

TENGÖLICS ZSÓFIA

Agrárjogi Tanszék

Témavezető: dr. Kurucz Mihály egyetemi tanár

DOI: <https://doi.org/10.56966/2024.1.Tengolics>

A MEZŐGAZDASÁGI TERMELŐ EURÓPAI UNIÓS JÖVEDELEMTÁMOGATÁSI JOGAINAK FORGALOMKÉPESSÉGE A MAGYAR JOGBAN

Lehetőség, magától értetődő tény vagy nehézség a gazdálkodói rétegnek?

Absztrakt

A Közös Agrárpolitika létrehozásától kezdve jellemző volt, hogy a tagállamok mezőgazdasági termelői, mint közösségi termelők jövedelempótló, illetőleg termelési, és piacra jutási támogatásokban részesültek. A számtalan agrárpolitikai reform során átalakult a termelői támogatás célja, tárgya, tartalma, preferencia- és feltételrendszere, és az alanyi jogosult kör is. Az aktív mezőgazdasági termelő, mint sajátos vállalkozói jogállás bevezetésével a korábban mezőgazdasági üzemekhez fűződő támogatási jogosultság, kizárólag személyhez fűződő joggá vált, amely új feszültségpontokat vonhat maga után. Az Európai Unió jogalkotása – miközben preferálja a fiatal mezőgazdasági termelők megjelenését, valamint az agrárgazdaságok átadását – egyúttal a támogatási jogosultság forgalomképességét nehezíti meg az érintett mezőgazdasági termelők számára. A támogatási jogosultságok aktiválásának és az egységes támogatási kérelmek benyújtásának szabályozása még mindig aránytalan adminisztratív terhet képez a mezőgazdasági termelők számára, továbbá a hullámszerűen változó jogi szabályozási környezet aláássa mind a termelői, mind a jogalkalmazási jogbiztonságot.

Bevezetés

A tanulmány célja, hogy rávilágítson az agrártámogatások alanyi oldalának komplexitására, különösen abból a szempontból, hogy ezek az európai uniós (a továbbiakban EU) támogatások két jogrendszer közös termékeként alakulnak egymás mellett napjainkig. A téma jelentőségét mutatja, hogy az uniós csatlakozást megelőzően az agrártámogatások alapját a mindenkori költségvetési törvény szabályozta¹, míg a tagállami időszak során, a Közös Agrárpolitika (a továbbiakban KAP) ciklusainak módosításai következtében, időszakonként változó módon, jelenleg a KAP Stratégiai Terv szerint határozza meg a jogalkotó. A kiegyensúlyozottabb támogatások létrehozása érdekében, bár az eredeti célok változatlanok maradtak, a reformok szignifikáns változásokhoz vezettek, különösen a közvetlen támogatások kapcsán².

¹ Mikó 2001. 219.

² Nagy – Molnár – Kis 2022. 156.

A szerző hipotézise az, hogy bármennyire is magától értetődőnek látja egy külső szemlélő a támogatási rendszert, rengeteg olyan tényezővel nincs tisztában, amely nehézséget okozhat a mezőgazdasági termelők³ számára.

A közösségi agrárjogi szabályozás ab ovo deficitje, hogy csak termékre és annak piacra jutásának feltételeire szűkített, és nem érzékeli a termelésre, de főleg a termelési feltételek, a termőföldhöz és a vízhez jutás sajátos szabályozásának elemi igényét. Ezzel a reduktív szabályozási megközelítéssel összhangban, a jogviszonyoknak az Európai Unió működéséről szóló szerződésben csak tárgyi meghatározottsága van, az alanyi kör szabályozása mindig a másodlagos jogra marad, tartalmában állandóan változó és eszköz jellegű.

Az uniós szabályozás a fenti szűkített szemléletben a KAP rendeletekben külön definíciót alkalmaz a jogviszonyok alanyára, ami ellentmondásos viszonyokba kerül a tagállamoknak a termelési feltételekre kiterjedő sajátos agrárszabályozásával. Így például korábban az osztrák, majd később a magyar jogrendszer is rákényszerült arra, hogy a termelési feltételek, különösen, amikor a termőföldhöz jutás nemzeti hatáskörű szabályozását bevezette, eltérő alanyi kategóriákat hozzon létre a nemzeti földforgalmi szabályozásban, így szükségessé vált a *Landwirt*⁴, illetve a földműves⁵ terminus bevezetése. A hazai jogalkotó a földműves kifejezés bevezetésével kizárólag a hazai agráriumra vonatkozó szabályozást alkotott, ezáltal fenntartva az uniós és magyar terminológiák kettősségét és folyamatos kölcsönhatását a tagállamban.

Annak ellenére, hogy a támogatási jogviszonyok alanya a mezőgazdasági termelő, nem hagyhatók figyelmen kívül a mezőgazdasági üzem⁶, a mezőgazdasági termék⁷, mezőgazdasági tevékenység⁸ és mezőgazdasági terület⁹ kifejezések, hiszen a támogatási jogosultság fontos részét képezik.

Az agrárüzemi és agrártámogatási jogi kérdések rendezése nem csak a tagállami és integrációs jogalkotási ütközések feloldása miatt szükséges, hanem azért is, mert segítséget nyújthat annak megakadályozásában, hogy még több kisebb méretű gazdaság, és még kevesebb nagygazdaság jellemezze a termőföldtulajdon megoszlását.¹⁰

A Közös Agrárpolitikához tartozó források finanszírozása

³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/2115 rendelete (2021. december 2.) a közös agrárpolitika keretében a tagállamok által elkészítendő stratégiai tervhez (KAP stratégiai terv) nyújtott, az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) által finanszírozott támogatásra vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint az 1305/2013/EU és az 1307/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről (a továbbiakban 2021/2115. Rendelet) 3. cikk 1. pont.

⁴ *Landesrecht konsolidiert Niederösterreich: Gesamte Rechtsvorschrift für NÖ Grundverkehrsgesetz 2007*, 3. § 2.

⁵ A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 5. § 7. pont.

⁶ 2021/2115. Rendelet 3. cikk 2. pont.

⁷ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 38. cikk (1) bekezdés.

⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 1307/2013/EU rendelete (2013. december 17.) a közös agrárpolitika keretébe tartozó támogatási rendszerek alapján a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 637/2008/EK és a 73/2009/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (a továbbiakban 1307/2013. Rendelet) 4. cikk (1) bekezdés c) pont.

⁹ Uo. 4. cikk (1) bekezdés e) pont.

¹⁰ Kurucz 2018b. 46.

A kezdetektől a KAP támogatási rendszerének alapja, hogy előnyhöz juttatja a gazdálkodókat, azonban nem csak a jövedelmi viszonyok javításával, hanem a fejlesztések során és az árszínvonal megtartásával is¹¹. A Közösségen belüli támogatások alapvető prioritása az egyenlőtlen fejlettségi szinteken álló tagállamok közötti távolság csökkentése, vagy legalább a továbbnyílás megakadályozása¹². A KAP bevezetésekor a finanszírozást az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap (a továbbiakban EMOGA) biztosította, amely a termelési feltételek, a minőség és az értékesítési rendszer javítását, valamint a vidékfejlesztési igények támogatását tekintette célnak. Az EMOGA-ban két részleg volt fellelhető, a Garancia és az Orientációs Részleg, míg az előbbi a támogatási politikai, a másik struktúraátalakító szekcióként működött. Az EMOGA rendszer 2007. évben bekövetkezett felbomlását követően a finanszírozást az Európai Mezőgazdasági Garancia Alap (a továbbiakban EMGA) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (a továbbiakban EMVA) váltotta fel¹³.

A 2004. évben csatlakozó tíz új tagállam támogatási rendszere egységesen, a számukra kidolgozott területi rendszer működtetésével lépett be a közösségi agráriumba, míg a korábbi tagországok egy új, összevont támogatási rendszert hoztak létre már ebben az időben. Az összevont rendszerbe való belépés a csatlakozók számára 2010 előtt vált kötelezettséggé¹⁴. Az új rendszer eredményezte az EMGA és EMVA alapok elkülönítését is.

Az EMGA, avagy más néven a KAP I. pillére, a közvetlen kifizetéseket és agrárpiaci intézkedéseket tartalmazza, jelenleg többek között a fenntarthatóságot elősegítő, alapszintű jövedelemtámogatást, a termeléstől függő jövedelemtámogatást, valamint a fiatal mezőgazdasági termelők részére nyújtott kiegészítő jövedelemtámogatást. Az EMVA, vagyis a KAP II. pillére, ezzel szemben a vidékfejlesztési intézkedéseket finanszírozza, valamint a 2021-22. években egyedileg a *Next Generation* EU program forrásaiból helyreállítási támogatást is biztosított a COVID-19 járvány miatt¹⁵.

A közös agrárpolitika keretében a tagállamok által elkészítendő stratégiai tervhez (KAP stratégiai terv) nyújtott, az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) által finanszírozott támogatásra vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint az 1305/2013/EU és az 1307/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 2021/2115/EU európai parlamenti és a tanácsi rendelet (a továbbiakban 2021/2115. Rendelet) a közvetlen támogatások körében termeléstől független beavatkozásként a fenntarthatóságot elősegítő, alapszintű jövedelemtámogatást, a fenntarthatóságot elősegítő, átcsoportosítással nyújtható kiegészítő jövedelemtámogatást, a fiatal mezőgazdasági termelők részére nyújtott kiegészítő jövedelemtámogatást, valamint az éghajlattal, a környezetvédelemmel és az állatjóléttel kapcsolatos rendszereket sorolja fel. Termeléstől függő kifizetések formájában a termeléstől függő jövedelemtámogatás, ezen felül

¹¹ Kalmár 2000. 6-7.

¹² Kurucz 2003. 280.

¹³ Halmai 2007. 74-76.

¹⁴ Ferenczi 2007. 135.

¹⁵ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/106/a-kap-finanszirozasa-tenyek-es-szamadatok> (2024.07.01.).

a gyapotra vonatkozó terményspecifikus támogatás igényelhető¹⁶. A vidékfejlesztésre irányuló beavatkozástípusok a rendeletnek megfelelően környezetvédelmi, éghajlattal kapcsolatos és egyéb gazdálkodási kötelezettségvállalásokra, hátrányos természeti adottság és egyéb területspecifikus hátrányokra, bizonyos kötelező követelményekből eredő területspecifikus hátrányokra, beruházásokra, fiatal mezőgazdasági termelők és új mezőgazdasági termelők tevékenységének megkezdésére, kockázatkezelési eszközökre, együttműködésre és az ismeretek cseréjére, valamint az információk terjesztésére fordíthatók¹⁷.

Egyszerűsítve megállapítható, hogy míg az EMGA források a köznyelvben terület- és állatalapú támogatásokat jelentik, az EMVA biztosítja az úgynevezett beruházási típusú hozzájárulásokat. A támogatáspolitikai vizsgálatok során megállapítható, hogy a jövedelemkiegészítő közvetlen támogatások jelentősége szignifikánsabb a beruházási típusúaknál¹⁸. Számszerűsítve Magyarországon a 2021. év támogatásait tekintve az I. pillér tekintetében 1 310,4 millió, a II. pillérben pedig 576,5 millió euró támogatásban részesültek a mezőgazdasági termelők¹⁹.

Aktív mezőgazdasági termelő

Az aktív mezőgazdasági termelő kifejezés a közös agrárpolitikához tartozó támogatási rendszerek alapján a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendelet javaslatában jelent meg, ami egy célzottabb támogatási struktúra bevezetését volt hivatott létrehozni azzal, hogy a foglalkoztatás és az igénybe vehető kedvezmények is maximalizálhatóvá váljanak²⁰. A javaslatához fűzött kritikákban kiemelték, hogy egyenlőtlenség léphet fel a beavatkozási szinteken, jelentős költségvetési terheket jelentene a módosítás, valamint azt, hogy a nem aktív termelő földbirtokosok számára hátrányos szabályozást jelentene²¹. A javaslat nyomán a közös agrárpolitika keretébe tartozó támogatási rendszerek alapján a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 637/2008/EK és a 73/2009/EK tanácsi rendelet hatályaon kívül helyezéséről szóló 1307/2013/EU európai parlamenti és a tanácsi rendelet (a továbbiakban 1307/2013. Rendelet) hozta létre végső formájában az aktív mezőgazdasági termelői fogalmat, annak minimumtevékenységhez kötött szemléletéből²². Ezzel szemben a 2021/2115. Rendelet feladatot szab meg a tagállamok számára, amellyel saját belső szabályozás létrehozására hívja fel az EU tagországait. A szabályozás lehetőséget biztosít a termelők közötti különbségtételre, mindezt például a munkaerő-ráfordítás, a jövedelmi helyzet és a nyilvántartások segítségével²³.

¹⁶ 2021/2115. Rendelet 16. cikk.

¹⁷ 2021/2115. Rendelet 69. cikk.

¹⁸ Kapronczai 2011. 121.

¹⁹ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/106/a-kap-finanszirozasa-tenyek-es-szamadatok> (2024.07.01.).

²⁰ Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról, COM (2011) 626/2011/0281, Brüsszel 9.

²¹ Törőné Dunay Anna 2012. 503.

²² 1307/2013. Rendelet 9. cikk (1) bekezdés.

²³ 2021/2115. Rendelet 4. cikk (5) bekezdés.

Annak ellenére, hogy az aktív mezőgazdasági termelői fogalom bevezetése csak a 2013-ban történt meg, a támogatási jogosultság kapcsán több fogalom hozzátett az értelmezéshez. Elsőként a magyar EU csatlakozás előtt a nemzeti támogatások kapcsán, az ügyfél szót használta a jogalkotó, azonban a terminus nem tekinthető a támogatás alanyával egyenértékűnek²⁴, így a fogalom a későbbiekben különösen a közigazgatási jogviszonyokban maradt fenn.

A támogatásra való jogosultság a csatlakozás előtti támogatások esetén feltételekhez kötött volt, ezáltal nem részesülhetett támogatásban olyan mezőgazdasági termelő, akinek köztartozása állt fenn, valamint egyes beavatkozási típusok esetén szakmai megkötések is szerepelhettek, mint például adatszolgáltatási kötelezettség²⁵. A támogatási jogosultságok kapcsán a közös agrárpolitika keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott támogatási rendszerek létrehozásáról, továbbá a 2019/93/EGK, 1452/2001/EK, 1453/2001/EK, 1454/2001/EK, 1868/94/EK, 1251/1999/EK, 1254/1999/EK, 1673/2000/EK, 2358/71/EGK és a 2529/2001/EK rendelet módosításáról szóló 1782/2003/EK tanácsi rendelet a normál támogatási jogosultságot, a különös feltételhez kötött támogatási jogosultságot, az engedélyhez kötött támogatási jogosultságot, valamint a területpihentetés iránti támogatási jogosultságot különböztette meg²⁶.

Magyarországon jelenleg a 2021/2115. Rendelet nyomán a Közös Agrárpolitika Stratégiai Tervből finanszírozott egyes támogatások igénybevételéhez kapcsolódó aktív mezőgazdasági termelői minőség követelményeiről szóló 20/2024. (IV. 9.) AM rendelet rögzíti az aktív mezőgazdasági termelő²⁷ fogalmát és alkalmazási kritériumait. Magát az aktív mezőgazdasági termelői státuszt minden egységes kérelem²⁸ benyújtása esetén vizsgálja a Magyar Államkincstár (a továbbiakban MÁK), az állattenyésztők esetében a tenyészetkód, a növénytermesztők esetén pedig a gazdálkodási napló vezetésének ellenőrzésével²⁹.

A támogatási kérelmek időrendisége

A 2023-27-es KAP ciklust megelőzően a rendeletek végrehajtását egy ügyfélnyilvántartás segítette, amely a termelők adatainak egységes kezelését hivatott szolgálni, így a támogatások egyik előfeltételét biztosította³⁰. Az ügyfél-nyilvántartási rendszer, amelynek regisztrációját legkésőbb a támogatási kérelem benyújtásával egyidejűleg kellett megtenni, elmaradás esetén ez a kérelem elutasításához is vezethetett. A benyújtást követően érdemi és nem érdemi

²⁴ Mikó 2004. 22.

²⁵ Bobvos 2009. 180.

²⁶ Vásáry 2011. 36.

²⁷ A Közös Agrárpolitika Stratégiai Tervből finanszírozott egyes támogatások igénybevételéhez kapcsolódó aktív mezőgazdasági termelői minőség követelményeiről szóló 20/2024. (IV. 9.) AM rendelet 3. § (1)-(3) bekezdés.

²⁸ Az egységes kérelemmel igényelhető egyes agrártámogatások eljárási szabályairól szóló 15/2024. (IV. 9.) AM rendelet 1. § 15. pont.

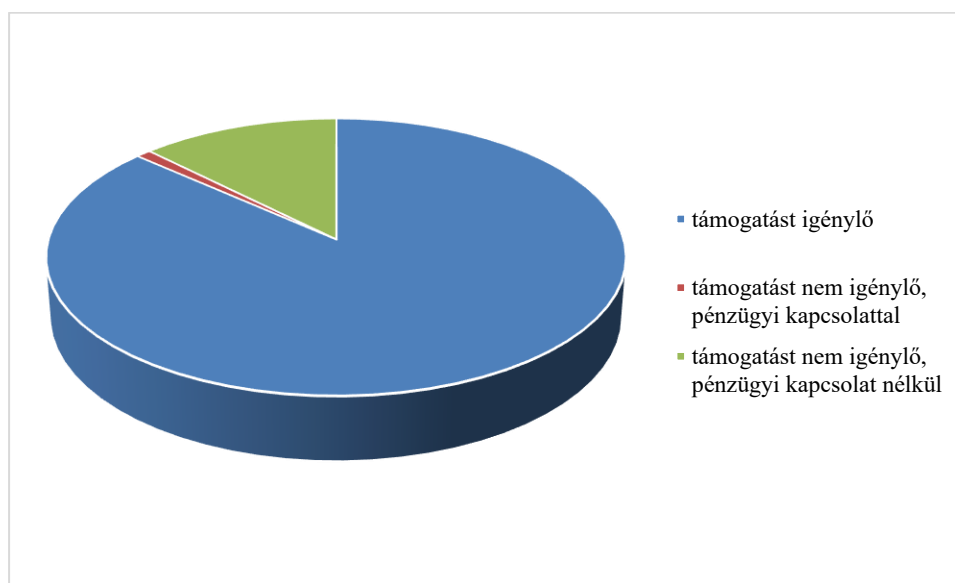
²⁹ A Közös Agrárpolitika Stratégiai Tervből finanszírozott egyes támogatások igénybevételéhez kapcsolódó aktív mezőgazdasági termelői minőség követelményeiről szóló 20/2024. (IV. 9.) AM rendelet 3. § (5) bekezdés.

³⁰ Szűcs – Maác 2012. 246.

elbírálásra került sor, végül határozathozatalra, ami helyt adó, részben helyt adó és elutasító döntést tartalmazhatott, egy részük ellen pedig lehetőség volt fellebbezésre. Az olyan támogatási jogcímek esetén, amelyeknél a kérelemből következik a kifizetés, a támogatási határozatot követően már a kiutalás következett. Ezzel szemben, amely jogcímnél a határozat arról döntött, hogy mekkora összeg lehívására jogosult a mezőgazdasági termelő, külön kifizetési kérelem benyújtására, és kifizetési határozat meghozatalára volt szükség³¹. A kifizetési kérelmek napjainkban a beruházási típusú támogatások esetén szükségesek, amelyek mindegyike utófinanszírozott.

A 2017-ig működő Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal – amelyet a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal megszüntetéséről, valamint egyes ezzel összefüggő kormányrendeletek módosításáról szóló 328/2016. (X. 28.) Korm. rendelettel [a továbbiakban 328/2016. (X. 28.) Korm. rendelet] szüntetett meg a jogalkotó – nem csak az ügyfél-nyilvántartási rendszert vezette, de a helyszíni ellenőrzésekért és a támogatásokhoz kapcsolódó eljárásokért is felelős volt. Általános jogutódjaként a 328/2016. (X. 28.) Korm. rendelet a MÁK-ot jelölte meg³².

Regisztrált ügyfelek száma 2012.



1. ábra Regisztrált ügyfelek száma regisztráció típus szerinti megoszlásban 2012-ben³³.

A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal beolvadásos különválásával a támogatási intézményrendszer jelentősen széttagolttá vált. Az általános szabályozások, valamint a pályázati kiírások felelőse az Agrárminisztérium, illetve az operatív programok irányító hatóságai, a támogatásokhoz kapcsolódó rendszerek üzemeltetője a MÁK, a vármegyei szintű

³¹ Bacskai 2011. 83-86.

³² A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal megszüntetéséről, valamint egyes ezzel összefüggő kormányrendeletek módosításáról szóló 328/2016. (X. 28.) Korm. rendelet 1-2. §.

³³ Szűcs – Maác 2012. 248.; eredeti forrás Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal 2012. október.

ellenőrzések felelősei a fővárosi és vármegyei kormányhivatalok, a gazdasági napló, a haszonállat-nyilvántartás és az őstermelői nyilvántartási rendszer, valamint egyéb hatósági szakigazgatási rendszerek vezetője pedig a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal lett.

A 2021/2115. Rendelet és a 328/2016. (X. 28.) Korm. rendelet nyomán a magyar jogalkotó a MÁK-ot nevezte ki Nemzeti Kifizető Ügynökségnek³⁴ (a továbbiakban NKÜ), amely mind a támogatási kérelmek benyújtásáért, mind a Területi Monitoring Rendszer³⁵ (a továbbiakban TMR) műholdas ellenőrzéseirért, mind a kifizetésekért felel.

Az egységes kérelemmel igényelhető egyes agrártámogatások eljárási szabályairól szóló 15/2024. (IV. 9.) AM rendelet alapján a támogatások kérelmezésének, illetve kifizetésének időrendje, kizárólag az aktív termelőkre vonatkoztatva, a következőképpen alakul. A 2023. gazdasági évtől a támogatási kérelmeket kizárólag elektronikus formában lehet benyújtani, a MÁK által fenntartott egységes kérelem felületen³⁶. Az egységes kérelem benyújtási határideje az EU-s szabályoknak megfelelően minden tárgyév június eleje, tehát április elejétől egészen júniusig – 2024. évben június 10. napjáig – beadhatóak a kérelmek³⁷. A benyújtási határidő az egységes kérelemmel igényelhető egyes agrártámogatások eljárási szabályairól szóló 15/2024. (IV. 9.) AM rendelet rendelkezéseinek megfelelően jogvesztő határidőnek minősül, hiánypótlásra pedig nincs lehetőség. Amennyiben kijavítandó adat merül fel, kilenc napos határidővel végzésben szólítja fel a MÁK a mezőgazdasági termelőt annak helyreigazítására³⁸.

A támogatási kérelmek elbírálására hetven, míg elutasító döntés meghozatalára huszonegy nap áll a NKÜ rendelkezésére. A 328/2016. (X. 28.) Korm. rendeletnek megfelelően, a korábbi szabályozással összhangban előlegfizetési kötelezettség áll fenn a terület- és állatszám alapú agrártámogatások esetén, azonban ehhez a TMR ellenőrzések szükségesek, ami rendellenesség jelzése esetén a fővárosi és vármegyei kormányhivatalok külön ellenőrzését vonja maga után³⁹. Az előlegfizetésre tárgyév október 16. és november 30. napja között van lehetőség, a végkifizetések pedig tárgyév december 1. és a tárgyévet követő év június 30. napja között teljesítendőek, az uniós előírások szerint legalább kilencvenöt százalékig⁴⁰. A támogatások időrendisége nemcsak a tanulmány szempontjából jelentős, hanem a mezőgazdasági termelők mindennapi működéséhez is, mivel a betakarítást követő bevételek a tavaszi vetések időszakában még nem folynak be. Így egy megbízható és átlátható nemzeti agrártámogatási rendszer fenntartása szükséges, esetleges gyorsítási lehetőségekkel. Ilyen utóbbit hozott létre pl. a Közös Agrárpolitika pénzügyi alapjaiból és a nemzeti költségvetésből nyújtott állat- és területalapú, valamint beruházási típusú támogatások kifizetéséhez kapcsolódó eljárások gyorsításáról szóló 1098/2024. (IV. 11.) Korm. határozat.

³⁴ <https://www.allamkincstar.gov.hu/header-tartalmak/kapcsolat/mezogazdasagi-es-vidékfejlesztési-tamogatások> (2024. 07. 01.).

³⁵ <https://www.nak.hu/tajekoztatas-szolgaltatas/mezogazdasagi-termeles/107082-területi-monitoring-rendszer-információk> (2024. 07. 01.).

³⁶ <https://e-kerelem.mvh.allamkincstar.gov.hu/enter/> (2024. 07. 01.).

³⁷ A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal megszüntetéséről, valamint egyes ezzel összefüggő kormányrendeletek módosításáról szóló 328/2016. (X. 28.) Korm. rendelet 11. §.

³⁸ Uo. 15. §.

³⁹ Uo. 23. §.

⁴⁰ Uo. 40-41. §.

A támogatási jog forgalomképessége és örökölhetősége

A támogatási jog forgalomképességének vizsgálata előtt szükséges a támogatás⁴¹, valamint az agrártámogatás⁴² kifejezések definiálása a magyar jogrendszerben. A támogatás meghatározása beleolvad az agrártámogatások terminusába is, ezáltal megállapítható, hogy az agrár értelemben vett támogatás ingyenes, célhoz és feltételekhez kötött juttatásnak tekintendő. A 2023-27. évi KAP ciklust megelőző reformok előtt a támogatási jogosultságokról megállapítható volt, hogy egy adott tagállam területén belül akár termőföld tulajdonnal együtt, akár anélkül eladhatók, bérbe adhatók és természetes személyek esetében örökölhetőek voltak. Mivel a jogosultságok a gazdaság tulajdonába kerültek, uniós terminológia szerint a mezőgazdasági üzem részévé váltak, és évente lehívható összegként jelentek meg. Az, hogy az agrárüzemekhez kötődtek a támogatások, magában hordozta azt is, hogy csak az üzemmel való rendelkezést követelte meg az igénybevétel szabályrendszere, mezőgazdasági tevékenység végzését nem. A jogosultság eladás vagy más formában történő végleges lemondás útján volt átruházható, bérbeadása azonban csak adott hektárszám alapján volt lehetséges⁴³. A korábbi jogalkotás alapján a forgalomképességet vizsgálva elsőként a mezőgazdasági üzem tárgyi értelemben vett forgalomképességéből kellett kiindulni, amely a használatba adás, a biztosíték gyanánt való felajánlás, valamint az elidegenítés lehetett⁴⁴.

A forgalomképesség korlátozására a három évig fel nem használt jogosultságok elvonását, a földterület nélküli átruházást, a földterülettel történő átruházást, a teljes mezőgazdasági üzemmel történő átruházást, a támogatási értékének maximalizálását, valamint a nemzeti jogalkotásra bízott adózási és illetékszabályokat vezette be az Integráció⁴⁵.

A korábbi időszakban az összevont gazdaságtámogatási rendszer, amely a gazdálkodók számára vagyoni értékű jogként, korlátozottan forgalomképes termelési kötelezettségektől elszakadó támogatási jogosultságként nevezte meg a mezőgazdasági támogatásokat, értéknövelő tényezőként jelent meg⁴⁶. A mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendelet javaslatának nyilvánosságra kerülésekor a forgalomképesség és a nem aktív mezőgazdasági termelői státusz kapcsán éppen e kritériumok elhagyása váltott ki vitát. A fentiek alapján megállapítható, hogy az agrárszerződés tárgyaként tekintett a jogalkotó a támogatási jogosultságra.

A változás előfutáraként fogható fel az a tény, hogy az új KAP reformok során a termőföldek haszonbérleti szerződéssel való érintettsége szignifikánsan megnőtt, emellett az összevont támogatási rendszer kapcsán megállapíthatóvá vált, hogy alapvetően mezőgazdasági termelőhöz fűződő jogosultságot vonnak maguk után. Azonban az Integráció fenntartotta azt a

⁴¹ Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV törvény 1. § 19. pont.

⁴² Uo. 1. § 1. pont.

⁴³ Vásáry 2011. 37-38.

⁴⁴ Kurucz 2007a., 33.

⁴⁵ Vásáry 2008. 155.

⁴⁶ Bobvos 2009. 184-185.

lehetőséget, hogy a tagállamok korlátozzák a támogatási jogokkal való kereskedelmet⁴⁷, ami magában hordozta a méltányosabb KAP-ra való igényt. A föld nélküli gazdaságok szakkifejezéssel illetett, főleg állattenyésztésben érdekelt gazdaságok speciális támogatási jogosultságainak forgalomképessége ugyancsak korlátozottnak volt tekinthető⁴⁸.

A 2021/2115. Rendelet által bevezetett szabályozásban ugyanakkor a támogatási jogosultság korlátozott forgalomképességének utolsó elemei is eltűnőben vannak az európai és magyar agrárjogból. Ahhoz képest, hogy a korábbi időszakokban a támogatási jogosultság alapja a mezőgazdasági üzem volt, az új szabályozás az aktív mezőgazdasági termelő személyéhez fűződő jogként tekint az agrártámogatásokra, ezzel értéknövelő tulajdonságától is megfosztotta a jogalkotó. Az összevont gazdaságtámogatásokkal ütközően már nem lehet adásvétel vagy haszonbérlet tárgya a támogatási jogosultság, kizárólag kötelezettségátadásra van lehetőség a KAP-ról szóló törvényben, ami jóváhagyáshoz kötötte teszi lehetővé egy személy számára az átvállalást⁴⁹. Ami az agrárgazdaságok átadását illeti, a törvényben biztosított együttműködési időszak során⁵⁰, bár a mezőgazdasági üzem tulajdona valamely szerződésnek megfelelően elválik a gazdaságátadótól, az megállapítható, hogy mindkét mezőgazdasági termelő aktív jogosultságokkal kell rendelkezzen. Hiszem míg a gazdaságátadó esetlegesen a fenntarthatóságot elősegítő, alapszintű jövedelemtámogatásra nyújt be kérelmet, addig a gazdaságátvevő akár a fiatal, akár az új mezőgazdasági termelők számára meghirdetett konstrukciókra pályázhat, nem kizárva azt, hogy a fenntarthatóságot elősegítő, alapszintű jövedelemtámogatás kérelmét is a gazdaságátvevő nevében adják be.

A forgalomképesség további visszafogását okozhatja az a tény is, hogy a bevezetésben megemlített földműves kifejezés alkalmazása a földforgalommal kapcsolatos jogviszonyokban, és a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban Földforgalmi törvény) földszerzési korlátai – a helyben lakás kritériuma – a korábbi bírósági gyakorlat fényében nem feltétlenül tekinthetők szükséges korlátozásnak⁵¹. Ezáltal nem csak a tőke szabad mozgásának, de a munkavállalás korlátlanságának problémája is felmerülhet, azonban megállapítható, hogy a cél a földtulajdon koncentráció és a – mezőgazdasági értelemben vett – fenntartható termelés fenntartása, nem a restriktiója⁵².

Ebből a szempontból az a kérdés vizsgálható még, hogy a mezőgazdasági üzem forgalomképesnek tekinthető-e. Tekintettel arra, hogy a mezőgazdasági üzemeket és családi gazdaságokat dologösszességnek tekinti a szakirodalom⁵³, minden hozzátartozó tartozékával és alkatrészével, forgalomképességéhez nem férhetne kétség. Mégis a jogalkotás következtében a gazdaságok önmagukban forgalomképtelennek tekintendők, ezáltal csak kivételesen szerződéssel történhet meg átszállása, amit a gazdaságátadás intézményesített végül a 2023. évtől⁵⁴.

⁴⁷ Popp 2004. 175-176.

⁴⁸ Uo. 179.

⁴⁹ A Közös Agrárpolitikából és a nemzeti költségvetésből biztosított agrártámogatások eljárási rendjéről szóló 2022. évi LXXV. törvény 33. §.

⁵⁰ Az agrárgazdaságok átadásáról szóló 2021. évi CXLIII. törvény 10. §.

⁵¹ Kurucz 2008a. 30.

⁵² Kurucz 2008b. 192.

⁵³ Kurucz 2012.122.

⁵⁴ Kurucz 2018a. 166.

Az adásvételhez és a haszonbérlethez hasonlóan az öröklési jogi jogviszonyok tekintetében is az aktív mezőgazdasági termelő kategória bevezetését megelőzően korlátozottan forgalomképes vagyoni jogként, ha úgy tetszik az üzem részeként jelent meg a hagyatékokban a támogatási jogosultság. A korábban jogi egységként aposztrofált mezőgazdasági üzem⁵⁵ – bár az explicit jogi fogalom meghatározása azóta is várat magára – a tulajdonjog átszállásával biztosította a támogatások későbbi folyósítását is. Az összevont támogatási rendszer időszakában a magyar jogalkotó a vélelmezett örökös kérelmezési jogával biztosított lehetőséget a támogatási jog öröklésére, de jogerős döntés csak a hagyatékátadó végzést követően volt meghozható⁵⁶.

A mezőgazdasági üzemek esetében a Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvényben a jogalkotó külön kitételt alakított ki, amely szerint termőföld hiányában állt csak fenn a lehetőség a termelési eszközök öröklésének elutasítására⁵⁷. A nemzetközi tendenciákhoz képest a forgalmi jogi elkülönítésekből a szabályozás csak a támogatások örökölhetőségét építette be, gátat szabva az egyéb forgalmi ügyleteknek⁵⁸.

A Közös Agrárpolitikából és a nemzeti költségvetésből biztosított agrártámogatások eljárási rendjéről szóló 2022. évi LXV. törvény a vélelmezett örökösökre vonatkozó szabályozást átemelte, így a kedvezményezettrel együtt élő házastárs, valamint a törvényes örökös kérelmezőként felléphet a támogatási jogosultságért. A jogutódlásra vonatkozó törvényi szabályokban pedig a jogalkotó a polgári jog szerinti jogutódot alkalmazza. Ez az az örökölhetőségre engedne következtetni, azonban nem szabad figyelmen kívül hagyni a mögöttes tartalmú uniós követelményeket, amely szerint támogatásban csak aktív mezőgazdasági termelő részesülhet. Ez nem zárja ki azt az esetet, hogy aktív mezőgazdasági termelő örököse esetleg maga is aktív mezőgazdasági tevékenységet végző személy, sőt több örökös esetén az egyetemleges jogutódlást sem zárja ki a jogalkotó. Egyedül a beruházási típusú támogatások esetén köt ki a törvény egyetlen jogutódot, mivel ezen jogok és kötelezettségek nem oszthatók. Ezen felül a jogalkotó fenntartja a pályázatokat előkészítő irányító hatóságok szabadságát annyiban, hogy egyéb feltételeket szabhatnak meg a pályázati felhívásokban⁵⁹.

A Földforgalmi törvény által bevezetett öröklési jogi rend a lehetséges jogutódok kapcsán további korlátokat vezetett be, amelyek a személyi jogállás, a korábbi földtulajdon, a földszerzés esetén felmerülő kötelezettségvállalás, valamint a földszerzést akadályozó magatartás köre épültek. Annak ellenére, hogy a Földforgalmi törvény hatálybalépésekor az örökléshez kapcsolódó függő jogi helyzet időszaka alatt kiküszöbölhetők voltak a korlátozások⁶⁰, mára kissé átalakult a szabályozás, ezáltal a földművesnyilvántartásba vétel mellett az aktív termelői minőség is szükségessé vált.

⁵⁵ Kurucz 2012. 119.

⁵⁶ A mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény 45. § (9) bekezdés.

⁵⁷ Kurucz 2007b. 54.

⁵⁸ Kurucz 2010. 79.

⁵⁹ A Közös Agrárpolitikából és a nemzeti költségvetésből biztosított agrártámogatások eljárási rendjéről szóló 2022. évi LXV. törvény 32. §.

⁶⁰ Kurucz 2018a. 16.

A forgalomképesség vizsgálata szempontjából szükséges annak áttekintése, hogy mennyiben tekinthetők jövedelemtámogatások jogi szempontból valódi támogatásnak, fennállnak-e a támogatás definíciós elemei: az ingyenesség, a célhoz kötöttség és a feltételrendszer, amely alapján támogatás ítéltető. Annak ellenére, hogy magához a támogatási kérelem benyújtásához közvetlenül nem kötődik ellenérték, adminisztrációs nehézségekbe, termelési eljárásrendekbe fut bele a gazdálkodó, amelyek költségként merülnek fel a gazdasági év elszámolásakor. A célhoz kötöttség tekintetében megállapítható, hogy a KAP létrehozásakor fennálló célok és értékek nem változtak, inkább időszakonként átértékelődtek, ezáltal az éppen aktuális komplikációk javítása az intenció. Mindezek ellenére a jövedelemtámogatás célja nem minden esetben ismerhető meg külön, kivéve, ha egységesen úgy tekinti a jogalkotó, hogy az a mezőgazdasági termelők életszínvonalát emeli. Az értékelés szempontjából a feltételrendszerek kapcsán megállapítható, hogy támogatási formánként eltérőek, így egységesen kötelező elemként csak az aktív mezőgazdasági termelői státusz értékelhető. A feltevés abból a perspektívából is a vizsgálat tárgyát képezheti, hogy az 1307/2013. Rendelet tekintetében a támogatási jog pozitívan szabályozott fogalomként érvényesült⁶¹, mára pedig negatív értelmezéssé szűkült.

Konklúzió

Az agrártámogatási rendszer 2003. évi reformját követően megállapítható, hogy a mezőgazdasági termelők olyan mértékben voltak jogosultak támogatásra, amilyen mértékű jogosultsággal rendelkeztek⁶². Ez a meghatározás magában hordozza azt a konklúziót is, hogy a korábbi KAP támogatások nem biztosítottak egységesen méltányos környezetet a termelők számára, kedvezve ezzel a nagyméretű egyéni birtokokon gazdálkodóknak⁶³. Ennek fényében akár érthetőnek is tekinthető az átalakuló tendencia, amelynek következtében a támogatási jogosultságok forgalomképessége szépen lassan eltűnik a jogrendszerekből, azonban mégis aggodalomra ad okot, hiszen a jogfolytonosság is megakad általa, ami a generációs megújulást is veszélyeztetheti, ha nincs aktív mezőgazdasági termelő, aki jogutódként megnevezhető. Kiemelendő, hogy a magyar agrárjog a vevő, esetlegesen az örökös szempontjából határozott meg szerzési korlátokat, ezáltal ütközést generált az EU joggal⁶⁴.

A kifizetés feltétele a támogatási jogok aktiválása⁶⁵, olvasható már a 2003. évi reformot követően is, mégis ennek valódi töltete csak a 2013. évtől ismeretes, alkalmazására pedig a 2023. gazdasági év előtt nem volt valódi példa. Ennek megfelelően annak megállapítása, hogy a személyhez fűződő jog megfelelőbben alkalmazható-e, mint az üzemekhez kötődő még korai lenne, az azonban konstatació, hogy a támogatási rendszer adminisztrációs terhei nehézségeket jelentek a mezőgazdasági termelőknek.

⁶¹ Kurucz 2015. 122.

⁶² Alvincz 2008. 171.

⁶³ Somai 2014. 20.

⁶⁴ Kurucz 2015. 148.

⁶⁵ Popp 2004. 181.

Ami a lehetőségeket illeti, bár napjainkban inkább szükségességről érdemes beszélni, hiszen a gabonapiaci nehézségek miatt a termelők általánosságban pénzügyi gondokkal küzdenek, így a megfelelő gazdálkodás fenntartásához jövedelemkiegészítésre van szükségük, amelyek a jövedelemtámogatásokkal biztosíthatók. Még akkor is, ha az általános vélekedéssel szemben nem csak földterület vagy állatállomány szükséges az agrártámogatások elnyeréséhez, rengeteg feltételnek és ellenőrzésnek is meg kell felelni megszerzésükhöz. Ezáltal konklúzióként megállapítható, hogy valahol lehetőség, magától értendő tény – bár nem a mezőgazdasági termelők számára – és nehézség is az agrártámogatási rendszer fenntartása és a támogatásokban való részesülés is.

Felhasznált irodalom

Alvincz József: Az Európai Unió agrártámogatási rendszere és a hazai földpiac. Gazdálkodás folyóirat 52. évfolyam 2. szám 2008.

Bacsikai Edina: Az agrártámogatási rendszer áttekintése. In: Csirke Ildikó szerk.: Agrártámogatások 2011. Mezőgazda Kiadó Budapest 2011., ISSN: 2062-3631.

Bobvos Pál: Agrártámogatási rendszer. In: Bobvos Pál – Hegyes Péter: Agrárjog. SZTE ÁJK – JATE Press Szeged 2009., ISBN: 978-963-482-980-5.

Ferenczi Tibor: Az EU agrárpolitikája. In: Dr. Villányi László – Dr. Vasa László szerk.: Agrárgazdaságtan. Szaktudás Kiadó Ház Budapest 2007., ISBN: 963-963-9736-50-4

Halmi Péter: A Közös Agrárpolitika rendszere. In: Halmi Péter szerk.: Az Európai Unió agrárrendszere. Harmadik Kiadás, Mezőgazda Kiadó Budapest 2007., ISBN: 978-963-286-370-2.

Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról. COM 626/2011/0281, Brüsszel, 2011.

Kalmár Sándor: Az agrártámogatások elméleti alapjai. In: Dr. Széles Gyula szerk.: Agrártámogatások és azok ügyintézése. Kaposvári Egyetem Állattudományi Kar Kaposvár 2000.

Kapronczai István: A magyar Agrárgazdaság az EU csatlakozástól napjainkig. Szaktudás Kiadó Ház Budapest 2011., ISBN: 978-963-9935-68-6.

Kurucz Mihály: Az Európai Agrárjog alapjai. ELTE Jogi Továbbképző Intézet Budapest 2003., ISBN: 963-7492-24-0.

Kurucz Mihály: Gondolatok a termőföldforgalom szabályozás mai rendszeréről és megújításáról. Fejlesztés és Finanszírozás folyóirat 3. évfolyam 4. szám 2005.

Kurucz Mihály: Az agrárjog tárgya fogalma, alapelvei és rendszere. Agrár-és Környezetjog folyóirat 2. évfolyam 2. szám 2007., ISSN: 1788-6171, DOI: <https://doi.org/10.21029/JAEL>.

Kurucz Mihály: A magyar termőföldforgalom szabályozásának mai rendszeréről és megújításának alapjairól. Agrár-és Környezetjog folyóirat 2. évfolyam 3. szám 2007., ISSN: 1788-6171, DOI: <https://doi.org/10.21029/JAEL>.

Kurucz Mihály: Az agrárüzem és földtörvény lehetséges szabályozási modellje és annak jogi környezete. In: Barankovics István Alapítvány: Van megoldás, Földtörvény – Üzemszabályozás. Barankovics István Alapítvány Budapest 2008. ISBN: 978-963-88032-0-7.

Kurucz Mihály: Die Ungarische Grundeigentumsregulierung und die Grundlagen ihrer Erneuerung. Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae Sectio iuridica Tomus Budapest 2008.

Kurucz Mihály: A mezőgazdasági üzem, mint jogi egység: a nyilvánkönyvi jószágtest kialakítása, különös tekintettel az elővásárlási jogok tömegvételi problémájának kiküszöbölésére. Nyugat-Magyarországi Egyetem Geoinformatikai Kar Székesfehérvár 2010., ISBN: 978-963-9883-64-2.

Kurucz Mihály: Gondolatok egy üzemszabályozási törvény indokoltságáról. Gazdálkodás folyóirat 56. évfolyam 2. szám 2012., ISSN: 3003-9894.

Kurucz Mihály: Gondolatok a magyar földforgalmi törvény uniós feszültségpontjainak kérdéseiről. In: Szalma József szerk.: A magyar tudomány napja a Délvidéken 2014, Vajdasági Magyar Tudományos Tanács Újvidék 2015., ISBN: 978-86-88077-07-1.

Kurucz Mihály (2018a): A családi gazdaság mint a családi termelési közösség agrárjogi sajátosságai, In: Szeibert Orsolya szerk.: Család és családtagok – Jogági tükröződések, ELTE Eötvös Kiadó Budapest 2018., ISBN: 978- 963-489-080-5.

Kurucz Mihály (2018b): Gondolatok a különös magyar földöröklési rendszerről. Közjegyzők Közlönye 227. évfolyam 5. szám 2018., ISSN: 1416-7883.

Mikó Zoltán: Agrárjog. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Heller Farkas Intézet Budapest 2001.

Mikó Zoltán: Új agrárjogi alapfogalmak: a mezőgazdasági termelő, a mezőgazdasági üzem. Gazdaság és Jog 12. szám 2004.

Nagy Sándor – Molnár Ádám – Kis Krisztián: A közvetlen agrártámogatások megyei szintű eloszlásának és koncentrációjának mintázatai a 2020-as adatok tükrében. In: Mezőgazdasági és vidékfejlesztési kutatások a jövő szolgálatában 3. MTA SZAB Mezőgazdasági Szakbizottság Szeged 2022., ISBN: 978-615-6448-21-7.

Popp József: Az EU Közös Agrárpolitikájának elmélete és nemzetközi mozgástere. Európai Agrárpolitika Kft. Budapest 2004., ISBN: 963-217-735-5.

Somai Miklós: Agrártámogatások az Európai Unióban. In: Fejlesztési stratégiák – finanszírozási alternatívák. Heller Farkas Könyvek (1). Pázmány Press Budapest 2014, ISBN 978-963-308-194-5.

Szücs István – Maác Miklós (szerk.): Agrártámogatási kérelmek adminisztrációja. pályázatírás, Szaktudás Kiadó Ház Budapest 2012., ISBN: 978-615-5224-25-6.

Törőné Dunay Anna: A Közös Agrárpolitika reformja – új lehetőség a felzárkózásra? *Gazdálkodás folyóirat* 56. évfolyam 6. szám 2012.

Vásáry Miklós: Az agrártámogatási rendszer adaptációja. *Agroinform Kiadó és Nyomda Kft.* Budapest 2008., ISBN: 978-963-502-870-2.

Vásáry Miklós: A KAP 2003. évi reformszakasz, a félidejű felülvizsgálat. In: Csirke Ildikó szerk.: *Agrártámogatások 2011.* Mezőgazda Kiadó Budapest 2011., ISSN: 2062-3631.

THE NEGOTIABILITY OF THE FARMER’S EU INCOME SUPPORT RIGHTS IN HUNGARIAN LAW – POSSIBILITY, SELF-EVIDENT FACT OR DIFFICULTY FOR THE FARMERS

Since the creation of the Common Agricultural Policy, it has been typical for the agricultural producers of the member states, as community producers, to receive income replacement, as well as production and market access subsidies. During numerous agricultural policy reforms, the purpose, object, content, preference and condition system of the producer support were transformed, as well as the range of eligible beneficiaries. With the introduction of the active agricultural producer as a special entrepreneurial legal status, the entitlement to support previously attached to agricultural farms became a right exclusively attached to the individual, which may lead to new points of tension. The legislation of the European Union - while it prefers the appearance of young agricultural producers and the transfer of agricultural farms - also makes it difficult for the affected agricultural producers to transfer their entitlement to support. The regulation of the activation of support entitlements and the submission of uniform support applications still create a disproportionate administrative burden for agricultural producers, and the ever-changing legal and regulatory environment undermines the legal security of both producers and law enforcement.