski Kiadó Budapest, 1999. 229. p. A környezetvédelmi jog az első környezetvédelmi világkonferencia után alakult ki, ezután viszont gyors fejlődésnek indult.

<sup>56</sup> A környezethez való jogot elsőként az ENSZ 1972-es Stockholmi Környezetvédelmi Világértekezlete említette az 1. sz. alapelvben. Húsz évvel később a Riói Nyilatkozat 1. sz. alapelve valójában megismétli. BÁNDI GYULA: *A környezethez való jog, mint az állam környezetvédelmi funkciójának értelmezése*. Az Európai Közösség jogalkotásának hatásaiból eredő feladatok. In: BÁNDI GYULA (szerk.): *A környezetvédelmi jogalkotás és jogalkalmazás időszerű kérdései c. konferencia előadásai*. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog – és Államtudományi Kar Környezetjogi és Versenyjogi Tanszék, Visegrád, 2001. 46. p.

közvetlen jogrendezéssel szabályozza, ugyanakkor vitathatatlan a közigazgatási jog túlsúlya.<sup>57</sup>

Az Európai Közösség környezeti szabályozása főleg irányelvekben jelenik meg. A közösség környezeti szabályai terjedelmes másodlagos szabályozás, amely – az agrárjoghoz hasonlóan - nem lezárt rendszer, így a környezetjog jogrendszerbeli elhelyezkedése sem tekinthető lezárt kérdésnek.

### 2.3.2. Jogrendszer tagozódása

A hazai szakirodalomban a szocialista jogrendszer tagozódásának tárgyában önálló monográfia is született 1964-ben.<sup>58</sup> Az a felfogás vált szélesebb körben elfogadottá, hogy a jogrendszer tagozódásának alapját a társadalmi viszonyok alapján kell meghatározni.<sup>59</sup> Sárközy Tamás megállapítja, hogy ténylegesen nem a szabályozás tárgya, hanem a szabályozás módszere az alapvető tagozódási ismérv.<sup>60</sup> Szabó Imre szerint a társadalmi viszonyok, mint alapvető tényező mellett kiemelő a rendszerezésnél a jogágak tipikus jellegű jogintézményei, a szabályozás sajátos módja, a szankciók fajtája, valamint az alapelvek.<sup>61</sup>

A jogrendszert társadalmi viszonyok szerint tagoló felfogás nem ad egyértelmű megoldást arra, ha ugyanazokat a társadalmi viszonyokat több jogág is szabályozási körébe vonja.<sup>62</sup>

Ugyanígy nem jutunk megoldásra, ha a jogrendszer tagozódását a jogalanyok magatartása oldaláról vizsgáljuk, ugyanazon magatartás több jogág körébe is tartozhat. A jogrendszer tagolásánál a jogszabályok milyensége, azaz a szabályozás módja, vagyis a normák jellege, a kulcsfontosságú jogintézmények, szervek, a

---

<sup>57</sup> MIKLÓS LÁSZLÓ (szerk.): *A környezetjog alapjai. (kézirat)* Szeged, ÁJK JATEPress Kiadó, 2011. 15. p.

<sup>58</sup> SAMU MIHÁLY: *A szocialista jogrendszer tagozódásának alapja*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1964.

<sup>59</sup> Ezt a nézetet vallja Világhy Miklós is, aki szerint abban térnek el a vélemények, hogy a szabályozás tárgya mellett szüksége van-e egyéb ismérvekre a jogágazatok határainak megvonásához. VILÁGHY MIKLÓS-EÖRSI GYULA: *Magyar polgári jog I.*, Budapest, Tankönyvkiadó, 1973. Réczei László és Samu Mihály is bírálja ezt a felfogást, szerinte a szabályozás tárgya a társadalmi viszonyokban szereplő jogalanyok magatartása. SAMU MIHÁLY: op. cit. (1964) 164. p.

<sup>60</sup> SÁRKÖZY TAMÁS: *Indirekt gazdaságirányítás, vállalati árutermelés és a tulajdonjog*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1973. 317. p.

<sup>61</sup> SZABÓ IMRE: *A szocialista jog*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1963. 412. p.

<sup>62</sup> KILÉNYI GÉZA: *A környezetvédelmi jog alapjai*, Budapest, MTA Állam-és Jogtudományi Intézetének Kiadványa, 1979. 110. p.



szankciók és a sajátos alapelvek az irányadóak. Ezen ismérvek a maguk összességében vizsgálendók.<sup>63</sup>

Ahhoz tehát, hogy önállónak tekinthessünk egy jogágot egynemű társadalmi viszonyokra, magatartásokra kell vonatkozniuk a szabályoknak, illetve a szabályozás módszerének is homogénnek kell lennie<sup>64</sup>. Ez a két feltétel a szocializmus idején került be a jogtudományba, szovjet eredetű, amikor csak a közjog-magánjog elméleti kettéválasztására koncentráltak a tudósok, valamint a jogágak szabályozási tárgyára (principium divisionis) szorítkoztak, ez volt az egyetlen kritérium a jogági tagozódásra.

Jakab András újkeletű megállapítása szerint a jogágak előbbieken ismertetett elméleti elválasztása problematikus. Sem a szabályozási tárgy, sem a szabályozási módszer nem ad segítséget az elhatároláshoz, ugyanígy a jogviszonyok jellege (alá-fölérendeltség, vagy mellérendeltség), a szabályozás alanya és az önálló eljárás sem. Álláspontja szerint a jogági tagozódást sokkal szkeptikusabban kell felfogni, nincs semmiféle jogelméleti igényű principium divisionis. Új szemlélete szerint elegendő, ha önálló törvényben szabályozzák a kérdést, ha a jogi karokon önálló tantárgyként tanítják, ha önálló tanszékek alakulnak az adott névvel, ha önálló tankönyveket írnak a témában oly módon, hogy az első fejezetben a tárgy jogági önállóságát hangsúlyozzák. Lényeges szerepet tulajdonít a hagyománynak is. Mindezeket nem döntő kritériumként értékeli, hanem érvként sorolja fel. Összefoglalva Jakab azt állítja, hogy a jogágak elhatárolására és önállóságának megállapítására nem lehet jogelméletileg megalapozott kritériumot találni, hanem inkább tudományszociológiai és egyetemszervezési okokkal, új törvények megalkotásával, annak ötletével, a jogásztársadalom közvélekedésével és a hagyományos beidegződésekkel magyarázhatók. A jogrendszert természetesen feloszthatjuk közjogra és magánjogra, de ez nem következetes kritériumok alapján történik, így jogdogmatikai értelme vagy pozitívjogi jelentősége nincs, fel is kellene hagyni a kritériumkereséssel<sup>65</sup>.

Véleménye szerint tehát sem a közjog-magánjog elválasztás, sem a jogági tagozódás nem alkalmas a jogrendszer elméleti igényű strukturálására.

---

<sup>63</sup> KILÉNYI GÉZA: op. cit (1979), 112. p.

<sup>64</sup> BURIÁN LÁSZLÓ – KECSKÉS LÁSZLÓ – VÖRÖS IMRE: *Magyar nemzetközi kollíziós magánjog*. Budapest, Logod Bt., 1999. 41. p., SZIGETI PÉTER: *Jogtani és államtani alapvonalak*. Budapest, Rejtjel Kiadó, 2002. 131. p., VISEGRÁDY ANTAL: *Jog-és állambölcselet*, Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2002. 90. p.

<sup>65</sup> JAKAB ANDRÁS: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2007. 223. p.

### 2.3.3. Környezetjog jogrendszeren belüli helye

Mind a hazai, mind a külföldi jogirodalomban megoszlanak a nézetek a környezetvédelmi jog jellegéről és jogrendszeren belüli helyéről is.

Az európai gyakorlat sem egységes abban, hogy a környezetjog önálló, vegyes, vagy más jogterülethez kapcsolódó jogág. Egyesek szerint a jogrendszer legújabb területe, önálló jogágnak ismerik el, mások vegyes „keresztbe fekvő” jogágról beszélnek, míg találunk olyan megközelítést is, mely a hagyományos jogágak részének tekinti. Egyesek az államigazgatási jogban, mások a földjogban helyezik el, míg vannak, akik „interdiszciplináris,, jogterületről írnak. Más szerzők szerint a környezetjog integratív jellemzőkkel bír. A magyarországi jogi karokon - Jakab állításának megfelelően – többnyire önálló tárgyként tanítják, önálló tankönyveket írnak a témában, amelynek első fejezetben egyes szerzők a környezetjog jogági önállóságát hangsúlyozzák, azonban többen vannak azok a szerzők, akik vegyes jellegét ismerik el.

A környezetvédelmi jog, mint önálló jogág koncepciója a szovjet szakirodalomban is felmerült.<sup>66</sup> A „természetvédelem” tartalmilag a környezetvédelmet jelentette. A bányajogot, a vízjogot és az erdőjogot kezdetben önálló jogágaknak tekintették, majd később e jogágakat föld - és kolhozjog néven összevonták. Az 1940-es években kettévált e jogág, és a földjoghoz tartozott a vízjog, az erdőjog, és a bányajog mellett a természetvédelem. O. Sz. Kolbaszov 1972-ben felvetette a környezetvédelmi jog önállóságát.<sup>67</sup>

Hazai szerzők közül a környezetjogot önálló jogágként ismeri el Bakács Tibor,<sup>68</sup> aki szerint valójában a hagyományosan kialakult jogágak egyikébe sem helyezhető el maradéktalanul, ezért egy új jogág. Álláspontja szerint akik a környezetvédelmi jogot annak egy-egy részterületével, mint a természetvédelemmel, vagy a földjoggal azonosítják, tartalmában korlátozzák, leszűkítik, és a lényeg ezzel elvesz.<sup>69</sup>

---

<sup>66</sup> A szovjet szakirodalomban ekkor a környezetvédelem kifejezés helyett a természetvédelem kifejezést használták, s ennek szélesebb körű értelmet tulajdonítanak.

<sup>67</sup> KILÉNYI GÉZA: op. cit (1979), 114. p.

<sup>68</sup> BAKÁCS TIBOR: *Magyar környezetjog*. Budapest, Spinger Hungarica, 1992. 14-15. p.

<sup>69</sup> BAKÁCS TIBOR: op. cit. (1992) 14. p.

A környezetjog az agrárjoghoz hasonlóan „keresztül fekvő” jogterületnek minősül Horváth Gergely szerint, alapvetően közjogi fundamentumon áll, de eszközei között megjelentek és teret nyernek a magánjogi elemek is.<sup>70</sup>

A környezetjog Csák Csilla szerint vegyes jelleget magába hordozó jogterület, amely kapcsolódási pont más jogterületekhez.

Nagy László és Láng István a környezetvédelmi jogot interdiszciplináris jogterületnek tekinti.<sup>71</sup> Nagy László szerint elsősorban a földjog érdekelt a környezetvédelemben, de a többi jogágak is részt vesznek benne<sup>72</sup>.

Fodor László álláspontja szerint a környezetjog az integrációra törekszik, a környezeti szempontokat minden környezettel releváns társadalmi viszony szabályozása során meg kell jeleníteni. Folyamatosan figyelemmel kell lenni – az agrárjog által lefedett területeken is – a környezetjog speciális szabályaira. A környezetvédelemben az integrativitás igényét nem a jogtudomány, hanem a természettudományok fogalmazták meg először.<sup>73</sup>

Fodor László szerint „A környezetvédelmi szabályozás nem határolható körül a jogrendszer egy meghatározott részeként. A környezetjog különböző előírások együtthetőségén alapuló rendszer, amelyben az egyes előírások első sorban tárgyuk alapján különböztethetők meg.”

„A környezetjogi eszközök eredeti jogági hovatartozását tekintik kiinduló pontnak a rendszerezés körében a német környezetjogi tankönyvek, s ennek alapján beszélnek környezetvédelmi alkotmányjogról, környezetvédelmi közigazgatási-, magán-, büntető- stb. jogról. Általában figyelembe veszik emellett még azt is, hogy eljárási és anyagi jogi követelmények egyaránt megkülönböztethetők a környezetjogon belül, valamint hogy azok különböző szabályozási szinteken fogalmazhatók meg”.<sup>74</sup>

---

<sup>70</sup> HORVÁTH GERGELY: *A környezetjog és az agrárjog közeledése, találkozása és metszete a magyar jogrendszerben*. Állam-és Jogtudomány, XLVII. évfolyam, 2006. 343. p.

<sup>71</sup> NAGY LÁSZLÓ: *A környezetvédelem jogi aspektusai*. Magyar Tudomány, 1971/10. szám, 645. p.  
LÁNG ISTVÁN: *Néhány gondolat az akadémiai bioszféra-kutatásokról*. Magyar tudomány, 1972/9. szám, 545. p.

<sup>72</sup> Molnár Imre szerint „A természetvédelem a környezetvédelem egyik fontos földjogi kategóriája.”  
MOLNÁR IMRE: *A környezetvédelem földjogi vonatkozása*, Jogtudományi Közlöny, 1974. évi 7. szám 350. p.

<sup>73</sup> FODOR LÁSZLÓ: *Integratív környezetjog az Európai Unióban és Magyarországon*. Miskolc, Bíbor Kiadó, 2000. 13-29. pp.

<sup>74</sup> FODOR LÁSZLÓ: *Környezetvédelmi jog és igazgatás*. Egyetemi jegyzet, Debrecen, 2007.

Integrált környezetjogról írnak egyes német szerzők is.<sup>75</sup>

A környezetjog jogági felosztás szerint a közjog, ezen belül a közigazgatási jog keretei közé sorolandó, komplex, más jogágak (polgári jog, gazdasági jog, büntető- és szabálysértési jog) egyes elemeit felmutató, önálló szabályrendszerrel és intézményrendszerrel működő relatíve *önálló jogterületként* jelenik meg<sup>76</sup>. A környezetjog közjogi szerepét kifejezi az intézményrendszer megteremtésére, működésére vonatkozó szabályozás. A közjogi kötődés legalapvetőbb megnyilvánulása, hogy a környezetvédelmi jog legáltalánosabb anyagi jogi szabályai, előírásai, határértékei.

A magánjog önállóan nem szabályozta a környezet védelmét, csupán a tulajdon és birtok zavartalan birtoklását, használatát, és hasznainak szedését szabályozza.

Sem a környezetjogban, sem az agrárjogban nem beszélhetünk egységes kódexről, amely az anyagi jogi és eljárásjogi vonatkozásokat egyféleképpen felölelné.

A környezetjog jogrendszerbeli helyét megközelíthetjük az alkotmányos szabályozás okán a nemzetközi közjog, a közigazgatási jog, a szankciók, azaz a büntetések és a szabálysértések joga, főként azonban a civiljog, azaz a polgári jog tulajdon és birtokvédelmi szabályai felől egyaránt. A környezetügy összefüggései a gazdasági joggal is nyilvánvalóak.

#### 2.3.4. Szabályozási tárgya

Az agrárjog és a környezetjog *szabályozási tárgya* is átfedést mutat, mivel a mezőgazdaság és a környezetvédelem elválaszthatatlanok egymástól. A környezetjog szabályozási tárgya nem határolható körül egyértelműen. A mezőgazdasági termelés a földnek, mint környezeti elemnek a használatán alapul, s így jelentős hatást gyakorol a föld, a víz, a levegő, az élővilág állapotára.<sup>77</sup> Ez a kapcsolat kölcsönös,

---

<sup>75</sup> UDO DIFABIO, NIGEL HAIGH, JÖRG SCHMIDT, HANS W LOUIS: *Integratives Umweltrecht, Integratives Umweltrecht - Bestand, Ziele, Möglichkeiten. Neuregelung des Verhältnisses zwischen Baurecht und Naturschutz*, Schmidt, Erich, 1998.

<sup>76</sup> MIKLÓS LÁSZLÓ: *Környezet, jog, társadalom*. In: BOBVOS PÁL (szerk.): *Reformator iuris cooperandi*. Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2009. 387. p. A magyar környezetjog két évtizede intézmények szerint is önálló jogterület.

<sup>77</sup> HOTVÁTH ZSUZSANNA: *Az Európai Közösség agrárpolitikai reformjának környezetvédelmi aspektusai*. In: *Tanulmányok Veres József egyetemi tanár 70. születésnapjára ünnepi kötet*, Szeged, Acta Juridica et Politica, Tomus LV. Fasc. 1–34. 1999. 134. p.

mivel a mezőgazdaság is függ a környezeti elemek állapotától, ami befolyásolja a mezőgazdasági termelékenységet. A környezetjog szabályozási tárgyai a védett környezeti elemek, mint a föld, víz, levegő, élővilág, illetve közvetlen tárgyai az emberi magatartások. Az emberi magatartások egyrészt a mezőgazdasági tevékenység kifejtésére irányulnak, mint az élelmiszertermelés, másrészt a környezeti állapot fenntartására és javítására.

A német szakirodalom szerint a környezetjog részterületinek, tárgyának valamint a szabályozás módszerének meghatározása is vitatott.<sup>78</sup>

A környezetjog szabályozási tárgyának meghatározásánál a környezetvédelmi törvény<sup>79</sup> felsorolja a kapcsolódó területeket, amelyekről külön törvények rendelkeznek, így az atomenergiáról, a bányászatról, az energiáról, az erdőkről, az épített környezet alakításáról, a termőföldről, a halászatról, a vadgazdálkodásról, a hulladékokról, a területfejlesztésről, a katasztrófák elleni védekezésről, a vízgazdálkodásról, a veszélyes anyagokról szóló törvényt. Környezetjogi előírásokat tartalmaznak az agrárjog kapcsolódó területei, mint például a természet és táj védelmére, a növényvédelemre, az állatvédelemre, az élelmiszerfeldolgozásra vonatkozó törvényeink és végrehajtási rendeletei. Az agrárjog kapcsolódó területei a kölcsönös megfeleltetés szabályrendszerének részeit képezik.

Megállapítható, hogy a környezetjog és az agrárjog nem azonos, hanem egymást átfedő jogterületek. Wolfgang Winkler<sup>80</sup> német jogász szerint két körhöz hasonlít, melyek metszik egymást. A metszett részben található jogszabályok mindkét jogterülethez tartoznak, ez a metszet az agrár-környezetjog.<sup>81</sup>

---

<sup>78</sup> FODOR LÁSZLÓ: *Környezetjog előadások*, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2001. 15. p.

<sup>79</sup> 1995. évi LIII. törvény a környezet védelméről. 3. §.

<sup>80</sup> WOLFGANG WINKLER, *Agrarrecht – Umweltrecht*, 12; *Berührungspunkte*, 21.

<sup>81</sup> HOLZER/REISCHAUER, *Agrarumweltrecht*; STORM, *Art Agrarumweltrecht in HdUR*; welan, *Recht der Land- und Forstwirtschaft*, 21; GRIMM, *Agrarrecht*, 341 ff. Lásd még STORM, *Bodeneigentum*, 454 ff; STORM, *Agrarumweltrecht 1980*, 205 f.; STORM, *Agrarumweltrecht 1981*, 259 f.; Voß, *Neuere Entwicklungen*, 293; WELAN, *Verfassung- und rechtspolitische Konsequenzen*, 150; KREUZER, *Der Wandel der deutschen Agrarpolitik*, 204 f; WYTRZENS, *Ökonomische Einflüsse*, 86; GÖTZ, *Umweltschutz und Landwirtschaft*, 177; STÖBER, *Besonderes Verwaltungsrecht*, 149 f; HÖTZEL, *Umweltvorschriften*, 30 ff; GITSCHEL, *Rechtliche Regelungen im Schnittpunkt*, 12 und 46; WEIMER, *Landwirtschaft als Umweltgestaltung. Ökologische-ökonomische Implikationen des Agrarumweltrechts*, In: ders (Hrsg), *FS FRANZ SCHAD (1978)*, 473 ff.; OEHLER, *Agrarumweltrecht in den neuen Bundesländern*, In: GÖTZ/WINKLER (Hrsg), *Jahrbuch des Agrarrechts. Bd IV (2002)*, 1 ff; OEHLER, *Zur Entwicklung des Agrarumweltrechts in der DDR*, In: GÖTZ/WINKLER (Hrsg), *Jahrbuch des Agrarrechts. Bd I (1997)*, 223 ff.; KLOEPFER, *Umweltrecht*, § 11 Rz 370 ff; PFENNINGER, *Grundeigentum*, 50.

Horváth Gergely szerint az agrár-környezetvédelmi jog a jogrendszernek egy közelmúltban növekedésnek indult területe, amely kapcsolódási pontot képez az agrárjogi és a környezetjogi szabályozás között, a két „keresztülfekvő”, vegyes szakjog sajátos vegyületként. Tág értelemben a környezetjog általános (horizontális), illetve különös (vertikális) részének agrárszektorban alkalmazható szabályait, általános elveit is magába foglalja ez a vegyes szakterület (pl. elővigyázatosság, megelőzés, integráció, „szennyező fizet” elvek). Legfontosabb alapkategóriái a fenntartható mezőgazdaság, a helyes mezőgazdasági gyakorlat, a kölcsönös megfeleltetés és a mezőgazdasági földterületek jó mezőgazdasági és környezeti állapota<sup>82</sup>. Horváth Gergely az agrár-környezetvédelmi jog fogalmát disszertációjában az alábbiak szerint határozza meg:

*„Az agrár-környezetvédelmi jog az agrárium környezet-igénybevételének negatív következményeit megelőző, ellensúlyozó, illetőleg a környezetállapot mezőgazdasági művelés hatása alatt álló területeken történő fenntartását, javítását (pl. élőhelyfejlesztés) célzó jogi normákat összefogó jogterület.”*

Bobvos Pál megállapítja, hogy az első mondatrészben nem kell az „ellensúlyozó” kifejezés, mivel az a megelőzésre irányul, a második mondatrész példája, azaz az élőhelyfejlesztés pedig átmegy a természetvédelmi jogba<sup>83</sup>. Következésképpen az alábbi meghatározást javasolja:

*„Az agrár-környezetvédelmi jog az agrárium környezet-igénybevételének negatív következményeit megelőző, mezőgazdasági művelés hatása alatt álló területeken a környezetállapot fenntartását, helyreállítását, állapota javítását célzó jogi normákat összefogó jogterület.”*

Horváth szerint az agrár-környezetvédelem két legfontosabb, egymást erősítő célterülete, a természeti értékek, természeti erőforrások védelme és az ehhez kapcsolódó, kifejezetten emberközpontú cél, a fogyasztásra szánt mezőgazdasági termékek, élelmiszerek minőségének, szermaradvány-, szennyezőanyag-mentességének biztosítása. Feladata egyrészt a védelmi funkció, a környezetterheléssel szemben, másrészt a korlátozó funkció betöltése, azaz a mezőgazdasági tevékenység korlátozása az ökológiai célok elérése érdekében. Az

---

<sup>82</sup> HORVÁTH GERGELY: *Az agrár-környezetvédelmi jog elméleti alapvetése és hazai szabályozásának rendszerezése, különös tekintettel agrár-természetvédelmi részterületére*. Doktori értekezésének tézisei. Budapest, 2010. 8. p.

<sup>83</sup> Lásd Bobvos Pál opponensi véleményét HORVÁTH GERGELY: *Az agrár-környezetvédelmi jog elméleti alapvetése és hazai szabályozásának rendszerezése, különös tekintettel agrár-természetvédelmi részterületére* című doktori értekezéséről.

agrár-környezetjog magába foglalja a vízvédelmi, növényvédelmi, vegyszerhasználati, hulladékgazdálkodási, élelmiszerjogi, takarmányjogi stb. tevékenységet szabályozó normákat is. Német szerzők szerint az agrár-környezetjog mind a környezetjog, mind pedig az agrárjog részterülete<sup>84</sup>.

*A kölcsönös megfeleltetés szabályrendszere, előírásai álláspontom szerint ebben a metszetben helyezkednek el, így az agrár-környezetjog szabályozási tárgyát képezik.*

### III. FEJEZET

## 3. Az agrár – környezetvédelmi tárgyú intézkedések szabályozási kompetenciája

### 3. 1. A Közösségi Környezeti Politika kialakulása

A közösségi (uniós) környezeti politika nem tekint olyan nagy múltra vissza, mint az unió első közös politikája, a Közös Agrárpolitika<sup>85</sup>. Az 1955-ös messinai konferencián határozták el Nyugat-Európa külügyminiszterei, hogy a mezőgazdaságot bevonják a közös piac rendszerébe<sup>86</sup> a tagállami agrárpolitikáktól független közös mezőgazdasági politika kialakítása révén<sup>87</sup>. 1957. március 25-én aláírt Római Szerződés<sup>88</sup> a Közös Agrárpolitika (KAP<sup>89</sup>) szabályozásának elvi alapjait fektette le. A Közös Agrárpolitika volt sokáig az egyetlen közös politikája az Európai Gazdasági Közösségnek. Az európai integráció egyik legbonyolultabb

<sup>84</sup> STORM, Art Agrarumweltrecht in HdUR, 96. HÄRTEL, Düngung im Agrar- und Umweltrecht. Az agrárkörnyezet védelmére szolgáló jogszabályok több jogág szerint sorolódnak. DOMÉ GYÖRGYÉNÉ - HÁRSFALVI REZSŐ - KURUCZ MIHÁLY - RÉTI MÁRIA - VASS JÁNOS (szerk.): *Agrárjog*. Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Szövetkezeti jogi és Földjogi Tanszék, Budapest, 1999. 146. p.

<sup>85</sup> CSÁK CSILLA – KARZUB PÉTER – OLAJOS ISTVÁN et al.: *Agrárjog*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2004. 60-68. pp.

<sup>86</sup> Római Szerződés 3. cikk (1) e.) pontja

<sup>87</sup> KURUCZ MIHÁLY: *A Közös Agrárpolitika létrehozása: stesai konferencia tevékenysége* In.: *Az Európai Agrárjog Alapjai*. ELTE Jogi Továbbképző Intézet, Budapest, 2003. 15-17. pp.

<sup>88</sup> A Római Szerződés, azaz az Európai Gazdasági Közösséget (EGK) létrehozó szerződés, melyet Rómában írtak alá, 1958. január 1-jén lépett hatályba. Az Európai Atomenergia-közösséget (Euratom) létrehozó szerződést ugyanezen a napon írták alá, így e két dokumentum együttesen Római Szerződések néven ismert. A hat alapító tagállam: Franciaország, Németország, Olaszország és a három Benelux Állam: Belgium, Hollandia és Luxemburg. KENDE TAMÁS – SZÜCS TAMÁS (szerk.): *Európai közjog és politika*. Osiris Kiadó, Budapest 1998. 30. p. A Római Szerződés nem szabályozta részletesen a mezőgazdaság területét. KURUCZ MIHÁLY: *A Közös Agrárpolitika helye a Római Szerződésben: a Közösség alapja, közösségi cél, közös politika, közösségi jog*. In.: *Az Európai Agrárjog Alapjai*. ELTE Jogi Továbbképző Intézet, Budapest, 2003. 17-20. pp.

<sup>89</sup> Common Agricultural Policy, Politique agricole commune - CAP

területe, alapvetően befolyásolja a közösségi együttműködés egyéb formáit. A Közös Agrárpolitika az Európai Unió mezőgazdasági támogatási rendszerének a neve, azonban nem csupán támogatáspolitikai, mivel más szabályozó eszközöket is tartalmaz, például a címkézés szabályozását, a minőségbiztosítási rendszerek, és élelmiszerbiztonság szabályait.

A közös agrárpolitika létrehozása óta a mezőgazdaság olyan technikai fejlődésen ment keresztül, ami a termelékenység növekedésével járt ugyan együtt, azonban sok esetben súlyosan károsította a környezetet. A termőföldek műveletlenül hagyása is rontott a talaj minőségén és termőképességén<sup>90</sup>, megállapítható tehát, hogy a mezőgazdaság nagymértékben hozzájárul a környezet megóvásához, mivel közreműködik az ökológiai egyensúly fenntartásában, emellett képes ellensúlyozni a természeti erők, illetve más ágazatok (pl. ipar, közlekedés stb.) környezetet károsító hatásait.

Az *Európai Közösséget létrehozó szerződések* még nem tartalmaztak a környezetvédelemre vonatkozóan célkitűzéseket. A Római Szerződés mezőgazdaságról szóló fejezetében sincs utalás a környezetvédelemre<sup>91</sup>, teljesen hiányoztak a környezetpolitikai és környezetjogi rendelkezések. A tagállamok helyi szinten oldották meg a környezeti problémákat, önállóan, egymástól függetlenül, amely azonban tarthatatlan volt a határokon átnyúló környezeti problémák egyre gyakrabban történő megjelenésével.

A Közös Agrárpolitika sem tartalmazott megalkotása idején környezetvédelmi intézkedést, létrejöttkor a piacpolitikára és az árpolitikára helyezte a hangsúlyt. Néhány szerző a közös agrárpolitika létrejöttét kiemelkedő sikerként könyveli el,<sup>92</sup> mivel megteremtette többek között az önellátást, a termékek garantált árait, a termékek piacát, és kidolgozta az agrártámogatások rendszerét. Ennek ellenére kialakulását követően számos probléma merült fel, például terméktúlkínálat jelentkezett, ez raktározási nehézségekkel párosult, és megsokszorozódtak az EU

---

<sup>90</sup> Environment and Agriculture, Commission Communication COM (88) 338 final, Brussels, 1988, 7. p.

<sup>91</sup> Az első környezetvédelmi tárgyúnak tekintett, a veszélyes anyagok címkézésére vonatkozó szabályozást 1967-ben fogadták el. BELL, STUART – MCGILLIVRAY, DONALD: *Environmental Law*, Oxford University Press, Oxford, 2008. 184. p.

<sup>92</sup> CASPARY, C., és NEVILLE, R., *The Future of European Agriculture, Special Report No 2007*, London, 1988, 1-3. pp.



költségvetéséből a mezőgazdasági ágazatra fordított kiadások is<sup>93</sup>. A problémák kiküszöbölése érdekében az agrárpolitika számos reformon ment keresztül. A reformok folyamatában vált a környezetvédelem az agrárpolitika egyik meghatározó céljává, azaz a környezetvédelmi követelmények agrárpolitikában történő megjelenése a reformokon keresztül figyelhető meg.

1960-ban megalakult a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (a továbbiakban: OECD)<sup>94</sup>, mely keretein belül 1971-ben létrehozták a Környezetpolitikai Bizottságot, először vetődött fel az Európai Közösségben a közös környezetpolitika *szükségessége*<sup>95</sup>.

1972-ben *Stockholmban* az Egyesült Nemzetek Szervezete által megrendezésre kerülő Első Környezetvédelmi Világkonferencia<sup>96</sup> meghatározta azokat az elveket, (összesen 26 elv), melyek a környezetpolitika alapjává váltak. Ezt követően 1972 októberében a tagállamok állam- és kormányfőinek *Párizsban* megrendezett Csúcskonferenciáján környezeti akcióprogramok kidolgozásáról határoztak<sup>97</sup>. Az Európai Közösség Bizottsága az Európai Közösség Tanácsához eljuttatott Memorandumában kijelentette, hogy szükség van egy közösségi környezeti akcióprogram kidolgozására<sup>98</sup>. A Bizottság 1973-ban benyújtotta a Közösség Környezeti Akcióprogramjának tervezetét, amelyet a Tanács el is fogadott.<sup>99</sup> Ez az Európai Közösség első környezeti akcióprogramja (1973-1976), amely a Közösségi környezeti politika létrejöttének első állomását jelenti, és ezzel alapjait rakta le. Az alapelvek máig érvényesnek tekintendők, és innentől kezdve felgyorsult az EU tagországaiban a környezetvédelmi szabályozás fejlődése. Az első akcióprogramot

---

<sup>93</sup> A KAP mélyreható átalakítása a mezőgazdasági kínálat, ezáltal a strukturális többletek és az EK költségvetés kiadásainak korlátozását célozzák. HALMAI PÉTER: *Az Európai Unió agrárrendszere*. Mezőgazda Kiadó, Budapest, 2007. 98 p.

<sup>94</sup> OECD: Organisation for Economic Cooperation and Development

<sup>95</sup> SCHRÖDER, MEINHARD: *Postule und Konzepte zur Durchsetzbarkeit und Durchsetzung der EU-Umweltpolitik*. In: NVvZ 2006/4. 389-395. pp.

<sup>96</sup> Az ember és a környezet címmel. 1972. június 5-16. között került megrendezésre. 113 állam küldöttsége vett részt. A konferencia nyitónapját, június 5-ét Környezetvédelmi Világnappá nyilvánították.

<sup>97</sup> A Párizsi Csúcstalálkozó összegzését és a Nyilatkozat szövegét lásd *The First Summit Conference of the Enlarged Community*, Bulletin of the European Communities, Vol. 5, 10-1972, Brussels, 1972, 9-35. p.

<sup>98</sup> BÁNDI GYULA (szerk.): *Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása*. KJK-KERSZÖV Kiadó, Budapest 2001. 29-30. pp.

<sup>99</sup> HL L 112, 20.12.73. , 1st Environmental Action Programme 1973-1976.

további öt követte<sup>100</sup>, melyek kijelölték a Közösségi környezeti politika irányait. Az Európai Közösség Környezeti Akcióprogramjai elsőként az agrárszférában jelölték ki a környezeti követelmények integrálásának szükségességét. Ez a mezőgazdaság és a környezet szoros kölcsönhatásának is köszönhető.

### 3. 2. A környezeti jogalkotás felhatalmazottsága

A közösségi környezeti politika kialakulása szerződési felhatalmazás nélkül történt. Ha jogalkotás vált szükségessé, a környezeti jogalkotás alkotmányos alapjaként a 115. (korábban EK Sz 94. cikk)<sup>101</sup> és 352. (korábban EK Sz 308. cikk) cikk szolgált, vagy együttesen mindkettő<sup>102</sup>. Az Európai Bíróság nem ellenezte ezt a megoldást.

A 115. cikk a tagállamokra nézve kötelező irányelvek kibocsátását teszi lehetővé a közös piac megvalósulása vagy működése érdekében.<sup>103</sup>

A 352. cikk a Közösséget jogalkotó hatáskörrel ruházza fel azokra az esetekre is, ha a Szerződés valamely más rendelkezése nem biztosítja a jogalkotási felhatalmazottságot, illetve a rendelkezésben foglalt feladat a közös piac működése folyamán szükségesnek bizonyul.

Az Egységes Európai Okmány<sup>104</sup> (EEO) (1986) a Közösségi politikáról szóló részbe beillesztette a környezetről szóló VII. címet.<sup>105</sup> Az új fejezet megteremtette a Közösség környezeti jogalkotásának jogalapját<sup>106</sup> is, kifejezett felhatalmazást adott a

---

<sup>100</sup> A második akcióprogram: 1977. HL L 139, 13.6.77, 2nd Environmental Action Programme 1977-1981; a harmadik akcióprogram: 1983. HL L 46, 17.02.83. 3rd Environmental Action Programme 1982-1986; a negyedik akcióprogram: 1987. HL L 328, 7.12.87, 4th Environmental Action Programme 1987-1992; az ötödik akcióprogram: 1993. HL L 138, 17. 5. 93. 5th Environmental Action Programme 1993-2000; a hatodik akcióprogram: HL L 242, 10. 09. 2002. Az Európai Parlament és a Tanács 1600/2002/EK határozata (2002. július 22.)

<sup>101</sup> HORVÁTH SZILVIA: *Az Európai Unió környezeti joga*. Egyetemi jegyzet, Szeged, 2006. 20-21. pp.

<sup>102</sup> BÁNDI GYULA (szerk.): *Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása*. KJK-KERSZÖV Kiadó, Budapest 2001. 76-84. pp.

<sup>103</sup> TÉGLÁSY PÉTER: *Mezőgazdaság és környezetvédelem a közösségi agrárjog tükrében: a Közös Agrárpolitika és a környezeti politika kapcsolatrendszere*. Forrás: <http://jesz.ajk.elte.hu/teglasy12.html> (2008. november 12.-i állapot)

<sup>104</sup> Az Egységes Európai Okmány (Single European Act) az európai integrációs intézmény- rendszert megalapozó, alkotmányos jelentőségű dokumentum. A dokumentum legfontosabb célkitűzése a Római Szerződésben foglalt célokhoz szükséges reformok végrehajtása. 1986. február 28-án, Brüsszelben fogadták el. Aláírás: Luxembourg (Luxemburg), 1986. február 17. és Hága (Hollandia), 1986. február 28. hatályba lépett 1987. január 1.

<sup>105</sup> Ex VII. cím, 130r-130t cikkek, EK-Szerződés XIX. cím 174-176. cikkek, jelenleg EUMSZ XX. cím 191-193. cikkek. BÁNDI GYULA (szerk.): *Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása*. KJK-KERSZÖV Kiadó, Budapest 2001. 87. p.

<sup>106</sup> A környezeti jogalkotás jogalapját közvetlenül 192. (EK Sz 175., ex 130s) cikk rendelkezései jelentik. VÁRNAY ERNŐ –PAPP MÓNKA: *Az Európai Unió Joga*. KJK-KERSZÖV Kiadó, Budapest, 2004. 596. p.

környezeti jogszabályok kibocsátására. Az Egységes Európai Okmány beemelte a Közösség céljai közé a környezetvédelmet, így közvetlen jogalapot teremtett a közös környezetpolitikai intézkedések számára.

A Maastrichti Szerződés<sup>107</sup> preambuluma kiemelte a környezetvédelem integrációs szerepét, valamint a Közösség céljaként fogalmazta meg a fenntartható fejlődést. A 3. cikk 1) pontja a Közösség tevékenységei és politikái közé beemelte a környezeti politikát.

Az Európai Közösséget létrehozó szerződés I. része tartalmazta a 6. cikkben (jelenleg EUMSZ<sup>108</sup> 11. cikk) az alapelvek között az ún. „integráció alapelvét”, mely szerint *„A környezetvédelem követelményeit integrálni kell a 3. cikkben előírt közösségi politikák és tevékenységek meghatározásába, valamint azok végrehajtásában, különösen annak érdekében, hogy a fenntartható fejlődést elősegítsék.”*<sup>109</sup> Ez azt jelenti, hogy a környezeti követelményeket figyelembe kell venni a többi közösségi politika kialakításánál és végrehajtásánál<sup>110</sup>. Horváth Zsuzsanna is megfogalmazza, hogy a környezeti integráció alapelve azt a felismerést közvetíti, hogy a környezeti politika önmagában nem képes a környezet minőségének a fenntartható fejlődéshez szükséges javulását elérni. Ennek az alapelvnek a fenntartható fejlődés megvalósítását kell szolgálnia<sup>111</sup>.

Az Európai Közösség Környezeti Politikájának céljait és alapelveit az Európai Unió Működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 191. (korábban EK Sz 174. cikk) cikke tartalmazza. E politika alapvető célja a magas szintű védelem. A 192.

---

<sup>107</sup> A maastrichti szerződést (Maastricht Treaty) (hivatalosan Szerződés az Európai Unióról) 1992. február 7-én írták alá Maastrichtban az Európai Közösség tagjai és 1993. november 1-jén lépett hatályba. A Maastrichti Szerződés nyomán az Európai Gazdasági Közösség elnevezés „Európai Közösség”-re változott.

<sup>108</sup> Az Európa Unió működéséről szóló szerződés: az Európai Közösséget létrehozó szerződés új elnevezése. HL C 83/01., 30. 3. 2010.

<sup>109</sup> Jelenleg az Európai Unió Működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 11. cikk szerint: *„A környezetvédelmi követelményeket - különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel - be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába.”*

<sup>110</sup> KRÄMER, LUDWIG: *EC Environmental Law*, 2007, London, Sweet & Maxwell (6. edit) 21. p. Krämer, L. szerint az alapelv megfogalmazásának korábbi verziója („shall be a component”) közvetlenül alkalmazható volt, az új megfogalmazás („must be integrated into”), már nem közvetlen hatályos.

<sup>111</sup> HORVÁTH ZSUZSANNA: *Fenntartható termelés, fenntartható fogyasztás az Európai Unió környezeti politikájában*. In: BOBVOS PÁL (szerk.): *Reformator iuris cooperandi*. Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2009. 252. p.

cikk<sup>112</sup> tartalmazza a célok elérése érdekében meghozandó intézkedésekre irányuló eljárást, általánosságban lehetővé teszi az Unió számára, hogy környezetpolitikai intézkedéseket hozzon, a (2) bekezdés a döntéshozatali eljárásokat határozza meg. A 193. cikk (korábban EK Sz 176. cikk) értelmében a tagállamok a 192. cikk alapján elfogadott jogszabálynál szigorúbb rendelkezéseket vezethetnek be<sup>113</sup> (szigorítási klauzula), illetve tarthatnak fenn, ha összeegyeztethetőek a Római Szerződéssel<sup>114</sup>. A közösségi jognál alacsonyabb szintet azonban nem tartalmazhat a tagállami szabályozás.

Az Amszterdami Szerződés<sup>115</sup> kisebb változást eredményezett a környezeti szabályokat illetően. Az EUMSZ 114. cikke (korábban EK Sz 95. cikk) szerint a belső piac kiépítésére vagy működésére vonatkozó tagállami jogszabályok közelítésére irányuló közösségi aktusokat illetően a környezetvédelemre, az egészségre, a biztonságra és a fogyasztóvédelemre vonatkozó védelem magas szintjét kell megvalósítani. A fenntartható fejlődés és a környezetvédelmi szempontok integrálásának alapelvei is a közös környezetpolitika alapjaivá váltak.

Az EUMSZ 296. cikke rendelkezik arról, hogy a jogi aktusoknak tartalmazniuk kell a jogalapra való hivatkozást. A környezetvédelmi jogi aktusok a 192. cikk hivatkoznak. A közös piaci jellegű intézkedések pedig a 114. cikkre (korábbi EK Sz 95. cikk). A jogalap megválasztása nem minden esetben egyértelmű.

Az EU környezetpolitikájának egyik meghatározó dokumentuma az EU Fenntartható Fejlődési Stratégiája. A közös politikák összehangolt vizsgálatát írta elő az Európai Unió 2001-ben elfogadott első fenntartható fejlődési stratégiája, amely Horváth Zsuzsanna szerint összekapcsolódik az EU integrációs stratégiájával, az ún. „Cardiffi folyamattal”<sup>116</sup>. Az EU Fenntartható Fejlődési Stratégiája megalapozását és

---

<sup>112</sup> BELL, STUART – MCGILLIVRAY, DONALD: *Environmental Law*, Oxford University Press, Oxford, 2008. 188. p. Az EUMSZ 192. cikke alapján az elsődleges cél nem a belső piac megvalósítása, hanem a környezetvédelem fejlesztése.

<sup>113</sup> Horváth Szilvia a 192. (korábban EK Sz 176.) cikket ún. védelmi záradék lehetőségként rögzíti. HORVÁTH SZILVIA: *Az Európai Unió környezeti joga*. Egyetemi jegyzet, Szeged, 2006. 11. p.

<sup>114</sup> BÁNDI GYULA (szerk.): *Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása*. KJK-KERSZÖV Kiadó, Budapest 2001. 100-102. pp.

<sup>115</sup> 1997. október 2-án írták alá, 1999. május 1-jén lépett hatályba. Módosította és átszámolta az EU- és az EK-Szerződést.

<sup>116</sup> Az Európai Tanács által 1998-ban elindított ún. cardiffi folyamat célja, hogy a környezetvédelmi megfontolásokat beillesse más szakpolitikákba, felszólítja a Tanácsokat, hogy stratégiákat dolgozzanak ki erre vonatkozóan.

elkészítését elősegítette az 1998. évi Cardiffi Csúcs, mérföldkő volt a környezetpolitika terén. Az EU politikák mindinkább a környezetvédelem szektorális integrálása felé tolódnak el. Elsőként az energia, a közlekedés és a mezőgazdasági ágazatokra vonatkozó stratégiák kidolgozását írták elő. A mezőgazdasági stratégia tervei egyaránt kihatnak a politikai, szervezeti és eljárási kérdésekre. Ezen stratégiák sokszor a civil szervezetek bevonása nélkül készültek, emiatt a nemzetközi és hazai civil szervezetek uniós és országos szinten kiemelten, folyamatosan figyelemmel kísérik és véleményezik a környezetpolitikai integráció megvalósulását.

A Göteborgi Csúcsig négy ágazati stratégia készült el, az előzőekben felsoroltak mellett a belső piacra és a fejlesztésre vonatkozó stratégia is elkészült. A Göteborgban megalkotott mezőgazdasági ágazatra vonatkozó stratégia olyan hosszú távú jövőképet nyújt, amelyben megvalósul a társadalmi kohéziót és környezetvédelmi normákat teljesítő dinamikus gazdaság.<sup>117</sup>

2004 júniusában a Bizottság elfogadta a „Környezetvédelmi megfontolások beillesztése más szakpolitikákba – a cardiffi folyamat mérlege”<sup>118</sup>című munkadokumentumot.

Az EU Fenntartható Fejlődés Stratégiájának felülvizsgálatára 2006-ban került sor, amely a 2001-es stratégiára épül<sup>119</sup>. Célja a jelen és a jövő nemzedékek életminőségének folyamatos javítása, az erőforrásokkal való hatékony gazdálkodás, a gazdasági fellendülés, a környezetvédelem és a társadalmi kohézió biztosítása. Irányadó elvei a gazdasági, szociális és környezetvédelmi megfontolások integrálása, a környezeti követelmények szakpolitikai integrációja<sup>120</sup>. A fenntartható fejlődési stratégia hét alapvető fontosságú kihívást határoz meg, az azokhoz kapcsolódó célokkal és intézkedésekkel együtt: éghajlatváltozás és tiszta energia; fenntartható közlekedés; fenntartható fogyasztás és termelés; természeti erőforrások megőrzése és

---

<sup>117</sup> VILLÁNYI LÁSZLÓ-VASA LÁSZLÓ: Agrárgazdaságtan. Szaktudás Kiadó Ház, Budapest, 2007.171. p.

<sup>118</sup> [COM (2004) 394]

<sup>119</sup> SZILÁGYI JÁNOS EDE (szerk.): *Környezetjog. II. kötet.* Novotni Kiadó, Miskolc, 2008. 61-62. pp. „Az EU Fenntartható Fejlődési Stratégiájának felülvizsgálata: Előzetes összegzés és irányadás a jövőre vonatkozóan” című bizottsági közlemény [COM (2005) 37] a Bizottság első lépése a fenntartható fejlődési stratégiai felülvizsgálatában; ebben a Bizottság előzetes értékeléssel szolgál a 2001 óta elért haladásról, felvázolva számos jövőbeni irányt.

<sup>120</sup> A stratégiáról lásd még HORVÁTH ZSUZSANNA: *Fenntartható termelés, fenntartható fogyasztás az Európai Unió környezeti politikájában.* In: BOBVOS PÁL (szerk.): *Reformator iuris cooperandi.* Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2009. 249-250. pp.

az ezekkel való gazdálkodás; közegészségügy; társadalmi integráció; népesség és migráció; a világban tapasztalható szegénység és a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos globális kihívások<sup>121</sup>.

A Stratégia újabb érdemi felülvizsgálatára 2009-ben került sor<sup>122</sup>. Az EU Stratégiájára tekintettel kerültek kidolgozásra az egyes nemzeti fenntartható fejlődési stratégiák. A 2009-es felülvizsgálat során az EK Bizottság kiemelte az éghajlatváltozás lelassítását, illetve ahhoz való alkalmazkodást, a biológiai sokféleség és a természeti erőforrások csökkenésének visszafordítását, a magas energiafogyasztás visszafogását.

A környezeti szempontok a KAP létrejöttét követően felértékelődtek,<sup>123</sup> a környezeti követelmények napjainkra helyet kaptak a közös agrárpolitikában<sup>124</sup>.

### **3. 3. Környezeti Akcióprogramok agrár-környezetvédelmi intézkedései**

Az EU környezetpolitikájának másik meghatározó dokumentuma a környezetvédelmi akcióprogramok. Az akcióprogramok mindegyike kiemelte a mezőgazdaság környezetvédő szerepét, környezetkárosító hatása elleni védelem szükségességét<sup>125</sup>.

---

<sup>121</sup> Az Európai Unió fenntartható fejlődési stratégiájának 2005-ben történt felülvizsgálatát követően, illetve más európai uniós intézmények hozzájárulásai alapján az Európai Tanács 2006 júniusában nagyra törő és átfogó felülvizsgált fenntartható fejlődési stratégiát fogadott el (DOC 10117/06) a bővített Európai Unióra vonatkozóan. E dokumentum egységes és következetes stratégiát állapít meg arra vonatkozóan, hogy az EU miként teljesíti majd hatékonyabban a fenntartható fejlődés kihívásai tekintetében már régóta fennálló kötelezettségvállalásait. A megújított uniós fenntartható fejlődési stratégia általános célja az EU arra irányuló cselekvéseinek támogatása és elősegítése, hogy az erőforrásokat hatékonyan kezelni és felhasználni képes, fenntartható közösségek létrehozásával folyamatosan javítsák a jelen és a jövő nemzedékeinek életminőségét. A Bizottság 2007. október 22-én elfogadta a „2007. évi jelentés a Fenntartható Fejlődési Stratégia eddig elért eredményeiről” című közleményét [COM (2007) 642], amelyben bemutatja az éghajlatváltozás, a tiszta energia és az egészségügy terén elért konkrét eredményeket.

<sup>122</sup> COM (2009) 400.

<sup>123</sup> BALDOCK, DAVID: *New Horizons for Agri-Environment Policy in Europe?* In: GATZWEILER, FRANZ W. - JUDIS, RENATE - HAGEDORN, KONRAD: *Sustainable Agriculture in Central and Eastern European Countries*. Aachen, Shaker Verlag, 2002. 51-64. p.

<sup>124</sup> Environment and the CAP, Green Europe, Newsletter on the Common Agricultural Policy, Commission of the European Communities, 3/1987 E No 219, 1.p.

<sup>125</sup> BUZÁS GIZELLA – FABULA LÁSZLÓ – HAZAYNÉ LADÁNYI ÉVA – HUBAI JÓZSEF – KERÉKES SÁNDOR – KOBIAKOV ZSUZSA – KOVÁCS KATALIN – MEDVÉNÉ SZABAD KATALIN – MOCSY FERENC – VASS NÁNDOR: *A környezet-gazdaságtan alapjai*. Perfekt Kiadó, Budapest, 2004. 243-260. pp.

Az első környezeti akcióprogramot a Tanács és a tagállamok kormányfői Nyilatkozattal, a további akcióprogramokat Határozattal fogadták el. A nyilatkozat és a határozat a puha jog (soft law) kategóriájába tartozik. Megegyezést tükröznek, és jogilag nem kötelezőek, de politikai kötőerejükön túl jogi következményeik lehetnek. A második akcióprogram (1977-1981) ugyanazokat a feladatokat jelöli meg, mint az első. Elsőbbséget biztosít a program a levegő, zaj, vízvédelem mellett a környezet és a természeti erőforrások ésszerű hasznosításának. A harmadik környezeti akcióprogram (1982-1986) hangsúlyt fektet a megelőzés alapelvére<sup>126</sup>. Nem csak az emberi egészség, a természet és a környezet megóvását célozza, hanem annak biztosítását is, hogy a természeti erőforrások hasznosítása megfelelő legyen.<sup>127</sup> Utal az agrárgazdálkodás pozitív hatásai fokozásának szükségességére, illetve a negatív hatások megszüntetésére, csökkentésére. A harmadik akcióprogram állította a környezeti dimenzió integrálásának követelményét az Európai Közösség többi politikája elé.

A negyedik akcióprogram elkészítésének időszakában (1987-1992) két nagy változás következett be: egyik, hogy a Római Szerződés kiegészült a Környezetre vonatkozó címmel, amely ezzel a Közösség Környezeti Politikáját alkotmányos rangra emelte; másik változás, hogy az Egységes Európai Okmány (EEO) (1986) alapvető célja lett egy ún. egységes belső piac létrehozása. Az ötödik akcióprogramot (1993-1997) elfogadó határozat utal a kidolgozásának körülményeire. Egyrészt az Európai Unió létrehozására, és a Maastrichti Szerződésben megfogalmazott rendelkezésekre, másrészt az ENSZ által 1992-ban Rio de Janeiróban megrendezett második környezetvédelmi világkonferenciára<sup>128</sup>, mely keretében elfogadtak egy Nyilatkozatot, az „Agenda 21”-et<sup>129</sup>, a globális környezeti problémák megoldását célzó, az éghajlatváltozásról és a biológiai sokféleségről szóló nemzetközi egyezményeket. Az ún. fenntartható fejlődés alapelve nyomán dolgozták ki „A

---

<sup>126</sup> HORVÁTH SZILVIA: *Az Európai Unió környezeti joga*. Egyetemi jegyzet, Szeged, 2006. 15-16. pp.

<sup>127</sup> Lásd: HL L 46, 17. 2. 1983, 3. p.

<sup>128</sup> Környezet és Fejlődés Konferencia. Az ENSZ 1992-ben Rio de Janeiróban megrendezett Környezet és Fejlődés Világkonferenciája (UNCED) előkészítésekor a Közös Jövők jelentés megállapításait vették alapul. A riói konferencián a fenntartható fejlődésre vonatkozó fontos dokumentumokat fogadták el, mint a "Feladatok a XXI. századra" (Agenda 21) dokumentumot, mely a fenntartható fejlődés átfogó programja, a fenntarthatóság elveit tartalmazó Riói Nyilatkozatot, valamint a tartamos erdőgazdálkodás elveit. Megnyitották aláírásra a Biológiai Sokféleségről szóló Egyezményt és az Éghajlatváltozási Keretegyezményt, melyeket "riói egyezmények"-nek is neveznek.

<sup>129</sup> Az „Agenda 21” a jelen sürgető problémáival foglalkozik, és megkísérli felkészíteni a világot a jövő század kihívásaira. Ajánlások és javaslatok gyűjteménye a fenntartható fejlődés megvalósítása érdekében.

Fenntarthatóság Felé” című ötödik akcióprogramot<sup>130</sup>. E program egyben az „Agenda 21” végrehajtásának része. A bevezetőben meghatározza a fenntartható fejlődés alapelvét, mely az erőforrások egyenlő elosztását és használatát követeli meg az egész világon nemzetek és régiók között<sup>131</sup>. A fenntartható fejlődésnek feltétele az életminőség és a természeti erőforrásokhoz való hozzáférés biztosítása, valamint a tartós környezeti károsodások megelőzése. Az akcióprogram az együttműködést hangsúlyozza, részletezi a mezőgazdaság, az energiaipar, a turizmus stb. környezeti feladatait. A jogalkotás számára elsődleges feladatként határozza meg a társadalom bevonását, és az információs háttér fejlesztését.

Az ötödik akcióprogram felülvizsgálatára 1998-ban került sor, a Parlament és a Tanács döntés formájában fogadta el. Prioritást kapott a fenntartható mezőgazdaság jegyében az új farmgazdálkodási technológiák ösztönzése, a kemikáliák használatának csökkentése, korlátozása, a biodiverzitás megőrzése, a mezőgazdaság környezetre, vízminőségre és földhasznosításra gyakorolt hatásainak ellenőrzése, értékelése.

A hatodik akcióprogram (2002-2012) az ötödiken alapszik, 2001. májusában fogadták el, melynek alcíme „Környezet 2010: a jövőnk a kezünkben van”<sup>132</sup>. A korábbi akcióprogramban megfogalmazott eredmények folytatását hangsúlyozza. Négy nagy környezetvédelmi prioritást határozott meg. Különös figyelmet érdemel az éghajlatváltozás, a természet és biodiverzitás védelme, a környezet és egészség, valamint életminőség, és a természeti erőforrások és a hulladékok<sup>133</sup>.

---

<sup>130</sup> „Európai Közösségnek a környezetre és a fenntartható fejlődésre vonatkozó politikai és cselekvési programja”

<sup>131</sup> A jelentésben szerepel a fogyasztás aránytalansága. A világ fejlett országai az energia, a vas és más fémek, valamint a papír fogyasztásának 80 %-ából, az élelmiszerek fogyasztásának 40 %-ából részesednek. L. Our Common Future, i.m. 33. p.

<sup>132</sup> Hatodik Akcióprogram: Environment 2010: Our future, Our choice' COM (2001) 31 final. 1600/2002/EK tanácsi és parlamenti határozat (2002. július 22.) a hatodik közösségi környezetvédelmi cselekvési program megállapításáról. HL L 242, 10. 09. 2002. HORVÁTH SZILVIA: *A megújuló energiaforrások támogatása szabályozásának kialakulása az Európai Unióban*. In: Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica Et Politica, Tomus LXVI. Fasciculus 11. 2004. 16-17. pp. A hatodik akcióprogram jelentőségének egyéb aspektusairól lásd BÁNDI GYULA: *A fogalmak szerepe a környezetjogban*. In: BOBVOS PÁL (szerk.): *Reformator iuris cooperandi*. Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2009. 55-56. pp. FODOR LÁSZLÓ: *A 6. környezetvédelmi akcióprogram*. Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXI. Miskolc University Press, Miskolc, 2003. 405-419. pp. FODOR LÁSZLÓ: *Kezünkben a jövőnk – az Európai Közösség 6. környezetvédelmi akcióprogramja*. In: Európai Jog 2001/4, 12-21 pp.

<sup>133</sup> BÁNDI GYULA (szerk.): *Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása*. KJK-KERSZÖV Kiadó, Budapest 2001. 30-71. pp.



### **3. 4. A Közösségi Környezeti Politika viszonya a Közös Agrárpolitikához**

A Közösségi Környezeti Politika Közös Agrárpolitikához való viszonya szoros, számos ponton kapcsolódik egymáshoz, ugyanakkor elhatárolásuk problémás is. Az agrár-környezetvédelmi intézkedések – ide tartoznak a kölcsönös megfeleltetés rendszerébe bevont rendelkezések is – megalkotásánál komoly problémát jelenthet a döntéshozatali, illetve a jogszabály-alkotási jogkörök léte, terjedelme, mivel az ilyen intézkedések mind a közös mezőgazdasági politikához, mind az uniós környezeti politikához egyaránt köthetők.

A közös agrárpolitikának a környezeti politikától való elhatárolása egyrészt a szabályozási kompetencia, másrészt a döntéshozatali eljárás tekintetében lehetséges. A szabályozási kompetencia tekintetében megállapítható, hogy ha a környezetvédelmi intézkedések olyan környezeti elemeket érintenek, melyek a közös mezőgazdasági politika tárgyát képezik, akkor a döntést, illetve a jogszabályt a Római Szerződés mezőgazdaságra vonatkozó címére alapozva lehet meghozni, illetve kibocsátani. Ilyennek minősülnek az elsősorban mezőgazdasági indíttatású, de agrár-környezetvédelmi tartalommal is bíró intézkedések. Például a talaj- és vízvédellel kapcsolatos közösségi normák, vagy a földvédelemmel kapcsolatos jogszabályok.

A gyakorlatban sok esetben nem ilyen egyértelmű a két közösségi politika elhatárolása. Ebben az esetben döntő tényező lehet, hogy az adott terület, intézkedés elsődleges célja szerint melyik politikához köthető szorosabban.

Az Európai Bíróság többször is megállapította, hogy egyik politikának sincs elsőbbsége, vagy felsőbbrendűsége a másik politika felett.

A környezeti politika (EUMSZ 192. cikk), és a közös agrárpolitika (EUMSZ 43. cikk) elhatárolását az Európai Parlament kontra Tanács egyesített ügyekben, a C-164/97. sz. és a C-165/97. sz. ügyekben<sup>134</sup> vizsgálta a Bíróság. Összevetette a kettő fent említett cikket, majd egymáshoz való viszonyukat vizsgálta. A Parlament kettő erdővédelemre vonatkozó tanácsi rendelet<sup>135</sup> megsemmisítését kérte. Ezek a rendeletek az EK Sz 43. cikkén alapultak, és eredetileg azt a célt szolgálták, hogy megvédjék a közösség erdeit a tüzeztől, és ezáltal a mezőgazdasági termőképességet

---

<sup>134</sup> 61997J0164 A Bíróság (ötödik tanács) február 25.-i ítélete: 1999. Európai Bírósági Határozatok Tára 1999. I-01139

<sup>135</sup> Az erdők levegőszennyezés elleni védelméről szóló 307/97/EK tanácsi rendelet és az erdők tűzvész elleni védelméről szóló 308/97/EK tanácsi rendelet.

is megóvják. A Parlament kiemelte, hogy elsődlegesen az intézkedés környezetvédelmi célokat szolgált, és csak érintette a mezőgazdaságot. A Tanács és a Bizottság álláspontja szerint a fa, és így az erdő is az EKSZ II. melléklete szerint mezőgazdasági terméknek minősül. Erre a II. mellékletre pedig kiterjed a 43. cikk hatálya. A Bíróság megállapította, hogy sem a környezetpolitikát, sem az agrárpolitikát nem részesíti előnyben egymás rovására. A hivatkozott ügyekben kimondta, hogy egy uniós intézkedés nem minősül környezetvédelminek azáltal, hogy figyelemmel van a 130r cikk (2)<sup>136</sup> bekezdésében található célkitűzésre. A 130r és 130s<sup>137</sup> cikkek a környezetvédelmi célú intézkedések jogalapját jelentik, jelen ügy esetében, ha az erdő az ökoszisztéma védelmét és a természeti örökség megőrzését szolgálja, akkor ennek jogalapja a 130s cikk, még akkor is, ha másodlagosan mezőgazdaságban megnyilvánuló előnye is van az intézkedésnek. A Bíróság megalapozatlannak találta azt az érvet, mely a II. mellékletben szereplő mezőgazdasági termékre hivatkozva a 43. cikket vette alapul.

*Összefoglalva a Bíróság megsemmisítette a megtámadott két tanácsi rendeletet és a hasonló tartalmú rendeleteknek a környezetvédelmi jogalapon való elfogadását rendelte el.*

A döntéshozatali eljárás tekintetében megállapítható, hogy ha elsősorban nem mezőgazdasági indíttatású az adott intézkedés, hanem környezetvédelmi, ökológiai, akkor 130. cikk szerint kerül sor a döntéshozatalra, illetve kibocsátásra<sup>138</sup>.

A környezeti politika elsősorban egy-egy adott környezetvédelmi szakterület részletes jogi szabályozását, közösségi szintű harmonizálását célozza, vagyis a szabályozó jellegű politika megtestesítője. Ezek a normák alkotják a környezetjog rendszerének különös részét. Alapvető jelentőségű a szektorális szabályozás, azaz egymástól különálló, független, és egymásra tekintet nélkül megalkotott alrendszerek jöttek létre.

---

<sup>136</sup> Jelenleg EUMSZ 191. cikk (korábban EK Sz 174. cikk)

<sup>137</sup> Jelenleg EUMSZ 192. cikk (korábban: EK Sz 175. cikk)

<sup>138</sup> A közös mezőgazdasági politika terén a Szerződés először a Tanácsot ruházta fel a döntéshozatal jogával. A Tanács, a Bizottság javaslatára, az Európai Parlamenttel történt konzultációt követően, minősített többséggel rendeleteket, irányelveket vagy határozatokat hoz. VÁRNAY ERNŐ – PAPP MÓNKA: *Az Európai Unió Joga*. KJK-KERSZÖV Kiadó, Budapest, 2004. 590. p. Lásd még NAGY GÁBOR: *Jogharmonizáció és jogalkalmazás a csatlakozást követően*. Az Európai Unió Agrárgazdasága, 2004. 9. évf. 7. szám 31-35. pp.

Különbség továbbá, hogy a KAP a közvetlen uniós beavatkozást igénylő politikák közé tartozik, míg a környezeti politika a mindenki által betartandó, és szankcionálható szabályozások közé. Az uniós agrárpolitikára vonatkozó döntéseket közösségi szinten hozzák meg, és költségvetést fogadnak el a közös agrárpolitika megvalósítása érdekében. A KAP a tagállamok által befizetett pénzeszközöket a közös elvek alapján osztja el.

A hazai szakirodalomban Prugberger Tamás megállapította, hogy a modern agrár-és környezet/természetvédelmi politika a fejlett nyugat-európai államokban a jogi és a közigazgatási szabályozás, valamint a gyakorlat szintjén szoros együttműködést alakított ki a mezőgazdasági tevékenységek káros környezeti és természeti hatásainak kiküszöbölésére.<sup>139</sup> Ezt a szabályozást véleménye szerint az általa elnevezett ún. „agrominimum” jogi normák és egyedi közigazgatási aktusok valósítják meg, melyek kettős célja, hogy egyfelől a termőföld termőképességét megőrizték, minőségét javítsák, illetve másfelől a környezet és természet megóvását biztosítsák.

A Közös Agrárpolitika reformjai során a mezőgazdaságnak a termelési funkció mellett más szerepet is tulajdonítottak azzal, hogy a biztonságos élelmiszereket és egyéb nyersanyagokat úgy állítsa elő, hogy emellett a tájat, élővilágot megőrizze. Az Európai Unió tagállamaiban az agrártermelés céljai között megjelent a vidék arculatának megőrzése, a vidék fenntartása, illetve a környezeti javak előállítása is, melyek mind hozzájárulnak az életminőség javításához. Az unió mezőgazdaságának a pótlólagos multifunkcionális szolgáltatásait nevezzük közgazdasági értelemben *közjavaknak* (public goods)<sup>140</sup>.

---

<sup>139</sup> PRUGBERGER TAMÁS: *A mezőgazdaság és a környezet/természetvédelem kapcsolatának jogi rendezése Magyarországon*. Magyar Közigazgatás, Budapest, 1995/2. 86 p.

<sup>140</sup> HALMAI PÉTER-CSATÁRI BÁLINT-TÓTH ENDRE: *A vidék jövője – az agrárpolitikától a vidékpolitikáig*. In: BANCZEROWSKI JANUSZNÉ et al (szerk.): *Stratégiai Kutatások 2008–2009. Kutatási jelentések*. Tinta Könyvkiadó, Budapest, 2009. 233–255. pp.

## IV. FEJEZET

### 4. Közjavak

#### 4. 1. Többfunkciós mezőgazdaság

A mezőgazdaság ma már nem csupán árutermelő ágazat, hanem társadalmi és környezeti feladatokat is egyaránt ellát. Egyre gyakrabban előtérbe került a mezőgazdaságnak ez a többfunkciós szerepe: három fő funkciója, a termelési és a vidékfejlesztési feladatköre mellett a természetvédelmi és tájfenntartási feladatköre<sup>141</sup>. Ezt nevezzük „*multifunkcionális vagy európai mezőgazdasági modellnek*”.<sup>142</sup>

Az EU közös agrárpolitikája 1999-ben egy többfunkciós mezőgazdasági modellt fogalmazott meg, melyben felhívja a figyelmet a mezőgazdaságnak a táj, a természet, a környezet, a vidéki társadalom, valamint a szellemi, kulturális örökség megőrzésében betöltött szerepére<sup>143</sup>.

Fodor László szerint „A követendő európai mezőgazdasági modellre az jellemző, hogy a mezőgazdaság multifunkcionális gazdasági ágazatként jelenik meg. A mezőgazdasági tevékenységnek nem az a kizárólagos funkciója, hogy előállítsa a mezőgazdasági terméket (szemben, pl. az Egyesült Államok mezőgazdaságával).

Ennek az európai mezőgazdaságnak ugyanis funkciója még

- a termék-előállítás mellett,
- a vidéki lakosság megőrzése,
- a mezőgazdaság hagyományos módszereinek a fenntartása,
- a kulturális hagyományoknak a megőrzése,
- a környezet-, a természet-, a táj megőrzése is, akárcsak
- a megélhetés, jövedelem biztosítása a vidék népessége számára.<sup>144</sup>

---

<sup>141</sup> Az agrártermelés célja egyrészt a végtermék-előállítás, másrészt a vidék arculatának megőrzése, a vidéki közösségek fenntartása, a környezeti javak előállítása. HALMAI PÉTER: *Az Európai Unió agrárrendszere. Mezőgazda Kiadó, Budapest, 2007. 60 p.*

<sup>142</sup> HALMAI PÉTER: *A reform ökonómiaja. EU Közös Agrárpolitika: fordulópont vagy kiigazítás?* Budapest, KJK-KERSZÖV, 2004. 13-14. pp.

<sup>143</sup> KATONÁNÉ KOVÁCS JUDIT: *A többfunkciós mezőgazdaság értelmezése. Östermelő Gazdálkodók lapja, 2011. április-május, 119-120. pp.*

<sup>144</sup> FODOR LÁSZLÓ (szerk.): *Agrárjog. Fejezetek a mezőgazdasági életviszonyok sajátos szabályozása köréből.* Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2005. 165-166. pp.

A multifunkcionális mezőgazdaságnak az a feladata, hogy az élelmiszerbiztonság garantálása és a megújítható nyersanyagok termelése mellett a vidéki értékeket, tájat, életstílust, valamint a környezeti elemek egészséges állapotát megőrizze.

A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács<sup>145</sup> 2010-es jelentésében a mezőgazdaságról az alábbiakat teszi közzé:

*„Az agrárgazdálkodás ökológiai adottságai, hagyományai a jelenlegitől eltérő szerkezetben jóval jelentősebb gazdasági és társadalmi szerepet biztosíthatnának az ágazatnak, ha a cél a többfunkciós, minőségi termelési, környezeti és társadalmi szempontokat egyaránt érvényesítő, a közjó szolgálatában álló mezőgazdaság lenne”<sup>146</sup>*

*„A többfunkciós európai agrármodellnek megfelelően a termelési teljesítményeken túl a mezőgazdaság környezeti és társadalmi, szociális, foglalkoztatási teljesítményei egyre növekvő szerepet kapnak az EU agrár és vidékpolitikájában. Ennek jegyében az EU bővíti a mezőgazdaság vidékfejlesztési, ökoszociális, ún. ”II. pilléres” teljesítményeihez kötődő támogatási forráskereteket és jogcímekeket.”<sup>147</sup>*

A multifunkcionális (termelési, környezeti és társadalmi funkció) mezőgazdaságban a **közjavak** előállítása egyre fontosabb szerepet kap.

#### 4. 2. Közjóság, közjavak fogalma

Javak alatt értünk a közgazdaságtanban minden olyan dolgot, amely – közvetve vagy közvetlenül – emberi szükségletek kielégítésére alkalmas. A *javak* egyes számú megfelelőjeként általában a *jószág* szó használatos. A legtöbb jószág olyan, hogy az fogyaszthat belőle, aki fizetett érte, és csak korlátozott számú fogyasztó fogyaszthatja. Ha egy jószág fogyasztásából nem lehet senkit kizárni, továbbá korlátlan számú fogyasztó használhatja anélkül, hogy egymást zavarnák, vagyis nem rivalizálnak egymással fogyasztói, akkor ezt a jószágot közjóságnak nevezzük. A

---

<sup>145</sup> A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanácsot két Országgyűlési határozat hozta létre: az 57/2008 OGY Határozat a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács közjogi jogállásáról, jogköréről, összetételéről és feladatairól, valamint működési kereteiről és a 100/2007 OGY Határozat a Magyar Köztársaság hosszú távú fenntartható fejlődésével kapcsolatos tervezési és egyeztetési folyamat feladatairól.

<sup>146</sup> Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács: Jövőkereső jelentése a magyar társadalomnak, 2010. [http://www.nfft.hu/dynamic/Jovokereso\\_Hosszu\\_Screen.pdf](http://www.nfft.hu/dynamic/Jovokereso_Hosszu_Screen.pdf) 38.p. (2011. június 26-i állapot)

<sup>147</sup> Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács: Jövőkereső jelentése a magyar társadalomnak, 2010. [http://www.nfft.hu/dynamic/Jovokereso\\_Hosszu\\_Screen.pdf](http://www.nfft.hu/dynamic/Jovokereso_Hosszu_Screen.pdf) 131.p. (2011. június 26-i állapot)

*közjószág* tehát olyan jószág, amelynek fogyasztásából más fogyasztók nem zárhatók ki, de nem is zavarják egymást a fogyasztásban<sup>148</sup>.

A mezőgazdaság által biztosított közjavak nem tartoznak a szorosan vett árutermelés körébe, piacuk jelenleg nem tökéletes, nem kereskedelmi célból történik előállításuk sem. A közjavak „termelése” az egész társadalom érdekét szolgálja, mely szolgáltatást a társadalomnak kell megfizetnie. A közjavak előállítása nem kötelező, csupán önkéntesen vállalható.

A mezőgazdasági tevékenységekhez a közjavak jelentős száma kapcsolódik.

Közjavak (public goods) alatt a környezet, a természeti táj és a kulturális örökség megőrzését értjük. Ide tartozik a természetes és épített emberi környezet elemeinek megőrzése, mint például a sövények, a teraszos művelésű földek, és a mezőgazdasági termelés során kialakult számos tájképi elem fenntartása.

A közjavak ellentéte a magánjavak. Magánjavak esetében a kizárás lehetősége fennáll, továbbá a fogyasztók rivalizálnak egymással, azaz egyik fogyasztása csökkenti a másik lehetőségeit.<sup>149</sup>

#### **4. 3. Közjavak csoportosítása**

A mezőgazdaság által biztosított közjavak (public goods) egyrészt környezetvédelmi jellegűek, másrészt társadalmi jellegűek.

##### ***Környezetvédelmi jellegű közjavak:***

- a környezet, természeti táj, kulturális örökség megőrzése, mint például a sövények, a teraszos művelésű földek, és a mezőgazdasági termelés során kialakult tájképi elemek fenntartása;
- a biodiverzitás fejlesztése,
- a vízminőség és vízkészletek védelme, vízvisszatartás,
- a talaj termőképességének megőrzése;
- klímastabilitás, üvegházhatású gáz kibocsátásának csökkentése;
- levegőminőség-védelem;

---

<sup>148</sup> ROSEN, HARVEY S.: *Public Finance*, 7 th Ed., 2005, McGraw-Hill. , 4. fejezet.

<sup>149</sup> Forrás: <http://www.econ.core.hu/~kertesimikro/> KERTESI GÁBOR – VILÁGI BALÁZS: *Közjavak*.

- a természeti kockázatok elhárítása, alkalmazkodás az árvizekhez, tüzekhez.

**Társadalmi jellegű közjavak:**

- a vidéki területek életképességének fenntartása, vidék élhetősége;
- a lakosság rekreációjának biztosítása, egészségmegőrzés;
- a foglalkoztatottság fenntartása;
- az élelmezésbiztonság megerősítése;
- állatjólét és állategészségügy.

A kizárás lehetetlensége, illetve a rivalizálás hiánya együttesen a közjavak kritériumai. Amikor mindkettő feltétel fennáll, ezeket a javakat *tiszta közjavaknak* nevezzük.

A klasszikus példa a friss levegő „használata”: egyrészt fogyasztása nem gátol másokat a belélegzésben, másrészt nem lehet senkit kizárni fogyasztásából. Azonban elgondolkodtató, hogy a tiszta levegőért van-e rivalizálás.

A tiszta közjavakra, azaz a két kritérium maradéktalan meglétére nehéz példát találni: ha egy ingyenes nemzeti park területe megtelik annyi látogatóval, hogy már nem élvezetes a kirándulás, előfordulhat, - valószínű, hogy ez az esemény nem következik be - hogy a látogatók, használók riválisai lesznek egymásnak. Másik oldalról megközelítve: ezt a parkot el lehet keríteni, fizetős bejáratot telepíteni, és ekkor a „fogyasztásból kizárás lehetősége, vagy lehetetlensége” sem egyértelmű.

Ha a két kritérium közül csak egyik vagy másik teljesül - például a fogyasztásból egyeseket ki lehet zárni, de nem rövidítik meg egymást, vagy senki nem zárható ki ugyan a fogyasztásból, de minél többen hozzáférnek így, annál kisebb értéket képvisel számukra - ezeket a javakat *nem tiszta közjavaknak*, vagy *vegyes javaknak* nevezzük.

A vegyes javak két csoportját különböztetik meg: túlszűfoltásra hajlamos javak, melyeket ezért nem tud mindenki élvezni, illetve a nem ingyenes javak, melyek használatával nem csökken a mások számára fennmaradó készlet. (például Internet, mobiltelefon használat)

A tiszta közjavakon belül megkülönböztethetőek *opcionális és nem opcionális* közjavak. Előbbi esetén a fogyasztó szabadon eldöntheti, hogy használja-e a

közjóságot, és ha úgy dönt, hogy igen, akkor azt milyen mértékig teszi. Erre példa az ingyenes rádióműsor. Az utóbbiaknál a fogyasztó nem dönthet, például ilyen a közvilágítás.

A közgazdaságtan a közjavakat két alapvető csoportját különbözteti meg: a *szabad természeti javakat*, például a levegő, víz, napfény és a *termelt közjavakat*, mint például a honvédelem, tűzoltóság, mentők vagy a kikötői világítótorony. A világítótorony a 19-20. században magánjóságnak minősült, a hajótulajdonosok fizettek használatáért, un. vámot szedtek be tőlük, melynek összege a hajó nagyságától, típusától, kikötés számától stb. függően eltérő volt.

A közjavakat különös szempont szerint csoportosítja Huylenbroeck<sup>150</sup>. Véleménye szerint léteznek *zöld színűek*: ide tartozik a tájkép, a biodiverzitás megőrzése, és az állatjóléti szabályok betartása. *Kék színű*: a vízgazdálkodás, a vízminőség védelme. *Sárga színű*: a vidéki jólét, a kulturális örökség megőrzése, míg *fehér színű*: az élelmiszer minőség, és élelmiszerbiztonság.

#### 4. 4. Értékének meghatározása

A közjavak értékét a felhasználónak, illetve a társadalomnak való hasznosság mértéke határozhatja meg. A vidéken olyan közjavak előállítása történik, amely mindenki érdekét szolgálja szigorú agrár-környezetvédelmi, víztisztasági, erdészeti, élelmiszerbiztonsági szabályok betartásával, az európai táj környezeti, kulturális értékeinek megvédésével és garantálásával. Az érték meghatározása gyakran úgy történik, hogy például környezetszennyezés esetén a kár elhárításához szükséges költségeket megbecsülik. Nehézséget okoz a közjavak gazdasági költségeinek meghatározása, melyek eltérőek lehetnek<sup>151</sup>. Ezen felül a természeti javak értékének

---

<sup>150</sup> VAN HUYLENBROECK, G., VANDERMEULEN, V., METTEPENNINGEN, E. and VERSPECHT, A., 2007. Multifunctionality of Agriculture: A Review of Definitions, Evidence and Instruments. (URL:<http://landscaperesearch.livingreviews.org/Articles/IrIr-2007-3/>) (2011. május 23.-i állapot letöltés)

<sup>151</sup> Egyesek szerint a kalkulációk lényegesen alábecsülik a természeti tőke jelenlegi és a jövőbeli értékét. Ld. COSTANZA, R., D'ARGE, R., GROOT, R. DE, FRBER, S., CRASSO, M., HANNON, B., LIMBURG, K., NAEEM, S., O'NEIL, R.V., PARUELO, J., RASKIN, R.G., SUTTON, P, BELT, M. VAN DEN (1997) *The value of the world's ecosystem services and natural capitl. Natre*, 387. DAILY, G.(Ed) 1997. *Nature's Services: Societal Dependence on Natural Ecosístems* (Washington, DC, Island Press)



meghatározása is nehézséggel jár<sup>152</sup>. A tiszta környezet „értékelése” például sok esetben elvégezhető<sup>153</sup>. Egy példa erre: A szennyezett levegőjű városban a légúti megbetegedések gyakorisága nagyságrendileg magasabb, mint a tiszta levegőjű területeken. Emiatt magasabbak az orvosi ellátás költségei, nagyobbak a társadalombiztosítás költségei a táppénz miatt stb. Gyakrabban van szükség az épületek tatarozására a levegő korrodáló hatása miatt. Mindezeket a hatásokat számszerűsítve a tiszta levegő értékét monetáris formában is kifejezhetjük.

A környezetvédelmi szolgáltatások piacának létrehozásával olyan gazdálkodási gyakorlatot honosíthatunk meg, amely tisztább levegőt, vizet, egyéb előnyöket nyújt. Ezen szolgáltatások piaca nem jön létre természetes módon, mivel a szolgáltatások nem rendelkeznek tulajdonjogi jellemzőkkel, nem ilyen azonban a termőföld, de közhatalmi jogosítványok megjelennek, a „közjó” szempontjából mindig is korlátozás alatt állt.

A közjavakra a tulajdonjogokat nem lehet szabatosan definiálni, mert a közjavak, mint a levegő, a természeti táj, a víz stb. fogyasztása oszthatatlan (indivisible), mivel egy személy fogyasztása nem befolyásolja a többiek fogyasztását, hozzáférését az adott jószághoz<sup>154</sup>.

A tulajdonjoggal nem rendelkező közjavak akadályozzák a piac kialakulását.

A fogyasztók nem fizetnek olyan közjavakért, amelyeket ingyenesen megkaphatnak, ezért a piacok sem jönnek/jöttek létre, kivétel ez alól a felszín alatti vizek (ivóvízbázis) és a szén-dioxid emisszió-kereskedelem piaca, valamint a felszámolt vizes élőhelyek pótlását szolgáló piac létrejötte. A szén-dioxid kibocsátás korlátozása piaci keresletet támaszt, és bevételt garantál a gazdálkodónak. Az ivóvízbázis területén korlátozni kell a szennyezőanyag-kibocsátást, mindezek környezetbarát termelésre ösztönöznek, mert az emisszió csökkentése érdekében kapott uniós

---

<sup>152</sup> Baden-Württemberg tartományban például azoknak a gazdálkodóknak, akik a vízforrások közelében biztosítják a nitrát tartalom literenkénti 15 mg maximumát, hektáronként 200 euró támogatást nyújtanak, vagyis itt a tiszta ivóvízbázisnak, mint közjószágnak már van értéke, ára. A közjavak többsége azonban nincs még „beárzva”, ez a tagállamok, illetve az unió feladata lenne. Lásd TABAJDI Csaba (szerk.): *Közös érdekeink, Párbeszéd és összefogás, Közös Agrárpolitika megújításáért. A II. Magyar Agrárakadémia gondolatai, vitái és dokumentumai*, Budapest, 2009. 293. p.

<sup>153</sup> KERÉKES SÁNDOR: *A környezet-gazdaságtan alapjai*. Budapest, 1998. 25-27. pp.

<sup>154</sup> BUZÁS GIZELLA – FABULA LÁSZLÓ – HAZAYNÉ LADÁNYI ÉVA – HUBAI JÓZSEF – KERÉKES SÁNDOR – KOBJAKOV ZSUZSA – KOVÁCS KATALIN – MEDVÉNÉ SZABAD KATALIN – MOCSY FERENC – VASS NÁNDOR: *A környezet-gazdaságtan alapjai*. Perfekt Kiadó, Budapest, 2004.

kibocsátási kvóták adás-vétel tárgyát képezik a piacon. A kvóták árai sem tükrözik ezen javak társadalmi értékét, csak a szabályozás hatálya alá tartozó vállalatok, szereplők által elismert értékét tudjuk meghatározni.

Nézzünk egy példát: van két fogyasztónk, akiket megkérdezzük, hogy mennyit hajlandóak fizetni a biodiverzitás fenntartásáért. A biodiverzitás fenntartásához (pl. zöldsávok telepítése, költőhelyek fenntartása stb.) szükséges bevétel akkor állítható elő, ha különböző (az egyéni preferenciáknak megfelelő) árakat számítunk fel. Ez azt jelentené a gyakorlatban, hogy a Nemzeti Parkba való belépőjegy árát aszerint kellene egyénenként megállapítani, hogy kinek mennyire fontos a természet védelme.

A valóságban ez nem nagyon kivitelezhető, a megkérdezettek inkább eltitkolnák a preferenciáikat, semmint magasabb díjakat fizetnének. Természetesen vannak kedvező ellenpéldák, amikor magánszemélyek önkéntes adományokkal támogatják a természetvédelem erőfeszítéseit. A kérdésre, hogy fenntartható e kizárólag üzleti alapon a biodiverzitás, határozott nemmel válaszolhatunk<sup>155</sup>.

Évszázadokon keresztül ezen közjavak külön pénzügyi támogatás, ráfordítás nélkül is „rendelkezésre álltak”. Napjainkban a globális piacgazdaság körülményei között e – piac által nem értékelt – közjavak előállítása akkor várható el a gazdálkodóktól, ha ezért támogatásban részesítik. E közjavak előállításához az unió és a tagállamok támogatása is szükséges<sup>156</sup>. A mezőgazdaságban a közjavakat előállítóknak nyújtandó támogatás, a közvetlen kifizetés nem egy kivételezett bánásmód a gazdálkodók irányában, hanem a Közös Agrárpolitika keretében a közjavakért járó kompenzációként határozható meg. A gazdálkodók a közjavak biztosításával **pozitív externáliát** állítanak elő az egész társadalom számára.

A fenntarthatóság követelményeinek megfelelő gazdasági, társadalmi és környezeti egyensúly a közjavak hatékony „előállításával” valósul meg, amelyhez megfelelő intézkedések kialakítása, valamint pénzügyi feltételek megteremtése szükséges.

A közös agrárpolitika fontos szerepet tölt be a közjavak előállításának folyamatában.

---

<sup>155</sup> KERÉKES SÁNDOR: *A környezetgazdaságtan alapjai*. Budapest, 1998. 25-27. pp.

<sup>156</sup> HALMAI PÉTER: *Az Európai Unió agrárrendszere*. Mezőgazda Kiadó, Budapest, 2007. 60 p.

Ahhoz, hogy indokolható legyen a támogatások összege, tisztában kellene lennünk e közjavak árával, ehhez meg kell teremteni piacukat.

A jövő számára fontos, hogy a „közjavak” növelését jobban támogassák a különböző fejlesztési alapok, így a Közös Agrárpolitika is. A támogatásoknak elsődlegesen a közjavak előállítását kell célozniuk.

## V. FEJEZET

### 5. Az agrártámogatások pénzügyi forrása

#### 5.1. Agrártámogatások rendszere 2006. december 31-ig

A kölcsönös megfeleltetés bevezetésének egyik *célja* az agrártámogatások társadalmi elismertségének fokozása volt. 2006 végéig az EU költségvetésének legnagyobb kiadási tételét a közös agrárpolitika jelentette. 2007-től a mezőgazdasági kiadások csökkentek, ezzel párhuzamosan erősödött a vidékfejlesztés súlya.

Az unióhoz történő csatlakozásunkat követően Magyarországon az agrárgazdaság résztvevői közös agrárpolitikának megfelelő, jelentős összegű mezőgazdasági támogatásokra jogosultak.

Az agrár- és vidékfejlesztési támogatásokat Magyarországon az EU - hoz való csatlakozástól kezdődően 2006. december 31-ig két forrásból finanszírozták: egyik az Európai Unió költségvetése, másik a magyar központi költségvetés. Az uniós finanszírozású támogatásokat is a magyar állam előlegezte meg, majd a kifizetés és elszámolás ellenőrzése után térítette meg azt az államnak.

Az *Uniós költségvetésből* származó támogatási összegekhez két módon juthattak a gazdálkodók:

- a.) piacszabályozási támogatások útján,
- b.) struktúraszabályozáshoz kötődő támogatások útján.

a.) A piacszabályozási támogatások finanszírozása az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap<sup>157</sup>(EMOGA) garancia részlegéből történt.<sup>158</sup> Tipikusan mezőgazdasági termékek támogatására koncentrált ez a részleg. Az EMOGA

<sup>157</sup> Az EMOGA létrehozását 1962-ben a Tanács 25. rendelete tette lehetővé.

<sup>158</sup> A 1258/1999/EK tanácsi rendelet szerint a garancia szekció finanszírozza a harmadik országokba irányuló export utáni visszatérítéseket, állat- és növényegészségügyi intézkedéseket stb.

orientációs részlegéből finanszírozták a főleg mezőgazdasági üzemekre hangsúlyt fektető vidékfejlesztési intézkedéseket.

A piacszabályozási támogatásoknak két nagy alrendszerét különböztetjük meg<sup>159</sup>:

- közvetlen területalapú termelői támogatások (SAPS)<sup>160</sup>,
- piaci intézkedések (exporttámogatások, intervenció).

b.) A struktúraszabályozáshoz kötődő támogatások társfinanszírozásban valósultak meg. Ide tartoznak:

- Agrár és Vidékfejlesztés Operatív Program (AVOP) támogatás,
- Nemzeti Vidékfejlesztési Terv (NVT) támogatás.

A magyar költségvetésből finanszírozott támogatások:

- AVOP és NVT társfinanszírozása,
- Top – up (nemzeti kiegészítő), mely lehetett területalapú, vagy állatalapú,
- Nemzeti támogatások<sup>161</sup>(pl. birtok összevonási célú termőföld vásárlás támogatása, magánerdő-gazdálkodás támogatása, erdőtelepítés támogatása, erdőkárok elhárítása stb.)<sup>162</sup>.

## 5. 2. Agrártámogatások rendszere 2007. január 1-jétől

Az EU 2007 – 2013 közötti költségvetési időszakában jelentős változások történtek az agrár – vidékfejlesztési és a közvetlen kifizetések vonatkozásában. A két pillér egyértelműen elkülönítésre került<sup>163</sup>: az Európai Mezőgazdasági Garancia- és Orientációs Alap helyett két önálló alapot hoztak létre: az Európai Mezőgazdasági

---

<sup>159</sup> BOBVOS PÁL – HEGYES PÉTER: *Agrárjog*. Egyetemi jegyzet, SZTE ÁJK-JATEPress, Szeged, 2010. 177-178. pp.

<sup>160</sup> Single Area Payment Scheme, lásd a 2199/2003/EK bizottsági rendeletet.

<sup>161</sup> 13/2006 (II. 7.) FVM rendelettel módosított 25/2004. (III. 3.) FVM rendelet

<sup>162</sup> BOBVOS PÁL – HEGYES PÉTER: *Agrárjog*. Egyetemi jegyzet, SZTE ÁJK-JATEPress, Szeged, 2010. 178-179. pp.

<sup>163</sup> MIKÓ ZOLTÁN – PAPP ZSIGMOND – KRISTÓ KATALIN – BOROS ANITA – IMRE MIKLÓS: *Agrár- és vidékfejlesztési igazgatás*. Szaktudás Kiadó Ház, Budapest, 2010. 145. p., 147-148. pp.

Garancia Alapot (EMGA)<sup>164</sup>, valamint az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alapot (EMVA)<sup>165</sup>.

Az EMGA-ból finanszírozzák<sup>166</sup> - a tagállamok és az unió között megosztott irányítás mellett - a mezőgazdasági termékek harmadik országokba irányuló exportja után meghatározott visszatérítéseket, a mezőgazdasági piacok szabályozását célzó intervenciókat, a közös agrárpolitika keretében meghatározott közvetlen kifizetéseket, a tájékoztató és vásárlásösztönző kiadásokat.

Központi irányítás mellett finanszírozzák a meghatározott növényegészségügyi, állategészségügyi, élelmezési, takarmányozási intézkedésekhez, az állatbetegségek felszámolására irányuló programokhoz nyújtott pénzügyi hozzájárulásokat, a genetikai állomány megőrzésére, feltérképezésére, összegyűjtésére és hasznosítására irányuló intézkedéseket, valamint a halászati termékek piacával kapcsolatos kiadásokat.

Az EMVA-ból finanszírozzák<sup>167</sup> - a tagállamok és a Közösség között megosztott irányítással - a vidékfejlesztési programhoz való pénzügyi hozzájárulást (társfinanszírozás), és a technikai segítségnyújtást. Az EMVA-ból finanszírozandó vidékfejlesztési támogatásokról szóló *1698/2005 EK rendelet*<sup>168</sup> meghatározza azokat a célkitűzéseket, amelyekhez a vidékfejlesztési politikának hozzá kell járulnia, meghatározza a vidékfejlesztési politika stratégiai keretét, a nemzeti stratégiai terveket rögzítő módszert, továbbá meghatározza a vidékfejlesztési prioritásokat és intézkedéseket. Kiemelt fontosságúnak tartja a *gazdasági, társadalmi és környezeti problémák egységes kezelését*, valamint a mezőgazdaság – versenyképességben, vidék-és tájfenntartásban, környezetvédelemben, kulturális, természeti örökség megőrzésében megnyilvánuló - multifunkcionális szerepének erősítését.

A vidékfejlesztési támogatások célkitűzése:

---

<sup>164</sup> A közös agrárpolitika finanszírozásáról szóló 1290/2005 EK rendeletben hozta létre a Tanács az EMGA-t és az EMVA-t. Az EMGA és az EMVA az Európai Közösségek általános költségvetésének részét képezik.

<sup>165</sup> HALMAI PÉTER: *Az Európai Unió agrárrendszere*. Mezőgazda Kiadó, Budapest, 2007. 74-77. pp.

<sup>166</sup> 1290/2005/EK rendelet I. cím 3. cikk

<sup>167</sup> 1290/2005/EK rendelet I. cím 4. Cikk

<sup>168</sup> Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtandó támogatásról szóló 1698/2005/EK tanácsi rendelet 2005. szeptember 20-án került elfogadásra. Hét évre meghatározza az EU vidékfejlesztési politikájának céljait, prioritásait és az intézkedéseket. Megállapítja a partnerségre, a programozásra, az értékelésre, a pénzgazdálkodásra, és az ellenőrzésre vonatkozó szabályokat is.

- a mezőgazdaság és az erdészet versenyképességének javítása szerkezetátalakítás, fejlesztés és innováció támogatása révén,
- a környezet és a vidék minőségének javítása termőföld-hasznosítás támogatása révén,
- a vidéken élők életminőségének javítása, és a gazdasági tevékenység diverzifikálásának ösztönzése.

A fenti célkitűzések négy tengellyel<sup>169</sup> valósulnak meg<sup>170</sup>:

1. Tengely: A mezőgazdasági és erdészeti ágazat versenyképességének növelése.
2. Tengely: A környezet és vidék fejlesztése.
3. Tengely: A vidéki területeken élők életminőségének javítása és a vidéki gazdaság diverzifikációja, "több lábon állása."
4. Tengely: Leader, helyi akciócsoportok, helyi fejlesztési programok kidolgozása<sup>171</sup>.

A környezet és vidékfejlesztési tengely intézkedései a környezetvédelmi célok integrálását segítik, és hozzájárulnak többek között a víz keretirányelv céljainak és a Kiotói Jegyzőkönyvben meghatározott - éghajlatváltozás enyhítésével kapcsolatos - célok megvalósításához.

A környezet és vidékfejlesztés támogatása például az alábbi intézkedésekre vonatkozik<sup>172</sup>:

- hegyvidéki mezőgazdasági termelőknek a természeti hátrány miatt nyújtott kifizetések (ezen intézkedés területileg le van szűkítve, ami azt jelenti, hogy Magyarországra nem vonatkozik)
- hegyvidéki területeken kívüli hátrányos helyzetű területek mezőgazdasági termelőinek nyújtott kifizetések,
- Natura 2000 kifizetések és a 2000/60/EK<sup>173</sup> irányelvhez kapcsolódó kifizetések,

---

<sup>169</sup> Tengely: összefüggő intézkedéscsomag, amely közvetlenül a végrehajtásból származó egy vagy több célkitűzéshez hozzájáruló konkrét célokkal bír.

<sup>170</sup> MIKÓ ZOLTÁN – PAPP ZSIGMOND – KRISTÓ KATALIN – BOROS ANITA – IMRE MIKLÓS: *Agrár- és vidékfejlesztési igazgatás*. Szaktudás Kiadó Ház, Budapest, 2010. 161-163. pp.

<sup>171</sup> BOBVOS PÁL – HEGYES PÉTER: *Agrárjog*. Egyetemi jegyzet, SZTE ÁJK-JATEPress, Szeged, 2010. 201-203. pp.

<sup>172</sup> FARKAS CSAMANGÓ ERIKA: *Az Európai Unió agrár- és vidékfejlesztési támogatása de lege ferenda*. Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica Et Politica, Tomus LXVIII. Fasc. 6., Szeged, 2006. 13-14. pp.

<sup>173</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2000/60/EK irányelve (2000. október 23.) a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról

- agrár – környezetvédelmi kifizetések, azon mezőgazdasági termelők részére, akik önkéntes alapon agrár – környezetvédelmi kötelezettségeket vállalnak,
- állatjóléti kifizetések,
- nem termelő beruházásoknak nyújtott támogatás.

Az agrár és vidékfejlesztés egyik célterülete a *környezetkímélő gazdálkodás* támogatása. A *jó környezeti állapot fenntartása* a természeti adottságokhoz igazodó gazdálkodással, a környezeti szempontokat is figyelembe vevő agrotechnika alkalmazásával, és a környezettudatos gondolkodás elterjedésével valósulhat meg.

A közvetlen támogatási rendszerekről, és a Közös Agrárpolitika reformjáról szóló 1782/2003 EK rendelet előírta, hogy a korábban csatlakozott tagállamoknak és az egyszerűsített területalapú támogatást (továbbiakban: SAPS)<sup>174</sup> nem alkalmazó két újonnan csatlakozott tagállamnak (Szlovénia és Málta) legkésőbb 2007-től át kellett térniük az egységes farmtámogatási rendszerre (SPS)<sup>175</sup>. Az SPS rendszer alapvetően termeléstől függetlenített jövedelemtámogatást jelent. Magyarországnak legkésőbb 2009-től kellett volna bevezetnie ezt a rendszert, azonban a mai napig nem került bevezetésre<sup>176</sup>.

---

<sup>174</sup> Single Area Payment Scheme – egyszerűsített területalapú támogatás

<sup>175</sup> Single Payment Scheme – egységes farmtámogatási rendszer

<sup>176</sup> A magyar Országgyűlés 2008. október hó 20-i ülésnapján 205 igen szavazattal, 163 nem szavazat ellenében, 5 tartózkodás mellett elfogadta az egységes mezőgazdasági támogatási rendszer bevezetéséről és működtetéséről szóló, T/5883. számú törvényjavaslatot (SPS törvény). Az Országgyűlés elnöke az SPS törvényt 2008. október 28-án megküldte a köztársasági elnöknek kihirdetésre. A köztársasági elnök a törvénnyel szemben aggályokat fogalmazott meg, ezért 2008. november 12-én kelt indítványában az Alkotmánybíróságnál a törvény előzetes alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte. Az indítvány lényege szerint a bevezetni kívánt - termőföldtől és termeléstől elválasztott - támogatási jogosultságnak, mint vagyoni értékű jog elemének a törvény hatályba lépése előtti harmadik évben (2006-ban) igénybe vett nemzeti támogatásokhoz kötése - a jogosultság első kiosztásakor az érintetteknek a megváltozott jogszabályi környezethez való alkalmazkodásra biztosított kellő felkészülési idő hiánya miatt - sérti a jogbiztonságot. Hátrányosan érinti azokat a földtulajdonosokat, akik 2006 előtt vagy 2006-ban haszonbérbe adták termőföldjüket. Az erre irányuló szerződés megkötésekor a tulajdonosok nem tudhatták, hogy a haszonbérleti szerződés alapján 2009-től az SPS törvény alapján a haszonbérlet szerez majd támogatási jogosultságot. A támogatási jog adott haszonbérletlőhöz rendelése megnehezíti más haszonbérletlővel a szerződéskötést, illetve az ingatlan adás-vételét is. Azon termelők is hátrányt szenvednek, akik vagy 2007, vagy 2008 naptári években kezdték meg mezőgazdasági tevékenységüket, vagy épp akkor növelték az általuk művelt, támogatásra jogosító területüket. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította az SPS törvény 15. § (3) bekezdés a) pontja alkotmányellenességét. 1271/A/2008. AB határozat.

## 6. Megállapítások összegzése, javaslatok az agrárpolitika jövőjével és a környezetpolitikával kapcsolatban

1. Véleményem szerint a környezetpolitika a természetes és mesterséges környezet védelmére, alakítására irányuló elképzelések, tervek, programok, döntések és az ezek eléréséhez alkalmas eszközök, módszerek összességét felölelő gyakorlati tevékenység és az ezzel kapcsolatos alkalmazott tudomány.<sup>177</sup> A fenntarthatósági politika része, mely nemcsak a környezeti elemek védelmére irányul, hanem az összes ágazati és politikai döntésnél figyelemmel kell lenni a környezet érdekeire.

2. A közös agrárpolitika – a mezőgazdasági, az erdészeti és az ezekhez kapcsolódó ágazatok révén – a legmagasabb szintű környezetvédelmi előírások betartását biztosítja.

A magam részéről a közös agrárpolitika jövőjével kapcsolatban az alábbi kérdések megválaszolását tekintem fontosnak:

- a.) Szükség van-e 2013 után is Közös Agrárpolitikára, szükséges-e egy új közös agrárpolitikát alkotni, vagy elegendő a jelenlegi reformja?
- b.) Megfelelően környezetbarát-e?
- c.) Szabályozási rendszere egyszerűsíthető-e, finanszírozása átlátható-e, és indokolható-e?
- d.) Mennyi KAP pillér szükséges?

Ezek a kérdések a 2013 utáni időszakra szóló agrárpolitika és a 2014-2020 közötti Európai Unió költségvetés megalkotásának folyamata során is napirendre kerültek.

A KAP szerkezete és célja mellett a költségvetése is átalakul 2013 után. Popp József és Potori Norbert szerint az élelmezés-, energia- és környezetbiztonság prioritási sorrendje fogja meghatározni 2013 után a Közös Agrárpolitika pénzügyi keretét.<sup>178</sup>

---

<sup>177</sup> VILLÁNYI LÁSZLÓ-VASA LÁSZLÓ: *Agrárgazdaságtan*. Szaktudás Kiadó Ház, Budapest, 2007. 166. p.

<sup>178</sup> POPP JÓZSEF – POTORI NORBERT: *Az élelmezés-, energia- és környezetbiztonság összefüggéseiről*. In: TABAJDI CSABA (szerk.): *Közös érdekeink, Párbeszéd és összefogás, Közös Agrárpolitika megújításáért. A II. Magyar Agrárakadémia gondolatai, vitái és dokumentumai*, Budapest, 2009.



ad a.) Kutatásaim során arra a következtetésre jutottam, hogy a KAP a lakosság körében csak akkor legitim és elismert hosszútávon, ha hatékonyan mozdítja elő a társadalmi érdekek érvényesítését<sup>179</sup>. A Bizottság szerint Európa mezőgazdasága a környezet szövetségese, a gazdálkodók kulcsszerepet töltenek be például a talajminőség védelmében, a természeti környezet megóvásában.<sup>180</sup> Egyre nagyobb a kereslet a környezetet kímélő módszerekkel előállított élelmiszerekre, melynek oka a fogyasztói szokások változásában és a környezettudatosság növekedésében keresendő.

Elméletileg négy elképzelés lehetséges a Közös Agrárpolitika jövőjét illetően:

a.) szélsőséges nézetnek tartom, amely szerint nincs szükség rá, b.) másik megoldás a változatlan fenntartása, c.) harmadik lehetséges út, hogy kisebb módosításokkal, reformmal működjön tovább, mivel jelenlegi formájában fenntarthatatlan, igazságtalan, nem kellően hatékony és átláthatatlan, illetve d.) negyedik elképzelés szerint fennmaradáshoz teljes egészében meg kell változnia, azaz új KAP szükséges. Elhangzottak olyan vélemények is, melyek szerint vidékfejlesztési politika megalkotására lenne szükség.

A KAP mélyreható reformja mellett érvel a legtöbb európai politikus, például Jean-Luc Demarty, a Bizottság Mezőgazdasági főigazgatója, továbbá Stéphane Le Foll, az Európai Parlament Mezőgazdasági Bizottságának alelnöke is. A magyar álláspont is ezt a nézetet képviseli. A KAP reformja azért is szükséges, mivel jelenleg 27-re növekedett a tagállamok száma, és ezzel jelentősen növekedett a bürokratikus teher is<sup>181</sup>.

Megítélésem szerint a Közös Agrárpolitikára 2013 után is szükség van, mivel elengedhetetlen az élelmiszerbiztonság, a biodiverzitás, a vidéki munkahelyteremtés, a környezetvédelem, a vízbázisok stb. védelme érdekében. Az EU agrárminisztereinek olyan Közös Agrárpolitikát kellene kidolgozniuk, amely a környezetvédelmet, élelmezést, és a versenyképességet egyaránt szolgálja. Úgy ítélem meg, hogy a reformok révén a környezetvédelmi követelmények szorosabban beépültek a mezőgazdasági szakpolitikába, valamint megnőtt a vidékfejlesztési

---

<sup>179</sup> Közös nyilatkozat a Közös Agrárpolitikáról, Brüsszel, 2009. november 18. In: Magyar Mezőgazdaság, 64. évfolyam, 2009. december 2. szám

<sup>180</sup> Commission, Environment and Agriculture, i. m. (1988), 1. p.

<sup>181</sup> A radikális reform kulcsfontosságú tényezője a következetes és teljes szétválasztás. A teljes szétválasztás elválasztja szerkezeti szempontból a közvetlen támogatásokat a termeléstől. HALMAI PÉTER: *Az Európai Unió agrárrendszere*. Mezőgazda Kiadó, Budapest, 2007. 152-154. pp.

támogatások jelentősége. E reformfolyamat hatására a támogatások tagállamok közötti és tagállamokon belüli jobb elosztása, valamint a környezetvédelmi kihívások megoldását szolgáló intézkedések célirányosabbá tétele iránt igény mutatkozott, így a lehetséges nézetek közül a harmadik megközelítést tartom elképzelhetőnek<sup>182</sup>.

ad b.) A második kérdésre válaszolva említést kell tennem arról, hogy tagállamok szintjén egyetértés van abban, hogy a Közös Agrárpolitikának lényeges eleme környezetbarát jellege, a fenntarthatóság biztosítása, a környezettudatosság, és a környezet- és tájvédelem. A tagállamok közötti viták abból adódnak, hogy mennyire legyen „zöld”, vagyis környezetbarát ez a politika.

Az Európai Parlament Mezőgazdasági Bizottság elnökének<sup>183</sup> álláspontja szerint a mezőgazdaságra úgy kell tekinteni, mint a környezetvédelmi problémák megoldásához hozzájáruló tényezőre. Az egészséges tiszta környezetre irányul, és minden tagállamot egyformán kell kezelnie.

Minden olyan uniós támogatást, amely környezetvédelmi (állat – vagy növényvédelmi stb.), célokat szolgál, fontosnak tartom úgynevezett „zöld dobozos”, vagyis szabadon adható kategóriába sorolni.

Az agrárpolitikában 2013 után megítélésem szerint megjelenhetne egy ún. kompenzációs támogatás, mely a közjavak előállítását célozza. Ezen támogatás igénybevételének feltétele az lehetne, hogy a gazdálkodó a társadalom számára hasznos közjavakat állítson elő, mely közjavak előállítása nem lenne kötelező, csupán önkéntesen vállalható.

Lehetséges megoldás lenne, hogy az első pilléres forrás közvetlen támogatási összegének nagyobb hányadát képezhetné egy ún. alaptámogatás<sup>184</sup>, amely a termeléstől függetlenített területalapú támogatás lenne. Az első pilléres forrás közvetlen támogatási összegének maradék hányada lenne a zöld dobozos támogatás, vagyis erre akkor lenne jogosult a termelő, ha az alaptámogatásra jogosult

---

<sup>182</sup> Lásd még a KAP jövőjéről alkotott nézeteket TABAJDI CSABA: *Szolgálat és Számvetés 2004-2008.*, Európai Parlament Mezőgazdasági Bizottsága, Magyar Agrárakadémia Kiadványa, Budapest, 2009. 23-43. pp.

<sup>183</sup> Neil Parish, Nagy-Britannia, 2009.

<sup>184</sup> Az alaptámogatás keretösszege minden tagállamban változna, annak függvényében, hogy a választható közvetlen támogatások közül melyiket alkalmazza, illetve a jogcímek finanszírozására mekkora forrást biztosítana.

mezőgazdasági terület egy részét ökológiai célokra hasznosítaná, például tájvédelmi célokra, teraszok kialakítására, védőzónák kijelölésére, erdősítésre stb.<sup>185</sup>

ad c.) Rátérve a harmadik kérdésre, megállapítható, hogy a KAP rendszere bonyolult és bürokratikus, ezért egyszerűsíteni<sup>186</sup> lenne célszerű.<sup>187</sup> Egyszerűsítést javaslok a termelők adminisztrációs terheinek csökkentése érdekében, mellyel álláspontom szerint elérhető a mezőgazdasági tárgyú jogszabályok átláthatósága, és növelhető végrehajtásuk hatékonysága<sup>188</sup>, ez már csak azért is lényeges, mert jelenleg a teljes uniós költségvetés közel fele (42%) mezőgazdasági és vidékfejlesztési célokra irányul, mely a 2007 – 2013 közötti költségvetési időszakban több mint 1000 milliárd eurót jelent.<sup>189</sup> Az agrárpolitikát jelentős összeggel finanszírozó tagállam Németország, a legtámogatottabb tagállam viszont Görögország, a második legnagyobb haszonélvező pedig Spanyolország.<sup>190</sup>

Az EU költségvetésének bírálói – elsősorban azon tagállamok, melyek kevésbé részesülnek belőle – szerint a mezőgazdasági és vidékfejlesztési célokra elkülönített támogatási összegek egy részét inkább kutatás-fejlesztésre kellene felhasználni. A mezőgazdaságilag jelentős országok viszont ezzel szemben azzal érvelnek, hogy a mezőgazdaság az egyetlen terület, ami teljes mértékben uniós ellenőrzés alatt áll,

---

<sup>185</sup> A jelenlegi KAP kritikájáról lásd bővebben HALMAI PÉTER: *A közös agrárpolitika reformja és a magyar érdekek*. In: TABAJDI CSABA (szerk.): *Közös út? Magyarország nyer vagy veszít?* Az I. Magyar Agrárakadémia előadásai, vitái, dokumentumai. Nádudvar, 2008. 20-27. pp.

<sup>186</sup> 2013 után a költségeket csökkenteni kell, és a klímaváltozás kihívásaira is figyelmet kell fordítani. RAISZ ANIKÓ: *Változó agrárszabályozás a fél évszázados CEDR szemszögéből*. (Veränderungen der Agrarmarktdnungen vom Standpunkt der 50 Jahre alten) JAEL, 2007/3, 69. p.

<sup>187</sup> A Nemzeti Agrárszabályozás egyszerűsítéséről szóló Zöld Könyvben (Budapest, 2007. november) is kiemelt prioritást élvez a KAP egyszerűsítése. 2003-2004-ben végrehajtott deregulációs folyamatnak eredményeképpen 520 felesleges jogszabályt helyeztek hatályon kívül. 2013-ra el kell érni, hogy a közösségi jogi aktusok magyar joganyagba való átültetését nem érintő jogszabályalkotásból eredő adminisztrációs teher a felére csökkenjen. Lásd még FARKAS CSAMANGÓ ERIKA: *Az Európai Unió agrár - és vidékfejlesztési támogatása de lege ferenda*. Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica Et Politica, Tomus LXVIII. Fasc. 6., Szeged, 2006. 19. p.

<sup>188</sup> FARKAS CSAMANGÓ ERIKA: *A kölcsönös megfeleltetés természetvédelmi és környezetvédelmi követelményrendszere*. In: BOBVOS PÁL (szerk.): *Reformator Iuris Cooperandi: Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére*, Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2009. 175-176 pp.

<sup>189</sup> Forrás: <http://banaitohtpal.mkp.sk/?p=43> (2009. július 6-i állapot) A Tanács és az EP képviselői által 2008. november 21-én elfogadott tervezet szerint 2009-ben 116 milliárd 96 millió 62ezer 329 euró az Európai Unió költségvetése (a kifizetéseket tekintve). A megállapodást december 18-án - 539 igen, 33 nem, 27 tartózkodó vokssal - hagyta jóvá az Európai Parlament. A főbb számok: Kötelezettségvállalás: 133.777.879.273 euró, az összes GDP 1,03 százaléka Kifizetések: 116.096.062.329 euró, az összes GDP 0,894 százaléka. A 2007-2013-as költségvetési keretben meghatározott összeg és a 2009-es tervezetben lévő közötti különbség: 3.255.120.727 euró.

<sup>190</sup> Németország befizetett hozzájárulása 2008-ban 10. 886 millió euró volt. Az egy hektárra jutó kifizetés Görögországban volt a legtöbb 852 euró, Németországban ez 388 euró. Magyarországon a befizetett hozzájárulás 464 millió euró volt 2008-ban, az egy hektárra jutó kifizetés pedig 116 euró. Forrás: [www.farmsubsidy.org](http://www.farmsubsidy.org) (2010. 09. 10. állapot) in.: *Haszon AGRÁR Magazin* 2010/5. 46. p.

vagyis a tagállamok saját jogon nem adhatnak támogatást a gazdálkodóknak, kutatásra azonban szabadon költhetnek a közösségi forrásokon felül is.

ad d.) Kutatásom során megállapítottam a KAP pillérjeinek számával (első pillér: piacpolitika – jövedelemtámogatás, második pillér: vidékfejlesztés) kapcsolatosan, hogy itt is több álláspontot figyelhetünk meg. Egyes nézetek szerint egyetlen pillér lenne célszerű, ezt képviseli Stéphane Le Foll, aki szerint az első és második pillér napjainkra összemosódott, így szerepük is módosult.

Másik álláspont szerint 2013 után is két pillér maradna, egy erős első pillér, mely a közvetlen támogatásokat és a piaci intézkedéseket foglalná magába, míg a második pillért a vidékfejlesztési intézkedések alkotnák. Az Európai Bizottság jelentése bemutatja, hogy a környezetvédelem mindkettő KAP pillérhez kapcsolódik.<sup>191</sup>

A második pillér megerősítése mellett érvel néhány tagállam, például Dánia, Svédország, és Olaszország. Ezt az első pillér forrásainak átcsoportosításával oldanák meg. Ezt a megoldást néhány tagállam ellenzi, például Németország és Franciaország is. Felmerült további lehetőségként, egy új, harmadik pillér gondolata, mely a klímaváltozással kapcsolatos kiadások finanszírozását szolgálná.

A magam részéről a KAP keretén belül a két pilléres megoldást tartom hatékonynak, vagyis a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozóan a KAP-ot továbbra is két olyan pillér köré célszerű szervezni, amelyek egymást kiegészítve, azonban ugyanazon célkitűzések megvalósítására irányulnak. Az első pillér tartalmazza az európai uniós mezőgazdasági termelőknek éves szinten alapvető jövedelemtámogatást biztosító közvetlen kifizetéseket és piaci intézkedéseket, valamint a konkrét piaci zavarok esetén nyújtandó támogatást, a második pillér pedig a vidékfejlesztést, amelyet a tagállamok társfinanszíroznak.

3. A fenntarthatóság követelményeinek megfelelő gazdasági, társadalmi és környezeti egyensúly a közjavak hatékony „előállításával” valósul meg, amelyhez megfelelő intézkedések kialakítása, valamint pénzügyi feltételek megteremtése szükséges. A közös agrárpolitika fontos szerepet tölt be a közjavak előállításának folyamatában. A gazdálkodók a közjavak biztosításával *pozitív externáliát* állítanak

---

<sup>191</sup> COM, 2004:7

elő az egész társadalom számára. E közjavak előállításához az unió és a tagállamok támogatása is szükséges.

A fenntartható mezőgazdaság és termelés nem csupán a közjavak előállításával valósul meg. A közös agrárpolitika keretében több olyan támogatás kialakítása és finanszírozása vált szükségessé, amely a környezetvédelem céljaival szorosan összefügg, valamint ezeken felül az agrártámogatások teljes összegének kifizetését környezetvédelmi követelmények teljesítésétől is függővé tették. Ezen *előírások és követelmények* betartásával közjavak is „termelhetők”. A közös agrárpolitikának megfelelően a támogatások odaítéléséhez egységes alapelveken nyugvó feltételek, előírások szükségesek. Az előírások konkrét tartalmi elemeit az egyes tagállamok határozzák meg talaj-, éghajlati viszonyaik, földhasználati rendszerük, gazdálkodási gyakorlatuk figyelembevételével.

Dolgozatomban a mezőgazdasági tevékenység folytatása során követendő, valamint a mezőgazdasági támogatások igénybevételéhez kötelezően meghatározott környezetvédelmi követelményeket kívánom bemutatni a kölcsönös megfeleltetés feltételrendszerének ismertetésén keresztül.

## 2. RÉSZ

### A KÖLCSÖNÖS MEGFELELTETÉS RENDSZERE

#### VI. FEJEZET

##### 1. Kölcsönös megfeleltetés megjelenése

###### 1.1. Megjelenése az USA agrárpolitikájában

A kölcsönös megfeleltetés (a továbbiakban: KM) szakkifejezése az angol *cross compliance* (CC) kifejezés hivatalos magyar megfelelője. Ez az elnevezés szerepelt a 1782/2003/EK tanácsi rendelet magyar nyelvre fordított hivatalos változatában, illetve szerepel a hatályos 73/2009/EK tanácsi rendeletben<sup>192</sup> is. A *cross compliance* kifejezés magyarul szó szerint *keresztmegfelelést* jelent. A francia szakirodalomban a „*conditionnalité*” kifejezést alkalmazzák, amelynek szó szerinti fordítása: *feltételeesség*. Madarász István véleménye szerint<sup>193</sup> a francia nyelv tartalmilag pontosabban fejezi ki annak valódi jelentését, mint az angol „*compliance*” kifejezés. Kifejezőbb lett volna magyarul „megfelelési kötelezettség”-re fordítani és használni. A magyar szakirodalom a „*cross compliance*” kifejezésre több hivatalos elnevezést is használ, például a már említett keresztmegfelelést, keresztmegfeleltetést, keresztirányú megfeleltetést, kapcsolt előírásokat, feltételeességet, illetve kölcsönös megfeleltetést. A dolgozatomban ez utóbbi kifejezést használom.

A „*cross compliance*” kifejezés tartalmilag az USA agrárpolitikájából ered, ahol már 1986 óta széleskörűen használják a talajvédelem és a lápok, vizenyős területek védelme érdekében.<sup>194</sup> Az Európai Unió átemelte saját rendszerébe az amerikai agrárpolitika számos szabályozási elemét. Az amerikai agrárpolitika már kialakulásakor is zárt jellegű volt, szemben az EU közös agrárpolitikájával, amely fokozatosan vált zárt jellegűvé.

---

<sup>192</sup> Közvetlen támogatások közösségi alaprendelete.

<sup>193</sup> MADARÁSZ ISTVÁN: *Tanulmány a kölcsönös megfeleltetés (cross compliance) magyarországi bevezetéséről*. FVM, Budapest, 2007. 80.

<sup>194</sup> BALDOCK D, MITCHELL K.: *Cross-Compliance within the Common Agricultural Policy*. Institute for European Environmental Policy (IEEP) London, 1995. Lásd még LATACZ-LOHMANN U, BUCKWELL AE: *Einige ökonomische Überlegungen zu „Cross Compliance”*. *Agrarwirtschaft* 47 (11) 1998. 429-431. pp.

Mindkettő agrárpolitika az agrárkereskedelem liberalizálásának elemeit követi, azonban a két agrárpolitika nem mutat közös irányba. Az amerikai agrárpolitika történetileg öt szakaszra tagolódik. Első szakasza 1785-1890 közötti időszakra tehető, amikor fő céljaként a földregisztráció megvalósítását tűzte ki. A második szakasza idején, 1890-1914 között a kormányzat a mezőgazdasági kutatást és oktatást tekintette fő feladatának. A harmadik szakaszában (1914-1933) alakult ki az agrárfinanszírozás rendszere, illetve létrehozták az agrárhitelezési rendszert<sup>195</sup>. A negyedik szakasza idején (1933-1996) a Kongresszus elfogadta - New Deal keretében – az ún. „*First Agricultural Adjustment Act*” törvényt, amelyben garantálta az 1909. augusztus-1914. július közötti időszak árait. A termelői áraknak a közvetlen kifizetésekkel megnövelt értéke ugyanazt a vásárlóerőt adta a farmoknak, mint a referenciaidőszakban. A második mezőgazdasági törvényt (*Agricultural Adjustment Act*) 1938-ban fogadták el, amely automatikusan már nem biztosította a referenciaidőszak vásárlóerejét, mivel a túltermelést figyelembe vette, és ez alapján határozta meg a termékek minimálárát. Egyes termékekre farmokig lebontott termelési, illetve értékesítési kvótákat határozott meg. A következő törvény, immáron a harmadikat 1949-ben fogadták el (*Agricultural Act*), amely a farmok jövedelemgaranciáját biztosította. A következő mezőgazdasági törvény 1965-ben (*Food and Agricultural Act*) a garantált árakat lecsökkentette a világpiaci árakhoz képest, és a kiesőjövedelmet veszteségtérítéssel (*deficiency payments*) pótolták. Az 1970-es években megjelentek olyan amerikai vélemények, melyek az Európai Unió Közös Agrárpolitikájának elemeit kifogásolták, miszerint azok nem feleltek meg a GATT<sup>196</sup> nemzetközi kereskedelmi egyezmény rendelkezéseinek.

---

<sup>195</sup> Farm Credit System. A szövetségi kormány hozta létre ezt a rendszert. Később önfinanszírozóvá vált. Első eleme a Szövetségi Földbankok megalapítása volt 1916-ban, majd ezt 1923-ban a Középlejáratú Hitelbank követett, végül 1933-ban létrejött a Szövetkezetek Bankja.

<sup>196</sup> GATT: Általános Kereskedelmi és Vámtarifa Egyezmény, 1947. október 30-án 23 ország írta alá Genfben. 1948. január 1-jén lépett hatályba. Az Egyezmény alapelve, hogy a kereskedelmet vámokkal lehet szabályozni. Tartalmazza a diszkrimináció kizárásának alapelvét. A GATT megállapodás miniszteri szintű aláírása 1994. áprilisában történt meg. A mezőgazdasági megállapodást eleinte GATT, majd GATT/WTO, később csak WTO megállapodásnak nevezik. A szakirodalomban az URAA elnevezés használatos, magyarul Uruguay forduló, Mezőgazdasági Megállapodás néven ismert. CSÁK CSILLA – KARCZUB PÉTER – OLAJOS ISTVÁN et al.: *Agrárjog*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2004. 66. p. Lásd még HALMAI PÉTER: *Az Európai Unió agrárrendszere*. Mezőgazda Kiadó, Budapest, 2007. 182-185. pp.

A WTO Mezőgazdasági Megállapodásnak három pillére van: az első a tagországok piacra jutását segíti elő, a második pillér az exporttámogatás csökkentése volt. Az exporttámogatások 2013 végéig megszűnnek az összes WTO tagországban. A harmadik pillér a belső támogatásokat érinti. E belső támogatásokat három csoportra osztották. Az elsőbe az úgynevezett sárga dobozba (*amber box*) tartoznak az ártámogatások. A zöld dobozba (*green box*) tartoznak az olyan támogatások, mint a kutatás, oktatás, ellenőrzés, infrastruktúra, nyugdíjprogram, vidékfejlesztés és a környezetvédelem,

Az 1980-as években az amerikai agrártermékek európai piaca jelentősen visszaesett. Ennek oka az volt, hogy ebben az időben az EU nemzetközi viszonylatban olcsóbb áron kínálta saját előállítású agrártermékeit, annak ellenére, hogy drágábban tudta azokat megtermelni. Az előállítási költségeket exporttámogatásokkal kompenzálta<sup>197</sup>.

Az Egyesült Államokban az 1970-es években a vízvédelmi törvény elfogadásával<sup>198</sup> jelentek meg először a szabályozásban kölcsönös megfeleltetés rendszerébe tartozó rendelkezésekhez hasonló előírások, amelyek bizonyos követelmények betartásától tették függővé az agrártámogatások kifizetését. Az USA-ban a szövetségi törvények végrehajtása minden egyes államban különböző. Az önkéntesen vállalt programok<sup>199</sup> is jelen vannak a szabályozási rendszerben.

1973-ban egy újabb mezőgazdasági törvény (*Agricultural and Consumer Protection Act*) került elfogadásra. A közvetlen támogatás alapját az adott mezőgazdasági termék adott farmra vetített vetésterülete és termésátlaga határozta meg. 1977-ben, majd 1981-ben szintén alkottak mezőgazdasági törvényt. A farmok versenyképességét kívánták erősíteni az 1985-ben elfogadott törvénnyel (*Food Security Act*), amelyben ezen felül a környezetvédelemre, különösen a vizes élőhelyek megőrzésére is kiemelt figyelmet kívántak fordítani.

Az 1985-ben elfogadott farmtörvény, az ún. „*Farm Bill*” rendelkezései között új, természetvédelmet szolgáló intézkedések jelentek meg. Ilyenek az ún. *Swampbuster*<sup>200</sup> rendelkezései, amelyek a vizes élőhelyek megőrzésére tartalmazznak előírásokat, a másik az ún. *Sodbuster*<sup>201</sup> rendelkezések, amelyek a talajerózió megelőzésére, illetve csökkentésére tartalmazznak intézkedéseket. Ezekben

---

hátrányos körzetek támogatása stb. A harmadik színes dobozba, a kék dobozba tartoznak a mentesített ágazatpolitikák, mint például a közvetlen támogatás kínálatkorlátozással. Egyes termékek támogatásának összesített felső határába a sárga és a kék doboz együttesen számít. Kiegészítő rendelkezések szerint a termelés 5 százalékának értékét meg nem haladó támogatások megengedettek, a fejlődő országok számára ez a hatás 10 százalék. A támogatásoknak ez a fajtája a „de minimis” kivétel. A legtöbb belső támogatást az Európai Unió használja fel. Az EU zöld dobozos támogatásai még elmaradnak az USA és Japán mögött. Sok kritika érte már a zöld dobozos támogatásokat, széles körben vitatott, hogy a magas bázis magas támogatásokat tesz lehetővé, s ezáltal még nagyobb különbségek alakulhatnak ki az országok között.

<sup>197</sup> RIEGER LÁSZLÓ - SZÓKE GYULA: *Az USA új agrárpiac-szabályozása*. Magyar Mezőgazdaság, 65. évfolyam 9. szám (2010. március 3.) 18. p.

<sup>198</sup> Clean Water Act

<sup>199</sup> Ilyen önkéntesen vállalt program az Európai Unióban például az agrár-környezetgazdálkodási program (AKG)

<sup>200</sup> Swampbuster: Wetland Conservation Compliance (WC) rendelkezések

<sup>201</sup> Sodbuster: Highly Erodible Land (HELC) rendelkezések



használták először a „*conservation compliance*” kifejezést, ami azt jelentette, hogy teljesíteni kellett előre meghatározott környezetvédelmi előírásokat, amennyiben nem teljesítették azokat, az adott naptári évre vonatkozó agrártámogatások összegének csökkentését, vagy teljes elvonását alkalmazták. A Sodbuster és a Swampbuster rendelkezések 1985. december 23-án léptek hatályba. Olyan jellegű szabályozást alakítottak ki, amely a védelmet megfelelő módon biztosította, például azáltal, hogy ha a termelő egy vizes élőhelyet mezőgazdasági művelésbe vont, ezzel azonnal kizárta saját magát a mezőgazdasági támogatásokra (például közvetlen támogatás, anticiklikus támogatás, értékesítési támogatás stb.) való jogosultságból. A Swampbuster rendelkezéseit már többször módosították, így 1990-ben, 1996-ban és 2002-ben is. Ezen rendelkezések célja az, hogy a vizes élőhelyeket megóvják egyfelől oly módon, hogy mezőgazdasági területté történő átalakításukat megakadályozzák, másfelől a gazdálkodóknál jelentkező jövedelemkiesés kompenzálásra kerüljön támogatások formájában.

Ezen szabályozás fontosságát jól mutatja az is, hogy az elmúlt 200 évben az USA eredeti vizes élőhelyeinek több mint fele, kb. 53 %-a tűnt el.

1990-ben újabb törvényt alkottak, ez volt az ún. „*Food, Agricultural, Conservation and Trade Act*”. Ezen törvény olyan rendelkezéseket tartalmazott, amelyek a területpihentetésre ösztönözték a gazdálkodókat, illetve amelyek a természeti erőforrások szerepét hangsúlyozták. Kiemelt rendelkezése, hogy az egy gazdaság, ún. farm által egy adott naptári évre igénybe vehető agrártámogatás összegét 250 ezer dollárban maximalizálta.

Az amerikai agrárpolitika ötödik szakasza az 1996 utáni időszakra tehető. Ebben a szakaszban fogadták el az ún. „*Federal Agricultural Improvement and Reform Act*” törvényt, amelynek az volt a fő célkitűzése, hogy az agrártámogatásokat a termeléstől elválassa. Csökkentette az egy farm által egy adott naptári évre igénybe vehető agrártámogatás összegét, így 230 ezer dollárban maximalizálta azt. A támogatás elvált a termeléstől, és történelmi (bázisjog) jogosultság alapján jár.

2002-ben „*Farm Security and Rural Investment Act*” néven újabb törvényt alkottak, amely egészen 2007-ig hatályban volt. E szerint a támogatás továbbra sem függött a termeléstől, és emelkedett az egy farm által igénybe vehető támogatás maximális összege, évente 360 ezer dollárra. Emellett ez utóbbi törvény is hangsúlyozta a környezetvédelem és a természeti értékek megőrzésének fontosságát.

2008-ban újabb törvényt (ez is „Farm Bill” néven vált ismertté, Élelmezési, Természetvédelmi és Energia törvény)<sup>202</sup> fogadtak el. Ezzel az USA agrárszabályozási rendszere egy új szabályozási eszközzel bővült, ami példaértékűnek számít. Az új piacsabályozási eszköz neve: ACRE,<sup>203</sup> merőben új felfogást tükröz, miszerint az ár, vagy a termésátlag garantálása helyett az árbevételt garantálja.

Az USA-ban a közvetlen kifizetések mindegyike úgynevezett „zöld dobozos” támogatásnak minősül<sup>204</sup>. A kölcsönös megfeleltetés rendszere sem foglal el ma már központi helyet az USA mezőgazdasági támogatási rendszerében, a termelők megismerték, előírásaihoz alkalmazkodnak, és a farmtörvények esetleges módosításai alkalmával sem kerül a figyelem középpontjába úgy, mint jelenleg az EU-ban.

## 1.2. Megjelenése a KAP reformjain keresztül

### 1.2.1. Zöld Könyv

Az agrárpolitika és a környezetpolitika szoros összefonódása fokozatosan történt, az egyes agrárpolitikai reformokon keresztül figyelhető meg, amelynek során a környezeti szempontok folyamatosan „beépültek” a közös agrárpolitika céljai közé, így a környezetvédelem is az agrárpolitika egyik meghatározó céljává vált. Az Európai Unió Közös Agrárpolitikája több reformon ment keresztül az elmúlt évtizedekben, a reformfolyamat az 1970-es évek elején kezdődött, és még napjainkban is tart.

A reformfolyamat egyik meghatározó állomása a Bizottság 1985-ben megjelent *Zöld Könyve*<sup>205</sup>. Ebben a nem kötelező érvényű jogi dokumentumban jelent meg először a környezetvédelem fontossága<sup>206</sup>, utalás történt arra, hogy mezőgazdasági

<sup>202</sup> 2008. június 18-án lépett hatályba az Élelmezési, Természetvédelmi és Energia törvény, ismertebb becenevén: Farm Bill (FB). Internetes forrás: [www.ers.usda.gov/Briefing/FarmPolicy/](http://www.ers.usda.gov/Briefing/FarmPolicy/), [http://ec.europa.eu/agriculture/publi/map/01\\_09.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/map/01_09.pdf) (2009. április 12. állapot)

<sup>203</sup> ACRE: Average Crop Election, magyarul Átlagtermés-választási Program

<sup>204</sup> Ez a kifizetés 2009-ben az USA-ban négy milliárd dollár volt összesen. Összehasonlításképpen az EU összes közvetlen támogatási kifizetése 2009-ben 53,1 milliárd dollár volt, ebből kb. 83 százalék, azaz 44 milliárd dollár zöld dobozos kifizetés, a maradék 17 százalék, 8,9 milliárd dollár sárga dobozos kifizetés. Forrás: Az Európai Unió Agrárgazdasága, 2009. 14. évfolyam 5-6. szám. 37. p.

<sup>205</sup> *Perspectives for the Common Agricultural Policy (Green Paper)*, Commission Communication, COM (85) 333 final, Brussels, 1985.

<sup>206</sup> FARKASNÉ FEKETE MÁRIA: *A földhasználat és az agrárpolitika összefüggése az Európai Unióban*. Mezőgazda Kiadó- Osiris Kiadó, 1999. 67. p.

tevékenységek folytatása során a környezet visszafordíthatatlanul károsodhat. Ennek megakadályozása érdekében szükséges a környezetvédelmi előírások mezőgazdasági ágazatban történő alkalmazása, illetve ellenőrző rendszerek bevezetése. Számos esetben az adott területen a mezőgazdasági tevékenységgel teljesen felhagynak a környezetvédelmi célok megvalósulása érdekében. Vannak olyan területek azonban, amelyeken valamilyen mezőgazdasági tevékenység folytatását kötelezően előírják, ezt természetvédelmi, tájvédelmi szempont, vagy a vidéki lakosság helyben tartása indokolja. A tevékenység folytatása során arra is figyelemmel kell lenni, hogy környezetbarát termelési módszereket, technológiákat alkalmazzanak. A környezetvédelmi célok érvényesülése érdekében továbbá olyan agrárszerkezeti eszközök alkalmazása is javasolt lehet, mint például a területpihentetés, az ugaroltatás<sup>207</sup>, az extenzív gazdálkodásra áttérés, illetve speciális támogatási rendszer kialakítása<sup>208</sup> és működtetése. A Zöld Könyv kiemeli továbbá a legelőhasználat szabályozásának, és a talajvíz elvezetésének fontosságát, a művelési ágak megfelelő megválasztását és csak indokolt esetben történő megváltoztatását, valamint a biogazdálkodás elősegítését.

Összességében megállapítható, hogy a Zöld Könyv elsősorban a piac- és árpolitikát helyezte előtérbe, a környezetvédelem, és a vidékfejlesztés nem önállóan, hanem ezekkel összefüggésben jelent meg.

### 1.2.2. „Környezet és mezőgazdaság“ című közlemény

A reformfolyamat következő állomása a Bizottság 1988-ban kibocsátott „Környezet és mezőgazdaság“ című közleménye.<sup>209</sup> A mezőgazdasági termelők a környezeti állapot fenntartói: „az európai gazdák évszázadokon keresztül formálták, fenntartották és óvták a kontinens földfelszínének döntő hányadát. Mivel létük a természettől függött, azzal teljes harmóniában éltek és dolgoztak, megélhetésüket a

---

<sup>207</sup> Set-aside, „félretétel”, pihentetés vagy ugaroltatás rendszere, amely a föld termelésből kivonását célozza. Célja a termékefelesleg visszaszorítása. Erről a 1094/88 EGK rendelet rendelkezik (HL L 106/28, 27.4.88.) A rendelet végrehajtásának részletes szabályait, mint például a gazdák támogatásának mértékét, teljesítendő szempontokat a 1272/88 EGK rendelet tartalmazza (HL L 121/36, 11.5.88.)

<sup>208</sup> 768/89 EGK rendelet az agrárjövödelmek átmeneti segélyezéséről szól (HL L 84, 29.3.89.) További részletes szabályai a 3813/89 EGK rendeletben (HL L 371, 20.12.89.) Kompenzálni igyekszik a gazdák azon veszteségét, mely az agrárgazdaság szerkezeti változásához való alkalmazkodás során keletkezett.

<sup>209</sup> Environment and Agriculture, COM, (88) 338 final

termékeny talaj, a tiszta víz és a stabil ökológiai egyensúly biztosította.”<sup>210</sup>

### 1.2.3. MacSharry – féle reform

A GATT tárgyalások Uruguay-i fordulóján<sup>211</sup> a vita középpontjába került az exporttámogatások csökkentése, illetve az ún. „zöld doboz” (green box) környezeti támogatások kérdésköre. Ezek a tárgyalások a KAP Mac Sharry – féle reformjához vezettek. Az 1993. január 1-jével bevezetett reform<sup>212</sup> a közös agrárpolitika alapelveit változtatlanul hagyta, azonban legfőbb céljának a termelés és a készletek csökkentését tűzte ki, amelyet az ár- és jövedelempolitika szétválasztásával kívánt elérni<sup>213</sup>. A reform gazdasági szempontból kedvezőnek bizonyult, azonban a környezetre gyakorolt hatásai nem értékelhetők pozitívnak.<sup>214</sup> Az agrárreform fő javaslatai között a környezeti követelmények erőteljesebb agrárpolitikai integrációja szerepelt. Több olyan közvetlen támogatás kialakítása vált szükségessé, mely a környezetvédelem céljaival szorosan összefügg, ezen felül az agrárpiaci támogatásokat környezetvédelmi követelmények teljesítésétől is függővé kell tenni. Az EU-ban a *kölcsönös megfeleltetés fogalma* először a McSharry-féle reformmal együtt jelent meg 1992-ben. Ekkor még nem volt kötelező bevezetése és alkalmazása.

Az agrár-környezetvédelmet érintő támogatások megjelenése is ehhez a reformhoz fűződik. Minden tagállamban bevezetésre kerültek olyan támogatások, melyek a környezetbarát gazdálkodásra ösztönözik a gazdálkodót.<sup>215</sup>

---

<sup>210</sup> HORVÁTH ZSUZSANNA: *Az Európai Közösség agrárpolitikai reformjának környezetvédelmi aspektusai*. In: Tanulmányok Veres József egyetemi tanár 70 születésnapjára ünnepi kötet. Acta Juridica et Politica, Tomus LV. Fasc. 1–34. 1999. 140 p.

<sup>211</sup> HALMAI PÉTER: *Az Európai Unió agrárrendszere*. Mezőgazda Kiadó, Budapest, 2007. 182-185. pp.

<sup>212</sup> 1992-es KAP reform: Az Európai Bizottság mezőgazdasági biztosa, Ray MacSharry korlátokat vezetett be a növekvő termelés megfékezésére, és egy szabadabb mezőgazdasági piac felé mozdult el. Kifizetéseket vezetett be a földterületeket művelés alól kivonó gazdáknak, a kisebb raktárkészletekre, a gazdák visszavonulására és az erdősítésre.

<sup>213</sup> HALMAI PÉTER: *Az Európai Unió agrárrendszere*. Mezőgazda Kiadó, Budapest, 2007. 116-117. pp.

<sup>214</sup> HORVÁTH ZSUZSANNA: *Az Európai Közösség agrárpolitikai reformjának környezetvédelmi aspektusai*. In: Tanulmányok Veres József egyetemi tanár 70 születésnapjára ünnepi kötet. Acta Juridica et Politica, Tomus LV. Fasc. 1–34. 1999. 155. p.

<sup>215</sup> HL L 215/85 30.6. 1992., 2078/92/EGK tanácsi rendelet.

#### 1.2.4. AGENDA 2000

A KAP működésében évek óta tartó feszültségek miatt elkerülhetetlenné vált az újabb reform. A Bizottság 1997. júliusában tette közzé újabb reformra vonatkozó elképzeléseit, majd a berlini csúcson 1999. március 26-án elfogadták a 2000-2006 közötti időszakra szóló Agenda 2000<sup>216</sup> elnevezésű dokumentumot. Erre az időre megnövekedett a közvetlen támogatások súlya a terméktámogatásokkal szemben, valamint jelentős szerepet töltek be a strukturális, vidékfejlesztési, és agrár-környezetvédelmi támogatások.<sup>217</sup> Az Agenda 2000 reformcsomagban megfogalmazásra került az európai mezőgazdaság új modellje<sup>218</sup>, mely a versenyképességre törekedett környezetkímélő termelési eljárások alkalmazásával<sup>219</sup>. Egy olyan multifunkcionális mezőgazdasági modell kialakítását célozta meg a reform, amely Európa különböző adottságú régióit, eltérő lehetőségeit, és igényeit is figyelembe veszi<sup>220</sup>.

A berlini döntéssel egyidőben, az Agenda 2000-ben megjelent a közös agrárpolitikában a kölcsönös megfeleltetés *jogi alapja*. A közvetlen támogatások kifizetéséhez az egyes tagországok pótlólag környezetvédelmi kötelezettségek teljesítését is előírhatták<sup>221</sup>. Az Agenda 2000-ben is „csak” önkéntes jelleggel

---

<sup>216</sup> Commission of the European Communities, „AGENDA 2000” *Explanatory Memorandum, The future for European Agriculture*, COM (1998) 158 final, Brussels, 18. 03.1988. Az Agenda 2000 (röviden: csatlakozási teendők) az Európai Bizottság 1997 júliusában kiadott 1350 oldalas dokumentuma. Ebben az EB javaslatot tesz a 15 tagállamnak az Európai Unió 2000 utáni fejlesztését illetően. Az Agenda 2000 elnevezésű dokumentumot hosszú vita után 1999. március 26-án a berlini csúcson fogadták el az Unió állam- és kormányfői. A dokumentum a XXI. századba átlépő Unió képét vázolja fel, amelynek választ kell adnia olyan új kihívásokra, mint a bővítés, a globalizáció, a versenyképesség javítása, a munkanélküliség magas szintjének mérséklése, a negatív demográfiai kilátások kezelésének igénye, a külkapcsolati rendszer fokozottabb összehangolása és hatékonyságának növelése. A dokumentum a 2000-tól 2006-ig terjedő időszakra elkülönítve határozta meg (akkor még 5+1 országra vetítve) a kibővítéssel kapcsolatos költségeket és az EU költségvetési alapelveit is. ([http://europa.eu.int/comm/agenda2000/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/agenda2000/index_en.htm)) (2009. november 10. állapot)

<sup>217</sup> A Közös Agrárpolitika strukturális pillérét az Agenda 2000 óta vidékfejlesztésnek nevezik. A vidékfejlesztési pillér elemzését lásd: OLAJOS ISTVÁN: *A vidékfejlesztési jog kialakulása és története*. Miskolc, Novotni Kiadó, 2008, 208-224. pp, illetve OLAJOS ISTVÁN- RAISZ ANIKÓ: *The Hungarian National Report on Scientific and Practical Development of Rural Law in the EU, in States and Regions and in the WTO*. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2010/8, 39-42 pp., 44-45. pp

<sup>218</sup> FODOR LÁSZLÓ (szerk.): *Agrárjog. Fejezetek a mezőgazdasági életviszonyok sajátos szabályozása köréből*. Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2005. 165.p.

<sup>219</sup> FARKAS CSAMANGÓ ERIKA: *Az agrár-környezetgazdálkodás alapjai*. *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica Et Politica*, Tomus LXXI. Fasc. 6. , Szeged, 2008. 162. p.

<sup>220</sup> HALMAI PÉTER: *Az Európai Unió agrárrendszere*. Mezőgazda Kiadó, Budapest, 2007. 125-126. pp.

<sup>221</sup> HALMAI PÉTER: *Az Európai Unió agrárrendszere*. Mezőgazda Kiadó, Budapest, 2007. 126. p.

szerepelt alkalmazása, néhány tagállam azonban élt a bevezetés és alkalmazás lehetőségével, mint például Dánia, Hollandia, és Franciaország.

#### 1.2.5. 2003-as luxemburgi reform

Még be sem fejeződött az Agenda 2000 időszaka, amikor 2003 végén a WTO Mezőgazdasági Megállapodás (Uruguay forduló megállapodás) békeklauzulája<sup>222</sup> lejárt. Ez arra készítette az Európai Bizottságot, hogy 2005-től újabb reformintézkedéseket javasoljon. Az Európai Unió mezőgazdaságának *támogatási rendszerében* ekkor jelentős változások történtek.

A Tanács az agrártámogatások tekintetében két lehetőség közül kényszerült választani: abban kellett döntenie, hogy az unió belső támogatásait ún. „zöld dobozba” helyezi, vagy ha ezt nem teszi, akkor jelentős mértékben csökkenni fog az agrártámogatásokra fordítható uniós összeg. Mivel nem állt szándékában az agrárjövödelmek csökkentése, így a másik utat választotta, vagyis a „zöld dobozt”. Ez a „zöld doboz”-ba helyezés azt jelentette, hogy olyan környezetvédelmi célokat is szolgáló szakmai minimum feltételrendszert kellett kidolgozni, amit össze lehet kapcsolni a mezőgazdasági támogatásokra való jogosultsággal. A támogatás teljes összegének kifizetéséhez a mezőgazdasági termelőknek<sup>223</sup> meg kell felelniük környezetvédelmi, természetvédelmi, állategészségügyi, élelmiszerbiztonsági és állatjóléti előírásoknak. Ezen választást még az is indokolta - a csökkentés elkerülésén kívül -, hogy az unió költségvetésével kapcsolatos feszültségek a mezőgazdasági támogatások létjogosultságának megkérdőjelezése, illetve a teljes uniós költségvetésen belüli magas aránya miatt alakultak ki. Ezen feszültséget kívánták a környezeti szempontok és feltételek beépítésével megszüntetni. A cross compliance (feltételeesség) az Agenda 2000 kezdetétől nemzeti szinten már alkalmazható volt (önkéntesen), ám gyakorlati megvalósulására alig volt példa<sup>224</sup>.

---

<sup>222</sup> A békeklauzula kimondta, hogy az EU közös agrárpolitikája nem támadható az alapelvek esetleges megsértése miatt. Ez a rendelkezés 2003. december 31-én lejárt. HALMAI PÉTER: *Az Európai Unió agrárrendszere*. Mezőgazda Kiadó, Budapest, 2007. 190 p.

<sup>223</sup> Gazdálkodó, mezőgazdasági termelő: olyan természetes vagy jogi személy, illetve természetes vagy jogi személyek csoportja – tekintet nélkül az ilyen csoport vagy tagjainak nemzeti jog szerinti jogállására – akinek, illetve amelynek mezőgazdasági üzeme az Unió területén található a Szerződés 299. cikkében meghatározottak szerint, és aki, illetve amely mezőgazdasági tevékenységet folytat. 73/2009/EK rendelet 2. cikk a.) pont

<sup>224</sup> HALMAI PÉTER: *Az Európai Unió agrárrendszere*. Mezőgazda Kiadó, Budapest, 2007. 129-132. pp.

Az agrárminiszterek által 2003. június 26-án hozott ún. luxemburgi döntés<sup>225</sup> fontos állomása annak a folyamatnak, melynek keretében a támogatást már nem a megtermelt mennyiségtől teszik függővé, hanem a gazdálkodás minőségétől, környezetvédelemben elért eredményeitől. Vagyis ez azt is jelenti, hogy a zöld dobozos támogatások előtérbe helyezése miatt a sárga és kék dobozbeli támogatások<sup>226</sup> csökkenni fognak.

A Közös Agrárpolitikát e reform során úgy alakították át, hogy a termelők - az eddig majdnem alanyi jogon járó - támogatásért cserébe környezet megőrzését szolgáló kötelezettségeket is teljesítsenek.

A Közös Agrárpolitika 2003-ban meghirdetett reformjának egyik fő vívmánya környezetbarát szerepének erősödése, ezzel a környezeti fenntarthatóság biztosítása. Másik vívmánya az agrár-környezetgazdálkodás jelentőségének növelése, oly módon, hogy a közvetlen jövedelemtámogatások kifizetésének feltételül agrár-környezetvédelmi tárgyú intézkedések kerültek előírása<sup>227</sup> (az ún. cross compliance, feltételeesség szabályrendszere). Harmadik vívmánya pedig az, hogy a KAP második pillérének, vagyis a vidékfejlesztésnek<sup>228</sup> a jelentősége növekedett.

Az Európai Unió 2003-as KAP reformja fordulópontot jelentett a mezőgazdasági támogatást igénylők számára. A reformjavaslat a mezőgazdaság közvetlen támogatásait elválasztja a termeléstől, így azokat történelmi jogosultságok alapján és a kölcsönös megfeleltetés előírásait teljesítve lehet „lehívni”. Kialakult e reform során az egységes mezőgazdasági támogatási rendszer, ismertebb nevén SPS (Single Payment Scheme). Az SPS rendszerben korlátozottan forgalomképes támogatási jogosultság, mint mezőgazdasági vagyoni értékű jog kerül a mezőgazdasági termelők

---

<sup>225</sup> A támogatásokat szinte teljesen elválasztották a terményektől. A tagállamok ennek ellenére fenntarthatnak egy korlátozott összegű speciális támogatást. A közvetlen támogatásoknál figyelembe vesznek környezeti, élelmiszerbiztonsági és állategészségügyi szempontokat, a nagyobb gazdaságoknak adott támogatások rovására növelve ezek keretét. Az egyes tagállamok maguk alkothatják meg a pontos szabályozást, az EU csak a körvonalakat adja meg.

<sup>226</sup> Lásd 196. lábjegyzet

<sup>227</sup> Ebben a támogatási rendszerben a tagállamok nem csak előírhatnak, hanem kötelesek támogatási feltételként érvényesíteni az EK által rögzített, környezetvédelmi elvárásokat, ami eddig csak környezetvédelmi támogatásoknál volt feltétel. FODOR LÁSZLÓ (szerk.): *Agrárjog. Fejezetek a mezőgazdasági életviszonyok sajátos szabályozása köréből*. Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2005. 169. p.

<sup>228</sup> A vidékfejlesztés intézkedései alapvetően három területre oszthatók: a társadalomra, a gazdaságra, és a vidéki környezet természeti értékeinek megővésére, biodiverzitás védelmére.

tulajdonában<sup>229</sup>. A támogatási jogosultság önmagában nem jogosít a támogatás igénybevételére, emellett termőföldet is kell művelnie a gazdálkodónak. Ezen új támogatási rendszer révén nem a termelést, hanem magukat a termelőket támogatják. Az SPS rendszert a régi tagállamoknak 2005-ben kellett bevezetniük, az újonnan csatlakozott tagállamoknak pedig 2009-ig kellett (volna) csatlakozni e rendszerhez. 2003-ban a reform következtében kötelezővé vált, és Tanácsi rendelet formájában bevezetésre került az Európai Unióban a kölcsönös megfeleltetés feltételrendszere<sup>230</sup>.

#### 1.2.6. „Health check”, egészségügyi felülvizsgálat

A KAP 2003-ban elindított reformja felülvizsgálati záradékot tartalmazott 2007-2008 közötti időszakra vonatkozóan. A 2008-ban elvégzett KAP állapotfelmérésnek<sup>231</sup> ez képezi jogi alapját. A „Health check”, vagy más néven „egészségügyi felülvizsgálat” elnevezés is arra utal, hogy az agrárpolitikán „javítani” szükséges, vagyis annak működésén változtatni kell. Nem feltétlenül jelent ez újabb reformot, mindinkább a KAP egyszerűsítését és modernizálását célozta<sup>232</sup>.

Az állapotfelmérés a 2009-2013 közötti évekre vonatkozó kiigazításokat tartalmazza, a pénzügyi felülvizsgálat a 2013 utáni időszakot érinti. A Bizottság vizsgálta az EU költségvetés összes kiadását, különös tekintettel az agrárkiadásokat, ezen belül is a közvetlen támogatások felülvizsgálatát végezte el, miközben kiemelt figyelmet fordított a tagállamok között a támogatások terén kialakult esetleges különbségekre.

---

<sup>229</sup> A támogatás vagyoni értékű jogként kezelendő, amely alapvetően azokat a személyeket illeti meg, akik a korábbi jogcímenek is jogosultak voltak támogatásra. SZILÁGYI JÁNOS EDE: *A közös agrárpolitika 2003-as reformja: útban a teljes szétválasztás felé*. Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica, Tom. XXIII/2., Miskolc University Press, Miskolc, 2005. 572. p.

<sup>230</sup> 2003. június 26-án fogadta el a Tanács a végleges javaslatot, melynek egyik eleme az egységes területalapú támogatás kifizetésének feltétele, hogy a termelő megfeleljen a különböző környezetvédelmi, állatjóléti, stb. előírásoknak, valamint a területeket jó mezőgazdasági és környezeti állapotban kell tartani. VÁSÁRY MIKLÓS - OSZTROGONÁCS IVÓ: *A hazai támogatási rendszer jövőképe*. Tanulmány, Gödöllő, 2007. 3 p.

<sup>231</sup> „Egészségügyi felülvizsgálat”(Health Check): E dokumentum M. Fischer. Boel szerint nem új reform, kiigazításokat tartalmaz. 2007. november 20-án tették közzé.

<sup>232</sup> MAGYAR AGRÁRKAMARA tanulmánya: *A versenyesélyek javításának lehetőségei a magyar élelmiszer-gazdaságban (Alapanyag-termelő vagy nagyobb hozzáadott-értékű termékeket előállító ország leszünk?)* Szaktudás Kiadó Ház, Budapest, 2008. 52-53. pp.



### 1.3. Lisszaboni Szerződés

A Lisszaboni Szerződés<sup>233</sup> az Európai Unióról szóló szerződést (EUSz), és az Európai Közösséget létrehozó szerződést (EKSz) módosította. Az EUSz elnevezése megmaradt, míg az EKSz új elnevezése: Európa Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ)<sup>234</sup>.

A Szerződés célja az volt, hogy a holland és francia népszavazáson elvetett Európai Alkotmány helyett új, hatékonyabb alkotmányos alapokat adjon az EU működésének. E szerződés létrejötte számos változást eredményezett: új intézményeket vezetett be, jogi személyiséggel látta el az Európai Uniót, jelentősen módosította az unió intézményeinek működését<sup>235</sup>, továbbá módosítást eszközölt az uniós döntéshozatal területén is. Így kibővítette több uniós szervezet, különösen a Parlament jogkörét, egyszerűsítette a döntéshozatal rendjét, világosabbá tetté a nemzeti és közösségi jogalkotás kapcsolatát.

A Szerződés formai jellegű módosítást is eszközölt az EKSz mezőgazdasági fejezetében azzal, hogy újraszámolja a hatályos rendelkezéseket, azonban a fejezet felépítését változatlanul hagyja. Emellett a „közös piac” kifejezést „belső piac” kifejezés váltja fel. Ezzel szemben nem választja külön a „közös agrárpolitikát” a „közös halászati politikától”.

Az EUMSZ 4. cikke (2) bek. d) pontja kihatással van a mezőgazdasági tárgyú jogalkotási munkára, mivel az európai intézmények a szubszidiaritás elvét alkalmazzák azokon a területeken, ahol nincs kizárólagos hatáskör.

Az EUMSZ mezőgazdasági fejezete a korábbi konzultációs eljárás helyett a közös agrárpolitika terén az együttdöntést ismeri el „rendes jogalkotási eljárásként”. Így megszilárdítja az Európai Parlament társjogalkotói szerepét a mezőgazdaság területén. Négyötödös többséggel a Parlament maga dönt a költségvetésről. Ez a döntési jog a mezőgazdasággal kapcsolatos kiadásokra is kiterjed.

---

<sup>233</sup> 2007. december 17-én Magyarország ratifikálja elsőnek a Lisszaboni Szerződést. A Lisszaboni Szerződés szerint „Közösség” kifejezés helyett „Unió” kifejezés használatos.

<sup>234</sup> SZILÁGYI JÁNOS EDE (szerk.): *Környezetjog. II. kötet.* Novotni Kiadó, Miskolc, 2008. 54. p.

<sup>235</sup> Intézményi változtatások: Az Európai Bizottság kisebb testülettel dolgozik, tagjainak számát a tagállamok számának kétharmada adja. A Tanácsban a soros elnökség mellett megjelenik az Európai Tanács állandó elnökének posztja. A Kül- és Biztonságpolitikai Főképviseelő egy személyben lesz felelős az Unió külkapcsolataiért. Az Európai Parlament létszámát 750 + 1 főben maximalizálták.

E Szerződés környezetet érintő újdonsága, hogy a környezet minőségének megőrzése és védelme mellett annak javítását is hangsúlyozza. Ennek következményeként a környezetkárosítás mértékének fokozottabb visszaszorítását, az üvegházhatású gázok kibocsátásának, és a levegő egyéb szennyezésének csökkentését remélhetjük. A környezetvédelemhez való jogot az európai uniós polgárok alapjogának minősíti. További újdonsága az éghajlatváltozás fogalmának beemelése az Európai Unióról szóló Szerződésbe, rámutatva ezzel kiemelkedő fontosságára tagállami és közösségi szinten egyaránt. A klímaváltozás ellen nemzetközi szinten folytatott küzdelem az EU környezetvédelmi politikájának kifejezett célja.

A Lisszaboni Szerződés az első alapszerződés, amely külön cikkben tér ki az energiapolitika szerepére, elősegíti Európa energiaellátás biztonságának megteremtését. A szerződés az energiának külön fejezetet szentel, melyben meghatározza a fő kompetenciákat és az energiapolitika átfogó célkitűzéseit.

A környezetpolitikai célok elérése érdekében szükséges intézkedésekről, valamint az elsődleges célkitűzéseket meghatározó általános cselekvési programokról az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében határoz. A Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében egyhangúlag fogadja el az elsődlegesen adózási jellegű rendelkezéseket, a területrendezéssel kapcsolatos intézkedéseket, a mennyiségi vízkészlet-gazdálkodással kapcsolatos intézkedéseket, a földhasználatot érintő, valamint az energiaellátás általános szerkezetét érintő intézkedéseket.<sup>236</sup>

A mezőgazdasági kiadások feletti szigorúbb parlamenti kontroll hatással lehet az agrárpolitikára és a környezetpolitikára egyaránt. A KAP reformok ellenére az agrárkiadások az EU költségvetésének több, mint 40 %-át teszik ki még jelenleg is. Sok bírálat éri a Közös Agrárpolitika hatékonyságát, átláthatóságát, finanszírozási rendszerét, annak elosztását, igazságosságát, környezetvédelmi hatásait, társadalmi elismertségét.

---

<sup>236</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 192. cikk (1)-(2) bekezdései (korábbi számozása az EK Sz.-ben 175. cikk)

## 2. Kölcsönös megfeleltetés jelentése, fogalma

Az agrártámogatások társadalmi elismertségének növeléséhez hozzájárul a kölcsönös megfeleltetés rendszerének európai uniós bevezetése. A kölcsönös megfeleltetés egy olyan feltételrendszer, amelynek teljesítése elengedhetetlen a mezőgazdasági támogatások igénybevételéhez. A támogatási jogszabályokban meghatározott feltételek megléte mellett e rendszer követelményeinek maradéktalan betartása is szükséges, azonban be nem tartása a mezőgazdasági termelő támogatásból való teljes kizárását is eredményezheti<sup>237</sup>.

A kölcsönös megfeleltetés elnevezés kevésbé árulkodik annak jelentéséről. A 1782/2003/EK tanácsi rendelet preambuluma 2. pontja az alábbiak szerint fogalmazza meg lényegét:

*„A közvetlen támogatás teljes kifizetését a mezőgazdasági földterülettel, a mezőgazdasági termeléssel és tevékenységekkel kapcsolatos szabályok betartásához kell kötni. E szabályok célja a környezetre, az élelmiszer-biztonságra, az állategészségügyre és az állatok kíméletére, valamint a mezőgazdasági földterület jó mezőgazdasági és ökológiai állapotára vonatkozó alapvető előírásoknak a közös piacszerzés keretébe való beillesztése. Ezen alapvető előírások be nem tartása esetén a tagállamoknak arányos, objektív és a progresszivitás elvén alapuló ismérvek szerint részben vagy egészben vissza kell vonniuk a közvetlen támogatást. (...)”*

Az 1782/2003/EK rendeletet hatályon kívül helyező 73/2009/EK rendelet preambuluma 3. pontja az alábbiak szerint rendelkezik a kölcsönös megfeleltetés fogalmáról:

*„(3) Az 1782/2003/EK rendelet bevezette azt az elvet, hogy ha a mezőgazdasági termelő nem tesz eleget bizonyos köz-, állat- és növény-egészségügyi, illetve környezetvédelmi és állatjóléti előírásoknak, a közvetlen támogatás összege csökkenthető, vagy a termelőt ki lehet zárni a támogatottak köréből. Ez az úgynevezett "kölcsönös megfeleltetési" rendszer a közvetlen kifizetések keretében nyújtott közösségi támogatás szerves részét képezi, következésképpen fenn kell azt*

---

<sup>237</sup>HEIKE, NITSCH- BERNHARD, OSTERBURG: *Cross Compliance als Instrument der Agrarumweltpolitik*, In.: *Landbauforschung Völkenrode* 3/2004 (54). 171-185. pp.

*tartani. A tapasztalat azonban azt mutatja, hogy a kölcsönös megfeleltetés alkalmazási körébe tartozó követelmények némelyike a mezőgazdasági tevékenység vagy a mezőgazdasági földterület szempontjából nem eléggé releváns, vagy a mezőgazdasági termelők helyett inkább a **nemzeti hatóságokat érinti. Következésképpen a kölcsönös megfeleltetés alkalmazási körét ki kell igazítani.***”

Fő fogalmi elemei az uniós jogszabályi rendelkezések alapján az alábbiak:

a.) A KM a közvetlen kifizetések<sup>238</sup> keretében nyújtott uniós támogatás szerves részét képezi. A **mezőgazdasági közvetlen kifizetés** fogalmát a 73/2009/EK rendelet határozza meg: a tanácsi rendelet I. mellékletének megfelelően valamely támogatási rendszer alapján közvetlenül a mezőgazdasági termelő részére nyújtott támogatás, az egységes területalapú támogatás (SAPS<sup>239</sup>), a nemzeti kiegészítő (Top-up<sup>240</sup>) kifizetések tartoznak ide.

b.) Az Európai Unió Közös Agrárpolitikájának keretein belül a közös agrárpolitika keretébe tartozó, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott egyes támogatási rendszerek létrehozásáról szóló 73/2009/EK rendelet határozza meg a **mezőgazdasági (föld)terület** fogalmát a következő módon: a „mezőgazdasági terület” a szántóterületek, az állandó legelők vagy az állandó kultúrák által elfoglalt terület.

- szántóterület: növénytermesztés céljából megművelt földterület és területpihentetés alatt álló vagy HMKÁ-nak megfelelően tartott földterület, vagy növényházak, vagy más rögzített, illetve mobil fedél alatti földterület.
- állandó legelő: a 73/2009/EK tanácsi rendelet III. címében előírt egységes támogatási rendszer végrehajtására vonatkozó részletes szabályok

---

<sup>238</sup> 73/2009/EK rendelet I. cím 2. cikke d.) pontja. Az I. mellékletben felsorolt támogatási rendszereket az 1290/2005/EK rendelet 3. cikke (1) bekezdésének c.) pontjával összhangban kell finanszírozni.

<sup>239</sup> Single Area Payment Scheme: közvetlen területalapú termelői támogatás. Termeléshez kötött formában kerültek kifizetésre, a támogatás feltétele a mezőgazdasági termékek előállítás volt.

<sup>240</sup> Top-up: kiegészítő nemzeti támogatások, például hízottbika-tartás, tejtermelés, Burley dohány termeléshez kötötten, Virginia dohány termeléshez kötötten, héjas gyümölcsűek termesztése, rizs termesztése termeléshez kötötten stb. Lásd még SZILÁGYI JÁNOS EDE: *Az agrár- és vidékfejlesztési támogatások új rendszere: 2007.* Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica, Tom. XXV/2. Miskolc University Press, Miskolc, 2007. 723. p.

megállapításáról szóló 2009. október 29-i 1120/2009/EK bizottsági rendelet<sup>241</sup> 2. cikk c) pontja szerinti földterület:

"állandó legelő": gyepek vagy egyéb egynyári takarmánynövények természetes (vetés nélküli) vagy művelés útján (vetéssel) történő termesztésére használt, a mezőgazdasági üzem vetésciklusában legalább öt éve nem szereplő földterület, kivéve a pihentetés alatt álló területeket<sup>242</sup>, és e célból a "gyepek vagy egyéb egynyári takarmánynövények": a tagállamokban a természetes gyepekben hagyományosan található egynyári növények vagy a gyepek vagy legelők magkeverékeiben rendszeres esetben megtalálható egynyári növények (akár használják állatok legeltetésére, akár nem). A tagállamok idevehetik az I. mellékletben felsorolt szántóföldi növényeket.

- az állandó kultúrával hasznosított terület meghatározását a C-366/02. sz. ügyben<sup>243</sup> állapította meg az Európai Bíróság. Jelen ügy az „állandó kultúrával [...] hasznosított földterületek” kifejezésnek az egyes szántóföldi növények termelői számára támogatási rendszer létrehozásáról szóló, 1992. június 30-i 1765/92/EGK tanácsi rendelet és az egyes szántóföldi növények termelői számára támogatási rendszer létrehozásáról szóló, 1999. május 17-i 1251/1999/EK tanácsi rendelet alapján történő értelmezésére irányul.

A közös agrárpolitika 1992-es reformja keretében új támogatási rendszert vezettek be a szántóföldi növénytermelők számára a túltermelés kiküszöbölése, a közösségi és a világpiaci árak egymáshoz való közelítése révén jobb piaci egyensúly biztosítása és a közösségi árak csökkenéséből származó jövedelemvesztés termelőknek nyújtott kompenzációs támogatások általi kompenzálása.

---

<sup>241</sup> A Bizottság 1120/2009/EK rendelete (2009. október 29. ) a közös agrárpolitika keretébe tartozó, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott egyes támogatási rendszerek létrehozásáról szóló 73/2009/EK tanácsi rendelet III. címében előírt egységes támogatási rendszer végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról HL L 316., 2009.12.2.

<sup>242</sup> A 2078/92/EGK tanácsi rendelet szerinti pihentetés alatt álló területeket, az 1257/1999/EK tanácsi rendelet 22., 23. és 24. cikke szerinti pihentetés alatt álló területeket és az 1698/2005/EK tanácsi rendelet 39. cikke szerinti pihentetés alatt álló területeket.

<sup>243</sup> Gerd Gschöbmann kontra Amt für Landwirtschaft und Flurneuordnung Süd. A Verwaltungsgericht Halle [Németország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem: Közös agrárpolitika – A szántóföldi növények termelőinek biztosított támogatási rendszer – Szántóföldinövény-termelés és földpihentetés esetén nyújtott kompenzációs támogatások – Az „állandó kultúrával” hasznosított földterületek kizártsága – Fogalom.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62002CC0366:HU:HTML>

Az 1992. évi alaprendelet értelmében kompenzációs támogatásban részesíthetők a szántóföldi növények termelésére szolgáló, illetve a pihentetett földterületek. E jogszabály 9. cikke azonban bizonyos földeket kizár a kompenzációs támogatásokra való jogosultságból. Előírja ugyanis, hogy: „Nem kérelmezhető kompenzációs támogatás olyan földterület után, amely 1991. december 31-én állandó legelő, állandó kultúra volt vagy erdők borították, vagy nem mezőgazdasági célokra használták.”

A 780/92/EGK rendelet<sup>244</sup> az „állandó kultúra” kifejezést a következőképpen határozza meg:

„A tartós legelőtől eltérő vetéscikluson kívüli kultúrák, amelyek öt évig, illetve annál hosszabb ideig foglalják el a területet, és ismétlődő betakarításokat eredményeznek, a II. mellékletben megjelölt évelő szántóföldi kultúrák kivételével”

E jogszabályt felváltotta a 658/96/EK rendelet,<sup>245</sup> azonban az „állandó kultúra” kifejezés definíciója nem változott.

Jogvita merült fel jelen ügyben annak eldöntésére, hogy a gazdálkodó részesülhet-e kompenzációs támogatásban azon földek vonatkozásában, amelyeken korábban almafaültetvények voltak, és gyümölcsösként hasznosítottak. A földek első csoportján 1991. december 31-én még almafák voltak, amelyeket azonban már nem permeteztek és a termést le sem szedték. E földeken a gyümölcsfák kivágását már elhatározták, és később meg is valósították. A földek második csoportján lévő fákat már a referencia-időpont előtt kivágták. Miután azonban továbbra is a földeken maradtak, a föld művelésre alkalmatlan volt. A fák csak később kerültek onnan elszállításra, végül a földek harmadik csoportján lévő fákat már kivágták és el is szállították, de a földet még nem vették újra művelés alá.

A Bíróság okfejtése szerint, ha az alaprendeletek értelmében e „földek 1991. december 31-én [...] állandó kultúrával hasznosítottak [...] vagy nem mezőgazdasági célokra használtak” minősülnek, akkor ez a gazdálkodó elveszti a kompenzációs támogatásokat.

Első kérdésként merült fel, hogy állandó kultúrával hasznosítottak tekinthetők-e azok a földek, amelyek tulajdonosa vagy haszonbérője nem végzi el a növekedési

---

<sup>244</sup> Commission Regulation (EEC) No 780/92 of 30 March 1992 fixing for the 1992 marketing year the Community offer prices for aubergines applicable with regard to Spain and Portugal. HL L 84, 31.3.1992.

<sup>245</sup> Commission Regulation (EC) No 658/96 of 9 April 1996 on certain conditions for granting compensatory payments under the support system for producers of certain arable crops. HL L 91, 12.4.1996.

időszakban a szükséges növényvédelmi tevékenységet, a későbbiekben pedig nem szüreteli le a termést.

A Bíró hivatkozott az Oberverwaltungsgericht Sachsen-Anhalt (Németország) egyik – 2001 szeptemberében hozott – ítéletére, amely kimondja, hogy az „állandó kultúrával [...] hasznosított földek” fogalma tartalmazza a föld hasznosítási célú megművelését, valamint azt, hogy valamely földterület állandó kultúrával hasznosított minősége – annak tényleges megművelése nélkül – nem elegendő az 1992. évi alaprendelet 9. cikkének alkalmazásához<sup>246</sup>.

Megállapítható, hogy az „állandó kultúrával [...] hasznosított földek” fogalma nem követeli meg a föld tényleges megművelését, és hogy a föld meg nem művelése elegendő ahhoz, hogy az alaprendeletekben megfogalmazott kivételek alkalmazhatók legyenek. *Így tehát az „állandó kultúrával [...] hasznosított földek” kifejezés adott időpontban a föld állandó kultúrával való beültetéséhez szükséges előkészületek megtételét és e földek ténylegesen ilyen jellegű kultúrával való hasznosítását követelheti meg.* Ezzel szemben e kifejezés nem tartalmaz az állandó kultúrával hasznosított földek tényleges művelésére irányuló kötelezettséget<sup>247</sup>.

A második kérdés, hogy megszűnik-e a földek állandó kultúrával hasznosított minősége, ha tulajdonosuk vagy hasznobérlőjük úgy határoz, hogy rövid időn belül kivágja az almafákat, de döntését a referencia-időpont előtt nem hajtja végre, illetve más lenne-e a válasz, ha egy külső vállalkozást bízna meg a fák kivágásával a referencia-időpont előtt. A kérdés arra irányul, hogy az ilyen minősítés akkor szűnik-e meg, amikor a gazda úgy határoz, hogy kivágja az almafákat, illetve e munkálattal megbíz egy vállalkozót, amikor ténylegesen kivágásra kerülnek az almafák, vagy amikor a kivágott fák elszállításra kerülnek. Ez nem vet fel különösebb nehézséget. Azok a földek, amelyekről végérvényesen eltűnik az állandó kultúra, többé nem tartoznak az ilyen módon hasznosított kategóriába. A fák kivágásának egyszerű elhatározása tehát – a döntés kivitelezése nélkül – nem elegendő feltétel.

---

<sup>246</sup> Az 1992. évi alaprendelet 9. és az 1999. évi alaprendelet 7. cikke csupán azt követeli meg, hogy a föld a referencia-időpontban állandó kultúrával „hasznosított” legyen.

<sup>247</sup> E rendelkezések más nyelvi változatai is olyan kifejezéseket használnak, amelyek a föld konkrét művelési kötelezettségének hiányára, azaz a tényleges karbantartási kötelezettség hiányára utalnak (spanyolul „tierras dedicadas” németül „Flächen genutzt wurden”, angolul „land which was under” és olaszul „terreni destinati”).

Megjegyzendő azonban, hogy a kivágott fákat nem szükséges ehhez elszállítani, a kivágást követően azok biológiailag már nem életképesek.

Végül az *utolsó kérdés* arra vonatkozik, hogy a korábban állandó kultúrával hasznosított földek e minősítés megszűnése után milyen kategóriába sorolhatók. Jelen esetben a jogvita tárgyát képező földeket – az almafák kivágását követően – nem hasznosították semmilyen konkrét módon. Miután tehát a földeket sem állattenyésztéssel, sem növénytermeléssel nem hasznosították, az alaprendeletek értelmében azokat „nem mezőgazdasági célúnak” kell tekinteni.

Összefoglalva ez a fogalom a következőképpen értelmezendő:

- az állandó kultúrával hasznosított földek kifejezés nem foglalja magában az ilyen földek megművelését, különösen annak haszonszerzési céllal történő művelését, a növényvédelem elvégzését valamint a termés betakarítását,
- az állandó kultúrával hasznosított földek ilyen irányú besorolása a földeken ültetett növények kivágása után megszűnik, és
- azokat a földeket, amelyeken az előbbieken részletezett növények kivágása után nem termelnek más növényt, vagy nem tartanak állatot, nem mezőgazdasági célokra használt földeknek kell tekinteni.

Az Európai Bíróság a C-61/09. sz. ügyben azt vizsgálta, hogy támogatható-e a földterület, amelyet olyan tevékenységre használnak, amelynek fő célja a tájgondozás és a természetvédelem<sup>248</sup>. A 1782/2003 rendelet 44. cikke (2) bekezdésének első albekezdése arról rendelkezik, hogy nem támogathatók a nem mezőgazdasági tevékenységre használt mezőgazdasági földterületek.

A bíróság azt a kérdést teszi fel, hogy a 1782/2003/EK rendelet 44. cikkének (2) bekezdése szerinti mezőgazdasági földterületről van-e szó akkor, ha a használata ugyan mezőgazdasági célokat (juhtartás céljából való legeltetés) is szolgál, a fő cél azonban a tájgondozás és a természetvédelem.

---

<sup>248</sup> Lásd az Európai Bíróság ítéletét a C-61/09. sz. ügyben, az EK 234. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet az Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (Németország) a Bírósághoz 2009. február 11-én érkezett, 2009. január 28-i határozatával terjesztett elő az a Landkreis Bad Dürkheim és az Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion között folyamatban lévő eljárásban.



A 796/2004 rendelet 2. cikkének a) pontja a szántóterületek, az állandó legelők és az állandó kultúrák összterületeként határozza meg a mezőgazdasági terület fogalmát. Következik ebből, hogy a „szántóterület” vagy az „állandó legelő ” minősítése, és következésképpen a „mezőgazdasági terület” minősítése a szóban forgó területek tényleges használatától függ. Ezért valamely földterületet mezőgazdasági területnek kell minősíteni, amennyiben azt a 796/2004 rendelet 2. cikkének 1. és 2. pontja értelmében szántóterületnek vagy állandó legelőnek használják. Ebből következik, hogy az a körülmény, hogy a ténylegesen szántóterületnek vagy állandó legelőnek használt földterületek fő célja a természetvédelem és a tájgondozás, nem akadályozza annak, hogy e területek a 796/2004 rendelet szerinti mezőgazdasági területnek minősüljenek.

Másodlagosan meg kell jegyezni, hogy – amint az 1782/2003 rendeletből kitűnik – a környezetvédelem az egységes támogatási rendszer céljai közé tartozik. A Bíróság továbbá kimondta, hogy a környezetvédelmet, amely az Európai Unió egyik lényeges céljának minősül, olyan célnak kell tekinteni, amely a közös politika részét képezi a mezőgazdaság területén.<sup>249</sup> A 796/2004 rendelet 2. cikkének 1. pontja továbbá kifejezetten előírja, hogy a szántóterület – és következésképpen a 796/2004 rendelet 2. cikkének b) pontja értelmében vett mezőgazdasági terület – az 1782/2003 rendelet 5. cikke értelmében jó mezőgazdasági és ökológiai állapotban tartott földterület. Ezzel összefüggésben ellentmondásos lenne, ha a mezőgazdasági terület a továbbiakban nem lenne támogatható, mivel tájgondozási és a természetvédelmi célokra használják.

Amennyiben a mezőgazdasági földterületet az 1782/2003 rendelet 2. cikkének c) pontja szerinti mezőgazdasági tevékenységre használják, e rendelet 44. cikkének (2) bekezdése szempontjából nincs jelentősége, hogy e tevékenység célja túlnyomórészt mezőgazdasági vagy természetvédelmi.

A Bíróság megállapította, hogy a 782/2003 rendelet 44. cikkének (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes, hogy támogatható legyen az a földterület, amelynek használata ugyan mezőgazdasági célokat is szolgál, a fő célja azonban a tájgondozás és a természetvédelem. Ezen túlmenően az, hogy a mezőgazdasági

---

<sup>249</sup> Lásd a C-428/07. sz. Horváth-ügyben 2009. július 19-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-6355. o.] 29. pontja.

termelőt a természetvédelem céljainak megvalósítása során kötik a természetvédelmi hatóságok utasításai, nem fosztja meg mezőgazdasági jellegétől azt a tevékenységet, amely megfelel a fent említett rendelet 2. cikkének c) pontjában szereplő meghatározásnak.

c.) A 73/2009/EK rendelet meghatározza a mezőgazdasági földterületen folyó **mezőgazdasági tevékenység** fogalmát: mezőgazdasági termékek<sup>250</sup> termelése, tenyésztése vagy termesztése, ideértve a betakarítást, a fejtést, az állattenyésztést és a mezőgazdasági célból történő állattartást, valamint a földterületeken a HMKÁ fenntartása. A termőföldről szóló 1994. évi LV tv. szerint a növénytermesztés, kertészet, állattenyésztés, halászat, haltenyésztés, szaporítóanyag termesztés, vadgazdálkodás, erdőgazdálkodás, vegyes gazdálkodás tartozik ide<sup>251</sup>. Szilágyi János Ede megítélése szerint a magyar nemzeti jogban a mezőgazdasági tevékenység fogalmának különböző jelentése ismert. A mezőgazdasági tevékenység fogalmának számos gyakorlati szituációban lehet jelentősége, például az adózási kedvezmények megítélésénél, a környezetvédelmi előírások érvényesítésénél stb. A nyugat-európai tendenciákat figyelembe véve egy többretegű fogalom, amely magába foglalja a mezőgazdasági tevékenység östermelői fázisát (javak elsődleges előállítását), a mezőgazdasági termékek elsődleges feldolgozási és értékesítési fázisát, a mezőgazdasági üzem keretei között folytatott kiegészítő tevékenységet (pl. falusi turizmus), valamint ha mezőgazdasági üzemen kívül végzi ezen tevékenységet. Ebben az esetben is része lehet az agrártámogatási rendszernek.<sup>252</sup> A mezőgazdasági

---

<sup>250</sup> A Rendelet 2. cikk f) pontja határozza meg a mezőgazdasági termék fogalmát („a Szerződés I. mellékletében felsorolt termékek, a halászati termékek kivételével, valamint a gyapot”), amely konkrét meghatározásához azonban a Római Szerződés I. számú mellékletében felsorolt termékek ismerete szükséges.

<sup>251</sup> CSÁK CSILLA – KARCZUB PÉTER – OLAJOS ISTVÁN et al.: *Agrárjog. A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között*. Novotni Kiadó, Miskolc, 2010. 197. p. A termőföldtörvényben szereplő fogalom értelmezhető technikai értelemben vett termelésként is. Alapvető kategória a gazdaságosság és a hatékonyság.

<sup>252</sup> SZILÁGYI JÁNOS EDE: *Magyar Nemzeti Jelentés a gazdálkodók tevékenységének diverzifikációját érintő jogi ösztönzőkről és jogi akadályokról*. (The Hungarian National Report on Legal Incentives and Legal Obstacles to Diversification for Farmers) JAEL, 2010/8. 3-4. pp. Lásd FODOR LÁSZLÓ (szerk.): *Agrárjog. Fejezetek a mezőgazdasági életviszonyok sajátos szabályozása köréből*. Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2005. 23-30. pp. Lásd még KURUCZ MIHÁLY: *Az agrárjog tárgya, fogalma, alapelvei és rendszere*. Journal of Agricultural and Environmental Law, 2007/2. 41-84. pp.

tevékenység fogalmának meghatározása más tagállamok esetén sem egységes. A Német Agrárjogi Kéziszótár 40 különböző meghatározást ad.<sup>253</sup>

d.) A KM egyrészt mezőgazdasági termeléssel és tevékenységekkel kapcsolatos szabályok, előírások és követelmények összessége, azaz szabályrendszer, másrészt komplex ellenőrzési rendszer<sup>254</sup> és harmadrészt szankciórendszer egyben.

ad 1./ **Szabályrendszer:** Európában a kölcsönös megfeleltetés egy minimum követelményrendszert és előírás gyűjteményt jelent. Minden mezőgazdaságban tevékenykedő számára általános kötelezettségeket írnak elő a különböző jogszabályok, amelyek betartása kötelező függetlenül attól, hogy vesz-e igénybe mezőgazdasági támogatást a területére, vagy sem. Például egy földtulajdonosnak abban az esetben is meg kell akadályoznia a parlagfű elterjedését a területén, ha az adott földterületre nem vesz igénybe semmiféle támogatást.

Az Európai Unióban azonban a mezőgazdasági termelők jelentős része igényel évente közvetlen agrártámogatást. Ezen termelők számára, akik termőföldet művelnek, használnak, állatot tartanak, vagy valamilyen egyéb mezőgazdasággal összefüggő tevékenységet végeznek úgy, hogy ezzel összefüggésben agrártámogatást igényelnek, uniós szinten alapkövetelmények kerültek meghatározásra.

A kölcsönös megfeleltetés előírásai hatályos jogszabályi rendelkezésekből származnak. Ezen jogszabályok azon rendelkezései kerültek be a rendszerbe, amelyek a mezőgazdasági tevékenységek folytatását, annak módját jelentősen befolyásolják. A KM követelmények alapját képező előírások nem újonnan megalkotott jogszabályi rendelkezések, ezek a KM rendszer bevezetése előtt már megalkotásra kerültek és betartásuk azóta kötelező. A korábban megalkotásra került jogszabályokat a KM követelményei esetlegesen kiegészíthetik.

ad 2./ **Ellenőrzési rendszer:** A KM a mezőgazdasági termelőket az *ellenőrzési rendszeren* keresztül is ösztönzi arra, hogy az előírásokat<sup>255</sup> betartsák (*ellenőrzés és végrehajtási gyakorlat*). A kölcsönös megfeleltetés keretében a mezőgazdasági termelőt ellenőrzik, és nem a létesítményt, üzemet, vagy gazdaságot. Amennyiben

<sup>253</sup> Lásd: GRIMM, CHRISTIAN: *Von der Landwirtschaft zur Wirtschaft auf dem Lande? Gedanken zum Begriff der Landwirtschaft (1)*. Agrarrecht. 2001. 1. szám 1-3. pp.

<sup>254</sup> BOBVOS PÁL – HEGYES PÉTER: *Agrárjog*. Egyetemi jegyzet, SZTE ÁJK-JATEPress, Szeged, 2010. 181. p. A KM rendszer mellett szóló három legfontosabb érv: 1. növeli az agrártámogatások európai összetársadalmi elfogadottságát, 2. hozzájárul ahhoz, hogy az EU belső támogatásai ún. „zöld dobozos” támogatás legyen, valamint 3. kiváltja a támogatáshoz kötődő termelési kötelezettséget.

<sup>255</sup> A KM rendszer alkalmazása nem függ attól, hogy az adott tagállam alkalmazza-e az egységes mezőgazdasági támogatási szabályrendszert (Single Payment Scheme, SPS), vagy sem.

egy földhasználó, vagy egy állattenyésztő, állattartó közösségi forrásból támogatást igényel az ellenőrző hatóságok az általános kötelezettségek teljesülésének vizsgálatával együtt, vagy külön e mellett a KM követelményeknek való megfelelést is ellenőrzik. Az ellenőrzések helyszíni, vagy adminisztratív ellenőrzés formájában valósulnak meg.

ad 3./ **Szankciórendszer:** Az előírásoknak való meg nem felelés következménye az eddig is ismert és alkalmazott hatósági bírságfajta mellett támogatáscsökkentés, vagy megvonás lehet (*szankcionálási mechanizmus*). A KM előírásoknak való megfelelés általános és kötelező alapfeltételt jelent. Elsődlegesen mégsem a szankcionálás áll a középpontban, hanem az előírások „betartatása”, a teljesítésre ösztönzés a célja.

Egyes vélemények szerint a kölcsönös megfeleltetés rendszerének előírásait csak azok a mezőgazdasági termelők teljesítik, akiknél a teljesítés érdekében felmerülő költségek alacsonyabbak az igényelt közvetlen agrártámogatások összegénél.

e.) A **mezőgazdasági termelőkre** vonatkozik ez a szabályrendszer. Jelenlegi uniós definícióját a KM rendelet, azaz a 73/2009/EK rendelet 2. cikk a.) pontja tartalmazza, amely szerint mezőgazdasági termelő olyan természetes vagy jogi személy, illetve ilyen személyek csoportja, akiknek, illetve amelyeknek mezőgazdasági üzeme<sup>256</sup> az Unió területén található, és aki, vagy amely mezőgazdasági tevékenységet folytat.

---

<sup>256</sup> Kurucz Mihály a mezőgazdasági üzem fogalmát három szempontból vizsgálja: mint forgalom tárgya, mint vagyonösszesség, és mint jogok és kötelezettségek hordozója. A mezőgazdasági üzem nem egységes dolog. Alkotóelemei: a termőföldek, mint földrésztetek; más ingatlanok, mint földrésztetek; épületek, mint egyéb önálló ingatlanok; építmények, berendezések, mint alkotórész, gépek, berendezések, mint tartozékok; anyagok; állatok; növények. Elsőként a családi gazdaságot említi, amelyet kifejezetten dologösszességként, elsődleges mezőgazdasági üzemként létesített a jogalkotó. A magyar agrárjogban az első általános agrárüzem a családi gazdaság. Emellett vannak különös agrárüzemek, mint például az erdőbirtokossági társulat. Kurucz Mihály szerint a másodlagos mezőgazdasági üzem a Ptk.-ban, az öröklési jogban nyer meghatározást, segédfogalomként definiálja a mezőgazdasági üzemet, mint a termőföld, a hozzátartozó berendezés, felszerelési tárgyak, állatállomány és munkaeszközök együttese. A Tanács 571/88 EGK rendelete meghatározza a mezőgazdasági üzem fogalmát: az a műszaki – gazdasági termelő egység, amely egységes vezetés alatt áll és mezőgazdasági terméket állít elő, és árbevétele meghatározó részben mező-és erdőgazdálkodásból származik. Lásd KURUCZ MIHÁLY: *Az agrárjog tárgya, fogalma, alapelvei és rendszere*. Journal of Agricultural and Environmental Law, 2007, 2. szám. 46-47. pp. Lásd még DOMÉ GYÖRGYÉNÉ - HÁRSFALVI REZSŐ - KURUCZ MIHÁLY - RÉTI MÁRIA - VASS JÁNOS (szerk.): *Agrárjog*. ELTE Állam-és Jogtudományi Kar, Szövetkezeti jogi és Földjogi Tanszék, Budapest, 1999. 14-20. pp. Fodor László a mezőgazdasági üzembről: a mezőgazdasági üzem jellemzői alapvetően nem jogi, hanem közgazdasági kérdés. Magyarországon nem tekintik önálló jogi kategóriának. FODOR LÁSZLÓ (szerk.): *Agrárjog. Fejezetek a mezőgazdasági életviszonyok sajátos szabályozása köréből*. Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2005. 35-43. pp.

A Római Szerződés nem definiálja sem a mezőgazdasági termelő, sem a mezőgazdasági üzem fogalmát. A mezőgazdasági termelő fogalmát a másodlagos jog és a bírói gyakorlat alakította ki. Általános megfogalmazás szerint, az a természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság, aki/amely az EUMSZ I. mellékletében meghatározott terméket állít elő. Minden egyes jogszabálynál azonban külön – külön vizsgálendő, hogy mit ért termelő fogalmán<sup>257</sup>. A EU Bíróság egyik ügy<sup>258</sup>kapcsán megállapította, hogy annak a hatóságnak kell kidolgoznia a fogalmat, amelyik alkalmazni kívánja azt.

Fodor László szerint a definiálás szempontjából lényeges számunkra az, hogy nem válhat akárki a mezőgazdasági üzem vezetőjévé. Magyarországon bárki lehet mezőgazdasági üzem vezetője, nincsenek előre meghatározott követelmények. Ez abból is következik, hogy Magyarországon a mezőgazdasági üzem sincs definiálva. A mezőgazdasági termelő (farmer) olyan személy, aki szakképzettséggel, szakismerettel rendelkezik, a tevékenységet polgári foglalkozásként űzi, maga adja a tevékenységhez szükséges munkaerőt és tőkét, viseli a tevékenység kockázatait, a farmon él, a mezőgazdasági tevékenység a hivatása, valamint erős érdekérvényesítési képességgel rendelkező társadalmi csoport tagja.<sup>259</sup>

f.) A kölcsönös megfeleltetés alkalmazási körébe tartozó követelmények a **nemzeti hatóságokat is érintik**. A hatáskörrel rendelkező hatóság a kölcsönös megfeleltetés esetében Magyarországon a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal Központja és területi szervei, valamint a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központja és a Közvetlen Támogatások Igazgatósága.

g.) Egy **motiváló, ösztönző rendszert** jelent, amely a mezőgazdasági termelőt ösztönzi gazdálkodása során különböző előírások maradéktalan teljesítésére. Ezen előírások a természetvédelemre, környezetvédelemre, élelmiszerbiztonságra,

---

<sup>257</sup> A definiálást a KAP sem követeli meg, az uniós támogatás szempontjából közömbös a szervezeti forma, a használat jogcíme, és hogy a tagállam hogyan biztosítja, hogy a tevékenység folytatója egyben az üzem felelős vezetője legyen. Lásd MIKÓ ZOLTÁN: *Új agrárjogi alapfogalmak: a mezőgazdasági termelő, a mezőgazdasági üzem*. Gazdaság és Jog, 2004/12. 23. p.

<sup>258</sup> C-139/77 sz. ügy, Denkavit Futtermittel kontra Finanzamt Warendorf (1978. június 13-án hozott ítélet)

<sup>259</sup> FODOR LÁSZLÓ (szerk.): *Agrárjog. Fejezetek a mezőgazdasági életviszonyok sajátos szabályozása köréből*. Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2005. 30-35. pp.

állatjólétre, állategészségügyre stb. vonatkoznak. *Ösztönző* rendszer továbbá azért, hogy a meg nem felelést támogatáscsökkentéssel, vagy elvonással szankcionálja.

A KM ösztönző ereje az alábbiakra vonatkozik:

- ad1.) a követelmények, előírások betartására, melyeket a hatóságok rendszeresen helyszíni ellenőrzés formájában ellenőriznek, illetve
- ad2.) az előírásoknak meg nem felelés megállapítása esetén jogkövetkezmény alkalmazása.

h.) A KM ösztönző ereje következtében jelentkeznek előnyök (*benefits*), társadalmi (*public*), vagy egyéni (*private*) jellegűek. Azzal a céllal vezetik be, hogy az **egyén előnyén** keresztül a **társadalom is előnyhöz** jusson.

i.) A KM alkalmazásával **fenntartható mezőgazdasági termelés** valósuljon meg. (lásd később 4.2. pontban)

Fogalmát úgy határozom meg az elemek ismertetését követően, hogy *a kölcsönös megfeleltetés az egyes közösségi mezőgazdasági támogatások teljes összegéhez való hozzájáruláshoz betartandó előírások és követelmények összessége, illetve az ezekhez kapcsolódó ellenőrzési és szankciórendszer.*

Egyes meghatározás szerint: „*A kölcsönös megfeleltetés nem más, mint a mezőgazdasági támogatások elnyerésének új feltételrendszere.*” Ez azonban pontatlan, és nem helytálló megfogalmazás, mivel a mezőgazdasági támogatások elnyerése *nem csak* a KM előírások betartásától függ, hanem a támogatási jogszabályokban meghatározott egyéb feltételek meglététől is.

Más meghatározás szerint *a kölcsönös megfeleltetés a „jó gazda gondosságának” megfelelője.* A „jó gazda gondossága” nehezen körülhatárolható fogalom, ezért az EU a közvetlen támogatásokra vonatkozó közösségi jogszabályban rögzíti azon követelményeket, amelyeket minden tagállamnak nemzeti szinten is meg kell fogalmaznia.

Horváth Gergely szerint: „A római jogból ismert „bonus et diligens pater familiassal” rokonítható pozícióban álló „gazdával” szemben támasztott alapszintű agrár-

környezetvédelmi zsinormérték, a „diligens” hozzáállás tulajdonképpen garantálja az előírások spontán teljesítését”<sup>260</sup>.

### **3. A kölcsönös megfeleltetés rendszerének elemei**

A KM rendszerének egyik elemét a jó mezőgazdasági és ökológiai állapotra vonatkozó előírások összessége alkotja.<sup>261</sup> Az 1782/2003/EK tanácsi rendelet IV. mellékletében található keretrendszer alapján, a jelenleg hatályos 73/2009/EK tanácsi rendelet III. mellékletében található előírások figyelembevételével minden tagállam nemzeti vagy regionális szinten köteles meghatározni a jó mezőgazdasági és ökológiai állapotra vonatkozó minimumkövetelményeket.

A magyar nyelv a „jó mezőgazdasági és ökológiai állapot” fogalom helyett a „Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot” fogalmat használja, valószínűleg fordítási pontatlanságból. Ugyanis az uniós rendeletben használt „Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot” fogalom és követelményrendszer az egységes támogatási rendszer (SPS) bevezetésekor „hatályosul(na)”. Magyarországon mivel nem került ez a rendszer bevezetésre, ezért a „Jó Mezőgazdasági és Környezeti Állapot” kifejezés használata lenne helyes. A magyar jogszabályokban ehelyett használt „Helyes Mezőgazdasági és Környezet Állapot” fogalom tehát nem azonos az uniós rendeletben található fogalom és feltételrendszer meghatározásával. Ez a pontatlanság azonban nem hat ki a KM elméleti és gyakorlati alkalmazására, ezért a dolgozatban egységesen a „Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot” fogalmat használom, és nem teszek az elnevezésben különbséget.

A „Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot”<sup>262</sup> uniós szakmai keretszabályainak, egységes minimumkövetelményeinek meghatározása az Európai

---

<sup>260</sup> HORVÁTH GERGELY: *Az agrár-környezetvédelmi jog elméleti alapvetése és hazai szabályozásának rendszerezése, különös tekintettel agrár-természetvédelmi részterületére*. PhD értekezés kézirat, ELTE, ÁJTK Doktori Iskola, Budapest, 2010. 25. p.

<sup>261</sup> A 73/2009/EK rendelet 6. cikke és III. melléklete alapján a tagállamok biztosítják valamennyi mezőgazdasági földterület jó mezőgazdasági és környezeti állapotának fenntartását.

<sup>262</sup> Minden tagállam nemzeti jogszabályban fekteti le a HMKÁ előírásokat a 73/2009/EK rendelet 6. cikke és III. melléklete alapján. Magyarországon az 50/2008. (IV. 24.) FVM rendelet határozza meg a feltételrendszerét.

Unió agrárminiszterek tanácsának feladata. A tanácsi rendelet III. mellékletben<sup>263</sup> meghatározott keretszabályok figyelembevételével a tagállamok egyedi sajátosságai, így talaj – és éghajlati viszonyaiknak, gazdálkodási rendszereiknek, földhasználati rendszerüknek megfelelően határozzák meg nemzeti szinten a minimumkövetelményeket, melyeket nemzeti jogszabályokba: törvénybe, vagy miniszteri rendeletbe hirdetnek ki. A tagállamok az említett uniós keretszabályokhoz nem igazodó minimumkövetelményeket nem határozhatnak meg. Az uniós keretszabályozást tartalmazó III. mellékletben kétféle előírásrendszer található.

A második oszlop a kötelező előírásokat tartalmazza, míg a harmadik oszlopban opcionális előírások találhatóak. 2009. január 1-jétől tartalmazza a melléklet ezt a harmadik oszlopot. Nem választható mégsem az ebben az oszlopban szereplő előírás akkor, ha a tagállam egy ilyen előírást 2009. január 1-je előtt már minimumkövetelményként a jó mezőgazdasági és környezeti állapotra vonatkozóan meghatározott, és/vagy akkor sem választható, ha az adott tagállamban léteznek olyan nemzeti jogszabályok, amelyek arra az előírásra épülnek.

A *KM rendszer másik elemét* a jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények jelentik<sup>264</sup> (JFGK). A „Jogszabályban Foglalt Gazdálkodási Követelmények” elnevezés már utal arra, hogy ezen „Követelmények” hatályban lévő uniós mezőgazdasági vagy/és környezetvédelmi tárgyú jogszabályokból – és nem egy jogszabályból –, még pontosabban azok megjelölt cikkeiből tevődnek össze.

A 73/2009/EK tanácsi rendelet II. mellékletében találhatóak felsorolásszerűen a jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények, vagyis a KM rendszerébe beemelt, a közvetlen támogatások részévé vált uniós jogszabályok és azok KM szempontjából releváns cikkei. Összesen 18 db uniós jogszabályból - főként irányelvek, de rendelet is található a jogszabályok között - kerültek kijelölésre azok a cikkek, melyek a JFGK–ket tartalmazzák (az eredetileg tervezett 38-cal szemben 18

---

<sup>263</sup> A 73/2009/EK rendelet hatályon kívül helyezte a 1782/2003/EK rendeletet (HL L 270., 2003.10.21.), melynek 5. cikkében és IV. mellékletében voltak a jó mezőgazdasági és környezeti állapot fenntartásának előírásai. A Tanács 73/2009/EK rendelete a közös agrárpolitika keretében tartozó mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott egyes támogatási rendszerek létrehozásáról, az 1290/2005/EK, a 247/2006/EK és a 378/2007/EK rendelet módosításáról, valamint az 1782/2003/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szól. (2009. január 19.) HL L 30., 2009.1.31.

<sup>264</sup> 18 közösségi jogszabályt nevezünk JFGK -knak. A 1782/2003/EK tanácsi rendelet III. melléklete sorolta fel elsőként, majd hatályon kívül helyezését követően jelenleg a 73/2009/EK rendelet II. melléklete sorolja fel.



előírás)<sup>265</sup>. A JFGK-k meghatározása az Európai Unió agrárminiszterek tanácsának feladata. A JFGK-kat tartalmazó jogszabályok majdnem mindegyike irányelv, így az ezekben található előírások nemzeti jogrendbe történő átültetése különböző módon és szigorral történt, ami azt jelenti, hogy jelentős eltérések figyelhetők meg az egyes tagállamokban ezen előírások nemzeti szintű kialakításában, megfogalmazásában és végrehajtása során is. A JFGK-kat nem ismétlik meg, sőt nem is ismételtetik meg a tagállamok önálló, külön ebből a célból elfogadott jogszabályokban, hiszen az jogszerűtlen lenne, mert ezen követelmények mindegyikét már valamelyik hatályos jogszabály (annak meghatározott rendelkezése) tartalmazza, innen került a KM rendszerébe.

A KM mindkettő eleme (HMKÁ + JFGK) egységes minimum követelményrendszeren alapul. A tagállamok számára kötelező az irányelvek rendelkezéseinek átültetése, majd alkalmazása. A tagállamoknak szuverenitásuk következtében lehetőségük van eltérni az uniós előírásoktól, azonban az eltérés csak a szigorúbb szabályozás irányában megengedett. Megjegyzem itt, hogy a KM ellenőrzésekre és a szankciókra meghatározott uniós keretszabályok átültetése során mindinkább észrevehető a tagállamok „mozgásteré”, ennek következtében pedig a nemzeti szabályozásokban kialakult különbségek.

Összefoglalva a kölcsönös megfeleltetés jelentését: A mezőgazdasági termelők által teljesítendő JFGK és HMKÁ előírások kikényszerítése (*enforcement*) elsődlegesen nem a kölcsönös megfeleltetés feladata. A KM rendszere csupán a jogszabályoknak való megfelelés „kikényszerítésében” nyújt segítséget. A megfelelések (*compliance*) száma bevezetése következtében emelkedett. Amennyiben nem tartják be az előírásokat, a jogszabályok szankciókat írnak elő, ilyen közigazgatási jellegű szankció a hatósági bírság (*legal sanctioning*) intézménye, vagy egyéb jogkövetkezmények alkalmazása.

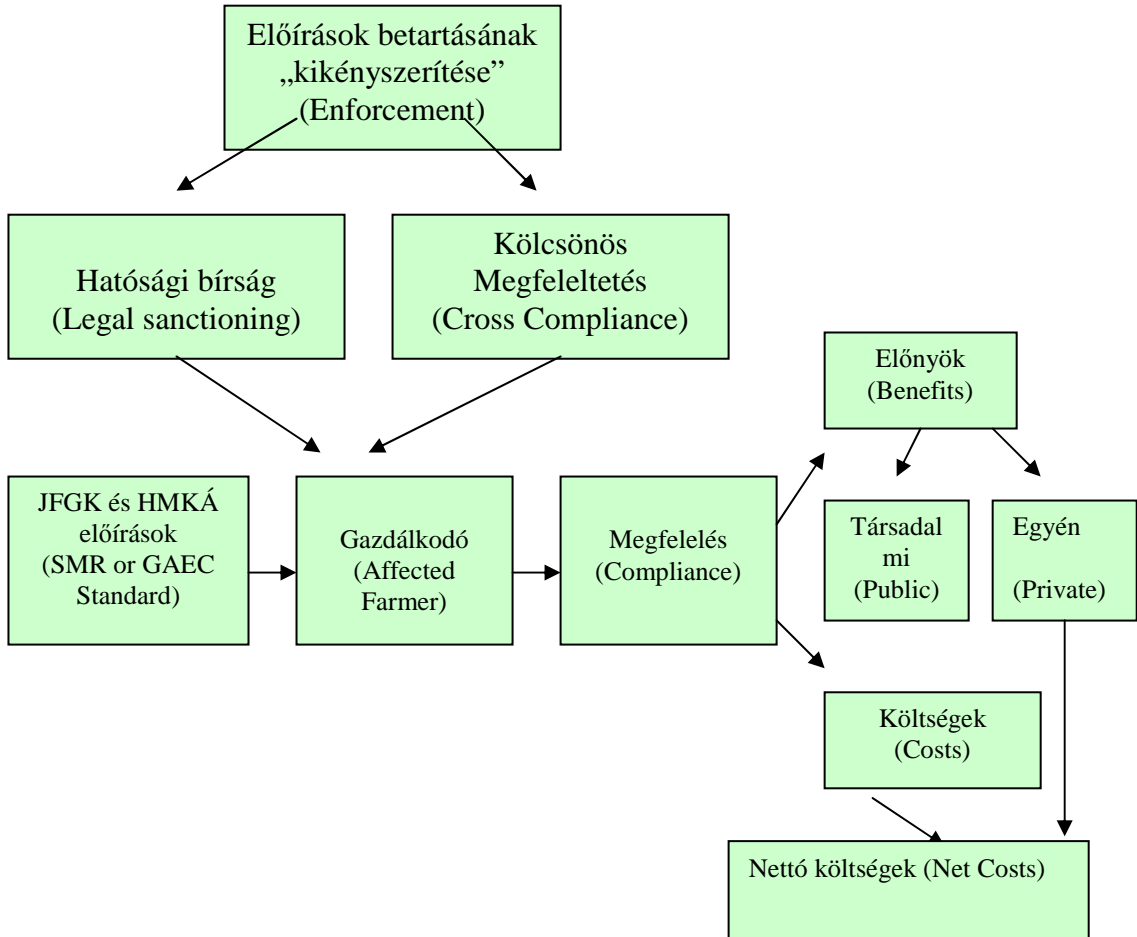
Az előírások betartása általában költségekkel (*cost*) jár, amelyek azonban a KM rendszer alkalmazása nélkül is felmerülnének, így tehát nem jelenthető ki egyértelműen az, hogy a rendszer bevezetése miatt vált szükségessé néhány jelentős költséggel járó beruházás megvalósítása.

---

<sup>265</sup> BOBVOS PÁL – HEGYES PÉTER: *Agrárjog*. Egyetemi jegyzet, SZTE ÁJK-JATEPress, Szeged, 2010. 181. p.

A KM ösztönző ereje következtében jelentkeznek előnyök (*benefits*), társadalmi (*public*), vagy egyéni (*private*) jellegűek.

A kölcsönös megfeleltetés előnyeit és hátrányait vázolja az alábbi ábra:



1. ábra. A kölcsönös megfeleltetés előnyei és hátrányai.

Forrás: LEI (Hága, Hollandia) Compliance with mandatory standards in agriculture – A comparative approach of the EU vis-à-vis the United States, Canada and New Zealand című tanulmánya (2007)

## 4. Kölcsönös megfeleltetés alkalmazása

### 4.1. Alkalmazás hatálya

A KM alkalmazásának hatályát<sup>266</sup> az Európai Unió Tanácsa határozta meg a kölcsönös megfeleltetés rendszerének működéséről, és alkalmazásának hatályáról szóló **1698/2005/EK tanácsi rendeletben**<sup>267</sup>.

<sup>266</sup> KERÉK ZOLTÁN – MARSELEK SÁNDOR: *A vidékfejlesztés gyakorlata, lehetőségek, intézkedések*. Szaktudás Kiadó Ház, Budapest, 2009. 284. p.

<sup>267</sup> A Tanács 1698/2005/EK rendelete (2005. szeptember 20.) az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról (HL L 277., 2005. 10. 21.)

Ebben foglaltak alapján minden közvetlen mezőgazdasági jövedelemtámogatás (SAPS<sup>268</sup>, top-up<sup>269</sup>, SPS<sup>270</sup>) igénybevétele esetén kötelező alkalmazni. A miniszterek tanácsa a kölcsönös megfeleltetés alkalmazásának hatályát az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA)<sup>271</sup>nyújtható támogatásokra is kiterjesztette, ez Magyarország számára azt jelenti, hogy az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program (ÚMVP) második tengelyében<sup>272</sup> szereplő vidékfejlesztési támogatások igénybevétele is feltétele lett, illetve kiterjed a borpiaci támogatásokat igénybe vevő termelőkre is<sup>273</sup>.

## 4.2. Célja

A *KM alkalmazásának egyik célja* a mezőgazdaság fenntarthatóságának ösztönzése. A jövő mezőgazdaságában kulcsfontosságú követelmény a környezeti fenntarthatóság érvényesítése. Nemcsak gazdasági és társadalmi értelemben, hanem környezeti értelemben is fenntarthatónak kell lennie a mezőgazdaságnak<sup>274</sup>.

A „fenntarthatóság” vagy „fenntartható fejlődés” kifejezés 1981-ben került be a szakirodalomba Lester R. Brown mezőgazdász<sup>275</sup> által „A fenntartható társadalom építése” (Building a Sustainable Society) című könyve révén. Az EU is átvette a fenntartható fejlődés koncepcióját. A fenntarthatóság a környezetvédelemben azt jelenti, hogy a természeti erőforrásokat úgy használjuk, hogy a jövő generációk számára is megmaradjon. Olyan fejlődést jelent, amely kielégíti a jelen szükségleteit,

---

<sup>268</sup> Single Area Payment Scheme: közvetlen területalapú termelői támogatás.

<sup>269</sup> Top-up: kiegészítő nemzeti támogatások.

<sup>270</sup> Single Payment Scheme: összevont gazdaságtámogatási rendszer

<sup>271</sup> EMVA tengelyei: I. tengely a mezőgazdaság, az élelmiszer-feldolgozás és erdészeti ágazat versenyképességének javítása, II. tengely a környezet és a vidék állapotának javítása, III. tengely az életminőség javítása a vidéki területeken és a diverzifikáció ösztönzése, IV. tengely a LEADER.

<sup>272</sup> ÚMVP II. tengelyébe a hegyvidéki mezőgazdasági termelőknek természeti hátrány miatt nyújtott kifizetések, a hegyvidéki mezőgazdasági területeken kívüli hátrányos helyzetű területek mezőgazdasági termelőinek nyújtott kifizetések, a Natura 2000 kifizetések és a 2000/60/EK irányelvhez kapcsolódó kifizetések, az agrár-környezetvédelmi kifizetések, állatjóléti kifizetések, mezőgazdasági földterület első erdősítés kifizetések, erdészeti földterületek fenntartható használatát célzó Natura 2000 kifizetések, erdő-környezetvédelmi kifizetések tartoznak.

<sup>273</sup> MIKÓ ZOLTÁN - PAPP ZSIGMOND – KRISTÓ KATALIN – BOROS ANITA – IMRE MIKLÓS: *Agrár- és vidékfejlesztési igazgatás*. Szaktudás Kiadó Ház, Budapest, 2010. 152. p.

<sup>274</sup> Lásd KERÉK ZOLTÁN – MARSELEK SÁNDOR: *A vidékfejlesztés gyakorlata, lehetőségek, intézkedések*. Szaktudás Kiadó Ház, Budapest, 2009. 57. p.

<sup>275</sup> A Worldwatch Institute (Világfigyelő intézet) vezetője. Az intézet globális problémákkal foglalkozik.

anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő generációk képességét saját szükségleteinek kielégítésére<sup>276</sup>.

Ángyán József szerint fenntarthatóság helyett szerencsésebb lenne értékörzésről, érték fenntartható gazdálkodásról beszélni. Ugyanakkor megjegyzi, hogy az „érték” szubjektív definiálása problémákat vethet fel.

A fenntarthatóságra sokféle meghatározás létezik, attól függően, hogy kik, milyen céllal és hogyan fogalmazzák meg, de közös ismérv, hogy a környezet szempontjából elviselhető gazdasági fejlődést jelent. Egyes szerzők szerint a fenntartható fejlesztés olyan gazdasági fejlődés, amely harmonizál a természeti erőforrások regenerálódásával, és számol a terhelt környezet asszimilációs készségével. A gazdasági megközelítés mellett az etikai oldal, a jövő generációkért érzett felelősség sem hanyagolható el<sup>277</sup>.

A fenntartható fejlődés (sustainable development) leggyakrabban használt fogalmát elsőként az ún. Brundtland Bizottság fogalmazta meg 1987-ben a Közös Jövők jelentésében:<sup>278</sup>

---

<sup>276</sup> EÖRY TERÉZ: *A környezetvédelem, a megújuló energiák és a mezőgazdaság kapcsolata*. Östermelő Gazdálkodók lapja, 2011. április-május, 78. p.

<sup>277</sup> GLATZ FERENC (szerk.): *A rendszerváltás kihatása a természeti környezetre. Rendszerváltás Magyarországon*. Műhelytanulmányok, MTA Társadalomkutató Központ, Budapest, 2005. 122-123. pp.

<sup>278</sup> A Római Klub 1968 áprilisában alakult meg a „világ tudós gyülekezete” elnevezéssel azonosították magukat, s egy-egy világprobléma tanulmányozásával foglalkoztak. Az általuk kidolgozott eredményeket „*A növekedés határai*” (The Limits to the Growth) (1972) című jelentésben publikálták. Alapvető kérdés az volt, hogy meddig folytatható a gazdasági növekedés anélkül, hogy kimerítenénk a Föld erőforrásait, vagy véglegesen elszennyeznénk környezetünket. Az ENSZ Stockholmi Környezetvédelmi Világkonferenciáján (Hivatalos néven az Egyesült Nemzetek Konferenciája az Emberi Környezetről – UN Conference on the Human Environment) (1972) a fenntartható fejlődés alappillérei már fellelhetőek. Az ENSZ Közgyűlés 1984-ben független szakértőkből álló Bizottságot hozott létre a következő 20-30 év stratégiai koncepciójának kidolgozására, melynek vezetője a Norvég Királyság miniszterelnöke, Brundtland Gro Harlem asszony volt. A testület neve: Környezet és Fejlődés Világbizottság (World Commission on Environment and Development). 22 tagból állt. Elkészítette a *Közös Jövők (Our Common Future)* (1987) című jelentést, melyet 27 nyelven publikáltak. Meghatározták a fenntartható fejlődés (Sustainable Development) fogalmát, elveit. A Bizottság ajánlásait beépítették az ENSZ Rio de Janeiroban rendezett második Környezetvédelmi Konferenciájába. (ENSZ Konferencia a Környezetről és a Fejlődésről) (1992) A fenntartható fejlődés 27 alapelvét tartalmazza a konferencián elfogadott környezetről és fejlődésről szóló UNCED Rio-i nyilatkozat. Lásd még NAGY KÁROLY: *Nemzetközi Jog*. Püski Kiadó Budapest, 1999. 256. p. 2002. augusztus 26. – szeptember 4. között az ENSZ harmadik környezetvédelmi világkonferenciáján Johannesburgban két dokumentumot fogadtak el, mely közül az egyik a fenntartható fejlődésről szóló nyilatkozat. A Bizottság fenntartható fogyasztási, termelési és iparpolitikai cselekvési terve (2008) olyan dinamikus keretprogram, amely javítja a termékek energia és környezeti teljesítményét, és elősegíti, hogy azok a fogyasztók körében minél inkább elterjedjenek, egyszerűsített, következetes címkézési rendszerrel javítja a tájékoztatást és ösztönzi a keresletet. Lásd még SZLÁVIK JÁNOS: *Fenntartható környezet-és erőforrás-gazdálkodás*. Budapest, KJK-KERSZÖV, 2005. 13-44. pp.

”...a fejlődés olyan formája, amely a jelen igényeinek kielégítése mellett nem fosztja meg a jövő generációit saját szükségleteik kielégítésének lehetőségétől”<sup>279</sup>.

Herman Daly közgazdász szerint a fenntartható fejlődés a folytonos szociális jólét elérése anélkül, hogy az ökológiai eltartóképességet meghaladó módon növekednénk. A növekedés azt jelenti, hogy nagyobbak leszünk, a fejlődés pedig azt, hogy jobbak.

A Világ Tudományos Akadémiáinak Deklarációja megfogalmazásában „A fenntarthatóság az emberiség jelen szükségleteinek kielégítése, a környezetnek és a természeti erőforrásoknak a jövő generációk számára történő megőrzésével egyidejűleg.”<sup>280</sup>

A három meghatározás nagyon hasonló. A Brundtland Bizottság eredeti meghatározása azonban nem mondja ki a fejlődés célját és mértékét. Daly meghatározása ezt egyértelművé teszi azzal, hogy a fenntartható fejlődés céljaként a társadalom fenntartását jelöli meg a folytonos szociális jólét elérése érdekében. Mindez csak olyan mértékben lehetséges, hogy ne veszélyeztesse a környezet eltartóképességét.

A fogalom meghatározásokból kitűnik, hogy különbséget kell tenni a társadalom szükségletei és igényei között. A környezet teljesítőképességének is két eleme van, az egyik a környezet minőségének biztosítása, a másik a természeti erőforrások bősége.

Ez a fejlődés folyamatos változást jelent, amelynek során a források használata, a beruházások célja, a technológiai fejlődés iránya és az intézményi változások összhangban vannak mind a jelen, mind a jövő igényeivel. Legfontosabb üzenete a felismerés, vagyis hogy a környezeti problémák rendszer jellegűek.

A fenntarthatóság globális szintjét jelenti a Föld egészét érintő problémák, mint például az üvegházhatás, klímaváltozás, addig a regionális szint például a Kárpát-medence vízháztartása, belvív- és árvízmentesítése, mely egy adott térség fenntarthatósági problémájával foglalkozik. Lokális szinten, a településeken a

---

<sup>279</sup> ENSZ Fenntartható Fejlődés Bizottságának (WECD) „Közös Jövönk” című jelentése (Brundtland jelentés). WECD: Közös Jövönk (A Környezet és Fejlesztés Világbizottság jelentése), Mezőgazda Kiadó, Budapest, 1988. 68. p. Lásd még ÁNGYÁN JÓZSEF – TARDY JÁNOS – VAJNÁNÉ MADARASSY ANIKÓ (szerk.): *Védett és érzékeny természeti területek mezőgazdálkodásának alapjai*. Mezőgazda Kiadó, Budapest, 2003. 78. p.

<sup>280</sup> Átmenet a fenntarthatóságba: A Világ Tudományos Akadémiáinak Deklarációja, Tokió, 2000.

termőhelyhez igazodó fenntartható gazdálkodási rendszerek, illetve ezek modelljei kiemelendők.

Az intenzív, iparszerű mezőgazdálkodás környezetre gyakorolt negatív hatásai arra ösztönözték a mezőgazdaságban termelőket, döntéshozókat egyaránt, hogy a termőhely ökológiai adottságaihoz, a természeti erőforrások igénybevételéhez, regenerálhatóságához, a környezetterheléshez, az erőforrás asszimilációs képességéhez igazítható, környezetkímélő módszereket vezessenek be az agrárgazdaságba. Ezzel indult meg a fenntartható mezőgazdaság rendszerének kialakulása.

A fenntartható agrárgazdaság<sup>281</sup>(sustainable agriculture) fogalmára is több meghatározást találunk.

A Kanadai Mezőgazdasági Minisztérium megfogalmazása szerint: „Azokat nevezzük fenntartható mezőgazdasági-, élelmiszer-ipari rendszereknek, amelyek gazdaságosak, kielégítik a társadalom korszerű táplálkozással kapcsolatos igényeit, és megőrzik a környezet minőségét, a világ természeti erőforrásait a jövő generációk számára<sup>282</sup>.”

Az USA Kongresszusa a fenntartható mezőgazdaságot az alábbiak szerint definiálta: „A növénytermesztési és állattenyésztési gyakorlatnak olyan integrált, termőhelyhez alkalmazkodó rendszere, amely hosszú időszakra:

- kielégíti az emberi táplálék- és nyersanyag igényeket;
- megőrzi a környezet minőségét és a természeti erőforrásokat, melyek a mezőgazdasági termelés alapját képezik;
- a lehető leghatékonyabban használja a nem megújítható természeti és farmon belüli erőforrásokat, ahol csak lehet integrálja a természetes biológiai körfolyamatokat és szabályozó mechanizmusokat;
- biztosítja a mezőgazdasági műveletek gazdaságosságát;
- megőrzi a mezőgazdaságban dolgozók és a vidéki társadalom egészének életminőségét.”<sup>283</sup>

---

<sup>281</sup> Food security és Food safety : élelmiszerbiztonság

<sup>282</sup> O'CONNELL, P.F.: *Sustainable agriculture* In: SMITH, D.T.: *Agriculture and the Environment*, U.S. Government Printing Office, Washington, 1991. 175-185. pp.

<sup>283</sup> ÁNGYÁN JÓZSEF – TARDY JÁNOS – VAJNÁNÉ MADARASSY ANIKÓ (szerk.): *Védett és érzékeny természeti területek mezőgazdálkodásának alapjai*. Mezőgazda Kiadó, Budapest, 2003. 78. p.

A FAO<sup>284</sup> számos nyilatkozatában meghatározta e kifejezés tartalmi jelentését, így 1974-ben tett nyilatkozata szerint: „az agrárgazdaság fenntartható fejlesztése a természeti erőforrások megőrzésére, az azokkal való gazdálkodásra és a források megőrzésére és a jelenlegi termelési technológiák olyan megváltoztatására irányuló törekvés intézményes megvalósítása, amely lehetővé teszi az emberiség jelenlegi és jövőbeli generációi számára az élelmiszer- és egyéb agrárgazdasági eredetű alapanyag igények harmonikus kielégítését „,<sup>285</sup>

1991-ben kiadott jelentésében a fenntartható agrárgazdaságot úgy határozza meg, hogy az<sup>286</sup> „ a természeti erőforrások használata és megőrzése, valamint a technológiai és intézményi változások orientációja olyan módon, amely lehetővé teszi a jelen és a jövő generációi igényeinek folyamatos kielégítését”<sup>287</sup>.

A fenntartható fejlődés a mezőgazdaságban e szerint:

- megőrzi a termőföldet, a vizeket, a növény- és állatgenetikai erőforrásokat,
- környezeti szempontból nem káros,
- műszakilag megfelelő,
- gazdaságilag életképes,
- társadalmilag elfogadható.

A FAO legújabb definíciója, hogy „a fenntartható mezőgazdaság és vidékfejlesztés olyan folyamatok összessége, amelyek ökológiailag alkalmasak, környezeti szempontból fenntarthatóak, gazdaságilag életképesek, társadalmilag igazságosak, kulturális szempontból megfelelőek, emberközeliek, holisztikus tudományos megközelítésen alapulnak és hosszú távon produktívak”<sup>288</sup>.

Nyolc alapelvét határozta meg az agrárgazdaság fenntarthatóságának M. S. Swaminathan indiai tudós<sup>289</sup>, melyek összefoglalva az alábbiak:

---

<sup>284</sup> FAO: Food and Agriculture Organization of the United Nations, az Egyesült Nemzetek Szervezetének Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezete

<sup>285</sup> CSETE LÁSZLÓ-LÁNG ISTVÁN: *A fenntartható agrárgazdaság és vidékfejlesztés*, MTA Társadalomkutató Központ, Budapest 2005. 44. p.

<sup>286</sup> HORVÁTH GERGELY: *A környezetjog és az agrárjog közeledése, találkozása és metszete a magyar jogrendszerben*. Állam-és Jogtudomány, XLVII. évfolyam, 2006. 349. p.

<sup>287</sup> *The Den Bosch declaration and agenda for action on sustainable agriculture and rural development: report of the conference* Rome: FAO, 1991.

<sup>288</sup> Lásd Horváth Gergely PhD értekezését, Budapest, 2010, 19. p.

<sup>289</sup> SWAMINATHAN, M.S.: *From Stockholm to Rio de Janeiro. The road to sustainable agriculture*. M. S. Swaminathan Research Foundation, Madras, 1995. 68 p.

- értékes, jó minőségű termőföldek védelme a mezőgazdasági művelés alóli kivonástól,
- felszíni és felszín alatti vízkészletek védelme, hatékony felhasználása,
- a megújuló és nem megújuló energiák felhasználásának figyelembe vétele,
- tápanyagellátás, a műtrágyák ésszerű használata,
- genetikai diverzitás, genetikai adottságok figyelembe vétele,
- integrált növényvédelem továbbfejlesztése,
- rendszerszemléletű megközelítés, mely szerint integráltan kezelendő a növénytermesztés, állattenyésztés, erdőgazdálkodás és talajvédelem,
- kutatás és fejlesztés, szakmai továbbképzés szükségessége.

*Csete László és Láng István* szerint a fenntartható agrárfejlődés alatt olyan gazdasági folyamatot értünk, amely harmonizál a természeti erőforrások regenerálódásával, és a terhelt környezet asszimilációs képességével.<sup>290</sup>

Különböző értelmezések, meghatározások láttak napvilágot, az egyes definíciók azonban sok közös elemet tartalmaznak. A legfontosabb közös elemek:

- a jelen generációk felelőssége;
- a termőföld, talaj megkülönböztetett használata;
- környezetminőség, tájjelleg, biodiverzitás megőrzése;
- élelmezésbiztonság, gazdaságosság;
- életminőség javítása, elfogadható jövedelem, életszínvonal biztosítása;
- társadalmi és környezeti kockázatok csökkentése;
- élelmiszer- és környezetbiztonság növelése.

Minden definíciónak a lényege, hogy a fenntartható agrárfejlődés olyan gazdasági fejlődés, amely harmonizál a természeti erőforrások regenerálódásával és a környezetterhelés asszimilációs képességével.

Az agrárgazdaság fejlesztéséről szóló 1997. évi CXIV. törvény szerint az agrárgazdaságban érvényesítendő célként jelenik meg a mezőgazdasági termelés és

---

<sup>290</sup> CSETE LÁSZLÓ - LÁNG ISTVÁN: *A fenntartható agrárgazdaság és vidékfejlesztés*, MTA Társadalomkutató Központ, Budapest 2005. 45 p. A fenntartható fejlődés elemzésénél meg kell különböztetni a fenntarthatóság szintjeit (globális, regionális, lokális) és a fenntarthatóság dimenzióit (természeti környezet, társadalom, gazdaság).



piaci szabályok feltételeinek olyan kialakítása, amelynek eredményeként biztonságossá válik az élelmiszerellátás, illetve megteremtődik a termelés és a környezeti érdekek közötti összhang a környezetkímélő gazdálkodás és támogatási rendszer segítségével. Célként jelenik meg továbbá a mezőgazdaság fenntartható fejlődésének megvalósulása.<sup>291</sup>

Véleményem szerint a fenntartható mezőgazdaság kritériumai között szerepelnie kell a minőségi árutermelést elősegítő fajtahasználatnak, a nem csupán élelmiszercélú termék előállítás növelésének (takarmány, energianövények), az ideális üzemméret kialakításának, és a megfelelő támogatási rendszer kidolgozásának. A mezőgazdaság fenntartható fejlődése akkor valósul meg, ha a természeti erőforrásokat megőrzi, és gazdasági fejlődést eredményez, emellett a jövő generációit érdekeltté teszi a mezőgazdasági termelésben. A termőhely szerinti földhasználat is központi szerepet tölt be a fenntartható agrárgazdaság meghatározásánál, a talaj művelése során figyelemmel kell lenni a klímaváltozás talajra kifejtett hatására is.

A fenntarthatóság mérhető több feltétellel, úgymint a természeti erőforrásokkal való gazdálkodás, a környezethez illeszkedő biológiai és üzemi struktúra; kemikáliák minimalizálása; a biológiai sokféleség fenntartása; valamint a fenntartható fejlődés felelőssége globális méretekben is<sup>292</sup>.

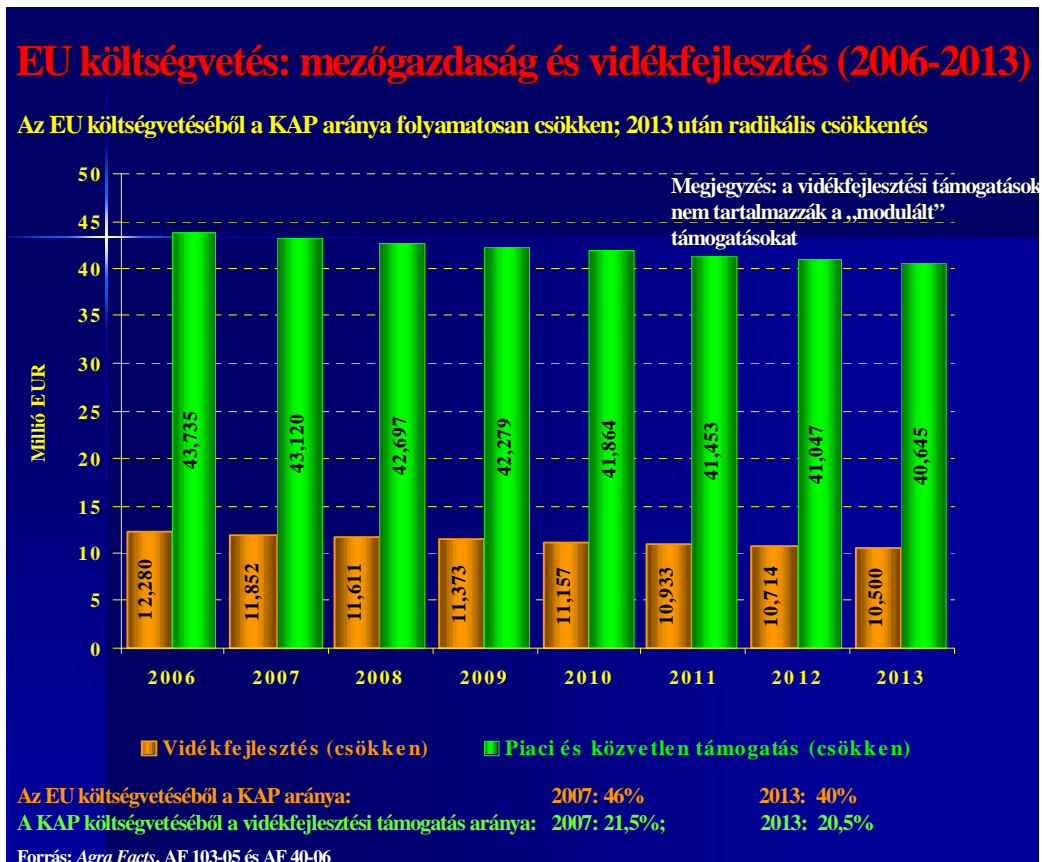
***A KM alkalmazásának másik célja*** az agrártámogatások társadalmi elismertségének fokozása. Egyes ágazatok – például az oktatás, közlekedés, egészségügy vagy a társadalombiztosítás – esetében a kiadások jelentős részét a nemzeti kormányok fedezik, míg a mezőgazdasági ágazat tekintetében a tagállamok megállapodtak arról, hogy az unió közös agrárpolitikájára vonatkozó döntéseket közösségi szinten hozzák meg, és ennek megvalósítása érdekében költségvetést fogadnak el. 1970-ben az EU teljes költségvetésének közel 70%-át a mezőgazdaság töltötte ki, jelenleg 40 %-át „foglalja el”. Az EU minden polgára hetente kb. átlagosan 2 euróval járul hozzá a KAP finanszírozásához. A kölcsönös megfeleltetés rendszerének bevezetésével a mezőgazdasági jogszabályokba, illetve a gazdálkodási gyakorlatba fokozatosan beépülnek a környezetvédelmi követelmények, ezáltal a gazdálkodók környezetbarát

---

<sup>291</sup> 1997. évi CXIV. törvény 3. § a.) és e.) pontok.

<sup>292</sup> A természeti erőforrásokkal való hatékony és takarékos gazdálkodás módjáról lásd bővebben: KERÉKES SÁNDOR – SZLÁVIK JÁNOS: *A környezeti menedzsment közgazdasági eszközei.* Környezetvédelmi kiskönyvtár 2., KJK-KERSZÖV Kiadó, 2003.

módon termelnek, a fogyasztók egészséges, megfelelő minőségű élelmiszerekhez juthatnak, mindez hozzájárul az agrártámogatások európai összetársadalmi elfogadottságának növeléséhez.



2. ábra: EU költségvetés 2006-2013 között.  
 Forrás: *Agra Facts*, AF 103-05 és AF 40-06

## VII. FEJEZET

### 5. Kölcsönös megfeleltetés szabályozási rendszere az Európai Unióban

#### 5.1. Jogszabályi háttér

Az Európai Unió agrárminisztereinek tanácsa által 2003-ban megalkotott tanácsi rendelet (1782/2003/EK rendelet) a kihirdetés napján hatályba lépett. 2009. január 1-jétől e rendelet hatályon kívül helyezésével a kölcsönös megfeleltetést a **73/2009/EK tanácsi rendelet** szabályozza.

Jogi szempontból a kölcsönös megfeleltetés rendszerét azért kellett bevezetni az EU-ban, mert a közvetlen támogatások uniós alapjogszabálya, a fent említett 1782/2003/EK tanácsi rendelet<sup>293</sup> ezt kötelezően előírta:

*„A közvetlen kifizetésben részesülő mezőgazdasági termelő köteles betartani a III. mellékletben említett, jogszabályban foglalt gazdálkodási követelményeket az említett mellékletben megállapított ütemezés szerint, továbbá a mezőgazdasági földterületek jó környezeti és ökológiai állapotára vonatkozóan az 5. cikkben megállapított előírásokat.”*<sup>294</sup>

A 73/2009/EK rendeletben a fenti rendelkezés kiegészült úgy, hogy a II. mellékletben szereplő jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények annyiban alkalmazandók, amennyiben azok a gazdálkodó mezőgazdasági tevékenységét<sup>295</sup>, illetve a mezőgazdasági területet<sup>296</sup> érintik.

A követelmények<sup>297</sup> és előírások bevezetésének idejét szintén tartalmazta a tanácsi rendelet: a korábban csatlakozott tagállamokban (EU15) 2005-től, míg a 2004-ben csatlakozott tagállamokban - így Magyarországon is - 2009-től vált kötelezővé bevezetése. A korábban csatlakozott tagállamokban így 2007-ben az összes követelmény bevezetésre került. A 2004-ben csatlakozott tagállamokban a KM rendszer első „csomagjának” bevezetésére 2009. január 1-jén került sor. Hároméves bevezetési időszak után 2011. január 1-jétől újabb „csomag” került bevezetésre, végül 2013-ban válik majd teljes körűvé az alkalmazása, és az ellenőrzése<sup>298</sup>.

---

<sup>293</sup> 1782/2003/EK tanácsi rendelet a közös agrárpolitika keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott támogatási rendszerek létrehozásáról

<sup>294</sup> 1782/2003/EK tanácsi rendelet 1. fejezet 3. cikk (1) bek. Jelenleg 73/2009/EK tanácsi rendelet 1. fejezet 4. cikk (1) bek.

<sup>295</sup> Mezőgazdasági tevékenység a 73/2009/EK rendelet szerint: a mezőgazdasági termékek termelése, tenyésztése vagy termesztése, ideértve a betakarítást, fejést, állattenyésztést és a mezőgazdasági célból történő állattartást, a földterületek jó mezőgazdasági és környezeti állapotának fenntartását a 6. cikkben meghatározottak szerint.

<sup>296</sup> Mezőgazdasági terület a 73/2009/EK rendelet szerint: a szántóterületek, az állandó legelők vagy az állandó kultúrák által elfoglalt terület.

<sup>297</sup> „Követelmény”: a kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatban alkalmazva az egyes, a 73/2009/EK tanácsi rendelet II. mellékletében említett cikkek bármelyikéből eredő jogszabályban foglalt olyan gazdálkodási követelmények egy adott jogi aktuson belül, amelyek a lényegükben eltérnek ugyanazon jogi aktus egyéb követelményeitől.

<sup>298</sup> MIKÓ ZOLTÁN - PAPP ZSIGMOND – KRISTÓ KATALIN – BOROS ANITA – IMRE MIKLÓS: *Agrár- és vidékfejlesztési igazgatás*. Szaktudás Kiadó Ház, Budapest, 2010. 153. p.

A kölcsönös megfeleltetés követelményrendszere kettő alapelemre épül<sup>299</sup>:

1. alapelem a Tanács 73/2009/EK rendeletének 6. cikke<sup>300</sup>, illetve III. mellékletének (HMKÁ) előírásai, valamint
2. alapelem a Tanács 73/2009/EK rendeletének 5. cikke<sup>301</sup>, illetve II. mellékletének (JFGK) előírásai.

## 5.2. Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot (GAEC, vagy HMKÁ) előírásai

Az *első alapelem* a mezőgazdasági földterületek „Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapotának” (HMKÁ) fenntartására vonatkozik a 73/2009/EK rendelet 6. cikke, illetve III. mellékletének előírásai alapján.

6. cikk: A 73/2009/EK tanácsi rendelet fent hivatkozott II. címének I. fejezetében található 6. cikke utalást tartalmaz arra vonatkozóan, hogy e rendelet mellékletében keretszabályok, illetve minimumkövetelmények kerültek meghatározásra:

*„(1) A tagállamok biztosítják valamennyi mezőgazdasági földterület, különösen a termelésből kivont termőterületek jó mezőgazdasági és környezeti állapotának fenntartását. A tagállamok a III. mellékletben létrehozott keret alapján nemzeti vagy regionális szinten meghatározzák a jó mezőgazdasági és környezeti állapotra vonatkozó minimumkövetelményeket, figyelembe véve az érintett területek olyan egyedi sajátosságait, mint a talaj- és az éghajlati viszonyok, a meglévő gazdálkodási rendszerek, a földhasználat, a vetésgörgő, a gazdálkodási gyakorlat és a gazdaságok szerkezete. A tagállamok nem határozhatnak meg az említett keretben nem szereplő minimumkövetelményeket.*

*A III. melléklet harmadik oszlopában említett **előírások választhatók**, az alábbi esetek **kivételével**:*

*a) valamely tagállam egy ilyen előírás tekintetében 2009. január 1-je előtt a jó mezőgazdasági és környezeti állapotra vonatkozó minimumkövetelményt határozott meg, és/vagy*

---

<sup>299</sup> A kölcsönös megfeleltetés hatálya (azok a szabályok, amelyeknek a mezőgazdasági termelőnek meg kell felelnie) két területre terjed ki: ezek a „jogszabályokban foglalt gazdálkodási követelmények” (SMR) és a „jó mezőgazdasági és környezeti állapot” (GAEC). A GAEC kétféle elemből áll: egyrészt a mezőgazdasági termelőknek négy kérdéshez kapcsolódóan előírásokat kell betartaniuk, másrészt a tagállamok kötelesek fenntartani az állandó legelőként hasznosított mezőgazdasági területek arányát.

<sup>300</sup> 6 cikk: Jó mezőgazdasági és környezeti állapot fenntartása

<sup>301</sup> 5 cikk: Jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények

b) az adott tagállamban az előírásra épülő nemzeti szabályok vannak érvényben.”

A 73/2009/EK rendelet preambuluma 4. pontja is tartalmazza a fenti opcionális rendelkezés alóli kivételeket:

„...a mezőgazdasági földterület termelésből való kivonásának megakadályozása, valamint jó mezőgazdasági és környezeti állapotának fenntartása céljából az 1782/2003/EK rendelet közösségi keretrendszert hozott létre, amelyből a tagállamok átvesznek egyes előírásokat, figyelembe véve az érintett területek olyan egyedi sajátosságait, mint a talaj- és az éghajlati viszonyok, valamint a meglévő gazdálkodási rendszerek, a földhasználat, a vetésforgó, a gazdálkodási gyakorlat és a gazdaság szerkezete. Ezt a keretrendszert fenn kell tartani. A tapasztalat azonban azt mutatta, hogy egyes előírások alkalmazhatósága és kedvező hatásai nem elegendőek ahhoz, hogy indokolják azok valamennyi tagállam általi végrehajtását. **Célszerű ezért, hogy ezen előírások ne legyenek kötelezők a tagállamok számára. Ennek biztosítása érdekében azonban, hogy a keretrendszer a lehető legkoherensebb legyen, egy adott előírást nem kellene nem kötelezőnek minősíteni, ha annak alapján már 2009 előtt az érintett tagállam minimumkövetelményt határozott meg, vagy ha léteznek olyan nemzeti szabályok, amelyek arra az előírásra épülnek.**”

III. melléklet: A 73/2009/EK tanácsi rendelet III. melléklete a talajerózióra, a talaj szervesanyag tartalmára, talajszerkezetre, a környezet megőrzésének minimális szintjére, továbbá a vízvédelemre és vízgazdálkodásra tartalmaznak kötelező előírásokat. Összesen ebből az öt fő témából<sup>302</sup>tevődnek össze az uniós HMKÁ előírások. Megjegyzendő itt, hogy Magyarországon ezek figyelembevételével jelenleg tíz fő témából kerültek megfogalmazásra a HMKÁ előírások.<sup>303</sup>

<sup>302</sup> HALMAI PÉTER: *Az Európai Unió agrárrendszere*. Mezőgazda Kiadó, Budapest, 2007. 138 p.

<sup>303</sup> Talajerózió elleni védelemre; Erózió ellen kialakított teraszok megőrzése kötelező szőlőültetvények esetében; Vetésváltásra vonatkozó előírások; Tarló, nád, növényi maradvány valamint gyepek égetése tilos; Mezőgazdasági területeken vízzel telített talajon mindennemű munkavégzés tilos, kivéve belvíz, árvíz levezető árkok létesítésekor és értékmentéskor végzendő gépi munkavégzés; Gyepterületek túlleltetése, valamint maradandó kár okozása tilos; Mezőgazdasági területeket gyommentesen kell tartani; Mezőgazdasági területeken a hasznosítás szempontjából nemkívánatos fás szárú növények megtelepedését és terjedését meg kell akadályozni. 2010. áprilisától kettő új előírás került bevezetésre, a MePAR-ban rögzített tájképi elemek kötelező megőrzése, a kunhalom területén a gyeptelepítés előkészítéséhez szükséges talajmunkák kivételével bármilyen talajmunka végzése és a fahasználat tilalma, illetve az öntözési célú vízhasználat csak érvényes vízjogi üzemeltetési engedély alapján végezhető.

A vizek szennyezés elleni védelme, a vízkészletek kimerülésének megelőzése érdekében alkotott legújabb uniós HMKÁ előírás védelmi övezetek kijelölésének kötelezettségét írja elő a vízfolyások mentén, melyet legkorábban 2010. január 1-jétől, legkésőbb pedig 2012. január 1-jétől kötelező teljesíteni. A másik bevezetésre került új HMKÁ előírás a víz öntözési célú felhasználásához kapcsolódik: az öntözési célú vízfelhasználás 2010. január 1-jétől engedélyköteles.

A HMKÁ előírásokat a gazdaság, mezőgazdasági üzem teljes területén kötelező alkalmazni, függetlenül attól, hogy az egész területére, vagy csak valamely részére igényeltek támogatást<sup>304</sup>.

Nem ismert, hogy az uniós HMKÁ előírások közül milyen szempontok alapján kerültek kiválasztásra azon előírások, amelyek végül a KM rendszerébe belekerültek.<sup>305</sup> Nem egyértelmű, hogy mi indokolta a többi előírás nélkülözését a KM rendszeréből, illetve néhány fontosnak ítélt terület milyen indokok alapján nem szerepel az előírások között (például levegőszennyezés vonatkozóan).

Problémát okoz, hogy egyes tagállamok nem megfelelően, vagy hiányosan dolgozták ki az unió keretrendszeré alapján saját nemzeti szabályozásukat, továbbá néhány tagállamban a HMKÁ szabályok nem vonatkoznak az összes mezőgazdasági földterületre, vagyis azokra, amelyek nem részesültek közvetlen támogatásban, itt KM ellenőrzést sem végeztek. Ez utóbbi probléma például a görögországi olajbogyó termesztőknél, illetve a holland kertészeknél merült fel.

Ezen kívül előfordul, hogy egy tagállam agrár-környezetvédelmi intézkedései között helyez el egy olyan környezetvédelmi előírást, amelyet egyébként a HMKÁ keretében kellene szabályoznia.

### **5.3. Jogszabályban Foglalt Gazdálkodási Követelmények (JFGK vagy SMR)**

A Jogszabályban Foglalt Gazdálkodási Követelményeket, vagyis az egyes jogszabályi rendelkezéseket – azok nagy száma miatt és átláthatóságuk céljából – a

---

<sup>304</sup> A parlagterületek kialakulásának elkerülése érdekében „jó mezőgazdasági és környezeti állapotban” kell tartani a mezőgazdasági területet. Az egész mezőgazdasági üzemre vonatkozik, függetlenül attól, hogy művelt, vagy művelés alól kivont földterületről van-e szó. HALMAI PÉTER: *Az Európai Unió agrárrendszere*. Mezőgazda Kiadó, Budapest, 2007. 138-139. pp.

<sup>305</sup> A Bizottság jelentése a Tanácsnak a kölcsönös megfeleltetési rendszer alkalmazásáról), Brüsszel, 29.3.2007, COM (2007) 147

gyakorlat igyekezett rendszerezni valamilyen szempont szerint. Erre a legalkalmasabbnak a témák szerinti csoportosítás bizonyult. Minden egyes rendelkezést a témák valamelyikéhez hozzá lehet rendelni.

A közösségi jogszabály (73/2009/EK tanácsi rendelet) is tartalmaz egyfajta rendszerezést. A rendelet 1. fejezetének 5. cikke három olyan témát jelöl meg, – brit gyakorlatot követve<sup>306</sup> – amelyekhez minden jogszabályban foglalt gazdálkodási követelményt hozzá lehet rendelni :

1. környezettel kapcsolatos követelmények,
2. köz-, állat- és növényegészségügyi követelmények,
3. állatjóléti követelmények.

A francia gyakorlat is három csoportba rendezi a követelményeket:

- Természeti környezettel kapcsolatos követelmények-környezetvédelem,
- Közegészségügyi, növény-és állategészségügyi követelmények,
- Állatjóléti követelmények.

A JFGK-k összesen 18 uniós jogszabályból származnak<sup>307</sup>. Az ezekben foglalt rendelkezések szerteágazó szabályozásokat tartalmaznak. Az irányelvek és rendelet tárgyi hatályára figyelemmel négy fő témát célszerű megjelölni, ezt a rendszerezést követi a magyar szabályozás is:

## I. természetvédelem,<sup>308</sup>

---

<sup>306</sup> A francia gyakorlat négy csoportba rendezi a KM követelményeit: 1. természeti környezettel, környezetvédelemmel kapcsolatos követelmények, 2. közegészségügyi, növény-és állategészségügyi követelmények, 3. állatjóléti követelmények, 4. HMKÁ, illetve gyepterületekkel kapcsolatos előírások. A holland jogszabályok a kölcsönös megfeleltetés követelményeit hat témához rendelték: környezetvédelem, közegészségügy, állat- és növényegészségügy, állatbetegségek bejelentése, állatjólét, valamint jó mezőgazdasági és környezeti állapot (HMKÁ) biztosítása.

<sup>307</sup> HALMAI PÉTER: *Az Európai Unió agrárrendszere*. Mezőgazda Kiadó, Budapest, 2007. 139 p.

<sup>308</sup> I. Természetvédelem csoportjába tartozó irányelvek és kijelölt rendelkezései:

- a vadon élő madarak védelméről szóló 79/409/EGK irányelv (az 1979-es madárvédelmi irányelvet 2009-ben hatályon kívül helyezték, és a 2009/147/EK irányelv lépett helyébe (HL L 20.,2010.1.26) esetében a madarak élőhelyeinek és táplálkozási lehetőségeinek biztosítása,
- a felszín alatti vizek egyes veszélyes anyagok okozta szennyezése elleni védelemről szóló 80/68/EGK irányelv esetében a szennyező anyagok közvetett és közvetlen bevezetésével kapcsolatos követelmények,
- a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló 92/43/EGK irányelv esetében az élőhelyvédelemre és a vadgazdálkodásra vonatkozó követelmények.

- II. környezetvédelem,<sup>309</sup>
- III. állatok azonosítása, jelölése és nyilvántartása<sup>310</sup>,
- IV. állategészségügy, élelmiszerlánc-biztonság, állatjólét.<sup>311</sup>

Madarász a követelményeket (JFGK-t) tartalmazó jogszabályokat - sajátos szempont alapján - három típusba sorolja, majd ezeken belül altípusokat különböztet meg.<sup>312</sup>

1. Ebbe a típusba tartozóknál *a nemzeti jogszabályban foglalt előírások be nem tartása jelenti a meg nem felelést.* Egyik altípusába (a.) azok az irányelvek tartoznak, melyek csak az elérendő célt tűzik ki, annak megvalósítását a tagállamokra

---

<sup>309</sup> II. Környezetvédelem csoportjába tartozó irányelvek és kijelölt rendelkezései:

- a szennyvíziszapról szóló 86/278/EGK irányelv esetében a kijuttatáshoz szükséges engedély meglétére, valamint a kijuttatás körülményeire vonatkozó követelmények,
- a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezésével szembeni védelemről szóló 91/676/EK irányelv esetében a nitrátérzékeny területeken a szerves-trágya állattartó telepeken való tárolására, valamint a növénytermesztésben felhasznált szerves és műtrágya tárolására és kijuttatására vonatkozó követelmények,
- a növényvédő szerek forgalomba hozataláról szóló 91/414/EGK irányelv esetében a növényvédőszer engedély szerinti kijuttatására és tárolására vonatkozó követelmények.

<sup>310</sup> III. Állatok azonosítására és nyilvántartására vonatkozó irányelv és rendeletek: az állatok azonosításáról és nyilvántartásáról szóló 92/102/EGK irányelv a tenyészetek bejelentésére, az állatmozgás-nyilvántartásra, a szállítólevelekre, valamint a jelölésekre vonatkozó követelmények; a szarvasmarhák azonosítási és nyilvántartási rendszeréről szóló 1760/2000/EK rendelet esetén a marhalevel- igazolólap, az állomány-nyilvántartással, valamint a bejelentéssel kapcsolatos követelmények; a füljelzők, marhalevelek és állomány-nyilvántartások tekintetében az 1760/2000/EK rendelet végrehajtásáról szóló, 2629/97/EK rendelet hatályaon kívül helyező 911/2004/EK rendelet esetében a jelölésre és állomány-nyilvántartásra vonatkozó előírások; a juh- és kecskefélék azonosításáról és nyilvántartásáról szóló 21/2004/EK rendelet esetében a jelölésre és állomány-nyilvántartásra vonatkozó követelmények.

<sup>311</sup> IV. Állategészségügy, élelmiszerlánc-biztonság és állatjólét vonatkozásában hét irányelv és két rendelet: a 96/22/EK irányelv az egyes kiemelt hatóanyagok felhasználására vonatkozó követelmények; az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről szóló 178/2002/EK rendelet esetében az élelmiszer- és takarmánybiztonság minél magasabb szintjének elérését célzó szabályok; a 999/2001/EK rendelet esetében a szivacsos agyvelőbántalmak megelőzését és leküzdését célzó szabályok; a ragadós száj- és körömfájás elleni védekezésre irányuló közösségi intézkedések bevezetéséről szóló irányelv 2003/85/EK esetében a betegség bejelentésére vonatkozó szabály; az egyes állatbetegségek elleni védekezésre irányuló általános közösségi intézkedésekről szóló 92/119/EGK irányelv esetében az egyes fertőző állatbetegségek bejelentésére vonatkozó követelmény; a kéknyelv- betegség elleni védekezésre és felszámolására vonatkozó 2000/75/EK irányelv esetében a betegségek bejelentésére vonatkozó szabály; a borjak védelmére vonatkozó minimumkövetelményekről szóló 91/629/EGK irányelv esetében a borjak tartásának állatjóléti követelményei; a sertések védelmére vonatkozó minimumkövetelményekről szóló 91/630/EGK irányelv esetében a borjak tartásának állatjóléti követelményei; a tenyésztés céljából tartott állatok védelméről szóló 98/58/EK irányelv esetében a tenyészállatok tartása vonatkozásában állatjóléti követelmények.

<sup>312</sup> MADARÁSZ István: *Tanulmány a kölcsönös megfeleltetés (cross compliance) magyarországi bevezetéséről*, FVM, Budapest, 2007. 16. p.



bízzák. Ha a nemzeti szabályozás szigorúbb, akkor a szigorúbb épül be a kölcsönös megfeleltetés rendszerébe.

Például ebbe a típusba tartoznak: vadon élő madarak védelméről szóló JFGK 1 előírások 3-5, 7-8. cikkei, illetve a felszín alatti vizek védelméről szóló JFGK 2 előírások 4-5 cikkei.

*Madárvédelmi irányelv 3. cikk (1):*

*„ A 2. cikkben foglalt követelmények figyelembevételével a tagállamok valamennyi, az 1. cikkben meghatározott madárfaj esetében megteszik az élőhelyek megfelelő sokféleségének és nagyságának megőrzéséhez, fenntartásához vagy helyreállításához szükséges intézkedéseket.”*

Másik altípusába (b.) olyan rendeletek tartoznak, melyek a KM szempontjából általános fogalmakat, általános célokat tartalmaznak. Ilyen esetben a tagállamok konkretizálják a nemzeti jogszabályokban a követelményeket, és ezek a konkrét fogalmak és előírások kerülnek be a KM rendszerébe.

Ilyen például: JFGK 7 az állatnyilvántartásokkal kapcsolatosan

*„9. cikk: Születés esetében, az eseményekre az 1760/2000/EK rendelet 7. cikkének (1) bekezdésében előírt háromtól hét napos bejelentési időtartam meghatározásakor a tagállamok a vonatkozó időtartam kezdő napjaként az állat születésének napja helyett a jelölésének napját is alkalmazhatják, amennyiben abból nem származik zavar a nyilvántartásokban szereplő időpontok tekintetében.”*

2. A második típusba tartozók esetén az uniós jogszabályban foglalt követelmények jelentik a minimumkövetelményeket, kizárólag ezek be nem tartása esetén alkalmazhatóak a szankciók. Egyik altípusába (a.) azon irányelvek tartoznak, melyek a célok mellett határértékeket, határidőket tartalmaznak. A tagállam az irányelvet átültette nemzeti jogába, azonban csak az uniós jogszabályban foglalt minimumkövetelmények vehetők figyelembe a KM rendszerében.

Ilyen például: a szennyvíziszap mezőgazdasági felhasználásáról szóló JFGK 3 3. cikk (1) bekezdése, a 7. cikk c.) pontja:

*„ A tagállamok megtiltják az iszap felhasználását vagy az iszap felhasználási célú szállítását:*

*c.) olyan talajnál, amelyet olyan gyümölcsök vagy zöldségfélék termesztésére szánnak, amelyek rendes körülmények között közvetlenül érintkeznek a talajjal, és amelyeket rendes körülmények között nyersen fogyasztanak, a termények betakarítását megelőző 10 hónap során és magának a betakarításnak az ideje alatt.”*

A másik altípusához (b.) olyan rendeletek tartoznak, melyek a célok mellett határértékeket, határidőket tartalmaznak. A rendelet hatályba lépésekor is kizárólag az uniós jogszabályban foglalt minimumkövetelmények vehetők figyelembe a KM rendszerében.

Például: az állatok azonosítására vonatkozó JFGK 6. 5. cikk (3) bekezdése:

*„Állatokat a lehető leghamarabb, de mindenképpen a gazdaság elhagyását megelőzően meg kell jelölni, olyan füljelzővel vagy tetoválással, amely lehetővé teszi a származási gazdaság megállapítását, továbbá a hivatkozást minden olyan kísérő okmányra, amelyekben szerepelniük kell ezen füljelzőnek vagy tetoválásoknak(...)”*

Ez a (3) bekezdés meghatározza a jelölés időkereteit, de lehetőséget ad a tagállamnak szigorúbb határidők bevezetésére is.

3. A harmadik típusba tartozó rendelkezések megsértésének jogkövetkezményei megegyeznek a második típus jogkövetkezményeivel, különböznek azonban abban, hogy jelen típusnál kizárólag az uniós jogszabályokban foglalt minimumkövetelmények be nem tartása esetén alkalmazhatóak a szankciók. Egyik altípusába (a.) tartoznak azon irányelvek, melyek nemzeti jogszabályokba történő átültetésük következtében jelennek meg a szabályozásban, de ezen irányelvek a célok mellett egyértelműen meghatároznak olyan intézkedéseket, melyeket kötelező átültetni a nemzeti jogba. A KM rendszerébe ilyen esetekben kizárólag az uniós minimumkövetelmények kerülnek be.

Például az állatok azonosítására vonatkozó JFGK 6 4. cikk (3) bekezdése szerint:

*„A tagállamok biztosítják (...), hogy: a.) minden állattartó kérésre közölje az illetékes hatósággal a tulajdonában lévő, általa tartott, szállított, értékesített vagy levágott állatok származására, azonosítására, és – adott esetben – rendeltetési helyére vonatkozó összes információt; „*

Ez konkrét intézkedést fogalmaz meg a gazdálkodóra nézve.

Másik altípusa (b) azon rendeleteket tartalmazza, melyek a cél meghatározása mellett egyértelműen rendelkezést adnak. A KM rendszerébe itt is csak az uniós jogszabályokban foglalt minimumkövetelmények kerülnek be.

Például a JFGK 8. 4. cikk (4) bekezdése:

*„ A más tagállamokból származó állatok megtartják eredeti füljelzőjüket.”*

A kölcsönös megfeleltetés szempontjából az uniós jogszabályok által meghatározott minimumkövetelmények a relevánsak. A jogszabályokban foglalt gazdálkodási követelményeket tartalmazó 18 közösségi jogszabály többsége irányelv formájában szabályozott. A nemzeti jogszabályokba történő átültetésük következtében néhány tagállamban szigorúbb követelmények kerültek elfogadásra. Számos esetben az irányelvek cikkei tartalmazznak kifejezett rendelkezést arról, hogy a tagállamok attól szigorúbb szabályokat állapíthatnak meg.

Például a szennyvíziszapról szóló 86/278/EGK irányelv 12. cikke lehetőséget ad a tagállamoknak, hogy szigorúbb szabályokat állapítsanak meg:

*„Ha a körülmények megkövetelik, a tagállamok az ezen irányelvben meghatározottaknál szigorúbb intézkedéseket tehetnek.”*

Ezekben az esetekben a gazdálkodóval szemben csak akkor lehet jogkövetkezményt alkalmazni, ha közösségi szabályokat sért meg.

A szennyvíziszapról szóló irányelv 6. cikke a tagállamoknak megengedi, hogy az általuk megállapított feltételek mellett engedélyezzék a kezeletlen iszap használatát a mezőgazdaságban. Főszabály szerint kezeletlen iszapot tilos mezőgazdasági területen használni<sup>313</sup>.

JFGK követelmények nemzeti jogba átültetése nem minden esetben történt megfelelően. Például amikor a felszín alatti vizek védelméről szóló irányelv átültetésével nem a mezőgazdasági, hanem az ipari tevékenység okozta környezetszennyezést igyekeznek a tagállamok orvosolni.

---

<sup>313</sup> A magyar szabályozás erre vonatkozó rendelkezése szigorú, mivel a szennyvíziszapról szóló 50/2001. (IV. 3.) Korm. rendelet 8. § (1) bekezdése „Tisztítatlan szennyvíz, nyersiszap, valamint a kezeletlen települési folyékony hulladék vagy más kezeletlen iszap a mezőgazdaságban nem használható fel.” egyáltalán nem engedi meg a kezeletlen iszap mezőgazdasági felhasználását. Franciaországban és Nagy-Britanniában a nemzeti előírások általában szigorúbbak az uniós előírásoknál.

A 73/2009/EK rendelet előírja, hogy a tagállamoknak azon mezőgazdasági termelőkkel szemben, akik a követelményeknek nem felelnek meg, szankciót kell alkalmazniuk. A szankciókra és az ellenőrzésekre vonatkozó szabályokat a 796/2004/EK bizottsági rendelet<sup>314</sup> tartalmazta, amelyet 2010. január 1-jétől a **1122/2009/EK bizottsági rendelet**<sup>315</sup> hatályon kívül helyezte.

## **6. Kölcsönös megfeleltetés szabályozási rendszere Magyarországon**

### **6.1. Nemzeti szintű szabályok kialakítása**

A tagállamoknak számos feladata van az uniós szabályozás nemzeti szintű kialakítása érdekében. A KM rendszerének átültetése során először meg kellett határozni a minimumkövetelmények alapján nemzeti HMKÁ előírásait. A nemzeti HMKÁ követelmények kidolgozását Magyarország a 4/2004. (I. 13.) FVM rendeletben teljesítette. A KM rendszer keretében ezt követően a JFGK előírásokat kellett nemzeti szinten meghatározni. Ennek keretében a feladat az volt Magyarország számára is, hogy az uniós szabályozásból és a hatályos nemzeti jogszabályaiból jelölje ki és állítsa össze követelményrendszerét.

Az uniós jogszabályok rendelkeznek arról is, hogy minden tagállamnak hatékony KM ellenőrzési rendszert kell működtetnie. Ezek alapján a tagállamok további feladata volt, hogy kidolgozzák az ellenőrzések rendszerét, kijelöljék a KM ellenőrzésért felelős intézményeket. E tekintetben a magyar szabályozás törvényi szintű jogforrása a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatáshoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény. E törvény 15. § (1) bekezdése a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalt (MVH) jelöli ki kifizető ügynökségnek. A hatékony KM

---

<sup>314</sup> A Bizottság 796/2004/EK rendelete a közös agrárpolitika keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott támogatási rendszerek létrehozásáról szóló, 2003. szeptember 29-i 1782/2003/EK tanácsi rendelet által előírt kölcsönös megfeleltetés, moduláció, valamint integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról.

<sup>315</sup> A Bizottság 1122/2009/EK rendelete a 73/2009/EK tanácsi rendelet által előírt kölcsönös megfeleltetés, moduláció, valamint integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer tekintetében, az említett rendeletben létrehozott, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek keretében történő végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról, valamint az 1234/2007/EK tanácsi rendeletnek a kölcsönös megfeleltetés tekintetében, a borágazatban meghatározott támogatási rendszer keretében történő végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról. (HL L 316.,2009. 12.2.)

ellenőrzési rendszer működéséért a kifizető ügynökség felel. Az ellenőrzésért felelős szervek továbbá a 322/2007. (XII. 5.) Kormányrendelettel kijelölt szervezetek, a Vidékfejlesztési Minisztérium részéről az MgSZH és területi szervei, valamint az illetékes környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek.<sup>316</sup>

A kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos feladatok koordinációját szintén a kifizető ügynökségünk, az MVH látja el<sup>317</sup>. Az ellenőrzés és adminisztráció informatikai feltételeit is ki kellett alakítani a tagállamoknak. A kölcsönös megfeleltetés körébe tartozó ellenőrzések lefolytatásával, valamint a jogkövetkezmények alkalmazásával kapcsolatos szabályokról a 81/2009 (VII. 10.) FVM rendelet rendelkezik.

A tagállamok további feladata az alkalmazandó szankciók számítási módjának és alkalmazási feltételeinek kidolgozása. A szankciók számítási módszerére vonatkozóan az egyes tagállamok különféle értékelési és számítási módszereket dolgoztak ki, így különbözőképpen alkalmazzák a szankciórendszert is, azaz bekövetkezhet, hogy a tagállamokban nem ekvivalens ugyanazon meg nem felelés esetén a gazdálkodókkal szemben kiszabott szankció mértéke.

Összefoglalva a tagállamok feladata a részletes, nemzeti szintű követelmények kialakítása során: a nemzeti HMKÁ előírások meghatározása, az ellenőrzésért felelős intézmények kijelölése, illetve a szankciók számítási módszerének kidolgozása. Ezekon kívül szintén a tagállamok kötelezettsége az ellenőrzések tapasztalatainak összegzése, módosítási javaslatok megtétele az előírások vonatkozásában, továbbá jelentéstétel a Bizottság felé az ellenőrzések tapasztalatairól.

## **6.2. Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot (HMKÁ)<sup>318</sup> nemzeti előírásai**

A HMKÁ intézkedések biztosítani kívánják valamennyi mezőgazdasági földterület *jó (helyes) mezőgazdasági és környezeti állapotának fenntartását*<sup>319</sup>.

A hazai szabályozás elemzésénél a 2004-től hatályos HMKÁ előírások kerülnek bemutatásra, mivel az SPS rendszer máig nem került bevezetésre<sup>320</sup>.

<sup>316</sup> 322/2007. (XII. 5.) Korm. rendelet 4. §.

<sup>317</sup> MIKÓ ZOLTÁN - PAPP ZSIGMOND – KRISTÓ KATALIN – BOROS ANITA – IMRE MIKLÓS: *Agrár- és vidékfejlesztési igazgatás*. Szaktudás Kiadó Ház, Budapest, 2010. 153. p.

<sup>318</sup> GAEC: Good agronomic and environmental conditions

<sup>319</sup> CSÁK CSILLA – KARCZUB PÉTER – OLAJOS ISTVÁN et al: *Agrárjog. A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között*. Novotni Kiadó, Miskolc, 2010. 398.p.

A HMKÁ előírásait tartalmazó magyarországi rendelet: az egységes területalapú támogatások és egyes vidékfejlesztési támogatások igényléséhez teljesítendő „Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot” fenntartásához szükséges feltételrendszerről szóló 50/2008. (IV. 24.) FVM rendelet<sup>321</sup>. A HMKÁ előírásait 2004-től kezdődően alkalmazzuk Magyarországon, előírásai elsőként a 4/2004 (I. 13.) FVM rendelet 1. § (2) bekezdésében kerültek megfogalmazásra. Ebben még „csak” három követelmény szerepelt, 2008-ban [az 50/2008 (IV. 24.) FVM rendelet megalkotásával] összesen nyolc előírásra, majd 2010-ben [a 32/2010. (III. 30.) FVM rendelettel] tíz<sup>322</sup> előírásra bővült a HMKÁ követelmények köre.

Az *első* magyar HMKÁ előírás a talajerózió elleni védelemre vonatkozik. A lejtős területek talajának megóvása a célja, az erózió káros hatásaival szemben kell védeni, azaz a talaj termőrétegének helyben tartását, lemosódását kell megakadályozni. A *második* előírás kötelező jelleggel a talajerózió ellen kialakított teraszok megőrzését írja elő. Magyarországon a teraszos művelés kizárólag a szőlőültetvények esetén terjedt el, összesen kb. 1000 hektár érintett.

A *harmadik* előírás a talaj szervesanyag tartalmának fenntartása érdekében tartalmaz kötelezettségeket. A különböző haszonnövények termesztését úgy kell megtervezni, hogy bizonyos időszakonként váltani kötelező a növényi kultúrákat. Ennek ellenőrzése úgy történik, hogy „kiindulás kultúráként” a 2008. évi egységes területalapú támogatás iránti kérelem benyújtásának időpontjában fennálló növényi kultúrát tekintik. Ehhez viszonyítva ellenőrzik a vetésváltásra vonatkozó szabályok betartását oly módon, hogy térinformatikai eszközökkel összehasonlítják az egymást követő években benyújtott támogatási kérelmeken feltüntetett ugyanazon földterületek hasznosítási formáit. Amennyiben ismétlődést észlelnek helyszíni ellenőrzést is folytatnak az érintett területen. A *negyedik* előírás a talaj szervesanyag tartalmának megőrzését a növényi maradványok égetésének megakadályozása révén kívánja biztosítani. Ezen szabály alapján tilos tarlót, nádat, növényi maradványokat, valamint gyepet égetni. Ezen tilalom nem vonatkozik azon termelőkre, akik

---

<sup>320</sup> BERÉNYI ÜVEGES KATALIN – KOVÁCS LÁSZLÓNÉ: *Mezőgazdasági földterületek jó mezőgazdasági és környezeti állapota*. FVM Vidékfejlesztési, Képzési és Szaktanácsadási Intézet, Budapest, 2007.

<sup>321</sup> BOBVOS PÁL – HEGYES PÉTER: *Agrárjog*. Egyetemi jegyzet, SZTE ÁJK-JATEPress, Szeged, 2010. 182. p.

<sup>322</sup> A 32/2010 (III. 30.) FVM rendelet módosította az 50/2008 (IV. 24.) FVM rendeletet, a módosítások között szerepel kettő új HMKÁ előírás bevezetése. A módosítás 2010. április 7-től hatályos, ez előtt nyolc előírás volt érvényben, jelenleg kiegészült az öntözési célú földhasználattal, illetve a tájképi elemekre vonatkozó előírásokkal.

rendelkeznek a leégetett terület tekintetében az illetékes növény-egészségügyi hatóság határozatával (zárlati károsítókkal való fertőzés miatt), vagy az illetékes természetvédelmi hatóság határozatával (természetvédelmi ok miatt).

Az *ötödik* magyar HMKÁ előírás a talaj szerkezetének megóvása, valamint a talajtömörödés megakadályozása céljából tiltja a mezőgazdasági területek vízzel telített talaján a gépi munkavégzést. Kivételt képez ez alól, ha a munkavégzés belvizet, árvizet elvezető árkok, csatornák létesítésére irányul, illetve közvetlen veszély fennállása esetén értékmentés céljából történik.

*Hatodik* előírás a környezetmegőrzésére irányul, az élőhelyek károsodását meg kell akadályozni az egységnyi területre meghatározott állatállomány sűrűség fenntartása révén. Tilos a gyepterületek túllegeltetése, az ellenőrzés során feltárt meg nem felelések száma ezen előírás esetén is elenyésző.

A legelők megtartására kiemelt figyelmet kívánnak fordítani, azokat tilos szántó művelési ágként megváltoztatni, továbbá csak kivételesen indokolt esetekben megengedett a legelők erdősítése.

A *hetedik* előírás célja a gyomosodás, és annak káros hatásainak megakadályozása a mezőgazdasági területeken, különösen fontos ez a veszélyes gyomnövények esetén. A veszélyes gyomnövények felsorolását az 50/2008. ((IV. 24.) FVM rendelet 4. számú melléklete tartalmazza. Ezek közé tartozik például a parlagfű is. Ezen előírás ellenőrzése során azt vizsgálják, hogy a gyomnövényfoltok nagysága, összterülete az adott mezőgazdasági terület 30 %-át ne haladja meg. A *nyolcadik* előírás a nemkívánatos fás szárú növények megtelepedésének és terjedésének megakadályozását célozza meg. 2010 áprilisában új előírásokkal bővült a meglévő lista: a tájképi elemek megőrzése érdekében, illetve az öntözési célú vízhasználatra vonatkozóan<sup>323</sup>. *Kilencedikként* beemelésre került a táj jellegzetességének megtartása. Magyarországon számos tájképet alkotó jellegzetes elem található, ezért új fogalmak meghatározására is sor került a rendelet módosítása során, mint például a gémeskút<sup>324</sup>, kunhalom<sup>325</sup>, tájképi elem<sup>326</sup>, másodvetés fogalma. Kunhalmok

---

<sup>323</sup> FARKAS CSAMANGÓ ERIKA: *Az agrártámogatások és a földvédelem, továbbá a talajvédelem összefüggései*. In: CSÁK CSILLA (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai tanulmánykötet*. Novotni Kiadó, Miskolc, 2010. 98-99. pp.

<sup>324</sup> Gémeskút: a MePAR-ban rögzített, a föld felszíne felett található vízkiemelő szerkezet, amely a kétkarú emelő elvén működik.

<sup>325</sup> Kunhalom: a MePAR-ban meghatározott és feltüntetett területi kiterjedéssel rendelkező olyan objektum, amely kultúrtörténeti, kulturális örökségi, tájképi, illetve élővilág védelmi szempontból jelentős domború földmű, amely kimagasodó jellegével meghatározó eleme a tájnak.

<sup>326</sup> Tájképi elem: a gémeskút és a kunhalom.

területén például tilos a faültetés, fatelepítés, és 2010. november 1-jétől bármilyen talajmunka elvégzése, kivéve, ha a talajelőkészítés gyeptelepítés céljából történik. Végül jelenleg az utolsó, sorban a *tizedik* előírás vízvédellel és vízgazdálkodással kapcsolatos: a víz öntözési célú felhasználását szabályozza, miszerint az öntözéshez érvényes vízjogi létesítési és üzemeltetési engedély szükséges.

A rendelet 2010-ben történt módosítása egyes fogalmakat pontosított, mint például az egybeművelt tábla<sup>327</sup>, állandó legelő, valamint a gyommentes állapot meghatározását. Az 50/2008. (IV. 24.) FVM rendelet tartalmazza a meg nem felelés tényállásait, illetve a szankciók mértékét is.

A HMKÁ követelmények be nem tartása esetén vizsgálendő a kötelezettségszegés mértéke, súlyossága, tartóssága és szándékossága. Miszerint a HMKÁ előírásait azokon a mezőgazdasági művelés alatt álló területeken is be kell tartani, amelyekre nem igényeltek támogatást, így az egybeművelt tábla bármely részére is vonatkozik a meg nem felelés az előírások be nem tartásából származó szankciók is valamennyi gazdálkodót érintenek. Emiatt célszerű a szomszédos parcellák határait egyértelműen, jól látható módon megjelölni, elkülöníteni, főként akkor, ha az egymással szomszédos mezőgazdasági területeken azonos növényi kultúrát termesztnek.

### 6.3. Jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények (JFGK)

A KM követelményeinek másik „csomagját” a Jogszabályban Foglalt Gazdálkodási Követelmények alkotják. Magyarországon 2009. január 1-jén a környezetvédelem, a természetvédelem és az állatjelölés témakörébe rendezett követelmények, az ún. „A” csomag<sup>328</sup> került bevezetésre. Ezen csomagba tartozó rendelkezések ellenőrzése is elkezdődött. 2011. január 1-jén további követelmények léptek hatályba, és innentől kezdve már az ún. „A” csomagon felül a növényvédelmi, élelmiszerbiztonsági, és

---

<sup>327</sup> Egybeművelt tábla: egy fizikai blokk területén belül több ügyfél által azonos növénykultúra termesztésére használt (azonos hasznosítású) összefüggő földterület, amelyen elül az egyes mezőgazdasági termelők által hasznosított területek határai nem különíthetők el a fizikai ellenőrzés során.

<sup>328</sup> „A” csomag: JFGK 1-8a:

- természetvédelem (JFGK1, JFGK5)
- környezetvédelem (JFGK2, JFGK3, JFGK4)
- állatok jelölése és nyilvántartása (JFGK6, JFGK7, JFGK8, JFGK8a)



állategészségügyi JFGK- kat, az ún. „B” csomagot<sup>329</sup> is ellenőrzik a hatóságok. Az utolsó három JFGK mindegyike az állatjólét témakörében tartalmaz kötelezettségeket, ezen ún. „C” csomag<sup>330</sup> bevezetésére 2013. január 1-jén kerül sor. A KM rendszer ezek alapján 2013-ban válik majd teljes körűvé Magyarországon. A korábban csatlakozott tagállamokban is három ütemben került ez a rendszer bevezetésre: 2005-ben, 2006-ban, majd végül 2007-ben, így ma már a rendszer ezen tagállamokban teljes körű, és minden előírása ellenőrzés alatt áll. A 2004-ben csatlakozott 10 ország közül az a 8 ország, amely az SPS rendszert bevezette, 2012-től köteles a KM rendszerét alkalmazni. Bulgária és Románia, mint a kettő legutóbb csatlakozott tagállam is 2012-től köteles bevezetni a kölcsönös megfeleltetés rendszerét.

A magyar JFGK-k bemutatása során az alábbiakban a természetvédelem és a környezetvédelem témakörébe tartozó előírásokra kívánok kitérni, mivel az állatjelölésekre és állatnyilvántartásokra vonatkozó követelmények elsősorban állategészségügyi, állattenyésztési és élelmiszerbiztonsági okokból alapvető fontosságúak.

### 6.3.1. Természetvédelem csoportjába tartozó rendelkezések

A természetvédelmi témájú követelmények csoportjába tartozik a Natura 2000 területek<sup>331</sup> ***földhasználati szabályai, ezen területeken engedéllyel végezhető***

---

<sup>329</sup> „B” csomag: JFGK 9-15:

- növényvédő szerek engedélyezésének, forgalomba hozatalának és használatának általános követelményei (JFGK9)
- hormonhasználat követelményei az állattenyésztésben (JFGK10)
- élelmiszerbiztonság, takarmánybiztonság, nyomonkövethetőség (JFGK11)
- állatbetegségek megelőzésének és bejelentésének követelményei (JFGK12, 13,14,15)

<sup>330</sup> „C” csomag: JFGK 16-18:

- borjak védelmét szolgáló külön előírások (JFGK16)
- sertések védelmét szolgáló külön előírások (JFGK17)
- tenyésztés céljából tartott állatok védelme és tartási körülményei (JFGK18)

<sup>331</sup> Natura 2000: különleges természetmegőrzési területek koherens európai ökológiai hálózata (védelem természet területek hálózata). Két irányelv rendelkezései képezik a Natura 2000 hálózat alapját. Az egyik a vadon élő madarak védelméről szóló 79/409/EGK irányelv (madárvédelmi irányelv), a másik a természetes élőhelyek, illetve a vadon élő növény-és állatvilág védelméről szóló 92/43 EKG irányelv (élőhelyvédelmi irányelv). Az 1979-es madárvédelmi irányelvet 2009-ben hatályon kívül helyezték, és a vadon élő madarak védelméről szóló 2009/147/EK irányelv lépett helyébe (HL L 20,2010.1.26) A madárvédelmi irányelv alapján történő területkijelölés egylépcsős, mivel a tagállam maga jelölheti ki az irányelv szempontjai szerint, s maga nyilvánítja védetté a madárvédelmi területeket. Az élőhelyvédelmi irányelv két fő részre osztható: egyfelől rendelkezik a megőrzendő területek védelméről (3.-11. cikk), másrésztől rendelkezik a fajok védelméről. A területekkel kapcsolatosan szól arról, hogy Natura 2000 néven fel kell állítani az Európai Unió ökológiai hálózatát.

**tevékenységek** köre, valamint ide sorolják az ott történő **vadászat** szabályait is. A természetvédelem csoportjában szerepelnek a *vadon élő madarak védelmét és a természetes élőhelyek, vadon élő állatok és növények védelmét* szolgáló követelmények<sup>332</sup>. A hatályon kívül helyezett 79/409/EGK irányelv<sup>333</sup> szabályai az érintett tagállamok európai területén természetesen előforduló összes vadon élő madárfaj védelmére vonatkoztak. A jelenleg hatályos 2009/147/EK irányelv<sup>334</sup> szintén erre vonatkozik, 3. cikke alapján a tagállamoknak az élőhelyek sokféleségének és nagyságának megőrzése, fenntartása, helyreállítása érdekében meg kell tenniük a szükséges intézkedéseket. A 4. cikke szerint speciális védelmi intézkedésekre is szükség van a madárfajok fennmaradásának biztosítása érdekében. A 92/43/EGK irányelv<sup>335</sup> a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről, a biológiai sokféleség megőrzéséről szól. A fent nevezett irányelvek előírásait Magyarország nemzeti jogrendjébe törvények és kormányrendeletek formájában ültette át.<sup>336</sup>

A vadon élő madarak védelmére vonatkozó előírások kizárólag a madárvédelmi szempontból lehatárolt Natura 2000 területekre határozzák meg a gazdálkodói, **földhasználati követelményeket**<sup>337</sup> (ezek jelenleg még a gyepterületekre vonatkoznak csak).

---

A hálózat az I. mellékletben felsorolt természetes élőhelytípusokat, továbbá a II. mellékletben felsorolt fajok (madarak itt nincsenek!) élőhelyeit tartalmazó területeket, illetve a különleges madárvédelmi területeket foglalja magába. Az élőhelyvédelmi irányelv alapján történő területkijelölés kétlépcsős. Először a tagállam az irányelv szempontjai szerint elkészíti az ún. nemzeti listát, majd a Bizottság jóváhagyása után a nemzeti jogrendben ki kell hirdetni különleges természetmegőrzési területként. Hatályos hazai szabályok az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet, illetve az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekkel érintett földrészelekről szóló 45/2006. (XII.8.) KvVM rendelet. A Natura 2000 területek Magyarországon mintegy 1,91 millió hektárt tesznek ki, amely az ország területének 21 %-a. A védett természeti területek 90 %-a bekerült a Natura 2000 hálózatba. Lásd még KORMOSNÉ KOCH KRISZTINA – ODOR KINGA: *Környezet, Tudat, Gazdálkodás*. Szaktudás Kiadó Ház, Budapest, 2010. 50-51. pp.

<sup>332</sup> Ezen irányelvek részletes rendelkezéseit lásd HORVÁTH SZILVIA: *Az Európai Unió környezeti joga*. Egyetemi jegyzet, Szeged, 2006. 89-92. pp.

<sup>333</sup> HL L 103., 1979. 4.25.

<sup>334</sup> HL L 20., 2010. 1.26.

<sup>335</sup> HL L 206., 1992. 7. 22.

<sup>336</sup> 269/2007.(X. 18.) Korm. rendelet 3.§, 4.§, 5.§

<sup>337</sup> DOMJÁNNÉ NYIZSALOVSKI RITA: *Agrár-környezetgazdálkodás*. Távoktatási tananyag Debreceni Egyetem, Debrecen, 2011. 94-96. pp.

Összesen kilenc<sup>338</sup>, KM szempontjából releváns követelmény szerepel ebben. Törekedni kell, hogy a gazdálkodás során természetvédelmi szempontból ne károsodjon a terület. Ezeken a természetvédelmi szempontból kiemelt területeken tilos a tápanyag utánpótlás, kizárólag a legelő állatokból származó „tápanyag” kerülhet a területre. A gyepterületről tilos a belvíz elvezetése, és az öntözés sem megengedett. A termőhelyen idegen növényfajok megtelepedését és terjedését meg kell akadályozni.<sup>339</sup>

Natura 2000 területeken **engedélyköteles tevékenységnek**<sup>340</sup> minősül a gyepterületek feltörése, a nádirtás, az erdőnek, illetve fás szárú ültetvénynek nem minősülő fajok esetén a fakivágás és telepítés. Engedély szükséges meghatározott időszakban a gyepterületeken történő legeltetéshez (október 31. és április 23. között), továbbá erdőtelepítéshez, mezőgazdasági telep létesítéséhez, illetve termőföld más célú hasznosításához is. Az engedélyező hatóság főszabály szerint az illetékes természetvédelmi hatóság (környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség), az erdőtelepítésnél a természetvédelmi hatóság mellett az erdészeti hatóság is, mezőgazdasági telep létesítése esetén pedig az építési hatóság (települési önkormányzat jegyzője, fővárosban a főjegyző), míg termőföld más célú hasznosítására irányuló szándék esetén az ingatlanügyi hatóság engedélyét kell beszerezni<sup>341</sup>.

Termőföld más célú hasznosítása esetén az időleges más célú hasznosítást folyamatosan ellenőrzik. Ilyen időleges más célú hasznosításnak minősül például, ha az érintett területen nyomvonalas létesítmény kerül kiépítésre, légvezeték építése történik, vagy állandó jellegű öntöző berendezés kerül telepítésre.

---

<sup>338</sup> Engedélyköteles földhasználati szabályok: 1. Nádirtáshoz a települési önkormányzat jegyzőjének az engedélye szükséges, amelyet természetvédelmi hatósági jogkörében eljárva ad ki. 2. Legeltetés október 31. és április 23. között a Natura 2000 gyepterület esetén a települési önkormányzat jegyzőjének az engedélye szükséges, amelyet természetvédelmi hatósági jogkörében eljárva ad ki. 3. Vadgazdálkodási létesítmény kialakításához a vadászati hatóság engedélye szükséges. 4. Gyepterületeket legeltetéssel, illetve kaszálással kell hasznosítani. 5. Kaszálás bejelentése a földhasználó kötelezettsége legalább 5 munkanappal írásban a tevékenység megkezdése előtt. A bejelentést a működési terület szerinti Nemzeti Park Igazgatóságnál kell megtenni. 6. Kaszátlan területek meghagyása. 7. Megfelelő kaszálási módszer alkalmazása. 8. Szalastakarmány lehordása, azaz a lekaszált szalastakarmányt 30 napon túl nem lehet tárolni a gyepterületen. 9. Vadriasztó lánc használata gépi kaszálás esetén kötelező.

<sup>339</sup> A földhasználati rendelet a 269/2007. (X. 18.) Korm. rendelet 3. §, 4.§.

<sup>340</sup> KERÉK ZOLTÁN – MARSELEK SÁNDOR: *A vidékfejlesztés gyakorlata, lehetőségek, intézkedések*. Szaktudás Kiadó Ház, Budapest, 2009. 285-286. pp.

<sup>341</sup> 269/2007. (X. 18.) Korm. rendelet. 4.§

Ha engedély nélkül kerül sor az egyébként engedélyköteles tevékenység folytatására, a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség a tevékenységet betilthatja, és az eredeti állapot helyreállítására kötelezhet. Ha az eredeti állapot helyreállítására már nincs lehetőség, akkor egy másik Natura 2000 területen - a természeti kárral arányos - helyreállítási feladat elvégzését írja elő. Például gyepfeltörés engedély nélküli elvégzése nagy összegű bírság kiszabását vonhatja maga után, hisz a gyepársulások eltávolítása helyrehozhatatlannak minősül.

A **vadászat során** a Natura 2000 területeken a vadgazdálkodási létesítmények és berendezések kialakításához a vadászati hatóság engedélye szükséges.<sup>342</sup>

Tilos továbbá a madarak fészkeinek megrongálása, vagy elpusztítása, illetve a védett növényfajok egyedeinek károsítása, begyűjtése, elpusztítása. Védett növénynek minősülnek a 13/2001. (V. 9.) KöM rendelet mellékletében felsorolásra kerülő fajok.

A kölcsönös megfeleltetés előírásainak ellenőrzése keretében a Natura 2000 területeken az alábbi feltételek meglétét ellenőrzik: engedélyköteles tevékenységek engedélyének meglétét és érvényességét, a termőföld időleges más célú hasznosítását engedélyező határozatot, továbbá a nyilvántartások folyamatos vezetését vizsgálják. Hiányosság, hogy az ilyen területen végzett fatelepítéshez nem kérnek a természetvédelmi hatóságtól engedélyt, csak az erdészeti hatóság engedélyével rendelkeznek. Az engedély nélküli erdőtelepítés végeztével fennmaradási engedélyt kell kérni. Hiányosság továbbá az is, amikor a Natura 2000 gyepterületet nem hasznosítják sem legeltetéssel, sem kaszálással, annak ellenére, hogy a földhasználati szabályok kötelezően előírják, hogy vagy legeltetéssel<sup>343</sup>, vagy kaszálással<sup>344</sup>, illetve ezek kombinációjával kötelező hasznosítani, és más típusú földhasználatra nincs lehetőség.

Ezen előírások teljesítése adminisztrációs teherrel párosul (például ilyen a kaszálás bejelentési kötelezettsége). Szigorúan vizsgálja az ellenőrző hatóság (MVH) a dokumentumok fellelhetőségét, rendelkezésre állását, azok tartalmát, mint például a gazdálkodási napló helyes vezetését, illetve a földhasználati jogosultságot (tulajdoni lap, bérleti szerződés, földhasználati lap), és annak szabályszerű bejelentését.

---

<sup>342</sup> 269/2007. (X. 18.) Korm. rendelet. 4.§ (5) bek.

<sup>343</sup> A területeken kizárólag szarvasmarha, juh, kecske, szamár, ló, bivaly legeltethető. Sertés, továbbá szárnyasok (pl. liba) Natura 2000 területen nem legeltethetők.

<sup>344</sup> A kaszálás tervezett időpontját be kell jelenteni a területileg illetékes nemzeti park igazgatóságának. A terület legalább 5, legfeljebb 10 %-át kaszálásonként változó helyen kaszátlanul kell hagyni. A kaszálás módjának megválasztásánál tekintettel kell lenni az élőhely védelmére.

### 6.3.2. Környezetvédelem csoportjába tartozó rendelkezések

Ebben a csoportban az egyik követelmény a *felszín alatti vizek védelmében*, a megfelelő minőségű víz biztosítása érdekében tartalmaz előírásokat. A 80/86/EGK irányelv<sup>345</sup> a felszín alatti víz - egyes veszélyes anyagok által okozott - szennyezése elleni védelméről szól. Az irányelvnek az a célja, hogy megelőzze a káros anyagok (például cink, réz, nikkel stb.) beszivárgását<sup>346</sup>. Magyarország a 219/2004. (VII. 21.) Kormányrendeletben<sup>347</sup> szabályozza a felszín alatti vizek védelmét:

„10. § (2) Tilos ...

a) az 1. számú melléklet szerinti szennyező anyagnak, illetve az ilyen anyagot tartalmazó, vagy lebomlásuk esetén ilyen anyag keletkezéséhez vezető anyagnak

aa) *felszín alatti vízbe történő közvetlen bevezetése,*

ab) *bevezetése minden olyan mesterséges tóba, amely közvetlen kapcsolatban van a felszín alatti vízzel,*

ac) *mélyművelésű bányában történő elhelyezése, kivéve az ideiglenes jelleggel, a műszaki üzemi tervben az adott nyersanyag bányászatához engedélyezett anyagot,*

ad) *a felszín alatti vizek állapota szempontjából fokozottan érzékeny területen a felszín alatti vízbe történő közvetett bevezetése, kivéve egyedi szennyvízkezelő berendezésekkel tisztított háztartási szennyvíz bevezetésének a vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó általános szabályokról szóló kormányrendeletben meghatározott eseteit;*

b) *a felszín alatti vízbe veszélyes anyagok közvetett bevezetése....”*

Három követelményt határoz meg a fenti jogszabályi rendelkezés:

ad1. a szennyező anyagok közvetlen bevezetésének tilalmát a felszín alatti vizekbe. A közvetlen bevezetés történhet gödörbe, árokba, aknába, ásott kutakba történő bevezetéssel.

ad2. a közvetett bevezetés tilalmát, vagyis például a trágyatárolók aljzatának, szigetelésének szivárgásmentesnek és megfelelőnek kell lennie.

ad3. mesterséges tóba, bányatavakba történő közvetlen bevezetés tilalmát.

<sup>345</sup> HL L 20., 1980. 1. 26.

<sup>346</sup> Lásd még ROLAND, NORER: *Handbuch des Agrarrechts*. Springer Vienna, 2005. 356. p.

<sup>347</sup> 10. § (2) a) b), 13. § (1) b) c) és d)

Szennyező anyagnak földtani közegbe történő közvetlen és közvetett bevezetése, beleértve az időszakos vízfolyásokba történő bevezetést is engedélyköteles tevékenység.

A felszín alatti vizek védelme érdekében hazánkban a jogi szabályozás a szennyező anyagok károsítására összpontosít, azaz a Kormányrendelet 1. számú melléklete a szennyező anyagokat két jegyzékbe sorolja a lebomlásuk, toxicitásuk alapján. Ez a csoportosítás azonban nem releváns a kölcsönös megfeleltetés ellenőrzése szempontjából, mert a KM keretében csak azt vizsgálják, hogy került-e a felszín alatti vízbe valamelyik szennyező anyagból, és ha igen, akkor az milyen módon történt (közvetlen, vagy közvetett bevezetéssel), illetve milyen forrásból<sup>348</sup> származik. Vizsgálják még a szennyezőanyag tárolás és elhelyezés szabályait, pl. a földbe ástott tartályok műszaki jellemzőit<sup>349</sup>. Ellenőrzik a kötelezően előírt adatszolgáltatások teljesítését is. Tipikus hibaként említhető, hogy a talajt sokszor túladagolják műtrágyával, és ez a felszín alatti vizeket szennyezi. További hiányosság, hogy a felhagyott kutakba szennyvizet vezetnek, pedig ezeket a kutakat engedélyezett módon el kellene tömedékelni. A szervestrágya, a műtrágya, illetve az üzemanyagok helytelenül tárolása is problémát okoz<sup>350</sup>.

A környezetvédelem csoportjában szerepelnek a *szennyvíziszap szakszerű mezőgazdasági felhasználásának* szabályai.

Az 50/2001. (IV. 3.) Kormányrendelet 4.§ (2) bek. alapján: „A szennyvíz, szennyvíziszap és szennyvíziszap komposzt mezőgazdasági felhasználása engedélyhez kötött tevékenység, amit a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal illetékes területi szerve talajvédelmi hatósági jogkörben (a továbbiakban: talajvédelmi hatóság) engedélyez.”

A szennyvíziszap mezőgazdasági területen történő környezetkímélő elhelyezése folyamatos gondot okoz. Az Európai Unió tagállamaiban a szennyvíziszap elhelyezésére többféle megoldás született. Egyik lehetőség az égetéssel történő ártalmatlanítása. Ez a módszer igen költséges és emellett további szennyező anyagok

---

<sup>348</sup> 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet 1. sz. melléklete szerint a forrás szerint megkülönböztetünk szerves trágyából, műtrágyából, olajból, üzemanyagból, növényvédőszerből valamint egyéb forrásból származó szennyezést (pl. mosóvíz). Az üzemanyagtartályok használatát a 11/1994. (III.25.) KM rendelet és a 9/2008. (II.22.) ÖTM rendelet határozza meg.

<sup>349</sup> KERÉK ZOLTÁN – MARSELEK SÁNDOR: *A vidékfejlesztés gyakorlata, lehetőségek, intézkedések*. Szaktudás Kiadó Ház, Budapest, 2009. 287. p.

<sup>350</sup> RIMÓCZI IRÉN: *A leggyakoribb hibák*. Kertészet és Szőlészet, 28. szám, 2011. július 13. 14. p.

maradhatnak vissza. Másik lehetséges módja a szeméttelapi elhelyezés, ez mennyiségileg korlátozott. Harmadik lehetséges módja a mezőgazdasági területen történő elhelyezése és felhasználása. Az iszap mezőgazdasági felhasználása általánosságban hasznosnak ítélt megoldás, azonban számos kérdést is felvet. Dánia, Franciaország és Finnország élen jár ebben, a területükön évente keletkező szennyvíziszap 60 %-át mezőgazdasági területen helyezik el. A 86/278/EK irányelv<sup>351</sup> a szennyvíziszap mezőgazdasági felhasználása során a környezet, és különösen a talaj védelméről rendelkezik. A 86/278/EK irányelv hazai átvétele az 50/2001. (IV. 3.) Kormányrendeletben<sup>352</sup> valósult meg. Ez szigorú jogi, talaj- és környezetvédelmi előírásokat támaszt az elhelyezéssel kapcsolatosan<sup>353</sup>. A szennyvíziszap mezőgazdasági felhasználása hatósági engedélyhez kötött tevékenység, szigorú ellenőrzés mellett, az előírt nyilvántartási kötelezettség betartásával végezhető.

*„4.§ (7) A talajvédelmi hatóság határozatában csak a földhasználó hozzájárulásával felhasználásra tervezett területre engedélyezi a szennyvíz, szennyvíziszap vagy szennyvíziszap komposzt kijuttatását, és egyidejűleg előírja annak feltételeit. Ha a földhasználó és a tulajdonosa nem azonos, akkor a földtulajdonos hozzájárulása is szükséges.”*

Az illetékes talajvédelmi hatóság engedélye mellett talajtani szakvélemény is szükséges a felhasználáshoz. Adott területre legfeljebb öt éves időtartamra engedélyezhető a felhasználás.

Az engedélyezett területre, engedélyezett mennyiségben és engedélyezett növényi kultúrába kijuttatott szennyvíziszapot, azonnal bele kell dolgozni a talajba, a termőföldön tárolása nem megengedett.

*„8. § (2) Termőföldön szennyvíziszap nem tárolható. A felhasználásra kijelölt mezőgazdasági területre csak az azonnal felhasználható és bedolgozható szennyvíziszap mennyiség szállítható ki. (...)*

---

<sup>351</sup> HL L 181., 1986. 7. 4.

<sup>352</sup> 4.§ (2) (7), 8.§ (2) (4)

<sup>353</sup> KERÉK ZOLTÁN – MARSELEK SÁNDOR: *A vidékfejlesztés gyakorlata, lehetőségek, intézkedések.* Szaktudás Kiadó Ház, Budapest, 2009. 288. p. Szennyvíziszap mezőgazdasági felhasználása Magyarországon mintegy 10.000 hektárra terjed ki.

*(4) A szennyvíziszapot a talaj felszíne alá kell juttatni, vagy felszíni kijuttatás esetén szikkadás után haladéktalanul be kell dolgozni. A szennyvíziszap komposztot felszínre történő kijuttatás után azonnal be kell dolgozni.*

Fagyott, hóval borított, vízzel telített területen nem helyezhető el és nem is használható fel szennyvíziszap. Részletesen szabályozza a kormányrendelet a talaj mintavételt és a laboratóriumi vizsgálat eljárását is.

A KM ellenőrzés az elhelyezést engedélyező talajvédelmi hatósági határozat meglétét vizsgálja. Vizsgálja továbbá az engedélyezés szabályait, a területi tilalmak (pl. legelőre kijuttatás) betartását, illetve a bejelentési és dokumentációs kötelezettség teljesítését. Adminisztrációs kötelezettség, hogy a szennyvíziszap kijuttatását engedélyező határozatot és a szennyvíziszapról készült átadás-átvételi bizonylatot is évekig meg kell őrizni. Gyakori hiányosság, hogy a mezőgazdasági termelők az ezeket igazoló dokumentumokat nem őrzik meg<sup>354</sup>.

Ebben a csoportban szerepelnek *a mezőgazdasági tevékenységből származó nitrát vegyületek által okozott vízszennyezés csökkentésére, megelőzésére* alkotott előírások. Egyik legkidolgozottabb területe a környezetvédelmi jognak a vízvédelmi, vízminőségi rendelkezések témaköre. Ezeket az előírásokat a mezőgazdasági termelőknek a növénytermesztés, az állattenyésztés során, a szennyvizek elhelyezésénél, és az öntözésre felhasznált vizeknél is figyelembe kell venniük.

A követelmények egyik része az állattartó telepekre vonatkozik, a másik része a növénytermesztésre. A KM ellenőrzés csak a nitrátérzékeny területekre<sup>355</sup> terjed ki, és ezeken vizsgálja a helyes mezőgazdasági gyakorlat betartását. A 91/676/EGK Tanácsi rendelet<sup>356</sup> határozza meg azokat a környezetvédelmi előírásokat, melyeket a tagállamoknak a „Helyes Gazdálkodási Gyakorlat” szabályai közé be kell építeniük.

A Tanács 91/676/EGK irányelve, röviden nitrátirányelv, a vizek mezőgazdasági

---

<sup>354</sup> RIMÓCZI IRÉN: *A leggyakoribb hibák*. Kertészet és Szőlészet, 28. szám, 2011. július 13. 14. p.

<sup>355</sup> Nitrátérzékeny területek: a MePAR szerinti fizikai blokkok szintjén közzétett a 43/2007 (VI. 1.) FVM rendeletben szereplő blokkok; az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás alá tartozó állattartó telepek, valamint az ezekhez tartozó trágyatároló területe; a nagy létszámú (pl. 30 ló, 50 szarvasmarha, 100 sertés, 200 juh, kecske stb.) állattartó telepek, s trágyatárolóik; s a külön jogszabály szerinti trágyafeldolgozás területe.

<sup>356</sup> HL L 375., 1991. 12. 31. Lásd még FARKAS CSAMANGÓ ERIKA: *A föld - és vízvédelem hatályos jogi szabályozása* Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica Et Politica, Publicationes Doctorandorum Juridicorum, Tomus II. Szeged, 2003.



eredetű nitrát-szennyeződésekkel szembeni védelméről szól<sup>357</sup>. A mezőgazdaság által okozott édesvíz- és tengervízszennyezés származhat a műtrágyák és szerves trágyák túlzott mértékű használatából is. Az Európai Unió Tanácsa 1975-től számos irányelvben<sup>358</sup> rögzítette az emberi fogyasztásra szánt felszíni és felszín alatti vizekkel szembeni minőségi követelményeket, miután észlelték, hogy a tagállamok egyes területein a vizek nitráttartalma egyre növekszik. Megállapították, hogy ez a mezőgazdaságból származik, főleg abból, hogy a szerves trágyákat környezetvédelmi szempontból helytelenül tárolták.

A tagállamoknak nitrátérzékeny zónákat kellett kijelölniük, s a kijelölés után ezen területekre akcióprogramot kellett kidolgozniuk.

A programokban rögzíteni kellett a trágyatárolók kapacitását, korlátokat kellett állítani a műtrágya felhasználására vonatkozóan, mindezt az adott terület jellegzetességeire figyelemmel. A „Helyes Gazdálkodási Gyakorlat” szabályainak megalkotásakor a szervestrágyák és műtrágyák kijuttatása együtt kezelendő. Magyarországon az irányelvet átvevő nemzeti jogszabály az 59/2008 (IV. 29.) FVM rendelet.<sup>359</sup> Ezt a rendeletet legutóbb az 55/2009 (IV. 29.) FVM rendelettel módosították, az 5. számú melléklete irányszámokat tartalmaz az állattartótelepek trágyatároló kapacitásának méretezéséhez.

A kölcsönös megfeleltetés előírásai az évente kijuttatható nitrogén mennyiségre, a lejtős területeken történő trágyázás szabályaira, a tárolásra, a trágyatárolók kialakítására, az adatszolgáltatás és nyilvántartás rendjére vonatkoznak<sup>360</sup>.

Az 59/2008 (IV. 29.) FVM rendelet 5. § (1) bek. alapján: *„A trágyázás során a tápanyagok közvetlenül vagy közvetve, beszivárgás vagy erózió útján sem juthatnak a felszíni vizekbe.*

*(7) A kijuttatandó műtrágya hatóanyag mennyiségét (...) talajvizsgálatokra alapozottan kell meghatározni. A szükséges talajvizsgálatokhoz a külön jogszabályban foglaltak szerint kell talajmintát venni.”*

---

<sup>357</sup> Lásd még ROLAND, NORER: *Handbuch des Agrarrechts*. Springer Vienna, 2005. 356-358. pp.

<sup>358</sup> 75/440/EGK irányelv, 79/869/EGK irányelv, 2009/147 EK irányelv.

<sup>359</sup> 3. §, 5.§ (1) (2), 6.§ (7) (9), 8.§ (1-11), 9.§, 10.§ (1) (2) (6)

<sup>360</sup> KERÉK ZOLTÁN – MARSELEK SÁNDOR: *A vidékfejlesztés gyakorlata, lehetőségek, intézkedések*. Szaktudás Kiadó Ház, Budapest, 2009. 289. p.

Egy adott mezőgazdasági területre (egy hektár) évente a szerves trágyával kijuttatható nitrogén hatóanyag mennyisége nem haladhatja meg a 170 kg mennyiséget<sup>361</sup>. Kizárólag egy hektárnyi területre vonatkozik a 170 kg-os mennyiség, nem lehet az egész gazdaságra vetíteni ezt az értéket.

A trágyatároló kapacitásának 6 havi trágya befogadására kell elegendőnek lennie. A trágya kijuttatásakor a felszíni vizek partvonalától bizonyos védőtávolságot kell tartani. Műtrágya esetében ez 2 méteres sáv, szervestrágya esetében a tavak vonalától 20 méteres sáv, egyéb felszíni vizektől 5 méteres sáv, forrástól, kúttól 25 méteres körzet. Hítrágya kijuttatásához a talajvédelmi hatóság engedélyére van szükség, emellett szükséges a környezetvédelmi hatóság által kiadott egységes környezethasználati engedély is. Lejtős területeken a trágya kijuttatása csak a lejtő meredekségének megfelelően történhet. Sok esetben pontatlanul számítják ki az adott egységnyi területre kijuttatott nitrogén mennyiséget, és figyelmen kívül hagyják a trágyakihordás tilalmának időszakát is.

*„10. § (1) A (...) gazdálkodási évre vonatkozóan (szeptember 1. és az azt követő év augusztus 31. között) az adatszolgáltatást megalapozó folyamatos nyilvántartást kell vezetnie a külön jogszabály szerinti Gazdálkodási Napló tápanyag-gazdálkodásra, trágyázásra, parcella művelési adatokra, valamint állattartásra vonatkozó lapjain, vagy ennek megfelelő adattartalommal.”*

Nyilvántartás alatt a gazdálkodási napló vezetését értjük, illetve az azonos tartalmú nyilvántartások<sup>362</sup> vezetését, mint a tápanyag-gazdálkodásra, parcellaművelésre, és állattartásra vonatkozó lapok. A gazdálkodó évente köteles adatot szolgáltatni (nitrát adatlap) a mezőgazdasági tevékenység helye szerint illetékes talajvédelmi hatóság felé az 59/2008. (IV. 29.) FVM rendelet 6. számú melléklete alapján.

A nitrátérzékeny területen gazdálkodók folyamatos nyilvántartást kötelesek vezetni a kijuttatott nitrogén hatóanyag mennyiségéről, kijuttatás idejéről.

---

<sup>361</sup> A kijuttatásra kerülő nitrogén hatóanyag mennyiségének meghatározásához az 59/2008. (IV. 29.) FVM rendelet 1. számú mellékletében szereplő értékekkel kell számolni.

<sup>362</sup> Azonos tartalmú nyilvántartás: parcella művelési adatok, trágyázási nyilvántartás, legeltetési napló.

Tipikus hiba, hogy elmulasztják a talajvédelmi hatóság felé történő adatszolgáltatást, vagy a nitrát adatlapot<sup>363</sup> határidőn túl nyújtják be, valamint nem naprakészen vezetik a nyilvántartásokat<sup>364</sup>.

A Környezetvédelmi Szolgáltatók és Gyártók Országos Szövetsége, mint szakmai szervezet a magyar ingatlan-nyilvántartási rendszerre vonatkozóan tett egy javaslatot, miszerint a tulajdoni lapon kerüljenek feltüntetésre olyan tények, amelyek a termőtalajon történő környezetvédelmi kötelezettségeket, beavatkozásokat tartalmazzák, mint például a szennyvíz, szennyvíziszap vagy a hígrágya elhelyezési engedélyt, vagy az öntözéshez szükséges vízjogi engedélyt. A minisztérium nem támogatta ezt a javaslatot. Azzal az indokkal utasította el, hogy az ingatlan-nyilvántartás mint közhiteles állami nyilvántartás az önálló ingatlanok adatait, valamint az azokhoz kapcsolódó jogokat és jogilag jelentős tényeket tartalmazza. A Szövetség által javasolt tények az ingatlan-nyilvántartásról szóló jogszabály<sup>365</sup> alapján nem tekinthetők jogilag jelentős tényeknek, ezért azoknak nincs helyük az ingatlan-nyilvántartásban.<sup>366</sup>

## **7. Kölcsönös megfeleltetés új előírásai 2011-től Magyarországon**

Magyarországon 2011. január 1-jétől kezdődően a KM keretében ellenőrzik az „A” csomag előírásain felül a „B” csomagot is<sup>367</sup>. A 2009. január 1-jétől ellenőrzött HMKÁ és JFGK 1-8 előírásai mellett 2011-től újabb 7 JFGK-nak kell megfelelniük

---

<sup>363</sup> A nitrátérzékeny területen mezőgazdasági tevékenységet folytatónak és az állattartással foglalkozónak a gazdálkodási évre vonatkozóan (szeptember 1. és azt követő év augusztus 31. között) az adatszolgáltatást megalapozó folyamatos nyilvántartást kell vezetnie a Gazdálkodási Napló tápanyag gazdálkodásra, trágyázásra, parcella művelési adatokra, valamint állattartásra vonatkozó lapjain vagy ennek megfelelő adattartalommal. A január 1. és december 31. közötti időszakra az adatszolgáltatást az 59/2008. (IV. 29.) FVM rendelet 6. számú melléklete szerinti adatlapon a következő év február 28-ig kell teljesíteni a mezőgazdasági tevékenység helye szerint illetékes talajvédelmi hatóságnak. Az adatszolgáltatás során a gazdálkodónak és telephelyének már rendelkeznie kell környezetvédelmi azonosító jelekkel, melyeket az ún. KAR adatlapok (környezetvédelmi alapnyilvántartáshoz szükséges adatok adatlapja) benyújtásával kell megkérni a területileg illetékes környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségtől.

<sup>364</sup> RIMÓCZI IRÉN: *A leggyakoribb hibák*. Kertészet és Szőlészet, 28. szám, 2011. július 13. 14-15 pp.

<sup>365</sup> 1997. évi CXLI. törvény 17. §. (1) bek. a.)-v.) taxatív felsorolja az ingatlan-nyilvántartásba feljegyezhető jogilag jelentős tényeket.

<sup>366</sup> Zöld Könyv: A Nemzeti Agrárszabályozás egyszerűsítéséről (Budapest, 2007. november) <http://www.megosz.org/2007/11/zold-konyv-a-nemzeti-agrarszabalyozas-egyszerusiteserol/> (2009. május 11.)

<sup>367</sup> AGÓCS BERNADETT: *A kölcsönös megfeleltetés 2011. évi új előírásai*. Agrárágazat, 2011. április. 26-28 pp.

a gazdálkodóknak: a növényvédő szerek engedélyezésével, forgalomba hozatalával és használatával kapcsolatosan (JFGK9), az állattenyésztésben a hormonhasználattal kapcsolatosan (JFGK10), az élelmiszerbiztonság, takarmánybiztonság, és nyomonkövethetőség előírásainak (JFGK11), valamint az állatbetegségek megelőzésével és bejelentésével (JFGK 12-15) kapcsolatos előírásoknak.

A növényvédő szerek engedélyezésének, forgalomba hozatalának és használatának általános követelményei, az állattenyésztésben a hormonhasználat követelményei, illetve a takarmánybiztonság és az állatbetegségekre, az állatvédelemre („B” csomag) vonatkozó előírások részletes bemutatását e dolgozat nem tartalmazza, mivel ezen előírások elsősorban állategészségügyi, állattenyésztési és élelmiszerbiztonsági okokból alapvető fontosságúak.

*A növényvédő szerek engedélyezésének, forgalomba hozatalának és használatának általános követelményei*<sup>368</sup> a növényvédő szerek felhasználására, a nyilvántartások vezetésére, a tárolásra, légi növényvédelemre és a munkavédelemre vonatkoznak. Az I. és II. forgalmi kategóriájú szereket csak megfelelő végzettségű, jogosultsággal rendelkező személy vásárolhatja meg és használhatja fel<sup>369</sup>.

A növényvédő szerek nyilvántartását naprakészen kell vezetni, az elvégzett növényvédő szeres kezeléseket pedig permetezési naplóban kell bejegyezni<sup>370</sup>.

A tárolásra is speciális szabályok vonatkoznak, elkülönített raktárban, tűzvédelmi intézkedések betartásával lehetséges. A KM helyszíni ellenőrzései során a hatóságok az engedélyezett kultúrára kijuttatott szer dóziséra, és a munkaegészségügyi, élelmezés-egészségügyi várakozási időre vonatkozó előírások betartását vizsgálják. Vizsgálják a növényvédőszer kijuttatást, illetve a tárolást. A növényvédőszer kijuttatását végző gépeket megfelelő műszaki állapotban kell tartani, 2011. december

---

<sup>368</sup> EU-s jogszabályok: a Tanács 1991. július 15-i 91/414/EGK irányelve a növényvédő szerek forgalomba hozataláról 3. cikke, valamint az EU Parlament és a Tanács 2009. október 21-i 1107/2009/EK rendelete a növényvédő szerek forgalomba hozataláról, valamint a 79/117/EGK és a 91/414/EGK tanácsi irányelvek hatályon kívül helyezéséről. Hazai jogszabály: az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény 5. § (6), a növényvédelmi tevékenységről szóló 43/2010. (IV. 23.) FVM rendelet 5. § (2), (4), (5), 16. §, 27. §, 29. §, 32-36. §, a növényvédő szerek forgalomba hozatalának és felhasználásának engedélyezéséről, valamint a növényvédő szerek csomagolásáról, jelöléséről, tárolásáról és szállításáról szóló 89/2004. (V. 15.) FVM rendelet 19-24.§, 31.§. Lásd még ROLAND, NORER: *Handbuch des Agrarrechts*. Springer Vienna, 2005. 199-205. pp.

<sup>369</sup> Lásd még a téma bővebb kifejtését FARKAS CSAMANGÓ ERIKA: *Növényegészségügyi jogszabályok harmonizációja az EU- ban*. Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica Et Politica, Publicationes Doctorandorum Juridicorum, Tomus IV. (szerk.: Tóth Károly). Szeged, 2004.

<sup>370</sup> KERÉK ZOLTÁN – MARSELEK SÁNDOR: *A vidékfejlesztés gyakorlata, lehetőségek, intézkedések*. Szaktudás Kiadó Ház, Budapest, 2009. 291. p.

15-től kötelezővé válik a permetezőgépek időszakos felülvizsgálata, kivételek ez alól a kézi, illetve a háti permetezőgépek. A KM ellenőrzés a felülvizsgálatot igazoló dokumentumok ellenőrzésére is ki fog terjedni. Az eddigi ellenőrzések tapasztalatai azt mutatják, hogy számos olyan növényvédő szer található a mezőgazdasági termelők birtokában, amelyek nem szerepelnek az általuk vezetett nyilvántartásokban. További hiányosság a permetezési napló nem naprakész vezetésével kapcsolatban merül fel, illetve a raktárak feliratozása sem megfelelő.

A gazdálkodónak, mint elsődleges élelmiszer-előállítónak az élelmiszerbiztonság területén is fokozott felelősségük van. A nyomonkövethetőség követelménye miatt saját nyilvántartásaiból megállapíthatónak kell lennie, hogy kitől, milyen alapanyagot és segédanyagokat szerzett be, az állatokon milyen gyógykezeléseket végzett, a gabonaraktárakban a rágcsálóirtás után betartotta-e a várakozási időt. A forgalomba hozott termékeket címkézni kell, mely szintén a nyomonkövethetőséget szolgálja. Az állattartóknak az állattartás és az állati eredetű alaptermék előállítása során kötelességük a hulladékok és a veszélyes anyagok megfelelő tárolása, kezelése, elszállítása és megsemmisítése. A különféle állatbetegségek gyanúja esetén haladéktalanul értesíteni kell az állatorvost, be kell tartani az elrendelt intézkedéseket. A kölcsönös megfeleltetés keretében ellenőrzik a bejelentés alá tartozó megbetegedések bejelentését. Mindezek újabb adminisztratív terheket rónak a gazdálkodókra.

## **8. Megállapítások a kölcsönös megfeleltetés feltételrendszerével kapcsolatban**

1. Megállapítható, hogy a *kölcsönös megfeleltetés egy olyan feltételrendszer, amelynek teljesítése elengedhetetlen a mezőgazdasági támogatások igénybevételéhez.* A támogatási jogszabályokban meghatározott feltételek megléte mellett e rendszer követelményeinek maradéktalan betartása is szükséges, azonban be nem tartása a mezőgazdasági termelő támogatásból való teljes kizárását is eredményezheti.

2. Kutatásaim során arra a következtetésre jutottam, hogy a kölcsönös megfeleltetés egy túlbonyolított, bürokratizált rendszer. *Egyszerűsíteni* lenne célszerű, mivel az európai termelőket sújtó bürokrácia a KM bevezetésével duplájára növekedett, a termelők kb. 68%-a találja maga is túl bürokratikusnak a rendszert és az ezzel

összefüggő ellenőrzéseket. A kölcsönös megfeleltetést álláspontom szerint azon előírások hatályon kívül helyezésével lehet egyszerűsíteni, amelyek a mezőgazdasági termelő felelőssége szempontjából nem relevánsak, vagy ahhoz nem is kapcsolódnak. Ezek helyett a rendszert olyan új, környezetet védő követelményekkel egészíteném ki, amelyek segítségével például megőrizhetők lennének a területpihentetésből eredő kedvező környezeti hatások, vagy megoldhatók lennének egyes vízgazdálkodási problémák<sup>371</sup>. A KM hatékony működéséhez a hazai jogszabályi háttér átvilágítására, és némely jogszabályi rendelkezés pontosítására, körülhatárolására, egyértelművé tételére is szükség lenne.

A HMKÁ követelmények száma és jellege jelenleg eltérő a különböző tagállamokban, amely a nemzeti sajátosságai, adottságai következménye. Például Magyarországon 10, Olaszországban és Spanyolországban 4, míg Angliában 12 előírás szerepel.

3. Véleményem szerint a kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó követelményeket túllépve, a KAP első pillérében egy erős „zöld elem” biztosíthatná, hogy valamennyi, támogatásban részesülő uniós mezőgazdasági termelő tevékenységét a környezet védelme szempontjából előnyös módon végezze. A közvetlen kifizetések kötelező „zöldítése” révén a földterületek és a természetes élőhelyek nagyobb mértékben járulhatnak hozzá a biodiverzitás és az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás terén kitűzött fő uniós célkitűzések eléréséhez.

A közvetlen kifizetések „zöldítését” ajánlatos oly módon kialakítani, hogy az adminisztratív terhek, köztük az ellenőrzési költségek, a lehető legalacsonyabb szinten maradjanak.

4. A dolgozatban arra a kérdésre keresem a választ a KM szabályok nemzeti szintű kialakításával kapcsolatosan, hogy megengedhető - e a tagállamok „szuverenitása” a kölcsönös megfeleltetés szabályainak nemzeti kialakításában?

Az európai integráció a piacok egyesítését szolgálta, amely során új intézmények születtek, új hatáskörökkel és döntéshozatali mechanizmusokkal. Az integráció fejlődése során a tagállamok igyekeztek bizonyos területeken szuverenitásukat

---

<sup>371</sup> FARKAS CSAMANGÓ ERIKA: *A kölcsönös megfeleltetés természetvédelmi és környezetvédelmi követelményrendszere*, In: BOBVOS PÁL (szerk.): *Reformator Iuris Cooperandi: Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére*, Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2009. 177-178 pp.

megtartani. A környezetvédelmi jog fiatal jogterület az EU-n belül, szabályozása az Egységes Európai Okmány (1986) elfogadása óta gyorsult fel. Főleg irányelvek formájában szabályozottak a környezetvédelmet érintő rendelkezések. Az irányelveknek az a sajátosságuk, hogy a tagállamokra bízják a szabályozás eszközeinek és módszereinek megválasztását. Az EU környezeti tárgyú irányelveinek végrehajtása, átültetése a tagállamokban különböző módon történik és sokszor ellentmondásos is. A tagállamok általában egyhangúan hozzák meg az EU környezeti jogszabályait, azonban nem mindig alkalmazzák megfelelően ezeket. Az Unió úgynevezett környezeti „Keretirányelvei” (pl. Víz Keretirányelv<sup>372</sup>, Hulladék Keretirányelv<sup>373</sup> stb.) rugalmas megfogalmazásokat tartalmaznak (például az elérhető legjobb technológia fogalma, vagy jó állapot elérése). Megállapítható, hogy az uniós jogszabályok nemzeti jogba való átültetése nagy mozgásteret biztosít a tagállamok számára. Az irányelvek átvételének, a tagállamok jogrendszerébe való beillesztésének folyamata (implementáció) nem mindig problémamentes, ami sokszor a környezeti jog sajátosságaiból (multiszektoriális megközelítés, hatóságok száma, megosztott felelősség stb.) ered. Előfordul, hogy az EU környezeti irányelvei olyan részletes rendelkezéseket tartalmaznak, amelyek kevés mozgásteret engednek a tagállamoknak a belső jogba való átültetésük során. Az eltérés csak a szigorúbb szabályozás irányában megengedett (például a szennyező anyagok környezetbe jutásakor a vízvédelem esetén a megengedett maximális koncentráció előírása). Ilyenkor megnehezül a tagállamok végrehajtási tevékenysége, és nem mindig biztosítják megfelelően minden tagállamban azonos szinten az elérni kívánt eredményt. Általános alapelvként úgy ítélem meg, hogy a tagállamok nemzeti jogszabályaikba megfelelően átültették a kölcsönös megfeleltetési rendszer jogszabályban foglalt gazdálkodási követelményeit tartalmazó irányelveket. Véleményem szerint megengedhető a tagállamok szuverenitása a szabályok nemzeti szintű kialakításában, mivel az Európai Unió környezeti jogi irányelvei rugalmasak a tagállamok közötti különbségek áthidalására, a tagállamok sajátos körülményeinek

---

<sup>372</sup> Víz Keretirányelv: az Európai Parlament és a Tanács 2000. október 23-i 2000/60/EK irányelve az európai közösségi intézkedések kereteinek meghatározásáról a víz politika területén. 2000. december 22-én lépett hatályba. LÁNG ISTVÁN – CSETE LÁSZLÓ – JOLÁNKAI MÁRTON (szerk.): *A globális klímaváltozás: hazai hatások és válaszok. A VALAHA jelentés. Szaktudás Kiadó Ház, Budapest, 2007. 48-49 pp.* A keretirányelv nagy hangsúlyt helyez a vízi ökoszisztémák, a víztől függő szárazföldi ökoszisztémák és vizes területek állapotának megtartására és javítására.

<sup>373</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve (2008. november 19.) a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről (HL L 312, 22/11/2008 o. 0003 – 0030)

figyelembevételét szinte minden esetben lehetővé teszik. Ilyen körülmény a földrajzi adottság, a környezeti állapot, vagy a környezeti politika lehet.

5. Kérdésként vetődik fel továbbá, hogy alkalmazhatók-e az egyes tagállami jogszabályokban foglalt szigorúbb, korlátozóbb követelmények.

A kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó irányelvek nagyon sokfélék. Lényeges szabály, hogy amennyiben az irányelvek egyes rendelkezései lehetőséget adnak a tagállamoknak arra, hogy szigorúbb szabályokat fogalmazzanak meg, a gazdálkodókat csak abban az esetben lehet szankcionálni, ha a közösségi szabályokat sértik meg.<sup>374</sup> A mezőgazdasági termelőknek a nemzeti jogszabályaikat minden esetben be kell tartaniuk, ha nem tartják be, akkor ezen nemzeti jogszabályok értelmében szankcionálhatóak. Ezeket a szankciókat azonnal alkalmazni lehet azoknál fogva, hogy figyelmen kívül hagyta a nemzeti jogszabályokban foglalt kötelezettségeit.

Szélsőséges esetekben – indokolatlanul szigorú tagállami szabályozás esetén - a közösségi jogszabályoknál szigorúbb nemzeti előírásokat célszerű lenne enyhíteni, mivel a tagállamok által meghatározott szigorúbb kritériumok megsértéséért a KM rendszerében nem szankcionálható a gazdálkodó. Ebben az esetben a támogatást csak az uniós minimumkövetelmények nem teljesítése esetén csökkentik, vagy vonják meg.

6. A KM rendszere még kiforratlan, véleményem szerint megfelelő anyagi- és eszkozhatter is szükséges lenne az előírások teljesítéséhez. A követelményeknek való megfelelés egyes gazdálkodóknál költségnövekedéssel járhat, beruházást igényelhet (pl. trágyatárolók), így gazdaságonként eltérő fajlagos költséget jelent(het). A gazdálkodók pozitív externáliát<sup>375</sup> állítanak elő az egész társadalom számára, az ezért

---

<sup>374</sup> KERÉK ZOLTÁN – MARSELEK SÁNDOR: *A vidékfejlesztés gyakorlata, lehetőségek, intézkedések*. Szaktudás Kiadó Ház, Budapest, 2009. 280. p.

<sup>375</sup> Pozitív externália esetén a külső hatás kedvezően befolyásolja mások környezetét. Az egyéni profitmaximalizáló output kisebb, mint a társadalmilag kívánatos. A közgazdászok a pozitív externáliák példaként leggyakrabban azt a hatást említik, amit a méhésztársaság okoz a gyümölcsös tulajdonosának azáltal, hogy a méhek beporozzák a gyümölcsfák virágait is. Az externáliát másik szempontú csoportosítása lehet, hogy megkülönböztetünk fogyasztói és termelői externáliát attól függően, hogy termelőtevékenység vagy fogyasztás idézte elő az extern hatást. Mindkettő lehet pozitív és negatív is. BUZÁS GIZELLA – FABULA LÁSZLÓ – HAZAYNÉ LADÁNYI ÉVA – HUBAI JÓZSEF – KERÉK SÁNDOR – KOBJAKOV ZSUZSA – KOVÁCS KATALIN – MEDVÉNÉ SZABAD KATALIN – MOCSY FERENC – VASS NÁNDOR: *A környezet-gazdaságtan alapjai*. Perfekt Kiadó, Budapest, 2004. 165-167. pp.



cserébe „kapott” támogatás, illetve az előállítás magas költségei nem minden esetben állnak arányban egymással, így nem képes a támogatás kompenzációs szerepét betölteni. A másik oldalról megvilágítva az állítást, önmagában a KM rendszer teljesítése nem jelenthet akkora többletkiadást, plusz beruházási igényt, mivel a követelmények teljesítéséhez szükséges kiadásokat, nem csupán a kölcsönös megfeleltetés miatt, hanem a jogszabályi kötelezettségek miatt is eszközölni kell. Például a sertésletelepek hígtrágya elhelyezésének jogszabály szerinti teljesítését, nem csak a KM miatt kell megtenni.

7. Alapvető problémaként merült fel, hogy lényegében az európai környezetvédelmi, növény- és állatvédelmi kritériumrendszer teljesítése globális versenyhátrányt jelent az európai gazdálkodók számára. Így versenyhátrányban kerülnek a magyarországi termelők is egyrészt a korábban csatlakozott tagállamok, másrészt harmadik országok gazdálkodóival szemben. Versenyképességi problémáink jelentős része az európai versenyviszonyokból vezethető le. Léteznek közvetlen piactorzító elemek, például eltérő közösségi és nemzeti támogatási szintek, vagy az ellenőrzési rendszerek tagállamonként eltérő hiányosságai. Fontos hangsúlyozni, hogy versenyhátrányunkat alapvetően a támogatások különbsége okozza. Lényeges feladatnak tekintem a versenyhátrányok felszámolását, enyhítését, amely elérhető lenne például a túlzott adó- és járulékkerhek, a gazdálkodók adminisztrációs költségeinek csökkentésével, illetve a támogatások egyenletesebb eloszlásával. A harmadik országok termelőivel szemben pedig azért kerülhetnek versenyhátrányba az európai, illetve a magyar gazdálkodók, mivel a harmadik országok termelőit az EU nem kötelez(het)i ezen szabályok betartására, így ők alacsonyabb költségen tudják előállítani a termékeiket, és ezt alacsonyabb áron tudják kínálni az európai piacokon.

8. A következő vitapont a KM feltételrendszer hatékonyságának kérdése, vagyis, hogy mennyire képes biztosítani a környezetvédelmi és egyéb célok megvalósítását<sup>376</sup>. A feltételrendszer egységes, a közösség egész területén alkalmazható minimum standardok segítségével érvényesíthető. Felhívom a

---

<sup>376</sup> HALMAI PÉTER-UDOVECZ GÁBOR- ELEKES ANDREA: *A közös agrárpolitika jövője*. In: TABAJDI CSABA (szerk.): *Közös út? Magyarország nyer vagy veszít? Az I. Magyar Agrárakadémia előadásai, vitái, dokumentumai*. Nádudvar, 2008. 52-53. pp.

figyelmet arra, hogy ezek azonban nem veszik minden esetben figyelembe a tagállamok eltérő mezőgazdasági és környezeti adottságait, sajátosságait<sup>377</sup>.

A hatékonysággal kapcsolatosan az OECD egyik tanulmánya<sup>378</sup> rámutatott 2007-ben arra, hogy a közvetlen támogatások „drasztikus” csökkentése nem egyeztethető össze a környezetvédelmi feltételekkel.

9. A gazdálkodóknak folyamatosan kell az előírásokat figyelniük, illetve dokumentálni a gazdálkodásukat. A gazdálkodók oldaláról még mindig nagy a szakmai ismerethiány, amelyet egyrészt képzésekkel lehet pótolni. Másrészt néhány tagállamban már működik mezőgazdasági tanácsadói rendszer. A gazdálkodó kiválaszthatja saját tanácsadóját, a tanácsadó kötelessége az összes HMKÁ és JFGK előírásra vonatkozó ellenőrzési szempontokat ismertetni. A gazdálkodóknak ezért a szolgáltatásért fizetniük kell. Egy elmozdulást figyelhetünk meg a tagállamok többségében, ahol erre a célra a minisztériumok ügyfélszolgálatot üzemeltetnek. A Minisztériumok honlapján is található információk a kölcsönös megfeleltetésről. Vannak olyan tagállamok, ahol önálló honlapot készítettek a KM –ről. Ezeken kívül folyamatos tájékoztatást kapnak a gazdálkodók hírleveleken keresztül, előadások keretében. A KM-t hatékony eszköznek tartom a gazdálkodók környezettudatosságának javítására is.

---

<sup>377</sup> SZILÁGYI JÁNOS EDE: *A Közös Agrárpolitika 2003-as reformja - útban a teljes szétválasztás felé*. Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, Miskolc University Press, Miskolc, Tomus: XXIII/2. (ann. 2005), 573. p.

<sup>378</sup> OECD (2007): *Environmental cross compliance: concept, design and implementation*. COM/TAD/CA/ENV/EPOC(2007)3, (2007. június 18.)

### 3. RÉSZ

## A KÖLCSÖNÖS MEGFELELTETÉS TELJESÜLÉSÉNEK ELLENŐRZÉSE ÉS A SZANKCIÓK

### VIII. FEJEZET

#### 1. A KM ellenőrzés rendszere

Az ellenőrzési rendszert és szankciórendszert először a Bizottság 1122/2009/EK rendelettel hatályon kívül helyezett 796/2004/EK rendelete szabályozta. A hatályon kívül helyezés oka az volt, hogy a támogatási mechanizmus egyes elemeit ki kellett igazítani, vagyis a közvetlen támogatás termeléstől való elválasztását, az egységes támogatási rendszer működését egyszerűsíteni kellett. Ezen túlmenően a 1782/2003/EK rendeletet számos alkalommal jelentősen módosították, így helyénvaló volt e fejleményekre tekintettel és az áttekinthetőség érdekében az említett 796/2004/EK rendeletet hatályon kívül helyezni és új rendelettel felváltani úgy, hogy indokolt volt elveire alapozni. A kölcsönös megfeleltetési kötelezettségek betartásának ellenőrzéséhez szükséges ellenőrzési rendszer komplex, az összes feltételt áttekintő, egységes és egyidejű.

Az igényelt támogatások jogosultságának és az előírt KM követelmények betartásának ellenőrzését az illetékes hatóság kétfajta módon végzi: az egyik az igazgatási ellenőrzés<sup>379</sup>, míg a másik a helyszíni ellenőrzés<sup>380</sup>. Az igazgatási ellenőrzés a számítógépes adatbázisban található adatok segítségével történik, míg a helyszíni ellenőrzés ellenőrző látogatás formájában.

Az ellenőrizendő gazdaságok kiválasztása (*mintakiválasztás*) kisebb részben véletlenszerűen, nagyobb részben egy előzetes kockázatelemzés alapján történik a Bizottság 1122/2009/EK rendelet 51. cikke alapján. Az ellenőrzésre kiválasztást Magyarországon a kifizető ügynökség, azaz az MVH végzi.<sup>381</sup>

Helyszíni ellenőrzés céljából a kijelölt mezőgazdasági termelők 20-25 százalékát véletlenszerűen kell kiválasztani. Az uniós jogszabályok megállapítják a kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó kötelezettségek betartásának minimális ellenőrzési arányát. A kötelezően ellenőrizendők arányát évente a támogatást

<sup>379</sup> 1122/2009/EK rendelet 49. cikke alapján. Korábban a 796/2004/EK rendelet 43. cikke szerint adminisztratív ellenőrzés néven szerepelt.

<sup>380</sup> 1122/2009/EK rendelet 50-54. cikke szerint, a 73/2009/EK rendelet 22. cikk (1) bek. alapján.

<sup>381</sup> 81/2009. (VII. 10.) FVM rendelet 3.§.

igénylő<sup>382</sup> mezőgazdasági termelők legalább egy százalékában határozta meg az EK rendelet előre rögzített kiválasztási elvek szerint. A tagállamok jogszabályai meghatározhatnak ettől eltérő minimum ellenőrzési arányt is az 1122/2009/EK rendelet 50. cikk (1) bek. alapján, ekkor az egy százalékos arány helyett ezt az adott arányt kell alkalmazni.<sup>383</sup>

Az egy százalékos arány teljesítésének három lehetséges módja van.

Az egyik az összes kérelmező szintjén teljesített egy százalék kiválasztása (a.), ami számszerűleg kevés ellenőrzést jelent, s a legkevésbé hatékony. A másik mód a jogi aktusok<sup>384</sup> szintjén (JFGK) végrehajtott kiválasztás (b.), mellyel a legtöbb ellenőrzés teljesíthető, s ez a leghatékonyabb megoldás. A harmadik lehetőség pedig a jogi aktusok egyes csoportjai szintjén történő teljesítés (c.). Ha sok a meg nem felelések száma, az ellenőrzések számát növelni kell.

A KM ellenőrzésére irányuló eljárás következő lépése az ellenőrzések ütemezése, melyet Magyarországon az MgSzH (Kormányhivatal) végez. Az ellenőrzéseket, ahol lehetséges a hatósági ellenőrzésekkel együtt kell elvégezni. Az ellenőrzésért általában a szakhatóságok, mint ellenőrző szervek (állategészségügyi, növényegészségügyi, talajvédelmi, környezetvédelmi stb.) felelősek, de a tagállamok dönthetnek úgy is, hogy az összes, vagy egyes követelmények ellenőrzését a kifizető ügynökség végezze<sup>385</sup>.

---

<sup>382</sup> Az egységes támogatási kérelmet minden évben a tagállamok által megállapított határidőig, de legkésőbb május hó 15-ig kell benyújtaniuk a gazdálkodóknak.

<sup>383</sup> A kedvezményezettek legalább 1%-át kell a kölcsönös megfeleltetés szempontjából ellenőrizni, kivéve azokat a kölcsönös megfeleltetési területeket, ahol a szabályozás kifejezetten magasabb ellenőrzési arányt ír elő (szarvasmarha jelölés 10%, a juh és kecske megjelölés területén pedig 3%).

<sup>384</sup> Jogi aktus (act): az 73/2009/EK rendelet II. mellékletében felsorolt minden egyes irányelv és rendelet, azonban a szóban forgó rendelet II. mellékletének 6., 7., 8. pontjában felsorolt irányelv és rendeletek egyetlen jogi aktust alkotnak.

<sup>385</sup> Franciaországban például az ellenőrzések megszervezéséért, koordinálásáért a Megyei Mezőgazdasági és Erdészeti Hivatalok [Direction Départementale de l' Agriculture et de la Forêt (DDAF)] felelősek. A közegészségügyi, növény- és állategészségügyi követelményeket egyrészt a Megyei Állatorvosi Szolgálat [Directions Départementales des Services Vétérinaires], másrészt 2006-tól a Regionális Növényvédelmi Szolgálat [Service Régionale de la Protection des Végétaux (SRPV)] ellenőrzi. A környezetvédelmi követelményeket a Megyei Mezőgazdasági és Erdészeti Hivatal és a Megyei Állatorvosi Szolgálat ellenőrzi. A Megyei Állatorvosi Szolgálat akkor kapcsolódik be az ellenőrzésbe, ha az ellenőrzésre kiválasztott gazdaság *környezetvédelmi szempontból kiemelten kezelendő üzemnek* [Installations Classées pour la Protection de l' Environnement (ICPE): tevékenységük alapján a természetre és társadalomra veszélyesnek minősülő üzemek.] minősül. A HMKÁ és az állandó legelők szabályainak betartását az Országos Gabona Szakmaközi Szervezet Regionális Szolgálata [Service Régional de l' Office National Interprofessionnel des Céréales (ONIC)] ellenőrzi.

A helyszíni ellenőrzésre kiválasztott mezőgazdasági termelőket akkor kell ellenőrizni, amikor a követelmények és előírások többsége ellenőrizhető. Arra kell figyelemmel lenni csupán, hogy az év egésze során megfelelő legyen az ellenőrzések aránya. A támogatási kérelmek benyújtásának naptári évében kell végrehajtani az ellenőrzést a gazdaságokban, évente általában egyetlen ellenőrző látogatást tesznek a hatóságok.

A támogathatósági feltételeknek való megfelelésre vonatkozó ellenőrzések tekintetében a helyszíni ellenőrzéseket – általában – előzetes bejelentés nélkül kell végrehajtani. Azonban ha az ellenőrzés célját ez nem veszélyezteti, szigorúan a szükséges legrövidebb időtartamra korlátozva előzetes értesítés tehető.

Az előírt adminisztratív és helyszíni ellenőrzéseket olyan módon kell elvégezni, hogy biztosítsák a támogatás nyújtására vonatkozó feltételeknek, valamint a kölcsönös megfeleltetés követelményeinek és előírásainak való megfelelés hatékony ellenőrzését.

Az érintett támogatási kérelmet elutasítják, ha a mezőgazdasági termelő vagy képviselője megakadályozza a helyszíni ellenőrzés lefolytatását.

A „helyszíni ellenőrzés lefolytatásának megakadályozása” fogalmat a C-536/09. sz. ügyben<sup>386</sup> állapította meg az Európai Bíróság. Az eredeti 796/2004 rendelet 23. cikke (2) bekezdésének a szövege egyetlen utalást sem tartalmaz az ott említett „megakadályozza a helyszíni ellenőrzés lefolytatását” kifejezésnek tulajdonítandó jelentésre vonatkozóan. E rendelkezés ugyanis annak megállapítására szorítkozik, hogy az érintett támogatási kérelmet elutasítják, ha a mezőgazdasági termelő vagy képviselője „megakadályozza a helyszíni ellenőrzés lefolytatását”, és egyáltalán nem pontosítja, hogy ezen ellenőrzés lefolytatása megakadályozásának olyan viselkedésből kell következnie, amely a szándékos magatartáson kívül magában foglal bármely olyan cselekményt, illetve mulasztást, amely a mezőgazdasági termelő vagy képviselője gondatlanságának tudható be.

---

<sup>386</sup> Lásd a Bíróság ítéletét a C-536/09. sz. ügyben, az EUMSZ 267. cikke alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet az Upravno sodišče Republike Slovenije (Szlovénia) a Bírósághoz 2009. december 21-én érkezett, 2009. december 15-i határozatával terjesztett elő a Marija Omejc és a Republika Slovenija között folyamatban lévő eljárásban. (2011. június 16.)

Bizonyos nyelvi változatok – mint az angol, a francia és a szlovén nyelvű változat – ugyanis a „megakadályozza” kifejezést használják, míg más változatok eltérő megfogalmazást alkalmaznak. Így a német változat a „lehetetlenné teszi” kifejezéssel él, az olasz nyelvű változat pedig az érintett kérelem elutasítását azon feltételtől teszi függővé, hogy „a helyszíni ellenőrzés a mezőgazdasági termelőnek vagy képviselőjének betudható okokból nem végezhető el”. Ennek következtében azok a körülmények, hogy a mezőgazdasági termelő vagy képviselője meghozott minden olyan ésszerű intézkedést, amely módjában állt annak biztosítása érdekében, hogy a helyszíni ellenőrzés teljes lefolytatását ne akadályozza meg, vagy ne tegye lehetetlenné, többek között azzal, hogy közölte a kifizető ügynökséggel azon telefonszámot, amelyen elérhető; hogy jóhiszeműen járt el, a körültekintő mezőgazdasági termelő gondosságát tanúsítva; és hogy bármilyen csalárd magatartás kizárt; jelentős körülményeknek minősülnek annak megállapítása érdekében, hogy ez a mezőgazdasági termelő vagy képviselője megakadályozta-e a helyszíni ellenőrzés lefolytatását.

A Bíróság ezen ügyben összefoglalva a következőket állapította meg: A „megakadályozza a helyszíni ellenőrzés lefolytatását” kifejezés az uniós jog olyan önálló fogalmát képezi, amelyet valamennyi tagállamban egységesen kell értelmezni úgy, hogy az magában foglal a szándékos magatartáson kívül bármely olyan cselekményt, illetve mulasztást is, amely a mezőgazdasági termelő vagy képviselője gondatlanságának tudható be, amelyek következtében nem lehetséges a helyszíni ellenőrzés teljes lefolytatása, ha ez a mezőgazdasági termelő vagy képviselője nem hozott meg a tőle ésszerűen elvárható minden intézkedést ezen ellenőrzés teljes lefolytatásának biztosítása érdekében.

A támogatási kérelemnek a 796/2004 rendelet 23. cikkének (2) bekezdése alapján történő elutasítása nem függ attól, hogy a mezőgazdasági termelőt vagy képviselőjét megfelelően értesítették-e a helyszíni ellenőrzés azon részéről, amelynél szükséges a közreműködése.

A helyszíni ellenőrzések végrehajtása során az egyes követelmények vagy előírások teljesítését objektív mutatók alapján értékeli<sup>387</sup>.

---

<sup>387</sup> Franciaországban például a helyszíni ellenőrzések menete és az ellenőrzés szempontjai az egész ország területén ugyanazok, az ellenőrzés alapját egy országos érvényű mátrix képezi.

Az ellenőrök ellenőrzési jegyzőkönyvet, jelentést készítenek, melyben rögzítik megállapításaikat<sup>388</sup>.

A jelentés három fő részből tevődik össze:

- I. általános rész, amely az alábbi információkat tartalmazza:
  - a.) helyszíni ellenőrzésre kiválasztott mezőgazdasági termelő,
  - b.) jelen lévő személyek,
  - c.) kapott-e a mezőgazdasági termelő értesítést az ellenőrzésről, és ezt mennyi idővel az ellenőrzés előtt kapta kézhez.
  
- II. Egyes előírások ellenőrzése tekintetében külön-külön feltüntetésre kerülnek az alábbi adatok:
  - a.) helyszíni ellenőrzés során vizsgált követelmények és előírások,
  - b.) a vizsgálatok természete és kiterjedése,
  - c.) eredmények,
  - d.) azon előírások, amelyeknél meg nem felelést tapasztaltak.
  
- III. Értékelési rész, amely a meg nem felelést értékeli. Az egyes előírások megsértését „súlyosság”, „tartósság”, „mérték”, és „ismétlődő jelleg” szerint kategorizálja.

A mezőgazdasági termelőket a helyszíni ellenőrzés lefolytatásának időpontjától számított három hónapon belül tájékoztatni kell a meg nem felelés eseteiről. Ha a jelentés a gazdálkodóra nézve terhelő megállapításokat tartalmaz, a gazdálkodó öt munkanapon belül tehet észrevételt. Az illetékes hatóság az ellenőrzést követően határozatot hoz, amely tartalmazza a meg nem feleléseket, azok értékelését súlyosság, mérték, tartósság és ismétlődés szempontjából. Az ellenőrzési határozat ellen a gazdálkodó fellebbezhet. A másodfokú eljárást követően jelentés készül és azt átadják a kifizető ügynökségnek.

---

<sup>388</sup> Lásd a helyszíni ellenőrzésre vonatkozó eljárási részletszabályokat OLAJOS ISTVÁN: *A támogatási eljárás és a közigazgatási eljárás kapcsolata, legfontosabb problémái*. Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXIV/1. Miskolc University Press, 2005. 451-453. pp. Az ellenőr tevékenysége megbízólevelének átadásával történik. Ha a támogatást igénybe vevő gazdálkodó megtagadja a megbízólevél átvételét, ezt a tényt az ellenőrzésről készült jegyzőkönyvben fel kell tüntetni.

Ha nem merült fel meg nem feelés, akkor a hatóságnak nem kötelező ellenőrzési határozatot készítenie.

## **2. Tagállamok ellenőrzési tapasztalatai**

A tagállamok többsége a kifizető ügynökségét jelölte ki a kölcsönös megfeleltetésért felelős illetékes ellenőrző hatóságnak. A többi tagállamban a kifizető hatóság (csak) koordinációs szerepet tölt be. Az illetékes ellenőrző hatóságok a helyszíni ellenőrzések feladatkörét esetenként más (állami vagy magán) szervekre ruházzák át.

A 1122/2009/EK rendelet szerint a tagállamok évente jelentést kötelesek tenni a KM ellenőrzéseik számáról és eredményéről a Bizottság felé. A KM ellenőrzés eredményeire vonatkozó információkat célszerű mindenki számára hozzáférhetővé tenni. A jelentéstétel szempontjai nem egyértelműek, így előfordul, hogy az alaki szabályszerűtlenségeknek (például dokumentumok hiánya) ugyanolyan jelentőséget tulajdonítanak a tagállamok, mint a tartalmat érintő meg nem feleléseknek. Ennek következtében nehezen összehasonlíthatóak a tagállamok adatai a meg nem felelések számát és jellegét illetően.

A tanácsi és a bizottsági rendeletek<sup>389</sup> alapján, amennyiben a mezőgazdasági termelőknél valamilyen hiányosságot vélnek felfedezni az ellenőrzésben részt vevő hatóságok, szankciót kell alkalmazni, és ezzel egyidejűleg jelenteni kell a meg nem feelés tényét a Bizottságnak. A Bizottsági jelentések alapján megállapítást nyert, hogy a meg nem felelések aránya az összes ellenőrzéshez viszonyítottn az elmúlt években átlagosan mindössze 6 % volt.

Az Európai Unió Bizottságához például a 2005. évre vonatkozóan 23 tagállamtól érkezett adat a KM ellenőrzések tapasztalatairól és a támogatások csökkentésének számáról és arányáról<sup>390</sup>. Ezekben a tagállamokban a KM hatálya alá tartozó mezőgazdasági termelők 4,92 %-ánál végeztek el helyszíni ellenőrzéseket, összesen

---

<sup>389</sup> 73/2009/EK tanácsi rendelet és a 1122/2009/EK bizottsági rendelet.

<sup>390</sup> A Bizottság jelentése a Tanácsnak a kölcsönös megfeleltetési rendszer alkalmazásáról (a közös agrárpolitika keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott támogatási rendszerek létrehozásáról szóló 1782/2003/EK tanácsi rendelet 8. cikke szerint), Brüsszel, 29.3.2007, COM(2007) 147.



240.898-at. Az egységes területalapú támogatási rendszer (SAPS)<sup>391</sup> hatálya alá tartozó, ekkor még csak a jó mezőgazdasági és környezeti állapot (HMKÁ) előírásait alkalmazó tagállamokban a mezőgazdasági termelők 5,7 %-ánál végeztek ellenőrzést, mégpedig a kölcsönös megfeleltetés és a támogatási jogosultság tekintetében közös ellenőrzéseket végeztek.

A helyszíni ellenőrzésen átesett mezőgazdasági termelők 11,9 %-ánál támogatáscsökkentésre került sor. Az EU-ban a csökkentés teljes összege a kölcsönös megfeleltetés előírásainak megszegése miatt nagyságrendileg 9,84 millió eurót tett ki.<sup>392</sup>

A kölcsönös megfeleltetést ekkor már teljes körűen alkalmazó tagállamokban a legtöbb esetben (71 %-ban) az állatállomány azonosításához és nyilvántartásához kapcsolódó előírásokat sértették meg, míg a többi meg nem felelés elsősorban a jó mezőgazdasági és környezeti állapot követelményeinek (13 %) és a nitrátrányelv szabályainak (10 %) megsértéséhez kapcsolódott<sup>393</sup>.

2005-ben és 2006-ban a Bizottság a kölcsönös megfeleltetés szabályainak végrehajtására irányulóan 10 tagállamban 13 ellenőrzést végzett.

A tagállamokban a végrehajtás első évében több kérdés is felmerült a helyszíni ellenőrzésekkel és a jelentéstétellel kapcsolatban. Például nem voltak egyértelműek a szabályok arra vonatkozóan, hogy a *helyszíni ellenőrzéseket* mikor kell végezni, mit kell konkrétan ellenőrizni, és mennyi ellenőrzés szükséges. A 1122/2009/EK

---

<sup>391</sup> SAPS: Single Area Payment Scheme (egységes területalapú támogatási rendszer, amit az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EMOGA) Garancia részlege finanszíroz konkrét földdarabhoz kapcsolódik. A magyar kormány 2003-ban hozott határozata alapján Magyarország az egységes területalapú támogatási rendszert vezette be a csatlakozás időpontjától. A SAPS keretében adható támogatás éves összegét a Bizottság a Csatlakozási Szerződésben foglalt kvóták és bázisterületek alapján határozza meg. A támogatásra jogosult mezőgazdasági terület nagyságának meghatározása (SAPS terület) az érintett tagállam feladata, ugyanúgy, mint annak eldöntése, hogy mekkora legyen a támogatható minimális birtokméret 0,3-1 ha határértékek között (nemzeti döntés: 1 ha, illetve 0,3 ha szőlő- és gyümölcssterület). A SAPS közösségi támogatásokra jogosult terület nagyságát úgy kellett meghatározni, hogy jogilag teljesen egyértelmű, vitathatatlan legyen országos, üzemi és parcella szinten egyaránt. A támogatásban részesülő területeken nincs művelési kötelezettség, a termelő szabadon dönthet arról, mit termel, nincs jogalapja a területpihentetési kötelezettség előírásának. A SAPS keretében támogatható területek: legalább 1 hektár szántó-, gyeper, illetve konyhakert, ha az azonos kultúrával beültetett parcella mérete eléri a min. 0,3 ha-t, vagy legalább 0,3 hektár szőlő, gyümölcsös; ha a fenti méretkritériumoknak megfelelő terület 2003. június 30-án eleget tett a "Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot" feltételrendszerének; a támogatás alapjául szolgáló területet művelési ágtól függetlenül a tényleges használat.

<sup>392</sup> A Bizottság jelentése a Tanácsnak a kölcsönös megfeleltetési rendszer alkalmazásáról, Brüsszel, 29.3.2007, COM(2007) 147

<sup>393</sup> FARKAS CSAMANGÓ ERIKA: *Kölcsönös megfeleltetés teljesülésének ellenőrzése és a szankciók*. Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica Et Politica, Tomus LXXII. Fasc. 5. Szeged, 2009. 155-156 pp.

rendelet csupán iránymutatást ad ezen kérdésekre, kimondja, hogy a helyszíni ellenőrzéseket akkor kell végezni, amikor a követelmények és előírások többsége ellenőrizhető. Az EK rendelet ellenőrzések mennyiségére vonatkozó iránymutatása, hogy figyelemmel kell lenni arra, hogy az év egésze során megfelelő legyen az ellenőrzések aránya. Az ellenőrzések időigényesek, különösen amikor a gazdaság különböző helyen terül el, illetve akkor is, amikor szükség van a termelő közreműködésére. Általában évente egyszer ellenőrzik a gazdálkodókat, s ez az időpont rendszerint a nyári hónapokra esik. Több olyan előírás van azonban, amelyet ezekben a hónapokban nem lehet ellenőrizni. (például szántás, trágyázás, legelők kaszálása). A Bizottság javaslatot tett, hogy az ellenőrzéseket időben úgy ütemezzék, hogy a követelmények sajátosságaira tekintettel optimális legyen.

Sok esetben merültek fel hiányosságok a Bizottság felé tett *jelentés tartalmát* illetően. Például Görögország arról adott jelentést, hogy a szennyvíziszap irányelv esetében 4784 gazdaság ellenőrzését végezte el, és valamennyi megfelelt az előírásoknak, azonban mint utóbb kiderült e gazdaságok közül egy sem használt fel szennyvíziszapot. Ez a téves adatszolgáltatás abból adódott, hogy a jelentésekben nincs olyan rovat, amelyben fel lehet tüntetni, ha bizonyos kötelezettségek az adott gazdaságnál nem alkalmazandók. Így az ellenőrzött gazdaságok mindegyikénél 100 %-os megfeleltiséget jelölt be, ez pedig azt jelenti, hogy a gazdálkodók azon normáknak is megfelelték, amelyek nem is vonatkoztak rájuk.

Az ellenőrző hatóságok Magyarországon 2009. júniusában kezdték meg először a HMKÁ előírásai mellett a KM Jogszabályban Foglalt Gazdálkodási Követelmények igazgatási és helyszíni ellenőrzését. A kiválasztott ellenőrzések száma az ellenőrzések első évének végére megközelítette a 11.000-et, ebből meg nem felelést mintegy 3.500 esetben állapítottak meg. A 3.500-ból kb. 2000 a HMKÁ előírások megsértéséhez kapcsolódott.<sup>394</sup>

A helyszíni ellenőrzéseket a HMKÁ követelményeivel összefüggésben és a természetvédelem területén, a Natura 2000 területeken Magyarországon a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (MVH), a többi JFGK követelmény

---

<sup>394</sup> Forrás: „Szeminárium a kölcsönös megfeleltetés részét képező Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot előírásainak ellenőrzéséről és az ellenőrzések tapasztalatairól” című konferencia előadásanyaga. Előadó: Dr. Nyujtó Ferenc, FVM, 2010. május 20., Budapest.

teljesülésének ellenőrzését a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal (MgSzH) végzi. Magyarországon az MgSzH, mint egyik ellenőrző nemzeti hatóság a 2009. évi ellenőrzések során összesen 5201 ellenőrzést folytatott le. Az ellenőrzések során megállapított meg nem felelések tekintetében az alábbiakat tapasztalta:<sup>395</sup>

- A HMKÁ előírások közül a második előírás (talajerózió ellen kialakított teraszok megőrzése) megszegése miatt nem került szabálytalanság megállapításra Magyarországon. Az ötödik HMKÁ előírás (a vízzel telített talajon tilos a gépi munkavégzés) be nem tartásából eredő meg nem felelések száma országosan csekélynek bizonyult, nem érte el száma a 20-at. A legtöbb meg nem felelést a hetedik HMKÁ, azaz a gyommentességre vonatkozó előírás be nem tartása képezi. A gyomnövényekre vonatkozó előírás után a második leggyakoribb meg nem feleléssel érintett előírás a nyolcadik, amely a nemkívánatos fás szárú növények megtelepedésének és terjedésének megakadályozását célozza meg. A szándékosság szempontjából itt tapasztalható a legtöbb meg nem felelés.
- A JFGK előírások közül a sertések azonosítása és nyilvántartása (JFGK 6) területén tártak fel legnagyobb mértékű (45%-ban) meg nem felelést, legkisebb arányban (0%-ban) a felszín alatti vizek szennyezés elleni védelem (JFGK 2) és a szennyvíziszap mezőgazdasági felhasználása (JFGK 3) területén. A JFGK 4 ellenőrzések során a legnagyobb arányú meg nem felelés (28%) annál a követelménynél volt tapasztalható, amely a kijuttatandó nitrogén műtrágya hatóanyag mennyiségét 5 éven belül végzett talajvizsgálatokra alapozottan rendeli meghatározni.

Az ellenőrzési határozat alapján a szankciókat Magyarországon az MVH állapítja meg, arról határozatot hoz. Amennyiben hiányosságokat, szabálytalanságokat (ún. meg nem felelést) állapít meg, annak súlyossága és tartóssága mértékétől függően szankcióként csökkenti, vagy megvonja a támogatást. A szankciót megállapító határozat ellen a gazdálkodó csak a számítással egyet nem értés esetén élhet jogorvoslattal.

---

<sup>395</sup>Forrás:[http://www.kolcsonosmegfeleltetes.hu/K%C3%B6lcs%C3%B6n%C3%B6sMegfeleltet%C3%A9s/H%C3%ADrekArch%C3%ADv/tabid/317/Default.aspx?udt\\_874\\_param\\_detail=5295](http://www.kolcsonosmegfeleltetes.hu/K%C3%B6lcs%C3%B6n%C3%B6sMegfeleltet%C3%A9s/H%C3%ADrekArch%C3%ADv/tabid/317/Default.aspx?udt_874_param_detail=5295) (2011. június 30.) Magyar Agrárkamara weboldala.

A 2009-es év ellenőrzési tapasztalatai alapján általánosságban megállapítható egyrészt, hogy a kölcsönös megfeleltetés bevezetését Magyarországon a gazdálkodók fegyelmezetten fogadták, az ellenőrzéseket nem akadályozták szándékosan, másrészt, hogy a széleskörű tájékoztatás ellenére is találkoztak a gazdálkodóknál kisebb-nagyobb mértékű tájékoztatatlansággal a követelmények, illetve azok pontos teljesítésének módja tekintetében.<sup>396</sup>

### **3. Európai Számvevőszék ellenőrzése**

Az Európai Számvevőszék 2007 végén helyszíni ellenőrzéseket tartott a Bizottság székhelyén és hét tagállamban<sup>397</sup>. Az ellenőrzésnek az volt a célja, hogy megállapítsák, eredményesen működik-e a kölcsönös megfeleltetés. E célból elemezték a rendszer kialakításának körülményeit, valamint a tagállami végrehajtást interjúk, dokumentumelemzés, illetve adatelemzés formájában. A Számvevőszék különjelentésében<sup>398</sup> a kölcsönös megfeleltetés eredményességére irányuló ellenőrzés során megállapította, hogy a tagállamok nem alkalmaznak eredményes ellenőrzési- és szankciórendszereket. Az ellenőrzési rendszer ennek következtében nem is nyújt megfelelő bizonyosságot a tekintetben, hogy a gazdálkodók maradéktalanul betartják-e az előírásokat. Megállapította továbbá, hogy a tagállamok által rendelkezésre bocsátott adatok, melyek az ellenőrzésekre és a jogsértésekre vonatkoznak nem megbízhatóak. Ezek a hiányosságok elsősorban a környezetvédelem területén jellemzőek.<sup>399</sup>

Az elvégzett ellenőrzések mennyisége minimális volt, elsősorban a madárvédelmi és az élőhelyvédelmi irányelv rendelkezéseire vonatkozott.<sup>400</sup> A kevés ellenőrzés miatt a feltárt jogsértések száma is alacsony volt.

---

<sup>396</sup>Forrás:[http://www.kolcsonosmegfeleltetes.hu/K%C3%B6lcs%C3%B6n%C3%B6sMegfeleltet%C3%A9s/H%C3%ADrekArch%C3%ADv/tabid/317/Default.aspx?udt\\_874\\_param\\_detail=5295](http://www.kolcsonosmegfeleltetes.hu/K%C3%B6lcs%C3%B6n%C3%B6sMegfeleltet%C3%A9s/H%C3%ADrekArch%C3%ADv/tabid/317/Default.aspx?udt_874_param_detail=5295) (2011. június 30.)

<sup>397</sup> Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Lengyelország, Portugália és Szlovénia.

<sup>398</sup> Az EK-Szerződés 248. cikke (4) bekezdése második albekezdésének megfelelően az Európai Számvevőszék 8/2008 sz. különjelentése: Eredményesen működik-e a kölcsönös megfeleltetés? Luxembourg, 2009.

<sup>399</sup> Finnországban például több mint 30 olyan előírást nem ellenőriztek a kölcsönös megfeleltetés keretében, amely a jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények jogi keretéből ered. Ebből 15 környezetvédelmi irányelv volt.

<sup>400</sup> Természetvédelem csoportjába tartozó irányelvek és kijelölt rendelkezés a vadon élő madarak védelméről szóló régi 79/409/EGK irányelv, illetve a hatályos 2009/147/EK irányelv esetében a madarak élőhelyeinek és táplálkozási lehetőségeinek biztosítása.

Hollandiában sem találtak 2006-ban az ellenőrző hatóságok meg nem felelést a környezetvédelmi irányelvek rendelkezéseire vonatkozóan, pedig a *kölcsönös megfeleltetés ellenőrzési rendszerén kívül* magas számban fedeztek fel jogsértéseket, például a nitrátszennyezési irányelvvel<sup>401</sup> kapcsolatosan 101 alkalommal. A Számvevőszék azt állapította meg Hollandia esetében, hogy az ellenőrző hatóságok nem végeztek el a kölcsönös megfeleltetés keretében minden kötelező ellenőrzést, a egyéb ellenőrzések eredményeit sem használták fel, és ezért nem is alkalmaztak támogatáscsökkentést sem az említett esetekben.

Finnországban, Franciaországban, Görögországban és Szlovéniában a madárvédelmi irányelvre 11633, az élőhelyvédelmi irányelvre 14896 ellenőrzést végeztek, s egyetlen jogsértést sem jegyeztek fel<sup>402</sup>.

Finnországban például csak olyan gazdálkodóknál végeztek ellenőrzést, ahol védett fajok találhatóak, Franciaországban pedig azokon a területeken sem végeztek erre irányuló ellenőrzést, amelyek a Natura 2000 programba tartoznak.

Magas volt a meg nem felelés aránya Szlovéniában, ahol adminisztratív ellenőrzést végeztek, és ez alapján vizsgálták az állattartó telepeknél a felhasznált nitrát mennyiséget. Az ellenőrzés megállapította azt is, hogy a Görögországban és Franciaországban végzett ellenőrzések nem a jogszabályoknak megfelelően folytak.

További probléma adódott az ellenőrzések terén, hogy sokszor olyan előírásokkal, kötelezettségekkel találkozott az ellenőrző szerv a tagállamok nemzeti jogszabályaiban, amelyek nem voltak egyértelműek, így problémás azok ellenőrzése is. Például ilyen rendelkezés „a mezőgazdasági berendezések legyenek jó állapotban” szövegrész, vagy „ha a réten méhek is vannak, virágzáskor tilos növényvédő szereket használni”. Ezen kifejezéseket nem határozzák meg pontosan a tagállamok, így nem egyértelmű, hogy milyen esetekben kell meg nem felelést megállapítani.

---

<sup>401</sup> Nitrátszennyezési irányelv: a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezésével szembeni védelemről szóló 91/676/EK irányelvben a nitrátérzékeny területeken a szerves-trágya állattartó telepeken való tárolására, valamint a növénytermesztésben felhasznált szerves és műtrágya tárolására és kijuttatására vonatkozó követelmények szerepelnek

<sup>402</sup> FARKAS CSAMANGÓ ERIKA: *Kölcsönös megfeleltetés teljesülésének ellenőrzése és a szankciók*. Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica Et Politica, Tomus LXXII. Fasc. 5. Szeged, 2009. 156-158. pp.

A Számvevőszék összességében úgy ítélte meg, hogy a tagállamok nem teljesítették az ellenőrzési rendszer eredményes kialakítására irányuló feladatukat, és a jelentéstétel során sem nyújtanak be teljes körű és megbízható adatokat.

## **IX. FEJEZET**

### **4. A KM szankciórendszere az EU-ban**

A KM olyan komplex ellenőrzési rendszer, amely lehetőséget teremt a mezőgazdasági termelőknek nyújtott közvetlen támogatások csökkentésére vagy megvonására abban az esetben, ha a termelő nem tartja be a kölcsönös megfeleltetés szabályait<sup>403</sup>.

Megjegyzendő, hogy elsődleges célként nem a szankcionálás áll a középpontban, hanem e helyett az előírások maradéktalan „betartására” törekszenek a tagállamok. Az unió azonban a megfelelés ösztönzésére a szankcionálás eszközét vezette be.

A Tanács 73/2009/EK rendelete szerint a tagállamoknak arányos, objektív és a progresszivitás elvén alapuló ismérvek szerint részben vagy egészben vissza kell vonniuk a közvetlen támogatást - a környezetvédelmi szankciók mellett - amennyiben a mezőgazdasági termelő nem tartja be az előírt szabályokat.

A jogsértés következménye az eddig is ismert hatósági bírság mellett bizonyos mértékű támogatáscsökkentés, vagy teljes megvonás lehet<sup>404</sup>. A kifizető ügynökség feladata a támogatáscsökkentés, vagy a támogatás köréből való kizárás megállapítása.

A 73/2009/EK tanácsi rendelet 23. cikke szerint amennyiben egy adott naptári évben a JFGK, vagy a HMKÁ előírások nem teljesülnek, és ez a támogatási kérelmet benyújtó mezőgazdasági termelőnek közvetlenül felróható cselekmény vagy mulasztás eredménye, a számára folyósítandó közvetlen kifizetések teljes összegét

---

<sup>403</sup> BOBVOS PÁL – HEGYES PÉTER: *Agrárjog*. Egyetemi jegyzet, SZTE ÁJK-JATEPress, Szeged, 2010. 181. p.

<sup>404</sup> BOBVOS PÁL – HEGYES PÉTER: *Agrárjog*. Egyetemi jegyzet, SZTE ÁJK-JATEPress, Szeged, 2010. 182. p.

csökkenteni kell, vagy ki kell zárni a támogatottak köréből<sup>405</sup>. Abban az esetben is így kell eljárni, ha annak a személynek róható fel a mulasztás vagy cselekmény, aki részére a földterületet átruházták, vagy aki azt átruházta.

A tanácsi rendelet 24. cikke szerint a csökkentést a támogatás százalékos arányának alapulvételével kell meghatározni. A csökkentésnek a jogsértés súlyosságával arányosnak kell lennie, ezért fejezi ki azt a tanácsi rendelet százalék formájában. A támogatáscsökkentésnél a gazdálkodót adott évre megillető közvetlen támogatás *teljes* összegét veszik alapul.<sup>406</sup>

Kellően indokolt esetben a tagállamok dönthetnek úgy, hogy nem alkalmaznak támogatáscsökkentést, vagy kizárást, ilyen, ha a jogsértés csekély jelentőségű, illetve amennyiben a szankció mértéke az adott naptári évre nem haladja meg a 100 eurót. A köz vagy állategészségügyi szabályok megsértése például nem tekinthető csekély jelentőségűnek.

A támogatáscsökkentés, mint szankció nem váltja ki az előírások megszegéséért kiszabott hatósági bírságot, vagy egyéb intézkedést. A csökkentett támogatás mellett egyéb intézkedések is foganatosíthatók, például a telep bezárása, engedély visszavonása, környezetvédelmi bírság kiszabása stb. A két eljárás egymástól független, a támogatáscsökkentés megállapítása Magyarországon az MVH, illetve az MgSzH (Kormányhivatal), míg az egyéb jogkövetkezmény alkalmazása az illetékes ellenőrző hatóság (környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség stb.) hatáskörébe tartozik.

A *szankciók* két nagy csoportba sorolhatóak: egyikbe a gondatlanságból adódó meg nem felelések miatt alkalmazandó szankciók tartoznak, míg a másikba a szándékosan elkövetett jogszabályellenes tevékenységek, vagy mulasztások miatt kiszabott szankciók.

---

<sup>405</sup> SZILÁGYI JÁNOS EDE: *A Közös Agrárpolitika 2003-as reformja - útban a teljes szétválasztás felé*. Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, Miskolc University Press, Miskolc, Tomus: XXIII/2. (ann. 2005), 573. p.

<sup>406</sup> Azon összeget kell csökkenteni, amelyet a mezőgazdasági termelő számára a ténymegállapítás naptári éve során az általa benyújtott, vagy benyújtandó támogatási kérelmek alapján odaítéltek vagy odaítéltek volna.

A helyszíni ellenőrzés jegyzőkönyvének tartalmaznia kell minden olyan szempontot a meg nem felelésre vonatkozóan, amelynek alapján egyértelműen megállapítható a szankció fajtája, mértéke. Az ellenőrző hatóság a megállapított tényállásokat „szándék”, „súlyosság”, „mérték” és „tartósság” kritériumok alapján értékeli<sup>407</sup>.

- *Súlyosság*: a meg nem felelés következményeinek jelentőségétől függ, tekintettel az érintett követelmény, vagy előírás céljára.
- *Mérték*: annak figyelembevételével kell megállapítani, hogy a meg nem felelés hatása kiterjed-e a gazdaságon kívülre is, vagy hatása magára a mezőgazdasági üzemre korlátozódik (gazdaságon belüli/gazdaságon kívüli).
- *Tartósság*: attól függ megállapítása, hogy a hatás érezhető hosszabb ideig, vagy ésszerű intézkedésekkel rövid időn belül megszüntethető.
- *Szándékosság* (későbbi pontban kifejtésre kerül)
- *Gondatlanság* (későbbi pontban kifejtésre kerül)

További értékelési kritérium az „ismétlődő jelleg”, illetve a „csekély mértékű meg nem felelés”. Az „ismétlődő jelleg” ugyanazon követelmény három egymást követő éven belül ismételten megállapított megsértése, feltéve, hogy a gazdálkodót értesítették a korábbi meg nem felelésről, és lehetősége lett volna megtenni a szükséges intézkedéseket<sup>408</sup>.

## 5. Tagállamok értékelési szempontjai

A tagállamok – az uniós szabályok figyelembe vételével – különböző *pontrendszereket* dolgoztak ki a meg nem felelések értékelésére, majd a szankciók kalkulációjára. A támogatás csökkentéseit ki lehet számítani e nélkül is, például Németországban standard értékelési mutatókat használnak a kifizető ügynökségek a szankciók megállapítására, nincs szükség pontrendszer alkalmazására.

Olaszországban az előírásnak való meg nem felelést súlyosság, mérték és tartósság alapján külön-külön 1, 3, vagy 5 ponttal értékelik, majd a három értéket átlagolják.

---

<sup>407</sup> BOBVOS PÁL – HEGYES PÉTER: *Agrárjog*. Egyetemi jegyzet, SZTE ÁJK-JATEPress, Szeged, 2010. 182. p.

<sup>408</sup> ROLAND, NORER: *Handbuch des Agrarrechts*. Springer Vienna, 2005. 94-99. pp.



Spanyolországban először a meg nem felelés súlyosságát értékelik (10, 20, vagy 50 ponttal), majd ezt a pontszámot a mérték és tartósság alapján a megfelelő tényezővel megszorozzák. Az így kapott eredményt külön-külön összegzik a HMKÁ előírásaira, illetve a JFGK-k mindegyikére.<sup>409</sup>

Hollandiában a súlyosság, mérték és tartósság alapján kapott pontokat összegzik. Amennyiben a kapott összeg 1 pont, a gazdálkodó 1% levonást kap; 2, 3, 4 pontok esetében 3%-os levonás jár; 5 pont esetében pedig 5%-os a csökkentés mértéke. A holland rendszer ezek alapján „középre súlyozott” jellegű, általában 3%-ot szankcionál, 1%-os levonást csak a csekély mértékű meg nem felelések esetében alkalmaz, 5%-ost pedig csak a legsúlyosabb esetekben (súlyos, hosszan tartó, a gazdaságon kívüli hatású szabályszegés).<sup>410</sup>

Franciaországban is a súlyosság szerint pontozzák (2, 10, vagy 50 pont levonása) a meg nem feleléseket. Ezen súlyossági pontok alapján megállapítják a levonás százalékos mértékét.

## **6. Az értékelés szempontjai Magyarországon**

2009. július hó 25. napján lépett hatályba a 81/2009. (VII. 10.) FVM rendelet<sup>411</sup>, mely a kölcsönös megfeleltetés körébe tartozó ellenőrzések lefolytatásával, valamint a jogkövetkezmények alkalmazásával kapcsolatos szabályokról rendelkezik.

A rendelet 1. számú mellékletében szerepelnek az értékelés szempontjai –súlyosság és tartósság tekintetében - az egyes jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények (JFGK) megszegésére vonatkozóan.

A hatáskörrel rendelkező hatóság a helyszíni ellenőrzések során tett megállapítások alapján – a rendelet 1. számú mellékletének figyelembe vételével – értékelést végez, majd határozatot hoz.

---

<sup>409</sup> Súlyosság: A: enyhe (10 pont). B: súlyos (20 pont).C: nagyon súlyos (50 pont). Mérték: A: csak a gazdaságra kiterjedő hatások- szorzótényező 1. B: gazdaságon kívüli hatások is- szorzótényező 1.5  
Tartósság: A: a hatások egy évnél rövidebbek- szorzótényező 1. B: egy évnél hosszabban jelentkező, de kijavítható hatások- szorzótényező 1.2 C: Helyrehozhatatlannak minősülő hatások- szorzótényező 1.5

<sup>410</sup> Súlyosság: enyhe (1 pont), átlagos (2 pont), súlyos (3 pont). Mérték: csak a gazdaságra kiterjedő hatások (0 pont), gazdaságon kívüli hatások is (1 pont). Tartósság: a hatások nem állandóak/ helyrehozhatóak/ rövidek (0 pont), a hatások állandóak/ helyrehozhatatlanok/ hosszúak (1 pont)

<sup>411</sup> Módosította a 32/2011.(IV. 28.) VM rendelet, új elemekkel bővült a 81/2009. (VII.10.) FVM rendelet, a KM követelményeit a növényvédelemre, az élelmiszerbiztonságra, valamint az állategészségügyre vonatkozó előírásokkal egészítették ki.

## 6.1. Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot értékelése

A helyes mezőgazdasági és környezeti állapot (HMKÁ) előírásainak való meg nem felelés értékelési szabályait, és a szankció számítási módját az egységes területalapú támogatások és egyes vidékfejlesztési támogatások igényléséhez teljesítendő „Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot” fenntartásához szükséges feltételrendszer, valamint az állatok állategységre való átváltási arányának meghatározásáról szóló 50/2008. (IV. 24.) FVM rendelet tartalmazza.<sup>412</sup> Amennyiben a földhasználó neki közvetlenül felróható cselekmény vagy mulasztás következtében sérti meg az előírásokat, a helyszíni ellenőrzés során a meg nem felelés mértékére, súlyosságára, valamint tartósságára vonatkozó megállapításokat az ellenőr a rendelet 2. számú mellékletében meghatározott tényállások alapján határozza meg. A megállapítások összegzésére és értékelésére vonatkozó szabályok a 3. számú mellékletben találhatóak.

A HMKÁ előírások esetén a melléklet szerint csekély mértékű a meg nem felelés, ha hatása az adott földterületre korlátozódik, nagymértékű a meg nem felelés, ha hatása áttérjed a szomszédos földterületre is. Súlyosság szempontjából enyhe, közepes, vagy súlyos lehet a meg nem felelés.

Enyhe a meg nem felelés, ha a termelő mezőgazdasági tábláján belül kis részen tapasztalható, illetve a meg nem feleléssel érintett területek a gazdaság összterületéből csekély részt tesznek ki, így kis mértékben veszélyezteti a helyes mezőgazdasági és környezeti állapot fenntartását.

Közepes a meg nem felelés, ha az a mezőgazdasági táblán belül jelentős területen tapasztalható, illetve a meg nem feleléssel érintett területek szignifikáns részt tesznek ki a gazdaság összterületéből. Súlyos a meg nem felelés, ha:

- a termelő mezőgazdasági tábláin belül kiterjedt területen tapasztalható a meg nem felelés, illetve;
- a meg nem feleléssel érintett területek többségi részt tesznek ki a gazdaság összterületéből; illetve
- a meg nem felelés kritikus mértékben veszélyezteti a helyes mezőgazdasági és környezeti állapot fenntartását.

Tartósság szempontjából helyrehozható, vagy maradandó a károsodás.

---

<sup>412</sup> A 80/2009. (VII. 3.) FVM rendelet, a 32/2010. (III. 30) FVM rendelet, és legutóbb a 29/2011. (IV. 22.) VM rendelet módosította az 50/2008. (IV. 24.) FVM rendeletet.

Rövidtávon helyrehozható a meg nem felelés, illetve következményei, ha az rövid időn belül megszüntethető, hatása a gazdaság kis részére korlátozódik, az érintett mezőgazdasági kultúrák, illetve a talaj nem, vagy csak kis mértékben károsodott.

Hosszútávon helyrehozható a meg nem felelés, illetve következményei, ha hosszabb távon megszüntethető ugyan, de hatása a gazdaság jelentős részére kiterjed, az érintett mezőgazdasági kultúrák, illetve a talaj „láthatóan” károsodott.

Maradandó következményekkel jár a meg nem felelés, ha hatása a gazdaság jelentős részére kiterjed, az érintett mezőgazdasági kultúra, illetve a talaj nagy mértékben károsodott.

A HMKÁ előírások teljesülése vonatkozásában 2004-től folynak az ellenőrzések. A HMKÁ ellenőrzéseket tábla<sup>413</sup> szinten az MVH végzi el. Az MVH 2009-ben végzett ellenőrzésének eredményei azt mutatják, hogy egyetlen előírás kivételével mindegyik előírás megszegésére van példa. Ez az egyetlen előírás a szőlőültvényekben kialakított teraszok kötelező megőrzése. Nagy számú meg nem felelés két előírásnál fordult elő: a mezőgazdasági területek gyommentes állapotban tartása esetén, és a nem kívánatos fás szárú növények megtelepedésének és terjedésének megakadályozása esetén.<sup>414</sup> Ennek a két előírásnak való megfelelés nemcsak a szankció elkerülése szempontjából fontos, hanem azért is, mert a gyomos állapot a talaj minőségének romlását eredményezi, és ez a termés minőségi jellemzőire is negatív kihatással van.

Egyes gazdáknál egyszerre több előírás megsértése is megállapításra került. A KM alkalmazási hatálya alá tartozó gazdálkodók 1 %-át ellenőrizték abban az évben. Ezeknél teljes körű, mindegyik előírásra vonatkozó ellenőrzést végeztek.

## **6.2. Jogszabályban Foglalt Gazdálkodási Követelmények értékelése**

A környezetvédelemre, az állatjelölésre- és nyilvántartásra vonatkozó JFGK-k teljesülését (JFGK 2,3,4,6,7) Magyarországon az MgSZH, a természetvédelem területéhez tartozó JFGK előírások (JFGK 1, 5) teljesülését pedig az MVH ellenőrzi.

---

<sup>413</sup> A tábla fogalma alatt azt a legkisebb, azonos hasznosítású, összefüggő földterületet értjük, amelyen egy földhasználó egy növényfajt termeszt, beleértve a takarmány-keverékeket és a egyes gyümölcsösöket is. A táblát nem metszhet kötelezettségvállalással érintett terület.

<sup>414</sup> Adatok forrása: MVH.

Az értékelés szempontrendszerét az egyes JFGK<sup>415</sup> esetében a 81/2009. (VII. 10.) FVM rendelet határozza meg.

*JFGK 1 és 5*<sup>416</sup> követelmények esetén enyhének minősül a meg nem felelés, ha érdeemben nem károsodott az élőhely, nem szűnt meg fészkelőhely, táplálkozóhely. Közepes súlyosság állapítható meg, ha érdeemben károsodott, de ennek nincs jelentős kihatása a védett fajok, élőhelyek előfordulására, állomány nagyságára. Súlyos a meg nem felelés, ha a területen élő védett fajok, élőhelyek előfordulása, állomány nagysága jelentősen csökken. Tartósság szempontjából rövid távon, hosszú távon helyrehozható, vagy maradandó lehet a tevékenység hatása az élőhelyek, fajok természeti értékeire.

*JFGK 2* követelmények esetén enyhe a meg nem felelés, ha ártalmatlan anyag kerül közvetlenül vagy közvetve a felszín alatti vízbe.<sup>417</sup> Közepesen súlyos, ha trágyából, szennyvízből, vagy mosóvizekből származó szennyező anyag kerül közvetlenül vagy közvetve a felszín alatti vízbe. Súlyos a szennyezés, ha olajból, üzemanyagból, növényvédő szerből, műtrágyából, vagy egyéb veszélyes hulladékból származó anyag kerül a felszín alatti vízbe.

Tartósság szempontjából rövid távon, hosszú távon helyrehozható, vagy maradandó lehet a tevékenység hatása a felszín alatti vizek minőségében.

---

<sup>415</sup> 2009. január 1-jétől Magyarországon a környezetvédelemre, a természetvédelemre és az állatjelölésre vonatkozó követelményeket kell ellenőrizni („A” csomag)

„A” csomag: JFGK 1-8a:

- természetvédelem (JFGK1, JFGK5)
- környezetvédelem (JFGK2, JFGK3, JFGK4)
- állatok jelölése és nyilvántartása (JFGK6, JFGK7, JFGK8, JFGK8a).

<sup>416</sup> A természetvédelmi követelmények csoportjába tartozik a Natura 2000 területek földhasználati szabályai, engedélyköteles tevékenységei és az ott történő vadászati szabályok. A természetvédelem csoportjában szerepelnek a vadon élő madarak védelmét és a természetes élőhelyek, vadon élő állatok és növények védelmét szolgáló követelmények.

<sup>417</sup> A 80/86/EGK irányelv előírásait kell a tagállamoknak a nemzeti jogszabályaikon keresztül betartatni. Magyarország a 219/2004. (VII. 21.) Kormányrendeletben<sup>417</sup> szabályozza a felszín alatti vizek védelmét. Három követelményt határoz meg: az egyik a szennyező anyagok közvetlen bevezetésének tilalma a felszín alatti vizekbe. A közvetlen bevezetés lehet gödörbe, árokba, aknába, ásott kutakba történő bevezetés. A másik a közvetett bevezetés tilalma, vagyis pl. a trágyatárolók aljzatának szigetelését vizsgálják. S a harmadik a mesterséges tóba, bányatavakba történő közvetlen bevezetés tilalma.

*JFGK 3* előírások célja a szennyvíziszap mezőgazdasági alkalmazásának ösztönzése<sup>418</sup>. Enyhe a meg nem felelés, ha a környezetre gyakorolt terhelés nem jelentős. Közepesen súlyos a meg nem felelés, ha a gazdálkodó nem rendelkezik az illetékes talajvédelmi hatóság engedélyével, vagy nem az engedélyben foglaltak szerint jár el. Súlyos, ha a helytelen szennyvíziszap kijuttatás az emberekre, állatokra, növényekre, illetve a környezetre kedvezőtlen, káros hatással jár. Tartósság szempontjából rövid távon, hosszú távon helyrehozható, vagy maradandó lehet a szennyvíziszap termőföldre történő nem megfelelő kijuttatása.

*JFGK 4* célja a nitrátérzékeny területeken a mezőgazdasági forrásokból származó nitrátok által okozott vízszennyezés csökkentése<sup>419</sup>. Enyhe a meg nem felelés, ha a kijuttatott nitrogénvegyületek kis mértékben szennyezik a felszíni és felszín alatti vizeket. Közepes, ha a nitrogén vegyületek terhelést jelentenek a felszíni és felszín alatti vizekre, súlyos, ha jelentős nitrát szennyeződés következett be.

Az MgSzH 2009-ben végzett helyszíni ellenőrzéseinek eredményei pozitívként értékelhetők a felszín alatti vizek szennyezés elleni védelme (*JFGK 2*), és a szennyvíziszap mezőgazdasági célú felhasználása (*JFGK 3*) tekintetében. Ezen követelmények ellenőrzése során nem állapítottak meg „meg nem felelést”. Nem mondható el ugyanez a nitrátszennyezés elleni védelem szabályainak ellenőrzése kapcsán. (*JFGK 4.*)

Összegezve elmondható, hogy Magyarországon az elmúlt két évben a gazdálkodók a HMKÁ és a *JFGK* követelményeknek jelentős mértékben megfeleltek.

---

<sup>418</sup> A 86/278/EK irányelv hazai átvétele az 50/2001. (IV. 3.) Kormányrendelettel<sup>418</sup> valósult meg. Engedélyezett területre, meghatározott mennyiségben és feltételek mellett végezhető. Vizsgálják az engedélyezés szabályait, a területi tilalmak (pl. legelőre kijuttatás) betartását, illetve a bejelentési és dokumentációs kötelezettség teljesítését.

<sup>419</sup> A követelmények egyik része az állattartó telepekre vonatkozik, a másik része a növénytermesztésre. Az ellenőrzés csak a nitrátérzékeny területeken történik, s a helyes mezőgazdasági gyakorlat betartását vizsgálja. Az előírások kiterjednek az évente kijuttatható nitrogén mennyiségre, a lejtős területeken történő trágyázás szabályaira, a tárolásra, a trágyatárolók kialakítására, az adatszolgáltatás és nyilvántartás rendjére. A mezőgazdasági területre évente szerves trágyával kijuttatható nitrogén hatóanyag mennyisége nem haladhatja meg a 170 kg/ha értéket. A nitrátérzékeny területen gazdálkodó folyamatos nyilvántartást köteles vezetni. Lejtős területeken a trágyázás csak a lejtő meredekségének megfelelően történhet. Istállótrágya csak az előírások betartása mellett tárolható termőföldön.

## **7. Szankciórendszer szabályozása a 1122/2009/EK Bizottsági rendeletben**

### **7.1. Gondatlan meg nem felelés**

Gondatlannak minősül a magatartás, amennyiben az nem minősíthető szándékos magatartásnak. A 1122/2009/EK rendelet 71. cikke alapján, amennyiben a meg nem felelés a termelő gondatlanságából ered, támogatáscsökkentést kell alkalmazni. Ez a támogatáscsökkentés főszabályként a teljes támogatási összeg<sup>420</sup> 3 százaléka. A kifizető ügynökség határozhat úgy is, hogy ezt az értéket a teljes összeg 1 százaléka csökkenti, vagy 5 százaléka növeli. A kisebb jelentőségű meg nem felelések csak abban az esetben minősülnek meg nem felelésnek, ha azokat a termelő határidőn belül nem orvosolta, és ekkor a támogatáscsökkentés is alkalmazható. Amennyiben a KM különböző területeit érintően több meg nem felelést állapítanak meg az ellenőrzések során, a támogatáscsökkentést külön-külön alkalmazzák minden egyes meg nem felelésre. Ezt a rendelkezést a 1122/2009 EK rendelet vezette be, a korábbi 796/2004/EK rendelet az ilyen eseteket egyetlen meg nem felelésnek tekintette. A maximális támogatáscsökkentés gondatlanság esetén nem haladhatja meg a teljes összeg 5 százalékat. Ismételt meg nem felelés esetén hármas szorzót kell alkalmazni, vagyis a teljes támogatási összeg 15 százalékat nem haladhatja meg.

### **7.2. Szándékos meg nem felelés**

Szándékosnak minősül a magatartás, amennyiben a gazdálkodó tudatában van annak, hogy a tanúsított tevőleges magatartás vagy mulasztás az intézkedésekkel összefüggésben számára kedvezőbb elbírálást biztosít, mint a tanúsított tevőleges magatartás nélkül.

Szándékosság esetén támogatáscsökkentés vagy a támogatottak köréből való kizárás a szankció. Ha a termelő szándékosan követte el a meg nem felelést, akkor főszabályként a támogatáscsökkentés a teljes támogatási összeg 20 százaléka. A kifizető ügynökség dönthet úgy, hogy ezt az értéket a teljes támogatási összeg 15 százaléka csökkenti, vagy a teljes támogatási összeg 100 százaléka növeli. Az

---

<sup>420</sup> A közvetlen támogatások teljes összegét kell érteni alatta, amelyet a termelőnek nyújtottak, vagy a ténymegállapítás naptári évében a kérelme alapján jár neki.

adott naptári évre így teljesen kizárhatják a termelőt a támogatási rendszerből. Ismételt meg nem felelés esetén, illetve tartós, vagy súlyos meg nem felelés esetén a termelőt nemcsak az adott naptári évre zárhatják ki a támogatásból, hanem a következő naptári évre is.

A 73/2009/EK Tanácsi rendelet 25. cikke előírja, hogy a kölcsönös megfeleltetés előírásainak megsértése esetén alkalmazott csökkentésekből és kizárásokból eredően befolyt összegek az EMGA-nál kerülnek jóváírásra. A tagállamok az ily módon befolyt összegből 25 %-ot tarthatnak vissza.

## **8. Szankciórendszer magyar szabályozása, a jogkövetkezmény mértéke**

### **8.1. Gondatlan meg nem felelés esetén**

A jogkövetkezmény mértékét Magyarországon az MVH állapítja meg. A 81/2009. (VII. 10.) FVM rendelet 2. számú melléklete tartalmazza a jogkövetkezmény mértékének számítási alapjait.

A szankció szempontjából lényeges, hogy a gazdálkodó gondatlanságból vagy szándékosan nem teljesítette-e a követelményeket.

A rendelet 2 §.-a meghatározza a gondatlanság fogalmát:

2. gondatlanság a meghatározott meg nem felelések értékelése vonatkozásában a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatáshoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény 9. § t) pontja szerinti magatartás<sup>421</sup>.”

---

<sup>421</sup> 2007. évi XVII. törvény 9. § t) pontja szerint gondatlanság: a mezőgazdasági és vidékfejlesztési intézkedésekkel összefüggésben gondatlannak minősül az ügyfél, illetve az általa igénybevett közreműködője, képviselője magatartása, amennyiben az a 9. § s) pontja szerint nem minősíthető szándékos magatartásnak. A 9. § s.) pont szerinti szándékosság, súlyos gondatlanság: a mezőgazdasági és vidékfejlesztési intézkedésekkel összefüggésben szándékosnak minősül az ügyfél, illetve az általa igénybevett közreműködő, képviselő magatartása, amennyiben az ügyfél vagy az általa igénybevett közreműködő, képviselő tudatában van annak, hogy a tanúsított tevőleges magatartás vagy mulasztás az intézkedésekkel összefüggésben az ügyfél számára a jogosultság jogosulatlan megszerzése, annak fenntartása, illetve az intézkedésekkel összefüggésben jogosultságának bármely eleme vonatkozásában kedvezőbb elbírálást biztosít, mint a tanúsított tevőleges magatartás nélkül.

Gondatlannak minősül az ügyfél magatartása, amennyiben az a fentiek szerint nem minősíthető szándékos magatartásnak.

Gondatlanságból eredő jogsértés esetén 1, 3, vagy 5 százalékos a levonás. Ha a gazdálkodó gondatlanul egy előírás csoportból<sup>422</sup> (egy KM témán, területen belül) több előírást sért meg, akkor a megállapított szankciók közül csak a legsúlyosabbat kell figyelembe venni, azaz nem adódnak össze (kumulálódnak) az egyes előírások szankciói. Ha a kedvezményezett gondatlanul több előírást sért meg különböző KM területen, akkor a megállapított szankciók összegződnek, de az összegzett mérték így sem haladhatja meg az 5 százalékot.

Az előírások ismételt megszegése esetén - amikor három éven belül a gazdálkodó ismételten megszegi valamelyik KM előírást - az eredetileg kiszabott szankció háromszorosát kell megállapítani. A támogatáscsökkentés maximális mértéke azonban nem haladhatja meg a teljes támogatási összeg 15%-át.

A maximális 15%-os mérték elérése esetén, vagy ezt meghaladó mérték elérése esetén a hatóság tájékoztatja az érintett mezőgazdasági termelőt, hogy ha ismételten megállapításra kerül ugyanaz a meg nem felelés, akkor azt szándékos cselekménynek fogja tekinteni (szándékosság esetén pedig nem 15% a maximális szankcionálási korlát). Amennyiben – a figyelmeztetés ellenére – ezt követően további meg nem felelést állapítanak meg, az alkalmazandó támogatáscsökkentést az előző (hárommal egyszer már felszorozott összeg) háromszorosában állapítják meg.

Abban az esetben, ahol egy ismétlődő meg nem felelés kerül megállapításra egy másik meg nem feleléssel, vagy egy másik ismételt meg nem feleléssel, az eredményként kapott csökkentési százalékok mindenképpen összeadódnak. A maximális csökkentés – gondatlanság esetén – azonban nem haladhatja meg a 15%-ot.

---

<sup>422</sup> A szankciók összegzése a következőképp zajlik: a kölcsönös megfeleltetés előírásait négy csoportra osztják:

- Környezetvédelmi követelmények (JFGK 1-5)
- Állatazonosítás, élelmiszerbiztonság, növény- és állategészségügy (JFGK 6-15)
- Állatjólét (JFGK 16-19)
- Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot (HMKÁ)



Összefoglalva a fent leírtakat: gondatlan, nem ismétlődő szankciók összegzése esetén

- Összegzés módszere: az azonos előírás-csoportokból származó szankciók közül a legmagasabbat venni, a különböző előírás-csoportból származó szankciók összeadódnak.
- Szankciók maximális mértéke: 5%

Gondatlan, ismétlődő szankciók összegzése esetén:

- Módszere: összeadás
- Szankciók maximális mértéke: 15%.

## 8.2. Szándékos meg nem felelés esetén

A 81/2009. (VII. 10.) FVM rendelet 2 §.-a a szándékosság fogalmát is meghatározza: „1. szándékosság: a meghatározott meg nem felelések értékelése vonatkozásában a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatáshoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény 9. § s) pontja szerinti magatartás<sup>423</sup>;

A szándékos meg nem felelés a gondatlansághoz képest szigorúbb megítélés alá esik a kölcsönös megfeleltetés szankcionálási rendszerében is. A teljes közvetlen támogatási összeget 20 %-kal kell csökkenteni, vagy 100%-kal kell csökkenteni, vagyis teljesen elvonni. Az értékelést ugyanazon szempontok alapján kell elvégezni, mint a gondatlanság esetében (súlyosság, mérték, tartósság).

A 100%-os szankcionálás – elvonás - azt jelenti, hogy a termelőt kizárják a közvetlen támogatási rendszerből az adott évre. Súlyos esetben a gazdálkodó még a következő naptári évre is kizárható a közösségi támogatások meghatározott köréből.

Szándékosság esetén függetlenül attól, hogy egy, vagy több előírascsoportba tartozik az előírás, az egyes szankciókat összegezni kell.

---

<sup>423</sup> Szándékosság és súlyos gondatlanság: a mezőgazdasági és vidékfejlesztési intézkedésekkel összefüggésben szándékosnak minősül az ügyfél, illetve az általa igénybevert közreműködő, képviselő magatartása, amennyiben az ügyfél vagy az általa igénybevert közreműködő, képviselő tudatában van annak, hogy a tanúsított tevőleges magatartás vagy mulasztás az intézkedésekkel összefüggésben az ügyfél számára a jogosultság jogosulatlan megszerzése, annak fenntartása, illetve az intézkedésekkel összefüggésben jogosultságának bármely eleme vonatkozásában kedvezőbb elbírálást biztosít, mint a tanúsított tevőleges magatartás nélkül.

Szándékos szankciók összegzése:

- Összegzés módszere: összeadás
- Szankciók maximális mértéke: 100%

### 8.3. Vis maior esetén

A polgári jogban a vis maior előreláthatatlan akadályt, elháríthatlan külső okot jelent.<sup>424</sup> A mezőgazdaságban más értelemben használják a fogalmát, mint a polgári jogban. A mezőgazdaság folyamatosan kitett az időjárás viszontagságainak, az időjárás okozta jelenségek általában nem háríthatók el. Többségük ellen szinte védekezni is lehetetlen. A mezőgazdaságban a vis maior előre látható ugyan, azonban annak következményei nem háríthatók el. Általában jól körülhatároltak a vis maiorra tekintendő eseteket<sup>425</sup>. Például ilyen a természeti csapás, a termelő halála, a szélsőséges időjárási körülmény, az állatállományt sújtó fertőzés, elhullás, kényszervágás. A vis maior nem KM releváns.

A 81/2009. (VII. 10.) FVM rendelet 6. §-a a vis maiorra tartalmaz a KM rendszerén belül rendelkezéseket.<sup>426</sup> E rendelet értelmében a vis maior csak abban az esetben vehető figyelembe, amennyiben azt a gazdálkodó bejelenti. A vis maior eseményt az MVH felé rendszeresített nyomtatványon, illetve elektronikus úton kell bejelenteni. A KM követelményeinek betartásával összefüggésben a vis maior eseményt a helyszíni ellenőrzésen jelen lévő ügyfél legkésőbb a helyszíni ellenőrzés során jelezheti. Amennyiben a helyszíni ellenőrzésen az ügyfél nem volt jelen, legkésőbb a részére megküldött ellenőrzési jegyzőkönyv észrevételezése során jelezheti vis maiorral érintettségét abban az esetben, amennyiben az elháríthatatlan külső ok következtében nem tudja a támogatás igénybevételéhez kapcsolódó előírásokat teljesíteni. Elegendő a káreseményt bejelenteni, igazolás csatolása nem szükséges.

A bejelentő lapon fel kell tüntetnie, hogy mely támogatási feltétel(ek) teljesítését nem tudja vállalni, illetve mely intézkedések esetében kéri a vis maior figyelembevételét.

---

<sup>424</sup> A vis maior bejelentésére vonatkozó általános szabályokat az elháríthatlan külső ok (vis maior) esetén alkalmazható egyes szabályokról, valamint egyes agrár tárgyú miniszteri rendeletek módosításáról szóló 44/2007. (VI. 8.) FVM rendelet tartalmazza, illetve egyes támogatások esetében külön vis maior események is elismerésre kerülhetnek, például 61/2009. FVM rendelet.

<sup>425</sup> CENNER TIBOR: *Mi a vis maior?* Kistermelők lapja 2011. 55. évf. 5. sz. 9.p.

<sup>426</sup> A hatáskörrel rendelkező hatóság az értékelése során elháríthatatlan külső okot (vis maior) csak abban az esetben veszi figyelembe, amennyiben azt az ügyfél a kölcsönös megfeleltetés követelményeinek és előírásainak betartásával összefüggésben bejelenti.

A hatáskörrel rendelkező hatóság dönt a vis maior kérelemben foglaltak és a kölcsönös megfeleltetés követelményeinek megszegése közötti ok-okozati összefüggés fennállásáról, és döntését határozatban közli az érintett ügyféllel.

A káreseményekkel kapcsolatos vis maior bejelentés, vagy a kárbejelentés önmagában nem keletkeztet a károk miatti veszteségek csökkentésére irányuló támogatást, vagy kárenyhítést, mert ehhez a kárenyhítési jogszabályokban foglalt teljesülése (vagy teljesítése) is szükséges<sup>427</sup>.

## **9. Szankció kiszabás gyakorlata a tagállamokban**

A bizottság rendelete<sup>428</sup> gondatlan meg nem felelés esetén a támogatás teljes összegének 3 %-ában határozza meg a csökkentés mértékét.<sup>429</sup> A tagállamok döntésétől függ hogy kevesebb csökkentést, azaz 1 %-ot, vagy magasabbat, azaz legfeljebb 5 %-ot határoznak-e meg. A kettő közötti skálán a meg nem felelés súlyosságát, mértékét és fennállásának tartósságát kell alapul venni, valamint az ismétlődést is. Ismétlődés esetén szorzótényezőt alkalmaznak, és nagyobb valószínűséggel kap a gazdálkodó ellenőrzést később, mely már magában is visszatartó erejű lehet.

A korábban (2004 előtt) csatlakozott tagállamokban, ahol már régebben bevezették ezt a rendszert, igyekeztek kevésbé szigorúak lenni a gazdálkodókkal szemben a támogatások csökkentése terén. Az elvégzett ellenőrzések 12 százalékánál találtak valamilyen hiányosságot, ezek enyhébb szabálytalanságok voltak, így 1-3 százaléknál nagyobb mértékben nem kellett támogatáscsökkentést alkalmazni.

2005-ben a tagállamok többségében 1 %-os támogatáscsökkentést alkalmaztak. A csökkentés mértéke kb. 14 %-ban 3 %-os volt, 12 %-ban 5 %-os.<sup>430</sup> Franciaországban 1 %-os csökkentést vont maga után például a nitrát irányelv azon súlyos megsértése, amikor a 170 kg/hektáros mértéket túllépték a gazdálkodók, vagy tiltott időszakban juttatták ki a trágyát a termőföldre.

---

<sup>427</sup> AGÓCS BERNADETT: *Az elháríthatatlan külső ok (vis maior) esetén alkalmazandó szabályok.* Agrárágazat, 2010. (11.évf.) 5. sz. 6. p.

<sup>428</sup> 1122/2009/EK rendelet

<sup>429</sup> Ha a szabályokat ismétlődően nem tartják be, vagy szándékosan nem teljesítik, akkor magasabb százalékot kell alkalmazni.

<sup>430</sup> COM (2007) 147 (a kölcsönös megfeleltetési rendszer alkalmazásáról, Brüsszel, 29.3.2007)

Néhány tagállam a támogatás csökkentésének szempontjait konkrétan meghatározta, ennek következtében nem enged teret az ellenőrzést végző hatóságok értékeléseinek. Több tagállamban az előírások megsértésének kevésbé súlyos eseteiben nem is került sor szankció kiszabására.

Lengyelországban például nem alkalmaznak szankciót, ha 0,1 hektárnál kisebb mezőgazdasági területen tárják fel a meg nem felelést. Finnországban a felszín alatti vizekkel kapcsolatos előírások megsértéséért 0 %-os csökkentést állapítottak meg, melyet azzal indokoltak, hogy a termelő távollétében, és tudta nélkül végezte más személy a tiltott szerek felhasználását az érintett mezőgazdasági területen. Finnországban 2006-ban 35 %-ban állapítottak meg 0 %-os csökkentést. Egyes tagállamokban a figyelmeztetés rendszere működik, mellyel lehetőséget adnak a gazdálkodóknak a jogsértés határidőn belüli orvoslására.

2008. január 1-jétől a tagállamoknak lehetőségük van arra, hogy a 100 euró, vagy azt el nem érő szankciót figyelmen kívül hagyják.<sup>431</sup> Ennek indoka az, hogy nincs visszatartó ereje, és ezen kívül adminisztrációja is megterhelő.<sup>432</sup> Finnországban és Lengyelországban például a támogatáscsökkenés mértéke a legtöbb esetben nem éri el a 100 eurós összeget. A csökkentésnek általában azért nincs visszatartó ereje, mert esetenként az előírásoknak való megfelelés magasabb költségekkel, beruházással jár, mint a gondatlanság esetén legmagasabban kiszabható 5 %-os támogatáscsökkentési szankció. Erre jó példa Hollandia esete, ahol a nitrát irányelv alapján olyan nemzeti szabályozás van hatályban, hogy a trágyatárolóknak kapacitás szempontjából szeptembertől februárig keletkezett trágyát kell befogadniuk és tárolniuk. Becslések szerint egy ilyen tároló kialakítása több 10.000 euró összegű, míg az előírás be nem tartása miatti támogatáscsökkentés 1 %, ami átlagosan 100 euró körüli. Egy másik tagállam példáján keresztül is megfigyelhető az alacsony visszatartó erő, amikor is Szlovéniában egyik gazdálkodónál három előírás megszegése esetén is „csak” 3 %-os támogatás csökkentést alkalmaztak, mely számszerűsítve 15 (!) eurót jelentett.

A tagállamok – megállapítható a fenti példákból is - az EK rendeletben megfogalmazott kereteken belül különbözőképpen értelmezik a szankciók alapját és

---

<sup>431</sup> 73/2009/EK tanácsi rendelet 23. cikk (2) bek.

<sup>432</sup> A Bizottság szerint ez csak az első évben igaz, ha ismételten elmulasztja a kötelezettségek teljesítését, akkor már ezt a szabályt nem kellene alkalmazni, hanem nagyobb csökkentést kell alkalmazni a termelővel szemben, olyan mértékűt, melynek visszatartó ereje lenne.

mértékét. Ugyanazon meg nem felelés esetén a gazdálkodók nem egyforma elbánásban részesülnek az egyes tagállamokban, így ez sértheti az egyenlő bánásmód uniós követelményét. Egyik tagállamban a gazdálkodóval szemben kétszer, sőt háromszor nagyobb támogatáscsökkentést is alkalmazhatnak büntetésként, mint egy másik tagállam ugyanazon jogsértést elkövető gazdálkodójával szemben. Különbözőképpen értelmezik a tagállamok a fogalmakat is, mint a szándékosságot, vagy a gondatlanságot. Ugyanazon jogsértést egyik tagállam gondatlannak minősít, és legfeljebb 5 %-os támogatáscsökkentési szankciót alkalmaz, míg másik tagállam szándékosnak minősíti, és az ilyenkor minimális 20 %-os támogatáscsökkentési szankció kiszabásával „bünteti”.

## **10. Általános következtetések, javaslatok a kölcsönös megfeleltetés ellenőrzésére és a szankciókra vonatkozóan**

1. A tagállami jogszabályok sok esetben az uniós előírástól eltérő minimum ellenőrzési arányt határoznak meg, amit meg is tehetnek, ilyen esetekben azonban ezt az eltérő arányt kell alkalmazni a kölcsönös megfeleltetésre megállapított minimális 1 %-os arány helyett. Az eltérő ellenőrzési arányok alkalmazásának véleményem szerint az a hátránya, hogy jelentősen megnehezíthetik a kölcsönös megfeleltetés keretében végzett ellenőrzések tapasztalatainak tagállamok közötti összehasonlítását.

2. A jelenleg hatályos jogszabályok nem tartalmazzák a kölcsönös megfeleltetés keretében végzendő helyszíni ellenőrzések előzetes bejelentésére vonatkozóan konkrét rendelkezést. A 1122/2009/EK rendelet erre vonatkozóan úgy fogalmaz, hogy helyénvaló pontosítani a látogatás időzítését.

Célszerűnek tartanám, ha az ellenőrzéseket korábban be kellene jelenteni, legfeljebb két héttel előre feltéve, hogy ez nem veszélyezteti az ellenőrzések célját.

3. Megállapítható, hogy nem elég egyértelműen adnak útmutatást a szabályok arra vonatkozóan, hogy a helyszíni ellenőrzéseket időben mikor kell elvégezni, pontosan mit is kell ellenőrizni, és mennyi ellenőrzés szükséges. Álláspontom szerint a helyszíni ellenőrzés céljából kiválasztott mezőgazdasági termelőket akkor célszerű ellenőrizni, amikor a követelmények és az előírások többsége ellenőrizhető,

mindenképpen a támogatási kérelem benyújtásának naptári évében kell végrehajtani az ellenőrzést.

4. Kutatásaim során arra a következtetésre jutottam, hogy szükséges lenne a rendszer működőképességhez, hatékonyságához az ellenőrzési rendszerek egységesítése és egymással kompatibilissé tétele egy adott tagállamon belül. Az ellenőrző hatóságok (kifizető ügynökség) és a szakhatóságok ellenőrzési és nyilvántartási rendszereit egységesíteni kell. Az adatokat egyértelműen meg kell tudni feleltetni egymással (közvetlen támogatást igénylők, mezőgazdasági földterület-nyilvántartások stb.). Cél az, hogy kizárólag egyértelműen beazonosítható adatok alapján lehessen kiszabni a szankciót. Szükség van továbbá az ellenőrzések tartalmi egységesítésére is.

5. Elgondolkodtatónak találom, hogy mivel nem történt előzetes felmérés a környezet állapotáról egyetlen tagállamban sem, így nincs viszonyítási alap sem arra nézve, hogy ennek a rendszernek a bevezetése és alkalmazása ténylegesen eredményez-e, s milyen mértékben javulást a környezet állapotában. Gazdálkodók által kitöltött adatlapok, nyomtatványok, illetve műholdas felvételek alapján tudjuk csupán megítélni az ott folyó környezetvédelmet<sup>433</sup>.

6. Felvetődik ekkor a kérdés, hogy mennyire egységes vagy épp különböző a tagállamok környezeti állapota.

Az 1998-as Aarhusi Egyezmény<sup>434</sup> mindenki számára biztosítja a jogot, hogy hozzáférjen a hatóságok birtokában lévő környezeti információhoz, a környezetvédelmi döntéshozatal folyamatába annak kezdeti szakaszaitól kezdve bekapcsolódjon, valamint bíróság előtt megtámadjon minden olyan döntést, amelyet ezen jogai figyelmen kívül hagyásával, vagy a környezetvédelmi jog szabályainak megsértésével hoztak.

A környezetvédelmi hatóságok kötelezettsége az Egyezmény szabályai alapján, hogy aktív módon tájékoztassák az állampolgárokat a környezetre vonatkozó adatokról, továbbá lehetővé kell tenniük, hogy a társadalom tagjai és a környezetvédő

---

<sup>433</sup> MAGYAR AGRÁRKAMARA tanulmánya: A versenyesélyek javításának lehetőségei a magyar élelmiszer-gazdaságban (Alapanyag-termelő vagy nagyobb hozzáadott-értékű termékeket előállító ország leszünk?) Szaktudás Kiadó Ház, Budapest, 2008. 55. p.

<sup>434</sup> Egyezmény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény.

szervezetek bekapcsolódhassanak a környezetet érintő programokba, tervezési folyamatokba.<sup>435</sup> Az Egyezmény szerint környezeti információnak minősül a környezet elemeinek, úgymint a levegőnek és az atmoszférának, a víznek, a talajnak, a földnek, a természetes élőhelyeknek, a biológiai sokféleségnek és összetevőinek az állapota, az emberi egészség és biztonság állapota, az épített környezet állapota.

Kijelenthetem, hogy a tagállamok környezeti állapota lényegesen különbözik egymástól. A környezeti állapot értékeléséhez a környezeti elemek adatainak megismerésén túl szükséges a környezeti állapotra közvetett módon ható társadalmi-gazdasági folyamatok, ezen belül a társadalmi környezet, a területi és települési adottságok, valamint a gazdasági környezet megismerése is.

A környezet állapotát jelentősen befolyásolják a tagállam természeti adottságai (földrajzi helyzet, fekvés, beérkező vizek mennyisége, minősége, a talajviszonyok alakulása), a gazdasági szerkezete (ipar, mezőgazdaság, közlekedés, technológiák), a gazdasági szereplők környezethez való viszonya. Befolyással van rá az adott társadalom korösszetétele, az egészségügyi- és szociális helyzet, a környezettudatos nevelés szerepe és helye az adott közösségben. Mind a természeti, mind a civilizációs katasztrófa is befolyásolja a környezet állapotát.

7. Kérdés továbbá, hogy lehetséges-e egységes kimeneteli mérést végezni a környezet állapotára vonatkozóan?

Véleményem szerint egységes, jogilag kötelező kimeneteli szempontokat lehetetlen meghatározni. Az EU környezeti joganyaga túl sok technikai részletet tartalmaz, amely ennek meghatározását gátolja és így ellenőrzése, mérése is nehezen lenne kivitelezhető.

8. Megítélésem szerint a KM ellenőrzésénél, a szankciók megállapításánál is szükséges és megengedhető a tagállamok szuverenitása. Azonban az uniós szabályozást egységesíteni és pontosítani kellene néhány olyan területen, melyet a

---

<sup>435</sup> Az Európai Unió két irányelvet is elfogadott a közösségi részvétellel és a környezeti információhoz való hozzáféréssel kapcsolatban: Európai Parlament és a Tanács 2003/4/EK irányelve (2003. január 28.) a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáféréstről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről, míg Az Európai Parlament és a Tanács 2003/35/EK irányelve (2003. május 26.) a környezettel kapcsolatos egyes tervek és programok kidolgozásánál a nyilvánosság részvételéről, valamint a nyilvánosság részvétele és az igazságszolgáltatáshoz való jog tekintetében a 85/337/EGK és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szól.

tagállamok különböző földrajzi adottságaik, sajátosságaik nem befolyásolnak. Ilyen például az ellenőrzés értékelése, a pontrendszerek megállapítása, valamint az alapfogalmak egységes meghatározása is. Egységesíteni kellene az olyan fogalmakat, mint az előírások megsértésének „súlyossága”, „mértéke”, „tartóssága” illetve „ismétlődése”<sup>436</sup>. Aggályaim vannak, hogy különbözőképpen értelmezik a tagállamok például a szándékosság, vagy a gondatlanság fogalmát is. Fennáll így a veszélye annak, hogy a tagállamok azonos „tényállás” mellett egymástól eltérő mértékű szankciót számítanak ki. Ugyanazon meg nem felelés esetén a termelők nem egyforma elbánásban részesülnek, így ez sérti az egyenlő bánásmód uniós követelményét. A fogalmak egységesítése hozzájárulna ahhoz, hogy a tagállamok hasonlóan értelmezzék és alkalmazzák a szankciórendszert. Így biztosítható lenne minden tagállamban azonos szinten az elérni kívánt eredmény, vagyis környezetük megóvása, a környezettudatos és szakszerű mezőgazdasági tevékenység folytatása. Mindezek mellett a nemzeti jogszabályokban előírt kötelezettségeket is be kell tartania a termelőknek.

Véleményem szerint a tagállamok biztonságát a természeti erőforrásaik minősége, mennyisége, környezeti állapota és az ezek felett gyakorolt szuverenitás foka határozza meg. Központi kérdés a táj, a termőföld készletek, vízkészletek, az erdők továbbá az egyéb természeti javak feletti önrendelkezés megtartása, az ezekből fakadó élelmiszerbiztonság, ivóvízellátás, energiaellátás biztonsága valamint a környezetbiztonság megteremtése. A természeti erőforrásokkal való gazdálkodás, a természeti javak feletti önrendelkezés megtartása a tagállamok szuverenitásának fontos eleme.

9. Érdekes kérdéseket vethet fel, hogy egyformán részesülnek-e a társadalom tagjai a mezőgazdasági tevékenység által előállított környezetvédelmi jellegű közjavakból? Európában napjainkban számos környezeti problémával szembesülünk, alapvető jog az egészséges környezethez való jog, amelyre elméletileg mindenki egyaránt jogosult, és melynek biztosításához a mezőgazdasági tevékenység is nagyban hozzájárul. Az emberek bizonyos csoportjai - attól függően hogy mely tagállamban, azon belül hol és milyen életszínvonalon élnek - kevésbé részesülnek az elméletileg

---

<sup>436</sup> FARKAS CSAMANGÓ ERIKA: *Kölcsönös megfeleltetés teljesülésének ellenőrzése és a szankciók*. Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica Et Politica, Tomus LXXII. Fasc. 5. Szeged, 2009. 167-168 pp.



minden embert megillető egészséges környezethez való jogból, továbbá a mezőgazdaság által előállított környezeti javakból. A környezetvédelmi kockázatok és veszélyek sem érintenek mindenkit egyformán. Hollandiában, és Németországban végzett felmérések arra mutattak rá, hogy a környezetvédelmi javak elsősorban a magas jövedelmű területeken, vidékeken halmozódnak fel, míg a szegényebb társadalmi-gazdasági helyzetben lévő csoportok elsősorban a környezetvédelmi szempontból rosszabb minőségű területeken élnek. A gyakorlat azt bizonyítja<sup>437</sup>, hogy kapcsolat van a rossz környezetminőség és az alacsony jövedelem között is.

Kevés adatot találunk azzal kapcsolatban, hogy az egyes tagállamokban élők milyen mértékben részesülnek a vidéki környezeti javakból. Azon térségekben, ahol a környezet egészséges állapotából a társadalom tagjai nem, vagy csak részben részesülnek sérül az egyenlő bánásmód követelménye. Európai szinten, illetve az egyes tagállamok szintjén folytatott kutatások, régiókat felzárkóztató programok és széles körű összefogás lenne szükséges ahhoz, hogy a környezeti szempontból hátrányos térségben élők környezetvédelmi, egészségügyi helyzetén enyhíteni lehessen, az őket sújtó környezeti problémák az egész társadalom problémái.

10. A tagállami példák alapján következtetést lehet levonni a kiszabott szankciók visszatartó erejéről. Az EU korábban csatlakozott tagállamaiban - ahol a kölcsönös megfeleltetés már régebb óta alkalmazandó és ellenőrizendő – a KM előírásainak be nem tartása miatt kiszabott támogatáscsökkentés és elvonás mértéke az összes kifizetésre került támogatási összeg 1 %-át sem érte el.

11. Fontosnak tartom megjegyezni, hogy Magyarországon a Vidékfejlesztési, Képzési és Szaktanácsadási Intézet (VKSZI) készített egy önellenőrző listát az egyes uniós támogatások szakmai feltételrendszeréhez, illetve a kölcsönös megfeleltetés rendszeréhez kapcsolódóan. Az önellenőrző csomagban kérdőívek szerepelnek, így a 2011. évben ellenőrzésre kerülő követelmények mindegyikéhez kapcsolódik egy-egy kérdőív, melynek kitöltése után felfedezhetőek az esetlegesen előforduló hiányosságok.<sup>438</sup>

---

<sup>437</sup> CHRISTOPH SCHWARTE, MARIA ADEBOWALR: *Environmental Justice and Race Equality in the European Union*. Capacity Global, London, 2007. p. 19.

<sup>438</sup> Az önellenőrző csomag az alábbi linken érhető el. <http://www.vkszi.hu/cikk.php?id=1611> Vidékfejlesztési, Képzési és Szaktanácsadási Intézet weboldala.

## **4. RÉSZ**

# **KÖLCSÖNÖS MEGFELELTETÉS KÖRNYEZETVÉDELMI ÉS TERMÉSZETVÉDELMI KÖVETELMÉNYRENDSZERE ÉS ELLENŐRZÉSE NÉHÁNY TAGÁLLAMBAN**

## **X. FEJEZET**

### **1. A kölcsönös megfeleltetés környezetvédelmi és természetvédelmi követelményei Németországban**

#### **1.1. A „jó mezőgazdasági és környezeti állapot” előírásai Németországban (GAEC vagy HMKÁ)<sup>439</sup>**

Németországban mintegy 17 millió hektárnyi terület áll mezőgazdasági művelés alatt.<sup>440</sup> Az ország területének ez kb. 48 százaléka, ahol kb. 1,27 millió ember folytat életvitelszerűen mezőgazdasági tevékenységet.

A 100 hektárnál nagyobb gazdaságok száma az összes gazdasághoz viszonyítva kevés, mindössze 8 százalék, amely számszerint körülbelül 29.600 gazdaságot foglal magába.

Németországban szövetségi kormányrendelet (a továbbiakban: DirektZahlVerpflV) tartalmazza a kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó rendelkezéseket, illetve a KM szempontjából is lényegesnek minősülő jó mezőgazdasági és környezeti állapot fenntartására vonatkozó előírásokat.<sup>441</sup> A tartományi hatóságok bizonyos esetekben és egyes területekre vonatkozóan engedhetnek kivételeket ezen előírások teljesítése alól. Németországban már korábban e fenti törvény elfogadása előtt is léteztek a talaj használatára és a Helyes Gazdálkodási Gyakorlatra (GFP)<sup>442</sup> nemzeti előírások.

---

<sup>439</sup> A Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot (rövidítése magyarul: HMKÁ) angol megfelelője Good Agricultural and Environmental Condition (rövidítése: GAEC) Jelen részben az angol rövidítést (GAEC) használom.

<sup>440</sup> Az adatok forrása: Fogyasztóvédelmi, Élelmezésügyi és Mezőgazdasági Minisztérium (Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft): Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung, 2005. Berlin.

<sup>441</sup> A föld jó mezőgazdasági és környezeti állapotának előírásait szabályozó rendelet: Verordnung über die Grundsätze der Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (Direktzahlungen-Verpflichtungenverordnung-DirektZahlVerpflV), BGBI I Nr. 58, 2004, 2778-2784. pp., 12. November 2004.

<sup>442</sup> A Helyes Gazdálkodási Gyakorlat (rövidítése magyarul: HGGY) angol megfelelője Good Farming Practice (rövidítése: GFP) Jelen részben az angol rövidítést (GFP) használom.

Például a német szövetségi talajvédelmi törvény<sup>443</sup>(BBodSchG) és a német szövetségi természet - és tájvédelmi törvény<sup>444</sup> (BNatSchG) számos előírást tartalmaz a mezőgazdasági talajhasználatra vonatkozóan. A korábbi német jogszabályok rendelkezései nagyban lefedik az új „Jó Mezőgazdasági és Környezeti Állapot” (GAEC) előírásait, ez utóbbi azonban sokkal specifikusabb és részletesebb szabályokat tartalmaz például a vetésváltásra, a minimális talajfedettségre, vagy a tájképi elemek jellegzetességére vonatkozóan.

Az alábbiakban a GAEC szabályok nemzeti alkalmazását mutatom be, ahol ez lehetséges, ott az ide vonatkozó „Helyes Mezőgazdasági Gyakorlatot” (GFP) meghatározó – a kölcsönös megfeleltetéstől független – német nemzeti jogszabályt is feltüntettem. Lényeges külön kiemelni, hogy a nemzeti GFP előírások minden gazdálkodóra vonatkoznak, míg a GAEC előírások (DirektZahl VerpflV) csak a közvetlen támogatást igénylők számára tartalmaznak kötelező rendelkezéseket.

A Jó Mezőgazdasági és Környezeti Állapotra, mint a kölcsönös megfeleltetés egyik elemére vonatkozó német jogszabály (DirektZahl VerpflV) első előírása (GAEC 1 előírás - Talajerózió) szerint a talajerózió megelőzése érdekében a terület legalább 40 százalékát növényzettel kell borítani a december 1. és február 15. közötti időszakban.<sup>445</sup> A tartományi hivatalok dönthetnek arról, hogy ezt az előírást az erózió által kevésbé veszélyeztetett területeken, vagy jó időjárási körülmények esetén nem érvényesítik. A teraszok<sup>446</sup> megőrzése kötelező, az illetékes regionális hatóság engedélyezheti eltávolítását abban az esetben, ha talajerózió veszélye nem fenyeget a területen.

Az összes gazdálkodóra kötelező GFP előírás ugyanezen szabályokat fogalmazza meg, miszerint a talaj fenntartható termékenységét, és a föld hosszú távú hasznosítását biztosítani kell.

---

<sup>443</sup> Német Szövetségi Talajvédelmi törvény 17. §-a: Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundesbodenschutzgesetz, BBodSchG), BGBI I 1998, 502.

<sup>444</sup> Német Szövetségi Természet - és tájvédelmi törvény 5. §-a: Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz, BnatSchG) 2002, BGBI I 2002, 1193.

<sup>445</sup> A gazdálkodónak lehetősége van eldönteni, hogy vagy legalább 40%-on őszi gabonát termel, vagy február 15. előtt nem szánt az aratott területeken Bajorországban ezen szabály alól lehetséges kivétel bizonyos feltételek mellett, lásd. AGRA-EUROPE 43/06, 2006, október 23. szám.

<sup>446</sup> terasz: olyan tereplépcső, amellyel csökkentjük a lejtő hajlásszögét és az így kialakított teraszlapokon a gépi ill. egyéb művelés lehetővé válik. Kialakításának célja: a lejtőn lefutó víz romboló erejének csökkentése a meredekebb lejtőkön a gépi művelés lehetőségének megteremtése

A természet- és tájvédelmi törvényben pedig az szerepel, hogy az erózióknak kitett lejtőkön, ártereken, magas talajvízállású földeken és tőzeges területeken a gazdálkodóknak tilos a legelőterületeket megszüntetni. (BNatSchG)

A kölcsönös megfeleltetést, illetve a jó mezőgazdasági és környezeti állapotot szabályozó német kormányrendelet (DirektZahl VerpflV) második előírása (Szerves anyagok és talajstruktúra fenntartása - GAEC 2 előírás) szerint a talaj szerves anyag tartalmának megőrzése és a talajstruktúra fenntartása érdekében talajminták alapján legalább 6 évente elemzést kell végeztetni. A mintavételre részletes szabályok vonatkoznak, a talaj humusztartalmának pedig előre meghatározott határértékeknek kell megfelelnie. Amennyiben a gazdálkodó ezeket a határértékeket túllépi, úgy köteles a gazdálkodási gyakorlatot megváltoztatni annak érdekében, hogy a talaj szerves anyag tartalma fennmaradjon. Tilos a tarló égetése, azonban növényegészségügyi okokból a tartományok azt engedélyezhetik.

A német GFP előírások is rendelkeznek a talajstruktúra, illetve a talaj humusztartalmának megőrzéséről, illetve javításáról.

A talajvédelmi törvény szerint a talajtömörödést, amennyire csak lehetséges, el kell kerülni, ennek érdekében ellenőrizni kell a mezőgazdasági gépek talajra gyakorolt nyomását. (BBodSchG)

A DirektZahl VerpflV szerint a pihentetett területeken a vegetációt vissza kell állítani. (A pihentetett területek minimális fenntartása - GAEC 3 előírás) Németországban központi szerepet töltenek be a pihentetett termőföldek fenntartására vonatkozó előírások, mivel kb. 700 000 hektár ilyen termőföldterület található itt. Ezek lényeges rendelkezések a természet - és tájvédelem tekintetében is.<sup>447</sup>

A mezőgazdasági területeken a nem kívánatos vegetáció elszaporodásának megakadályozására nincs a kölcsönös megfeleltetés szempontjából kiemelő előírás. A német követelmények ezen előíráscsoportnál viszonylag enyhék az agrár-környezetvédelmi programok előírásaihoz képest.<sup>448</sup>

---

<sup>447</sup> NITSCH, H. and B. OSTERBURG: *Cross Compliance als Instrument der Agrarumweltpolitik. Landbauforschung Völkenrode*. 3/2004 (54), 2004. 171-185. pp

<sup>448</sup> NITSCH H. and B. OSTERBURG: *Cross Compliance (CC) in der EU und Ökologischer Leistungsnachweis (ÖLN) in der Schweiz- eine vergleichende Analyse*. in: *Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie* 07/2005. (2005) <http://www.bw.fal.de/download.htm> (2009. szeptember 10-i állapot)

A következő GAEC előírás az állandó legelők védelméről rendelkezik. Az állandó legelők területének csökkenése miatt minden tartománynak kötelező meghatároznia a legelőterületek arányát a mezőgazdasági területek viszonylatában. Annak biztosítása érdekében, hogy ne csökkenjen az állandó legelők területe egy bizonyos százalék alá, a tartományok hivatalai felszántásuk korlátozását, vagyis művelésbe vonásuk tilalmát írhatják elő. (Állandó legelők - GAEC 4 előírás)

Ha több mint 5 %-kal csökken a legelőterület aránya, úgy a tartományoknak olyan rendelkezést kell hozniuk, amely a legelők felszántását engedélyhez köti. Ha több mint 10 %-kal csökken, biztosítani kell a termőföld legelővé történő visszaállítását, azaz a gazdálkodó vagy visszaállítja az eredeti állapotot, vagy más területen új állandó legelőt alakít ki. A tartományi hivatalok már abban az esetben is hozhatnak ilyen rendelkezést, ha 8 %-kal csökken az állandó legelőterületek aránya.

Ezek a szabályok sok esetben túllépnek a GFP szabályokon, annál specifikusabbak. A német GAEC szabályok enyhébbek az agrár-környezetvédelmi programokhoz viszonyítva, amelynek az az oka, hogy így biztosított a gazdálkodók agrár-környezetvédelmi támogatásokra való jogosultsága.<sup>449</sup>

Az állandó legelőt<sup>450</sup> évente legalább egyszer kaszálással kell hasznosítani. Ezen szabály alól az illetékes tartományok természetvédelmi és vízvédelmi okokból tehetnek kivételeket. A gazdálkodóknak a tájképi elemeket meg kell őrizniük a sövények, fasorok, ligetek, ingoványok és magányos fák megőrzése révén. A német GFP előírások is rendelkeznek a talaj megóvásához szükséges sövények, bokrok, fák, valamint teraszok megőrzéséről (BNatSchG).

A DirektZahl VerpflV jogszabály nem határoz meg minimális állatállomány-<sup>451</sup> sűrűséget, illetve az állattartás formájára vonatkozóan sem tartalmaz rendelkezés.

---

<sup>449</sup>NITSCH H. and B. OSTERBURG: *Cross Compliance (CC) in der EU und Ökologischer Leistungsnachweis (ÖLN) in der Schweiz- eine vergleichende Analyse.* in: Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie 07/2005. (2005) <http://www.bw.fal.de/download.htm> (2009. szeptember 10-i állapot)

<sup>450</sup> Az állandó legelő: a közös agrárpolitika keretébe tartozó, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott egyes támogatási rendszerek létrehozásáról szóló 73/2009/EK tanácsi rendelet III. címében előírt egységes támogatási rendszer végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 2009. október 29-i 1120/2009/EK bizottsági rendelet 2. cikk c) pontja szerinti földterület

<sup>451</sup> Állatállomány: Minden saját felhasználásra vagy jövedelem-, illetve vagyonszerzési célból tartott haszonállat.

## 1.2. Jogszabályban Foglalt Gazdálkodási Követelmények Németországban (SMR)<sup>452</sup>

### 1.2.1. Madárvédelmi és élőhelyvédelmi előírások<sup>453</sup>

Az élőhelyvédelmi irányelv kötelezővé tette az EU tagállamai számára, hogy 1995-ig terjesszék be a Bizottságnak a védetté nyilvánításra javasolt nemzeti területeik listáját. Németország ezt nem teljesítette a megadott határidőre, így az Európai Bizottság kezdeményezésére szabályszegési eljárás (infringement procedure) indult ellene. Majd ezt követően újabb eljárás indult az irányelv egyes cikkeinek nem megfelelő átültetése miatt. Az élőhelyvédelmi irányelvet végül 1998-ban ültették át a német nemzeti jogba, ezzel együtt a német szövetségi természet- és tájvédelmi törvény<sup>454</sup> is módosításra került. A kölcsönös megfeleltetés szempontjából lényeges német nemzeti jogszabályok teljes körűen tartalmazzák mind a madárvédelmi irányelv<sup>455</sup>, mind az élőhelyvédelmi irányelv<sup>456</sup> követelményeit, például, hogy a tájat és a védett értékeket tilos megrongálni, a vadon élő madarakra tilos vadászni, tilos azokat befogni vagy megölni, fészküket tilos elmozdítani és ezeken a területeken az egyéb vadászati szabályokat is be kell tartani.

Több terület, amely a Natura 2000 hálózat része lett, már védettséget élvezett Németországban korábban is természetvédelmi, tájvédelmi vagy vízvédelmi jellege miatt. Ezen területeket nem kellett újra védetté nyilvánítani, azonban a szövetségi természetvédelmi törvény rendelkezése alapján e területekre vonatkozó gazdálkodási terveket át kellett dolgozni.

A tartományok tesznek javaslatot azokra a területekre, amelyeket Natura 2000 hálózat részévé kívánnak nyilvánítani. Összesen 7.157.026 hektárt javasoltak Natura 2000 területté nyilvánítani. Ennek 21,4 százaléka, azaz 1.531.604 hektár termőföld és 17,8 százaléka, azaz 1.273.951 hektár füves terület volt. A Natura 2000 hálózatba bevont füves területek és termőföldek Németország összes mezőgazdasági

---

<sup>452</sup> A Jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények (rövidítése magyarul: JFGK) angol megfelelője Statutory Management Requirements (rövidítése: SMR) Jelen részben az angol rövidítést (SMR) használok.

<sup>453</sup> Lásd KRÄMER, LUDWIG: *Casebook on EU Environmental Law*. Hart Publishing, Oxford – Portland, Oregon, 2002.

<sup>454</sup> Német Szövetségi Természet-és tájvédelmi törvény: Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz, BnatSchG) 2002, BGBI I 2002, 1193.

<sup>455</sup> 79/404/EGK Irányelv a vadon élő madarak védelméről. (1979. április 2.) OJ L 103, 25.4.1979. A 2009/147/EK irányelv lépett helyébe (HL L 20.,2010.1.26)

<sup>456</sup> 92/43/EGK Irányelv a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről. (1992. május 21.) OJ L 206, 22.7.1992.

területének 16,5 százalékát teszik ki<sup>457</sup>. Így az összesen művelt terület kevesebb, mint egyötöde esik potenciálisan megszorítások alá.

A hatóságok meghatározhatják azokat a tevékenységeket, amelyek csak engedéllyel végezhetőek el ezeken területeken, vagy amelyek folytatása teljesen kizárt. Engedélyezés alá esnek azok a beruházások, tevékenységek (pl. épületek létrehozása), amelyek a védett területek természetvédelmi céljaira hatással lehetnek. Az engedély kiadását a hatóságok egyéb feltételekhez is köthetik. További megszorítások vonatkoznak a Natura 2000 területeken folytatott mezőgazdasági tevékenységre, bizonyos esetekben például az előírások megtilthatják, vagy korlátozhatják a műtrágyák és növényvédő szerek alkalmazását, a füves területek vagy legelők felszántását, vagy előírhatnak minimális/maximális állatállomány-sűrűséget.<sup>458</sup> Számos élőhely és faj védettségének éppen az a feltétele, hogy a terület mezőgazdasági hasznosítás alatt álljon.

Más eszközök is rendelkezésre állnak a védettség érdekében, mint például szerződések, önkéntes megállapodások, természetvédelmi programok. Baden-Württemberg tartomány például a szerződéses megállapodásokat részesíti előnyben.<sup>459</sup>

A korlátozások következtében a gazdálkodónál jövedelemkiesés keletkezhet, amelyet az agrár-környezetvédelmi programokon való önkéntes részvétel, vagy az EU vidékfejlesztési rendelete<sup>460</sup> alapján kapott támogatások kompenzálhatnak. Például Sachsen-Anhalt tartományban, ahol a természetvédelem céljainak megvalósulása miatt a műtrágyák használatát egyáltalán nem engedélyezik, kompenzációs támogatásokat nyújtanak a természetvédelmi korlátozásokért cserébe, így a gazdálkodók füves terület esetén hektáronként 105 euró, termőföld esetén hektáronként 189 euró támogatásban részesülnek.<sup>461</sup> Thüringia tartományban pedig

---

<sup>457</sup> RATHS, ULRIKE, SANDRA BALZER, MARION ERSFELD und USCHI EULER 2006: *Deutsche Natura-2000-Gebiete in Zahlen. Natur und Landschaft* 81, Volume 2, p. 68-80.

<sup>458</sup> Olyan jogi szabályozás és tilalom van ezeken a területeken, mint azon területeken ahol a Natura 2000 területek és a nemzeti természetvédelmi területek egyidejűleg kerültek kijelölésre (védett területek IUCN 1es vagy 2es kategória szerint). Lásd például: Verordnung des Regierungspräsidiums Chemnitz zur Festsetzung des Naturschutzgebiets „Halbmeiler Wiesen“ vom 17. Februar 2005.

<sup>459</sup> Lásd: <http://rips-uis.lfu.badeb-wuerttemberg.de/rips/natura2000/navigation/start.htm> (Letöltés: 2009. szeptember 9-i állapot)

<sup>460</sup> 1698/2005 EK Tanácsi rendelet 38. §, (2005. szeptember 20.) OJ L 277 2005. október 21.

<sup>461</sup> Sachsen-Anhalt, Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt: Merkblatt Ausgleich von Bewirtschaftungsbeschränkungen 2005, lásd: <http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/index.php?id=2163> (Letöltés: 2009. szeptember 9- i állapot)

maximum hektáronként 200 euró kompenzációs támogatás fizethető ki évente a füves területekre, míg például Schleswig-Holstein tartományban évente hektáronként 77 euró támogatás jár ugyanezért.<sup>462</sup> A támogatás összege minden esetben attól függ, hogy milyen mértékű korlátozásokra került sor az adott védett, Natura 2000 területen.<sup>463</sup>

### 1.2.2. Felszín alatti vizek védelme

A felszín alatti vizek<sup>464</sup> védelméről szóló irányelvet<sup>465</sup> Németország 1997-ben ültette át a felszín alatti vizek védelméről szóló rendeletébe<sup>466</sup>. A rendelet megtiltja, illetve korlátozza bizonyos veszélyes anyagok közvetlen vagy közvetett úton történő talajba, illetve a felszín alatti közegbe, felszín alatti vízbe bocsátását. A mezőgazdaságot elsődlegesen az olajtermékek és a növényvédőszer felhasználása érinti. A gazdálkodóknak meg kell akadályozniuk, hogy ezek a szennyező anyagok a talajba, felszín alatti vízbe kerüljenek, ennek érdekében a növényvédő-szereket és az olajtermékeket megfelelő módon kell tárolniuk. Ezek a követelmények a kölcsönös megfeleltetésre is vonatkoznak. A német szövetségi vízügyi törvény<sup>467</sup> és a tartományok előírásai<sup>468</sup> részletes útmutatást adnak a tárolók építésével kapcsolatban, valamint a veszélyes anyagok felhasználását illetően. A nemzeti szabályok pontosan részletezik a gazdaság területén felállított tartályok és olajtároló konténerek paramétereire vonatkozó előírásokat, ám ezek önmagukban nem relevánsak a kölcsönös megfeleltetés szempontjából, nem is minden gazdálkodó felel meg ezeknek. Hasonló a helyzet a növényvédő szerek tárolására szolgáló konténerek tekintetében is.

---

<sup>462</sup> <http://shvv.juris.de/shvv/vvsh-6611.17-0001.htm>. (2009.szeptember 09.)

<sup>463</sup> Bekanntmachung der Richtlinie des Thüringer Ministeriums für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt zur Gewährung einer Ausgleichszahlung für landwirtschaftliche Betriebe in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen (Ausgleichszahlung Natura 2000) in der Fassung vom 26.04.2004, <http://www.thueringen.de/de/tmlnu/themen/lawi/entwplan/massnahmen/index.html>.

<sup>464</sup> A felszín alatti víz: Minden, a föld felszíne alatt a telített zónában elhelyezkedő víz, amely közvetlen érintkezésben van a földtani közeggel.

<sup>465</sup> 80/68/EGK Tanácsi Irányelv a felszín alatti vizek egyes veszélyes anyagok okozta szennyezés elleni védelméről (1979. december 17.) OJ L 20, 1980. 1.26., p.43. Lásd KRÄMER, LUDWIG: *Casebook on EU Environmental Law*. Hart Publishing, Oxford – Portland, Oregon, 2002.

<sup>466</sup> A felszín alatti vizek egyes veszélyes anyagok okozta szennyezés elleni védelméről (1979. december 17.) szóló 80/68/EGK Tanácsi Irányelv átültetéséről szóló német, nemzeti rendelet. (BGB I 1997, p. 542 ff., 22.03.1997)

<sup>467</sup> Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz) 19.§ g.) pont

<sup>468</sup> A vizekre veszélyes anyagok kezelését végző létesítményekről és a szaküzemekről szóló rendelet (Verordnungen über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen und über Fachbetriebe) (VAwS) A Bajor vízügyi törvény végrehajtási rendelete.



A tárolóknak szivárgásmentesnek és stabilnak kell lenniük, szilárd és vízhatlan talajon kell állniuk, valamint ellenállónak kell lenniük a mechanikai, hő és vegyi hatásokkal szemben. A tartályoknak általában duplafalúnak kell lenniük, az aljának betonból kell készülnie, és számos részletszabály vonatkozik a csövekre, feltöltő eszközökre stb. is. Hasonlóan kell eljárni az iszap-, trágya- és silótárolók kialakításánál is. A kölcsönös megfeleltetés keretében elegendő, hogy ezek a tárolók stabilak és szivárgásmentesek legyenek, valamint megakadályozzák a szennyező anyagok talajba, felszín alatti vízbe történő jutását. A nemzeti építési jogszabályok részletesen előírják, hogy hogyan kell megépíteni az ilyen építményeket, de az ezeknek való megfelelés már nem tartozik a kölcsönös megfeleltetés körébe, ugyanakkor nem mindig lehet ezeket különválasztani annak rendszerétől.

### 1.2.3. Szennyvíziszap<sup>469</sup> felhasználásának előírásai

A német szennyvíziszap rendelet<sup>470</sup> szabályozza a szennyvíziszap mezőgazdasági területen történő hasznosítását. E rendeletbe kerültek átültetésre a szennyvíziszap irányelv<sup>471</sup> rendelkezései. Az Irányelv 3. cikkével összhangban meghatározták a mezőgazdasági felhasználás feltételeit. A mezőgazdaságban csak a lakossági vagy kommunális szennyvíz használható fel. A kölcsönös megfeleltetés szempontjából az alábbi szabályok relevánsak:

Két héttel korábban értesítenie kell az illetékes hatóságot az iszap mezőgazdasági felhasználásáról, a gazdálkodónak pedig vissza kell igazolnia azt. A szennyvíziszap felhasználását a növények tápanyag szükségletéhez kell igazítani, figyelembe kell venni a talajban már jelen levő tápanyagokat és szerves anyagokat. Ebben az esetben a német nitrát rendelet rendelkezéseit kell alkalmazni, ami azt jelenti, hogy a

---

<sup>469</sup> Szennyvíziszap: Biológiai, kémiai, illetve hőkezeléssel vagy más megfelelő eljárással (így különösen szennyvíziszap felhasználásával történő biogáz előállítás, komposztálás révén), továbbá a települési folyékony hulladék tartós, legalább 6 hónapig tartó tárolásával vagy kémiai kezelésével nyert olyan iszapok, melyek szennyezőanyag tartalma e rendelet előírásainak megfelel, és amelyekben a kezelés hatására a fekál coli és a fekál streptococcus szám iszap ml-ben mért mennyisége az eredeti érték tíz százaléka alá csökken.

<sup>470</sup> Szennyvíziszap rendelet: Klärschlammverordnung (ABfKlärV) (BGB1 I 1992, p 912.934,28.04.1992) Folytak a tárgyalások a szennyvíziszap rendelet módosításáról (lásd például AGRA-EUROPE 50/06, 2006 december 11. szám)

<sup>471</sup> 86/278/EGK Tanácsi Irányelv a szennyvíziszap mezőgazdasági felhasználása során a környezet és különösen a talaj védelméről.(1986. június 12.) HL L 181, 1986. 7.4., p. 6. Lásd KRÄMER, LUDWIG: *Casebook on EU Environmental Law*. Hart Publishing, Oxford – Portland, Oregon, 2002.

gazdálkodó által elkészített tápanyag-gazdálkodási tervnek már tartalmaznia kell a szennyvíziszappal a talajba kerülő tápanyagokat is.

A szennyvíziszap alkalmazása előtt vizsgálni kell a talaj pH-értékét, a nehézfém, foszfát, kálium és magnézium tartalmát. A szennyvíziszap mezőgazdasági felhasználása nem engedélyezett, amennyiben a szennyezőanyagok koncentrációja bizonyos határérték fölé emelkedik. Németországban a gazdálkodóknak a szennyvízkezelő vállalat díjat fizet a szennyvíziszap felhasználásáért. Számos egyéb megszorítás is vonatkozik a felhasználásra, például tilos olyan talajon elhelyezni, ahol gyümölcs- és zöldségtermesztés folyik, tilos a füves területeken, természetvédelmi vagy vízvédelmi területeken, valamint a folyómedrek mentén levő 10 méter széles sávban. Olyan földterületen, ahol takarmánynövényeket, cukorrépát (amennyiben leveleit takarmányként használják fel), silókukoricát és zöld kukoricát termesztenek, a szennyvíziszapot csak vetés előtt szabad alkalmazni és azonnal bele kell dolgozni a talajba.

#### 1.2.4. Nitrátrendelet

A nitrát irányelv<sup>472</sup> rendelkezéseit Németország a német nitrát/trágyázási rendeletbe<sup>473</sup> ültette át. A német rendelet egységesen alkalmazandó az ország egész területén, ami a nitrátérzékeny, veszélyeztetett területek (vulnerable zones) definícióját itt feleslegessé teszi. (Nitrát Irányelv 3. cikk 5. bek). Így folyamatosak azon intézkedések, amelyeket a nitrát irányelv II. Függelék 4. cikke és II. Függelék 5. cikke tartalmaz.

A gazdálkodók meghatározott területen és bizonyos időszakokban nem használhatnak trágyát és/vagy műtrágyát. A trágya felszíni vizekbe történő közvetlen módon történő bevezetését meg kell akadályozni, ennek érdekében például a vízfolyások és a tavak mellett biztonsági védőtávolságot kell tartani, különösen akkor ha lankás a terület. A tartományi jogszabályokban találhatóak meg a biztonsági védő távolságok, amelyen belül egyáltalán nem lehetséges a nitrát kibocsátás. (például

---

<sup>472</sup> 91/676/EGK Tanácsi irányelv a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről (1991. december 12.), (HL L 375., 1991.12.31.) Lásd KRÄMER, LUDWIG: *Casebook on EU Environmental Law*. Hart Publishing, Oxford – Portland, Oregon, 2002.

<sup>473</sup> Verordnung über die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenschutzmitteln nach den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis beim Düngen (Düngeverordnung-DüV). BGB1. I 2006 S. 34 ff., 13. Januar 2006).

Mecklenburg-Nyugat Pomerániában (Mecklenburg-Western Pomerania) ez 7 méter)  
A trágyák és műtrágyák használata elárasztott, illetve fagyott területeken szintén tilos.

A nitrát rendelet közelmúltban történt módosítása összhangba hozta a trágyázásra vonatkozó megszorításokat az EU irányelvekkel.

A módosítás előtt a német rendelet nem szabályozta a meredek, lejtős területeken történő trágyázást, ahogyan azt a nitrát irányelv megkívánta volna, illetve lehetővé tette maximum 210 kg/ha nitrogén felhasználását is a füves területen az irányelvben megjelölt 170 kg-mal szemben. Ezek miatt a Bizottság Németországgal szembeni szabályszegési eljárást kezdeményezett, azonban a módosított rendelet már kiküszöbölte ezeket az eltéréseket<sup>474</sup>.

Németország kérelmezte, hogy bizonyos feltételek mellett a füves területeken évente és hektáronként 230 kg nitrogén felhasználást engedélyezzen az Bizottság. 2006 novemberében az EU Nitrát Bizottsága jóváhagyta a német kérelmet a nitrát irányelvtől való eltérése tárgyában.<sup>475</sup> A gazdálkodók örömmel fogadták ezt a döntést, hisz véleményük szerint versenyhátrányt szenvedtek más tagállamok gazdálkodóival szemben, ahol hasonló mentességek már régóta érvényben voltak (például Hollandia).<sup>476</sup> A módosítást követően Németországban főszabály szerint egy gazdaság évente és hektáronként 170 kg-nál több állati eredetű trágyából származó nitrogént nem használhat fel. Kivételt képeznek a füves területek, ahol bizonyos feltételek mellett hektáronkénti 230 kg nitrogén mennyiség felhasználása megengedett.<sup>477</sup>

Ahogyan az olaj és növényvédő szerek tárolása esetén sem, itt sem választhatóak el egyértelműen egymástól a nemzeti előírások és a kölcsönös megfeleltetés szabályai. A kölcsönös megfeleltetés szabályai csak azt írják elő, hogy a trágyatároló létesítmények aljának szivárgásmentesnek kell lenniük és meg kell akadályozni a túlfolyást, valamint a tárolt anyag felszín alatti vizekbe jutását. Míg a regionális építési jogszabályok ugyanakkor egyéb követelményeket is állíthatnak, például a

---

<sup>474</sup> AGRA-EUROPE 51/05, 2005. december 19. szám, Länderberichte p. 17.

<sup>475</sup> AGRA-EUROPE 47/06, 2006. november 20. szám; ENDS Europe DAILY 2207, 17/11/06, ENDS Europe DAILY 2232, 03/01/07.

<sup>476</sup> AGRA-EUROPE 52/05, 2005. december 27. szám, Länderberichte p. 23.

<sup>477</sup> AGRA-EUROPE 47/06, 2006. november 20. szám.

tároló aljának teljes betonozását stb. Ha egy gazdálkodó úgy dönt, hogy a kölcsönös megfeleltetés szabályainak megfelelően korszerűsíti a létesítményét, valószínűleg a nemzeti építési jogszabályokat sem fogja figyelmen kívül hagyni.

A trágyatárolók kapacitására vonatkozó szabályok egyébként tartományonként különbözőek. Néhány tartomány esetén 2 havi tárolási kapacitás, (például Alsó-Szászország), míg más tartományban (például Hessen, Mecklenburg-Vorpommern) 6 havi tárolási kapacitás a kötelező előírás.

## **2. A kölcsönös megfeleltetés ellenőrzése Németországban**

A kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó előírások Németországban nagyrészt törvényi szinten szabályozottak. A kölcsönös megfeleltetés szabályozása nemzeti szinten a „Direktzahlungen-Verpflichtungengesetz” törvényben és a „Dirktzahlungen- Verpflichtungenverordnung” rendeletben található.<sup>478</sup> A KM előírások nemzeti szintű kidolgozására alakult egy kutatócsoport, amely munkáját a szövetségi minisztérium és a tartományok segítségével végezte.

A 73/2009 EK rendelet 20. cikk (3) bekezdésének megfelelően minden tagállamnak ki kell jelölni egy hatóságot az ellenőrzések összehangolására. Ez a koordinációs feladatokat ellátó hatóság Németországban a mezőgazdaságért felelős minisztérium alá tartozik, és minden tartományban megtalálható. Németországban az ellenőrzéseket az illetékes tartományi (Länder)<sup>479</sup> mezőgazdasági, természetvédelmi, állategészségügyi hatóságok végzik, kerületi, járási (Landkreise) szinten.

Az egyes szakterületi (Fachrecht) intézkedések ellenőrzéséért pedig a természetvédelmi hivatalok, vízügyi hivatalok, környezetvédelmi hivatalok és mezőgazdasági hivatalok felelnek. Az illetékesség pontos meghatározása a Tartományi Előírásokban<sup>480</sup> található meg.

Az ellenőrzések egységesítése érdekében, az úgynevezett Szövetségi–Tartományi-Munkacsoport (Bund-Länder-Arbeitsgruppe) meghatározta a kölcsönös megfeleltetés ellenőrzésére vonatkozó kritériumokat. Ezek a kritériumok a kölcsönös

---

<sup>478</sup> Gesetz und Regelung der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen durch Landwirte im Rahmen gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften über (Direktzahlungen Verpflichtungengesetz – Direktzahl-VerpflG) vom 21. Juli 2004 (BGBl I 2004, S. 1767 ff. vom 26.7.2004 Nr. 38).

<sup>479</sup> Land szövetségi tartományt jelent Németországban. A 16 tartomány több, mint 400 önkormányzattal rendelkező járásra (Kreis) oszlik. A tartományok saját alkotmánnyal, költségvetéssel, fővárossal, tartományi parlamenttel (Landtag) rendelkeznek. Minden tartománynak kormányfője van.

<sup>480</sup> Zuständigkeitsverordnungen: illetékességet megállapító rendeletek

megfeleltetésre vonatkozó szabályok részét képezik, és azokat az intézkedéseket tartalmazzák, amelyek egyrészt a gazdaság területén dokumentumok vizsgálatával, másrészt helyszíni megtekintéssel (például tájképi elemek érintetlensége, tároló látható szivárgásmentessége)<sup>481</sup> ellenőrizhetők.

A helyszíni ellenőrzésekre a tartományok jelölik ki az illetékes hatóságot. A helyszíni ellenőrzésekhez az ellenőrizendő gazdaságok kiválasztása egy előzetes kockázatfelmérés<sup>482</sup> alapján történik, amelyet az ellenőrző hatóságok vagy megbízottjaik végeznek. A kölcsönös megfeleltetés ellenőrzését a mezőgazdasági irodáknál<sup>483</sup>, illetve egyéb hatóságoknál központosíthatják. Törekcsenek az ellenőrzések koordinálására abban az esetben is, ha különböző szakhatóságok is részt vesznek az ellenőrzésekben. Bajorországban és Mecklenburg-Nyugat Pomerániában például minden KM ellenőrzést egy központi egység tervez meg. Ellenőrző csoportokat hoznak létre különböző hivatalok munkatársaiból, így egyetlen látogatás alkalmával lehetővé válik az adott gazdaságban valamennyi előírás egyszerre történő ellenőrzése. Ennek a megoldásnak az a célja, hogy az ellenőrzések következetes módon történjenek, továbbá lehetővé válik így a mezőgazdasági hivatalok számára, hogy az Integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszer<sup>484</sup> (a továbbiakban: IACS) szempontjait is figyelemmel kísérik.<sup>485</sup>

---

<sup>481</sup> NITSCH H. and B. OSTERBURG: *Cross Compliance (CC) in der EU und Ökologischer Leistungsnachweis (ÖLN) in der Schweiz- eine vergleichende Analyse.* in: Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie 07/2005. (2005) 75. p. <http://www.bw.fal.de/download.htm>. (2009. szeptember 10-i állapot)

<sup>482</sup> A rendszer új és a szakosodott hatóságok nem ismerik a kockázatelemzés összes területét, gyakran nincs elég tapasztalatuk, hogy az integrált kockázatelemzésben melyik kritériumot használják és milyen mértékben. Például 2005-ben Mecklenburg-Vorpommernben a kockázatelemzés alapján kiválasztott gazdaságok meg nem felelése nem volt jelentősen magasabb, mint a véletlenszerűen kiválasztott gazdaságoknál.

<sup>483</sup> Például Schleswig-Holstein tartományban a vidékfejlesztési hivatalok (Ämter für ländliche Räume) felelősek az összes KM ellenőrzésért. Lásd: Landesverordnung zur Bestimmung der Zuständigkeit für systematische Kontrollen (cross compliance) im Rahmen der Durchführung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union vom 22. Oktober 2005. GVOBI. 2005, 520. p.

<sup>484</sup> Integrated Administration and Control System (Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem, InVeKoS). Ez a rendszer segíti a támogatások elosztásának irányítását, a juttatások jogosultságának ellenőrzését, kapcsolódik a kötelező statisztikai adatszolgáltatásokhoz. Olyan informatikai megoldásokkal lehet biztosítani a rendszer működtetését, amelyek támogatják a kezdeti adatfeltöltést, a támogatást igénylő kérelmek adatainak bevitelét, változásvezetést, a kérelmek ellenőrzését, kiértékelését és rendszerezését.

<sup>485</sup> DEIMEL, M.: *Cross compliance- Die neuen Regelungen im Rahmen der GAP, ihre Umsetzung in der Praxis und erste Erfahrungen. Vortrag anlässlich des Agrarrechtsseminars der Deutschen Anwaltsakademie in Zusammenarbeit mit der Deutschen Gesellschaft für Agrarrecht e.V.* am 28. September 2005 in Goslar. <http://www.dgar.de/info/Goslar2005/Deimel.pdf>

A helyszíni ellenőrzéseket a Szövetségi-Tartományi Munkacsoport által kidolgozott ellenőrzési kritériumok alapján végzik. Amennyiben a helyszíni ellenőrzés során a KM előírásainak olyan megsértését tapasztalják, amely nem szerepel a kritériumok között, feljegyzésre kerül a KM tekintetében. Ha a kölcsönös megfeleltetés ellenőrzéstől függetlenül a szakhatósági ellenőrzéskor az előírások olyan megszegését észlelik, amely a kölcsönös megfeleltetést illetően is releváns, akkor ezt is számításba veszik<sup>486</sup>. A KM ellenőrzést nemcsak a hatóságok, hanem bármely más fél is kezdeményezheti.

Az ellenőrzést követően az ellenőrzésről jelentés készül.<sup>487</sup> Az ellenőrzésekről szóló jelentéseket a tartományok készítik el.<sup>488</sup> A jelentések adminisztrációs követelményeit a Szövetségi-Tartományi Munkacsoport dolgozta ki. A tartományok átvették ennek keretszabályait. A Münchenben székhellyel rendelkező Bajor Mezőgazdasági Minisztérium gyűjti össze a jelentéseket a nemzeti IACS adatbázis segítségével. A Központi Integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszer Adatbázisa<sup>489</sup> (a továbbiakban: ZID) az érintett hatóságok közötti kommunikáció alapeleme. A ZID-en keresztül történik az ellenőrzések eredményeinek továbbítása más szervek felé. A ZID miután rendszerezi ezeket az adatokat, jelentést tesz a Szövetségi-Tartományi Munkacsoportnak, amely a további értékelésért felelős.

### **3. Az ellenőrzések tapasztalatai**

#### **3.1. GAEC előírások ellenőrzési tapasztalatai**

A pihentetett földterületekre vonatkozó előírás (GAEC 3) minden gazdaságot érint, míg a talajerózió védelmére (GAEC 1), illetve a talaj szerves anyag tartalmára és struktúrájára vonatkozó előírás (GAEC 2) inkább a növénytermesztő, és gabonatermesztő gazdaságokat érinti. Általánosságban megállapítható, hogy a GAEC előírásoknak történő megfelelést a gazdálkodók nem tekintik teljesíthetetlennek. Ezeket az előírásokat már a Helyes Gazdálkodási Gyakorlatnak (GFP) megfelelően korábban is, a kölcsönös megfeleltetés bevezetésétől függetlenül is teljesítették.

---

<sup>486</sup> Jelenleg Németország nem él a lehetőséggel a 43-as cikk szabályozása szerint a 796/2004 EK rendelet 43. cikk szabályozása szerint (adminisztratív ellenőrzések, „kereszt ellenőrzések”)

<sup>487</sup> Az ellenőrzésről készült jelentés tartalmazza az észlelt szabálytalanságokat, azok súlyosságát, nagyságát, tartósságát és ismétlődő jellegét.

<sup>488</sup> Az adatbázishoz történő hozzáféréshez online regisztráció szükséges.

<sup>489</sup> ZID = Zentrale – InVeKoS (Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem) – Datenbank

A tájképi elemek jellegének megőrzésére vonatkozó előírások értelmezése aggodalomra adott okot a gazdálkodók körében – bizonytalanok azzal kapcsolatban, hogy mely tájképi elem módosítható, és mely nem, melyek átalakítása tilos a kölcsönös megfeleltetés értelmében, és hol húzódik a határ a fenntartás és az átalakítás között. Az állandó legelők (GAEC 4) védelmét agrár-környezetvédelmi programok biztosítják. Azokban a tartományokban, ahol a biomassza energetikai célú felhasználása, vagy az energianövények termesztése iránt megnövekedett az igény, a legelők védelmét nem biztosítják.

Összességében megállapítható, hogy a GAEC előírások teljesítésével kapcsolatosan nem merülnek fel jelentős költségtényezők és nincs arra utaló jel sem, hogy ezen előírásoknak történő meg nem felelés jelentős lenne, illetve ezek jelentős támogatáscsökkenést eredményeztek volna a termelőknél.

### **3.2. SMR előírások ellenőrzési tapasztalatai**

Megállapítható, hogy az SMR előírások teljesülése - a nitrát irányelv kivételével - megfelelőnek értékelhető. Az élőhely-és madárvédelmi irányelvek teljesítésével kapcsolatosan az ellenőrzések során kevés esetben tapasztaltak meg nem felelést. A feltárt szabályszegések legtöbbször a tájképi elemek átalakítását érintették, például ilyen fordult elő Mecklenburg-Vorpommern tartományban. A felszín alatti vizek védelemre vonatkozó előírások ellenőrzési adataiból levonható az a következtetés, hogy viszonylag itt is kevés esetben fordult elő meg nem felelés. A nitrát irányelvnek való meg nem felelés száma magasabb, mint más előírásnál (kb. 15 százalék). A nitrát irányelv előírásai a szarvasmarha gazdaságokat, tejgazdaságokat, valamint az állattal rendelkező vegyes gazdaságokat érintik inkább. Az alacsony állatállomány-sűrűséggel rendelkező gazdaságokat súlyosabban érintik még akkor is, ha a nitrogén felhasználás mennyiségi korlátját ezek könnyebben teljesítik, azonban a formai, adminisztratív követelmények teljesítésének elmulasztása őket is olyan mértékben érintik, mint a nagyobb gazdaságokat.<sup>490</sup> Példa erre Niedersachsen, ahol a legtöbb szankció a dokumentációk hiánya miatt történt. A mennyiségi korlátozás azokban a tartományokban jelentenek nehézséget, ahol a füves területek és a legelők dominálnak, illetve ahol nagy létszámú állatállomány található (például ilyen Bajorország és Baden-Württemberg tartomány). Ezen tartományokban a

---

<sup>490</sup> NITSCH, H. and B. OSTERBURG: *Cross Compliance als Instrument der Agrarumweltpolitik. Landbauforschung Völkenrode*. 3/2004 (54), 2004. 171-185. pp.

hektáronkénti 170 kg nitrogén felhasználási határérték kevésnek bizonyult, és megszorításnak minősül. Nehéz a megfelelés költségeit megbecsülni, mivel azokban a gazdaságokban, ahol a trágyatárolókat újjá kell építeni vagy fel kell újítani az előírásoknak való megfelelés miatt, a befektetés költsége magas lehet. A gazdálkodók befektetései, ráfordításai azonban nem feltétlenül a kölcsönös megfeleltetés bevezetésének következménye, mivel az új trágyatároló költségeit összeköthetik más befektetéssel is (például biomassa létesítmény építése). Ezen költségeket így nem lehet minden esetben a kölcsönös megfeleltetésnek tulajdonítani. A kölcsönös megfeleltetés teljesítésének ellenőrzése során a szennyvíziszap előírásainak történő meg nem felelés is alacsony volt. Nem kell a gazdálkodónak szennyvíziszap felhasználásukat a kölcsönös megfeleltetés előírásai miatt jelentősen csökkenteniük.

<i>Előírások</i>	<i>Alsó-Szászország</i> <sup>491</sup>	<i>Mecklenburg-Nyugat-Pomeránia</i> <sup>492</sup>	<i>Thüringia</i> <sup>493</sup>
Összes ellenőrzés	(5400)	(619) <sup>494</sup>	(603)
Madárvédelmi	0 % (669)	10 % (59)	0 % (63)
Élőhelyvédelmi	0 % (669)	2 % (49)	0 % (57)
Felszín alatti vizek	0 % (669)	11 % (56)	0% (54)
Szennyvíziszap	0 % (28)	0 % (3)	0 % (1)
Nitrát	5 % (492) <sup>495</sup>	15 % (62)	5 % (64)
GAEC	2 % (669) <sup>496</sup>	3 % (58)	6 % (66)
Szarvasmarha	30 % (2200)	41 % (316)	36 % (247)
Birka/ kecske		25 % (8)	39 % (23)
Sertés		25 % (8)	25 % (28)

3. ábra: Helyszíni ellenőrzések eredményei 2005-ben 3 német tartományban.

<sup>491</sup> Niedersachsen (Alsó-Szászország) Agrárkamara, 15.03.2006, „Cross Compliance? Auswertung der systematischen Kontrollen 2005”.

Forrás: <http://www.lwk-hannover.de/index.cfm/portal/foerderung/nav/297/article/6792.html>. (2009. szeptember 10-i állapot)

<sup>492</sup> THOMAS ANNEN, RAMONA BOLS: *Institut für Betriebswirtschaft, Kleine Fehler- mit empfindlichen Auswirkungen*. LFA Mecklenburg-Vorpommern, 2006, <http://www.agrarnet-mv.de/>. (2009. szeptember 9-i állapot)

<sup>493</sup> „Erste Erfahrungen aus der InVeKoS-Antragsstellung 2005 und Cross Compliance” 8. TLL-Jahrestagung: Thüringer Landwirtschaft 9. Februar 2006, Peter Ritschel-Landwirtschaftsamt Sömmersda, [http://www.tll.de/ainfo/pdf/jt06\\_23fpdf](http://www.tll.de/ainfo/pdf/jt06_23fpdf) (Adatok forrása: Thüringer Landesverwaltungsamt (Th. LvwA Zahlstelle))

<sup>494</sup> Összesen 156 esetben történt meg nem felelés (25 %) minden harmadik esetben a szabálytalanság súlyos.

<sup>495</sup> A meg nem felelés legtöbb esetei a nem megfelelő dokumentáció miatt voltak (tanácsadói ajánlás, talajelemzések) és a túlzott műtrágyahasználat miatt.

<sup>496</sup> A meg nem felelés esetei legtöbbször a nem megfelelő trágyakibocsátás miatt van.



Minden előírás esetén a meg nem felelés aránya kerül feltüntetésre, a zárójelben megadott számok az összes ellenőrzések számát mutatják.

#### **4. Szankciók**

A támogatások csökkentésének alkalmazása Németországban szigorúan követi a 1122/2009 EK bizottsági rendelet<sup>497</sup> intézkedéseit.

A támogatáscsökkentés mértékét a ZID terjeszti elő, és az illetékes ellenőr hagyja jóvá. Az értékelés a kifizető ügynökség számára is elérhető, így lehetővé válik, hogy ennek megfelelően hozzon határozatot a szankcióra vonatkozóan. A számítások a 1122/2009 EK rendelet rendelkezései alapján készülnek. Németországban ez a rendszer problémamentesen működött.

A támogatáscsökkentés mértéke a meg nem felelés súlyosságától és az ismétlődések számától függően változik, gondatlanság esetén 1% és 15% között mozog, míg a szándékos meg nem felelés esetén legalább 15%.

A korábbiakban már említett Szövetségi-Tartományi Munkacsoport dolgozta ki az értékelési szempontrendszert, amely az ellenőrzést végző személyt hivatott segíteni a szankciókra vonatkozó döntését illetően. A 73/2009 EK rendelet 24. cikk (1) által megkövetelt kritériumokat, mint „az előírások megsértésének súlyát, mértékét, tartósságát, illetve ismétlődő jellegét”, belefoglalták az értékelési szempontrendszerbe. Például olyan esetekben, ahol a meg nem felelés embereket vagy állatokat károsíthat, a szankció mértéke emelkedett. Egyéb meg nem felelés, például valamilyen dokumentáció hiánya esetén - amely nem jár embereket, illetve állatokat károsító hatással - a szankció mértéke 1 százalék. Egyedi esetekben az ellenőr, a helyszínen történő szakértő értékelése alapján, eltérhet ezektől. Ebben az esetben indokolni kell az eltérést.

Ez az értékelési szempontrendszer sikeresnek bizonyult, hisz Németországon belül lehetővé vált, hogy az ellenőrök és a hivatalnokok a meg nem feleléseknek homogén értékelését végezhesék. Mindemellett nem léteznek olyan, az EU jogszabályoktól eltérő „bagatell záradékok”, amelyek lehetővé tennék a szankciók elkerülését.

---

<sup>497</sup> Eredetileg a 796/2004 EK rendelet 66 és 67. cikke, jelenleg hatályos 1122/2009/EK rendelet 70. és 71. cikke

## 5. A fejezet megállapításainak összefoglalása

A.) Összességében megállapítom, hogy Németországban a kölcsönös megfeleltetés feltételrendszere részletesen szabályozott és *végrehajtása* aprólékos. Sok előírás található a szövetségi és a tartományi szabályozásokban. A gazdálkodók igyekeznek többet tenni az elvárásoknál amiatt, hogy közvetlen kifizetéseiket ne veszélyeztessék. Az ellenőrzési adatok összességében a megfelelés magas fokát mutatják. A kölcsönös megfeleltetés követelményei közül az állatok azonosítása, jelölése és nyilvántartása okozza a legtöbb problémát. A meg nem felelési ráta Németországban ezen a KM területen a legmagasabb, 30 százalék feletti.<sup>498</sup> Egyik német gazdálkodói egyesület szerint a meg nem felelési arány a nitrát előírások tekintetében 15 százalék, a szennyvíziszap és felszín alatti vízvédelem esetében 4-5 százalék, az élőhelyvédelmi és madárvédelmi rendelkezéseket illetően 0,5-0,8 százalék.

Az ellenőrzések eredményei tartományonként és kerületenként igen különbözőek, ami részben a tartományok mezőgazdasági sajátosságainak, részben a gazdálkodók és gazdaságok közötti különbségeknek, és részben a hatóságok eltérő értékeléseinek következtében alakult így.

A statisztikák összevetésénél a keleti és nyugati tartományok között megfigyelhető strukturális különbségekre is figyelemmel kell lenni. Míg Niedersachsen tartományban több ezer gazdaságot ellenőriztek, addig például Mecklenburg-Nyugat Pomerániában „csak” 619 ellenőrzést végeztek.

Bajorországban<sup>499</sup> a gazdaságok 1,7 %-ánál találtak meg nem felelést a KM követelmények teljesítésével összefüggésben. Az esetek kétharmadában kisebb szabálytalanságok történtek, amelyek a közvetlen támogatási összegek mindössze 1 %-os csökkentését eredményezték. Az élőhely- és madárvédelmi, felszín alatti vizek védelmének, szennyvíziszap és nitrát előírások megszegésére egyik tartományban sem volt példa. A műtrágyák alkalmazására, valamint a trágya és a siló tárolására vonatkozó rendelkezések megszegését is kevés esetben jelentették. Legtöbb problémát az állatok azonosításának és regisztrációjának terén találtak, azaz az

---

<sup>498</sup> A magas meg nem felelés következetes módon a következőkkel összefüggésben jelenik meg: állatok azonosítása és regisztrálása, hiányzó fülcímkék, szarvasmarha-útlevel, nem teljes regisztráció vagy az állatállományban beállt változás nem időben történő regisztrálása. (<http://www.agrarnet-mv.de/>)

<sup>499</sup> AGRA-EUROPE 10/06, Länderberichte 8. p.

adatlapok vezetésének, a fülcímkék meglétének, a szarvasmarha állományban bekövetkezett változások határidőn túl történő jelentésének terén.

B.) A kölcsönös megfeleltetés jelentős *adminisztrációs terhekkel sújtja* a gazdálkodókat és a hatóságokat is egyaránt.

A kölcsönös megfeleltetés ellenszenvet vált ki a gazdálkodók körében a tekintetben, hogy olyan dokumentációs és bürokratikus terheket rónak rájuk, amely egyáltalán nem válik sem a fogyasztók, sem a környezet hasznára. Elítéli nemcsak a saját magukra, gazdálkodókra háruló bürokráciát és adminisztrációs kötelezettséget, hanem még a hivatalokat terhelőt is. A Baden-Württemberg-i gazdálkodók egyesülete a kölcsönös megfeleltetés ellenőrzésének összköltségét, kb. 10 millió euróra becsülte<sup>500</sup>. A becslés során a megnövekedett dokumentációs követelmények teljesítésére fordított időt és az adminisztratív jellegű kiadásokat vették számításba. Véleményük szerint gazdaságonként heti 5-10 óra szükséges az információs anyagok átolvasásához, az adott gazdaságra releváns anyagok kiválasztásához és értelmezéséhez. Több gazdálkodó is megjegyezte, hogy a kölcsönös megfeleltetés teljesítése a kisméretű gazdaságoknak nagyobb nehézséget jelent, mint a nagyobb gazdaságoknak. Míg a nagyobb gazdaságok vagy szervezetek külön személyzetet alkalmazhatnak a dokumentációs és adminisztrációs feladatok ellátására, a kisebb gazdaságok kevésbé tudnak megbirkózni a megnövekedett dokumentációs és adminisztrációs követelményekkel.

C.) A gazdálkodóknál felmerülhetnek *plusz költségek*. Költség keletkezik például, ha a gazdálkodók a szankciótól való félelmük miatt elővigyázatosságból egyéb befektetéseket is eszközölnek, miközben már e nélkül is megfelelték a KM előírásoknak.

Megállapítható, hogy a kölcsönös megfeleltetés ösztönözheti a gazdálkodókat arra, hogy jelentős befektetéseket végezzenek, azonban ezek a befektetési költségek nem tulajdoníthatóak mindig a kölcsönös megfeleltetésnek, mivel a nemzeti jogszabályaik is hatással vannak ezekre.

---

<sup>500</sup> AGRA-EUROPE, 13.2.06.

D.) A gazdálkodók segítségként **tanácsadói szolgáltatásokat** vehetnek igénybe, amely szintén költséget jelenthet, mivel néhány tartományban ezen szolgáltatásokat félig állami hivatalok, azaz agrárkamarak (Landwirtschaftskammern) ajánlják fel, melyek részben térítéskötelesek.<sup>501</sup> Mecklenburg-Nyugat-Pomerániában, Brandenburgban, Sachsen-Anhalt tartományban és Thüringiában a tanácsadói szolgáltatásokat magáncégek látják el.<sup>502</sup> A 73/2009/EK rendelet szerint a tanácsadói szolgáltatások díjának maximum 80 százaléka visszatéríthető, amennyiben a díj nem haladja meg a szolgáltatásonkénti 1500 eurót. A visszatérítés mértéke egyébként tartományonként változik. A kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos tanácsadói szolgáltatásokra kifizetett költségek általában pár száz euró nagyságrendűek. Néhány tartományban a tanácsadói szolgáltatást a hivatalok ingyenesen ajánlják fel, így nem alkalmaznak magán mezőgazdasági tanácsadót.<sup>503</sup>

Előfordulhat, hogy a kölcsönös megfeleltetés ellenőrzésének költségeit is a gazdálkodóknak maguknak kell megfizetniük. Ezt egy alsó-szászországi gazdálkodó jelentette, ott ugyanis például a sertés nyilvántartás ellenőrzésért felelős kerületi hivatal 70-150 euró közötti díjat ír elő az ellenőrzésért.

A kölcsönös megfeleltetés hatására a gazdálkodók átvilágítják saját gazdaságukat, igénybe vesznek gazdaság-irányítási eszközöket és tanácsadó rendszereket a célból, hogy gazdaságukat fejlesszék és ezáltal teljesítményüket is növeljék a környezetvédelem, az állattartás és fogyasztóvédelem területein. Jelentős igényük van információs anyagokra, ellenőrző listákra (checklist) és egyéb irányítási eszközökre.

Összegezve elmondható, hogy a kölcsönös megfeleltetés rendszere „erősíti” a jogszabályoknak való megfelelést. Mivel a kölcsönös megfeleltetés rendszere nem olyan régen került bevezetésre Németországban sem, így nem határozható meg még részleteiben a gazdaságra, a környezetvédelemre, fogyasztóvédelemre és állatvédelemre kifejtett hatása.

---

<sup>501</sup> Schleswig-Holstein, Alsó-Szászország, Nordrhein-Westfalen, Saar- vidék, Bréma és Hamburg.

<sup>502</sup> BOLAND, H., A. THOMAS and K. EHLERS: *Beratung landwirtschaftlicher Unternehmen in Deutschland. Im Auftrag des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft.* Bonn, 2005. Analyse unter Berücksichtigung der Anforderungen der Verordnung 1782/2003 EG zu Cross Compliance.

<sup>503</sup> Ez a helyzet áll fenn Bajorországban, részben Baden-Württemberg tartományban és Szászországban, Hessen tartományban és Rajna-vidéken.

## **XI. FEJEZET**

### **6. A kölcsönös megfeleltetés környezetvédelmi és természetvédelmi követelményei Hollandiában**

#### **6.1. A kölcsönös megfeleltetés célja és jogi alapja**

A holland mezőgazdaságban a kertészeti ágazat túlsúlya jellemző, amelyet szorosan követ a sorban az intenzív állattenyésztés. A szántóföldi gazdálkodás, különösen a gabonatermesztés viszonylag kisebb jelentőségű. Kb. 2 millió hektáron folytatnak mezőgazdasági tevékenységet. Az önellátó kertészetek és az intenzív állattenyésztés dominanciája arra utal, hogy Hollandiában sok az olyan mezőgazdasági jellegű tevékenység, amely nem, vagy csak kis mértékben szorul közvetlen támogatásra. Ezáltal a kölcsönös megfeleltetés rendszerének előírásai ezeket nem is érintik.

A holland kormány elsődlegesen a jogszabályban foglalt gazdálkodási követelményeket (SMR) alkotta meg.

A kölcsönös megfeleltetés előírásait a holland jogszabályok hat terület alapján csoportosítják:

- környezetvédelem,
- közegészségügy,
- állat- és növényegészségügy,
- állati betegségek bejelentése,
- állatjólét, valamint
- jó mezőgazdasági és környezeti állapot feltételeinek biztosítása.

A 18 irányelv és rendelet közül 2005. január 1-jétől került bevezetésre a környezet; a közegészségügy és állategészségügy, valamint az állatok azonosításával és regisztrációjával kapcsolatos előírás. Szintén 2005. január 1-jétől ellenőrzik a „jó mezőgazdasági és környezeti állapot” feltételrendszerének (GAEC) teljesülését is.

Második lépcsőben 2006. január 1-jétől vezették be a köz-, állat- és növényegészségügyi előírásokat és az állatbetegségek, járványok bejelentését, majd harmadik ütemben 2007. január 1-jétől az állatjóléti intézkedéseket. Közel kétszáz SMR követelmény található Hollandiában.

2007-ben a KM rendszerének értékelésekor a KM végrehajtásának egyszerűsítését tűzték ki célul. 2008-ban a KAP állapotfelmérése (Health Check) keretében a KM

céljainak felülvizsgálatára is sor került. A KM megfeleltetési rendszer politikai célja, hogy egyszerű, átlátható, megvalósítható legyen, és mindez elfogadható költséggel valósuljon meg.

Hollandia a KM rendszer értékelésekor arra az álláspontra helyezkedett, hogy a kölcsönös megfeleltetés bevezetése jelentős szerepet játszik a támogatások társadalmi elfogadottságában. Hosszú távon szükséges a társadalom számára egy olyan indokot találni, amelyre hivatkozva a gazdálkodóknak továbbra is megalapozottan lehet támogatást nyújtani. Az általános támogatást célszerű lenne átalakítani célzott támogatássá, így a támogatások elfogadottsága a társadalomnak nyújtott közjavakon, a gazdálkodók teljesítményén alapulna, nem pedig a KM rendszerén.<sup>504</sup>

Az EU jog nemzeti jogba való implementációja Hollandiában összességében megfelelt az 1782/2003 EK tanácsi rendelet, és a helyébe lépett, jelenleg hatályos 73/2009 EK rendelet valamennyi előírásának. A kölcsönös megfeleltetés jogi alapja több nemzeti jogszabályban található, melyek az alábbiak:

- KAP közvetlen kifizetéseire vonatkozó 2006-ban elfogadott rendelet<sup>505</sup> kölcsönös megfeleltetésről szóló része<sup>506</sup>,
- mezőgazdasági vállalkozások támogatásáról szóló rendelet<sup>507</sup>,
- mezőgazdasági kifizetések engedélyezéséről szóló nemzeti rendelet<sup>508</sup>,
- agrár-környezetvédelmi támogatásokhoz kapcsolódó 12 tartományi szinten meghozott rendelet<sup>509</sup>,
- vidéki térségek fejlesztéséről szóló nemzeti rendelet.<sup>510</sup>

---

<sup>504</sup> Az adatok forrása: Magyar- Dán- Holland „A kölcsönös megfeleltetés rendszerének kialakítása és szervezeti rendszere Hollandiában „ című szemináriumok előadásai, 2008 november 26- december 12. Budapest. Elhangzott: Drs. J.M. (Hans) Brand, politikai főtanácsadó előadásán, Hollandia Mezőgazdasági, Természeti és Élelmiszerminőségi Minisztérium, Mezőgazdasági Főosztály. Budapest, 2008. november 26. (Magyar Mezőgazdasági Múzeum).

<sup>505</sup> Regeling GLB-Inkomenssteun 2006 <http://lexius.nl/regeling-glb-inkomenssteun-2006>.

<sup>506</sup> A 3-8 cikk a követelmények figyelembevételéről, az I. számú melléklet az előírások figyelembevételét tartalmazó teljes lista.

<sup>507</sup> Regeling LNV-subsidies: REGELING van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 14 februari 2007, nr. TRCJZ/2007/388, houdende regels inzake de verstrekking van subsidies door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Regeling LNV-subsidies) [http://www.st-ab.nl/wettennr02/0165-006\\_Regeling\\_LNV-subsidies.htm](http://www.st-ab.nl/wettennr02/0165-006_Regeling_LNV-subsidies.htm)

<sup>508</sup> Kaderwet LNV-subsidies: Wet van 17 december 1997, houdende regels inzake de verstrekking van subsidies door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Kaderwet LNV-subsidies) [http://wetten.overheid.nl/BWBR0009194/geldigheidsdatum\\_13-02-2011](http://wetten.overheid.nl/BWBR0009194/geldigheidsdatum_13-02-2011)

<sup>509</sup> Provinciale verordening agrarisch natuurbeheer, P-SAN

<sup>510</sup> Wet inrichting landelijk gebied

## 6.2. A „jó mezőgazdasági és környezeti állapot” előírásai Hollandiában (GAEC)

A termőföldek jó mezőgazdasági és környezeti állapotára vonatkozó Európai Unió előírások holland nemzeti jogba történő átültetésére kettő jogszabályt alkottak: egyiket 2003-ban, ez volt az úgynevezett „*Verordening HPA erosiebestrijding landbouwgronden*” (a továbbiakban: EL-HPA), a másikat 2004-ben ez volt az úgynevezett „*Verordening PT erosiebestrijding tuinbouwgronden*” (a továbbiakban: EL-PT). A két jogszabályban hasonlóak a GAEC előírások, azonban ezek különböző mezőgazdasági ágazatokra (egyikben a szántóföldi, másikban a kertészeti) vonatkoznak. Az általános előírásokon túl az állandó legelők retenciójára vonatkozóan is tartalmazznak intézkedéseket.

A holland GAEC előírások az alábbiak:

A 2%-nál nagyobb lejtésű területeken tilos talajeróziót erősítő növények termesztése.<sup>511</sup> A 18%-nál nagyobb lejtésű területeket csak legelőként szabad használni<sup>512</sup>. (GAEC 1) A gazdálkodóknak jelezniük kell a jelentős mértékű talajeróziót, és ennek csökkentésére adekvát tervet kell készíteniük.<sup>513</sup> Amennyiben már rendelkeznek a talajerózió csökkentésére vonatkozóan ilyen tervvel, kötelesek az abban foglalt intézkedéseket foganatosítani.<sup>514</sup> A talajerózió elkerülése végett talajkezelési munkákat<sup>515</sup> kell végezni, ilyen például a betakarítás utáni talajművelés (min. 20 cm mélységben), a cukorrépa és kukorica elvetése után a traktornyomok eltüntetése, a parcellák végén a vízfolyás megakadályozása. További előírás a talaj szervesanyag tartalmának fenntartása megfelelő művelés révén. (GAEC 2)

További GAEC előírás a talajszerkezet fenntartására (GAEC 3), illetve a tájképi elemek megőrzésére, a környezet megőrzésére és az élőhelyek károsításának elkerülésére (GAEC 4) vonatkozik. Rendelkezés biztosítja, hogy az állandó legelőterület<sup>516</sup> ne csökkenjen a 2003. évi szint 90%-a alá. A gazdálkodók számára ez a kötelezettséggel jár, hogy évente jelenteniük kell, hogy a termőföldön

---

<sup>511</sup> Holland nemzeti jogszabályok: EL-HPA: 5. cikk és EL-PT: 5. cikk

<sup>512</sup> Holland nemzeti jogszabályok: EL-HPA: 5. cikk és EL-PT: 5. cikk

<sup>513</sup> Holland nemzeti jogszabályok: EL-HPA: 3. cikk és EL-PT: 3. cikk.

<sup>514</sup> Holland nemzeti jogszabályok: EL-HPA: 6. cikk és EL-PT: 6. cikk a talajeróziós tervre vonatkozó rész

<sup>515</sup> Holland nemzeti jogszabályok: EL-HPA 4. cikk és EL-PT: 4. cikk

<sup>516</sup> Állandó legelőterület az a terület, amelyet legalább 5 évig legelőként használnak.

milyen gazdálkodást folytatnak. A felszántott, megszüntetett legelőket azonnal vissza kell állítani eredeti állapotukba. Ha a fenti szint alá csökken az állandó legelőterület nagysága (nagyobb a csökkenés a megengedett 10%-nál), két megoldás lehetséges: amennyiben erre lehetőség van, vissza kell állítani a területet legelővé, ha ez már nem valósítható meg, akkor egy másik területen új legelőt kell kialakítani. Szükség esetén ezt a mezőgazdasági miniszter is kötelezően elrendelheti.

### 6.3. Jogszabályban Foglalt Gazdálkodási Követelmények Hollandiában (SMR)

#### 6.3.1 Madárvédelmi és élőhelyvédelmi előírások

A 79/409 EGK madárvédelmi irányelvnek, illetve az ezt hatályon kívül helyező új vadon élő madarak védelméről szóló 2009/147/EK irányelvnek az a célja, hogy megvédje a listában szereplő madárfajokat. Több mint 200 veszélyeztetett madárfaj élvez védeltséget. Hollandia kötelezettséget vállalt, hogy védelmi intézkedéseket tesz a 200 madárfajból összesen 44 fajért, valamint ezen felül még 52 élőhelytípus védelméért is. A „védelem” magába foglalja az élőhelyek megőrzését, helyreállítását, valamint azt is, hogy különleges jelentőségű védett területeket jelöl ki, amelyeken speciális védelmi tevékenységet végeznek az ott található fajok és élőhelyeik védelme érdekében. Hollandiában a madár- és élőhelyvédelmi irányelv implementálása az ún. Flóra-és Fauna törvény (*Flóra- en Faunawet*) (a továbbiakban: FFW) és a Természetvédelmi Törvény (*Naturbesschermingswet, 1998*) (a továbbiakban: NBW) megalkotásával valósult meg.

Hollandiában a természeti területek védelme három módon valósulhat meg:

- 1.) a nemzeti ökológiai hálózat részeként (*Ecologische Hoofdstructuur, a továbbiakban: EHS*), vagy
- 2.) különleges természetmegőrzési területként, azaz Natura 2000 terület részeként az élőhely- vagy a madárvédelmi irányelv alapján, vagy
- 3.) (védett) természetvédelmi területként, természeti emlékként (*beschermd natuurmonument*) a természetvédelmi törvény alapján (*Natuurbeschermingswet*).



A gyakorlatban a szárazföldi EHS 40 százaléka az élőhelyvédelmi irányelv alapján is védelmet élvez.

A három védelmi típus különbözik egymástól a területek védelemre kijelölésének módjában, jogi szabályozásában, és abban is, hogy milyen mértékben védettek az emberi tevékenység hatásai ellen.

<i>EHS (nemzeti ökológiai hálózat)</i>		<i>Natura 2000 terület</i>	<i>Egyes Természetvédelmi területek, emlékek</i>
Védelem	Közvetve a területfejlesztési törvény által védett	Közvetlen jogforrás az EU irányelvei és a természetvédelmi törvény	Közvetlenül a természetvédelmi törvény által védett
Minősítés és jogkövetkezmények	Döntés, határozat Zöldterület Terv alapján 1995	Az EU élőhelyvédelmi irányelve és madárvédelmi irányelve	Természetvédelmi törvény által védett 1968
Minősítő hatóság	Tartományok, önkormányzatok	Központi kormány	Központi kormány
Jogkövetkezmények meghatározása	területfejlesztési törvény	EU irányelv	Alkotmány
Jogkövetkezményeket kiszabó hatóság	Tartományok, önkormányzatok	Központi kormány	Központi kormány

4. ábra Természeti területek védelme Hollandiában<sup>517</sup>

ad 1.) A nemzeti ökológiai hálózat (EHS) egy összefüggő, különlegesen védett természetes területekből álló hálózat. Ezeket a területeket a tartományok jelölik ki a kormány által megadott keretek figyelembevételével. Az EHS-t alkotó területek az úgynevezett Zöldterület Tervhez (*Structuurschema Groene Ruimte*, a továbbiakban: SGR) tartozó Határozat (*Planologische Kernbeslissing*, a továbbiakban: PKB) alapján és annak a regionális tartományi tervekre és önkormányzati övezetkijelölési tervekre vonatkozó implementációi alapján védettek.

ad 2.) A holland mezőgazdasági minisztérium 2000-ben 79 db Natura 2000 területet jelölt ki a madarak védelméről szóló irányelv alapján (kb. 10.000 km<sup>2</sup>). 2003-ban

<sup>517</sup> Forrás: [www.mnp.nl/mnc/i-en-1312-print.html](http://www.mnp.nl/mnc/i-en-1312-print.html) (2009. decemberi állapot)

már 141 terület vált védetté, ez a szám mára meghaladja a 161-et. A Natura 2000 területek nagy részén mezőgazdasági művelés folyik. Egyes élőhely típusok és fajok esetén a mezőgazdasági művelés a terület értékének, védettségének megőrzését jelenti. Egyes esetekben korlátozásokkal szembesülnek az ezeken a területeken gazdálkodók. A megszorítások különbözőek, mivel a szabályozás is minden egyes védett terület esetén más és más a céloktól, az ott élő fajoktól, élőhelyeiktől függően, valamint attól függően, hogy ezek milyen fokban veszélyeztetettek. A rendelkezések például megtilthatják vagy korlátozhatják a műtrágyák és a peszticidek használatát, a gyepes területek felszántását, a legeltetést, vagy meghatározhatják az állatállomány sűrűségét. A madárvédelmi irányelv rendelkezései alapján a tájképi elemek jellegzetességeinek megszüntetése, eltávolítása tilos. Ezen felül - tekintettel arra, hogy (majdnem) minden NATURA 2000 területre vonatkozik a holland természetvédelmi törvény - engedély szükséges minden olyan tevékenységhez, amely a területek termőképességének és minőségének romlásához vezethet. A pontos követelményeket (az egyes területek vonatkozásában egyes szintekre konkretizálva) a holland Mezőgazdasági, Természeti és Élelmiszerminőségi Minisztérium<sup>518</sup> határozza meg.

ad 3.) A természetvédelmi területté nyilvánítás célja, hogy a tudományos jelentőségű területeket megóvják az emberi beavatkozástól. Az ilyen területeket a holland kormány jelöli ki, és azokat a holland természetvédelmi törvény alapján védetté nyilvánítja.

A Natura 2000 területek részben átfedést mutatnak ezekkel a természetvédelmi területekkel, a Natura 2000 területek kb. 45 %-a természetvédelmi terület is egyben. Majdnem minden közösségi jelentőségű védett terület az ESH ökológiai hálózat részét is képezi. Ezt célzottan hozták így létre, ezáltal a Natura 2000 célja mellett az ESH céljai is teljesülnek. A védelmi célok mind nemzeti, mind az egyes területek szintjén meghatározottak. Nemzeti szinten a célok EU-konformak, ugyanakkor a speciális célok is megfogalmazásra kerültek. Számos közösségi jelentőségű, FFW és NBW szabályozási körébe tartozó terület már része a különleges természetmegőrzési területeknek, vízterületeknek is.

---

<sup>518</sup> Ministry of agriculture, Nature and food quality (Ministerie van Landbouw, natuur en Voedselkwaliteit (LNV))

A fajok és élőhelyek védelme különböző módon érhető el. A hatóságoknak olyan rendeleteket kell hozniuk, amelyek megjelölik az egyes védett területeken a védelmi célokat, és meghatározzák azon tevékenységek körét, amelyek nem engedélyezettek, illetve csak engedéllyel végezhetők.

A holland KM előírások megtiltják a védett őshonos növények gyűjtését, elpusztítását, birtoklását, eladását, a védett őshonos madarak megölését, szándékos zavarását, fészkeinek szándékos elpusztítását, tojásainak gyűjtését, a védett őshonos, egzotikus vagy külföldi madarak birtoklását és kereskedelmét. Megtiltja továbbá a nem engedélyezett vadászati eszközök birtoklását és kereskedelmét, a vadászat tilos meg nem engedett módon, napokon, időben és helyen.

### 6.3.2. A felszín alatti vizek védelme

A felszín alatti vizekről szóló irányelv átültetése Hollandiában az úgynevezett „*Lozingenbesluit Bodembescherming*” (a továbbiakban: LBB) törvénnyel történt meg. Ezen törvény 25. cikke egyike a jogszabályban foglalt gazdálkodási követelményeknek, amely megtiltja, vagy korlátozza egyes veszélyes anyagok felszín alatti vizekbe közvetlen vagy közvetett úton történő bevezetését. A gazdálkodókat leginkább érintő veszélyes anyagok az olajak és a kemikáliák. Biztosítaniuk kell azt is, hogy a peszticidek és olajkészítmények tárolására szolgáló létesítmények megfelelően épültek és üzemelnek. A tároló létesítményeknek szivárgás szempontjából biztonságosnak és stabilnak kell lenniük, szilárd és vízhatlan alapon kell állniuk, és ellent kell, hogy álljanak a mechanikai, hő- és kémiai hatásoknak. A létesítmények felszerelhetők különféle lefolyókkal, gyűjtő- és elvezető területekkel. Amennyiben a mezőgazdasági eredetű szennyvíz szerves trágyát tartalmaz, nem az LBB törvényt kell alkalmazni, hanem a szennyvíziszapról szóló jogszabályt. (*Besluit gebruik meststoffen*). Az LBB törvény 25. cikke nem alkalmazandó a háztartási eredetű szennyvízre.

### 6.3.3. Szennyvíziszap felhasználásának előírásai

A szennyvíziszapról szóló 86/278/EGK irányelvet a nemzeti szabályozásba „*Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen*” néven ültették át. Ez a jogszabály nemcsak a szennyvíziszapról rendelkezik, hanem

korlátozza a nitrát felhasználását is. Csak a háztartásokból származó szennyvíziszap vagy kommunális szennyvíz használható fel a mezőgazdaságban.

Azon vállalatoknak, amelyek szennyvíziszapot termelnek, vagy kezelnek, nyilvántartást kell vezetniük a kezelt mennyiségről, azokról a személyekről, akikhez a kiszállítás történt (név szerint), valamint a kiszállított anyag mennyiségéről, összetételéről.<sup>519</sup> A „*Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen*” alábbi rendelkezései képezik a KM jogszabályban foglalt gazdálkodási követelményeit:

A 13. cikk szabályozza, hogy a szennyvíziszap felhasználása tilos mezőgazdasági területen, mindaddig, amíg a talaj mintavételi vizsgálatait el nem végzik. A 23. cikk szerint nem lehet szennyvíziszapot alkalmazni természetvédelmi területen. Tilos a szennyvíziszapot kijuttatni részben fagyott és/vagy hóval borított termőföldre (28. cikk), valamint legelőterületre legeltetés idején. (28a cikk)

#### 6.3.4. A nitrát szabályozás

A korábbi, 2006 előtti szabályok hiányosságai miatt az Európai Bizottság jogsértés miatt eljárást indított Hollandia ellen. 2003 októberében az Európai Bíróság ítéletében kimondta, hogy a holland nitrát szabályozás nem megfelelő. A hiányosságok kiküszöbölésére a hollandoknak módosítaniuk kellett szabályozásukon annak érdekében, hogy az EU nitrát irányelvnek megfelelő legyen szabályozásuk. A nitrát irányelv rendelkezéseit egyébként a hollandok 8 különböző jogszabályba ültették át.

Miután mind az Európai Bizottság, mind pedig az Európai Bíróság úgy ítélte meg, hogy a nitrát felhasználással kapcsolatos holland szabályok nem felelnek meg a nitrát irányelvnek, 2006. január 1-jétől új szabályozást léptettek hatályba, ami szigorúbb lett a korábbinál. Ennek központi elemét képezi az évi nitrát felhasználás

---

<sup>519</sup> A kiszállított anyag összetételének tartalmaznia kell a szárazanyagtartalmat, nitrát és foszfor szintet, pH értéket és a nehézfém tartalmat. Ezeknek a mutatóknak határérték alatt kell lenniük. 2 év alatt az alkalmazott folyékony szennyvíziszap mennyisége szántóföldön nem haladhatja meg a 2 tonna szárazanyag tartalmat hektáronként, legelőn pedig az 1 tonna szárazanyag tartalmat hektáronként. (holland törvény 18. cikk) A szilárd szennyvíziszap esetében szántóföldön 4 évente 4 tonna szárazanyag tartalom hektáronként, illetve legelőn 2 évente 2 tonna szárazanyag tartalom hektáronként. (holland törvény 19. cikk)

mennyisége. Míg a korábbi szabály (ismertebb néven a MINAS<sup>520</sup>) megengedte a gazdálkodóknak, hogy az előírt mennyiségnél több nitrátot használjanak, azonban arányosan ezért a többletért külön díjat kellett fizetniük, az új szabályozás már nem engedi meg a mennyiségi korlát túllépését.

A trágya felhasználás szabályai egységesen alkalmazandóak az ország egész területén, ezzel a nitrátérzékeny terület (vulnerable zones) fogalma és jelentősége a szabályozás szempontjából elveszett.<sup>521</sup> 2005. június 27-én a Nitrát Bizottság elfogadta a hollandok kérelmét az eltérésre vonatkozóan, így 4 éven (2005-2009) keresztül engedélyezte azt. Amennyiben Hollandia meg kívánja hosszabbítani ezt, újabb kérelmet kell benyújtania. A nitrátfelhasználás felső határának (a nitrát irányelv szerint 170 kg N/ha) szabályozását illetően<sup>522</sup> az eltérés lehetővé teszi, hogy azokon a termőföldeken, amelyeket legalább 70 százalékban legelőként<sup>523</sup> hasznosítanak 250 kg állati eredetű trágyát használhatnak fel hektáronként.<sup>524</sup> Ez minden talajtípus esetén érvényes.

## **7. A kölcsönös megfeleltetés ellenőrzése Hollandiában**

Hollandiában a Mezőgazdasági, Természeti és Élelmiszerminőségi Minisztérium (LNV) felelős a kölcsönös megfeleltetés ellenőrzéséért.<sup>525</sup> A környezetre, a köz-, állat- és növényegészségügyre, valamint az állatjólétre vonatkozó KM követelmények teljesítésének ellenőrzéséért több testület is felelős. Az LNV Általános Ellenőrző Hivatalán (a továbbiakban: AID<sup>526</sup>) kívül 6 különböző ellenőrző hatóság működik: a vízügyi tanácsok<sup>527</sup> (27), a tartományok (12), a helyi

---

<sup>520</sup> MINAS (mineral accounting system): A trágyafelhasználás jogi szabályozása Hollandiában. Legal standards for the use of fertilisers in the Netherlands (MINAS) 1998. január 1-jétől létezik.

<sup>521</sup> Nitrát irányelv 3.cikk (5). Ezzel egyidőben implementálásra kerülnek a nitrát irányelv rendelkezései: 4.cikk II melléklet, 5.cikk III. melléklet.

<sup>522</sup> Nitrát irányelv, 5.cikk III. melléklet.

<sup>523</sup> Legelőnek minősül a földterület ha az adott évben a mentességet kérő gazda május 15-től szeptember 15-ig azt ténylegesen legelőként kezeli (kizárólag állatok etetésére szolgál, nem szolgálhat növénytermesztésre és vetőmag előállítására.)

<sup>524</sup> A gazdáknak évente kell pályázni. Továbbá azon gazdáknak, akik pályáznak az adott év február 1-ig rendelkezniük kell talajkezelési tervvel, mely az általuk megművelt összes területre vonatkozik. Ezt a tervet nem kell benyújtani, de öt évig a gazdaság nyilvántartásában meg kell őrizni.

<sup>525</sup> Hollandiában összesen 6 kifizető ügynökség működik. A LASER kifizető ügynökség felelős a támogatások gazdáknak történő kifizetéséért, mely egyben a Vidékfejlesztési Programhoz is delegált szervezet.

<sup>526</sup> AID: General Inspection Service, Algemene Inspectiedienst (<http://www.aid.nl>)

<sup>527</sup> Water Boards

önkormányzatok (458), a Szállítási és Vízgazdasági Felügyelet<sup>528</sup>, Holland Tej és Tejtermék Ellenőrző Hatóság<sup>529</sup> (a továbbiakban: COKZ<sup>530</sup>) és a Baromfi és Tojás Ellenőrző Hivatal<sup>531</sup> (a továbbiakban: CPE<sup>532</sup>). Minden hatóság kizárólag annak a követelménynek a teljesülését ellenőrzi, amelyre felhatalmazást kapott. A madárvédelmi irányelv és a GAEC előírásainak teljesülését a tartományok és az AID ellenőrzi. Az élőhelyvédelmi irányelv előírásait a tartományok ellenőrzik. A felszín alatti vizek védelméért a helyi önkormányzatok felelősek. A szennyvíziszap felhasználásának előírásait az AID ellenőrzi, míg a nitrát irányelvnek való megfelelést az AID és a vízügyi hatóságok. Az SMR és GAEC előírások többségének ellenőrzésére az AID illetékes, a szabályok kb. 90 százalékát ellenőrzi, a fennmaradó követelmények ellenőrzése pedig a helyi önkormányzatok, a tartományok, a vízügyi hivatalok, a COKZ és a CPE hatáskörébe tartozik.

Az AID Koordináló Ellenőrző Hatósága (a továbbiakban: CCA<sup>533</sup>) segíti a többi szakhatóságot a kockázatelemzésben, az ellenőrzésre kiválasztásban, továbbá koordinálja a helyszíni ellenőrzéseket, és regisztrálja az ellenőrzés eredményét egy központi adatbázisban.

A gazdálkodók 1 %-át választják ki helyszíni ellenőrzés céljából, 80 %-ban kockázatelemzés alapján, a maradék 20 %-ban pedig véletlenszerű mintavétel során.

A CCA a kockázatelemzés során feltárja, hogy mely gazdálkodói csoportnál a legnagyobb a meg nem felelés okozta negatív hatások kockázata mind a környezetre, mind az emberek, állatok és növények egészségére. A kockázatelemzéshez szükséges információkat a CCA több forrásból szerzi meg. Egyrészt az LNV kifizető ügynökségének (*Dienst Regelingen*) termelői listájából (*Producentregister*), amelyben általános adatok szerepelnek a gazdálkodóról (név, cím, otthon, születési dátum, nem, stb.). Másrészt az úgynevezett „keresztátlákból” (*kruisjestabellen*) szerez adatokat. A keresztátlák annak a pénzügyi jelentésnek a részei, amelyeket a támogatásokkal kapcsolatosan minden évben az Európai Bizottság részére benyújtanak. A pénzügyi információkon túl a termőföldekről, a növényekről, a

---

<sup>528</sup> Transport & Water Management Inspectorate (Inspectie Verkeer en Waterstaat)

<sup>529</sup> Netherlands Controlling Authority, Milk and Milk Product

<sup>530</sup> Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (<http://www.cokz.nl>)

<sup>531</sup> Inspection Institute for Poultry, Eggs and Eggs Product

<sup>532</sup> CPE: Stichting ControleBureau voor Pluimvee, Eieren en Eiproducten [http://www.cpe.nl/\(f1unpg3hwpu4irr3zfkwr55\)/portal.aspx](http://www.cpe.nl/(f1unpg3hwpu4irr3zfkwr55)/portal.aspx) (2009. szeptember 28.- i állapot)

<sup>533</sup> CCA: Competent Control Authority. Holland nyelven: Controle en Coördinatie Autoriteit.

támogatáskifizetésekről, a gazdálkodókról, az ellenőrzésről is tartalmaz adatokat. Ezek az adatok részben a Dienst Regelingennél, részben az AID-nál találhatóak. Harmadrészben pedig az úgynevezett „májusi mezőgazdasági összeírásból” (landbouw meitelling) használja fel a termőterületekre és az állatállományra vonatkozó adatokat. Az utóbbi adatok a Dienst Regelingennél találhatóak.

Ezt követően a CCA elkészíti a kockázatelemzést, 2007 óta minden támogatást kérelmező gazdálkodót célcsoportokba osztottak. A kockázatelemzés következtében elkészül azon gazdaságok listája, amelyek nagyobb kockázatot jelentenek a környezetre, és emiatt ezeket kiválasztják helyszíni ellenőrzésre.

A kiválasztást évente egyszer végzi el a CCA. Az ellenőrzésre kiválasztás után értesíti a hivatalos ellenőrző hatóságokat, továbbítja az ellenőrizendő gazdaság adatait. Ezt követően közösen időpontot egyeztetnek, és az érintett hatóságok (AID, vízügyi tanácsok, tartományok, önkormányzatok stb.) ellenőrei minden egyes kiválasztásra került gazdaságot ellenőrzés céljából meglátogatnak.

Az AID 2005 májusában kezdte meg Hollandiában a kölcsönös megfeleltetés előírásainak való megfelelés ellenőrzését. 2007-ben 2571 db ellenőrzést végeztek a hatóságok, 2008-ban 750 db ellenőrzést végeztek.<sup>534</sup>

Az említett helyszíni ellenőrzések a KM teljesülését ellenőrizték, de ezeket az ellenőrzéseket más okból is le lehet folytatni. Néha a számok nem csak a gazdálkodóknál végzett ellenőrzéseket tartalmazzák, hanem egyéb szereplők ellenőrzését is, mint például a viszonteladókat, vagy a szállítási szektor alanyait.

A 1122/2009 EK bizottsági rendelet 51. és 54. cikke szerint minden helyszíni ellenőrzésről - függetlenül attól, hogy a gazdálkodót az 1 %-os szabály alapján választották-e ki – az illetékességgel rendelkező ellenőrző hatóság jelentést készít. Abban az esetben, ha ellenőrző hatóságként nem a Dienst Regelingen jár el, hanem a vízügyi hatóságok, önkormányzatok, vagy tartományok, az ellenőrzések során felmerülő meg nem felelésekről szóló jelentésüket egy hónapos határidőn belül kötelező eljuttatni a Dienst Regelingennek.

---

<sup>534</sup> Az adatok forrása: Magyar- Dán- Holland „A kölcsönös megfeleltetés rendszerének kialakítása és szervezeti rendszere Hollandiában”, című szemináriumok előadásai, 2008 november 26- december 12. Budapest. Elhangzott: Drs. J.M. (Hans) Brand, politikai főtanácsadó előadásán, Hollandia Mezőgazdasági, Természeti és Élelmiszerminőségi Minisztérium, Mezőgazdasági Főosztály. Budapest, 2008. november 26. (Magyar Mezőgazdasági Múzeum).

2005-ben a „*Bestuurlijk Landelijk Overleg Milieuhandhaving*” keretében a LNV a KM-mel kapcsolatosan együttműködési megállapodást kötött a Vízügyi Hatóságok Szövetségével (*Unie van Waterschappen*), a Tartományközi Konzultációs Tanáccsal<sup>535</sup>(a továbbiakban: IPO), a Szállítási és Vízgazdálkodási Felügyelőséggel (*Inspectie Verkeer en Waterstaat*) és a Holland Önkormányzati Szövetséggel<sup>536</sup>(VNG). Az együttműködési megállapodás rendelkezett a vízügyi tanácsok, az önkormányzatok és a tartományok által az ellenőrzések során tapasztalt meg nem felelésekkel kapcsolatos információcseréről és az információk AID felé történő továbbításáról.

2006-ban az AID koordináló szervezete (CCA) kevés jelentést kapott az önkormányzatoktól, és a vízügyi tanácsoktól. Ennek oka a szabályozás eltérő értelmezésében és végrehajtásában keresendő. Néhány hatóság, például a vízügyi hatóság nem is tett egyetlen jelentést sem a helyszíni ellenőrzések során tapasztalt meg nem felelésekről.

## **8. Szankciók**

A meg nem felelés értékelésére pontozásos rendszert alkalmaznak. Minden egyes előírást előzetesen értékelnek súlyosság, mérték és tartósság szerint. Ha az egyik KM területen súlyos meg nem felelést tapasztalnak a hatóságok, ez Hollandiában egy előírás megsértésének minősül. Ha több területen tapasztalnak mulasztást, azok külön- külön minősülnek szabályszegésnek, és a támogatás csökkentés százalékos mértékei összeadódnak. Hasonló elvet alkalmaznak az ismételt mulasztások vonatkozásában, gondatlanság esetén a kifizetések 15%-os csökkentése a maximum, azonban a maximális 15% elérése után a további meg nem felelések szándékosnak minősülnek, és a szankció is eszerint módosul.

A végrehajtásért, ellenőrzésért és adminisztrációért felelős szerv a Dienst Regelingen mérlegelhet és mulasztás esetén a 3%-ot 1%-ra csökkentheti, vagy 5%-ra növelheti

---

<sup>535</sup> IPO: Inter-provincial council

<sup>536</sup> VNG: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Association of Netherlands Municipalities. <http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=41364> (2009. szeptember 28-i állapot)



az ellenőrző hatóság határozata alapján. Szándékos mulasztás esetében 20%-ról 15%-ra csökkentheti, vagy 100%-ra növelheti a támogatáscsökkentés mértékét.

## **9. Előírások ellenőrzési tapasztalatai, a fejezet eredményeinek összefoglalása**

Az AID 2005-ben 935, 2006-ban 825 gazdálkodónál végzett helyszíni ellenőrzést a KM előírásainak való megfeleléssel kapcsolatban.

A gazdálkodók 19,3%-ának gazdaságát már legalább egyszer megvizsgálta az AID, mint ellenőrző hatóság. A gazdálkodók részéről felmerült, hogy célszerűnek tartanának egy próbaellenőrzést, amelyet az AID ellenőrei végeznének a célból, hogy tájékoztassák őket előre arról, ha gazdaságuk valamely része nem felel meg az előírásoknak. A gazdálkodók ugyanis sokszor bizonytalanok abban, hogy az előírásoknak eleget tesznek-e vagy sem.

Kutatásaim során megállapítást nyert, hogy Hollandiában a legproblémásabb a nitrát irányelv előírásainak, illetve az állatok azonosításának és nyilvántartásának teljesítése. Az állatok azonosításáról és nyilvántartásáról szóló szabályozás a legszigorúbb, a gazdálkodók kb. egyharmada találja ezeket a legnehezebben megvalósíthatónak. A holland gazdálkodók többsége a legnehezebben teljesíthető követelményként a nitrát felhasználással kapcsolatos előírásokat jelölte meg. A nitrátszabályozás szempontjából, amint azt korábban ismertettem a holland szabályozási rendszer 2006-ban megváltozott. Az ellenőrzések a régi rendszer (MINAS) tapasztalatait mutatják, amely kevésbé volt szigorú, mint az új.

Az állatbetegségek bejelentésének előírásait, a szennyvíziszap felhasználásának szabályait, a felszín alatti vizekre vonatkozó előírásokat és a madarakra és a természetes élőhelyre vonatkozó szabályozást említették a legkevésbé problémásnak és legkönnyebben teljesíthetőnek.

A madár- és élőhelyvédelmi irányelv vonatkozásában a vizsgálatok elsősorban a vadászati szabályok betartását érintették.

A KM követelményeihez kapcsolódóan felmerülhetnek járulékos költségek (különösen a GAEC esetében), amelyek mindegyike további kutatást igényel. Ezek között megemlíthető a trágyafölösleg lerakási költsége, a trágya tárolására használt földterület bérleti költségei, az állatok legeltetésének költségei, valamint a

trágyakezelési tervek és adminisztrációjának költségei. Ezek a költségek jelentősek, valószínűleg jóval nagyobbak, mint bármelyik más SMR költségei.

A felszín alatti vizek védelméről szóló irányelvnek való megfelelés jelentős költséggel jár. Az olaj mennyisége az egyes gazdaságok esetében szignifikánsan különbözhet, nem lehet megbecsülni például kizárólag a traktorok száma alapján. A traktorok olajcseréjét gyakran műhelyekben végzik, ahol a fáradt olajat össze is gyűjtik, azok a gazdálkodók, akik az olajcserét saját gazdaságukban végzik, a fáradtolajat még felhasználják kenési célokra, vagy egyéb gépekben is.

A gazdálkodók általánosságban elfogadták a kölcsönös megfeleltetés rendszerét, azonban úgy ítélik meg, mint egy „fekete dobozt”, vagyis a meg nem feleléssel járó jogkövetkezményeket kétszeres szankcióként értékelik. A holland gazdálkodók úgy érzik, hogy Hollandia a legszigorúbb szabályozást kívánja bevezetni az EU-n belül a KM tekintetében.

A megkérdezett gazdálkodók 58,8%-a gondolja úgy, hogy megfelel a SMR és a GAEC követelményeinek. A jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények a nemzeti jog részét képezik, tehát a nemzeti jog módosítása automatikusan a jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények változásaival jár együtt. A GAEC követelményeket a mezőgazdasági miniszter évente értékeli, és szükség szerint módosítja.

Fontosnak tartom megjegyezni itt, hogy 1990-es évek óta Hollandiában privatizálták a szaktanácsadási szolgálatot. A gazdálkodók kiválaszthatják saját tanácsadójukat, aki segíti a termelőket a GAEC és az SMR követelménynek való megfelelésben. Ezért a szolgáltatásért a gazdálkodók díjat fizetnek.

Összegezve tehát azt állapítom meg, hogy a kölcsönös megfeleltetés rendszerének bevezetése Hollandiában javulást eredményezett a környezet állapotában, az eddig feldolgozott adatok mind arra utalnak, hogy a KM-nek pozitív hatása van. Emellett ezek azt is mutatják, hogy a teljes megfelelést még nem érték el. A gazdálkodók úgy érzik, hogy erőfeszítéseik hozzájárulnak a kitűzött célok eléréséhez, ez pozitívan befolyásolja elkötelezettségüket. Ha azonban azt érzik, hogy felesleges szigorításokkal kell szembesülniük, amelyek nem járulnak hozzá a kitűzött célok megvalósulásához, ez valószínűleg negatívan befolyásolja majd a velük való

együttműködést. Ez kihatással lehet azoknak a KM követelményeknek a teljesítésére is, amelyek teljesítése számukra nem jár plusz költséggel.

## **XII. FEJEZET**

### **10. A kölcsönös megfeleltetés környezetvédelmi és természetvédelmi követelményei Dániában**

Dániában a gazdaságok átlagos mérete 60 hektár. Az ország területének 62 százaléka mezőgazdasági művelés alatt álló földterület, ez kb. 2,7 millió hektárt jelent. Dániában összesen 113 követelményt ellenőriznek a hatóságok a kölcsönös megfeleltetés keretében. A „Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot” (HMKÁ) fenntartására vonatkozó 73/2009 EK rendelet 6. cikke, illetve III. melléklete megfelelően átültetésre került a dán jogszabályokba. 5 követelmény szerepel ezen előírások között (4.1 - 4.5 követelmények). A talajgazdálkodásra, a minimális állatállomány-sűrűsége és az állandó legelőkre vonatkozó követelményeket az egyszerűsített kifizetésekről szóló 1598/2007 számú dán ágazati rendelet (departmental order) tartalmazza. A vetésváltás nem szerepel külön követelményként, mivel ez már elfogadott gyakorlat Dániában. A jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények a dán jogba törvények és rendeletek formájában kerültek átültetésre.

### **11. A kölcsönös megfeleltetés ellenőrzése Dániában**

A dán ellenőrzési modell decentralizált. Dániában egyetlen kifizető ügynökség működik, ez a Dán Élelmiszeripari Hatóság (a továbbiakban: DFIA<sup>537</sup>). Ez a hatóság az Élelmezésügyi, Mezőgazdasági és Halászati Minisztériumhoz<sup>538</sup> tartozik. Több mint 100 különböző kifizetési jogcímet felel. A kölcsönös megfeleltetés követelményeinek végrehajtásáért és ellenőrzéséért is felelős.

A kölcsönös megfeleltetés teljesülésének ellenőrzéséért több hatóság is felelős, így a környezetvédelem területén a 29 követelmény esetében a dán Környezetvédelmi

---

<sup>537</sup> The Danish Food Industry Agency

<sup>538</sup> Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

Minisztérium három hivatala: a Környezetvédelmi Hivatal<sup>539</sup>, Tervezési Hivatal<sup>540</sup> és Erdészeti Hivatal<sup>541</sup>. 30 követelményt az Élelmezésügyi, Mezőgazdasági és Halászati Minisztérium Növény Igazgatósága<sup>542</sup> ellenőriz. 18 követelmény esetén az önkormányzatok (municipalities) ellenőriznek, és a maradék 65 követelmény esetén pedig az Élelmezésügyi, Mezőgazdasági és Halászati Minisztérium Állategészségügyi és Élelmiszerbiztonsági Igazgatósága (DVFA)<sup>543</sup>.

Az ellenőrzés feladata, hogy felelősségre vonja „meg nem felelés” esetén a gazdálkodókat, és jelentést tegyen a Bizottságnak.

Minden ellenőrzést végző hatóság (összesen 101 ilyen létezik Dániában) kockázatelemzést készít. Bármely gazdálkodót kiválaszthatják ellenőrzésre, a dán modell általában a gazdálkodók több mint 1 százalékát ellenőrzi. Az ellenőrző hatóság helyszíni ellenőrzést végez. A gazdálkodó három különböző ellenőrző hatóságtól kap helyszíni ellenőrzést. Az ellenőrzés kétféle eredménnyel zárulhat: mindent rendben találtak, vagy meg nem felelést észleltek. Meg nem felelés esetén a gazdálkodót tájékoztatja az ellenőrzést végző szerv a követelmény megsértéséről. Ha a gazdálkodó ezzel nem ért egyet, ezt a tényt is továbbítani kell a kifizető ügynökség felé. Az ellenőrző hatóság minden egyes ellenőrzésről 2 hónapon belül elektronikus formában, informatikai rendszeren keresztül jelenést készít a kifizető ügynökség számára, mely azt feldolgozza és értékelését elvégzi. Abban az esetben is kell jelentést készíteni, ha mindent rendben találtak. Az ellenőrző jelentésnek tartalmaznia kell az 1122/2009/EK rendeletben megállapított információkat. Minden hatóságnak a kifizető ügynökség által megállapított jelentést kell használnia. A kifizető ügynökség a jogszabályoknak megfelelően értékeli a jelentéseket és döntést hoz. Meg nem felelés esetén a döntés ellen panasszal lehet élni a döntés kézhezvételétől számított négy héten belül. A kifizető ügynökség továbbítja a panaszt a minisztériumnak, mely meghozza a végső döntést.

## **12. Szankciók**

A gazdálkodónak az ellenőrzést követően lehetősége van orvosolnia a kisebb súlyú szabálysértéseket. Úgynevezett „nyomonkövető” ellenőrzést végeznek az első

---

<sup>539</sup> Danish Environmental Protection Agency (EPA), <http://www.mst.dk/English/>

<sup>540</sup> Agency for Spatial and Environmental Planning

<sup>541</sup> Forest and Nature Agency

<sup>542</sup> The Danish Plant Directorate (Ministry of Food, Agriculture and Fisheries)

<sup>543</sup> The Danish Veterinary and Food Administration (Ministry of Food, Agriculture and Fisheries)

ellenőrzéstől számított 6 hónapon belül. Amennyiben ezen időtartam alatt a szabálytalanság kiküszöbölésre kerül, a támogatás csökkentésétől eltekint a hatóság. Amennyiben nem történik meg ennek orvoslása, a csökkentés mértéke egy százalékos lesz. Kisebb súlyú meg nem felelések esetén a súlyosság, tartósság és a mérték nincs meghatározva.

Főszabály szerint a meg nem felelés gondatlanságnak minősül. Szándékos meg nem felelés esetén a kifizető ügynökség speciális eljárást alkalmaz.

### **13. A fejezet eredményeinek összefoglalása**

Dániában a legmagasabb meg nem felelést a szarvasmarha jelölés és nyilvántartás követelményeinek megsértése képezi, összesen 152 esetben jelentett támogatáscsökkentést. Ezt követi a nitrát irányelv rendelkezéseink megsértése. 2007-ben a gondatlanul elkövetett meg nem felelés száma 811 volt, a szándékos meg nem felelés pedig 14. A környezetvédelem területén 2007-ben 196 gazdálkodót szankcionáltak 1 százalékos csökkentéssel, 141 gazdálkodót 3 százalékos támogatáscsökkentéssel, és 34 gazdálkodót 5 százalékos csökkentéssel.

7 esetben történt ismétlődés, és 9 esetben szándékos meg nem felelés. A HMKÁ előírások területén 2007-ben 7 gazdálkodót szankcionáltak 1 százalékos csökkentéssel, 10 gazdálkodót 3 százalékos támogatáscsökkentéssel, és 3 gazdálkodót 5 százalékos csökkentéssel. Ismétlődés és szándékosság nem volt egyetlen esetben sem. Az adatokból megállapítható, hogy a kölcsönös megfeleltetés miatt csökkentett kifizetésben részesülő gazdálkodók száma 2007-ben összesen 871 volt, százalékos arányban ez 1,48 százalékot jelent.<sup>544</sup>

Dániában a gazdálkodókat rendszeresen tájékoztatják a követelményekről. A 1782/2003 EK rendelet 13. cikke, majd jelenleg a 73/2009 EK rendelet értelmében a tagállamoknak Mezőgazdasági Szaktanácsadási Rendszert kell felállítaniuk. 2006. január 1-jével Dánia létrehozott egy Mezőgazdasági Szaktanácsadási Rendszert (a továbbiakban: MSZR)<sup>545</sup>. Ezt a rendszert használják a meg nem felelések

---

<sup>544</sup> Az adatok forrása: Magyar- Dán- Holland „Az SPS rendszer végrehajtása és a kölcsönös megfeleltetés,„című szemináriumok előadásai, 2008 november 26- december 12. Budapest. Elhangzott: Knud MORTENSEN, főosztályvezető, Dán Ellenőrzési Hivatal „A dániai Kölcsönös Megfeleltetési rendszer” című előadásán. Budapest, 2008. november 26. (Magyar Mezőgazdasági Múzeum).

<sup>545</sup> Farm Advisory system (FAS)

megelőzésére. A rendszer keretében tanácsadókat képeztek ki, akik előadások formájában is segítik az információáramlást.

A dán ellenőrzési modell decentralizált. Ennek előnye, hogy a végrehajtás könnyebb, a költségek alacsonyabbak, az ellenőrzések minősége jobb. Hátrányai közé sorolandó, hogy az ellenőrzések, az ellenőrzött gazdaságok száma így alacsonyabb, mint a centralizált modellnél, az ellenőrző hatóságok felelősségre vonhatósága is nehezebb. Összességében megállapítom, hogy a dán gazdálkodók is elfogadták és sikeresen teljesítik a kölcsönös megfeleltetés rendszerét.

## **XIII. FEJEZET**

### **14. A kölcsönös megfeleltetés környezetvédelmi és természetvédelmi követelményei Olaszországban és Spanyolországban**

#### **14.1. A „jó mezőgazdasági és környezeti állapot” előírása Olaszországban (GAEC)**

Olaszországban a talajerózió elleni védelem érdekében (GAEC 1) az erózióknak kitett termőföldek széleinél az esővizet csatornába, vagy természetes vizekbe kell elvezetni, ehhez ideiglenes barázdák létesítendők. Az előírás nem alkalmazható az olyan területeken, ahol a területet állandóan fű borítja vagy egész évben művelik. A régiók különböző rendelkezéseket hozhatnak például a barázdák minimális távolságára vonatkozóan.

A régiók és tartományok külön szabályozásának hiányában az ideiglenes barázdák létrehozásával kapcsolatban főszabály, hogy azok a legnagyobb lejtőre átlósak legyenek és a köztük lévő távolság nem haladhatja meg a 80 métert. Ha a lejtés akkora, hogy a gépi járművek fölborulásának kockázatát hordozza, a barázdák helyettesíthetők fűvel borított átlós sávokkal, melyek szélessége nem lehet kevesebb öt méternél, egymástól való távolságuk pedig 80 méternél.

A talajszerkezet megóvásának és a vízelvezető hálózat védelmének előírása (GAEC 2) szerint a gazdáknak fenn kell tartaniuk a vízelvezető hálózat hatékonyságát. Mindez megköveteli a vízelvezető hálózat folyamatos tisztítását és karbantartását.

Az élőhelyek megőrzése, állandó legelők megóvása (GAEC 3) előírás rendelkezik az állandó legelőterületek csökkentésének és termőterületekké történő átalakításának tilalmáról, kivéve, ha az a gyep megújítását és a vízelvezetés karbantartását szolgálja. A helyi közigazgatási szervek rendelkezéseket hozhatnak a legelők hektáronkénti minimum és/vagy maximum állatállomány-sűrűség tekintetében.

Az élőhelyek karbantartása és romlásuk megelőzése, pihentetett termőföldek kezelése (GAEC 4.) vonatkozó előírás a pihentetett szántóföldekre és más, a mezőgazdasági művelésből kivont, közvetlen támogatásra jogosult területekre vonatkozik. Ezeken a termőföldeken előírják a talaj termékenységének megőrzését, az őshonos állatok megóvását, a tüzek megelőzését, illetve a gyomok terjedésének megakadályozása érdekében a kaszálást, amit évente legalább egyszer el kell végezni.

Az élőhelyek karbantartása és romlásuk megelőzése, olajfaligetek karbantartása (GAEC 5.) előírásnak az a célja, hogy az olajfaligetek jó vegetatív állapotát megőrizze. Olyan művelési technikákat kell alkalmazni, amelyek garantálják mindezt, emellett az olajfa ültetvényben legalább ötévente metszést kell végezni. Az előírás rendelkezik a növényegészségügyi okokból történő kivágásukról és az engedélyezett újratelepítésükről. A regionális közigazgatási szervek saját hatáskörben rendelkezhetnek a művelés típusáról és a metszés módszereiről, gyakoriságáról.

Az élőhelyek karbantartása és romlásuk megelőzése, a tájkép jellegzetességeinek megtartása (GAEC 6.) előírás szerint a teraszokat nem szabad megszüntetni.

## **14.2. A „jó mezőgazdasági és környezeti állapot” előírásai (GAEC) Spanyolországban**

Spanyolországban a kölcsönös megfeleltetésről egyrészt a 2004. december 23-án kihirdetett 2352/2004. számú nemzeti rendelet, másrészt az egyes régiók által alkotott jogszabályok rendelkeznek<sup>546</sup>.

---

<sup>546</sup> A spanyol mezőgazdasági minisztérium létrehozott egy kölcsönös megfeleltetés rendszerével kapcsolatos internetes oldalt (<http://www.mapya.es/app/condicional/default.aspx>). (2009. szeptember 28.-i állapot). A 73/2009/EK tanácsi rendelet rendelkezik afelől, hogy a nemzeti hatáskörrel rendelkező hatóság bocsássa a gazdák rendelkezésére a betartandó Jogszabályban Foglalt Gazdálkodási Követelményeket és a Jó Mezőgazdasági és Környezeti Állapotra vonatkozó előírásokat. Ezen cél elérése érdekében az útmutató elmagyarázza a gazdáknak és a hatóságoknak a KM koncepcióját. Kifejti a környezetvédelem technikai kérdéseit és elősegíti a KM megértését.

A rendelet 2005. január 1-jén lépett hatályba. 2005-ben a környezetvédelemmel, állatok azonosításával, a GAEC előírások és állandó legelőkkel kapcsolatos JFGK előírások implementációja, 2006-ban a köz-, állat- és növényegészségügygel, állatbetegségek bejelentésével kapcsolatos JFGK előírások implementációja, majd 2007-ben az állatjóléttel kapcsolatos JFGK előírások implementációja valósult meg. Spanyolország mezőgazdaságát érintő probléma a talajerózió, a talaj szervesanyag tartalmának hiánya, a vízhiány, a szennyező-anyag kibocsátások és a legelő- és erdőtüzek gyakori kialakulása.

A GAEC előírásokról a 2352/2004. számú jogszabály 4. §-a rendelkezik. Négy fő előírás csoportot határoz meg, amelyek mindegyike a talajvédelemhez kapcsolódik:

- GAEC 1. Talajerózió elleni védelem
- GAEC 2. A talaj szervesanyag-tartalmának megóvása,
- GAEC 3. A talajszerkezet fenntartása,
- GAEC 4. Az élőhelyek megőrzése, védelme.

Ezen előírások megegyeznek Olaszország GAEC előírásaival, amely az előző pontban bemutatásra került.

### **14.3. Jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények (SMR)**

#### **14.3.1. Vadon élő madarak védelme, természetes élőhelyek védelme, vadon élő növény-és állatvilág védelme Olaszországban**

Olaszországban 1995 és 1997 között végezték első alkalommal a közösségi jelentőségű területek lehatárolását a BioItalia nevezetű program keretében. 2005-ben összesen 503 speciális védett övezetet és 2256 közösségi jelentőségű helyet jelöltek ki. Lombardiában a speciálisan védett területek felét a Milánótól északnyugatra és nyugatra fekvő területek alkotják. Ezek az övezetek rendkívüli fontosságúak a költöző gémekek, kócsagok életében. Ezeken a vidékeken a speciális gazdálkodási körülmények miatt fellépő többletköltségeket, illetve kieső jövedelmeket vidékfejlesztési tervek keretében igyekeznek kompenzálni<sup>547</sup>.

---

<sup>547</sup> Lásd az olasz környezetjogi szabályozást STEFANO GRASSI - MARCELLO CECCHETTI - ALESSANDRO ANDRONIO - ANTONIO BORZI – GIANNI TADDEI – ANDREA L. DAVIS: *Environmental Law in Italy*. Wolters Kluwer Law & Business, 2011.



Az ország 17 %-a, összesen kb. 5.219 millió hektár Natura 2000 hálózat részét képezi. A NATURA 2000 hálózat területeken az illetékes közigazgatási szerveknek speciális hatáskörük van a területükhöz tartozó természetes élőhelyek és állatvilág megőrzése érdekében. A Környezetgazdálkodási Minisztérium által meghatározott keretek között a régiók széleskörű önállóságot élveznek a területükön lévő védett növény-és állatvilág megóvása érdekében, helyi rendeleteket alkothatnak, ezen felül a helyi hatóságok által készített gazdálkodási tervek jóváhagyása is az ő feladatuk. A régiós közigazgatási szervek kaptak felhatalmazást a minisztériumtól a madarak és élőhelyeik megőrzésére vonatkozó rendelkezések megalkotására is. 2005-ben három régió (Lombardia, Veneto, és Emilia-Romagna) hozott speciális rendelkezéseket a különleges jelentőségű természet megőrzési területekre, illetve azok élővilágára vonatkozóan.

#### 14.3.2. Madárvédelmi és élőhelyvédelmi rendelkezések Spanyolországban

A különleges élőhelyvédelmi (ZEC) és a különleges madárvédelmi területek (ZEPA) alkotják a NATURA 2000 hálózatot. Spanyolországban az autonóm régiók határozzák meg azt a kritériumrendszert, amely a kijelölés alapjául szolgál. Spanyolország több mint ezer területet javasolt a NATURA 2000 programba, ez összterületének mintegy 23,5%-a. Az egyes tartományoknak figyelembe kell venniük a regionális és helyi sajátosságokat. A Mezőgazdasági Minisztérium adatai alapján összesen kb. 4,9 millió hektárt nyilvánítottak NATURA 2000 területté, ez a spanyol mezőgazdasági földterületek 18,7 %-a. A gazdálkodóknak figyelembe kell venniük, ha a termőföldjük ZEPA vagy a ZEC területre esik. Az Európai Unión belül Spanyolországban a legtöbb a védett területek aránya. A biodiverzitás és a fajok száma szempontjából is igen gazdag<sup>548</sup>.

Az alábbi táblázat összefoglalóan bemutatja a vadon élő madarakról szóló irányelv alkalmazására kidolgozott spanyol jogszabályokat és a gazdák kötelezettségeit.

---

<sup>548</sup> MAR CAMPINS ERITJA - LUCÍA CASADO - JUAN EMILIO NIETO MORENO - ANTONI PIGRAU SOLÉ - ISABEL PONT: *Environmental Law in Spain*, Wolters Kluwer Law & Business, 2011.

<b>Irányelv</b>	<b>Spanyol nemzeti jogszabály</b>	<b>Gazda kötelezettsége</b>
Vadon élő madarokról szóló irányelv (79/404/EGK)	<p>- 4/1989. törvény (március 27.) a természetvédelmi területek, a vadon élő növény- és állatvilág védelme, különös tekintettel az őshonos fajokra</p> <p>- 1095/1989. rendelet (szeptember 8.) a vadászati és horgászati fajok védelméről</p> <p>- 1118/1989. rendelet (szeptember 15.) a vadászati és horgászati fajok védelméről</p> <p>- 439/1990. rendelet (március 30.) a veszélyeztetett fajok nemzeti katalógusa</p> <p>- 1997/1995. rendelet (december 7.) a biodiverzitás, a természeti területek, a vadon élő növény- és állatvilág védelmének megerősítéséről (NATURA 2000)</p>	<p>A vadon élő madarak vadászatának tilalma.</p> <p>A veszélyeztetett vadon élő madarak kereskedelmének tilalma</p> <p>Természeti erőforrások védelme</p> <p>Természetkárosítás megállapítása esetén helyreállítási kötelezettség</p> <p>Új élőhelyek létesítése</p> <p>A természetes folyóvizek megőrzése</p> <p>Sövények és víztározók karbantartása</p>

5. ábra. : A vadon élő madarokról szóló irányelv alkalmazására kidolgozott spanyol jogszabályok

A rendelkezés célja, hogy rövid és hosszú távú védelmet biztosítson valamennyi Európában vadon élő veszélyeztetett madárfaj számára. Spanyolországban az egyes régiók jelölik ki a különböző madárvédelmi területeket<sup>549</sup>.

A vadon élő madarakat védő szabályozás fontos Spanyolországban, mivel az Európában szabályozott 514 madárfaj közül 250 faj található meg itt. Ezen kívül Spanyolország fontos terület a téli időszakban is a madarak számára, hiszen 350 költöző madárfaj repül át Spanyolország felett vagy esetleg tölti ott a téli hónapokat.

Spanyolországban sokféle élőhelytípus található. Öt területet lehet elkülöníteni: Alpesi, Atlanti, Kontinentális, Mediterrán és Makaronéziai. Ezek az élőhelyek egymástól földrajzilag és tulajdonságaik alapján is különböznek. A tagállamok feladata, hogy kijelöljék a különleges élőhelymegőrzési területeket<sup>550</sup>. 130 olyan ökoszisztéma található itt, amelyet az élőhelyvédelmi irányelv I. számú melléklete

<sup>549</sup> ZEPA = *Zona de especial protección para las aves*. (Madárvédelmi területek)

<sup>550</sup> *Zonas de especial conservación*, rövidítése: ZEC (Élőhelymegőrzési területek)

tartalmaz. Ez átfedést mutat az irányelvben található élőhelyek 60 %-ával, illetve a flóra és fauna 40 %-ával.

A 4/1998. (március 27.) nemzeti rendelet a természetvédelmi területek és a vadon élő állat- és növényvilág védelmét szolgálja. Az élőhelyvédelmi irányelv nem került teljesen átültetésre a jogszabályba. Emiatt vált szükségessé ennek a spanyol jogszabálynak a módosítása. A KM előírások önmagukban nem elegendők a természetvédelmi területek, illetve a vadon élő növény-és állatvilág megőrzéséhez.

#### 14.3.3. A felszín alatti vizek védelme Olaszországban

A 80/68/EGK irányelv rendelkezéseit az olasz nemzeti jogba a 152/1999. számú jogszabály ültette át<sup>551</sup>. Ez a nemzeti jogszabály megtiltja a szennyező anyagok közvetlenül a felszín alatti vizekbe, illetve talajba történő bevezetését.

Főszabály szerint minden szennyező anyag kibocsátásához az illetékes hatóság engedélye szükséges. A regionális hatóságok a nemzeti jogszabályokban megállapított határértékeknél szigorúbb kibocsátási határértékeket határozhatnak meg. Az illetékes hatóság jogosult mintavizsgálatra és a kibocsátás feltételeinek ellenőrzésére. A KM rendszerben ellenőrzik a szükséges engedélyek meglétét.

A felszín alatti vizek védelméről szóló irányelvnek való megfelelés Olaszországban közel 100 %-os.

#### 14.3.4. Felszín alatti vizek védelme Spanyolországban

Spanyolországban a vízkészletek a megújuló erőforrások több mint felét teszik ki<sup>552</sup>. A spanyol mezőgazdaság által használt víz jelentős részben felszín alatti víz. A felszín alatti vízszennyezés aggodalomra adhat okot, különösen azokban a zónákban, ahol egyébként is kevés csapadék esik, és ennek következtében a felszín alatti vizek nélkülözhetetlen és értékes kincsnek számítanak. Ezt a Földközi-tengeri térségekben tapasztalhatjuk.

---

<sup>551</sup> Lásd az olasz környezetjogi szabályozást STEFANO GRASSI - MARCELLO CECCHETTI - ALESSANDRO ANDRONIO - ANTONIO BORZI – GIANNI TADDEI – ANDREA L. DAVIS: *Environmental Law in Italy*. Wolters Kluwer Law & Business, 2011.

<sup>552</sup> A Vízről szóló Fehér Könyv = 'El libro Blanco del Agua', (LBAE, 2000).

A felszín alatti vizeket öntözési célra 27 %-ban használják, az ipari és városi felhasználás 30%.<sup>553</sup> Az európai uniós irányelv átültetése a vízvédelemről szóló 29/1985. (augusztus 2.) törvénybe, illetve ennek végrehajtásáról szóló 849/1986. (április 11.) nemzeti rendeletbe történt.

#### 14.3.5. Szennyvíziszap mezőgazdasági felhasználása Olaszországban

A szennyvíziszap mezőgazdasági felhasználását a 1992/99 törvény szabályozza. A törvény felsorolja a szennyvíziszap mezőgazdasági felhasználásának feltételeit:

1. iszapnak kezeltnek kell lennie,
2. a talaj termékenységét fokozza, vagy javítsa,
3. nem tartalmazhat olyan koncentrációban káros anyagokat, amely veszélyes lehet a talajra, terményekre, emberi egészségre és környezetre,
4. nehézfém koncentráció nem lépheti túl a törvény által megszabott határértéket.

A szennyvíziszap felhasználása tilos árvíz sújtotta, árvíz által veszélyeztetett területeken, mocsaras területeken, felszíni víztároló réteggel rendelkező, vagy földcsuszamlással fenyegetett területeken, továbbá legeltetésre szánt területen, kertészetre és gyümölcsstermesztésre szánt területeken, melyeknek fogyasztható termései közvetlen kapcsolatban vannak a földdel és általában nyersen elfogyaszthatók. Ezen területeken a betakarítást megelőző 10 hónapon belül, illetve betakarítás alatt nem használható fel az iszap.

A szennyvíziszap mezőgazdasági felhasználása engedélyköteles tevékenység. Be kell jelenteni a felhasználást legalább 10 nappal korábban az engedélyező hatóságnak.

Az engedély megszerzéséhez a kérelmezőnek meg kell jelölni:

1. a felhasználni kívánt szennyvíziszap típusát,
2. a területen lévő terményeket,

---

<sup>553</sup> LBAE, 2000

3. a terület jellemzőit,
4. a szétszóráshoz használt eszközöket.

Az engedélyt 5 évente meg kell újítani. A talaj vizsgálatát legalább háromévente meg kell ismétetni<sup>554</sup>.

#### 14.3.6. Szennyvíziszap mezőgazdasági felhasználása Spanyolországban

Spanyolországban évente igen jelentős mennyiségű szennyvíziszap keletkezik. Ennek egyharmadát a mezőgazdaság használja fel. A szennyvíziszap környezetkímélő elhelyezésére nemzeti szennyvíziszap terv készül.

A szennyvíziszap mezőgazdasági felhasználása itt is engedélyhez kötött tevékenység. A termőföld szervesanyag-tartalommal kapcsolatos problémái főleg az aszályos régiókban jelentkeznek. Törvény korlátozza a szennyvíziszapban megengedett nehézfémek mennyiségét. A 1310/1990. (október 29.) nemzeti rendeletnek megfelelően a Mezőgazdasági Minisztérium vizsgálatot ír elő a szennyvíziszap felhasználásával kapcsolatban, ami érinti a szennyvíziszap mennyiségét, annak összetételét, és azokat az önkormányzatokat is, amelynek területén a szennyvíziszap kezelése történik. Az irányelvnek való megfelelés érdekében az ellenőrző szervek vizsgálják, hogy a gazdálkodó a szennyvíziszap elhelyezésére rendelkezik-e megfelelő dokumentációval.

#### 14.3.7. Nitrát felhasználás Olaszországban

A nitrát irányelv olasz nemzeti jogba történő átültetésének első lépését 1999-ben tették meg a korábban említett 152/1999 sz. nemzeti jogszabály megalkotásával. Ebben találhatóak a felszín alatti vizek védelmének általános szabályai is. A 152/1999-es nemzeti jogszabály tartalmazza, hogy az állattartó telepek nitrát kibocsátása nem haladhatja meg évente hektáronként a 340 kg-ot, nitrátérzékeny területen a 170 kg-ot.

---

<sup>554</sup> Lásd az olasz környezetjogi szabályozást STEFANO GRASSI - MARCELLO CECCHETTI - ALESSANDRO ANDRONIO - ANTONIO BORZI – GIANNI TADDEI – ANDREA L. DAVIS: *Environmental Law in Italy*. Wolters Kluwer Law & Business, 2011. Továbbá lásd még: The international Comparative Legal Guide to: Environment Law 2008. Chapter 31. Published by Global Legal Group, 226-235. pp.

A régiók kötelessége a nitrát érzékeny területek kijelölése, amelyet 4 évente felül kell vizsgálni. A régiók szabályozzák a trágya kijuttatását is. Az első körben a nitrátérzékeny területek kijelölése Emilia-Romagna, Lombardia és Veneto tartományokban történt meg az 1990-es években, jóval a 152/1999. sz. nemzeti jogszabály megalkotása előtt. A 152/1999. sz. nemzeti jogszabályban előírt határidőt túllépve ugyan, de több régió is kijelölte a nitrátérzékeny területeket. A kijelölés után a regionális jogszabályokat is megalkották.

Az egyetlen régió, amely teljesen megfelelt a nitrát irányelv előírásainak, az Emilia-Romagna tartomány.

#### 14.3.8. Nitrát felhasználás Spanyolországban

A 261/1996. (február 16.) nemzeti tanácsi rendelet szól a vizek nitrátszennyezés elleni védelméről. Minden olyan felszín alatti és felszíni vizet - víztározót, tavat, medencét, tölcserkolyot és tengerparti vizet is - védeni szükséges, amelyekben az eutrofizáció<sup>555</sup> veszélye fennáll, illetve amelyekben a nitrát koncentráció eléri vagy elérheti az 50 mg/l-t. A nemzeti tanácsi rendelet meghatározza azt is, hogy a mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezés elleni védelem érdekében minden régiónak GAEC előírást kell alkotnia. Ezen szabályok alkalmazása a nem nitrátérzékeny zónákban önkéntes jellegű, a nitrátérzékeny zónaként kijelölt területeken azonban a alkalmazásuk kötelező, ún. 'teljesítési programnak' is nevezik ezen előírásokat, melyek minden egyes nitrátérzékeny zónában egyedi. A teljesítési program magába foglalja a nitrogén felhasználás mennyiségének meghatározását, amely évente nem haladhatja meg a 170 kg/ha-t<sup>556</sup>. Az első négyéves teljesítési program alatt a nitrogén felhasználás évente maximálisan 210 kg /ha mennyiségben engedélyezett a GAEC előírások figyelembe vételével.

A legszigorúbb a Castilla La Mancha Program. Ezen a területen jelentős problémák merültek fel a felszín alatti vizek szennyezésével kapcsolatban. Itt főként a kertészeti ágazat domináns, a területen zöldségeket, cukorrépat, burgonyát, olajbogyót,

---

<sup>555</sup> Tápanyagoknak, különösen nitrogén- és/vagy foszforvegyületeknek a vízben való feldúsulását jelenti, ami algák és magasabb rendű növényi életformák növekedésének felgyorsulását okozza, és ezzel nemkívánatos zavart eredményez a vízben lévő organizmusok egyensúlyi helyzetében, valamint a szóban forgó víz minőségében.

<sup>556</sup> MAR CAMPINS ERITJA - LUCÍA CASADO - JUAN EMILIO NIETO MORENO - ANTONI PIGRAU SOLÉ - ISABEL PONT: *Environmental Law in Spain*, Wolters Kluwer Law & Business, 2011.

gyümölcsöket és szőlőt termesztenek. A nitrátot tartalmazó műtrágyák felhasználásának mennyisége korlátozott, a nem vízigényes növények esetében évente 40-60 kg/hektár, a vízigényes növények esetében évente 100-190 kg/hektár. A felhasználás ideje és módja is szintén meghatározott.

A nitrát szennyezéssel kapcsolatos környezetvédelmi előírásoknak való meg nem felelés miatt az Európai Bizottság jogi lépéseket tett Spanyolország ellen. Hat esetben történt meg nem felelés, ezek közül egy nitrátérzékeny zónában történt.

Ha figyelembe vesszük a tartományok közötti különbségeket, nehéz megoldást találni a nitrát szennyeződés megelőzésére.

## 15. A fejezet eredményeinek összefoglalása

Spanyolországban a KM előírások betartásának ellenőrzését az egyes tartományok illetékes hatóságai végzik. A FEGA<sup>557</sup>, azaz a spanyol kifizető ügynökség<sup>558</sup> pénzügyi autonómiával rendelkezik, mint koordináló testület koordinálja az EU-ból a tartományok kifizető ügynökségeihez érkező támogatási kifizetéseket, és nemzeti szinten felelős a KM ellenőrzések összehangolásáért is a 2352/2004. nemzeti tanácsi rendelet 6. §-a alapján. Minden tartomány ellenőrző hatóságától jelentést kér a KM követelmények ellenőrzéseire vonatkozóan.

Tartományi szinten a Tartományi Mezőgazdasági Osztályok (*Consejería de Agricultura y Pesca*) a Jogszabályban Foglalt Gazdálkodási Követelmények és a GAEC előírások betartásának ellenőrző testületei. A tartományok megbízást adhatnak engedéllyel rendelkező magán szervezeteknek is az ellenőrzések lefolytatására.

Példaként bemutatásra kerül az andalúziai tartomány KM szankcióinak száma, azért ezt a tartományt mutatom be, mert erről a tartományról állnak rendelkezésemre adatok:

---

<sup>557</sup> FEGA: Fondo Espanol de Garantía Agraria

<sup>558</sup> Spanyolországban 19 kifizető ügynökség működik. Egyik a központi FEGA Kifizető Ügynökség, a FROM (*Fondo de Regulación y Organización del Mercado de Productos de la Pesca y Cultivos Marinos*) Kifizető ügynökség, mely szintén központi és a halászati és tengeri termékek piacszabályozási és szervezési központja. Továbbá a két központi ügynökségen kívül 17 tartomány mindegyikében található úgynevezett *Comunidades Autonomas*, vagyis Autonóm Tartomány nevű kifizető ügynökség.

	Ellenőrzött gazdaságok	Gazdaságok	Meg nem felelés	Meg nem felelés százalékban
2005	1%	606	17	2,8%
2006	1%	2959	70	2,3%

6. ábra: Andalúziai tartomány ellenőrzési tapasztalatai

A meg nem felelések ezen tartományban a felszín alatti vizek szennyezéséhez és a gyomok égetéséhez kapcsolódnak.

A KM rendszer bevezetése előtt ezen előírásoknak való megfelelést nem lehetett megállapítani, csak becsléseket lehetett végezni.

	Megfelelés foka
<b>Környezetvédelem előírás csoport</b>	
Madár- és élőhelyvédelmi irányelv	99 %
Felszín alatti vízvédelem	100 %
Szennyvíziszap irányelv	100 %
Nitrát irányelv	88 %
<b>GAEC előírások</b>	
GAEC 1. Talajerózió elleni védelem	99 %
GAEC 2. A talaj szervesanyag-tartalmának megóvása	99 %
GAEC 3. A talajszerkezet fenntartása	100 %
GAEC 4. Az élőhelyek megőrzése, védelme	98 %

7. ábra: Megfelelések száma Spanyolországban. A FEAGA által közzétett, a JFGK előírásoknak és GAEC előírásoknak való megfelelés fokára vonatkozó adatok.

A KM előírások által érintett, a felszín alatti vizeket leginkább szennyező tevékenység: egyrészt a szántóföldi gazdálkodás, másrészt a zöldség -, gyümölcs és olajbogyó-termesztés során felhasznált növényvédő szerek talajba, felszín alatti vizekbe jutása.

Castilla La Mancha tartományban jól érzékelhető a spanyol KM rendszer jelentősége. Ez a terület nagyon érdekes példája a KM rendszerének. A tartomány



négy egységből<sup>559</sup> áll. Ciudad Real tartományrész az ország közepén elhelyezkedő fennsík, mezőgazdasága sok vizet igényel. A víztartó rétegből történik az öntözés, azonban a túlzott szivattyúzás a vizes élőhelyek folyamatos romlásához és a vízi növény- és állatvilág fokozatos pusztulásához vezetett.

A nemzeti jogrendjébe Spanyolország belefoglalt egy speciális rendelkezést, mely a víztartó rétegek túlzott igénybevételének tilalmáról, és az itt található természetes élőhelyek védelméről szól<sup>560</sup>. A spanyol KM előírások értelmében a gazdálkodók kötelesek az ilyen vízhasználatra engedélyt kérni, a gazdaságok vízkivételének ellenőrzése érdekében pedig vízórákat felszerelni.

Összegezve megállapítható, hogy Spanyolországban a nitrát felhasználással kapcsolatosan sok, az élőhelyvédelmi rendelkezésekkel kapcsolatban kevés a meg nem felelés, a talajerózió elleni GAEC előírás vonatkozásában pedig közepes.

Spanyolországban minden egyes tartomány kialakította saját KM szabályozását, ennek következtében különféle előírások léteznek. Az ellenőrzéseket nem tekintik szigorúnak, a meg nem felelés esetén kiszabható szankciókat viszont igen, ezért a gazdálkodók igyekeznek az előírásoknak teljes mértékben megfelelni.

---

<sup>559</sup> Toledo, Ciudad Real, Albacete, Cuenca, Guadalajara

<sup>560</sup> MAR CAMPINS ERITJA - LUCÍA CASADO - JUAN EMILIO NIETO MORENO - ANTONI PIGRAU SOLÉ - ISABEL PONT: *Environmental Law in Spain*, Wolters Kluwer Law & Business, 2011.

## **5. RÉSZ**

### **AZ AGRÁR – KÖRNYEZETGAZDÁLKODÁS, MINT TÖBBLET KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁS**

#### **XIV. FEJEZET**

### **1. A Kölcsönös Megfeleltetés és az agrár-környezetvédelmi intézkedések kapcsolata**

#### **1.1. Támogatásokhoz kötődő környezetvédelmi szabályozások**

A mezőgazdasági tevékenységhez kapcsolódó környezetvédelmi szempontok részben kötelező előírások mentén, részben ösztönző támogatások feltételeként jelennek meg a szabályozó rendszerben.

A támogatásokhoz kötődő környezetvédelmi szabályozások:

- a.) a „Helyes Gazdálkodási Gyakorlat”<sup>561</sup>(HGGY)<sup>562</sup>előírásai,
- b.) a „Cross Compliance”, azaz a kölcsönös megfeleltetés (minimumfeltételek) előírásai [„Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot” (HMKÁ) + „Jogszabályban Foglalt Gazdálkodási Követelmények” (JFGK)],
- c.) az „agrár-környezetvédelmi gazdálkodáshoz” kötött előírások.

Az előírások két csoportba sorolhatóak:

Egyik csoportba azok az előírások tartoznak, melyek az alapfeltételeknek minősülnek, és *kötelezőek*. Ide sorolandók a KAP második pilléréhez (vidékfejlesztés) kötődő HGGY előírások<sup>563</sup>, illetve a KAP első pilléréhez kötődő a kölcsönös megfeleltetés előírásai.

---

<sup>561</sup> A 1257/1999/EK Bizottsági rendelet alapján Magyarország is meghatározta a „Helyes Gazdálkodási Gyakorlat” feltételrendszerét és szankciórendszerét.

<sup>562</sup> Good Farming Practice (GFP), Good Agricultural Practice/GAP, azaz a „Jó Mezőgazdasági Gyakorlat”

<sup>563</sup> Minden tagállam kidolgozta a „Helyes Gazdálkodási Gyakorlat” (HGGY) szabályrendszerét. A támogatásra jogosultnak a támogatási időszak alatt be kell tartania a monokultúras termesztésre, a vetésforgóra, a gyomirtásra, a gyepgazdálkodásra, a talajművelésre, a betakarításra, a növényvédelemre, a természet- és tájvédelemre, az állattartásra valamint a nyilvántartásokra vonatkozó HGGY előírásokat a gazdasága teljes területén. A nitrátérzékeny területeken kötelezően betartandóak, míg más területeken önként vállalt támogatás feltételeként szerepelnek. Egyes vidékfejlesztési támogatások lehívásának már nem feltétele a HGGY szabályainak betartása. De ezek a szabályok továbbra is vonatkoznak azokra a gazdálkodókra, akik önkéntesen agrár-környezetgazdálkodást és tájfenntartást szolgáló környezet- és természetkímélő mezőgazdasági módszerek és tevékenységek alkalmazását vállalják. Lásd KORMOSNÉ KOCH KRISZTINA – ODOR KINGA: *Környezet, Tudat, Gazdálkodás*. Szaktudás Kiadó Ház, Budapest, 2010. 51. p.

A másik csoportba azon előírások tartoznak, amelyek agrár-környezetvédelmet ösztönző, önkéntesen választott támogatásokhoz kötődnek. A KAP második pilléréen (vidékfejlesztés) belül szereplenek ezen agrár-környezetgazdálkodási intézkedések.

Az agrár-környezetgazdálkodási intézkedések túlmutatnak a „Helyes Gazdálkodási Gyakorlat” szabályain<sup>564</sup>.

Baldock és Mitchell is két csoportba sorolta az előírásokat<sup>565</sup>:

Egyik típusát „Vörös jegy”-nek<sup>566</sup> nevezte el, ez a kötelező alapfeltétel, míg a másik típusát az ún. „Narancssárga jegy”<sup>567</sup> alkotja, amely az önkéntes kötelezettségvállalásokat jelenti<sup>568</sup>. Az USA-ban például a szigorú kölcsönös megfeleltetés követelményei enyhíthetőek kiegészítő támogatással, melyet az ún. Mezőgazdasági Konzervációs Programból (Agricultural Conservation Program) finanszíroznak<sup>569</sup>.

A támogatást igénylőknél egyrészt ellenőrzik a kötelező „alapszintet”, melyet a KM követelmények jelentik, másrészt a *többlettámogatás feltételéül vállalt kötelezettségek* teljesülését, melyet az agrár-környezetgazdálkodási programok (AKG) jelentenek.

## 2. Az agrár - környezetgazdálkodás jelentése

A *környezetgazdálkodás* a környezet hosszabb távra szóló szabályozott hasznosítását, fejlesztését, valamint hatékony védelmét jelenti a természet ökológiai követelményeinek és a társadalom igényeinek együttes figyelembevételével.<sup>570</sup> A természetes és az ember alkotta környezet hosszú távra szóló szabályozott hasznosítása, tudatos, tervszerű fejlesztése és hatékony védelme, az ökológiai

---

<sup>564</sup> FARKAS CSAMANGÓ ERIKA: *Az agrártámogatások és a földvédelem, továbbá a talajvédelem összefüggései*. In: CSÁK CSILLA (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai* tanulmánykötet. Novotni Kiadó, Miskolc, 2010. 96. p.

<sup>565</sup> BALDOCK, D. and MITCHELL, K.(1995). *Cross-Compliance within the Common Agricultural Policy*. Institute for European Environmental Policy (IEEP) London, 1995

<sup>566</sup> Rotes Ticket

<sup>567</sup> Oranges Ticket

<sup>568</sup> CHRISTENSEN, T. és RYGNESSTAD, H. (2000). *Environmental Cross Compliance: Topics for future research*. Danish Institute of Agricultural and Fisheries Economics. SJFI-Working Paper no. 1/2000.

<sup>569</sup> LATA CZ-LOHMANN, U. és BUCKWELL, A.E. (1998) *Einige ökonomische Überlegungen zu „Cross Compliance”*. *Agrarwirtschaft* 47 (1998) Heft 11: 429- 431 pp.

<sup>570</sup> TAMÁS JÁNOS (szerk.): *Agrárium és környezetgazdálkodás*, Mezőgazda Kiadó, Budapest, 2008., 48. p.

rendszerek stabilitásának fenntartásával és a társadalom igényeinek figyelembevétele mellett<sup>571</sup>. Ebből a definícióból kitűnik, hogy komplex gazdálkodási folyamatról van szó, hosszú távra szóló eredményeket kell, hogy hozzon, áthatja a környezettudatosság, tervszerű és képes a degradálódott környezet állapotán javítani, azaz környezetfejlesztő tevékenységet kifejtteni, valamint eszközrendszeréhez tartozik a környezetkímélő technológiák alkalmazása. Megjelenése a DDT néven ismertté vált vegyülethez<sup>572</sup> kapcsolódik. A DDT létrehozása -1874-ben- Othmar Zeidler vegyész nevéhez fűződik, rovarölő tulajdonságát Paul Hermann Müller fedezte fel 1934-ben. A II. világháború után a mezőgazdaságban a növényi kártevők elpusztítására alkalmazták. Hosszú idő alatt lebomló szer, amely zsírban oldódik, így az emberekben és állatokban akkumulálódik. Magyarország - elsőként - 1968-ban betiltotta környezetszennyező és veszélyes tulajdonsága miatt.

Az *agrár – környezetgazdálkodás* a mezőgazdasági tevékenységeket érintő, az ésszerűség és a szakszerűség elveit figyelembe vevő környezetgazdálkodás átfogó elnevezése.<sup>573</sup> Az agrár-környezetgazdálkodás egy gyűjtőfogalom. Szűkebb értelemben az önkéntesen vállalható agrár-környezetvédelmi intézkedések végrehajtására irányuló gazdálkodói tevékenység. Tágabb értelemben magában foglal minden olyan tevékenységet, amely a mezőgazdaság által közvetlenül vagy közvetetten érintett területeken az abiotikus és a biotikus erőforrások károsodásának megelőzésére, a károsodott környezet állapotának javítására, környezeti állapot fenntartására és fejlesztésére irányul. E tekintetben tehát az agrár-környezetgazdálkodás fogalomkörébe tartoznak az agrár-környezetvédelmi intézkedések hatókörén kívül eső azon környezetvédelmi tevékenységek is, amelyek az agrártámogatások igénylésének kötelező alapfeltételei.

Az agrár-környezetgazdálkodás célja a vidéki területek fenntartható fejlődésének elősegítése, a környezet állapotának megőrzése, javítása, a mezőgazdasági eredetű

---

<sup>571</sup> BUZÁS GIZELLA – FABULA LÁSZLÓ – HAZAYNÉ LADÁNYI ÉVA – HUBAI JÓZSEF – KERÉKES SÁNDOR – KOBJAKOV ZSUZSA – KOVÁCS KATALIN – MEDVÉNÉ SZABAD KATALIN – MOCSY FERENC – VASS NÁNDOR: *A környezet-gazdaságtan alapjai*. Perfekt Kiadó, Budapest, 2004. 20. p.

<sup>572</sup> DDT: diklór-difenil-triklóretán. Nagy hatású rovarmérge, mivel az élő szervezetben felhalmozódhat és károsítja a környezetet. Gyűrűs vegyület, melyet a maláriát terjesztő szúnyogok és a tífuszt terjesztő harcokban, fogolytáborokban alkalmaztak, százezrek életét mentette meg. Paul Hermann Müller svájci vegyész alkalmazta és 1949-ben orvosi Nobel-díjat kapott érte.

<sup>573</sup> Magyar-angol Környezetvédelmi értelmező szótár, Akadémia Kiadó, 2005. 5. p.

környezeti terhelés csökkentése, a környezetvédelmi ismeretek megszerzése.<sup>574</sup> Megvalósítja a környezetvédelem, a természetvédelem és a földhasználat összehangolását. Van olyan hazai szerző, aki a környezetpolitika, az agrárpolitika és a vidékfejlesztési politika közös metszetének tekinti.<sup>575</sup>

Az agrár-környezetvédelem és az agrár-környezetgazdálkodás egymáshoz közel álló fogalmak, az agrár-környezetgazdálkodás inkább a gyakorlati megvalósuláshoz kötődik, míg az agrár-környezetvédelem fogalma a stratégiai, politikai szabályozási szinthez kapcsolódik.

### **3. Az agrár-környezetgazdálkodás alapjai**

Az 1992. évi KAP reform után a vidékfejlesztési intézkedések között jelentek meg az agrár-környezetgazdálkodási intézkedések. Az EU Bizottság az agrár-környezetgazdálkodási intézkedések hét fő jellemzőjét emelte ki:

Önkéntesen választható (1), terület specifikus (2), hosszú távra tervezett, monitoringot és értékelést igénylő (3), magas támogatási szintet (4) és intézményrendszert igénylő (5), a WTO besorolása szerint „zöld dobozos” támogatás (6), melyeknél a „Helyes Gazdálkodási Gyakorlat” előírásait kötelező teljesíteni (7).

Alapjai három európai dokumentumban találhatóak<sup>576</sup>:

1. a tájfenntartás és a környezetvédelem követelményeinek megfelelő mezőgazdasági termelés támogatásáról szóló 2078/1992 EGK tanácsi rendeletben,<sup>577</sup>
2. a „Vidéki Térségek Európai Kartájában”<sup>578</sup>, illetve

<sup>574</sup> A magyar mezőgazdaság egyik fő értéke, hogy természeti adottságaink jók. A világ legjobb termőterületének 3 %-a Magyarországon van. Értéke az is, hogy az EU átlagnál kisebb a környezeti leterheltség, azaz pl. a műtrágya, növényvédőszer-felhasználás az EU átlag 50 %-a.

<sup>575</sup> KATONÁNÉ KOVÁCS JUDIT: *Az agrár-környezetvédelem és a vidékfejlesztés összefüggései az Európai Unióhoz történő csatlakozás tükrében*. Doktori értekezés. Debreceni Egyetem ATC AVK, 2006. 28. p.

<sup>576</sup> FARKAS CSAMANGÓ ERIKA: *Az agrár-környezetgazdálkodás alapjai*. Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica Et Politica, Tomus LXXI. Fasc. 6. , Szeged, 2008. 164-165. pp.

<sup>577</sup> 2078/92 EGK rendelet. HL L 215, 30.7.1992. (1992. június 30.) on agricultural production methods compatible with the requirements of the protection of the environment and the maintenance of the countryside

<sup>578</sup> Az Európa Tanács 1995. évi chartája meghatározza a vidéki térségek fogalmát, funkcióját, fejlesztéspolitikai alapelveit, kitér a környezetvédelmi szempontok figyelembevételére is. Antilla-Seiler, 1996.

3. az 1257/1999 EK tanácsi rendeletben<sup>579</sup>, amely a vidékfejlesztés támogatási formáit határozza meg.

ad 1. A 2078/1992 EGK tanácsi rendelet olyan támogatási rendszerek bevezetését indítványozta, amelyek a környezet-, természet- és tájvédelmi célok mezőgazdaságba történő integrálását segítik. Azon gazdálkodási módok alkalmazását kívánta támogatni, melyek a mezőgazdasági tevékenységek környezetszennyező hatását a legminimálisabbra redukálják<sup>580</sup>. A végrehajtás részletes szabályait a 746/96EK rendelet<sup>581</sup> tartalmazta<sup>582</sup>.

ad 2. A „Vidéki Térségek Európai Kartája“ alapdokumentum a mezőgazdaság és a vidék kapcsolatáról megállapítja, hogy a vidék mezőgazdaság nélkül nem képes betölteni feladatát. Megfogalmazta a vidék hármass szerepét, gazdasági, ökológiai és társadalmi-kulturális funkcióit. A Karta szerint a vidéki térségek az ökológiai funkciókat azáltal teljesítik, hogy megőrzik a környezeti elemeket, a tájat, a biológiai sokféleséget, különösen a genetikai diverzitást, és jogi eszközökkel is védik a vadon élő állatokat.

ad 3. A 1257/1999 EK tanácsi rendelet a vidékfejlesztés támogatási formáiról és módszereiről rendelkezik. Tartalmazza a vidékfejlesztési intézkedéseket, az agrár-környezetvédelmi és tájgazdálkodási támogatásokat, valamint a kedvezőtlen adottságú területek<sup>583</sup>(LFA) támogatását is. A rendelet számos korábban hozott rendeletet hatályon kívül helyezett, így a 2078/1992 EGK tanácsi rendelet is. Ezzel a rendelettel az agrár-környezetvédelmi támogatás, a kedvezőtlen adottságú területek és a környezetvédelmi korlátozásokkal érintett területek támogatása, illetve az erdősítéshez kapcsolódó támogatások a vidékfejlesztés szerves részei lettek.

---

<sup>579</sup> A Tanács 1257/1999/EK rendelete (1999. május 17.) az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapról (EMOGA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról, valamint egyes rendeletek módosításáról, illetve hatályon kívül helyezéséről (HL L 160., 1999.6.26)

<sup>580</sup> DOMÉ GYÖRGYNÉ - HÁRSFALVI REZSŐ - KURUCZ MIHÁLY - RÉTI MÁRIA - VASS JÁNOS (szerk.): *Agrárjog*. Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Szövetkezeti jogi és Földjogi Tanszék, Budapest, 1999. 217-218. pp.

<sup>581</sup> HL L 102, 25.4.1996

<sup>582</sup> ÁNGYÁN JÓZSEF – TARDY JÁNOS – VAJNÁNÉ MADARASSY ANIKÓ (szerk.): *Védett és érzékeny természeti területek mezőgazdálkodásának alapjai*. Mezőgazda Kiadó, Budapest, 2003. 625.

p.  
<sup>583</sup> LFA - Less Favoured Area.

Az agrár-környezetvédelem két területre összpontosul:

- a természeti erőforrások védelmére (talaj, felszíni és felszín alatti vizek, genetikai erőforrások, erdő, táj),
- a fogyasztásra, felhasználásra kerülő termékek minőség biztosítására, szennyező anyagoktól való mentességére, élelmiszerbiztonság fokozására.

A természeti erőforrások védelme és az élelmiszerbiztonság egymást feltételezve és erősítve jelenik meg. A környezetkímélő gazdálkodás új lehetőséget ad a természeti értékek, a biológiai sokféleség fenntartására, a termelési struktúra átalakulására. A kedvező ökológiai adottságú és környezeti szempontból kevésbé sérülékeny területeken erőforrás-takarékos, szakszerű termelési technológiák alkalmazásával a gazdaságos árutermelés az elsődleges cél.

## **4. Agrár-környezetgazdálkodás szabályozásának kialakulása Magyarországon**

### **4.1. Nemzeti Agrár Környezetvédelmi Program<sup>584</sup> intézkedései**

#### 4.1.1. Célkitűzések

Magyarország az egyszerűsített területalapú támogatási rendszert alkalmazza. Az egyszerűsített területalapú támogatások és a vidékfejlesztési támogatások igényléséhez a „Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot”, illetve a „Helyes Gazdálkodási Gyakorlat” feltételrendszere teljesítendő.<sup>585</sup>

A Nemzeti Környezetvédelmi Program (NKP) alprogramjaként vezették be a Nemzeti Agrár Környezetvédelmi Programot (NAKP)<sup>586</sup>2002-ben. A környezet

---

<sup>584</sup> TAR FERENC: *Az EU agrár-környezetvédelmi rendelkezéseinek alkalmazása Magyarországon: a Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Program bevezetése.* Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium kiadványa, Budapest, 2000.

<sup>585</sup>4/2004. (I.13.) FVM rendelet az egyszerűsített területalapú támogatások és a vidékfejlesztési támogatások igényléséhez teljesítendő „Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot”, illetve a „Helyes Gazdálkodási Gyakorlat” feltételrendszerének meghatározásáról

<sup>586</sup> ÁNGYÁN JÓZSEF: *Mezőgazdaságunk és a Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Program.* In: A Falu 2000. évi 4. szám 47-56. pp. NAKP Kormányhatározat: a 2253/1999. (X. 7.) Korm. határozat a Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Programról és a bevezetéséhez szükséges intézkedésekről szól.

Lásd továbbá TAR FERENC: *Az agrár-környezetvédelem EU harmonizációs feladatai. Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Program kialakítása és bevezetése Magyarországon.* In: HALMAI PÉTER (szerk.): *Magyar agrár-csatlakozás dilemmák, lehetőségek, megoldandó feladatok.* Agroman Oktatási Alapítvány, Budapest, 2000.

védelmének és a vidék megőrzésének megfelelő mezőgazdasági termelési módszerek alkalmazásáról és támogatásáról szóló 2078/1992 EGK tanácsi rendelettel<sup>587</sup> összhangban került megfogalmazásra. Egy új földhasználati struktúra kialakítását tűzte ki célul, amely a földhasználat és a földvédelem intenzitását a táj ökológiai adottságainak megfelelően határozza meg<sup>588</sup>.

A Nemzeti Agrár Környezetvédelmi Program előkészítését megelőzően földhasználati zónarendszer került kialakítása Magyarországon. A Nemzeti Agrár-Környezetvédelmi Program bevezetéséről a Kormány 1999 őszén határozott<sup>589</sup>. Bevezetésének kezdő időpontjául 2000. január 1-jét jelölte meg.<sup>590</sup>

A Nemzeti Agrár Környezetvédelmi Program elsődlegesen olyan mezőgazdasági gyakorlat kialakítására törekedett, amely a természeti erőforrások fenntartható használatán, a természeti értékek, a biodiverzitás megőrzésén, a táj értékeinek megóvásán, az egészséges termékek előállításán alapszik. Az NAKP célkitűzéseiben a különböző térségek adottságainak megfelelő, ahhoz igazodó fenntartható mezőgazdasági földhasználat kialakítása fogalmazódik meg<sup>591</sup>.

#### 4.1.2. A program szerkezete

A Program agrár-környezetvédelmi intézkedései célprogramok formájában kerültek megfogalmazásra. A környezetbarát mezőgazdasági földhasználatot támogató célprogramjai két fő típusba sorolhatók:

1. Horizontális vagy országos célprogramok, amelyek a hazai mezőgazdasági földhasználat teljes területére kiterjednek.

---

<sup>587</sup> HL L 215, 30.7.1992. (1992. június 30.) on agricultural production methods compatible with the requirements of the protection of the environment and the maintenance of the countryside

<sup>588</sup> Lásd a program háttérét ÁNGYÁN – FÉSÜS – PODMANICZKY-TAR – VAJNÁNÉ (szerk.): *A program háttere In: Nemzeti Agrárkörnyezetvédelmi Program*. FVM kiadványa, Budapest, 1999. 9 - 26. pp.

<sup>589</sup> Lásd részletesebben a 2253/1999. (X. 7.) Kormányhatározat a Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Programról és bevezetéséhez szükséges intézkedésekről.

<sup>590</sup> Előzetesen a pénzügyi kerete 6,5 milliárd forint volt. 2002. tavaszán jelent meg a pályázati kiírás 2,2, milliárd forint összeggel. A program első évében, 2002-ben 2691 pályázatra 2,14 milliárd forint támogatás jutott, és ezzel 150 ezer hektáron indult el a környezet- és természetkímélő gazdálkodás. Két év alatt összesen 234631 hektárra sikerült növelni az agrár-környezetgazdálkodás területi mértékét, a támogatás összege 4,088 milliárd forint volt. Az átlagos támogatás az első évben 16.386 Ft/ha, a második évben 17.424 Ft/ha mértékű volt.

<sup>591</sup> HORVÁTH GERGELY: *A környezetjog és az agrárjog közeledése, találkozása és metszete a magyar jogrendszerben*. Állam-és Jogtudomány, XLVII. évfolyam, 2006. 354. p.



2. Zonális, vagy térségi célprogramok, amelyek az adott térség környezet- és természetvédelmi szempontú mezőgazdasági földhasználatát segítik. Ezen programok célterületei közé tartoznak az olyan kistérségek, amelyek természetvédelmi, talajvédelmi, vagy vízvédelmi szempontok miatt speciális hasznosítást igényelnek.

A földterületek célprogramok közötti váltására nem volt lehetőség. A célprogramok az alábbiak<sup>592</sup>: (2000. január –2006. december 31. közötti időszakban)

1. Agrár- környezetgazdálkodási alaprogram
2. Integrált gazdálkodási célprogram
3. Ökológiai gazdálkodási célprogram
4. Gyephasznosítási célprogram
5. Vizes élőhely-hasznosítási célprogram
6. Környezetileg Érzékeny Területek hasznosítását biztosító célprogramok
7. Képzési és demonstrációs célprogramok

A horizontális célprogramok közül az alaprogram az egyes földhasználati ágazatokban a környezetbarát gazdálkodási módszereket ösztönzi. Ennél összetettebb, és több vállalatot tartalmaz az integrált növénytermesztési célprogram. Még szigorúbbak az előírások az ökológiai gazdálkodási célprogramok esetében. Speciális előírásokkal magasabb szintet képviselnek a zonális célprogramok, ezen belül is az ún. Érzékeny Természeti Területek (ÉTT) célprogramjai<sup>593</sup>. Az Érzékeny Természeti Terület „olyan extenzív művelés alatt álló terület, amely a természetkímélő gazdálkodási módok megőrzését, fenntartását, ezáltal az élőhelyek védelmét, a biológiai sokféleség fennmaradását, a tájképi és kultúrtörténeti értékek megóvását szolgálja.”<sup>594</sup>

---

<sup>592</sup> LÁNG ISTVÁN: *A fenntartható fejlődés Johannesburg után*, Budapest, AGROINFORM Kiadóház, 2003. 134. p.

<sup>593</sup> HORVÁTH GERGELY: *Az agrár-környezetvédelmi jog földvédelmi részterületének „tárgyi és területi”hatálya*. In: BOBVOS PÁL (szerk.): *Reformato Iuris Cooperandi: Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére*, Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2009, 225-226. pp.

<sup>594</sup> Fogalom meghatározása az érzékeny természeti területek: Természetvédelemről szóló 1996. évi LIII. törvény 53.§ (3) bek. c.) pont

Jogi értelemben a Mezőgazdasági Parcella Azonosító Rendszerben (MePAR)<sup>595</sup> fizikai blokk szinten lehatárolt területek<sup>596</sup> minősülnek ÉTT-nek a 2/2002. (I. 23.) KöM-FVM együttes rendelet alapján. Az ÉTT területeken az élővilág és a tájkép megőrzésének kiemelendő feltétele a mezőgazdasági hasznosítás.<sup>597</sup>

#### **4.2. A SAPARD program, mint előcsatlakozási program alapján megvalósuló agrár – környezetgazdálkodási intézkedések**

1995-ben a madridi Európai Unió csúcscrétéken az EU bizottsága kijelentette, hogy a társult kelet-közép-európai országok csatlakozási folyamatában a vidékfejlesztést és az agrárstruktúra korszerűsítését tekinti elsődleges feladatának.<sup>598</sup> Magyarország uniós tagságra történő felkészülését három programon keresztül támogatta az EU.

A PHARE<sup>599</sup> program és az ISPA<sup>600</sup> előcsatlakozási program mellett a harmadik

---

<sup>595</sup> A Mezőgazdasági Parcella Azonosító Rendszer (MePAR) az agrártámogatások eljárásainak kizárólagos országos földterület-azonosító rendszere. Kizárólagos abban az értelemben, hogy a földterülethez kapcsolódó részben vagy egészben európai uniós támogatások igénylése során csak ennek az azonosítási rendszernek az adatait lehet használni. Az ilyen jellegű támogatások igénylésekor semmiféle más nyilvántartás (pl. az ingatlan-nyilvántartás) adatait a MePAR adataival szemben nem lehet figyelembe venni, legyenek azok a mezőgazdasági táblák elhelyezkedésére, azonosító számára, vagy éppen a tábla területére vonatkozó adatok. 115/2003. (XI. 13.) FVM rendelet a Mezőgazdasági Parcella Azonosító Rendszerről. SZILÁGYI JÁNOS EDE: *A közös agrárpolitika 2003-as reformja: útban a teljes szétválasztás felé*. Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica, Tom. XXV/2. Miskolc University Press, Miskolc, 2007. 728. p.

<sup>596</sup> A 150/2004. (X. 12.) FVM rendelet a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv alapján a központi költségvetés, valamint az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Garancia Részlege társfinanszírozásában megvalósuló agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes szabályairól, 2. §, v.) pont

<sup>597</sup> PODMANICZKY LÁSZLÓ-VAJNÁNÉ MADARASSY ANIKÓ-ÁNGYÁN JÓZSEF: *Az ESA és a magyarországi Érzékeny Természeti Területek (ÉTT) rendszere*, in: ÁNGYÁN JÓZSEF: *Védett és érzékeny természeti területek mezőgazdálkodásának alapjai*, Budapest, Mezőgazda Kiadó, 2003. 133.

<sup>598</sup> OLAJOS ISTVÁN: *A vidékfejlesztési jog kialakulása és története*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2008. 140.p.

<sup>599</sup> PHARE: Poland-Hungary Assistance for Restructuring the Economy, Támogatás Lengyelország és Magyarország gazdaságának átalakításához. 1989-ben indított program. Intézményfejlesztési és beruházási program elsődlegesen, de tartalmaz gazdasági és szociális kohéziót is, mint például környezetvédelmi, infrastrukturális és regionális fejlesztéseket. Magyarországon 1989 és 2006 között közel 200 program valósult meg ezen támogatásból, ami kb. 1,5 milliárd euró támogatási összeget jelent.

<sup>600</sup> ISPA: The Instrument for Structural Policies for Pre-Accession. Nagy költségű környezetvédelmi és közlekedési infrastrukturális beruházásokhoz nyújt támogatást, mint hulladékgazdálkodás, szennyvízkezelés, csatornázás, ivóvízellátás.

program a SAPARD<sup>601</sup> program volt. A SAPARD program <sup>602</sup> keretében támogatható intézkedések közé tartozott például a mezőgazdasági üzemekben történő beruházások mellett a minőségellenőrzés, állat- és növényegészségügyi ellenőrzések feltételeinek javítása, környezetkímélő és tájfenntartást szolgáló mezőgazdasági termelési módszerek fejlesztése, a mezőgazdasági területek erdősítése, vidék infrastruktúra fejlesztése. Minden érintett országnak el kellett készítenie egy hét évre szóló (2000-2006) országos mezőgazdasági és vidékfejlesztési tervet, melyben az Európai Unió Közös Agrárpolitikájának célkitűzéseit kellett követniük. Magyarországon a SAPARD program céljai a SAPARD Tervben<sup>603</sup> kerültek megfogalmazásra. A Terv preambuluma rendelkezett a program céljáról<sup>604</sup>, mely a fenntartható és versenyképes agrárgazdaság kialakítását a káros környezeti hatások csökkentése révén kívánta elérni. Magyarországon 2002-ben indították el a programot.

Első körben négy intézkedésre<sup>605</sup> lehetett pályázni, ezek között a környezetvédelem, illetve a környezeti hatások csökkentésének támogatása is megjelent. A Kormány az agrárstruktúra fejlesztési intézkedések keretében a 2349/1999. (XII.21.) Korm.határozat alapján hagyta jóvá az agrár-környezetvédelmet és tájfenntartást szolgáló termelési módszerek elterjesztését szolgáló támogatást.<sup>606</sup>

---

<sup>601</sup> SAPARD: Special Accession Program for Agriculture and Rural Development. Speciális Fordítása: Csatlakozási Program a Mezőgazdaság és a Vidékfejlesztés számára. 1999-ben indított program, a fenntartható mezőgazdaság és vidékfejlesztés kialakításához járult hozzá. A tagjelölt országok a mezőgazdaság és a vidékfejlesztés érdekében felhasznált közösségi támogatási eszközt jelenti a csatlakozási folyamatban. SAPARD programról szóló rendelet a 1268/99/EK Tanácsi rendelet a csatlakozni szándékozó közép- és kelet-európai országok előcsatlakozási mezőgazdasági és vidékfejlesztési intézkedéseinek az előcsatlakozási időszakban történő közösségi támogatásáról. (1999. június 21.) Hatályba lépése 1999. június 29. (HL L 161., 1999.6.26.) Az Európai Unió 520 millió euró keretet határozott meg a SAPARD programra a tagjelölt 10 ország részére éves szinten.

<sup>602</sup> 1268/99/EK Tanácsi rendelet 4. cikkely 3. pont

<sup>603</sup> Lásd: 53/2001. (VIII. 17.) FVM rendelet „Magyarország SAPARD Terve 2000-2006” kihirdetéséről. A SAPARD Terv megalkotásáról a támogatási rendszerünk EU konform átalakításának soron következő feladatairól szóló 2134/1999. (VI. 11.) Kormányhatározat rendelkezik.

<sup>604</sup> BOKOR PÉTER: *A SAPARD program fő céljai és megvalósítása*. In: HALMAI PÉTER (szerk.): *Magyar agrárcsatlakozás dilemmák, lehetőségek, megoldandó feladatok*. Agroman Oktatási Alapítvány, Budapest, 2000.

<sup>605</sup> Az első négy intézkedés: Mezőgazdasági vállalkozások beruházásainak támogatása, mezőgazdasági és halászati termékek feldolgozásának és marketingjének támogatása, a vidéki infrastruktúra fejlesztése és javítása, valamint a technikai segítségnyújtás.

<sup>606</sup> *Agrárstruktúra fejlesztési intézkedések*: 1. Mezőgazdasági vállalkozások beruházásainak támogatása, 2. mezőgazdasági és halászati termékek feldolgozásának és marketingjének fejlesztése, szakképzés, 3. agrár-környezetvédelmet és tájfenntartást szolgáló termelési módszerek elterjesztése, 4. termelői csoportok felállítása, működtetése. *Vidékfejlesztési intézkedések*: 1. Falufejlesztés- és felújítás, a vidék tárgyi és szellemi örökségének védelme és megőrzése, 2. A tevékenységek diverzifikálása, alternatív jövedelemszerzést biztosító gazdasági tevékenységek fejlesztése, 3. A vidéki infrastruktúra fejlesztése és javítása.

Az eredetileg hét évre tervezett SAPARD program Magyarország EU tagságával (2004) lezárult, de egyes intézkedéseinek pénzügyi teljesítése még 2007-re is áthúzódott. A SAPARD végrehajtása 2007-ben pénzügyileg is lezárult.

### **4.3. Nemzeti Vidékfejlesztési Terv alapján megvalósuló agrár-környezetgazdálkodási intézkedések**

Magyarország előcsatlakozást segítő vidékfejlesztési programjai a csatlakozással véget értek. A tagállamokra vonatkozó vidékfejlesztési kerettervek 2006. december 31-ig készültek, úgymint a Nemzeti Fejlesztési Tervhez<sup>607</sup> (a továbbiakban: NFT) illeszkedő tervek: a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv<sup>608</sup> (a továbbiakban: NVT) és az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program<sup>609</sup> (a továbbiakban: AVOP).

Az Európai Unióhoz történő csatlakozásunkat követően a magyar mezőgazdaság számára jelentős fejlesztési források, támogatási jogcímek állnak rendelkezésre. A magyar mezőgazdaságban az AVOP és az NVT segítségével és nemzeti támogatással számos környezettudatos gazdálkodást segítő fejlesztés valósult meg.

Az NVT hatóköre a 1257/99/EK Tanácsi rendeletben rögzített intézkedésekre terjed ki. A támogatások elnyeréséhez az NVT tartalmazta a minimális gazdálkodási és környezetvédelmi követelményeket, melyeket „Helyes Gazdálkodási Gyakorlat”

---

<sup>607</sup> Magyarország esetében 2006-ig lehetett pályázni támogatásra a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap támogatásaira. Az egy főre jutó GDP közösségi átlagának 75 %-át el nem érő tagállamoknak Nemzeti Fejlesztési Tervet kellett készíteniük, amelynek keretében ki kellett dolgozniuk, és az Európai Bizottság elé kellett terjeszteniük fejlesztési célkitűzéseiket és prioritásaikat. A Nemzeti Fejlesztési Terv céljainak megvalósítását 2004 és 2006 között öt operatív program segítette. A termelőszektor versenyképességének javítása az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Programon (AVOP) keresztül valósult meg, a Gazdasági versenyképesség a Gazdasági Versenyképesség Operatív Programon (GVOP) keresztül, a foglalkoztatás növelése a Humán erőforrás-fejlesztés Operatív Programon (HEFOP) keresztül, a tisztább környezet a Környezetvédelmi és Infrastruktúra Operatív Programon (KIOP) keresztül, illetve a regionális és helyi potenciál erősítése a Regionális Fejlesztési Operatív Programon (ROP) keresztül valósult meg.

<sup>608</sup> Magyarország Nemzeti Vidékfejlesztési Terve az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EMOGA) Garanciarészből finanszírozott vidékfejlesztési intézkedéseket tartalmazza. Kijelöli a vidéki térségek fenntartható fejlődését biztosítható célkitűzéseket, intézkedéseket, valamint azok keretében támogatható tevékenységeket. Az NVT támogatja a környezetbarát mezőgazdasági termelést, segítséget nyújt a kedvezőtlen adottságú területeken folytatott gazdálkodáshoz. 2004-2006 között évi keret az NVT Agrár- környezetgazdálkodási intézkedésekre összesen 115 milliárd forint volt.

<sup>609</sup> Az AVOP az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EMOGA) Orientációs Részlegéből, valamint a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszközökből (HOPE) támogatható intézkedésekre terjed ki. Három fő prioritása a versenyképes alapanyag-termelés megalapozása a mezőgazdaságban, a mezőgazdasági termékek feldolgozásának és értékesítésének fejlesztése, valamint a vidéki térségek fejlesztése. A három fő prioritáshoz 8 intézkedés társul, mint a mezőgazdasági beruházások támogatása, a halászati ágazat strukturális támogatása, a fiatal gazdák támogatása, a szakmai továbbképzés és átképzés támogatása, a mezőgazdasági termékek feldolgozása és értékesítésének fejlesztése, a vidéki jövedelemszerzési lehetőségek bővítése, a mezőgazdasághoz kötődő infrastruktúra fejlesztése, a falu-fejlesztés- megújítás, valamint a LEADER+.

néven ismerünk, emellett egyéb előírásokat is tartalmazott az egyes intézkedések kapcsán, melyek a pályázati kiírásokban jelentek meg.

Az NVT intézkedései<sup>610</sup> között a legjelentősebb és legtöbb termelőt érintő támogatási jogcím az agrár-környezetgazdálkodás támogatása volt. 2004 szeptemberétől indult az első öt éves program, mely 2009. augusztus 31-én zárult.

Míg a NAKP-ba bevitt földterületek célprogramok közötti váltására nem volt lehetőség, addig az NVT-ben lehetett módosítani, de csak az adott hasznosítási irányban és kizárólag „felfelé”, vagyis szigorúbb előírásokat alkalmazó célprogram irányában. Akik az NAKP-ban már részt vettek, az NVT-be belépve választhattak kevésbé szigorú célprogramot is<sup>611</sup>.

Az NVT agrár-környezetgazdálkodási intézkedéseinek minden egyes eleme tartalmazott környezet- és természetkímélő előírásokat, de nem azonos mértékben. A vidékfejlesztés és a környezeti szempontból fenntartható gazdálkodás egyik fontos területe az Érzékeny Természeti Területeken folytatott természetkímélő gazdálkodás. A legmagasabb követelmények az ÉTT területeken gazdálkodókra vonatkoztak<sup>612</sup>.

A 150/2004. (X. 12.) FVM rendelet<sup>613</sup> szabályozza a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv alapján megvalósuló agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes szabályait. Támogatott intézkedései az agrár-környezetgazdálkodás területén az alábbiak: szántóföldi programok, gyepgazdálkodás, ültetvénykezelési, vizes élőhelyi, extenzív állattenyésztési, illetve kiegészítő agrár-környezetgazdálkodási programok.

*Az alapszintű szántóföldi és az ökológiai szántóföldi növénytermesztési célprogram a növényvédő szerek használatából és a műtrágyázásból eredő környezeti terhelés*

---

<sup>610</sup> NVT intézkedései: agrár-környezetgazdálkodás, kedvezőtlen adottságú és környezetvédelmi korlátozások alá eső területek támogatása, EU környezetvédelmi, állatjóléti és higiéniai követelményeinek való megfelelés támogatása, mezőgazdasági területek erdősítése, termelői csoportok támogatása, szerkezetátalakítás alatt álló félig önellátó gazdaságok támogatása, korai nyugdíjazás.

<sup>611</sup> KÁLDOSI ZSUZSANNA – VAJNA TAMÁSNÉ MADARASSY ANIKÓ: *A nemzeti agrár-környezetvédelmi program tapasztalatai és csatlakozás utáni helyzete*. Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium, 2007.

<sup>612</sup> FARKAS CSAMANGÓ ERIKA: *Az agrár-környezetgazdálkodás alapjai*. Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica Et Politica, Tomus LXXI. Fasc. 6. , Szeged, 2008. 168-170. pp.

<sup>613</sup> 150/2004. (X. 12.) FVM rendelet a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv alapján a központi költségvetés, valamint az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Garancia Részlege társfinanszírozásában megvalósuló agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes szabályairól.

csökkentését, a talajállapot védelmét és javítását célozta.

Az *Érzékeny Természeti Területeken alkalmazható szántóföldi növénytermesztési célprogramoknál* nagy hangsúlyt fektetett a vetésforgó alkalmazására, mely a változatos élőhelyek kialakulásához is hozzájárul. Természetvédelmi szempontból jelentőséggel bírnak a téli tarlók. A tarló talajában élő rovarok tavasszal táplálékot jelentenek a madaraknak. A füves élőhelyek a magyar táj legjellegzetesebb alkotóelemei, természetkímélő területhasználati módszert kell kialakítani a gyepeken. Két hasznosítási módja van: a legeltetés és a kaszálás. Az extenzív halastavak fenntartása célprogram célja a biodiverzitás szempontjából fontos gazdálkodási rendszerek fenntartása (Ramsari Egyezmény<sup>614</sup>, Natura 2000), valamint a táplálkozó- és költőhelyek, szaporodóhelyek biztosítása rovarok, kételtűek és madarak számára. A halastavak természetvédelmi jelentősége abban rejlik, hogy változatos élőhelyeket teremtenek, és kedvezően befolyásolják a környező területek vízgazdálkodását.

A természetvédelem és az extenzív termelési mód ütköző pontjai között szerepel a nádszegélyek égetése, mely a védett madárfajok fészkelőhelyét veszélyezteti. A halastavak lecsapolása után mésszel fertőtlenítik a tómedret, mely a víz termőképességét javítja ugyan, de ez természetvédelmi szempontból károkat okoz.

A védett természeti területeken és azok védőövezetében folytatható állattenyésztés elsősorban régi magyar háziállatfajták köréből választott állatokkal, és természettel harmonizáló technológia alkalmazásával valósulhat meg.

A kiegészítő agrár-környezetgazdálkodási programok célja a növényvédő szerekkel való terhelés és növényvédő szer elsodródás csökkentése, szélerezózió és vízerózió csökkentése, továbbá az élő szervezetek életfeltételeinek biztosítása.<sup>615</sup>

Az NVT agrár- környezetgazdálkodási intézkedéseire rendelkezésre álló támogatási keret 2004-2006 között összesen 115 milliárd forint volt.<sup>616</sup> Összesen mintegy 1,5 millió hektár került be az AKG programokba.

---

<sup>614</sup> 1971. február 2-án az iráni Ramsar városában írták alá a nemzetközi jelentőségű vizes élőhelyekkel kapcsolatos nemzetközi szerződést. A megállapodás hivatalos neve "Egyezmény a nemzetközi jelentőségű vizes területekről, különösen, mint a vízimadarak tartózkodási helyéről". Az egyezmény 1975-ben lépett hatályba. Magyarország is aláírta az egyezményt, melyet az Országgyűlés törvényként hirdetett ki (1993. évi XLII. törvény).

<sup>615</sup> Az egyes agrár-környezetgazdálkodási célprogram csoportokon belüli gazdálkodási előírások szigorúsága alapján felállított rangsorát az FVM rendelet 1. számú melléklete tartalmazza. Az adott kultúrában engedélyezett növényvédő szerek közül használható, illetve tiltott növényvédő szer hatóanyagok jegyzékét a rendelet 2. számú melléklete tartalmazza.

<sup>616</sup> Forrás: [www.fvm.hu](http://www.fvm.hu) (2009. október 03. állapot)

A Nemzeti Vidékfejlesztési Terv agrár-környezetgazdálkodási intézkedéseiben a horizontális programok területi kiterjedése volt a legnagyobb (az összes terület 90%-a).

#### **4.4. Az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program alapján megvalósuló agrár – környezetgazdálkodási intézkedések**

Az EU Bizottsága az *Új Magyarország Vidékfejlesztési Programot*<sup>617</sup> (a továbbiakban: ÚMVP) 2007-ben hagyta jóvá, amely a 2007-2013 közötti időszakra vonatkozó stratégiai célkitűzéseket rögzíti. Az ÚMVP figyelembe veszi a Közösségi Agrárpolitika piacsabályozási és vidékfejlesztési célkitűzéseit. A lisszaboni elképzelésekkel és a göteborgi elvekkel összhangban kívánja a mezőgazdaság fejlesztéséhez, a vidéki környezet értékeinek megőrzéséhez szükséges kereteket megteremteni. Az ÚMVP valamennyi prioritása közvetlen vagy közvetett kapcsolatban áll az EU környezetvédelmi cselekvési programjával.<sup>618</sup> Az EMVA-ból finanszírozható tevékenységek jelentős hányada a természet-és környezetvédelemhez, a földhasználathoz, a megújuló energiatermeléshez, valamint a biomassa hasznosításhoz kapcsolódik.

Az ÚMVP összesen négy tengelyből tevődik össze. Az első tengelybe a mezőgazdasági beruházások, harmadik tengelyébe a vidékfejlesztési intézkedések, míg negyedik tengelyébe a LEADER<sup>619</sup> programok tartoznak.

Az agrár-környezetvédelmi programok a második tengelyében jelennek meg. A környezet- és vidékfejlesztésre irányuló második tengely illeszkedik más hazai operatív programokhoz is, mint például a Környezet- és Energia Operatív Programhoz (KEOP).

---

<sup>617</sup> A Bizottság 2007. szeptember 20-án fogadta el. Az ÚMVP eredményeként mintegy 1300 milliárd forint támogatás használható fel a magyar mezőgazdaság fejlesztésére. Az ÚMVP forrásaiból több mint 250 milliárd forint fordítható az agrár-környezetgazdálkodási jogcímre. A jelenlegi európai agrárköltségvetés a 2007-2013 közötti pénzügyi időszakra vonatkozik.

<sup>618</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1600/2002/EK határozata (2002. július 22.) a hatodik közösségi környezetvédelmi cselekvési program megállapításáról. (HL L 242., 2002.9.10.)

<sup>619</sup> LEADER: Liason Entre de Développement de l'Économie Rurale. 1990-ben indult kísérleti jelleggel, kimondottan vidékfejlesztési kezdeményezésként. Az Európai Unió által kezdeményezett úgynevezett közösségi kezdeményezések közé tartozik. Olyan területeket támogat, melyeket nem fednek le a tagállamok fejlesztési tervei, viszont a fejlesztésük az unió érdekében áll. A LEADER célja a vidéki szereplők ösztönzése és támogatása a térségük lehetőségeiről történő együttgondolkodásban és a térség fenntartható fejlődésének innovatív stratégiák mentén történő megvalósításában. További cél a jó minőségű és eredeti fenntartható növekedési stratégiák kidolgozása a vidéki területek számára. Az Európai Unióban jelenleg a negyedik generációját éli: LEADER I (1991-1994), LEADER II (1995-1999), LEADER + (2000-2006), LEADER (2007-2013).

Ezen tengely intézkedései között szerepel a környezet és a vidék fejlesztése, ezen belül is a kedvezőtlen adottságú területek támogatása, a Natura 2000 területek támogatásainak szabályai. Kiemelten támogatja a biodiverzitás megőrzését, a termőhelyi adottságoknak megfelelő termelési szerkezet kialakítását.

A szennyező fizet alapelvvel összhangban e támogatások fedezhetik azon kötelezettségvállalásokat, melyek meghaladják a kötelező előírásokat.

2009. augusztusában zárult le az első öt éves periódus a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv agrár-környezetgazdálkodási program keretein belül. Az agrár-környezetgazdálkodási támogatás alapegysége összefüggő mezőgazdasági földterület, a mezőgazdasági parcella, ahol a gazdálkodó egyetlen növényfajt termeszt. Az uniós jogszabályok módosítása következtében megváltozott a mezőgazdasági parcella fogalma, így azt az összefüggő földterületet jelenti, amelyen egy ugyanazon földhasználó egy növénycsoportot termeszt. A növénycsoport alatt növényfajok együttesét érti, melyekre jogcímek szerint ugyanazon támogatási összeget lehet igényelni. A területek elhelyezkedésének pontos behatárolása miatt szükséges a támogatásba bevonni kívánt területek Egységes Országos Vetületi Rendszerben megadott koordinátákkal (EOV koordináták) történő beazonosítása, amellyel megakadályozható a területeltérésekből származó szankciók kiszabása.<sup>620</sup>

Az agrár-környezetgazdálkodási célprogramok támogatási összegei<sup>621</sup> a Központi Statisztikai Hivatal és az Agrárgazdasági Kutatóintézet statisztikai adatokra alapozott költség számításain alapul.<sup>622</sup>

#### **4.5. Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások**

Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről a

---

<sup>620</sup> Az ÚMVP Irányító Hatóságának 11/2009. (III. 6.) közleménye

<sup>621</sup> A támogatási összeg forintban kerül kifizetésre, a forint/euró átváltási árfolyam a 2808/1998/EK rendelet alapján a kifizetési kérelem jóváhagyásáról szóló határozat évének január 1-jei árfolyama

<sup>622</sup> A legkisebb támogatható táblaméret az agrár-környezetgazdálkodási célprogramoknál 0,3 hektár. Tábla: a mezőgazdasági parcellán belüli, azonos hasznosítási irányú összefüggő földterület, amelyen egy földhasználó egy növényfajt termeszt.



61/2009 (V. 14.) FVM rendelet szól.<sup>623</sup> A program 2009. szeptember 1-jével indult újabb öt éves időtartamra.<sup>624</sup>

A 61/2009. (V. 14) FVM rendelet alapján 21 különböző célprogramra volt igényelhető agrár-környezetgazdálkodási támogatás.

A programok négy nagy csoportra oszthatóak: szántóföldi, gyepgazdálkodási, ültetvényekre vonatkozó, valamint a vizes élőhelyek földhasználatához kapcsolódó célprogram. A célprogramok egyrésze horizontális célprogram, melyek az országban bárhol igényelhetők, mások csak meghatározott, célzott területeken vehetők igénybe, természetvédelmi vagy talajvédelmi célokra, ezek a zonális célprogramok.

A támogatás igénybevételének feltétele, hogy a földhasználó a támogatási időszak teljes időtartamára bejegyzett földhasználó legyen a földhasználati nyilvántartásban. Olyan egybefüggő területre, amely egy kötelezettségvállalással érintett kizárólag egy agrár-környezetgazdálkodási célprogram alapján igényelhető területalapú támogatás. A támogatásra jogosultnak a kötelezettségvállalással érintett teljes területen a támogatási időszak öt éves időtartama alatt végig be kell tartania az általa vállalt célprogram előírásait:

ad 1.) a 73/2009/EK rendeletben rögzített irányelvek alapján a külön jogszabályokban meghatározott - a kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó előírások egyik részét képező - *jogszabályban foglalt gazdálkodási követelményeket,*

ad 2.) a kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó előírások másik részét képező, az 50/2008. (IV. 24.) FVM rendelet 1. számú mellékletében foglalt, „*Helyes*

---

<sup>623</sup> Európai Unió jogforrások: A Bizottság 1974/2006/EK rendelete az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló 1698/2005/EK tanácsi rendelet részletes alkalmazási szabályainak megállapításáról II. számú melléklet 5.3.2.1., valamint a 1698/2005/EK Tanácsi Rendelet az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról. A Bizottság 65/2011/EU rendelete (2011. január 27.) a vidékfejlesztési támogatási intézkedésekre vonatkozó ellenőrzési eljárások, valamint a kölcsönös megfeleltetés végrehajtása tekintetében az 1698/2005/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (Az 1975/2006/EK rendelet 2011. január 1-jétől hatályát veszti, de a 2011. január 1-je előtt benyújtott kifizetési kérelmekre vonatkozóan azonban továbbra is ezt a rendeletet kell alkalmazni.)

A 1975/2006/EK Bizottsági rendelet a vidékfejlesztési támogatási intézkedésekre vonatkozó ellenőrzési eljárások, valamint a kölcsönös megfeleltetés végrehajtása tekintetében az 1698/2005/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról. (2011. január 1-je előtt benyújtott kifizetési kérelmekre vonatkozóan alkalmazandó.)

<sup>624</sup> 2009. július 27-én zárult az ÚMVP keretében meghirdetett agrár-környezetvédelmi támogatások beadási határideje. 25017 db kérelem került benyújtásra, mintegy 2260835 hektár területre. Országosan a legnagyobb kérelemszám Észak- illetve Dél-Alföldi régióból érkezett. (Forrás: www.agrarkamara.hu)

Mezőgazdasági és Környezeti Állapot” fenntartására vonatkozó előírásokat (HMKÁ előírások),

ad 3.) a 61/2009. (V.14.) FVM rendelet 16. számú melléklet szerint a tápanyag-gazdálkodásra, valamint

ad 4.) a 61/2009. (V.14.) FVM rendelet 17. számú melléklet szerint a növényvédőszer-használatra vonatkozó minimumkövetelményeket.

zonális	természetvédelmi célú gazdálkodás kék vérese	természetvédelmi célú gyeptelepítés		
	természetvédelmi célú gazdálkodás túzok	természetvédelmi célú gazdálkodás túzok		
	természetvédelmi célú gazdálkodás vadlúd / daru	természetvédelmi célú gazdálkodás élőhely		
	természetvédelmi célú gazdálkodás madár / apróvad			
	szélerozió elleni védekezés	környezetvédelmi célú gyeptelepítés		vizes élőhelyek létrehozása
	vízerozió elleni védekezés			vizes élőhelyek gondozása
horizontális	ökológiai gazdálkodás	ökológiai gyepgazdálkodás	ökológiai gyümölcs és szőlő termesztés	
	tanyás gazdálkodás		hagyományos gyümölcstermesztés	
	integrált gazdálkodás	extenzív gyepgazdálkodás	integrált gyümölcs és szőlő termesztés	nádgazdálkodás
	szántó célprogramok	gyep célprogramok	ültetvény célprogramok	vizes élőhely célprogramok

8. ábra: A 61/2009. (V. 14.) FVM rendelet 1. számú melléklete: Az agrár-környezetgazdálkodási célprogramok rendszere

Az évente történő ellenőrzéseket a jogosultsági feltételek és az agrár-környezetgazdálkodási kötelezettségvállalások teljesítésének vonatkozásában az MVH végzi. A JFGK, HMKÁ, tápanyag-gazdálkodásra, valamint a növényvédőszer-

használatra vonatkozó követelmények teljesítésének vonatkozásában az ellenőrzéseket az arra hatáskörrel rendelkező hatóság végzi.

Az ellenőrzés a támogatási, illetve a kifizetési kérelemre vonatkozóan:

- a) adminisztratív ellenőrzés,
- b) keresztellenőrzés,
- c) helyszíni ellenőrzés formájában valósul meg.

Az MVH a helyszíni ellenőrzés során a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 25/A. § (1) bekezdése<sup>625</sup> szerinti földhasználati nyilvántartás, vagy a vagyonkezelő nyilatkozata alapján ellenőrzi a jogszerű földhasználatot. Az ellenőrzés során igazolnia is kell, hogy jogosult az adott földterület használatára, vagy, hogy rendelkezik a vagyonkezelő által kiállított nyilatkozattal.

A földhasználónak a helyszíni ellenőrzés során lehetővé kell tennie a támogatás feltételeinek teljes körű ellenőrzését, valamint rendelkezésre kell állnia a gazdálkodási napló, a tápanyag-gazdálkodási terv, valamint a földhasználati terv adott gazdálkodási évre és a támogatási időszak korábbi éveire vonatkozó példányainak, a gazdálkodási napló elektronikus vezetése esetén kinyomtatott példányának, valamint az azokban szereplő anyagok felhasználására vonatkozó adatok alátámasztására szolgáló számláknak és bizonylatoknak.

Az egyes agrár-környezetgazdálkodási célprogramokra vonatkozó előírások lehetséges ellenőrzési szempontjait az FVM rendelet 23. számú melléklete tartalmazza.

Az intézkedés keretében vállalt kötelezettségeknek való meg nem felelés esetén alkalmazandó *jogkövetkezmények*, illetve mértéke:

- 1.) figyelmeztető levél;
- 2.) a kötelezettségvállalással érintett egybefüggő terület vonatkozásában az egy gazdálkodási évre járó támogatási összeg *3%-kal, 15 %-kal, 30 %-kal, vagy 60 %-kal* csökkentett összege kerül kifizetésre;
- 3.) az egy gazdálkodási évre járó *teljes támogatási összeg nem kerül kifizetésre;*

---

<sup>625</sup> 25/A. § (1) bek.: A földhasználati nyilvántartás az érintett földrészlet használatára vonatkozóan bejegyzett adatokat hitelesen tanúsítja.

- 4.) a kötelezettségvállalással érintett egybefüggő terület vonatkozásában a célprogramból az adott célprogram támogatási időszakának lejáratáig kizárásra kerül, és a már igénybe vett támogatási összeget a jogosulatlanul igénybe vett támogatás miatt *vissza kell fizetni*;
- 5.) a célprogram egy gazdálkodási évére járó támogatási összeg *3%-kal, 15%-kal, 30%-kal, vagy 60%-kal* csökkentett összege kerül kifizetésre;
- 6.) a célprogram egy gazdálkodási évére járó *teljes* támogatási összeg nem kerül kifizetésre;
- 7.) a célprogramból az adott célprogram támogatási időszakának lejártáig kizárásra kerül, és a célprogramra vonatkozóan már igénybe vett támogatási összeget *vissza kell fizetni*;
- 8.) az intézkedésből az adott gazdálkodási évre kizárásra kerül;
- 9.) az intézkedésből a támogatási időszak lejártáig kizárásra kerül, és a már igénybe vett teljes támogatási összeget vissza kell fizetni.

Amennyiben *egy* adott kötelezettségvállalással érintett egybefüggő terület vagy a *célprogram vonatkozásában több kötelezettségszegés* is megállapításra kerül, úgy a magasabb százalékos arányú szankciót kell alkalmazni.

Amennyiben *egy adott célprogram keretében* vállalt kötelezettségeknek való meg nem felelés miatt *a célprogramon belül több* kötelezettségvállalással érintett egybefüggő területre is kötelezettségszegés kerül megállapításra, minden egyes területre vonatkozó szankciót alkalmazni kell.

Amennyiben *egy adott célprogram keretében* vállalt kötelezettségeknek való meg nem felelés miatt *a célprogramra és azon belüli kötelezettségvállalással érintett egybefüggő területre is* kötelezettségszegés kerül megállapításra, úgy mindkét szankciót érvényesíteni kell.

Ha a helyszíni ellenőrzés során az ellenőrzött terület nagysága nagyobb a kifizetési kérelemben igényelt terület nagyságánál, úgy a kifizetési kérelemben igényelt területre vonatkozó támogatási összeg kerül kifizetésre. A két területnagyság közötti különbözetként jelentkező terület részei nem jogosultak támogatásra, az adott terület a támogatási időszak lejártáig kizárásra kerül, és a területre vonatkozóan már igénybevett támogatási összeget a jogosulatlanul igénybe vett támogatásra vonatkozó szabályok szerint vissza kell fizetni.

Ha a kölcsönös megfeleltetés alkalmazása érdekében a 73/2009/EK rendelet II. és III. mellékletében előírt kötelező követelményeknek meg nem felelést állapítottak meg, abban az esetben az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló 1698/2005/EK tanácsi rendelet<sup>626</sup> 51. cikkében<sup>627</sup> foglaltakat kell alkalmazni.

A 2009-es FVM rendelet 16. és 17. számú mellékleteiben meghatározott tápanyag-gazdálkodási, illetve növényvédelmi minimumkövetelményeknek való meg nem felelés esetén az 1975/2006/EK rendelet<sup>628</sup> 23. cikkében<sup>629</sup> foglaltakat kell alkalmazni. Az 1975/2006/EK rendelet 2011. január 1-jétől hatályát veszítette, a 2011. január 1-je előtt benyújtott kifizetési kérelmekre vonatkozóan azonban továbbra is ezt a rendeletet kell alkalmazni.<sup>630</sup>

Vis maior esemény fennállása a kötelezettségek adott gazdálkodási évre vonatkozó, vagy a támogatási időszak fennmaradó részére vonatkozó teljesítése alól mentesíti a támogatásra jogosultat.

Magyarországon a III. Nemzeti Környezetvédelmi Program 2009-2014 közötti időszakának céljai között is szerepel a mezőgazdasági eredetű környezetterhelés

---

<sup>626</sup> A Tanács 1698/2005/EK rendelete (2005. szeptember 20.) az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról, HL L 277, 21/10/2005 o. 0001 - 0040

<sup>627</sup> A kifizetések csökkentése vagy kizárás a kifizetésekből, amennyiben a kifizetésekben részesülő kedvezményezettek az egész gazdaság tekintetében valamely cselekedetük vagy egy közvetlenül nekik felróható mulasztás következtében nem tartják be az 1782/2003/EK rendelet 4. és 5. cikkeiben, valamint III. és IV. mellékletében előírt kötelező követelményeket, akkor csökkenteni vagy törölni kell annak a kifizetésnek a teljes összegét, amelyre abban a naptári évben jogosultak, amelyben a követelményeket nem tartották be. A kifizetés csökkentést vagy törlést azokban az esetekben is alkalmazni kell, amikor a kifizetések kedvezményezettjei, akik közvetlenül nekik tulajdonítható cselekmény vagy mulasztás eredményeképpen az egész gazdaság tekintetében nem tartják be a trágya- és növényvédőszer-használatra vonatkozó minimumkövetelményeket.

<sup>628</sup> A Bizottság 1975/2006/EK rendelete (2006. december 7. ) a vidékfejlesztési támogatási intézkedésekre vonatkozó ellenőrzési eljárások, valamint a kölcsönös megfeleltetés végrehajtása tekintetében az 1698/2005/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról. HL L 368, 23/12/2006 o. 0074 – 0084. A 1975/2006/EK rendelet 2011. január 1-jétől hatályát veszítette.

<sup>629</sup> Amennyiben meg nem felelést állapítottak meg, csökkentést alkalmaznak a 1975/2006/EK rendelet értelmében a támogatások teljes összegére, amit az érintett kedvezményezettnek nyújtottak vagy ami jár neki az általa benyújtott vagy a ténymegállapítás naptári éve során nyújtandó kifizetés iránti kérelmek alapján. Amennyiben a meg nem felelés a kedvezményezett gondatlanságára vezethető vissza, a csökkentést a 796/2004/EK rendelet 66. cikkében meghatározott szabályok értelmében számítják ki. Szándékos meg nem felelés esetén a csökkentést a 796/2004/EK rendelet 67. cikke szerint számítják ki.

<sup>630</sup> 1975/2006/EK rendelet 2011. január 1-jétől hatályát veszítette, helyette hatályba lépett a Bizottság 65/2011/EK rendelete (2011. január 27.), mely a vidékfejlesztési támogatási intézkedésekre vonatkozó ellenőrzési eljárások, valamint a kölcsönös megfeleltetés végrehajtása tekintetében az 1698/2005/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szól.

csökkentése, továbbá az agrár-környezetgazdálkodási program gazdálkodóinak támogatása.

## **5. Megállapítások, javaslatok az agrár-környezetgazdálkodási támogatással kapcsolatosan**

1. Az agrár-környezetgazdálkodási támogatást igénylőknél egyrészt ellenőrzik a kötelező „*alapszintet*”, melyet a KM követelmények jelentik, másrészt a *többlettámogatás feltételéül vállalt kötelezettségek* teljesülését, melyet az agrár-környezetgazdálkodási programok (AKG) jelentenek.

2. Megállapítható, hogy az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program agrár-környezetgazdálkodási támogatásában résztvevő gazdálkodóira vonatkozó általános feltételek között szerepel az úgynevezett minimumkövetelmények betartása is, mely a gazdaság egész területét tekintve kötelező. Az AKG minimumkövetelmények két szakterület előírásait foglalják magukba; egyrészt tápanyag-gazdálkodási, másrészt növényvédelmi kötelezettségeket jelentenek. Az AKG minimumkövetelmények meghatározását a 61/2009. (V. 14.) FVM rendelet 16. és 17. számú melléklete tartalmazza.

3. Az AKG minimumkövetelmények betartásának ellenőrzésére minden évben az agrár-környezetgazdálkodási támogatásában résztvevő gazdálkodók kb. 1 %-a kerül kiválasztásra. Az ellenőrzésre kijelölt gazdálkodók körét az Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (MVH) határozza meg. Az ellenőrzést a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal falugazdászai végzik. Az ellenőrzés során a gazdálkodási napló mellett be kell mutatni egyéb dokumentumokat is (szerződést, engedélyt), helyszíni ellenőrzés során a telephelyet és a parcellákat is ellenőrzik. A helyszínen megállapított tényekről, illetve azok minősítéséről az MgSzH határozatot hoz. A gazdálkodó részére csak akkor küldik meg a határozatot, ha az ellenőrzés során valamelyik követelmény teljesítése hiányos, vagy nem megfelelő volt. A helyszínen felvett jegyzőkönyvre 5 munkanapon belül írásban észrevételt tehet.

A szankciós számítást, támogatáscsökkentés mértékének megállapítását az MVH végzi. Az ellenőrzést a kölcsönös megfeleltetés körébe tartozó ellenőrzések lefolytatásával, valamint a jogkövetkezmények alkalmazásával kapcsolatos

szabályokról szóló 81/2009. (VII. 10.) FVM rendelet és a kölcsönös megfeleltetési szabályok betartását ellenőrző szervekről szóló 322/2007. (XII. 5.) Korm. rendelet szabályozza. Ezen szabályok a dolgozatom 3. részben kerültek ismertetésre.

4. Véleményem szerint eleshetnek az agrár-környezetgazdálkodási programban érintett termelők jelentős összegű támogatástól a kifizetési kérelmekhez kötődő értelmezési anomáliák miatt. Ilyen például, hogy számos gazdálkodó kisebb területre szerzett eredeti támogatási jogosultságot, mint amekkora területet a mérés ténylegesen kimutatott és területazonosítási kérelmében rögzített. A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (MVH) ilyen esetben az összeget arányosan csökkentve utalja ki.

Ha a támogatott terület nagyobb az eredetileg jogosultként elismert területnél, az MVH csak a jogosultsággal rendelkező területre fizethet ki támogatási összeget.

Megállapítható, hogy az MVH által végzett arányosításnak nincs jogszabályi alapja, ezért a Vidékfejlesztési Minisztériumnak véleményem szerint felül kellene vizsgálnia és egyértelművé kellene tennie a szabályozást.

5. Kutatásaim során arra a következtetésre jutottam, hogy a gazdálkodó nem minden esetben tájékozott arról, hogy milyen területi adatok szükségesek az egységes elektronikus kérelmében: az eredetileg megadott, támogatási jogosultság alapjául szolgáló földnagyságot, vagy a később pontosított, területazonosítási kérelmekben szereplő méretet adja-e meg.

A helyes eljárás az, hogy az egységes kérelmekben a valóságot kell feltüntetni, vagyis azt a területet, amelyet ténylegesen megművel, amelyre a jogos földhasználatot a teljes támogatási időszakra igazolni tudja, illetve amelyre területazonosítási kérelmi határozatot kapott.

## 6. RÉSZ

### BEFEJEZÉS

Dolgozatomban azt a hipotézist kívántam bizonyítani, hogy a kölcsönös megfeleltetés megfelelő eszköz (lehet) arra, hogy a tagországokban egyszerre valósul meg a megfelelő színvonalú mezőgazdasági termelés és a környezetvédelem. Az Unió által eddig megtett út a közvetlen támogatások kifizetésétől a közjavak előállítóinak finanszírozásáig tart.

Megalkotása idején a közös agrárpolitika a piacpolitikára és az árpolitikára helyezte a hangsúlyt, elsődleges feladata a *mezőgazdasági végtermékek előállítása*, a lakosság mezőgazdasági áruval történő ellátása volt. A KAP létrehozása óta a mezőgazdaság olyan technikai fejlődésen ment keresztül, ami a termelékenység növekedésével járt ugyan együtt, azonban sok esetben súlyosan károsította a környezetet. A károsító jelenségek közé tartozik a termőtalaj pusztulása, szikesedés, talajerózió, növényi és állati genetikai alapok beszűkülése, biodiverzitás csökkenése, vízszennyezés és erózió, túllöntözés, műtrágya- és növényvédőszer-szennyezés, üvegházhatás, gyomosodás, a kommunális eredetű szennyeződések keletkezése és az urbanizáció.

A közös agrárpolitika reformjai során a mezőgazdaságnak a termelési funkció mellett más szerepet is tulajdonítottak azzal, hogy a biztonságos élelmiszereket és egyéb nyersanyagokat úgy állítson elő, hogy emellett a tájat, élővilágot megőrizze. Az biztonsággal állítható, hogy a helytelenül végzett mezőgazdasági gyakorlat és a szakszerűtlen, nem az előírásoknak megfelelő gazdálkodás visszafordíthatatlan károsodásokat idézhet elő környezetünkben. A környezetszennyezéssel kapcsolatos hatások (víz-, levegő-, talajszennyezés) mind káros külső gazdasági hatások (negatív externáliák). Ma már a mezőgazdaság többes funkciója széles körben elismert. A reformok folyamatában vált a *környezetvédelem* az agrárpolitika egyik meghatározó elemévé. Hosszú távon csak az olyan gazdálkodás lehet fenntartható és értékörző, amely egyfelől a természet- és környezetvédelmi, másfelől a termelési, illetve a fogyasztási-szolgáltatási, ezzel együtt a társadalmi, közösségi és kulturális hármas szempontrendszerre épül.

A mezőgazdaság szemszögéből a *fenntarthatóság* környezeti adottságokhoz illeszkedő termelést jelent. Fenntartható mezőgazdasági termelés akkor valósul meg, ha a gazdasági szempontok mellett a környezet elemeit és a természeti erőforrásokat



megőrzi, emellett a jövő generációit is érdekeltté teszi a termelésben. A fenntarthatóság eléréséhez, a sokszínű, gazdag mezőgazdaság megteremtéséhez és megőrzéséhez a lakosság igényeinek megfelelő minőségi árutermelésen túl környezet-és tájgazdálkodási, valamint társadalmi szolgáltatásokat (közjavakat) is nyújtó multifunkcionális - gazdaságilag hatékony és környezeti szempontból fenntartható - mezőgazdaság kialakítása szükséges. Ez hozzájárul a vidéki térségek integrált fejlődéséhez, megteremti a munkalehetőségeket, fenntartja a vidéki közösségeket, megőrzi a vidéki népességet és szerepet vállal a környezeti javak előállításában.

A multifunkcionális (termelési, környezeti és társadalmi funkció) mezőgazdaságban a **közjavak** előállítása egyre fontosabb szerepet kap. Az unió mezőgazdaságának multifunkcionális szolgáltatásait nevezzük közgazdasági értelemben *közjavaknak* (public goods).

A mezőgazdaság által biztosított közjavak nem tartoznak a szorosán vett árutermelés körébe, nem kereskedelmi célból történik előállításuk, nincs piacuk. A közjavak „termelése” az egész társadalom érdekét szolgálja, mely szolgáltatást a társadalomnak kell megfizetnie. A közjavak előállítása nem kötelező, csupán önkéntesen vállalható.

A mezőgazdasági tevékenységekhez a közjavak jelentős száma kapcsolódik. A mezőgazdaság által biztosított közjavak egyrészt környezetvédelmi jellegűek, másrészt társadalmi jellegűek.

***Környezetvédelmi jellegű közjavak:***

- a környezet, természeti táj, kulturális örökség megőrzése, mint például a sövények, a teraszos művelésű földek, és a mezőgazdasági termelés során kialakult tájképi elemek fenntartása;
- a biodiverzitás fejlesztése,
- a vízminőség és vízkészletek védelme, vízvisszatartás,
- a talaj termőképességének megőrzése;
- klímastabilitás, üvegházhatású gáz kibocsátásának csökkentése;
- levegőminőség-védelem;
- a természeti kockázatok elhárítása, alkalmazkodás az árvizekhez, tüzekhez.

**Társadalmi jellegű közjavak:**

- a vidéki területek életképességének fenntartása, vidék élhetősége;
- a lakosság rekreációjának biztosítása, egészségmegőrzés;
- a foglalkoztatottság fenntartása;
- az élelmezésbiztonság megerősítése;
- állatjólét és állategészségügy.

A fenntarthatóság követelményeinek megfelelő gazdasági, társadalmi és környezeti egyensúly a közjavak hatékony „előállításával” valósul meg, amelyhez megfelelő intézkedések kialakítása, valamint pénzügyi feltételek megteremtése szükséges.

A közös agrárpolitika fontos szerepet tölt be a közjavak előállításának folyamatában. A gazdálkodók a közjavak biztosításával *pozitív externáliát* állítanak elő az egész társadalom számára. E közjavak előállításához az unió és a tagállamok támogatása is szükséges. A vidéken olyan közjavak előállítása történik, amely mindenki érdekét szolgálja szigorú agrár-környezetvédelmi, víztisztasági, erdészeti, élelmiszerbiztonsági szabályok betartásával, az európai táj környezeti, kulturális értékeinek megvédésével és garantálásával. Mint azt a lentebbi magyarországi példák bizonyítják a mezőgazdaságban a közjavakat előállítóknak nyújtandó támogatás nem egy kivételezett bánásmód a gazdálkodók irányában, hanem a Közös Agrárpolitika keretében a közjavakért járó „kompenzáció”-ként határozható meg.

ad1.) *Natura 2000 területen gazdálkodók* a biodiverzitás fejlesztése (környezetvédelmi jellegű közjó) érdekében:

Az ÚMVP 2. tengelyének intézkedései között szerepel a Natura 2000 által érintett mezőgazdasági területeken többlettámogatás nyújtása a mezőgazdasági termelők részére a magasabb költségek, és az elmaradt jövedelmek pótlására. Ezen biodiverzitás szempontjából kiemelt jelentőségű területekre nyújtható kompenzációs támogatás a természetvédelmi célok teljesülése érdekében. Speciális földhasználati előírásokat kell teljesíteni ezen területeken. A Natura 2000 területnek kijelölt szántóföldi területek fenntartását a 275/2004. (X. 8.) Korm. rendeletben foglalt kötelező és általános szabályok biztosítják. A Natura 2000 gyepterületek fenntartásának földhasználati szabályait külön jogszabály, a 269/2007. (X. 18.) Korm. rendelet tartalmazza.

ad2.) **Falusi turizmus**<sup>631</sup> közjavakkal összefüggő legfontosabb tényezői: természeti táj szépségének bemutatása, biodiverzitás megismertetése.

A turizmus a magyar vidéki gazdaság egyik kiemelkedő szegmense. Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból a turisztikai tevékenységek ösztönzésére 2011-től nyújtandó támogatások részletes feltételeiről a 44/2011. (V. 26.) VM rendelet szól. E rendelet alapján támogatás vehető igénybe többek között a falusi szálláshely és kapcsolódó szolgáltatások kialakításához, már működő falusi szálláshelyek bővítéséhez, korszerűsítéséhez, akadálymentesítéséhez, szolgáltatásaik fejlesztéséhez, valamint szálláshelyhez nem kötődő:

1. agroturisztikai szolgáltató<sup>632</sup> tevékenységhez,
2. lovas turisztikai szolgáltatáshoz,
3. vadászturizmushoz,
4. erdei turizmushoz<sup>633</sup>,
5. horgászturizmushoz,
6. vízi turizmushoz,
7. borturizmushoz kapcsolódó infrastruktúra és eszközrendszer fejlesztéséhez.

ad3.) **Falumegújítás és falufejlesztés** a foglalkoztatottság fenntartása és a vidéki területek életképességének fenntartása (társadalmi jellegű közjavak) érdekében:

A falumegújítás és –fejlesztés, a vidéki örökség megőrzése céljából nyújtott támogatások egyrészt munkalehetőséget kínálnak (társadalmi jellegű közjó) az ott élő vidéki lakosság számára, másrészt hozzájárulnak az elvándorlás csökkentéséhez.

---

<sup>631</sup> *Falusi turizmus*: a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2000. évi CXII. Törvény 1/2 számú melléklete szerinti parti települések kivételével a 4. melléklet szerinti településen történő vendégfogadás, étkezés- és programszolgáltatás, amelynek keretében a látogató megismerkedik a falu jellegzetes életformájával, hagyományaival, s aktívan részt vehet annak életében.

<sup>632</sup> Agroturisztikai szolgáltató tevékenység: szálláshely-szolgáltatáshoz nem kötődő

a) a helyi, vagy saját népművészeti, néprajzi, kézműves, építészeti és kulturális értékek, örökségek, termékek bemutatása,

b) a falusi élethez, környezethez és munkakultúrához kapcsolódó hagyományok, tevékenységek bemutatása,

c) falusias, tanyasias vagy vidéki környezetben a házi élelmiszerekhez és gasztronómiai hagyományokhoz kapcsolódó tevékenységek bemutatása, és az elkészített élelmiszerek felkínálása helyben fogyasztásra, valamint értékesítésre turisztikai és vendéglátói céllal a gazdaság területén,

d) a helyi gazdálkodási módok, termelési szokások bemutatása.

<sup>633</sup> Erdei turizmus: a természetjáró turizmusnak az a válfaja, amely erdei területeken a természeti javak ingyenes igénybe vételére, illetve ellenértékes hasznosítására épül, turistautak, tanösvények és a természet megfigyelésére alkalmas létesítmények kialakításával, karbantartásával fejlesztésével.

Az ÚMVP 3. tengelyének célja a vidéki élet minősége és a vidéki gazdaság diverzifikálása. A vidéki területek életminőségének javítására irányuló intézkedések tartalmazzák a falvak megújítását és fejlesztését, a vidéki örökség megőrzését és korszerűsítését, a turisztikai tevékenység ösztönzését. A 135/2008. (X. 18.) FVM rendeletben található meg az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból a falumegújításra és -fejlesztésre igénybe vehető támogatások részletes feltételei. A 2011 novemberében induló pályázat célja a településkép, a vidéki lakókörnyezet és a közösségi terek, közterületek állapotának javítása, valamint a helyi piacok létrehozásának és fejlesztésének támogatása.

Támogatás vehető igénybe a helyi vagy országos védelem alatt nem álló, a település megjelenésében szereppel bíró épületek, épületrészek külső felújítására, mint például a település központját alkotó vagy közvetlenül övező épületek, helyi turisztikai látványossághoz, vagy a település megjelenésében szereppel bíró épülethez közvetlenül vezető útvonalak mentén fekvő épületek, ezen épületekhez kapcsolódó zöld felület rendezésére, parkoló kialakítására, létrehozására, fejlesztésére.

ad4.) **Tanyaprogram**, a komplex vidéki élettérfejlesztés, a rekreáció vagy a lakhatás érdekében (társadalmi jellegű közjavak):

A 81/2011. (VIII. 11.) VM rendelet a tanyagazdaságok fejlesztését támogatja a tanyák, valamint az alföldi tanyás térségek megőrzése és fejlesztése érdekében. A Tanyafejlesztési Program a Nemzeti Vidékstratégia egyik kulcsfontosságú eleme. Kiemelt célja a tanyarendszer korszerű megújítása, valamint az ott élők helyzetének, gazdálkodásának támogatása. Jellegzetes földrajzi, építészeti, nyelvi, néprajzi és tájképi sajátosságai alapján a tanyás településrendszer a magyar nemzeti örökség és egyben az európai örökség részét képezi.

2011-ben első alkalommal, a kizárólag nemzeti forrásból megvalósuló program támogatja a magyar tanyavilágnak, - mint nemzeti örökségünknek, hazánk kultúrtörténeti és tájképi sajátosságának - a fennmaradását és megőrzését, továbbá visszaállítja a tanyasi emberek munkájának becsületét. A tanyaprogram nem muzeális értékekre és nosztalgizásra épül. A szerves fejlődésben kialakult külterületi gazdálkodási-, élet-, és települési forma fontos része a jövő korszerű mezőgazdaságának és vidékfejlesztésének. Ezek a tájak a fenntartható fejlődés, a többfunkciós mezőgazdaság Európában kialakult fejlesztési modelljének mintapéldái

lehetnek. Ennek sikeres megvalósításához járul hozzá a pályázaton elnyerhető támogatás.

Mint azt a dolgozatom is bizonyítja a fenntartható mezőgazdaság és termelés nem csupán a közjavak előállításával valósul meg. A közös agrárpolitika keretében több olyan támogatás kialakítása és finanszírozása vált szükségessé, amely a környezetvédelem céljaival szorosan összefügg, valamint ezeken felül az agrártámogatások teljes összegének kifizetését környezetvédelmi követelmények teljesítésétől is függővé tették. Ezen *előírások és követelmények* betartásával közjavak is „termelhetők”.

A mezőgazdasági tevékenységhez kapcsolódó környezetvédelmi szempontok részben kötelező előírások mentén, részben ösztönző támogatások feltételeként jelennek meg a szabályozó rendszerben.

Egyik csoportba azok az előírások tartoznak, melyek az alapfeltételeknek minősülnek, és *kötelezőek*. Ide sorolandók a KAP második pilléréhez (vidékfejlesztés) kötődő HGGY előírások, illetve a KAP első pilléréhez kötődő a kölcsönös megfeleltetés előírásai.

A másik csoportba azon előírások tartoznak, amelyek agrár-környezetvédelmet ösztönző, *önkéntesen választott* támogatásokhoz kötődnek. A KAP második pillérén (vidékfejlesztés) belül szereplenek ezen agrár-környezetgazdálkodási intézkedések.

Az agrár-környezetgazdálkodási intézkedések túlmutatnak a „Helyes Gazdálkodási Gyakorlat” szabályain.

A környezetvédelem, a természetvédelem és a földhasználat összehangolását a *kölcsönös megfeleltetés szabályrendszere* valósítja meg, és az *agrár-környezetgazdálkodás rendszere* emeli magasabb szintre.

Dolgozatomban a mezőgazdasági tevékenység folytatása során követendő, valamint a mezőgazdasági támogatások igénybevételéhez kötelezően meghatározott környezetvédelmi követelmények elemzését kívántam bemutatni a kölcsönös megfeleltetés feltételrendszerének ismertetésén keresztül.

A mezőgazdaság és a környezet közötti kapcsolódási pontoknak köszönhető, hogy sok olyan szabályozási területet találunk, amely mind az agrárjog, mind a környezetjog rendszerébe besorolható. Ide tartozik a kölcsönös megfeleltetés

szabályrendszere is.

*A kölcsönös megfeleltetés szabályrendszere, előírásai ebben a környezetjog és az agrárjog metszetében helyezkednek el, így az agrár-környezetjog szabályozási tárgyát képezik.*

A **kölcsönös megfeleltetés** az egyes közösségi mezőgazdasági támogatások teljes összegéhez való hozzájáruláshoz betartandó előírások és követelmények összessége, illetve az ezekhez kapcsolódó ellenőrzési és szankciórendszer. A kölcsönös megfeleltetés rendszerébe bevont rendelkezések megalkotásánál komoly problémát jelenthet a döntéshozatali, illetve a jogszabály-alkotási jogkörök léte, terjedelme, mivel az ilyen intézkedések mind a közös mezőgazdasági politikához, mind az uniós környezeti politikához egyaránt köthetők.

A KM a közvetlen kifizetések keretében nyújtott uniós támogatás szerves részét képezi. A közvetlen támogatás teljes kifizetését a mezőgazdasági földterülettel, a mezőgazdasági termeléssel és tevékenységekkel kapcsolatos szabályok betartásához kötik. A KM egyrészt szabályok, előírások és követelmények összessége, azaz szabályrendszer, másrészt komplex ellenőrzési rendszer és harmadrészt szankciórendszer egyben. A mezőgazdasági termelőkre vonatkozik ez a szabályrendszer, melynek fogalmát a másodlagos jog és a bírói gyakorlat alakította ki. A kölcsönös megfeleltetés alkalmazási körébe tartozó követelmények a nemzeti hatóságokat is érinti. Egy motiváló, ösztönző rendszert jelent, amely a mezőgazdasági termelőt ösztönzi gazdálkodása során különböző előírások maradéktalan teljesítésére, melyeket a hatóságok rendszeresen helyszínen ellenőriznek. *Ösztönző* rendszer továbbá azáltal, hogy az előírásoknak meg nem felelés megállapítása esetén támogatáscsökkentéssel, vagy elvonással szankcionál.

A KM ösztönző ereje következtében jelentkeznek előnyök (*benefits*), társadalmi (*public*), vagy egyéni (*private*) jellegűek. Azzal a céllal vezetik be, hogy az egyén előnyén keresztül a társadalom is előnyhöz jusson. A KM betartásával az a cél, hogy fenntartható mezőgazdasági termelés valósuljon meg.

*A KM rendszerének egyik elemét a helyes mezőgazdasági és környezeti állapotra vonatkozó előírások (HMKÁ) összessége alkotja, másik elemét a jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények (JFGK) jelentik.*

A **HMKÁ** előírásokat a gazdaság, mezőgazdasági üzem teljes területén kötelező alkalmazni, függetlenül attól, hogy az egész területére, vagy csak valamely részére igényeltek támogatást.

Nem ismert, hogy az uniós HMKÁ előírások közül milyen szempontok alapján kerültek kiválasztásra azon előírások, amelyek végül a KM rendszerébe belekerültek. Nem egyértelmű, hogy mi indokolta a többi előírás nélkülözését a KM rendszeréből, illetve néhány fontosnak ítélt terület milyen indokok alapján nem szerepel az előírások között (például levegőszennyezés).

Problémát okoz, hogy egyes tagállamok nem megfelelően, vagy hiányosan dolgozták ki az unió keretrendszere alapján saját nemzeti szabályozásukat, továbbá néhány tagállamban a HMKÁ szabályok nem vonatkoznak az összes mezőgazdasági földterületre, vagyis azokra, amelyek nem részesültek közvetlen támogatásban, itt KM ellenőrzést sem végeztek.

A **Jogszabályban Foglalt Gazdálkodási Követelményeket**, vagyis az egyes jogszabályi rendelkezéseket – azok nagy száma miatt és átláthatóságuk céljából – a gyakorlat igyekezett rendszerezni valamilyen szempont szerint. Erre a legalkalmasabbnak a témák szerinti csoportosítás bizonyult. Minden egyes rendelkezést a témák valamelyikéhez hozzá lehet rendelni.

A kölcsönös megfeleltetés szempontjából az uniós jogszabályok által meghatározott minimumkövetelmények a relevánsak. A jogszabályokban foglalt gazdálkodási követelményeket tartalmazó 18 közösségi jogszabály többsége irányelv formájában szabályozott. A nemzeti jogszabályokba történő átültetésük következtében néhány tagállamban szigorúbb követelmények kerültek elfogadásra. Számos esetben az irányelvek cikkei tartalmazznak kifejezett rendelkezést arról, hogy a tagállamok attól szigorúbb szabályokat állapíthatnak meg. Ezekben az esetekben a gazdálkodóval szemben csak akkor lehet jogkövetkezményt alkalmazni, ha közösségi szabályokat sért meg.

A bemutatott tagállamok gyakorlatának elemzése során arra a következtetésre jutottam, hogy a kölcsönös megfeleltetés egy túlbonyolított, bürokratizált rendszer. *Egyszerűsíteni* lenne célszerű azon előírások hatályon kívül helyezésével, amelyek a mezőgazdasági termelő felelőssége szempontjából nem relevánsak, vagy ahhoz nem

is kapcsolódnak. Ezek helyett a rendszer olyan új, környezetet védő követelményekkel egészíteném ki, amelyek segítségével például megőrizhetőek lennének a területpihentetésből eredő kedvező környezeti hatások, vagy megoldhatóak lennének egyes vízgazdálkodási problémák. Megjelentek olyan javaslatok a KAP 2014 utáni várható alakulásával kapcsolatosan, hogy a KM rendszer egyszerűsödni fog, a JFGK- t tartalmazó jogszabályok száma 13-ra fog csökkenni, míg a HMKÁ követelmények is megfelelőnek.

A HMKÁ követelmények száma és jellege jelenleg eltérő a különböző tagállamokban, amely a nemzeti sajátosságok, adottságok következménye.

A közvetlen kifizetések alapját képező kölcsönös megfeleltetési követelmények között hangsúlyos a nedves területek és a talajok védelme, ugyanakkor a követelmények egyszerűsítése kívánatos az adminisztratív terhek csökkentése érdekében. A vízügyi keretirányelvet is célszerű lenne bevonni a kölcsönös megfeleltetés hatálya alá.

A közvetlen kifizetések kötelező „zöldítése” révén a földterületek és a természetes élőhelyek nagyobb mértékben járulhatnak hozzá a biodiverzitás és az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás terén kitűzött fő uniós célkitűzések eléréséhez.

Dolgozatomban arra a kérdésre is választ keresek, hogy megengedhető - e a tagállamok „szuverenitása” a kölcsönös megfeleltetés szabályainak nemzeti kialakításában?

Az EU környezeti tárgyú irányelveinek végrehajtása, átültetése a tagállamokban különböző módon történik és sokszor ellentmondásos is. Megállapítható, hogy az uniós jogszabályok nemzeti jogba való átültetése mozgásteret biztosít a tagállamok számára. Előfordul, hogy az EU környezeti irányelvei olyan részletes rendelkezéseket tartalmaznak, amelyek kevés mozgásteret engednek a tagállamoknak a belső jogba való átültetésük során. Az eltérés csak a szigorúbb szabályozás irányában megengedett (például a szennyező anyagok környezetbe jutásakor a vízvédelem esetén a megengedett maximális koncentráció előírása).

Ilyenkor megnehezül a tagállamok végrehajtási tevékenysége, és nem mindig biztosítják megfelelően minden tagállamban azonos szinten az elérni kívánt eredményt. Általános alapelvként úgy ítélem meg, hogy a tagállamok nemzeti



jogszabályaikba megfelelően átültették a kölcsönös megfeleltetési rendszer jogszabályban foglalt gazdálkodási követelményeit tartalmazó irányelveket. Véleményem szerint megengedhető a tagállamok szuverenitása a szabályok nemzeti szintű kialakításában, mivel az Európai Unió környezeti jogi irányelvei rugalmasak a tagállamok közötti különbségek áthidalására, a tagállamok sajátos körülményeinek figyelembevételét szinte minden esetben lehetővé teszik. Ilyen körülmény a földrajzi adottság, a környezeti állapot, vagy a környezeti politika lehet.

Kérdésként vetődik fel továbbá, hogy alkalmazhatók-e az egyes tagállami jogszabályokban foglalt szigorúbb, korlátozóbb követelmények.

A kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó irányelvek nagyon sokfélék. Lényeges szabály, hogy amennyiben az irányelvek egyes rendelkezései lehetőséget adnak a tagállamoknak arra, hogy szigorúbb szabályokat fogalmazzanak meg, a gazdálkodókat csak abban az esetben lehet szankcionálni, ha a közösségi szabályokat sértik meg. A mezőgazdasági termelőknek a nemzeti jogszabályaikat minden esetben be kell tartaniuk, ha nem tartják be, akkor ezen nemzeti jogszabályok értelmében szankcionálhatóak. Ezeket a szankciókat azonnal alkalmazni lehet azon oknál fogva, hogy figyelmen kívül hagyta a nemzeti jogszabályokban foglalt kötelezettségeit.

Szélsőséges esetekben – indokolatlanul szigorú tagállami szabályozás esetén - a közösségi jogszabályoknál szigorúbb nemzeti előírásokat célszerű lenne enyhíteni, mivel a tagállamok által meghatározott szigorúbb kritériumok megsértéséért a KM rendszerében nem szankcionálható a gazdálkodó. Ebben az esetben a támogatást csak az uniós minimumkövetelmények nem teljesítése esetén csökkentik, vagy vonják meg.

A KM rendszere még kiforratlan, véleményem szerint megfelelő anyagi- és eszkozháttér is szükséges lenne az előírások teljesítéséhez. A követelményeknek való megfelelés egyes gazdálkodóknál költségnövekedéssel járhat, beruházást igényelhet (pl. trágyatárolók), így gazdaságonként eltérő fajlagos költséget jelent(het). A gazdálkodók pozitív externáliát állítanak elő az egész társadalom számára, az ezért cserébe „kapott” támogatás, illetve az előállítás magas költségei nem minden esetben állnak arányban egymással, így nem képes a támogatás kompenzációs szerepét betölteni. A másik oldalról megvilágítva az állítást, önmagában a KM rendszer teljesítése nem jelenthet akkora többletkiadást, plusz beruházási igényt, mivel a

követelmények teljesítéséhez szükséges kiadásokat, nem csupán a kölcsönös megfeleltetés miatt, hanem a jogszabályi kötelezettségek miatt is eszközölni kell.

Alapvető problémaként merült fel, hogy lényegében az európai környezetvédelmi, növény- és állatvédelmi kritériumrendszer teljesítése globális versenyhátrányt jelent az európai gazdálkodók számára. Így versenyhátrányban kerülnek a magyarországi termelők is egyrészt a korábban csatlakozott tagállamok, másrészt harmadik országok gazdálkodóival szemben. A korábban csatlakozott tagállamokban 2005-ben került bevezetésre a KM feltételrendszere, az előírások teljesítése – a bevezetés óta eltelt néhány évet figyelembe véve - már nem jelent többletterhet, többletkiadást a gazdálkodóknak, rendelkeznek a megfelelő anyagi-és eszközháttérrel. Versenyképességi problémáink jelentős része az európai versenyviszonyokból vezethető le. Léteznek közvetlen piactorzító elemek, például eltérő közösségi és nemzeti támogatási szintek, vagy az ellenőrzési rendszerek tagállamonként eltérő hiányosságai. Fontos hangsúlyozni, hogy versenyhátrányunkat alapvetően a támogatások különbsége okozza. Lényeges feladatnak tekintem a versenyhátrányok felszámolását, enyhítését, amely elérhető lenne például a túlzott adó- és járulékkerhek, a gazdálkodók adminisztrációs költségeinek csökkentésével, illetve a támogatások egyenletesebb eloszlásával. A harmadik országok termelőivel szemben azért kerülhetnek versenyhátrányba az uniós gazdálkodók, mivel a harmadik országok termelőit az EU nem kötelez(het)i ezen szabályok betartására, így ők alacsonyabb költségen tudják előállítani a termékeiket, és ezt alacsonyabb áron tudják kínálni az európai piacokon.

A következő vitapont a KM feltételrendszer hatékonyságának kérdése, vagyis, hogy mennyire képes biztosítani a környezetvédelmi és egyéb célok megvalósítását. A feltételrendszer egységes, a közösség egész területén alkalmazható minimum standardok segítségével érvényesíthető. Felhívom a figyelmet arra, hogy ezek nem veszik minden esetben figyelembe a tagállamok eltérő mezőgazdasági és környezeti körülményeit, sajátosságait.

Nem osztom azok véleményét, akik szerint a KM egy újabb „brüsszeli találmány”, mellyel feleslegesen nyomorgatják a gazdálkodókat és a szakigazgatást. Véleményem szerint a KM legfontosabb célkitűzése, hogy egészséges környezetben,

megfelelő minőségű élelmiszereket állítsanak elő a termelők, és e célból olyan mezőgazdaságot támogat az Európai Unió, amely ezt képes megvalósítani, azaz környezettudatosan működik.

A gazdálkodóknak folyamatosan kell az előírásokat figyelniük, illetve dokumentálni a gazdálkodásukat. A gazdálkodók oldaláról még mindig nagy a szakmai ismerethiány, amelyet egyrészt képzésekkel lehet pótolni. Másrészt néhány tagállamban már működik mezőgazdasági tanácsadói rendszer. A gazdálkodó kiválaszthatja saját tanácsadóját, a tanácsadó kötelessége az összes HMKÁ és JFGK előírásra vonatkozó ellenőrzési szempontokat ismertetni. A gazdálkodóknak ezért a szolgáltatásért fizetniük kell. Ezeken kívül folyamatos tájékoztatást kapnak a gazdálkodók hírleveleken keresztül, előadások keretében. A KM-t hatékony eszköznek tartom a gazdálkodók környezettudatosságának javítására is.

A tagállamok többsége a kifizető ügynökségét jelölte ki a kölcsönös megfeleltetésért felelős illetékes ellenőrző hatóságnak. A többi tagállamban a kifizető hatóság (csak) koordinációs szerepet tölt be. Az illetékes ellenőrző hatóságok a helyszíni ellenőrzések feladatkörét esetenként más (állami vagy magán) szervekre ruházzák át.

Kutatásaim során arra a következtetésre jutottam, hogy szükséges lenne a rendszer működőképességhez, hatékonyságához az ellenőrzési rendszerek egységesítése és egymással kompatibilissé tétele egy adott tagállamon belül. Az ellenőrző hatóságok (kifizető ügynökség) és a szakhatóságok ellenőrzési és nyilvántartási rendszereit egységesíteni szükséges. Az adatokat egyértelműen meg kell tudni feleltetni egymással (közvetlen támogatást igénylők, mezőgazdasági földterület-nyilvántartások stb.). Cél az, hogy kizárólag egyértelműen beazonosítható adatok alapján lehessen kiszabni a szankciót. Szükség van továbbá az ellenőrzések tartalmi egységesítésére is.

A tagállami jogszabályok sok esetben az uniós előírástól eltérő minimum ellenőrzési arányt határoznak meg, amit meg is tehetnek, ilyen esetekben azonban ezt az eltérő arányt kell alkalmazni a kölcsönös megfeleltetésre megállapított minimális 1 %-os arány helyett. Az eltérő ellenőrzési arányok alkalmazásának véleményem szerint az a

hátránya, hogy jelentősen megnehezíthetik a kölcsönös megfeleltetés keretében végzett ellenőrzések tapasztalatainak tagállamok közötti összehasonlítását.

Megállapítható, hogy nem elég egyértelműen adnak útmutatást a szabályok arra vonatkozóan, hogy a helyszíni ellenőrzéseket időben mikor kell elvégezni, pontosan mit kell ellenőrizni, és mennyi ellenőrzés szükséges. Az ellenőrzések időigényesek, néhány követelmény ellenőrzése összetett, bonyolult. Álláspontom szerint a helyszíni ellenőrzés céljából kiválasztott mezőgazdasági termelőket akkor célszerű ellenőrizni, amikor a követelmények és az előírások többsége ellenőrizhető, mindenképpen a támogatási kérelem benyújtásának naptári évében kell végrehajtani az ellenőrzést.

További probléma adódott az ellenőrzések terén, hogy sokszor olyan előírásokkal, kötelezettségekkel találkozott az ellenőrző szerv a tagállamok nemzeti jogszabályaiban, amelyek nem voltak egyértelműek, így nehéz azok aggálytalan ellenőrzése is. Például ilyen rendelkezés „a mezőgazdasági berendezések legyenek jó állapotban” szövegrész, vagy „ha a réten méhek is vannak, virágzáskor tilos növényvédő szereket használni”. Ezen kifejezéseket nem határozzák meg pontosan a tagállamok, így nem egyértelmű, hogy milyen esetekben kell meg nem felelést megállapítani.

Elgondolkodtatónak találom, hogy mivel nem történt előzetes felmérés a környezet állapotáról egyetlen tagállamban sem, így nincs viszonyítási alap sem arra nézve, hogy ennek a rendszernek a bevezetése és alkalmazása ténylegesen eredményez-e, s milyen mértékben javulást a környezet állapotában.

Felvetődik ekkor a kérdés, hogy mennyire egységes vagy épp különböző a tagállamok környezeti állapota. Kijelenthetem, hogy a tagállamok környezeti állapota lényegesen különbözik egymástól. A környezeti állapot értékeléséhez a környezeti elemek adatainak megismerésén túl szükséges a környezeti állapotra közvetett módon ható társadalmi-gazdasági folyamatok, ezen belül a társadalmi környezet, a területi és települési adottságok, valamint a gazdasági környezet megismerése is.

A környezet állapotát jelentősen befolyásolják a tagállam természeti adottságai (földrajzi helyzet, fekvés, beérkező vizek mennyisége, minősége, a talajviszonyok alakulása), a gazdasági szerkezete (ipar, mezőgazdaság, közlekedés, technológiák), a

gazdasági szereplők környezethez való viszonya. Befolyással van rá az adott társadalom korösszetétele, az egészségügyi- és szociális helyzet, a környezettudatos nevelés szerepe és helye az adott közösségben. Mind a természeti, mind a civilizációs katasztrófa is befolyásolja a környezet állapotát.

Kérdés továbbá, hogy lehetséges-e egységes kimeneteli mérést végezni a környezet állapotára vonatkozóan? Véleményem szerint egységes, jogilag kötelező kimeneteli szempontokat lehetetlen meghatározni. Az EU környezeti joganyaga túl sok technikai részletet tartalmaz, amely ennek meghatározását gátolja és így ellenőrzése, mérése is nehezen lenne kivitelezhető.

Megítélésem szerint a KM ellenőrzésénél, a szankciók megállapításánál is szükséges és megengedhető a tagállamok szuverenitása. Azonban az uniós szabályozást egységesíteni és pontosítani kellene néhány olyan területen, melyet a tagállamok különböző földrajzi adottságaik, sajátosságaik nem befolyásolnak. Ilyen például az ellenőrzés értékelése, a pontrendszerek megállapítása, valamint az alapfogalmak egységes meghatározása is. Egységesíteni kellene az olyan fogalmakat, mint az előírások megsértésének „súlyossága”, „mértéke”, „tartóssága” illetve „ismétlődése”, de különbözőképpen értelmezik a tagállamok a szándékosság, vagy a gondatlanság fogalmát is. Fennáll így a veszélye annak, hogy a tagállamok azonos „tényállás” mellett egymástól eltérő mértékű szankciót számítanak ki. Ugyanazon meg nem felelés esetén a termelők nem egyforma elbánásban részesülnek, így ez sérti az egyenlő bánásmód uniós követelményét. A fogalmak egységesítése hozzájárulna ahhoz, hogy a tagállamok hasonlóan értelmezzék és alkalmazzák a szankciórendszert. Így biztosítható lenne minden tagállamban azonos szinten az elérni kívánt eredmény, vagyis környezetük megóvása, a környezettudatos és szakszerű mezőgazdasági tevékenység folytatása.

Véleményem szerint a tagállamok biztonságát a természeti erőforrásaik minősége, mennyisége, környezeti állapota és az ezek felett gyakorolt szuverenitás foka határozza meg.

A tagállami példák alapján következtetést lehet levonni a kiszabott szankciók visszatartó erejéről. Az EU korábban csatlakozott tagállamaiban - ahol a kölcsönös megfeleltetés már régebb óta alkalmazandó és ellenőrizendő – a KM előírásainak be

nem tartása miatt kiszabott támogatáscsökkentés és elvonás mértéke az összes kifizetésre került támogatási összeg 1 %-át sem érte el.

A tagállamok által rendelkezésre bocsátott adatok, melyek az ellenőrzésekre és a jogsértésekre vonatkoznak nem megbízhatóak.

Sok esetben merültek fel hiányosságok a Bizottság felé tett *jelentés tartalmát* illetően. Például Görögország arról adott jelentést, hogy a szennyvíziszap irányelv esetében 4784 gazdaság ellenőrzését végezte el, és valamennyi megfelelt az előírásoknak, azonban mint utóbb kiderült e gazdaságok közül egy sem használt fel szennyvíziszapot. Ez a téves adatszolgáltatás abból adódott, hogy a jelentésekben nincs olyan rovat, amelyben fel lehet tüntetni, ha bizonyos kötelezettségek az adott gazdaságnál nem alkalmazandóak. Így az ellenőrzött gazdaságok mindegyikénél 100 %-os megfelelést jelölt be, ez pedig azt jelenti, hogy a gazdálkodók azon normáknak is megfeleltek, amelyek nem is vonatkoztak rájuk.

Az agrár-környezetgazdálkodási támogatást igénylőknél egyrészt ellenőrzik a kötelező *„alapszintet”*, melyet a KM követelmények jelentik, másrészt a *többlettámogatás feltételül vállalt kötelezettségek* teljesülését, melyet az agrár-környezetgazdálkodási programok (AKG) jelentenek.

*Az agrár – környezetgazdálkodás* a mezőgazdasági tevékenységeket érintő, az ésszerűség és a szakszerűség elveit figyelembe vevő környezetgazdálkodás átfogó elnevezése. Az agrár-környezetgazdálkodás egy gyűjtőfogalom.

Az agrár-környezetvédelem és az agrár-környezetgazdálkodás egymáshoz közel álló fogalmak, az agrár-környezetgazdálkodás inkább a gyakorlati megvalósuláshoz kötődik, míg az agrár-környezetvédelem fogalma a stratégiai, politikai szabályozási szinthez kapcsolódik.

Megállapítható, hogy az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program agrár-környezetgazdálkodási támogatásában résztvevő gazdálkodóira vonatkozó általános feltételek között szerepel az úgynevezett minimumkövetelmények betartása is, mely a gazdaság egész területét tekintve kötelező. Az AKG minimumkövetelmények két szakterület előírásait foglalják magukba; egyrészt tápanyag-gazdálkodási, másrészt növényvédelmi kötelezettségeket jelentenek. Az AKG minimumkövetelmények

betartásának ellenőrzésére minden évben az agrár-környezetgazdálkodási támogatásában résztvevő gazdálkodók kb. 1 %-a kerül kiválasztásra. Az ellenőrzést a kölcsönös megfeleltetés körébe tartozó ellenőrzések lefolytatásával, valamint a jogkövetkezmények alkalmazásával kapcsolatos szabályokról szóló 81/2009. (VII. 10.) FVM rendelet és a kölcsönös megfeleltetési szabályok betartását ellenőrző szervekről szóló 322/2007. (XII. 5.) Korm. rendelet szabályozza.

Összefoglalva és előretekintve a KM alkalmazása vonatkozásában három fontos követelményt emelek ki a disszertációmban, mely feltétlenül szükséges a KM rendszerének hatékony működéséhez:

- az előírások pontos ismerete és betartása: a kölcsönös megfeleltetés rendszerének átláthatóságához szükséges a vonatkozó uniós és nemzeti jogszabályok ismerete, azok egymáshoz való viszonya, a joghézagok felkutatása. Ismerni kell a szakmai terminus technicusokat, azok magyar nyelvre történő fordítását,
- más tagországok gyakorlatának tanulmányozása: lényeges a kölcsönös megfeleltetés rendszerét már 2004-től működtető tagállamok tapasztalatainak elemzése (*kvázi best practice*), valamint
- az előírások további pontosítása.

Véleményem szerint a gazdálkodók és az ellenőrző hatóságok számára is komoly kihívásokat jelentett a kölcsönös megfeleltetés bevezetése, hiszen a szabályrendszer és az ahhoz kapcsolódó szankciók komplexitása a korábbiaktól eltérő gondolkodásmódot követel.

Az ellenőrzések során feltárt hiányosságok, jogsértések szankciót vonnak maguk után (támogatáscsökkentést vagy támogatásból való kizárást), de elsődlegesen a fokozottabb jogkövetésre kíván a KM rendszer sarkallni, nem pedig a mértéktelen „büntetés” kiszabás a fő célja.

A tagállamok, köztük a magyarországi KM ellenőrzések tapasztalatai is azt mutatják, hogy bevezetését a mezőgazdasági termelők fegyelmezetten fogadták, az ellenőrzéseket nem akadályozták. A gazdálkodóknál kisebb-nagyobb mértékű tájékozatlanság megfigyelhető a követelmények ismerete, illetve teljesítése tekintetében. A bevezetett feltételrendszer az Európai Unióban álláspontom szerint egyértelműen pozitív hatást fejtett ki. A tagállamok nemzeti szabályrendszerének

áttekintését követően már nem ennyire egyértelműen jelenthető ki minden tagállam vonatkozásában a pozitív eredménye, mely a tagállamok szuverenitásából is eredeztethető.

A HMKÁ előírásai a 73/2009/EK rendelet 149.cikk c) pontja értelmében 2012-től tovább bővülnek. 2012. január 1-jétől várható a vízvédelmi sávok kialakítására vonatkozó rendelkezések bevezetése, 2013. január 1-jétől pedig a Jogszabályban Foglalt Gazdálkodási Követelmények egészülnek ki további három, állatjóléthez kapcsolódó JFGK bevezetésével (JFGK 16-18). Így válik majd teljes körűvé a feltételrendszer és annak ellenőrzése. Felmerülhet a jogalkotás számára a rendszer továbbfejlesztése az előírások és szankciók szigorításával, illetve ún. választható előírások bevezetésével is.

Összegző megállapításom, hogy a kölcsönös megfeleltetés rendszere beváltotta a bevezetéséhez és alkalmazásához fűzött reményeket, a környezetvédelem szempontjából és a fenntartható fejlődés, fenntartható mezőgazdaság megvalósítása tekintetében előrelépést jelent és pozitív hatást fejt ki. Az egészséges élelmiszerek előállítására, a tiszta környezet megteremtése egy átlátható, biztonságos és környezetkímélő mezőgazdasági termelést feltételez. A kölcsönös megfeleltetés kiegészítő jelleggel növeli a mezőgazdaságban tevékenykedők környezettudatosságát és fokozza felelősségtudatukat.



## FELHASZNÁLT ÉS HIVATKOZOTT IRODALOM

1. AGÓCS Bernadett: A kölcsönös megfeleltetés 2011. évi új előírásai. Agrárágazat, 2011. április
2. AGÓCS Bernadett: Az elháríthatatlan külső ok (vis maior) esetén alkalmazandó szabályok. Agrárágazat, 2010. (11.évf.) 5. sz.
3. ÁNGYÁN József: Mezőgazdaságunk és a Nemzeti Agrárkörnyezetvédelmi Program. In: A Falu 2000. évi 4. szám
4. ÁNGYÁN József – PODMANICZKY László – TAR – VAJNÁNÉ MADARASSY Anikó (szerk.): A program háttere In: Nemzeti Agrárkörnyezetvédelmi Program. FVM kiadványa, Budapest, 1999.
5. ÁNGYÁN József – TARDY János – VAJNÁNÉ MADARASSY Anikó (szerk.): Védett és érzékeny természeti területek mezőgazdálkodásának alapjai. Mezőgazda Kiadó, Budapest, 2003.
6. BAKÁCS Tibor: Magyar környezetjog. Springer Hungarica, Budapest, 1992.
7. BALDOCK D, MITCHELL K.: Cross-Compliance within the Common Agricultural Policy. Institute for European Environmental Policy (IEEP) London, 1995.
8. BANCZEROWSKI Januszné – BÁRDOSI VILMOSNÉ HORÁNYI Krisztina – HORVÁTH Csaba – SZEMENYEI István – WAGNER Péter (szerk.): Stratégiai Kutatások 2008–2009. Kutatási jelentések. Tinta Könyvkiadó, Budapest, 2009.
9. BÁNDI Gyula (szerk.): Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása. KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest 2001, 2004.
10. BÁNDI Gyula: Környezetjog. Osiris Kiadó, Budapest 2002, 2004, 2005.
11. BÁNDI Gyula: Környezetvédelmi kézikönyv. Környezetvédelmi Kiskönyvtár 1. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó., Budapest, 1995.
12. BÁNDI Gyula (szerk.): A környezetvédelmi jogalkotás és jogalkalmazás időszerű kérdései c. konferencia előadásai. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog – és Államtudományi Kar Környezetjogi és Versenyjogi Tanszék, Visegrád, 2001.
13. BÁNDI Gyula: A fogalmak szerepe a környezetjogban. In: BOBVOS Pál (szerk.): Reformator iuris cooperandi. Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2009. 55-69. pp.
14. BELL, Stuart – MCGILLIVRAY, Donald: Environmental Law. 6th edition, Oxford University Press, Oxford, 2008.
15. BENDIK Gábor: A jogrendszer környezetvédelmi szempontú átalakításának lehetőségei. In: Nemzeti Érdek 2010. 4. évf. 15 szám
16. BERÉNYI Üveges Katalin – KOVÁCS Lászlóné: Mezőgazdasági földterületek jó mezőgazdasági és környezeti állapota. FVM Vidékfejlesztési, Képzési és Szaktanácsadási Intézet, Budapest, 2007.
17. BIRKÁS Márta (szerk.): Földművelés és földhasználat, Mezőgazda Kiadó, 2006.
18. BÍRÓ Sándor – DÖGEINÉ DR. KOZÁK Erzsébet – HEGEDŰS István et al.: A mezőgazdaság jogi szabályozása. Mezőgazdasági Kiadó, Budapest, 1987.

19. BOBVOS Pál – HEGYES Péter: Agrárjog egyetemi jegyzet, SZTE ÁJK-JATEPRESS, Szeged, 2010.
20. BOBVOS Pál - CSÁK Csilla - HORVÁTH Szilvia - MIKLÓS László - OLAJOS István - SZILÁGYI János Ede: A szennyező fizet alapelv érvényesülése a mezőgazdaságban. Az utrechti Nemzetközi Összehasonlító Jogi Konferencián elhangzott agrárjogi országjelentés magyar nemzeti referátuma. Agrárjog- és Környezetjog, 2006. 1. szám
21. BOLAND, H., A. THOMAS and K. EHLERS: Beratung landwirtschaftlicher Unternehmen in Deutschland. Im Auftrag des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft. Eine Analyse unter Berücksichtigung der Anforderungen der Verordnung 1782/2003 EG zu Cross Compliance. Bonn, 2005.
22. BURGERNÉ GIMES Anna: Földhasználat és földbirtok-politika az Európai Unió országában I. Statisztikai Szemle, 1998/4-5.
23. BURIÁN László – KECSKÉS László – VÖRÖS Imre: Magyar nemzetközi kollíziós magánjog. Logod Bt., Budapest, 1999.
24. BUZÁS Gizella – FABULA László – HAZAYNÉ LADÁNYI Éva – HUBAI József – KERÉKES Sándor – KOBJAKOV Zsuzsa – KOVÁCS Katalin – MEDVÉNÉ SZABAD Katalin – MOCSY Ferenc – VASS Nándor: A környezet-gazdaságtan alapjai. Perfekt Kiadó, Budapest, 2004.
25. CASPARY, C., és NEVILLE, R., The Future of European Agriculture, Special Report No 2007, London, 1988.
26. CHRISTENSEN, T.- RYGNESSTAD, H. (2000). Environmental Cross Compliance: Topics for future research. Danish Institute of Agricultural and Fisheries Economics. SJFI-Working Paper no. 1/2000.
27. CHRISTOPH, Schwarte, MARIA, Adebowale: Environmental Justice and Race Equality in the European Union. Capacity Global, London, 2007.
28. COSTANZA, R., D'ARGE, R., GROOT, R. DE, FRBER, S., CRASSO, M., HANNON, B., LIMBURG, K., NAEEM, S., O'NEIL, R.V., PARUELO, J., RASKIN, R.G., SUTTON, P, BELT, M. VAN DEN: The value of the world's ecosystem services and natural capital. Nature, 387., 1997.
29. CSÁK Csilla – KARCZUB Péter – OLAJOS István et al.: Agrárjog. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2004.
30. CSÁK Csilla – KARCZUB Péter – OLAJOS István et al.: Agrárjog. A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között. Novotni Kiadó, Miskolc, 2010.
31. CSÁK Csilla: Környezetjog I. kötet. Előadásvázlatok az általános és különös részi környezetjogi gondolkodás köréből. Miskolc, Novotni Alapítvány, 2008.
32. CSETE László - LÁNG István: A fenntartható agrárgazdaság és vidékfejlesztés, MTA Társadalomkutató Központ, Budapest, 2005.
33. DAILY, G.(Ed) Nature's Services: Societal Dependence on Natural Ecosystems Washington, DC, Island Press, 1997.
34. DEIMEL, M.: Cross compliance- Die neuen Regelungen im Rahmen der GAP, ihre Umsetzung in der Praxis und erste Erfahrungen. Vortrag anlässlich des Agrarrechtsseminars der Deutschen Anwaltsakademie in Zusammenarbeit mit der Deutschen Gesellschaft für Agrarrecht e.V. am 28. September 2005 in Goslar

35. DOMÉ Györgyné - HÁRSFALVI Rezső - KURUCZ Mihály - RÉTI Mária - VASS János (szerk.): Agrárjog. Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Szövetkezeti jogi és Földjogi Tanszék, Budapest, 1999.
36. DOMJÁNNÉ NYIZSALOVSZKI Rita: Agrár-környezetgazdálkodás. Távoktatási tananyag Debreceni Egyetem, Debrecen, 2011.
37. EÖRY Teréz: A környezetvédelem, a megújuló energiák és a mezőgazdaság kapcsolata Östermelő Gazdálkodók lapja, 2011. április-május
38. FARKAS CSAMANGÓ Erika: A föld - és vízvédelem hatályos jogi szabályozása Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica Et Politica, Publicationes Doctorandorum Juridicorum, Tomus II. Szeged, 2003.
39. FARKAS CSAMANGÓ Erika: Kölcsönös megfeleltetés teljesülésének ellenőrzése és a szankciók. Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica Et Politica, Tomus LXXII. Fasc. 5. Szeged, 2009.
40. FARKAS CSAMANGÓ Erika: Az agrártámogatások és a földvédelem, továbbá a talajvédelem összefüggései. In: CSÁK Csilla (szerk.): Az európai földszabályozás aktuális kihívásai tanulmánykötet. Novotni Kiadó, Miskolc, 2010. 91-106 pp.
41. FARKAS CSAMANGÓ Erika: A kölcsönös megfeleltetés természetvédelmi és környezetvédelmi követelményrendszere, In: BOBVOS Pál (szerk.): Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére, Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2009. 155-180 pp.
42. FARKAS CSAMANGÓ Erika: A megújuló energiaforrások környezetjogi szabályozásának alapjai. In: XVII. Nemzetközi Tehetséggondozási – Környezetvédelmi és Vidékfejlesztési Diákkonferencia kiadványa, Szolnok, 2011.
43. FARKAS CSAMANGÓ Erika: Az agrár-környezetgazdálkodás alapjai Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica Et Politica, Tomus LXXI. Fasc. 6. , Szeged, 2008.
44. FARKAS CSAMANGÓ Erika: Az Európai Unió agrár - és vidékfejlesztési támogatása de lege ferenda Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica Et Politica, Tomus LXVIII. Fasc. 6., Szeged, 2006.
45. FARKAS CSAMANGÓ Erika: Növényegészségügyi jogszabályok harmonizációja az EU-ban. Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica Et Politica, Publicationes Doctorandorum Juridicorum, Tomus IV. (szerk.: Tóth Károly). Szeged, 2004.
46. FARKASNÉ Fekete Mária: A földhasználat és az agrárpolitika összefüggése az Európai Unióban. Mezőgazda Kiadó- Osiris Kiadó, 1999.
47. FODOR László: Integratív környezetjog az Európai Unióban és Magyarországon, Bíbor Kiadó, Miskolc 2000.
48. FODOR László: Kezünkben a jövőnk – az Európai Közösség 6. környezetvédelmi akcióprogramja. In: Európai Jog 2001/4.
49. FODOR László: A 6. környezetvédelmi akcióprogram. Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXI. Miskolc University Press, Miskolc, 2003.
50. FODOR László (szerk.): Agrárjog. Fejezetek a mezőgazdasági életviszonyok sajátos szabályozása köréből. Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2005.
51. FODOR László: Környezetjog előadások, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2001.
52. FODOR László: Környezetvédelmi jog és igazgatás. Egyetemi jegyzet. Debrecen, 2007.

53. FODOR László: Környezetvédelem az Alkotmányban. Gondolat Kiadó, Budapest, 2006.
54. FODOR László - PRUGBERGER Tamás: A környezetjog rendszere, elméleti és gyakorlati kérdései. Környezetgazdálkodási Intézet TOI Környezetvédelmi Tájékoztató Szolgálat, Budapest, 1996.
55. FODOR László (szerk.) – PRUGBERGER Tamás – BARANYI Tamás et al.: A környezetvédelmi jog és igazgatás hatékonyságának aktuális kérdései. Debreceni Konferenciák III., Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar – Lícium-Art Kiadó, Debrecen, 2005.
56. GATZWEILER, Franz W. – JUDIS, Renate – HAGEDORN, Konrad: Sustainable Agriculture in Central and Eastern European Countries. Shaker Verlag, Aachen, 2002.
57. GLATZ Ferenc (szerk.), BEDŐ Zoltán (összeállította): A rendszerváltás kihatása a természeti környezetre. Rendszerváltás Magyarországon Műhelytanulmányok, MTA Társadalomkutató Központ, Budapest, 2005.
58. GRIMM, C.: Von der Landwirtschaft zur Wirtschaft auf dem Lande? Gedanken zum Begriff der Landwirtschaft (1). Agrarrecht. 2001. 1. szám
59. HALMAI Péter (szerk.): Magyar agrár-csatlakozás dilemmák, lehetőségek, megoldandó feladatok. Agroman Oktatási Alapítvány, Budapest, 2000.
60. HALMAI Péter: A reform ökonómiája. EU Közös Agrárpolitika: fordulópont vagy kiigazítás? KJK-KERSZÖV, Budapest, 2004.
61. HALMAI Péter (szerk.) et al.: Az Európai Unió agrárrendszere. A Budapesti Agrárkamara és a Mezőgazda Kiadó közös kiadása, Budapest, 2002.
62. HALMAI Péter (szerk.) et al.: Az Európai Unió agrárrendszere. Mezőgazda Kiadó, Budapest, 2007.
63. HALMAI Péter: A közös agrárpolitika reformja és a magyar érdekek. In: TABAJDI Csaba (szerk.): Közös út? Magyarország nyer vagy veszít? Az I. Magyar Agrárakadémia előadásai, vitái, dokumentumai. Nádudvar, 2008. 20-27. pp.
64. HEIKE, Nitsch- BERNHARD, Osterburg: Cross Compliance als Instrument der Agrarumweltpolitik, In.: Landbauforschung Völknerode 3/2004 (54).
65. HOLZER, GOTTFRIED – REISCHAUER, ERNST: Agrarumweltrecht. Springer-Verlag, Wien - New York, 1991.
66. HORVÁTH Gergely: A környezetjog és az agrárjog közeledése, találkozása és metszete a magyar jogrendszerben. Állam-és Jogtudomány, XLVII. évfolyam 2006.
67. HORVÁTH Gergely: Az agrár-környezetvédelmi jog elméleti alapvetése és hazai szabályozásának rendszerezése, különös tekintettel agrár-természetvédelmi részterületére. PhD értekezés kézírata, ELTE, ÁJTK Doktori Iskola, Budapest, 2010.
68. HORVÁTH Gergely: Az agrár-környezetvédelmi jog földvédelmi részterületének „tárgyi és területi” hatálya, In: BOBVOS Pál (szerk.): Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére, Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2009, 209-229 pp.
69. HORVÁTH Szilvia: A megújuló energiaforrások támogatása szabályozásának kialakulása az Európai Unióban. Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica Et Politica, Tomus LXVI. Fasciculus 11. 2004.
70. HORVÁTH Szilvia: Az Európai Unió környezeti joga egyetemi jegyzet, Szeged, 2006.

71. HORVÁTH Zsuzsanna: Az Európai Közösség agrárpolitikai reformjának környezetvédelmi aspektusai In: TÓTH Károly (szerk.): Tanulmányok Veres József egyetemi tanár 70 születésnapjára. Acta Juridica et Politica, Tomus LV. Fasc. 1–34. 1999. 133-157. pp.
72. HORVÁTH Zsuzsanna: Fenntartható termelés, fenntartható fogyasztás az Európai Unió környezeti politikájában. In: BOBVOS Pál (szerk.): Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2009. 247-268. pp.
73. JAKAB András: A magyar jogrendszer szerkezete. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2007.
74. KÁLDOSI Zsuzsanna – VAJNA Tamásé Madarassy Anikó: A nemzeti agrár-környezetvédelmi program tapasztalatai és csatlakozás utáni helyzete, Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium, 2007.
75. KAPRONCZAI István: A magyar agrárgazdaság az EU-csatlakozástól napjainkig. Szaktudás Kiadó Ház, Budapest, 2011.
76. KATONÁNÉ Kovács Judit: Az agrár-környezetvédelem és a vidékfejlesztés összefüggései az Európai Unióhoz történő csatlakozás tükrében. Doktori értekezés. Debreceni Egyetem ATC AVK, 2006.
77. KATONÁNÉ Kovács Judit: A többfunkciós mezőgazdaság értelmezése. Őstermelő Gazdálkodók lapja, 2011. április-május
78. KENDE Tamás – SZŰCS Tamás (szerk.): Európai közjog és politika. Osiris Kiadó, Budapest 1998, 2003.
79. KERÉK Zoltán – MARSELEK Sándor: A vidékfejlesztés gyakorlata, lehetőségek, intézkedések, Szaktudás Kiadó Ház, Budapest, 2009.
80. KERÉKES Sándor: A környezetgazdaságtan alapjai. Budapest, 1998.
81. KERÉKES Sándor – SZLÁVIK János: A környezeti menedzsment közgazdasági eszközei. Környezetvédelmi kiskönyvtár 2., KJK-KERSZÖV Kiadó, 2003.
82. KERÉNYI Attila: Általános környezetvédelem Mozaik Oktatási Stúdió, Szeged, 2001.
83. KILÉNYI Géza: A környezetvédelmi jog alapjai, MTA Állam-és Jogtudományi Intézetének Kiadványa, Budapest, 1979.
84. KILÉNYI Géza: Fejezetek az alkotmányjog köréből. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Budapest, 2003.
85. KLOEPFER, Michael: Umweltschutz als Verfassungsrecht: Zum neuen Art. 20a GG. DVBI, 15. Januar 1996.
86. KORMOSNÉ KOCH Krisztina – ODOR Kinga: Környezet, Tudat, Gazdálkodás, Szaktudás Kiadó Ház, Budapest, 2010.
87. KRÄMER, Ludwig: EC Environmental Law, 2007, London, Sweet & Maxwell (6. edit)
88. KRÄMER, Ludwig: Casebook on EU Environmental Law. Hart Publishing, Oxford – Portland, Oregon, 2002.
89. KURUCZ Mihály: A Közös Agrárpolitika létrehozása: stesai konferencia tevékenysége In.: Az Európai Agrárjog Alapjai. ELTE Jogi Továbbképző Intézet, Budapest, 2003.

90. KURUCZ Mihály: A Közös Agrárpolitika helye a Római Szerződésben: a Közösség alapja, közösségi cél, közös politika, közösségi jog. In.: Az Európai Agrárjog Alapjai. ELTE Jogi Továbbképző Intézet, Budapest, 2003.
91. KURUCZ Mihály: Az agrárjog tárgya, fogalma, alapelvei és rendszere. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2007/2.
92. LABAY Attila: Gazdálkodás kárpótlás után. Mezőgazdasági Szaktudás Kiadó, Budapest, 1997.
93. LATACZ-LOHMANN U, BUCKWELL AE: Einige ökonomische Überlegungen zu „Cross Compliance”. *Agrarwirtschaft* 47 (11), 1998.
94. LÁNG István: A fenntartható fejlődés Johannesburg után, AGROINFORM Kiadóház, Budapest, 2003.
95. LÁNG István: Néhány gondolat az akadémiai bioszféra-kutatásokról. *Magyar tudomány*, 1972. évi 9. szám
96. LÁNG István (főszerk.) et al: Környezetvédelmi Lexikon I., Akadémiai Kiadó, Budapest., 1993,2002.
97. LÁNG István– CSETE László – JOLÁNKAI Márton (szerk.): A globális klímaváltozás: hazai hatások és válaszok. A VALAHA jelentés. Szaktudás Kiadó Ház, Budapest, 2007.
98. LŐKÖS László: A világ mezőgazdasága. Mezőgazdasági Szaktudás Kiadó, Budapest, 2000.
99. MADARÁSZ István: Tanulmány a kölcsönös megfeleltetés (cross compliance) magyarországi bevezetéséről. FVM, Budapest, 2007.
100. MAGDA Róbert – MARSELEK Sándor: Vidékgazdaságtan I. A vidékfejlesztés gazdasági folyamatai, Szaktudás Kiadó Ház, Budapest, 2010.
101. MAGYAR AGRÁRKAMARA tanulmánya: A versenyesélyek javításának lehetőségei a magyar élelmiszer-gazdaságban (Alapanyag-termelő vagy nagyobb hozzáadott-értékű termékeket előállító ország leszünk?) Szaktudás Kiadó Ház, Budapest, 2008.
102. MAR CAMPINS Eritja - LUCÍA Casado - JUAN EMILIO NIETO Moreno, ANTONI PIGRAU Solé, ISABEL Pont: *Environmental Law in Spain*, Wolters Kluwer Law & Business, 2011.
103. MIKLÓS László (szerk.): *Környezetjog*, Szegedi Egyetemi Kiadó, Szeged, 2008.
104. MIKLÓS László (szerk.): *A környezetjog alapjai*, (kézirat), Szeged, Szeged ÁJK - JATEPress Kiadó, 2011.
105. MIKLÓS László: Környezet, jog, társadalom. In: BOBVOS Pál (szerk.): *Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2009. 387-397 pp.
106. MIKÓ Zoltán: Új agrárjogi alapfogalmak: a mezőgazdasági termelő, a mezőgazdasági üzem. *Gazdaság és Jog*, 2004/12.
107. MIKÓ Zoltán - PAPP Zsigmond – KRISTÓ Katalin – BOROS Anita – IMRE Miklós: *Agrár- és vidékfejlesztési igazgatás*. Szaktudás Kiadó Ház, Budapest, 2010.
108. MOLNÁR Imre: A környezetvédelem földjogi vonatkozása, *Jogtudományi Közlöny*, 1974. évi 7. szám
109. NAGY Gábor: Jogharmonizáció és jogalkalmazás a csatlakozást követően. *Az Európai Unió Agrárgazdasága*, 2004. 9. évf. 7. szám

110. NAGY Károly: Nemzetközi Jog, Püski Kiadó Budapest, 1999.
111. NAGY László: A környezetvédelem jogi aspektusai. Magyar Tudomány, 1971. évi 10. szám
112. NITSCH H. and B. OSTERBURG: Cross Compliance (CC) in der EU und Ökologischer Leistungsnachweis (ÖLN) in der Schweiz- eine vergleichende Analyse. IN: Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie 07/2005.
113. NITSCH, H. and B. OSTERBURG: Cross Compliance als Instrument der Agrarumweltpolitik. Landbauforschung Völkenrode. 3/2004 (54), (2004)
114. OLAJOS István: A vidékfejlesztési jog kialakulása és története, Novotni Kiadó, Miskolc, 2008.
115. OLAJOS István- RAISZ Anikó: The Hungarian National Report on Scientific and Practical Development of Rural Law in the EU, in States and Regions and in the WTO. Journal of Agricultural and Environmental Law, 2010/8.
116. OLAJOS István: A támogatási eljárás és a közigazgatási eljárás kapcsolata, legfontosabb problémái. Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXIV/1. Miskolc University Press, 2005.
117. PRUGBERGER Tamás: A mezőgazdaság és a környezet/természetvédelem kapcsolatának jogi rendezése Magyarországon. Magyar Közigazgatás, Budapest, 1995/2
118. PRUGBERGER Tamás: Adalékok a környezetvédelmi szabályozás hatékonyságát elősegítő tényezőkhöz. In.: FODOR László (szerk.) – PRUGBERGER Tamás – BARANYI Tamás et al.: A környezetvédelmi jog és igazgatás hatékonyságának aktuális kérdései. Debreceni Konferenciák III., Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar – Lícium-Art Kiadó, Debrecen, 2005, 7-16 pp.
119. RAISZ Anikó: Változó agrárszabályozás a fél évszázados CEDR szemszögéből. (Veränderungen der Agrarmarktordnungen vom Standpunkt der 50 Jahre alten) JAEL, 2007/3.
120. RASCHAUER, Bernhard: Umweltschutzrecht, 11. , Broschiert , Springer Vienna, 1986.
121. RATHS, Ulrike, SANDRA Balzer, MARION Ersfeld und USCHI Euler 2006: Deutsche Natura-2000-Gebiete in Zahlen. Natur und Landschaft 81, Volume 2.
122. RIEGER László- SZŐKE Gyula: Az USA új agrárpiac-szabályozása. Magyar Mezőgazdaság, 65. évfolyam 9. szám (2010. március 3.)
123. RIMÓCZI Irén: A leggyakoribb hibák. Kertészet és Szőlészet, 28. szám (2011. július 13.)
124. ROLAND, Norer: Lebendiges Agrarrecht: Entwicklungslinien und Perspektiven des Rechts im ländlichen Raum, Springer Vienna, 2005.
125. ROLAND, Norer: Handbuch des Agrarrechts, Springer Vienna, 2005.
126. ROSEN, HARVEY S.: Public Finance, 7 th Ed., 2005, McGraw-Hill. , 4. fejezet.
127. SAMU Mihály: A szocialista jogrendszer tagozódásának alapja, Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1964.
128. SÁRKÖZY Tamás: Indirekt gazdaságirányítás, vállalati árutermelés és a tulajdonjog. Akadémia Kiadó, Budapest, 1973.

- 129.SCHRÖDER, Meinhard: Postuale und Konzepte zur Durchsetzbarkeit und Durchsetzung der EU-Umweltpolitik. In: NVvZ 2006/4.
- 130.SCHRÖDER, Meinhard: Die Berücksichtigung des Umweltschutzes in der gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union. Natur und Recht 1995/3.
- 131.SMITH, D.T.: Agriculture and the Environment,.U.S. Government Printing Office, Washington, 1991.
- 132.STEFANO Grassi - MARCELLO Cecchetti - ALESSANDRO Andronio - ANTONIO Borzi – GIANNI Taddei – ANDREA L. Davis: Environmental Law in Italy. Wolters Kluwer Law & Business, 2011.
- 133.SWAMINATHAN, M.S.: From Stockholm to Rio de Janeiro. The road to sustainable agriculture. M. S. Swaminathan Research Foundation, Madras, 1995.
- 134.SZABÓ Imre: A szocialista jog, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1963.
- 135.SZIGETI PÉTER: Jogtani és államtani alapvonalak. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2002.
- 136.SZILÁGYI János Ede: Eredetvédelem és Borjogunk. PhD – értekezés, Miskolc, 2008.
- 137.SZILÁGYI János Ede: Gondolatok az agrárjog jogágiságáról. Magyar jog, 51. évf. 2004/9.
- 138.SZILÁGYI János Ede: (szerk.): Környezetjog. II. kötet. Novotni Kiadó, Miskolc, 2008.
- 139.SZILÁGYI János Ede: Magyar Nemzeti Jelentés a gazdálkodók tevékenységének diverzifikációját érintő jogi ösztönzőkről és jogi akadályokról. (The Hungarian National Report on Legal Incentives and Legal Obstacles to Diversification for Farmers) JAEL, 2010/8.
- 140.SZILÁGYI János Ede: A közös agrárpolitika 2003-as reformja: útban a teljes szétválasztás felé. Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica, Tom. XXIII/2. Miskolc University Press, Miskolc, 2005.
- 141.SZILÁGYI János Ede: Az agrár- és vidékfejlesztési támogatások új rendszere: 2007 Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica, Tom. XXV/2. Miskolc University Press, Miskolc, 2007.
- 142.SZLÁVIK János. Fenntartható környezet-és erőforrás-gazdálkodás. KJK-KERSZÖV Kiadó, Budapest, 2005.
- 143.TABAJDI Csaba: Szolgálat és Számvetés 2004-2008., Európai Parlament Mezőgazdasági Bizottsága, Magyar Agrárakadémia Kiadványa, Budapest, 2009.
- 144.TABAJDI Csaba (szerk.): Közös út? Magyarország nyer vagy veszít? Az I. Magyar Agrárakadémia előadásai, vitái, dokumentumai. Nádudvar, 2008.
- 145.TABAJDI Csaba (szerk.): Közös érdekeink. Párbeszéd és összefogás a Közös Agrárpolitika megújításáért. A II. Magyar Agrárakadémia gondolatai, vitái és dokumentumai. Pápa, 2009.
- 146.TAMÁS János (szerk.): Agrárium és környezetgazdálkodás, Mezőgazda Kiadó, Budapest, 2008.
- 147.TANKA Endre: Az agrárjog fogalma és helye a magyar jogrendszerben. In: Magyar Jog, 2005/7.
- 148.TAR Ferenc: Az EU agrár-környezetvédelmi rendelkezéseinek alkalmazása Magyarországon: a Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Program bevezetése. Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium, Budapest, 2000.



149. TÉGLÁSY Péter: A mezőgazdaság és környezetvédelem a közösségi agrárjog tükrében: a Közös Agrárpolitika és a környezetpolitika kapcsolatrendszere. Jogelméleti Szemle, 2002/4.
150. THOMAS, Annen, RAMONA Bols: Institut für Betriebswirtschaft, Kleine Fehler- mit empfindlichen Auswirkungen. LFA Mecklenburg-Vorpommern, 2006.
151. TÓTH Lajos: Agrárjogi tanulmányok. Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Felelős kiadó: Szabó Imre, Szeged, 2005.
152. UDO DiFabio, NIGEL Haigh, JÖRG Schmidt, HANS W Louis: Integratives Umellrecht, Integratives Umweltrecht - Bestand, Ziele, Möglichkeiten. Neuregelung des Verhältnisses zwischen Baurecht und Naturschutz, Schmidt, Erich, 1998.
153. VAN Huylbroeck, G., VANDERMEULEN, V., METTEPENNINGEN, E. and VERSPECHT, A., Multifunctionality of Agriculture: A Review of Definitions, Evidence and Instruments, 2007.
154. VÁRNAY Ernő –PAPP Mónika: Az Európai Unió Joga. KJK-KERSZÖV Kiadó, Budapest, 2004.
155. VÁSÁRY Miklós- OSZTROGONÁCZ Ivó: A hazai támogatási rendszer jövőképe, Tanulmány, Gödöllő, 2007.
156. VERES József: Egy lehetséges agrárjogi koncepció vázlata. Acta Iuridica et politica, Tomus XLIII. Szeged, 1993.
157. VILÁGHY Miklós -EÖRSI Gyula: Magyar polgári jog I. Tankönyvkiadó, Budapest, 1973.
158. VILLÁNYI László – VASA László (szerk.): Agrárgazdaságtan, Szaktudás Kiadó Ház, Budapest, 2007.
159. VISEGRÁDY ANTAL: Jog-és állambölcselet, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2002.
160. WOLF, Joachim: Umweltrecht, Verlag C.H.Beck, München 2002.
161. WOLFGANG, Winkler: Agrarrecht – Umweltrecht, 5; Groiss, Natur und Recht im Wandel, 82 ff. In: ROLAND Norer: Lebendiges Agrarrecht: Entwicklungslinien und Perspektiven des Rechts im ländlichen Raum, Springer Vienna, 2005.
162. WOLFGANG, Winkler: Agrarrecht – Umweltrecht, 12; Berührungspunkte, 21.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ANDA Angéla: A globális felmelegedés és várható mezőgazdasági következményei, különös tekintettel a növénytermesztésre. In: ANDA Angéla – GLÜCK Róbert – RÁCZ Gábor (szerk.) et al.: Környezetvédelem, regionális versenyképesség, fenntartható fejlődés c. konferencia előadásai. Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola Évkönyve 2004-2005, IV. kötet, PTE KTK, Pécs 2005.
2. ÁNGYÁN József – BALÁZS Katalin – PODMANICZKY László et al.: Magas Természeti Értékű Területek Programja 2009. KvVM, Budapest – Gödöllő, 2009.
3. ÁNGYÁN József – MÁRKUS Ferenc – NAGY Szabolcs: Az EU csatlakozás várható hatása a Környezetileg Érzékeny Területekre és az extenzív gazdálkodási módok megőrzésének lehetőségeire. BKE Környezetgazdaságtani és Technológiai Tanszék, Budapest, 1997.
4. ÁNGYÁN József (szerk.) – MÁRKUS Ferenc – PODMANICZKY László et al.: Környezet- és természetvédelem, mezőgazdálkodás, vidékfejlesztés kutatási tématerület (témaösszefoglalók, tézisek, javaslatok) I. ZÖLD BELÉPŐ, EU-csatlakozásunk környezeti szempontú vizsgálata, BKE Környezetgazdaságtani és Technológiai Tanszék, Gödöllő – Budapest, 1997.
5. BAJOR Rita: A környezethez való jog dogmatikája. Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXV/1. Miskolc University Press, Miskolc, 2007.
6. BÁNDI Gyula (szerk.): Környezetvédelmi jogesetek és a szakértői tevékenység. Környezetvédelmi Kiskönyvtár 10., KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2001.
7. DAVID Hughes – TIM Jewell – JASON Lowther – NEIL Parpworth – PAULA DE Prez: Environmental Law. Fourth edition, Reed Elsevier (UK), 2002.
8. DOBOS György: EU vidékfejlesztési politikája, Melioráció, vízgazdálkodás. FVM Képzési és Szaktanácsadási Intézet, Budapest, 2005.
9. FEHÉR Alajos: Mezőgazdaság és vidékfejlesztés In: Gazdálkodás XLII. Évfolyam 1998. évi 1. szám
10. FERTŐ Imre – MOHÁCSI Kálmán – ELEK Sándor – NEMES Gusztáv: Az agrárszektor versenyképességének feltételei – Az agrárpolitika és a vidékfejlesztés összefüggései. Európai Tükör Műhelytanulmányok, 2001/76.
11. FODOR László – MIKÓ Zoltán – PRUGBERGER Tamás et al.: Az agrárjog alapelemeinek vázlata. Jogfejlődés és jogösszehasonlítás. Bíbor Kiadó, Miskolc, 1996.
12. FODOR László - PRUGBERGER Tamás: A környezetjog rendszere, elméleti és gyakorlati kérdései. Környezetgazdálkodási Intézet TOI Környezetvédelmi Tájékoztató Szolgálat, Budapest, 1996.
13. GLATZ Ferenc (szerk.) et al.: Környezetpolitika és uniós csatlakozás. Magyarország az ezredfordulón, ZÖLD BELÉPŐ, MTA stratégiai kutatások, EU-csatlakozásunk környezeti szempontú vizsgálata, MTA, Budapest, 1998.
14. HALMAI Péter- CSATÁRI Bálint - TÓTH Endre: A vidék jövője – az agrárpolitikától a vidékpolitikáig. In: Banczerowski Januszné – Bárdosi Vilmosné Horányi Krisztina – Horváth Csaba –Szemenyei István – Wagner Péter (szerk.): Stratégiai Kutatások 2008–2009. Kutatási jelentések. Tinta Könyvkiadó, Budapest, 2009, 233–255 pp.

15. HORVÁTH Gergely: Az agrár-környezetvédelmi jog speciális részterületei. Jog – Állam – Politika, 2009/II.
16. HORVÁTH Gergely: Az „agrár-természetvédelem” jogi szabályozása Magyarországon. Magyar Jog, 56. évf. 8. sz., 2009.
17. HORVÁTH Gergely: A környezeti szempontok integrációja a hazai agrárjogba a fenntartható fejlődés paradigmájának tükrében. In: BESZTERI Béla (szerk.): Emlékkötet a 80 éves dr. Tarr György tiszteletére. MTA VEAB Területi Bizottság, Veszprém, 2008, 81-116 pp.
18. HORVÁTH Zsuzsanna: Az Európai Közösség környezeti jogának végrehajtása: a tagállamok kötelezettségei. In: Európai Jog 2002/3.
19. HORVÁTH Zsuzsanna: Az Európai Unió környezeti politikájának irányai az ezredforduló után. Rendészeti Szemle, 2009/1.
20. HORVÁTH Zsuzsanna: Az Európai Unió környezeti jogának alkotmányos alapjai. In: BÁNDI Gyula - ERDEY György - HORVÁTH Zsuzsanna - POMÁZI István: Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása. Környezetvédelmi Kiskönyvtár 8. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 2001, 72-142 pp.
21. HUGHES, David – TIM Jewell – JASON Lowther – NEIL Parpworth – PAULA DE Prez: Environmental Law. Fourth edition, Reed Elsevier (UK), 2002.
22. JANS, JAN H. – SCOTT, JOANNE: The convention on the future of Europe: An environmental perspective. Journal of Environmental Law, vol 15 No 3, Oxford University Press 2003.
23. KÁDÁR Imre: Környezet- és természetvédelmi kutatások. KTM – MTA Talajtani és Agrokémiai Kutató Intézet, Budapest, 1991.
24. KENDE Tamás – SZŰCS Tamás (szerk.): Az Európai Unió politikái. Osiris Kiadó, Budapest 2002.
25. KENGYEL Ákos: Az Európai Unió 2007-2013 közötti költségvetés és Magyarország érdekei. Külgazdaság 2005. évi 11-12. szám
26. KERÉKES Sándor – KISS Károly: Környezetpolitika és uniós csatlakozás. Európai Unió Évkönyve 1997-1998. DHV Magyarország, Osiris Kiadó, Budapest, 1999.
27. KERÉKES Sándor – KISS Károly: Környezetpolitikánk az EU-elvárások hálójában. Agroinform Kiadóház, Budapest, 2001.
28. KERÉKES Sándor: A környezeti jogalkotás problémái, a jogszabályok hatékonysága. In.: BÁNDI Gyula (szerk.): A környezetvédelmi jogalkotás és jogalkalmazás időszerű kérdései c. konferencia kiadványa, Visegrád, 2001.
29. KOVÁCS Teréz: Közép-Kelet-Európa mezőgazdasága és vidékfejlesztése az EU-csatlakozás tükrében. Európai Tükör, 2002/1-2.
30. KRÄMER, Ludwig: Recht und Um-Welt Europa Law Publishing, Groningen 2003.
31. KRÄMER, Ludwig: Umweltrecht der EU. 4. Auflage, Verlag Nomos, 2001.
32. KRÄMER, Ludwig: Focus on European environmental law. Sweet & Maxwell, London, 1992.
33. KURUCZ Mihály: Az európai agrárjog alapjai. ELTE Jogi Továbbképző Intézet, Budapest, 2003.

34. KURUCZ Mihály: Föld- és vízvédelmi jog, Agrárkörnyezeti alapok. ELTE Jogi Továbbképző Intézet, Budapest, 2002.
35. LÁNG István: Agrártermelés és globális környezetvédelem. Mezőgazda Kiadó, Budapest, 2003.
36. MÉSZÁROS György: EU vidékfejlesztési politikája, környezetgazdálkodás. FVM Képzési és Szaktanácsadási Intézet, Budapest. 2005.
37. PODMANICZKY László-VAJNÁNÉ Madarassy Anikó-ÁNGYÁN József: Az ESA és a magyarországi Érzékeny Természeti Területek (ÉTT) rendszere, In: ÁNGYÁN József: Védett és érzékeny természeti területek mezőgazdálkodásának alapjai, Mezőgazda Kiadó, Budapest, 2003., 133. p.
38. POPP József: Az agrárkereskedelem liberalizálása és a fenntartható mezőgazdaság In.: A Falu 2004. évi 1. szám
39. RAKONCZAY Zoltán: Természetvédelem. Mezőgazdasági Szaktudás Kiadó, Budapest, 2002.
40. RENE, Barents: The Agricultural Law of the EC, USA, Kluwer, 1994.
41. RÉTI Mária: A Közös Agrárpolitika állomásai, szerződéses alapjai és céljai. In: VASS János (szerk.): Agrárjog. Budapest, 1999, ELTE ÁJK Szövetkezeti jogi és Földjogi Tanszék, 200-210 pp.
42. RÉTI Mária: A Közös Agrárpolitika – Szerződéses alapok, célok. In: DOMÉ Györgyné (szerk.): Agrárjog. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 1994, 456-474 pp.
43. THILL Szilárd (szerk.) et al.: Környezetgazdálkodás a mezőgazdaságban. Mezőgazda Kiadó, Budapest, 1999.

## FELHASZNÁLT JOGSZABÁLYOK JEGYZÉKE

### **EU jogszabályok:**

- Bizottság 65/2011/EU rendelete (2011. január 27.) a vidékfejlesztési támogatási intézkedésekre vonatkozó ellenőrzési eljárások, valamint a kölcsönös megfeleltetés végrehajtása tekintetében az 1698/2005/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról
- Európai Parlament és a Tanács 1107/2009/EK rendelete (2009. október 21.) a növényvédő szerek forgalomba hozataláról valamint a 79/117/EGK és a 91/414/EGK tanácsi irányelvek hatályon kívül helyezéséről
- Európai Parlament és a Tanács 2009/147/EK irányelve (2009. november 30.) a vadon élő madarak védelméről
- Bizottság 1122/2009/EK rendelete (2009. november 30.) a 73/2009/EK tanácsi rendeletnek a kölcsönös megfeleltetés, a moduláció és az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer tekintetében, az említett rendeletben létrehozott, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek keretében történő végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról, valamint az 1234/2007/EK tanácsi rendeletnek a kölcsönös megfeleltetés tekintetében, a borágazatban meghatározott támogatási rendszer keretében történő végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról
- Bizottság 1120/2009/EK rendelete (2009. október 29.) a közös agrárpolitika keretébe tartozó, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott egyes támogatási rendszerek létrehozásáról szóló 73/2009/EK tanácsi rendelet III. címében előírt egységes támogatási rendszer végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról
- Tanács 73/2009/EK rendelete (2009. január 19.) a közös agrárpolitika keretébe tartozó, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott egyes támogatási rendszerek létrehozásáról, az 1290/2005/EK, a 247/2006/EK és a 378/2007/EK rendelet módosításáról, valamint az 1782/2003/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről
- Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve (2008. november 19.) a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről
- Bizottság 1975/2006/EK rendelete a vidékfejlesztési támogatási intézkedésekre vonatkozó ellenőrzési eljárások, valamint a kölcsönös megfeleltetés végrehajtása tekintetében az 1698/2005/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról

- Bizottság 1974/2006/EK rendelete az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló 1698/2005/EK tanácsi rendelet részletes alkalmazási szabályainak megállapításáról
- Tanács 1698/2005/EK rendelete (2005. szeptember 20.) az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról
- Bizottság 796/2004/EK rendelete (2004. április 21.) a közös agrárpolitika keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott támogatási rendszerek létrehozásáról szóló, 2003. szeptember 29-i 1782/2003/EK tanácsi rendelet által előírt kölcsönös megfeleltetés, moduláció, valamint integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról
- Bizottság 2199/2003/EK rendelete (2003. december 16.) az 1259/1999/EK tanácsi rendelet 2004. évi alkalmazására vonatkozó átmeneti intézkedéseknek a Cseh Köztársaságra, Észtországra, Ciprusra, Lettországra, Litvániára, Magyarországra, Máltára, Lengyelországra, Szlovéniára és Szlovákiára vonatkozó egységes területalapú támogatási rendszer tekintetében történő megállapításáról
- Tanács 1782/2003/EK (2003. szeptember 29.) rendelete a közös agrárpolitika keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról, a mezőgazdasági termelők részére meghatározott támogatási rendszerek létrehozásáról
- Európai Parlament és a Tanács 1600/2002/EK határozata (2002. július 22.) a hatodik közösségi környezetvédelmi cselekvési program megállapításáról
- Tanács 1290/2005 EK rendelete (2005. június 21.) a közös agrárpolitika finanszírozásáról
- Európai Parlament és a Tanács 2003/35/EK irányelve (2003. május 26.) a környezettel kapcsolatos egyes tervek és programok kidolgozásánál a nyilvánosság részvételéről, valamint a nyilvánosság részvétele és az igazságszolgáltatáshoz való jog tekintetében a 85/337/EGK és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról
- Európai Parlament és a Tanács 2003/4/EK irányelve (2003. január 28.) a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről
- Európai Parlament és a Tanács 2001/77/EK irányelve (2001. szeptember 27.) a belső villamosenergia-piacon a megújuló energiaforrásokból előállított villamos energia támogatásáról

- Európai Parlament és a Tanács 2001/18/EK irányelve (2001. március 12.) a géntechnológiával módosított szervezetek környezetbe történő szándékos kibocsátásáról és a 90/220/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről
- Európai Parlament és a Tanács 2000/60/EK irányelve (2000. október 23.) a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról
- Tanács 1268/99/EK rendelete (1999. június 21.) a csatlakozni szándékozó közép- és kelet-európai országok előcsatlakozási mezőgazdasági és vidékfejlesztési intézkedéseinek közösségi támogatásáról az előcsatlakozási időszakban
- Tanács 1258/1999/EK rendelete (1999. május 17.) a közös agrárpolitika finanszírozásáról
- Tanács 1257/1999/EK rendelete (1999. május 17.) az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapból (EMOGA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról, valamint egyes rendeletek módosításáról, illetve hatályon kívül helyezéséről
- Tanács 1251/1999/EK rendelete (1999. május 17.) az egyes szántóföldi növények termelői számára támogatási rendszer létrehozásáról
- Bizottság 2808/1998/EK rendelete (1998. december 22.) az euróval kapcsolatos agromonetáris rendszernek a mezőgazdaságban való alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról
- Tanács 308/97/EK rendelete (1997. február 17.) az erdők tűzvész elleni védelméről
- Tanács 307/97/EK rendelete (1997. február 17.) az erdők levegőszennyezés elleni védelméről
- Tanács 2078/92/EGK rendelete a környezet védelmét és a táj megőrzését szolgáló termelési módok támogatásáról
- Tanács 1765/92/EGK rendelet (1992. június 30.) az egyes szántóföldi növények termelői számára támogatási rendszer létrehozásáról
- Tanács 92/43/EGK irányelve (1992. május 21.) a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről
- Tanács 91/676/EGK irányelve (1991. december 12.) a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről
- Tanács 91/414/EGK irányelve (1991. július 15.) a növényvédő szerek forgalomba hozataláról
- Bizottság 3813/89 EGK rendelete (1989. december 19.) a közvetlen jövedelemtámogatási rendszer részletes szabályairól

- Tanács 768/89 EGK rendelete (1989. március 21.) az agrárjövedelmek átmeneti segélyezéséről
- Tanács 1094/88 EGK rendelete (1988. április 25.) a földpihentetési és az erdősítési támogatásokról
- Tanács 571/88 EGK rendelete (1988. február 29.) a mezőgazdasági üzemek szerkezetére vonatkozó, 1988. és 1997. évek közötti közösségi felmérések szervezéséről
- Tanács 86/278/EGK irányelve (1986. június 12.) a szennyvíziszap mezőgazdasági felhasználása során a környezet és különösen a talaj védelméről
- Tanács 80/68/EGK irányelve (1979. december 17.) a felszín alatti vizek egyes veszélyes anyagok okozta szennyezés elleni védelméről
- Tanács 79/869/EGK irányelve (1979. október 9.) a tagállamokban az ivóvízkivételre szánt felszíni víz mérésének módszereiről, valamint mintavételének és elemzésének gyakoriságáról
- Tanács 79/409/EGK irányelve (1979. október 9.) a vadon élő madarak védelméről
- Tanács 75/440/EGK irányelve (1975. június 16.) a tagállamokban ivóvízkivételre szánt felszíni víz minőségi követelményeiről

### **Hazai jogszabályok:**

- 2008. évi XLVI. törvény az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről
- 2007. évi CXXIX. törvény a termőföld védelméről
- 2007. évi XVII. törvény a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről
- 1997. évi CXLI. törvény az ingatlan-nyilvántartásról
- 1997. évi CXIV. törvény az agrárgazdaság fejlesztéséről
- 1996. évi LIII. törvény a természet védelméről
- 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól
- 1994. évi LV. törvény a termőföldről



- 1993. évi XLII. törvény a nemzetközi jelentőségű vadvizekről, különösen mint a vízmadarak tartózkodási helyéről szóló, Ramsarban, 1971. február 2-án elfogadott Egyezmény és annak 1982. december 3-án és 1987. május 28.-június 3. között elfogadott módosításai egységes szerkezetben történő kihirdetéséről
- 322/2007. (XII. 5.) Kormány rendelet a kölcsönös megfeleltetési szabályok betartását ellenőrző szervekről
- 269/2007. (X. 18.) Kormány rendelet a NATURA 2000 gyepterületek fenntartásának földhasználati szabályairól
- 27/2006. (II. 7.) Kormány rendelet a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről
- 275/2004. (X. 8.) Kormány rendelet az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről
- 219/2004. (VII. 21.) Kormány rendelet a felszín alatti vizek védelméről
- 50/2001. (IV. 3.) Kormány rendelet a szennyvizek és szennyvíziszapok mezőgazdasági felhasználásának és kezelésének szabályairól
- 81/2011. (VIII. 11.) VM rendelet a Tanyafejlesztési Program előirányzat keretében nyújtott támogatás igénybevételének feltételeiről
- 44/2011. (V. 26.) VM rendelet az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból a turisztikai tevékenységek ösztönzéséhez 2011-től nyújtandó támogatások részletes feltételeiről
- 29/2011. (IV. 22.) VM rendelet az egységes területalapú támogatások és egyes vidékfejlesztési támogatások igényléséhez teljesítendő „Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot” fenntartásához szükséges feltételrendszer, valamint az állatok állategységre való átváltási arányának meghatározásáról szóló 50/2008. (IV. 24.) FVM rendelet módosításáról
- 43/2010. (IV. 23.) FVM rendelet a növényvédelmi tevékenységről
- 32/2010. (III. 30.) FVM rendelet az egységes területalapú támogatások és egyes vidékfejlesztési támogatások igényléséhez teljesítendő „Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot” fenntartásához szükséges feltételrendszer, valamint az állatok állategységre való átváltási arányának meghatározásáról szóló 50/2008. (IV. 24.) FVM rendelet módosításáról
- 81/2009. (VII. 10.) FVM rendelet a kölcsönös megfeleltetés körébe tartozó ellenőrzések lefolytatásával, valamint a jogkövetkezmények alkalmazásával kapcsolatos szabályokról

- 61/2009. (V. 14.) FVM rendelet az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről
- 55/2009 (IV. 29.) FVM rendelet a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméhez szükséges cselekvési program részletes szabályairól, valamint az adatszolgáltatás és nyilvántartás rendjéről szóló 59/2008. (IV. 29.) FVM rendelet módosításáról
- 36/2009. (IV. 3.) FVM rendelet az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból, valamint az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból finanszírozott egyes támogatások igénybevételével kapcsolatos egységes eljárási szabályokról
- 135/2008. (X. 18.) FVM rendelet az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból a falumegújításra és -fejlesztésre igénybe vehető támogatások részletes feltételeiről
- 59/2008. (IV. 29.) FVM rendelet a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméhez szükséges cselekvési program részletes szabályairól, valamint az adatszolgáltatás és nyilvántartás rendjéről
- 50/2008. (IV. 24.) FVM rendelet az egységes területalapú támogatások és egyes vidékfejlesztési támogatások igényléséhez teljesítendő „Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot” fenntartásához szükséges feltételrendszer, valamint az állatok állategységre való átváltási arányának meghatározásáról
- 44/2007. (VI. 8.) FVM rendelet az elháríthatatlan külső ok (vis maior) esetén alkalmazandó egyes szabályokról, valamint egyes agrár tárgyú miniszteri rendeletek módosításáról
- 43/2007. (VI. 1.) FVM rendelet a nitrátérzékeny területeknek a MePAR szerinti blokkok szintjén történő közzétételéről
- 150/2004. (X. 12.) FVM rendelet a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv alapján a központi költségvetés, valamint az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Garancia Részlege társfinanszírozásában megvalósuló agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes szabályairól
- 89/2004. (V. 15.) FVM rendelet a növényvédő szerek forgalomba hozatalának és felhasználásának engedélyezéséről, valamint a növényvédő szerek csomagolásáról, jelöléséről, tárolásáról és szállításáról
- 25/2004. (III. 3.) FVM rendelet a 2004. évi nemzeti hatáskörben nyújtott agrár- és vidékfejlesztési támogatások igénybevételének feltételeiről
- 4/2004. (I. 13.) FVM rendelet az egyszerűsített területalapú támogatások és a vidékfejlesztési támogatások igényléséhez teljesítendő „Helyes

Mezőgazdasági és Környezeti Állapot”, illetve a „Helyes Gazdálkodási Gyakorlat” feltételrendszerének meghatározásáról

- 115/2003. (XI. 13.) FVM rendelet a Mezőgazdasági Parcella Azonosító Rendszerről
- 53/2001. (VIII. 17.) FVM rendelet „Magyarország SAPARD Terve 2000-2006” kihirdetéséről
- 45/2006. (XII. 8.) KvVM rendelet az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekkel érintett földrészekről
- 2/2002. (I. 23.) KöM-FVM együttes rendelet az érzékeny természeti területekre vonatkozó szabályokról
- 13/2001. (V. 9.) KöM rendelet a védett és a fokozottan védett növény- és állatfajokról, a fokozottan védett barlangok köréről, valamint az Európai Közösségben természetvédelmi szempontból jelentős növény- és állatfajok közzétételéről
- 9/2008. (II. 22.) ÖTM rendelet az Országos Tűzvédelmi Szabályzat kiadásáról
- 2349/1999. (XII. 21.) Kormányhatározat a SAPARD Program keretében nyújtott közösségi agrár- és vidékfejlesztési támogatások igénybevétele érdekében tett intézkedésekről, az intézményi háttér megteremtéséről
- 2253/1999. (X. 7.) Kormányhatározat a Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Programról és a bevezetéséhez szükséges intézkedésekről
- 2134/1999. (VI. 11.) Kormányhatározat a SAPARD Terv megalkotásáról a támogatási rendszerünk EU konform átalakításának soron következő feladatairól
- 48/2009. (IV. 22.) számú MVH közlemény a közcélra, illetve közérdekből igénybevett ingatlanon végzett tevékenységek következtében a területalapú támogatásokban részt vevő ügyfeleknek okozott káresemények vis maiorként való elismeréséről