

FARKAS CSAMANGÓ ERIKA

A kölcsönös megfeleltetés környezetvédelmi követelményrendszere az EU-ban^{*}

I. A környezetvédelem és a mezőgazdaság kapcsolata

Az agrárjog és a környezetjog szabályozási tárgya jelentős átfedést mutat. A környezetjog szabályozási tárgyai a védett környezeti elemek, mint a föld, víz, levegő, élővilág, illetve az emberi magatartások. Az emberi magatartások egyrészt a mezőgazdasági tevékenység kifejtésére, másrészt a környezeti állapot fenntartására és javítására irányulnak. A mezőgazdaság az egyik legfontosabb tevékenység, mely a természetes környezet elemeit igénybe veszi, és változásokat eredményez azok állapotában.

A környezetjog szabályozási tárgya nem határolható körül egyértelműen. Nincs olyan jogterület, amelynek ne lennének környezetvédelmi vonatkozásai. A környezetjog szabályozási tárgyának meghatározásánál a környezetvédelmi törvény¹ felsorolja a kapcsolódó területeket, amelyekről külön törvények rendelkeznek, így az atomenergiáról, a bányászatról, az energiáról, az erdőkről, az épített környezet alakításáról, a termőföldről, a halászatról, a vadgazdálkodásról, a hulladékokról, a területfejlesztésről, a katasztrófák elleni védekezésről, a vízgazdálkodásról, a veszélyes anyagokról szóló törvények. Környezetjogi előírásokat tartalmaznak az agrárjog kapcsolódó területei, mint például a természet és táj védelmére, a növényvédelemre, az állatvédelemre, az élelmiszergazdálkodásra vonatkozó törvények és végrehajtási rendeleteik. A környezetvédelmi törvény ezen rendelkezése a környezetvédelem és a mezőgazdaság szoros összefonódását tükrözi.

Magyarország és az Európai Közösség (jelenleg Európai Unió) között 1991-ben létrehozott és a magyar jogban az 1994. évi I. törvénnyel kihirdetett társulási szerződés² (Európai Megállapodás) mezőgazdaságot és környezetet érintő cikkei a két terület szoros összekapcsolódását tükrözik. A mezőgazdaság korszerűsítése, a vidékfejlesztést, a földhasználat fejlesztését szennyezés nélküli módszerek alkalmazásával kell megvalósítani, a környezet fejlesztését pedig a mezőgazdaság környezetre gyakorolt hatásainak figyelembevételével, az erdők, növények, állatok védelmével.³

Az Európai Közösséget létrehozó szerződés tartalmazta az I. részében az alapelvek kö-

^{*} Kézirat lezárva: 2010. szeptember 30.

¹ 1995. évi LIII. törvény a környezet védelméről. 3 §.

² 1994. évi I. törvény a "Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai közötti társulási szerződésről" szóló, Brüsszelben 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről" Hatályba lépett: 1994. február 1.

³ Lásd a Társulási Szerződés preambulumát, 1 cikkét, 70. cikkét, 76. cikkét, 79. cikkét, 87. cikkét.

zött a 6. cikkben (az Európai Unió működéséről szóló szerződésben jelenleg I. rész 11. cikk) az integráció elvét, mely szerint „A környezetvédelem követelményeit integrálni kell a 3. cikkben előírt közösségi politikák és tevékenységek meghatározásába, valamint azok végrehajtásában, különösen annak érdekében, hogy a fenntartható fejlődést elősegítsék.”⁴ Ez azt jelenti, hogy a környezeti követelményeket figyelembe kell venni a többi közösségi politika kialakításánál és végrehajtásánál.

Az Európai Unió Közös Agrárpolitikája az európai integráció egyik legbonyolultabb területe. A Közös Agrárpolitika létrehozásakor a piacpolitikára és az árpolitikára helyezte a hangsúlyt, a szerkezeti politika fejlesztésével és a környezetvédelemmel nem foglalkozott. Ekkor még a Római Szerződés mezőgazdaságról szóló fejezetében sincs utalás a környezetvédelemre. A környezetvédelmi együttműködés első megnyilvánulása 1972-ben Stockholmban az Egyesült Nemzetek Szervezete által megrendezésre kerülő Első Környezetvédelmi Világkonferencia⁵ volt. Meghatározta azokat az elveket, összesen 26 elvet, melyek a környezetpolitika alapjaivá váltak. A mezőgazdaság környezetvédő szerepét hangsúlyozták a Közösség környezeti akcióprogramjai is. Az akcióprogramok kiemelik a mezőgazdaság környezetet károsító hatása elleni védelem szükségességét, azonban a környezetvédelmi követelmények agrárpolitikában való megjelenítésére csak akkor került sor, amikor a Közösség mezőgazdasága gazdasági problémákkal találta magát szembe.

Az Európai Unió Közös Agrárpolitikája több reformon ment keresztül az elmúlt évtizedekben, már az 1970-es évek elején elindult, és még napjainkban is tart a reformok sorozata.

Az agrárpolitikai reformok során alakult ki az agrárpolitika és a környezetpolitika szoros összefonódása, amikor is a környezeti szempontok megjelentek az agrárpolitika céljai között. A reformok folyamatában a környezetvédelem az agrárpolitika egyik meghatározó céljává vált. A környezeti követelmények napjainkra helyet kaptak a közös agrárpolitikában,⁶ mivel a környezeti szempontok felértékelődtek.⁷

II. Az agrártámogatásokhoz kötődő környezetvédelmi szabályozások

A közös agrárpolitikának megfelelően a támogatások odaítéléséhez egységes alapelveken nyugvó feltételeket, előírásokat kellett megállapítani. Az előírások konkrét tartalmi elemei az egyes tagállamokban a talaj- és éghajlati viszonyok, a meglévő földhasználat, gazdálkodási gyakorlat és a mezőgazdasági üzemszerkezet figyelembevételével kerültek meghatározásra.

Ma szinte alanyi jogon igényelhető a közvetlen támogatás, cserébe a gazdálkodóknak vállalniuk kell, hogy betartják azon szabályokat, melyek egyébként is vonatkoznak rájuk, mind a környezetvédelem, a természetvédelem, az állategészségügy, az élelmiszerbiztonság és az állatjólét területein. A támogatás teljes összegének kifizetésén túl a környezetbarát

⁴ Jelenleg az EUMSZ. 11. cikk tartalmazza: „A környezetvédelmi követelményeket - különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel - be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába.”

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

⁶ Environment and the CAP, Green Europe, Newsletter on the Common Agricultural Policy, Commission of the European Communities, 3/1987 E No 219, 1.

⁷ BALDOCK, DAVID: New Horizons for Agri-Environment Policy in Europe? In: GATZWEILER, FRANZ W.-JUDIS, RENATE- HAGEDORN, Konrad: *Sustainable Agriculture in Central and Eastern European Countries*. Aachen, 2002, Shaker Verlag, 51-64.

gazdálkodás szerepe azért is kiemelkedő, mert egyensúlyt teremt a természetvédelem, a mezőgazdaság és a vidékfejlesztés között.

A mezőgazdasági tevékenységhez kapcsolódó környezetvédelmi szempontok részben kötelező előírások mentén, részben ösztönző támogatások feltételeként jelennek meg a szabályozó rendszerben.

A támogatásokhoz kötődő környezetvédelmi szabályozások az alábbiak:

1. „Helyes Gazdálkodási Gyakorlat”(a továbbiakban: HGGY)⁸ előírásai,
2. „Cross Compliance”, azaz a kölcsönös megfeleltetés⁹ (minimumfeltételek) előírásainak biztosítása, („Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot” (a továbbiakban: HMKÁ)¹⁰előírásai + „Jogszabályban Foglalt Gazdálkodási Követelmények” (a továbbiakban: JFGK)),
3. „agrár-környezetvédelmi gazdálkodáshoz” kötött előírások.

Az előírások két csoportba sorolhatóak. Az egyik csoportba azok az előírások tartoznak, melyek az alapfeltételekre vonatkoznak, és *kötelezőek*. Ebbe tartoznak a HGGY, a HMKÁ előírásai, illetve a Közös Agrárpolitika¹¹ 2003. évi reformjának intézkedései között szereplő kölcsönös megfeleltetés is.

ad 1.) A tagállamoknak kellett kidolgozni az Európai Unió Tanácsa rendeleteinek megfelelően az egyes vidékfejlesztési támogatások esetében a „*Helyes Gazdálkodási Gyakorlat*” (HGGY) szabályrendszerét is.¹² A támogatásra jogosultnak a teljes támogatási időszak alatt gazdaságának teljes területén be kellett tartania a HGGY előírásait, melyek a mezőgazdasági üzemben folyó gazdálkodásra, a monokultúras termesztésre, a vetésforgóra, a gyomirtásra, a gyepegzaldálkodásra, a talajművelésre, a betakarításra, a növényvédelemre, a természet- és tájvédelemre, az állattartásra, a vezetendő nyilvántartásokra vonatkozóan tartalmaznak részletes előírásokat. A „Helyes Gazdálkodási Gyakorlat” magába foglalta a nitrátérzékeny területen gazdálkodók számára kötelező előírásokat is.

ad 2.) A „jó mezőgazdasági és ökológiai állapotra”, azaz a „Helyes mezőgazdasági és környezeti állapotra” (HMKÁ) vonatkozó minimumkövetelményeket a 73/2009/EK rendelet III. mellékletében kialakított¹³ keret alapján a tagállamok nemzeti vagy regionális

⁸ Good Farming Practice (GFP), Good Agricultural Practice/GAP, azaz a „Jó Mezőgazdasági Gyakorlat”

⁹ Cross-compliance = kötelező kölcsönös megfeleltetés, kölcsönös megfeleltetés, keresztmefeleltetés, kapcsolt előírások, feltételesség, keresztmefeleltés. 1782/2003/EK tanácsi rendelet vezette be, jelenleg a 73/2009/EK tanácsi rendelet szabályozza.

¹⁰ Good Agriculture and Environment Condition (GAEC), azaz a Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot.

¹¹ 1955 júniusában Messinában találkoztak Nyugat-Európa külügyminiszterei: itt döntöttek az Európai Gazdasági Közösség megalapításáról (Messinai Nyilatkozat). Találkozott az ESZAK tagállamok hat külügyminisztere, hogy megvitassa a Benelux memorandumot. Az atomenergia-ügyi és a közös piaci együttműködés intézményi kérdéseit csak vázlatos módon, meglehetősen általános szinten tárgyalták meg Messinában. Arról viszont döntöttek a külügyminiszterek, hogy még további kormányközi konferenciák összehívására is sor kerül a szerződések kidolgozására, és ezeknek a konferenciáknak az előkészítésével egy, az érdekelt kormányok képviselőiből álló bizottságot kell megbízni, az előkészítő munkát pedig szakértőknek kell támogatniuk.

¹² E feltételrendszer uniós jogszabályi forrása az 1257/1999 EK rendelet (1999. május 17.) az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapról (EMOGA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról, valamint egyes rendeletek módosításáról, illetve hatályon kívül helyezéséről. (HL L 160., 1999.6.26.)

¹³ A 73/2009/EK rendelet hatályon kívül helyezte a 1782/2003/EK rendeletet (HL L 270., 2003.10.21.), melynek 5. cikkében és IV. mellékletében voltak a jó mezőgazdasági és környezeti állapot fenntartásának előírásai. A Tanács 73/2009/EK rendelete a közös agrárpolitika keretébe tartozó mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meg-

szinten határozzák meg.

A támogatást igénylő gazdálkodóknak meg kell felelniük egy szakmai feltételrendszernek, minimum követelményeknek és rendszeresen bővíteni kell ismereteiket. Ezt a feltételrendszert nevezzük *kölcsönös megfeleltetésnek*.

A mezőgazdasági termelők támogatásának feltétele bizonyos környezetvédelmi, állattartási és élelmiszerminőséggel kapcsolatos előírások maradéktalan betartásához kapcsolódik. A kifizetéseket az ún. „cross-compliance”, vagyis a *keresztmegfeleltetés, vagy kölcsönös megfeleltetés*¹⁴ (a továbbiakban: KM) követelményeinek teljesítéséhez kapcsolják, azaz rákényszerítik a gazdákat, hogy ily módon termeljenek.

A kötelező előírások közül a KAP első pilléréhez (piacpolitika) kötődnek a HMKÁ és a kölcsönös megfeleltetés előírásai, míg a KAP második pilléréhez (vidékfejlesztés) kötődnek a HGGY előírásai.

A másik csoportba tartoznak azon előírások, amelyek az agrár-környezetvédelmet ösztönző, *önkéntesen választott* támogatásokhoz kötődnek.

ad. 3.) Az Agenda 2000 agrárreform a KAP második pilléren (vidékfejlesztés) belül helyezte el az agrár-környezetgazdálkodási intézkedéseket. Egyetlen olyan intézkedésként, melyek minden tagország számára kötelezően alkalmazandóak, s melyeket a gazdálkodók önkéntesen választhatnak. A leghigorúbb agrár-környezetvédelmi előírások azon gazdálkodókra vonatkoznak, akik önkéntesen vállalják, hogy agrár-környezetgazdálkodást és tájfenntartást szolgáló környezet- és természetkímélő mezőgazdasági módszereket és tevékenységet alkalmaznak.

Az agrár-környezetvédelmi programok kedvezményezettjei többlet-kötelezettségeket vállalnak gazdálkodásukban azért, hogy olyan értékeket állítsanak elő, melyek a társadalom számára hasznosak. (élővilág sokszínűsége, védett fajok életterének tisztelgésben tartása stb.) Környezeti szolgáltatásokat nyújtanak ezáltal a társadalom egészének. Ezeket a fogyasztók piaci alapon nem tudják kompenzálni a gazdálkodók irányába, ezért az állam ezekért az értékekért többlettámogatást nyújt. Aki ilyen támogatást vesz igénybe, annál egyrészt ellenőrzi az „alapszintet”,¹⁵ melyet a kölcsönös megfeleltetés követelményei jelentik,¹⁶ másrészt a többlettámogatás feltételül önkéntesen vállalt kötelezettségek¹⁷ (agrár-környezetgazdálkodási programokban részvétel) teljesülését.

III. Kölcsönös megfeleltetés követelményrendszere az Európai Unióban

Az EU- ban a *kölcsönös megfeleltetés* (a továbbiakban: KM) fogalma először az 1992-es

határozott egyes támogatási rendszerek létrehozásáról, az 1290/2005/EK, a 247/2006/EK és a 378/2007/EK rendelet módosításáról, valamint az 1782/2003/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szól. (2009. január 19.) HL L 30., 2009.1.31.

¹⁴ Cross-compliance = kötelező kölcsönös megfeleltetés, kölcsönös megfeleltetés, keresztmegfeleltetés, kapcsolt előírások, feltételeesség, keresztmegfeleltetés. 1782/2003/EK tanácsi rendelet vezette be, jelenleg a 73/2009/EK tanácsi rendelet szabályozza.

¹⁵ „Piros jegy” Baldock és Mitchell szerint

¹⁶ Kölcsönös megfeleltetés = Helyes mezőgazdasági és környezeti állapot (HMKÁ) + Jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények (JFGK)

¹⁷ „Narancssárga jegy” Baldock és Mitchell szerint.

McSharry KAP reformban¹⁸ jelent meg, de ekkor még nem jelentett kötelező alkalmazást.

Az Agenda 2000 reformcsomagban¹⁹ megfogalmazásra került az európai mezőgazdaság új modellje, melynek jellemzői között szerepelt a versenyképes mezőgazdaság kialakítása, a környezetkímélő termelési eljárások alkalmazása. A berlini döntésekkel megjelent a közös agrárpolitikában a kölcsönös megfeleltetés *jogi alapja*. Az Agenda 2000-ben is még önkéntes jelleggel szerepelt.

Az Európai Unióban a 2003-as KAP reform²⁰ fordulópontot jelentett a mezőgazdasági támogatást igénylők számára. A Közös Agrárpolitika 2003-ban meghirdetett reformjának egyik fő vívmánya a környezetbarát jellege, a környezeti fenntarthatóság garantálása. Másik vívmánya, hogy megnövekedett az agrár-környezetgazdálkodás szerepe, a közvetlen jövedelemtámogatások kifizetésének feltételéül egyre szigorúbb agrár-környezetvédelmi feltételek teljesítését írták elő (ez az úgynevezett cross compliance, feltételeesség szabályrendszere). Harmadik vívmánya, hogy a KAP második pillérének, vagyis a vidékfejlesztésnek²¹ nőtt a jelentősége. 2003-ban kötelezővé vált a KM bevezetése²².

A kölcsönös megfeleltetés követelményrendszere két alappillérré épül²³:

1. alappillér a Tanács 73/2009/EK rendeletének 5. cikke²⁴, illetve II. melléklete (JFGK), valamint
2. alappillér a Tanács 73/2009/EK rendeletének 6. cikke²⁵, illetve III. melléklete (HMKÁ) előírások.

¹⁸ 1992-es KAP reform: Az Európai Bizottság mezőgazdasági biztosa, Ray MacSharry korlátokat vezetett be a növekvő termelés megfékezésére, és egy szabadabb mezőgazdasági piac felé mozdult el. Kifizetéseket vezetett be a földterületeket művelés alól kivonó gazdáknak, a kisebb raktárkészletekre, a gazdák visszavonulására és az erdőültetésre.

¹⁹ Az Agenda 2000 (röviden: csatlakozási teendők) az Európai Bizottság 1997 júliusában kiadott 1350 oldalas dokumentuma. Ebben az EB javaslatot tesz a 15 tagállamnak az Európai Unió 2000 utáni fejlesztését illetően. Az Agenda 2000 elnevezésű dokumentumot hosszú vita után 1999. március 26-án a berlini csúcson fogadták el az Unió állam- és kormányfői. A dokumentum a XXI. századba átlépő Unió képét vázolja fel, amelynek választ kell adnia olyan új kihívásokra, mint a bővítés, a globalizáció, a versenyképesség javítása, a munkanélküliség magas szintjének mérséklése, a negatív demográfiai kilátások kezelésének igénye, a külkapcsolati rendszer fokozottabb összehangolása és hatékonyságának növelése. A dokumentum a 2000-tól 2006-ig terjedő időszakra elkülönítve határozta meg (akkor még 5+1 országra vetítve) a kibővítéssel kapcsolatos költségeket és az EU költségvetési alapelveit is. (http://europa.eu.int/comm/agenda2000/index_en.htm) (2009. november 10. állapot)

²⁰ Az agrárminiszterek által hozott, 2003. június 26-i luxemburgi döntés a következő fontos állomása azon folyamatnak, amelynek keretében a támogatást nem a megtermelt mennyiségtől teszi függővé, hanem a gazdálkodás minőségi, környezeti valamint társadalmi teljesítményétől.

²¹ A vidékfejlesztés intézkedései alapvetően három területre oszthatók: a társadalomra, a gazdaságra, és a vidéki környezet természeti értékeinek megóvására, biodiverzitás védelmére.

²² 2003. június 26-án fogadta el a Tanács a végleges javaslatot, melynek egyik eleme az egységes területalapú támogatás kifizetésének feltétele, hogy a termelő megfeleljen a különböző környezetvédelmi, állattjóléti, stb. előírásoknak, valamint a területeket jó mezőgazdasági és környezeti állapotban kell tartani. VÁSÁRY MIKLÓS – OSZTROGONÁZ IVÓ: A hazai támogatási rendszer jövőképe. Tanulmány, Gödöllő, 2007. 3.

²³ A kölcsönös megfeleltetés hatálya (azok a szabályok, amelyeknek a mezőgazdasági termelőnek meg kell felelnie) két területre terjed ki: ezek a „jogszabályokban foglalt gazdálkodási követelmények” (SMR) és a „jó mezőgazdasági és környezeti állapot” (GAEC). A GAEC kétféle elemből áll: egyrészt a mezőgazdasági termelőknek négy kérdéshez kapcsolódóan előírásokat kell betartaniuk, másrészt a tagállamok kötelesek fenntartani az állandó legelőként hasznosított mezőgazdasági területek arányát.

²⁴ 5 cikk: Jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények

²⁵ 6 cikk: Jó mezőgazdasági és környezeti állapot fenntartása

A 73/2009/EK tanácsi rendelet 1. fejezet 5. cikke szerint a következő területeken állapítják meg a jogszabályban foglalt gazdálkodási követelményeket (brit gyakorlatot követve) a közösségi jogszabályok:

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

Az *első alappillér* 19 EU irányelvet és rendeletet tartalmaz. A tagállamoknak az uniós jogszabályok szerint meg kellett határozni a KM keretén belül a JFGK előírásait. A JFGK meghatározása úgy történt, hogy az EU rendelet megnevezte az irányelveket, rendeleteket, a pontos rendelkezéseit is, amelyeket alkalmazni kell. A tagállamok különböző szigorral építik be az irányelveket a nemzeti jogrendjükbe.

A *második alappillér* a mezőgazdasági földterületek „Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot” (HMKÁ) fenntartására vonatkozó 73/2009/EK rendelet 6. cikke, illetve III. mellékletének²⁶ előírásai. Összesen öt témából tevődik össze a HMKÁ előírás a tanácsi rendelet melléklete alapján. A tagállamok feladata, hogy az uniós jogszabályok szerint nemzeti vagy regionális szinten meghatározzák a jó mezőgazdasági és környezeti állapotra vonatkozó minimumkövetelményeket, melyek során figyelembe veszik az érintett területek egyedi sajátosságait. Emiatt a HMKÁ előírások száma és jellege eltérő az egyes tagállamokban. A tagállamok nem határozhatnak meg az említett keretben nem szereplő minimumkövetelményeket.

III/1. Természetvédelem csoportjába tartozó rendelkezések

A természetvédelmi követelmények csoportjába tartozik a Natura 2000 területek²⁷ *földhasználati szabályai, engedélyköteles tevékenységei* és az ott történő *vadászati szabályok*.

A természetvédelem csoportjában szerepelnek a *vadon élő madarak védelmét és a természetes élőhelyek, vadon élő állatok és növények védelmét* szolgáló követelmények. A

²⁶ III. melléklet témái: talajerózió, a talaj szervesanyag tartalma, talajszerkezet, a környezet megőrzésének minimális szintje, és az új terület: *Vízvédelem és vízgazdálkodás*.

²⁷ Natura 2000: különleges természetmegőrzési területek koherens európai ökológiai hálózata (védett természeti területek hálózata). Két irányelv rendelkezései képezik a Natura 2000 hálózat alapját. Az egyik a vadon élő madarak védelméről szóló 79/409/EGK irányelv (madárvédelmi irányelv), a másik a természetes élőhelyek, illetve a vadon élő növény-és állatvilág védelméről szóló 92/43 EGK irányelv (élőhelyvédelmi irányelv). A madárvédelmi irányelv alapján történő területkijelölés egylépcsős, mivel a tagállam maga jelölheti ki az irányelv szempontjai szerint, s maga nyilvánítja védetté a madárvédelmi területeket. Az élőhelyvédelmi irányelv két fő részre osztható: egyfelől rendelkezik a megőrzendő területek védelméről (3.-11. cikk), másrésztől rendelkezik a fajok védelméről. A területekkel kapcsolatosan szól arról, hogy Natura 2000 néven fel kell állítani az Európai Unió ökológiai hálózatát. A hálózat az I. mellékletben felsorolt természetes élőhelytípusokat, továbbá a II. mellékletben felsorolt fajok (madarak itt nincsenek!) élőhelyeit tartalmazó területeket, illetve a különleges madárvédelmi területeket foglalja magába. Az élőhelyvédelmi irányelv alapján történő területkijelölés kétlépcsős. Először a tagállam az irányelv szempontjai szerint elkészíti az ún. nemzeti listát, majd a Bizottság jóváhagyása után a nemzeti jogrendben ki kell hirdetni különleges természetmegőrzési területként. Hatályos hazai szabályok az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet, illetve az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekkel érintett földrészelekről szóló 45/2006. (XII.8.) KvVM rendelet. A Natura 2000 területek Magyarországon mintegy 1,91 millió hektárt tesznek ki, amely az ország területének 21 %-a. A védett természeti területek 90 %-a bekerült a Natura 2000 hálózatba.

79/409/EGK irányelv²⁸ az érintett tagállamok európai területén természetben előforduló összes vadon élő madárfaj védelmére vonatkozik. A 3. cikk alapján a tagállamoknak meg kell tenniük a szükséges intézkedéseket az élőhelyek sokféleségének és nagyságának megőrzése, fenntartása, helyreállítása érdekében. A 4. cikk tartalmazza, hogy a madárfajok fennmaradásának biztosítása érdekében speciális védelmi intézkedésekre van szükség. A 92/43/EGK irányelv²⁹ a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szól. Az irányelv célja, hogy hozzájáruljon a biológiai sokféleség megőrzéséhez. Az irányelvek előírásait Magyarország a nemzeti jogrendjébe törvényi és kormányrendeleti szinten építi be.³⁰

A vadon élő madarak védelmére vonatkozó előírások csak a madárvédelmi szempontból lehatárolt Natura 2000 területekre határozzák meg a gazdálkodói, *földhasználati követelményeket* (ezek jelenleg csak a gyepterületekre vonatkoznak). Összesen kilenc, KM szempontjából releváns követelmény szerepel itt, például, a Natura 2000 gyepterületekre műtrágya, szerves trágya, illetve hígtrágya kijuttatása nem engedélyezett, túllelgetés sem történhet. Az előírások néhány pontja adminisztrációs teherrel (például kaszálás bejelentési kötelezettség) is jár. Vizsgálja az ellenőrző hatóság a kötelező dokumentumok meglétét, a gazdálkodási napló vezetését, illetve a földhasználati jogosultságot (tulajdoni lap, bérleti szerződés, földhasználati lap) is.

Natura 2000 területeken *engedélyköteles tevékenység*, a gyepterületek feltörése, nád irtása a gyepterületen, erdőnek, illetve fás szárú ültetvénynek nem minősülő fajok esetében fakivágás és telepítés, gyepterületeken a legeltetés október 31. és április 23. között, erdőtelepítés, mezőgazdasági telep létesítése, illetve termőföld más célú hasznosítását eredményező területhasználat. Az engedélyező hatóság az első négy esetben a természetvédelmi hatóság, míg az erdőtelepítésnél a természetvédelmi hatóság és az erdészeti hatóság, mezőgazdasági telep létesítése esetén az építési hatóság, és az utolsó esetben a földhivatal.

A vadászat során a Natura 2000 területeken be kell tartani a vonatkozó jogszabályi előírásokat, vadgazdálkodási létesítmények és berendezések kialakításához a vadászati hatóság engedélye szükséges.

A kölcsönös megfeleltetés előírásainak ellenőrzése a Natura 2000 területen, az engedélyköteles tevékenységek engedélyének meglétét, érvényességét, a termőföld időlegesen más célú hasznosítását engedélyező határozatot, továbbá a nyilvántartások vezetését vizsgálja.

III/2. Környezetvédelem csoportjába tartozó rendelkezések

Ebben a csoportban az egyik követelmény a *felszín alatti vizek védelme*, a megfelelő minőségű víz biztosítása. A 80/86/EGK irányelv³¹ a talajvíz egyes veszélyes anyagok okozta szennyezés elleni védelméről szól. Az irányelv célja, hogy megelőzze a felszín alatti vizek káros hatású anyagokkal (például a cink, réz, nikkel stb.) történő szennyezését. A 80/86/EGK irányelv előírásait kell a tagállamoknak a nemzeti jogszabályaikon keresztül betartatni. Azt vizsgálják a kölcsönös megfeleltetés keretében, hogy került-e a felszín alatti vízbe valamelyik szennyező anyagból, és az milyen módon történt (közvetlen, vagy közve-

²⁸ HL L 103., 1979. 4.25.

²⁹ HL L 206., 1992. 7. 22.

³⁰ 274/2004. (X.8.) Korm. rendelet 9.§ (2) a) c), 3.§ d) h) i) , illetve a 269/2007.(X. 18.) Korm. rendelet 3.§, 4.§, 5.§.

³¹ HL L 20., 1980. 1. 26.

tett bevezetéssel), illetve milyen forrásból³² származik. Vizsgálják még a szennyezőanyag tárolás és elhelyezés szabályait, pl. a földbe ástott tartályok műszaki jellemzőit, illetve az adatszolgáltatás teljesítését.

A környezetvédelem csoportjában szerepel a *szennyvíziszap szakszerű mezőgazdasági felhasználásának szabályai*. A szennyvíziszapok elhelyezésének szabályai is szoros kapcsolódási pontokat mutatnak a környezetvédelem és a természetvédelemmel.

A szennyvíziszap környezetkímélő elhelyezése folyamatosan gondot okoz. Az Európai Unió országaiban a szennyvíziszap elhelyezésének megoldása különböző módszerekkel történik. Egyik lehetősége az elhelyezésnek az égetéssel történő ártalmatlanítás. Másik lehetséges elhelyezési mód a szeméttelapi elhelyezés, ez azonban mennyiségileg korlátozott. Harmadik lehetséges mód a mezőgazdasági területen történő elhelyezés. Az iszap mezőgazdasági felhasználását hasznosként ítélik meg, de számos kérdést is felvet. A 86/278/EK irányelv³³ a szennyvíziszap mezőgazdasági felhasználása során a környezet, és különösen a talaj védelméről rendelkezik. Szigorú jogi, talaj- és környezetvédelmi előírásokat támaszt az elhelyezéssel kapcsolatban.

A szennyvíziszap mezőgazdasági felhasználása hatósági engedélyhez kötött tevékenység, szigorú ellenőrzés mellett, előírt nyilvántartási kötelezettség betartásával. Vizsgálják a kölcsönös megfeleltetés keretén belül az engedélyezés szabályait, a területi tilalmak (pl. legelőre kijuttatás) betartását, illetve a bejelentési és dokumentációs kötelezettség teljesítését.

Ebben a csoportban szerepel még a *mezőgazdasági tevékenységből származó nitrát vegyületek által okozott vízszennyezés csökkentése, megelőzése*. Ezeket az előírásokat a mezőgazdasági termelőknek figyelembe kell venniük mind a növénytermesztés, mind az állattenyésztési tevékenység során, mind a szennyvizek, mind az öntözésre felhasznált vizeket illetően.

A követelmények egyik része az állattartó telepekre vonatkozik, a másik része a növénytermesztésre. Az ellenőrzés csak a nitrátérzékeny területeken³⁴ történik, s a helyes mezőgazdasági gyakorlat betartását vizsgálja. A 91/676/EGK Tanácsi rendelet³⁵ határozza meg a környezetvédelmi előírásokat, melyeket a tagállamoknak a „Helyes Gazdálkodási Gyakorlat” szabályai közé be kell építeniük.

A Tanács 91/676/EGK irányelve a vizek mezőgazdasági eredetű nitrát-szennyeződésekkel szembeni védelméről szól (röviden nitrátirányelv). A mezőgazdasági anyagok által okozott édesvíz- és tengervízszennyezés olyan mezőgazdasági gyakorlatból származik, mint a műtrágya és a szerves trágya túlzott mértékű használata.

A tagállamoknak ki kell jelölni a nitrát által veszélyeztetett zónákat, és a kijelölés után akcióprogramot kell kidolgozniuk. A kölcsönös megfeleltetés előírásai kiterjednek az évente kijuttatható nitrogén mennyiségre, a lejtős területeken történő trágyázás szabályaira, a tárolásra, a trágyatárolók kialakítására, az adatszolgáltatás és nyilvántartás rendjére. A mező-

³² A magyar jogszabály, azaz a 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet 1. sz. melléklete szerint a forrás szerint megkülönböztetünk szerves trágyából, műtrágyából, olajból, üzemyanyagból, növényvédőszerből valamint egyéb forrásból származó szennyezést (pl. mosóvíz). Az üzemyanyagtartályok használatát a 11/1994. (III.25.) KM rendelet és a 9/2008. (II.22.) ÖTM rendelet határozza meg.

³³ HL L 181., 1986. 7. 4.

³⁴ Nitrátérzékeny területek Magyarországon: a MePAR szerinti fizikai blokkok szintjén közzétett a 43/2007 (VI. 1.) FVM rendeletben szereplő blokkok; az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás alá tartozó állattartó telepek, valamint az ezekhez tartozó trágyatároló területe; a nagy létszámú (pl. 30 ló, 50 szarvasmarha, 100 sertés, 200 juh, kecske stb.) állattartó telepek, s trágyatárolóik; s a külön jogszabály szerinti trágyafeldolgozás területe.

³⁵ HL L 375., 1991. 12. 31.

gazdasági területre évente szerves trágyával kijuttatható nitrogén hatóanyag mennyisége nem haladhatja meg a 170 kg/ha értéket. A nitrátérzékeny területen gazdálkodó folyamatos nyilvántartást köteles vezetni. Lejtős területeken a trágyázás csak a lejtő meredekségének megfelelően történhet. Istállótrágya csak az előírások betartása mellett tárolható termőföldön. A trágyatároló kapacitásának 6 havi trágya befogadására kell elegendőnek lennie. A nyilvántartás a gazdálkodási napló tápanyag-gazdálkodásra, trágyázásra, parcellaművelésre, és állattartásra vonatkozó lapjainak a vezetését jelenti. A gazdálkodó évente köteles adatot szolgáltatni (nitrát adatlap) a mezőgazdasági tevékenység helye szerinti illetékes talajvédelmi hatóságnak.

IV. Ellenőrzések és szankciók

Az ellenőrzési rendszer komplex, az összes feltétel áttekintő, egységes és egyidejű. Az ellenőrizendő gazdaságok kiválasztása egy előzetes kockázatelemzés alapján történik a Bizottság 1122/2009/EK rendelet 51. cikke alapján. A kötelezően ellenőrizendők arányát a támogatást igénylő mezőgazdasági termelők legalább egy százalékában határozta meg az EK rendelet előre rögzített kiválasztási elvek szerint. Jogszabályok meghatározhatnak minimum ellenőrzési arányt az 1122/2009/EK rendelet 50. cikk.(1) bek. alapján, ekkor az egy százalékos arány helyett az adott arányt kell alkalmazni.³⁶ Az ellenőrzésért a szakosított ellenőrző szervek felelősek. A tagállamok nagy része a kifizető hatóságot jelölte ki a kölcsönös megfeleltetésért felelős illetékes ellenőrző hatóságnak.

Az ellenőrzés két típusa ismeretes: az egyik az igazgatási ellenőrzés³⁷, míg a másik a helyszíni ellenőrzés³⁸.

Az ellenőrök a helyszínen ellenőrzési jegyzőkönyvet készítenek. Az illetékes hatóság az ellenőrzést követően határozatot hoz, amely tartalmazza a meg nem feleléseket, azok értékelését súlyosság, mérték, tartósság és ismétlődés szempontjából. A tanácsi és a bizottsági rendeletekben³⁹ előírt követelmények alapján, amennyiben a gazdálkodók nem tartják be a JFGK előírásait, s az ellenőrzések során feltárára kerülnek a hiányosságok, a kölcsönös megfeleltetés keretében szankciókat kell eszközölni, és egyidejűleg jelenteni kell a szabályszegést a Bizottságnak.

A KM komplex ellenőrzési rendszer, amely lehetőséget teremt a mezőgazdasági termelőknek juttatott közvetlen kifizetések csökkentésére vagy megszüntetésére abban az esetben, ha a termelő nem tartja be a kölcsönös megfeleltetés szabályait.

A Tanács 73/2009/EK rendelete szerint a tagállamoknak arányos, objektív és a progresszivitás elvén alapuló ismérvek szerint részben vagy egészben vissza kell vonniuk a közvetlen támogatást - a környezetvédelmi szankciók mellett - amennyiben a mezőgazdasági termelő nem tartja be az előírt szabályokat.

³⁶A kedvezményezettnek legalább 1%-át kell a kölcsönös megfeleltetés szempontjából ellenőrizni, kivéve azokat a kölcsönös megfeleltetési területeket, ahol a szabályozás kifejezetten magasabb ellenőrzési arányt ír elő (szarvasmarha jelölés 10%, a juh és kecske megjelölés területén pedig 3%).

³⁷ 1122/2009/EK rendelet 49. cikke alapján. Korábban a 796/2004/EK rendelet 43. cikke szerint adminisztratív ellenőrzés néven szerepelt.

³⁸ 1122/2009/EK rendelet 50-54. cikke szerint, a 73/2009/EK rendelet 22. cikk (1) bek. alapján.

³⁹ 73/2009/EK tanácsi rendelet és a 1122/2009/EK bizottsági rendelet.

A tanácsi rendelet 24. cikke szerint a csökkentést a támogatás százalékos arányának alapulvételével kell kiszámítani. A csökkentésnek a jogsértés súlyosságával arányosnak kell lennie, ezért fejezi ki a tanácsi rendelet százalék formájában.

Az alkalmazandó *szankciókat* két nagy csoportba sorolhatjuk: az egyik a gondatlanságból adódó meg nem felelések, a másik a szándékosan elkövetett jogszabályellenes tevékenységek.

Az ellenőrző hatóság a megállapított tényállásokat „szándék”, „súlyosság”, „mérték” és „tartósság” kritériumok alapján értékeli. További értékelési kritérium az „ismétlődő jelleg”, illetve a „csekély mértékű meg nem felelés”.

Az 1122/2009/EK rendelet 71. cikke alapján, amennyiben a meg nem felelés a termelő gondatlanságából ered, támogatáscsökkentést kell alkalmazni. Ez a támogatáscsökkentés főszabályként a teljes összeg⁴⁰ 3 százaléka. A kifizető ügynökség határozhat úgy is, hogy ezt az értéket a teljes összeg 1 százalékára csökkenti, vagy 5 százalékra növeli.

A szándékos meg nem felelés a gondatlansághoz képest szigorúbb megítélés alá esik a kölcsönös megfeleltetés szankcionálási rendszerében. A teljes közvetlen támogatási összeget 15, 20, vagy 100%-kal kell csökkenteni. Ha a termelő szándékosan követte el a meg nem felelést, akkor főszabályként a támogatáscsökkentés a teljes összeg 20 százaléka. A kifizető ügynökség dönthet úgy, hogy ezt az értéket a teljes összeg 15 százalékára csökkenti, vagy a teljes összeg 100 százalékára növeli.

VI. Befejezés

Összefoglalásként megállapítható, hogy a kölcsönös megfeleltetés minimum szabályrendszere nem új követelményrendszer. Már korábban is létezett az Európai Unióban, azonban 2003-ban vált kötelezővé bevezetése. A KM legfontosabb célkitűzése, hogy egészséges környezetben éljünk, megfelelő minőségű élelmiszerekhez jussanak a fogyasztók, és olyan mezőgazdaságot támogasson az Európai Unió, mely környezettudatosan működik. A gazdálkodóknak tudatosan kell a jogszabályi előírásokat figyelniük, illetve dokumentálni a gazdálkodásukat. A KM bizonyítja a társadalom számára a gazdáknak juttatott agrártámogatások jogosságát. Két elemből tevődik össze, a helyes mezőgazdasági és környezeti állapot előírásaiból, és a jogszabályban foglalt gazdálkodási követelményekből. Nem a szankcionálás a célja, hanem az előírások betartása, a gazdálkodók környezettudatosságának javítása.

Szigorúnak kell tekinteni a rendszert, mivel az ellenőrzés objektív és részletesen kidolgozott rendszer alapján folyik. Az ellenőrzések tapasztalatainak elemzése segítséget nyújthat a feltételrendszer minél hatékonyabb és „gazdálkodóbarát” működéséhez.

A mezőgazdaságnak úgy kell értékes, egészséges élelmiszereket előállítani, hogy közben megőrzi a táj, a vidék, az élővilág, a környezet sokszínűségét.

A helytelen mezőgazdasági gyakorlat és a szakszerűtlen, nem az előírásoknak megfelelő gazdálkodás, beavatkozás visszafordíthatatlan károkat okoz a természetben, környezetünkben, és ez veszélyezteti az emberi létet is.

⁴⁰ A közvetlen támogatások teljes összegét kell érteni alatta, amelyet a termelőnek nyújtottak, vagy neki jár a ténymegállapítás naptári évében a kérelme alapján.

ERIKA FARKAS CSAMANGÓ

DAS UMWELTSCHUTZANFORDERUNGSSYSTEM DER EINHALTUNG
DER ANDERWEITIGEN VERPFLICHTUNGEN IN DER EU

(Zusammenfassung)

Die nicht gute landwirtschaftliche Praxis und die nicht fachgemäße, nicht den Vorschriften entsprechende Bewirtschaftung, die Eingriffe können der Natur und unserer Umwelt irreversible Schäden verursachen. Von der Landwirtschaft wird die konsequente Geltendmachung der Umweltaspekte besonders erwartet. Vorliegende Studie stellt die Bestimmungen der als Bedingung der landwirtschaftlichen Förderungen vorgeschriebenen Umweltschutzvorschriften dar. Die Bedingung der Beihilfen der Landwirte knüpft sich auch an die restlose Einhaltung bestimmter Umweltschutz-, Tierschutz- und Lebensmittelsicherheitsvorschriften. Die Auszahlungen verknüpft die Union zur Erfüllung der Anforderungen des sog. „cross-compliance“, d.h. der anderweitigen Verpflichtungen. Der Begriff der anderweitigen Verpflichtungen beinhaltet die Gesamtheit der im Interesse der Erhaltung der gesamten Summe der gemeinschaftlichen landwirtschaftlichen Beihilfen einzuhaltenden Vorschriften und Anforderungen, bzw. er beinhaltet das sich daran knüpfende Kontroll- und Sanktionssystem. Das System der anderweitigen Verpflichtungen schafft einen Kontakt zwischen den Vorschriften des Richtigen Landwirtschaftlichen und Umweltzustandes, bzw. und der landwirtschaftlichen Beihilfen. Das System der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen schafft einen Kontakt zwischen dem Guten Landwirtschaftlichen und Umweltzustand (HMKÁ), bzw. den in Rechtsnormen abgefassten Betriebswirtschaftlichen Anforderungen (JFGK), bzw. den direkten landwirtschaftlichen Beihilfen. Wenn der Landwirt die vorgeschriebenen Regeln nicht einhält, dann ist — neben den Umweltsanktionen — mit der Reduzierung der für ihn zu zahlenden Beihilfen zu rechnen. Die anzuwendenden Sanktionen können in zwei Gruppen gegliedert werden: die eine ist die sich aus Fahrlässigkeit ergebenden Nichterfüllungen, die andere ist die absichtlich begangenen vorschriftswidrigen Tätigkeiten.

Die Studie präsentiert die kurze Darstellung der Einhaltung der anderweitigen Verpflichtungen, das Anforderungssystem der EU mit besonderer Hinsicht auf die Umweltbestimmungen.