

PÁLFAY SZILÁRD

Talán most sikerül – Kudarok és várakozások az agrártámogatási jog környezetgazdálkodási rendeltetésű jogintézményeiben

ABSTRACT

As a judge assigned to the Public Administration College of the Győr Court, I adjudicate in public administrative cases. In addition to my work as a judge, I research the system of agricultural subsidies and judicial case law as a third-year PhD student. The purpose of my doctoral thesis is to provide a comprehensive picture of the domestic system of agricultural support and the legal practice of agricultural support law by reviewing the literature on agricultural law, domestic and European Union legislation, the practices developed at economic organizations, agricultural and rural development support bodies, and the case law gathered in courts.

The questions examined during the research refer to the normative clarity of the agricultural subsidy legislation, the equivalence of the functions assigned to agricultural subsidies and the precedent-setting practice available in the subject area.

I claim that the right to support agriculture is characterized by an effect called the paradox of complex systems. The phenomenon indicates a complex regulatory environment that makes it impossible to understand even the simplest regulated part of the system without knowledge of the entire system.

The article explores the agro-environmental management relationships of agricultural support law. As a part of this, it provides a thorough analysis of the failure of agricultural support measures aimed at reducing the effects of agricultural management on the environment and the current environmental and climate policy efforts of the Common Agricultural Policy.

My research aims to help legal practitioners understand agricultural support law, a special field suitable for implementing complex functions.

Keywords: agricultural support ■ legal practice ■ agricultural law ■ European Union legislation ■ agricultural subsidies ■ complex regulatory environment ■ Common Agricultural Policy

I. BEVEZETŐ

Agrártámogatási-jogi közhely, hogy az agrárjognak ez a kevesebb figyelemmel övezett területe a mezőgazdasági termelők jövedelemtermelő képességének javításán túl milyen alapvető befolyással van egyebek között a környezet- és természetvédelemre, valamint az éghajlatváltozás elleni küzdelemre is. Azért, hogy a szükséges élelem előállításával, a vidék fejlesztésével, a tájhasználatlaltal, a biológiai sokféleség megőrzésével, valamint a globális felmelegedés megállításával kapcsolatos célok teljesüljenek, az agrártámogatásoknak már nemcsak a gazdák jövedelemtermelő képességének növelését, a vidék megtartó erejének erősítését, a jó minőségű, tápláló és biztonságos élelmiszerek előállításának segítését kell biztosítania, hanem azt is, hogy a mezőgazdaságban olyan gyakorlatok és technológiák honosodjanak meg, melyek az élelmiszertermelés volumenének emelkedése mellett is a fenti hatások mérséklődését eredményezik.

1. Az agrártámogatások agrár-környezetgazdálkodási összefüggései

Az agrár-környezetjog mezőgazdaságban betöltött jelentősége abból következik, hogy az élőhelyek jelentős része agrárművelés alatt álló területen található. Ahogy arra Kurucz rámutatott,^[1] a mezőgazdaság valamennyi más emberi formához képest nagyobb mértékben veszi igénybe a természeti erőforrások egyes elemeit, mindenekelőtt a termőterület komplex ökoszisztémáját. A mezőgazdaság éghajlatra gyakorolt hatásának mérséklése és a biológiai sokféleség megőrzése érdekében a termelők az agrártámogatásokért cserébe a gazdálkodásra vonatkozó környezet- és természetvédelmi előírások megtartására, valamint további tájgazdálkodási előírások megtartására kötelesek. A környezetgazdálkodási megközelítésű gazdálkodás eszközjoga a környezetjog,^[2] közvetlen eredménye a fenntartható mezőgazdaság,^[3] közvetett eredménye pedig a minőségi, egészséges élelmiszer. A környezetjog tágabb kifejezés, mint a környezetvédelmi jog, mert az előbbi a környezeti állapot javítására irányuló magatartásokat is magában foglalja.^[4]

Az agrárgazdálkodás környezeti és természeti közrehatása csökkentésének kézenfekvő eszköze az állami támogatáspolitikai fogalmi körébe tartozó agrártámogatási jog. Az állami támogatások említésekor a cikk során olyan juttatásokat kell érteni, amelyet a nemzeti költségvetés az államháztartás központi alrendszere terhére ellenérték nélkül, az EUMSZ^[5] által megengedett támogatásként nyújt. Ehhez képest agrártámogatásnak a részben vagy egészben az EM-

[1] Kurucz, 2021, 311.

[2] Horváth G., 2022b, 11.

[3] Horváth G., 2022b, 12.

[4] Bándi, 2011, 1.

[5] Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés.

GÁ^[6]-ból finanszírozott közvetlen, piaci, valamint intervenciós intézkedésekhez kapcsolódó kifizetéseket, az EMVÁ^[7]-ból finanszírozott vagy társfinanszírozott támogatásokat, végül a központi költségvetésből teljes egészében vagy részben tagállami hatáskörben nyújtott mezőgazdasági, halászati, erdészeti, vadgazdálkodási és vidékfejlesztési támogatásokat kell tekinteni.

A cikkben vizsgált agrártámogatási jog viselkedési közgazdaságtani szempontból olyan ösztönzőrendszernek tekinthető, ahol a támogatottak az újraelosztás kedvezményezettjei, az újraelosztás formájában megjelenő támogatások pedig a termelő részére nyújtott olyan munkaösztönzők, melyek a termelő gazdasági tevékenységét az ökológiailag elfogadható minőségű agrárpolitika céljai irányába ható tevékenységek felé torzítják.^[8]

A multifunkcionális mezőgazdaság modelljének konstrukcióját a KAP 1992-es reformja jelentette meg, ekkor vált az agrártámogatás vezérlő elvévé a fenntartható mezőgazdasági fejlődés elve. A valamennyi EU-s politikában ignorálhatatlan környezetvédelmi integráció alapelve azután az EKSZ-ben^[9] is megjelent,^[10] a környezeti szempontok figyelembevételének kötelezettsége végül 2001-ben, a göteborgi csúcstalálkozón öltött tételesjogi formát az EU fenntartható fejlődés stratégiája elfogadásának képében. Ez a dokumentum már az előrelépés feltételeként határozta meg a környezeti szempontok integrációját a gazdasági és szociális szakmapolitikában,^[11] de a környezetvédelmi követelmények közösségi politikákban való integrációjának általános előírása végül csak az Amszterdami Szerződésben^[12] öltött testet. A természeti erőforrások védelme, valamint a mezőgazdasági termékek minőségének és szennyezőanyag-mennyiségének biztosítása ekkortól vált az agrár-környezetvédelem két legfontosabb vonulatává.^[13] Hosszú idő telt el tehát attól, hogy a Bizottság a KAP fejlődési lehetőségével foglalkozó 1985-ös Zöld Könyv szerint a gazdák a mezőgazdaság környezetkárosító hatásait csökkentő előírásainak elsenvedése miatt nem követelhettek kompenzációt, addig, hogy mára a tagállamonként meghatározott, környezeti szempontból helyes gyakorlatok folytatása a támogatásoknak már feltétele is lett.

A környezetközponitú agrárjog fókuszában a fenntartható mezőgazdaság áll, melynek végrehajtását a jövő nemzedékek jogainak biztosítása érdekében az agrártámogatások hangolásával kell kikényszeríteni. A fenntarthatóság környezethasználati értelemben olyan szabályozást, erőforrás-felhasználást és emberi magatartást jelent, amely úgy használja a környezeti elemek által nyújtott

[6] Európai Mezőgazdasági Garancia Alap.

[7] Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap.

[8] Kovács, 2020, 247.

[9] Az Európai Közösséget létrehozó Szerződés (EKSZ) 174. cikk.

[10] Horváth Sz., 2007, 21.

[11] Horváth G., 2008, 95.

[12] Amszterdami Szerződés II. cikk 4. pont.

[13] Horváth G., 2006, 347.

javakat, hogy figyelembe veszi a jövő generáció érdekeit.^[14] Horváth szerint^[15] azonban a világgazdaság gazdaságifenntarthatóság-fogalma félreértelmezésen alapul, mivel a folyamatos növekedés érdekében a természeti és környezeti érdekeket a gazdasági érdek oltárán áldozza fel. Ennek értelmében az agrár-környezetgazdálkodási fenntarthatóság eléréséhez összetett, többirányú, összekapcsolt hatásmechanizmussal bíró jogi-közgazdasági -gazdaságtámogatási rendszer működtetésére van szükség.^[16]

Amint a bemutatott szakirodalomból kiderülhetett: az agrártámogatási jogot átszövő környezetjog akkor működik megfelelően, ha az a környezeti hatással bíró tevékenységeket érintő jogalkotás teljes vertikumát átható attitűdként jelentkezik. Fodor^[17] megfogalmazása szerinti integrációs szemléletben az elv teljes megvalósulása esetén elkülönült környezetjogi rezsimre nincs szükség. Ez a látásmód jelenik meg az agrár-környezetgazdálkodási jogban, ahol a környezetvédelmi előírások betartása az agrártámogatásra való jogosultság egyik feltételeként jelentkezik.

2. Az agrártámogatási jog szerepe a biodiverzitás fenntartásában

Az ember megjelenése és elterjedése, az iparszerű mezőgazdaság kialakulása korábban nem tapasztalható hatással volt a bolygó fajgazdagságára. Az antropocénnek is nevezett, utolsó hetvenezer évben a homo sapiens vált a bolygó ökológiájában bekövetkezett változások legfontosabb tényezőjévé. A mezőgazdaságra alkalmas földek túlhasználata a vándorló életmód feladásával, az ember letelepedésével, az ember búza általi házasításával kezdődött,^[18] mivel a szántóföldi növénytermesztés állandósította a lakóhelyet, visszaszorította a vándorló életmódot. A mezőgazdaságra való átállás i.e. 9500 és 3500 között lezajlott folyamatai következtében azonban hiába terjedt el a búza, a rizs, a kukorica, a burgonya és az árpa, a mezőgazdaság nem növelte, hanem csökkentette az életformák gazdagságát.

Amekkora áldozatot hozott a diverz élővilág az ember elterjedéséért az állattenyésztés professzionalizálódásán keresztül, úgy vált az evolúció nyertesévé néhány dedikált állatfaj. Bár a sokféleség az ember jelenléte okán folyamatosan csökkent, a világon jelenleg körülbelül egymilliárd birka és sertés, ennél is több szarvasmarha és több, mint 25 milliárd csirke él.^[19] A vadállatok populációja azonban az utolsó ötven évben a környezettudatos szemlélet elterjedésének dacára megfelelőződött, mára a nagytestű állatok biomasszájából a háziállatok

[14] Fodor, 2003, 40.

[15] Horváth G., 2016, 69.

[16] Horváth G., 2010, 238.

[17] Fodor, 2001, 630.

[18] Harari, 2020, 84.

[19] Harai, 2020, 93.

hétszer akkora tömeget képviselnek, mint vadon élő társaik. Ami az agrárgazdálkodásnak búzamező, az az ökológusnak zöld sivatag.

Az agrárgazdálkodás természeti környezetre gyakorolt hatásának egyik legjelentősebb velejárója tehát az élővilág diverzitásának csökkenése. A biodiverzitás, vagy más néven a biológiai sokféleség az élővilág változatosságát jelenti, amely magában foglalja az élő szervezetek genetikai, valamint a fajok és életközösségek közötti sokféleséget és magukat a természeti rendszereknek a sokféleségét is.^[20] Horváth a mezőgazdasághoz kötődő biológiai sokféleséget agrár-biodiverzitásként azonosítja, amely a növények, állatok és gombák együttélésének biokémiai folyamatain, ezek élőhelyének biztosításával^[21] járul hozzá a mezőgazdasági termeléshez és az élelmiszer előállításához. Főszabálynak tekinthető, hogy az agrár-ökoszisztémákban a kultúrfajok térfoglalásának növekedésével a természetes vegetációhoz tartozó fajok változatossága csökken,^[22] mivel a monokultúras növénytermesztés technológiája szűkíti a területen található élőlények táplálkozási lehetőségeit, a táblákat szegélyező területek felszámolásával pedig nehezebbé válik a szétválasztott populációk keveredése.^[23] A fentiekből következik az a jogalkotói törekvés, amely a sokféleség helyreállítását az agrártámogatásokhoz rendelt kedvezményezett kötelezettségeken keresztül kívánja orvosolni.

A KAP 2013-as reformja során a tagállamok között egyetértés volt abban, hogy erősíteni kell az agrártámogatási jog környezet- és tájvédelmi jellegét.^[24] Ezt felismerve, az EU a KAP környezetvédelmi és éghajlati teljesítményének javítása érdekében bevezette a zöldítési támogatás jogintézményét, amely a talajminőségre, a biodiverzitásra, a szénmegkötésre nézve előnyös mezőgazdasági gyakorlatokért közvetlen kifizetésekkel jutalmazta a termelőket. Az éghajlat és a környezet szempontjából előnyös mezőgazdasági támogatás szabályait a 1307/2013/EU rendeletben tartalmazta.^[25] A zöldítési kötelezettségek körében a termelőnek gondoskodnia kellett egyebek között a növénytermesztés diverzifikálásáról, a meglévő állandó gyepterület fenntartásáról, valamint a mezőgazdasági területen ökológiai jelentőségű terület biztosításáról.^[26] A zöldítés nem szabadon választható rendszer volt, az alaptámogatási vagy az egységes területalapú támogatási rendszerben részt vevő valamennyi termelőnek zöldítési támogatást is kellett kérelmeznie.

3. Az agrártámogatási jog szerepe az éghajlatváltozás elleni küzdelemben

[20] Természetvédelmi Törvény 4. § j).

[21] Horváth G., 2013, 358.

[22] Horváth G., 2009, 459.

[23] Horváth G., 2009, 461.

[24] Farkas Csamangó, 2015, 482.

[25] Az Európai Parlament és a Tanács 1307/2013/Eu Rendelete.

[26] 1307/2013/EU Rendelet 43. cikk (1)-(2).

Az agrártámogatások környezetgazdálkodási vonatkozásainak megértéséhez ismerni kell, hogy az emberi tevékenység milyen módon függ össze a globális felmelegedéssel, valamint azt is, hogy az agrárium a teljes emberi tevékenységen belül miért és milyen arányban járul hozzá az éghajlatváltozáshoz.

A globális felmelegedés ütemét, az egyes emberi tevékenységek közrehatásának ütemét az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület^[27] (IPCC) vizsgálja. A szervezet létrejöttét az ENSZ Környezetvédelmi Programja és a Meteorológiai Világszervezet kezdeményezte, azzal a céllal, hogy értékelje és összefoglalja az emberi tevékenység által kiváltott klímaváltozással kapcsolatos kutatási eredményeket. Az IPCC maga nem kutat, hanem referált kutatási publikációkat dolgoz fel.^[28] Az IPCC 2021. augusztusában közzölt hatodik értékelő jelentésében foglalt egyértelműen állást arról, hogy a légkör, az óceán és a szárazföld melegedése emberi közrehatás eredménye, jelentésében a kormányközi testület megállapította azt is, hogy az éghajlatváltozás mértéke 2020. végére 1,009 Celsius fok volt az ipari forradalom előtti időszakhoz képest. A dokumentum szerint a tengerszint emelkedésének és a jégtakarók olvadásának üteme felgyorsult, gyakoribbá és súlyosabbá váltak a szélsőséges időjárási események, ezért a folyamat változatlansága esetén az évszázad végéig nem zárható ki a jégtakarók eltűnése és az óceáni áramlatok leállása sem. A jelentés szerint a felmelegedés tovább fog folytatódni, amíg az üvegházhatású gázok kibocsátása (ÜHG) eléri a nettó zéró szintet. Az IPCC 2021. évi jelentése szerint az ipari forradalom előttihez viszonyított másfél fokos emelkedés, mint kitűzött cél még elérhető, de ez ehhez az eddigieknél gyorsabb kibocsátáscsökkentés szükséges. Ennek elmaradása esetén az évtized végére olyan mértékben emelkedhet a levegőben a szén-dioxid mennyisége, hogy emiatt az ipari forradalom időszakában mértnél 1,5 fokkal magasabb célérték tarthatatlanná válik.^[29] A jelentés egyértelmű volt: a kormányoknak azonnali intézkedéseket kell elfogadniuk annak érdekében, hogy a 2015-ös párizsi klímaegyezményben rögzített érték megvalósítható legyen.

Az agrárium az ÜHG-ok kibocsátásának 10,3%-ért felel.^[30] Ennek 53%-a az állattenyésztéshez, 29%-a a növénytermesztéshez, fennmaradó 18%-a pedig az ellátási láncához kapcsolódik. Az ellátási láncban a kibocsátásért felelős tevékenységek között a szállítást (6%), a csomagolást (5%), az élelmiszer-feldolgozást (4%) és a kiskereskedelmet (3%) találjuk. Az üvegházhatásért felelős gázok közül a metán a szarvasmarhák és a juhok takarmányemésztéséből, valamint a szarvasmarha- és sertéstrágya tárolásából származik. A dinitrogén-oxidok felszabadulása a műtrágya alkalmazásának, valamint a legeltetés közben keletkező trágya bomlásának következménye. Szén-dioxid főleg a lecsapolt szerves talaj (tőzegláp) művelése során jut a légkörbe. A szarvasmarhatartás, a teve-, a

[27] Intergovernmental Panel of Climate Change.

[28] Ld. Wikipédia: Éghajlatváltozás.

[29] Sixth Assessment Report, 2023.

[30] ESZ: A Közös Agrárpolitikáról és az éghajlat-politikáról szóló, 16. számú különjelentés, 2021. 1. ábra.

bivaly- és a kozmopolita kecske-, valamint juhtartás a teljes metánkibocsátás mintegy feléért felel.

Anda^[31] számításai szerint a mezőgazdaság az antropogén eredetű CO²-szennyezés 15-40%-áért felelős, ez pedig az erdőkkal fedett területek arányának csökkenése miatt abból következik, hogy a fában az évszázadok alatt megkötött szén a feldolgozás, különösen az égetés során szabaddá válik, a felszabaduló ÜHG természetes elnyelőinek kapacitása pedig csökken. Az ÜHG koncentrációjának növekedése mellett a terület albedója is változik, módosítva ezzel a térség hőháztartását is.

Tekintve, hogy az ÜHG-k keletkezése az agráriumban jól körülhatárolható, a mennyiség csökkentésének innovatív módszereit is ezeken a területeken kell keresni. Az állattállomány csökkenése és a műtrágyák körületekintőbb használata, valamint az átgondoltabb trágyagazdálkodás az 1990 és 2012 közötti időszakban az EU-ban mintegy negyedével csökkentette a kibocsátást, a világ többi részén azonban az agrárium az ellenkező irányban fejlődött. A hatékonyságnövelés mellett azonban szükség lehet a fogyasztói magatartások alakítására is, mivel az összes ételmszer közül a hús- és tejtermékek adják az ételmszer 1 kg-ra eső globális széndioxid-, nyersanyag-, és vízlábnyomot. Egyszerűbben: a kibocsátás csökkentésének legkézenfekvőbb formája a húsfogyasztás mérséklése lenne.

Az ÜHG-k csökkentésének első lépéseként 1997-ben az Unió aláírta a Kiotói Jegyzőkönyvet,^[32] kötelezettséget vállalva ezzel a kibocsátás 20%-kal történő mérséklésére 2020-ig. A következő lépés 2015-ben a Párizsi Megállapodás^[33] aláírása volt, amely tovább erősítette az EU kibocsátáscsökkentési törekvéseit. Az Európai Zöld Megállapodás alapján a legfrissebb cél 2050-re a nettó nulla kibocsátás elérése.

4. Kudarcok az agrár-környezetgazdálkodási szabályozás eredményességében

A mezőgazdaságban dolgozók a KAP 2015-ös reformja előtt is megtapasztalták már, hogy az agrártámogatások elérése érdekében számos kötelezettséget kell vállalniuk, ezeket egészítette ki a 1306/2013 EU rendelet hatálybalépésével a KM szabályozórendszer. A KM általános előírásokat fogalmazott meg a környezetre, az éghajlatváltozásra, a földterület jó mezőgazdasági és környezeti ál-

[31] Anda, 2004, 46.

[32] Az 1992 júniusában, Rio de Janeiróban aláírt éghajlatváltozási keretegyezmény (UNFCCC) kiegészítő jegyzőkönyve, melyet 1997. december 11-én az UNFCCC tagállamok harmadik konferenciáján fogadtak el. A Jegyzőkönyvet az USA nem, Ausztrália pedig késve ratifikálta, de ezen kívül a világ valamennyi jelentős országa csatlakozott hozzá.

[33] Az UNFCCC tagjai által kötött egyezmény, amely az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának mérséklésével, a globális felmelegedéshez történő alkalmazkodással, valamint annak pénzügyi következményeivel foglalkozik a 2020-as évtől. A megállapodást 195 tagállam írta alá, melyek közül melyek közül 185 lett tagja.

lapotára, a közegészségügyre, az állategészségügyre, a növényegészségügyre és az állatjólétre vonatkozóan. A KM követelményrendszere a „jogszámban foglalt gazdálkodási követelmények” (JFGK), valamint a „helyes mezőgazdasági és környezeti állapot” (HMKÁ) előírásainak való megfelelést jelentette. JFGK alatt abban a 13 közösségi jogszámbahelyen felsorolt előírások halmazát nevezték, melyeket a 1306/2013/EU rendelet II. számú melléklete sorolt fel. A rendelet alapján definiált HMKÁ előírások célja, minimális gazdálkodási és környezetvédelmi előírások meghatározásával a földterületek jó mezőgazdasági és ökológiai állapotban tartása volt.^[34]

A KM-re vonatkozó szabályok három területre voltak oszthatóak. Az első csoport a környezetgazdálkodásra, az éghajlatváltozás-mérséklésre és a földterület jó mezőgazdasági állapotának megtartására, a második csoport a köz-, állat- és növényegészségügyre, a harmadik az állatjólétre vonatkozóan tartalmazott előírásokat.^[35]

Az Európai Számvevőszék (ESZ) 2008-ban és 2016-ban készített összefoglaló jelentést^[36] a KM-eljárások működésének hatékonyságáról. A különjelentésében az ESZ arra a kérdésre keresett választ, hogy a KM eredményesen működik-e, vagyis eredményesen teljesíti-e a KAP-nak azt a célját, hogy a gazdálkodók a kifizetéshez a megjelölt környezetvédelmi, köz-, állat- és növényegészségügyi, illetve állatjóléti szabályoknak való megfelelés, továbbá az általános agrárökológiai állapotok megtartása mellett jussanak hozzá. Az ellenőrzés kiterjedt annak vizsgálatára, hogy jól határozták-e meg a KM céljait és hatóköréit, és hogy egyáltalán várhatóak-e eredmények a mezőgazdasági üzem szintjén. Vizsgálta az ESZ azt is, hogy eredményesen alkalmazható-e a KM alapjául szolgáló jogi keret, megfelelő-e a KM és a vidékfejlesztési politika összehangoltsága, eredményesen működnek-e a kontroll- és szankciórendszerek, valamint megfelelő módon zajlik-e a KM betartásának monitorozása és az arról való jelentéstétel.^[37]

Az ESZ ellenőrzése lesújtó eredményt hozott. A jelentés szerint a KM célkitűzéseit a csak általánosságokat tartalmazó magas szintű jogszabályokon kívül sehol nem definiálták pontosan SMART szempontok szerint.^[38] A SMART szempontokkal leírt célkitűzések, teljesítménymutató és alapvető viszonyítási szintek hiányában a célok elérését nem is lehetett pontosan monitorozni.^[39] Második

[34] GAEC Good Agriculture and Enviromental Condition.

[35] 1306/2013/EU Rendelet 93. cikk (1) bekezdésének a)-c) pontjai.

[36] ESZ 8. számú különjelentés: Eredményesen működik-e a kölcsönös megfeleltetés?

[37] A vizsgálat nem volt teljeskörű, az ellenőrzésre a Bizottság székhelyén, ezen kívül Finnországban, Franciaországban, Görögországban, Hollandiában, Lengyelországban, Portugáliában és Szlovákiában került sor 2007-ben. A tagállamokban az ellenőrzést mezőgazdasági üzemi szinten került sor.

[38] SMART: specifikus-mérhető-abszolválható-releváns-teljesítési határidős.

[39] 8.sz. különjelentés 13. pont. A releváns mutatószámok hiányát jól jellemezte az ESZ különjelentés szerint az szlovén gyakorlat, amely a madarak és az élőhelyek védelmét szolgáló jogszámbai megfelelések betartását azon keresztül ellenőrizte, hogy a területen gazdálkodóval szemben hoztak-e állatvédelmi tárgykörben büntető ítéletet. Azt azonban, hogy a gazdálkodó magatartása milyen hatást fejt ki a madakra, vagy az élőhelyükre nézve, előírás hiányában nem volt vizsgálható.

megállapításként arra jutott az ESZ, hogy semmilyen, a Bizottságtól származó tanulmány nem támasztotta alá, hogy egyes JGFK- vagy HMKÁ-normát miért kellett a KM előírások körébe vonni és másokat miért nem.^[40] A harmadik megállapítás szerint a KM bevezetésétől nem volt várható valódi eredmény, hiszen a mezőgazdasági üzemek szintjén megjelölt JGFK- és HMKÁ-követelmények szinte mindegyike olyan kötelezettség volt, amelyek már a korábbi mezőgazdasági gyakorlat részét képezték. A jelentés következő pontjai a KM bevezetésére vonatkozó EU-jogszabályok tagállamok általi betartásának vizsgálatára vonatkoznak. Ezek szerint a gazdálkodók által betartandó kötelezettségek részletes kidolgozása elsősorban a tagállamok feladata volt, ez azt a célt szolgálta, hogy az általános előírásokat a legkülönbözőbb mezőgazdasági területek konkrét adottságaihoz lehessen igazítani. A jelentés a saját nemzeti jogrendszerbe történő átültetést egyszerűen elégtelenné ítélte, ez pedig azt is okozta, hogy a KM-nek valódi hatása alig alakulhatott ki.^[41] A jelentés hiányosságokat állapított meg a KM szankciórendszerén belül is, ezek szerint a kialakított mechanizmusok nem nyújtottak megfelelő bizonyosságokat arra nézve, hogy a gazdálkodók betartják-e a normákat. Ennek legalapvetőbb oka a jelentés szerint, hogy a KM betartását az év bizonyos részeiben, jellemzően a nyári hónapokban ellenőrizték, számos olyan, a környezetre vonatkozó JGFK- és HMKÁ-norma azonban nem volt ellenőrizhető, amely jellegénél fogva más évszak gazdálkodási tevékenységéhez kapcsolódik.^[42] A szankciós rendszer további problémáját jelentette, hogy a büntetésekből következően a közvetlen kifizetések csak kismértékben csökkennek. Az ellenőrzésből eredő problémák a jelentés szerint rossz következtetések megállapításához vezettek. A tagállamok a KM-nek való megfelelési rátát túlbecsülték, a feladatra nem mint az alapvető környezeti és ökológiai problémákat felszámolni képes megoldásra, hanem mint a támogatási rendszer üzemeltetését elnehezítő új rendszerelemre tekintettek.

Az ESZ vizsgálatát 2016-ban megismételte. Bár a felülvizsgálatról készült jelentésből a 2006-os, erőteljes megállapítások elmaradtak, a dokumentumból továbbra is az derült ki, hogy a KM nem volt képes teljesíteni létrehozásának célját. A jelentés összhangban volt a tárgyidőszakban elvégzett közvéleménykutatások eredményével, azokban a megkérdezett gazdálkodási tanácsadó szervezeteknek csak mintegy fele vélte úgy, hogy a 2014-2023-as KAP érdemi változásokat hozott volna a KM rendszerében. Közel harmaduk pedig egyenesen úgy vélekedett, hogy az új rendszer még bonyolultabbá vált.^[43] Azt, hogy a KM változásai kedvező hatással lettek volna a területen elköltött forrásokra, csak a kifizető ügy-

[40] 8.sz. különjelentés 16-18. pont.

[41] 8.sz. különjelentés 25. pont. Több helyen az sem könnyítette meg a gazdák helyzetét a KM-nek való megfelelés során, ha a tagállami szinten összeállított, betartandó jogszabályok és helye SMR és GAEC előírások listája túl hosszú volt. Ez volt a helyzet például Hollandiában, ahol az ESZ a 2007 évi ellenőrzés során olyan listát használt, amely 172 különböző ellenőrizendő rendelkezést sorolt fel.

[42] Ilyen lehet a szántáshoz, trágyázáshoz, a legelők kaszálásához kapcsolódó előírások vizsgálata.

[43] 6. sz. különjelentés 43. pont.

nökségek kevesebb, mint 10%-a gondolta. Mivel a jelentés szerint a KM komplex rendszerének betartása a mezőgazdasági termelők részére és a kifizető ügynökségek számára is nehézséget okozott, egyértelmű volt, hogy a 2023-tól kezdődő időszakban a rendszer átalakítására lesz szükség.

A zöldítés, vagyis a növénytermesztés diverzifikálására vonatkozó kötelezettség a gazdálkodók számára főszabály szerint azt jelentette, hogy a szántóterületen legalább két különböző növénykultúrát kellett termesztetni, olyan módon, hogy a fő növénykultúra a szántóterület legfeljebb 75%-át foglalhatta el. A 30 ha-nál nagyobb területen gazdálkodó termelőnek szántóterületén legalább három különböző növénykultúrát kellett termesztetnie, olyan módon, hogy a fő kultúra fedettsége nem érhetette el a teljes szántóterület 75%-át, a két fő kultúra együttesen pedig nem tehetette ki a szántóterület több, mint 95%-át. A rendelet alapján,^[44] amennyiben a mezőgazdasági üzem szántóterülete a 15 ha-t meghaladta, a termelőnek gondoskodnia kellett arról, hogy a bejelentett szántóterület legalább 5%-a ökológiai jelentőségű terület legyen. A zöldítés rendelet^[45] alapján mezőgazdasági terület akkor volt támogatható, ha a gazdálkodó a szántóterületet, az állandó gyepterületet és az állandó kultúrával fedett földterületet növénytermesztésre vagy legeltetésre alkalmas állapotban tartotta.

A KM kritikájánál megismert okokból a zöldítés gyakorlatát, a kifizetések funkcióit és a program hatását az ESZ ugyancsak különjelentés formájában vizsgálta.^[46] Vizsgálatának körében arra keresett választ, hogy mennyiben volt helyes a kialakított beavatkozáspolitikai, mennyire voltak ambíciózusak a zöldítési célértékek, mekkora volt a zöldítéstől a környezetvédelem és az éghajlat szempontjából várható haszon, valamint az intézkedés mennyiben tette bonyolultabbá a KAP működését. Az ESZ összefoglaló megállapításában arra jutott, hogy a zöldítési támogatások a 2015-ben bevezetett formájukban nem növelték jelentősen a KAP környezetvédelmi és éghajlati teljesítményét.^[47] A problémát az ESZ szerint az okozta, hogy a Bizottság a reform bevezetését megelőzően nem határozott meg egyértelmű környezetvédelmi célértékeket, amelyek elérése a zöldítés révén elvárható lett volna. Az ESZ vizsgálata szerint a zöldítés jelentősebb mértékben tette bonyolultabbá a KAP-ot, mint amennyi eredmény a szakpolitikától elvárható volt.^[48] A diagnózis szerint nem volt világos, hogy a támogatási forma milyen módon kapcsolódott az EU talajvédelmi,^[49] integrált energiaügyi

[44] 1307/2013/EU Rendelet 45. cikk (1) bekezdés.

[45] 10/2015. (III.13.) FVM rendelet az éghajlat és környezet szempontjából előnyös mezőgazdasági gyakorlatokra nyújtandó támogatás igénybevételének szabályairól, valamint a szántóterület, az állandó gyepterület és az állandó kultúrával fedett földterület növénytermesztésre vagy legeltetésre alkalmas állapotban tartásának feltételeiről.

[46] Az ESZ „A zöldítés-bonyolultabb, környezetvédelmi szempontból még nem eredményes jövedelemtámogatási rendszer” című 21.sz. számú különjelentése.

[47] ESZ 21.sz. számú különjelentés IV. pont.

[48] ESZ 21.sz. számú különjelentés VII. pont.

[49] EU Soil Strategy for 2030: Reaping the benefits of healthy soils for people, food, nature and climate SWD (2021), 323.

és éghajlatváltozási,^[50] valamint biodiverzitás stratégiájához.^[51] A diverzifikáció és az ökológiai jelentőségű területek fenntartására vonatkozó előírások a becslés szerint csak az EU teljes mezőgazdasági területének kb. 2%-án hoztak változást.^[52] Hasonló eredményre jutott becslésében a Közös Kutatóközpont^[53] is, mely a változás mértékét a földterületek 5%-ban állapította meg. Az ESZ a jogalkotókra rótt, hogy az előírások a hatásvizsgálattól az elfogadott jogszabályig tartó folyamatban a sokféleség biztosítására vonatkozó számszerűsíthető ambíciók, a gyepterület-fenntartás és az ökológiai jelentőségű területek védelme körében is jelentősen enyhültek, a takarónövényzet fenntartására vonatkozó előírások pedig már a jogalkotási javaslatig sem jutottak el. Mivel a támogatás inkább politikai döntésen alapult és kevésbé a szakpolitikai környezeti és éghajlattal kapcsolatos célkitűzésein, az intézkedés a zöldítési kifizetés jövedelemtámogatási jellegének megerősödéséhez vezetett.^[54] A feltárt problémák alapján az ESZ megoldási javaslatokat terjesztett a Bizottság elé. Ezek közül az első az volt, hogy a KAP következő reformjához a Bizottság dolgozzon ki hiánytalan beavatkozási logikát az EU környezetvédelmi és éghajlatváltozással kapcsolatos, a mezőgazdaság terület érintő intézkedéseivel, a konkrét célértékekre és az aktuális tudományos ismeretek figyelembevételével.^[55] Az ESZ javasolta a Bizottság részére azt is, hogy a beavatkozási logika részeként határozza meg a szükségleteket, inputokat, folyamatokat, végeredményeket, eredményeket, hatásokat és a releváns külső tényezőket, valamint határozzon meg konkrét célértéket arra nézve, hogy a KAP hogyan járuljon hozzá az EU környezettel és éghajlattal kapcsolatos célkitűzéseéhez.

5. Új utak az agrár-környezetgazdálkodásban a hatályos KAP-ban

Amint látható volt, a 2023 előtti szabályozás a célvizsgálat alapján a legtöbb szempontból nem felelt meg a jogalkotói várakozásoknak. A számos bevezetett eljárás a gazdálkodók részére nehezen követhető szabályozási környezetet eredményezett, a gyakran körvonalazatlan célok ellenőrzése pedig lehetetlenné tette az előírások betartásának átfogó ellenőrzését. A KAP 2023 utáni éveiben azonban nemcsak a kölcsönös megfeleltetés és a zöldítés intézményével összefüggésben megfogalmazott kritikákra kellett válaszolni, hanem alkalmazkodni volt szükséges az Európai Unió új zöld politikájának irányához is.

[50] A Bizottság COM (2014) 0015 számú közleménye: „Éghajlat- és energiapolitikai keret a 2020–2030-as időszakra”.

[51] A Bizottság COM(2020) 380 számú közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a 2030-ig tartó időszakra szóló uniós biodiverzitási stratégiáról.

[52] ESZ 21. számú különjelentés 5. ábra.

[53] Joint Research Center.

[54] ESZ 21. számú különjelentés 23. pont

[55] ESZ (21/2017) számú különjelentés 1. ajánlás.

Az Európai Zöld Megállapodást^[56] (EZM), a Bizottság klíma- és energiapolitikai csomagját 2019. december 11-én mutatták be, a program jelentőségát mutatta, hogy a Bizottság elnöke azt Európa holdraszállásaként aposztrofálta. A program rendkívül ambíciózus, többet vállalt, mint amit az EU számára a Kiotói vagy a Párizsi Egyezmény előírt. Az elképzelés szerint a környezetkárosítás megállításával és az éghajlatváltozást okozó tevékenységek visszaszorításával az EU 2050-ig úgy válik ismét erőforráshatékony és versenyképes gazdasággá, hogy a megjelölt időszak alatt az üvegházhatású gázok kibocsátásának mértéke nettó nullára csökken, a gazdaság növekedése függetlenedik az erőforrás-felhasználástól, és mindezt olyan módon, hogy az átalakulásnak se az egyének, se a térségek ne legyenek a vesztesei.^[57] Az EZM finanszírozási oldalát a 2020-2027 közötti időszakra rendelkezésre álló 1,8 billió euró harmada képezi, az intézkedések kilenc témakör köré csoportosulnak, jelesül a megújuló energiafelhasználás, az energiaügy, a mezőgazdaság, az ipar, a környezetgazdálkodás, az éghajlatpolitika, az áru- és személyszállítás, a pénzügyek és regionális fejlesztés, valamint a kutatás és az innováció köré.

Az EZM a kihirdetést követő években a világjárvány és az orosz-ukrán háború okozta energiaválság miatt azonnal nem várt nehézségekbe ütközött. Az orosz-ukrán háború az Ukrajnából induló gabonaexport akadályozásán keresztül először az élelmiszerpiacokat destabilizálta, amit később az Oroszországból az EU felé irányuló energiainport-korlátozások súlyosítottak. Az energiakínálati és keresleti sokk miatt az egyoldalú energiamix-szel rendelkező államoknak – így hazánknak – fontolóra kellett venni a hozzáférhető fosszilis energiahordozók használatának növelését, sőt: több tagállamban – így Németországban és Ausztriában is – a korábban leállított szénerőművek újraindítását, valamint a leállítani tervezett atomerőművek üzemidejének átmeneti meghosszabbítását is tervbe vették. Ezek a törekvések az agresszornak kitett energiafüggőséggel rendelkező Magyarországnál is azonnal jelentkeztek, hazánk pedig a zöld célok azonnali háttérbe szorításával próbált eleget tenni az ország rövidtávú érdekeinek. Szerencsére az EU a kedvezőtlen geopolitikai változások ellenére sem tett le céljáról és arra jutott, hogy az EZM nemcsak az éghajlati ambícióknak és az ökoszisztémák állapotának, hanem a geopolitikai szabadságnak is jót tehet. A Bizottság egyértelműen állást foglalt abban, hogy Oroszország ukrajnai inváziója nem jelenhet visszalépést a fosszilis energiahordozók használatában, hanem ellenkezőleg: gyorsítani kell az átállását.

Az EZM végrehajtása érdekében a Bizottság 2020 tavaszán előterjesztette „A termelőtől a fogyasztóig”^[58] stratégiai tervdokumentumot, mely a fenntartható élelmiszer-előállítás, az éghajlatváltozás elleni küzdelmet, a környezet védel-

[56] European Green Deal.

[57] Horváth G., 2022a, 116.

[58] COM/2020/381: A termelőtől a fogyasztóig stratégia a méltányos, egészséges és környezetbarát élelmiszerrendszerért.

mét és az ökológiai gazdálkodás arányának növelését állította középpontjába. A dokumentum tételes előírásokat tartalmaz arra nézve, hogy milyen módon kell elérni a növényvédőszeres, műtrágyák és az antibiotikumok használatának és kockázatának, az ezektől való függésnek, valamint az élelmiszerpazarlásnak a csökkentését.

Az EU Biodiverzitás stratégiája hosszútávú, átfogó terv a természet védelmére és az ökoszisztémák pusztulásának visszafordítására. A szárazföldi és tengeri védett területek uniós hálózatának kiterjesztése révén az EU-stratégia alapján bővíti a Natura 2000 hálózathoz tartozó területeket, és szigorú szabályokat hoz a különösen nagy biodiverzitású, éghajlati szempontból kiemelten fontos területek védelmében. A terv keretében az EU arra törekszik, hogy 2030-ig helyreállítsa a sérült ökoszisztémákat és azok fenntartható kezelésére ösztönözze az azokat használókat, valamint, hogy fellépjen a biológiai sokféleség csökkenését előidéző fő tényezők ellen.

6. Agrár-környezetgazdálkodási célok és módszerek a hatályos KST-ben

A zöldítéssel és a KM-eljárásokkal kapcsolatban megfogalmazott kritikákra reagálva jogalkotói cél volt, hogy a 2023-tól hatályos új KAP a kötelező és korlátozó szabályok helyett nagyobb hangsúlyt fektessen az önkéntes és ösztönző jellegű programokra. A szabályozás kialakítása során fontos volt, hogy a termelők a számukra már ismert és közérthetően megfogalmazott olyan előírásokkal találkozzanak, amelyek környezeti szempontból is hasznosak. A KST-be is bekerült AÖP végül zöldítésszerűen működő, tartalmában azonban az agrár-környezetgazdálkodási támogatási formához hasonló, önkéntes vállaláson alapuló, egyéves támogatási formában öltött testet.^[59] Ezen kívül a KAP agrártámogatási formák és egyéb piacvédelmi intézkedések széles körén keresztül biztosítja az élelmezésbiztonsággal, termelői jövedelempótlással, éghajlat- és ökológiavédelemmel, a vidékfejlesztés és a vidék megtartó erejének fejlesztésével kapcsolatos céljait. A KAP alapidokumentumaiban megjelenő új, környezetvédelmi célú, módosított tartalmú jogintézmények azután a tagállamok KAP stratégiai terveiben (KST), így a hazai KST-ben is megjelentek.

A szabályozás alapját a KAP I. rendelet teremtette meg, mely szerint az éghajlattal, a környezetvédelemmel és az állatjólléttel kapcsolatos rendszerek elnevezésű támogatási forma^[60] nyújtásával a tagállamok a KST-ben meghatározott feltételek mellett támogatást hoznak létre és biztosítanak egyebek között az éghajlattal és a környezetvédelemmel kapcsolatos feladatok önkéntes végrehajtására. A tagállamok ez alapján olyan aktív mezőgazdasági termelők vagy ezek csoportjai részére nyújtanak támogatást, amelyek vállalják, hogy az éghajlat- és környezetvédelem, valamint az állatjóllét szempontjából előnyös, továbbá az an-

[59] Nemzeti Agrárgazdasági Kamara: Közös agrárpolitika – Agro-ökológia.

[60] KAP I. rendelet 31. cikk.

timikrobiális rezisztencia elleni küzdelmet célzó mezőgazdasági gyakorlatokat folytatnak. A KAP I. rendelet szerinti, az éghajlattal, a környezetvédelemmel és az állatjóléttel kapcsolatos rendszerek elnevezésű támogatási forma a nemzeti jogban az AÖP rendeletben^[61] Agro-ökológiai Programként jelenik meg.

Az új szabályozás szerint az egyes beavatkozástípusokra vonatkozó egyedi szabályokomegtartásán túl a mezőgazdasági termelők a „feltételelesség” kettős rendszerén keresztül kötelesek eleget tenni az éghajlat-, a környezet-, a víz- és talajvédelemre, az ökoszisztémák biológiai sokféleségének megőrzésére, a környezet- és növényegészségügyre és állatjólétre, valamint a foglalkoztatásra vonatkozó előírásoknak.

A feltételelesség jogszabályi hátterét ugyancsak a KAP I. rendelet^[62] jeleníti meg. A szabályozás alapján a tagállamok olyan feltételrendszert kötelesek a KST-be beépíteni, amely alapján a közvetlen kifizetésekben és az egyes vidékfejlesztési célú támogatásban részesülő mezőgazdasági termelőket közgazgatási szankcióval lehet sújtani, amennyiben azok nem teljesítik az uniós jogszabályokban foglalt gazdálkodási, valamint a KST-ben, a KAP I. rendeletben^[63] és a tagállami alacsonyabb szintű jogforrásban meghatározott jogszabályban foglalt JFGK és HMKÁ vonatkozó követelményeket.

A JFGK-előírások a KAP I. rendelet 3. melléklete alapján a Feltételelességi rendelet^[64] melléklete^[65] összegzi, tíz csoportba osztva. A JFGK1 a foszfátszennyezésre és az öntözési célú vízhasználatra, a JFGK2 a mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezésre, a JFGK3-4 pedig a gyepek feltörésére, felületésére, a fák kivágására és telepítésére, a mezőgazdasági terület erdősítésére, a termőföld más célú használatára, a védelemben részesülő állatfajok zavarásának tilalmára, végül az erdőtervben szereplő előírások betartására vonatkozó rendelkezéseket foglalja össze. A JFGK5 az élelmiszerbiztonsággal összefüggő, a JFGK6 az egyes homon- vagy tireosztatikuss hatású anyagokra felhasználási tilalomára, a JFGK7-8 követelmények a növényvédőszerkezelésre és a növényvédőszerkezelés csomagolóeszköz-hulladékának kezelésére, a JFGK9 borjakra, a JFGK10 a sertésekre, a JFGK11 pedig a mezőgazdasági haszonállatok védelmére vonatkozó előírásokat sorolja fel.

A HMKÁ-előírások az állandó gyepterület fenntartására (HMKÁ1), a vizes élőhelyek és tőzeglápok megőrzésére (HMKÁ2), tarló, valamint a növényi maradványégetés tilalmára (HMKÁ3), a felszíni vizek mentén vízvédelmi sávok kialakítására (HMKÁ4), a talajromlás és a talajerózió kockázatát csökkentő talajművelés végzésére (HMKÁ5), minimális talajborításra vonatkozó előírásokra

[61] 15/2023. (IV. 19.) AM rendelet az Agro-ökológiai Programhoz kapcsolódó támogatás igénybevételek részletes szabályairól.

[62] KAP I. rendelet 12. cikk.

[63] KAP I. rendelet III. melléklet.

[64] 14/2023. (IV. 19.) AM rendelet az Európai Mezőgazdasági Garanciaalapról, valamint az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapról nyújtott támogatások igénybevétele során alkalmazandó feltételekről.

[65] Feltételelességi rendelet 2-11. mellékletek.

(HMKÁ6), a víz alatt álló kultúrák kivételével a szántóterületeken alkalmazható vetésváltásra (HMKÁ7), a biológiai sokféleség megőrzésére (HMKÁ8), valamint a környezeti szempontból érzékeny állandó gyepterületként megjelölt gyepterületek átalakításának, vagy felszántásának NATURA2000 területeken elrendelt tilalmára (HMKÁ9) vonatkoznak.

A feltételeesség második formája az ún. szociális feltételeesség, ez alapján a KAP I. rendelet a megjelölt támogatásokat igénybe vevő kedvezményezettek terhére közigazgatási szankció alkalmazását rendeli, amennyiben azok nem teljesítik a munka- és foglalkoztatási feltételekre vonatkozóan alkalmazandó követelményeket.

A KST-ben lefektetett elvek nyomán az AÖP rendelet hasznosítási módonként sorolja fel a választható előírásokat annak érdekében, hogy a termelők többsége megtalálja a számára legkedvezőbb lehetőséget. Ezek a gyakorlatok a szántóföldi növénytermesztés, a NATURA2000 gyepterület és egyébgyepterület-használata, illetve az ültetvények földhasználatának körében a talaj- és vízvédőre, a biológiai sokféleség megőrzésére, valamint az éghajlati hatás mérséklésére fókuszálnak. A szántóföldhasználati kategória esetében választható gyakorlatok körében a gazdálkodó választhat az előírások szerinti szántóterületi talajtakarást, a korábbi zöldítés szabályihoz hasonlóan intézkedhet a növénytermesztés diverzifikációjáról, nem termelő tájképi elemek és területek kijelöléséről, a táblaméret korlátozásáról, a méhekre veszélyes szerek használatának tilalmáról, karbamid-műtrágya környezetbarát használatáról, mikrobiológiai készítmények alkalmazásáról, talaj- és növénykondicionáló szerek, nitrogénmegkötő készítmények alkalmazásáról, valamint forgatás nélküli talajművelésről.^[66] A NATURA2000 gyepterület és egyébgyepterület földhasználati kategória esetén a választható gyakorlatok között sorolja fel az AÖP-rendelet a gyepek megőrzésének, a pásztoroló, illetve szakaszos legeltetésnek, az extenzív gyepek legalább évi egyszeri kaszálásának, valamint a kizárólag alternáló kasza használatának gyakorlatát.^[67] Az ültetvény földhasználati kategória esetén a gazdálkodók mikroöntözési technológiák alkalmazásával, méhekre veszélyes szerek használati tilalmáról, biológiai ágensek alkalmazásáról, mikrobiológiai készítmények alkalmazásáról, talaj- és növénykondicionáló szerek, nitrogénmegkötő készítmények alkalmazásáról, 12% alatti lejtésű területen az ültetvények talajtakarásáról, ültetvények, élő kultúrák fenntartásával vagy gyeppesítéssel történő talajtakarásáról, a karbamid műtrágya környezetbarát használatáról intézkedhetnek.^[68]

A beavatkozás nyomán a gazdálkodók önként vállalt joggyakorlatok elvégzéséért évenként egyösszegű, Ha-alapú támogatásban részesülhetnek az éghajlat- és környezetvédelmi célokat szolgáló jó gyakorlatok elvégzéséért. Az intézkedés célja, hogy a mezőgazdasági területek nagy részén, sok termelő bevonásával valóssulhasson meg a környezeti szempontból hatékony támogatási program.

[66] AÖP rendelet 8. § (1) – 16. § (1) bekezdés.

[67] AÖP rendelet 18. § (1) – 24. § (1) bekezdés.

[68] AÖP rendelet 25. § (1) – 32. § (1) bekezdései.

II. ÖSSZEFOGLALÁS

Míg a mögöttünk álló évszázadokban az ember az élelmiszerelőállítás tekintetében is ki volt szolgáltatva a környezeti hatásoknak, a XXI. század elejére az agrárgazdálkodás működését elnehezítő hatásokért mi magunk lettünk a felelősök. Az éghajlatváltozást okozó kibocsátások csökkentésére tett elégtelen intézkedések oda vezettek, hogy rövid időn belül az éhínségek elsődleges okát majd már a klímaváltozás miatt visszaszoruló termőterületekben kell keresni.

Az eddigiekből kiderülhetett, hogy az EU a KAP keretében az agrártámogatási jogot mint eszközt próbálja felhasználni az agrárgazdálkodás környezetre kifejtett negatív hatásainak csökkentésére. Köztudomású ugyanis, hogy amennyiben a támogatáspolitikát csak termeléshez kötött és nem kapcsolódik hozzá az ökológiai egyensúly megtartását garantáló intézmény, akkor az agrártámogatás csökkenti a diverzitást, növeli az adalékok, hozamfokozók használatát és kontraproduktívan hat a versenyképesség piacot mozgató alapkövetelményére.^[69] A fenti tények ellenére azonban a nemzetközi szervezetek továbbra sem képesek hatékonyan érvényesíteni az agrárium környezetre gyakorolt hatásának méréséklésére rendelt intézkedéseket, mert a cselekvési terveik rendre a tagállamok rövidlátó politikai érdekeibe ütköznek.

Sajnos a szabályozási terület továbbra is rendkívül bonyolult. A JFGK-előírások között 323 olyan előírás található, amelynek figyelmen kívül hagyása a támogatáscsökkentés szankcióját vonja maga után. A 323 JFGK- és a további 35 HMKÁ-előírást összeszámolva pedig mindösszesen 358 olyan feltétel van, amelyekre a mezőgazdasági termelőknek az egyedi támogatásra vonatkozó különös feltételen felül figyelemmel lenniük gazdálkodásuk során. Az utóbbi időben a támogatási rendszerrel kapcsolatos ellenérzésüknek hangot adó gazdák jogosan hivatkoznak arra, hogy a támogatások igénybevételével járó adminisztratív terhek és az alig követhető jogszabályi kötelezettségek aránytalan terhet rónak rájuk, alapfeladataikon túl is.

Félő továbbá, hogy az elkövetkező évtizedekben az agrárjognak a közelmúltban megtapasztalt környezeti határhelyzeteknél^[70] súlyosabb problémákra is reagálnia kell majd. Az értekezés lezárásának időpontjában megjósolhatatlan, hogy azt az éghajlatváltozási tendenciát, amelynek kialakulásáért az agrárium is tizedrészen felelős, sikerül-e végül a tervezett határok között tartani, vagy sem. A szabályozás az agrártámogatási jogban rendelkezésre áll, már csak egy feladat van: végrehajtani.

[69] Nagy, 2008, 42.

[70] Lásd a 2021. évi történelmi léptékű aszályt.

IRODALOM

- Anda Angéla (2004): *A globális felmelegedés és várható mezőgazdasági következményei, különös tekintettel a növénytermesztésre*. Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kara, Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola Évkönyve, Pécs.
- Bándi Gyula (2011): *Környezetjog*. Szent István Társulat, Budapest.
- Farkas Csamangó Erika (2015): A zöldítési támogatás szabályozási rendszere. In: Tóth Judit (szerk.): *Ünnepi kötet Dr. Tóth Károly címzetes egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged.
- Fodor László (2001): Integratív környezetjog. In: *Magyar Jog*. 2001/48. sz.
- Fodor László (2003): A környezetpolitika alapelvei. In: *Környezetjog*. Bíbor kiadó, Miskolc.
- Harari, Yuval Noah (2020): *Sapiens*. Animus Kiadó, Budapest.
- Horváth Gergely (2006): A környezetjog és az agrárjog közeledése, találkozása és metszete a magyar jogrendszerben. In: *Állam- és Jogtudomány*. 48. évf., 2007/2. sz.
- Horváth Gergely (2008): A környezeti szempontok integrációja a hazai agrárjogba a fenntartható fejlődés paradigmájának tükrében. In: Beszteri Béla (szerk.): *Emlékkötet a 80 éves Tarr György tiszteletére*. VEAB, Veszprém.
- Horváth Gergely (2009): Az "agrár-természetvédelem" jogi szabályozása Magyarországon. In: *Magyar Jog*. 2009/8. sz.
- Horváth Gergely (2010): A természetvédelmi és agrártermelési célok szintézise. In: Bihar Mihály – Patyi András (szerk.): *Ünnepi kötet Szalay Gyula tiszteletére, 65. születésnapjára*. Universitas - Győr Nonprofit Kft., Győr.
- Horváth Gergely (2013): A természetvédelem, a természetvédelem és az élőhelyvédelem viszonyrendszere a hazai jogi szabályozásban. In: *Jogtudományi Közöny*. 68. évf., 2013/7-8. sz., június-július.
- Horváth Gergely (2016): Kollízió? Az élet természeti alapjainak védelmi rendszerei és a gazdaság. In: *Külgazdaság*. 60. évf., 2016/7-8. sz.
- Horváth Gergely (2022a): Az agrárszektor logisztikai szükségletei, szabályai és a környezeti fenntarthatóság: Tendenciák és célok a „Termelőtől a fogyasztóig” stratégia és az „Európai Zöld Megállapodás” tükrében. In: Vermes Attila – Horváth Gergely (szerk.): *A logisztikai jog kihívásai a XXI. században*. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr.
- Horváth Gergely (2022b): „Zöldülő” Agrárjog. A fenntartható agrikultúra és élelmiszerlánc jogának alapvetései. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr.
- Horváth Szilvia (2007): Az európai közösség éghajlatváltozás elleni politikájának kezdeteiről. In: *Agrár- és Környezetjog*. 2007/2. sz.
- Kovács Attila (2020): Az újraelosztás kérdésköre. In: Deli Gergely – Kemény Gábor – Tóth József (2020): *Bevezetés a jog viselkedés-közgazdaságtani elemzésébe*. Jogállam és Igazság Nonprofit Kft., Budapest.
- Kurucz Mihály (2021): Az európai közösségi agrár-környezetpolitika és agrár-környezetjog kialakulása. In: Tahyné Kovács Ágnes (szerk.): *Vox generationum futurarum: Ünnepi kötet Bándi Gyula 65. születésnapja alkalmából*. Pázmány Press, Budapest.
- Nagy Bálint (2008): Élelmiszerbiztonság, mint egészségmegőrzési és nemzetvédelmi kérdés. In: *Agrárunió*. IX. évf., 2008/3. sz.
- Nemzeti Agrárgazdasági Kamara: Közös agrárgazdaság – Agro-ökológia. (Elérhető: <https://www.nak.hu/tajekoztatas-szolgaltatas/kozos-agrarpolitika/104772-tajekoztato-azuj-kozos-agrarpolitika-keretei%20kozott-indulo-agrookologiai-programr%C3%B3l-video->).
- Wikipédia: Éghajlatváltozás. (Elérhető: <https://hu.wikipedia.org/wiki/%C3%89ghajlatv%C3%A1ltoz%C3%A1s>).

JOGFORRÁSOK

- 10/2015. (III.13.) FVM rendelet az éghajlat és környezet szempontjából előnyös mezőgazdasági gyakorlatokra nyújtandó támogatás igénybevételének szabályairól, valamint a szántóterület, az állandó gyepterület és az állandó kultúrával fedett földterület növénytermesztésre vagy legeltetésre alkalmas állapotban tartásának feltételeiről.
- 1306/2013/EU Rendelet 93. cikk.
- 1307/2013/EU Rendelet 43. cikk.
- 1307/2013/EU Rendelet 45. cikk.
- 14/2023. (IV. 19.) AM rendelet az Európai Mezőgazdasági Garanciaalapról, valamint az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapról nyújtott támogatások igénybevétele során alkalmazandó feltételekről.
- 15/2023. (IV. 19.) AM rendelet az Agro-ökológiai Programhoz kapcsolódó támogatás igénybevételének részletes szabályairól.
- A Bizottság COM (2014) 0015 számú közleménye.
- A Bizottság COM(2020) 380 számú közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a 2030-ig tartó időszakra szóló uniós biodiverzitási stratégiáról.
- Amszterdami Szerződés.
- AÖP rendelet.
- Az Európai Közösséget létrehozó Szerződés (EKSZ).
- Az Európai Parlament és a Tanács 1307/2013/EU rendelete.
- Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés.
- COM/2020/381: A termelőtől a fogyasztóig stratégia a méltányos, egészséges és környezetbarát élelmiszerrendszerért.
- ESZ „A zöldítés-bonyolultabb, környezetvédelmi szempontból még nem eredményes jó-vedelemtámogatási rendszer” című 21. sz. számú különjelentése.
- ESZ 6. számú különjelentés.
- ESZ 8. számú különjelentés: Eredményesen működik-e a kölcsönös megfeleltetés?
- ESZ 16. számú különjelentés a Közös Agrárpolitikáról és az éghajlat-politikáról.
- EU Soil Strategy for 2030: Reaping the benefits of healthy soils for people, food, nature and climate SWD (2021).
- Feltételeességi rendelet.
- GAEC Good Agriculture and Enviromental Condition.
- KAP-rendelet.
- Kiotói Jegyzőkönyv.
- Párizsi Megállapodás.
- Sixth Assessment Report, 2023.
- Természetvédelmi Törvény (Tvt.).