

HEGYES PÉTER ISTVÁN

Az agrár- és vidékfejlesztési támogatási jogviszonyok felelősségi szabályai

Bevezetés

Tanulmányom célja az agrár- és vidékfejlesztési támogatási jogviszonyok felelősségi szabályainak bemutatása a vonatkozó főbb közösségi és nemzeti jogszabályok alapján. A tanulmányban elsődlegesen az Európai Unió Közös Agrárpolitikájának finanszírozására létrehozott pénzügyi alapokból finanszírozott támogatások felelősségi normáit, és az azokhoz kapcsolódó eljárási szabályokat ismertetem.

1. Az agrár- és vidékfejlesztési támogatások rendszere¹

A jelenlegi támogatási struktúra szerint a mezőgazdasági termelők/üzemek egyrészt az uniós, másrészt a hazai költségvetésből juthatnak támogatáshoz.

1.1. Az Európai Unió költségvetéséből származó támogatások

A Európai Unió közös agrárpolitikával (a továbbiakban: KAP) rendelkezik. A KAP kiadásainak finanszírozása során alkalmazandó feltételeket és különleges szabályokat az 1290/2005/EK tanácsi rendelet² határozza meg. A rendelet alapján két pénzügyi alapot hoztak létre: az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapot (a továbbiakban: EMGA); és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapot (a továbbiakban: EMVA). Az EMGA és az EMVA az Európai Közösségek általános költségvetésének részét képezik.

Az EMGA-ból – a tagállamok és a Közösség között megosztott irányítás mellett – finanszírozandó kiadások közül a jelen tanulmány szempontjából releváns alábbi három támogatás emelendő ki:

¹ Lásd pl. SZILÁGYI JÁNOS EDE: *Az agrár és vidékfejlesztési támogatások új rendszere: 2007*. Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, Miskolc University Press, Miskolc, Tomus: XXV/2. (2007), 722–725.; MIKÓ ZOLTÁN: *Agrár- és vidékfejlesztési igazgatás*, Szent István Társulat az Apostoli Szent-szék Könyvkiadója, Budapest, 2009. 242–243.; HALMAI PÉTER: *A Közös Agrárpolitika rendszere*, in: Halmai Péter (szerk): *Az Európai Unió agrárrendszere, Mezőgazda Kiadó, Budapest, 2007. 74–77.*

² A Tanács 1290/2005/EK rendelete (2005. június 21.) a közös agrárpolitika finanszírozásáról, *Official Journal L 209. 11/08/2005 P. 0001 – 0025*

- a) az export-visszatérítések;
- b) a mezőgazdasági piacok szabályozását célzó intervenciók;
- c) a közös agrárpolitika keretében meghatározott, a gazdák részére folyósított közvetlen kifizetések.

A mezőgazdasági termékek harmadik országokba irányuló exportja után meghatározott export-visszatérítésekkel történik a kivitel világgpiaci árfolyamok vagy árak alapján történő lebonyolításának lehetővé tétele, méghozzá a világgpiaci árfolyamok vagy árak és a közösségi árak közötti különbség kiegyenlítése révén.³

Intervencióra abban az esetben kerülhet sor, amennyiben a piaci árak az intervenciók árától elmaradnak. Ekkor a piac stabilizálása végett a Közösség megfelelő intézményein keresztül a fölösleges, de az előírt minőségi követelményeknek megfelelő kínálatot, intervenciók árán felvásárolja.⁴

A közvetlen kifizetés a 73/2009/EK tanácsi rendelet⁵ I. mellékletében felsorolt valamely támogatási rendszer alapján közvetlenül a mezőgazdasági termelő részére nyújtott támogatás.

Az EMVA-ból kerül finanszírozásra a tagállamok és a Közösség között megosztott irányítással a Közösségnek a nemzeti vidékfejlesztési programokhoz való pénzügyi hozzájárulása.

1.2. A nemzeti költségvetésből származó támogatások

A nemzeti költségvetésből származó támogatásokat az alábbi három csoportba sorolhatjuk:

- a) kiegészítő nemzeti közvetlen támogatások (top-up);⁶
- b) az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program (a továbbiakban: ÚMVP) társfinanszírozása;
- c) tisztán nemzeti forrásból finanszírozott támogatások.⁷

A tisztán nemzeti forrásból finanszírozott támogatások felelősségi szabályait e tanulmányban nem vizsgálom, azonban szükséges kiemelni, hogy velük szemben a következő kritériumok érvényesülnek: nem állhatnak ellentétben a KAP-pal; nem sérthetik a versenyegyenlőséget; és e támogatási formákat engedélyeztetni (notifikálni) kell/kellett.

³ Az export-visszatérítésekre és az intervencióra vonatkozó alapvető szabályokat lásd: A Tanács 1234/2007/EK rendelete (2007. október 22.) a mezőgazdasági piacok közös szervezésének létrehozásáról, valamint egyes mezőgazdasági termékekre vonatkozó egyedi rendelkezésekről (az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet); *Official Journal L 299*, 16/11/2007 o. 0001 – 0149.

⁴ Lásd bővebben: HALMAI PÉTER: *Közös agrárpolitika*, in: Kende Tamás – Szűcs Tamás (szerk): *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. CompLex Kiadó, Budapest, 2009. 857–859.

⁵ A Tanács 73/2009/EK rendelete (2009. január 19.) a közös agrárpolitika keretébe tartozó, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott egyes támogatási rendszerek létrehozásáról, az 1290/2005/EK, a 247/2006/EK és a 378/2007/EK rendelet módosításáról, valamint az 1782/2003/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről; *Official Journal L 030*, 31/01/2009 o. 0016 – 0099

⁶ A kiegészítő nemzeti támogatások keretében az EMGA-ból finanszírozott egységes területalapú támogatás (SAPS) kerül kiegészítésre. – 22/2010. (III.16.) FVM rendelet az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból finanszírozott egységes területalapú támogatás (SAPS), valamint az ahhoz kapcsolódó kiegészítő nemzeti támogatások (top up) 2010. évi igénybevételével kapcsolatos egyes kérdésekről

⁷ (1) csekély összegű (de minimis) támogatás; (2) a mezőgazdasági csoportmentességi rendelet hatálya alá tartozó támogatás; (3) kárenyhítő juttatás; (4) gázolaj jövedékiadó-visszatérítés. Lásd bővebben: MIKÓ ZOLTÁN: i.m. 252–256.

II. Felelősségi normák a közösségi jogszabályokban

A közösségi költségvetéshez kapcsolódó agrár- és vidékfejlesztési támogatások esetén háromoldalú jogviszony jön létre, amelynek alanyai: az Európai Közösséget, mint jogi személyt képviselő Európai Bizottság; az adott tagállam; és a támogatásban részesülő. Az irányadó uniós jogszabályokról megállapítható, hogy azok elsősorban a Bizottság és a tagállamok közötti viszonyokat rendezik, míg a kedvezményezettekre vonatkozó normákat a közösségi rendeletekre figyelemmel az egyes tagállamok nemzeti szinten szabályozzák.

II.1. A tagállamokra vonatkozó felelősségi szabályok

II.1.1. A tagállamok főbb kötelezettségei

A felelősségi szabályok vizsgálatánál a KAP finanszírozásáról szóló 1290/2005/EK tanácsi rendeletből kell kiindulnunk, amely kizárólag a tagállamok felelősségéről rendelkezik.

A támogatásokkal kapcsolatos jogviszonyok tekintetében a tagállamok elsődleges kötelezettsége a *Közösség pénzügyi érdekeinek védelme*. A tagállamok

- a) a közös agrárpolitika keretében kötelesek meghozni minden olyan törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezést és egyéb intézkedést, amely szükséges a Közösség pénzügyi érdekeinek hatékony védelméhez, és különösképpen ahhoz, hogy:
 - az EMGA-ból és az EMVA-ból finanszírozott ügyletek megvalósuljanak, és rendszeresek legyenek;
 - megakadályozzák és megbüntessék a szabálytalanságokat;
 - behajtsák a szabálytalanság és gondatlanság miatt elveszett összegeket;
- b) kötelesek létrehozni és működtetni egy hatékony irányítási és ellenőrzési rendszert, beleértve a számlák igazolását, valamint a jóváhagyott kifizető ügynökség felelősségének aláírásával ellátott igazoló nyilatkozatot.⁸

A Közösség pénzügyi érdekeinek védelme érdekében a tagállamokat további kötelezettségek terhelik, így például felelősek a támogatások hatékony és eredményes felhasználásáért és kezeléséért, megfelelő adatszolgáltatásért, a kifizetési határidők betartásáért, a kiigazított nemzeti felső határértékek megtartásáért stb.

Az egyes támogatási formákra vonatkozó rendeletek az általános kötelezettségek teljesítésének előmozdítása érdekében speciális kötelezettségeket állapítanak meg. Kiemelendő a közvetlen támogatási rendszerek közös szabályairól szóló 73/2009/EK tanácsi rendelet, amely kötelezi a tagállamokat (1) a kölcsönös megfeleltetés általános követelményeinek a mezőgazdasági termelők részére történő rendelkezésre bocsátására; (2) a moduláció és a pénzügyi fegyelem érvényesítésére; (3) a mezőgazdasági tanácsadó rendszer működtetésére; valamint (4) az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer működtetésére.

A tagállamok ellenőrzésért való felelősségének szabályait szükségesnek tartom részletezni, tekintettel arra, hogy a Közösség pénzügyi érdekei védelmének egyik legfőbb eszköze az ellenőrzés.

⁸ 1290/2005/EK rendelet 9. cikk (1) bekezdés

A 73/2009/EK tanácsi rendelet 20. és 22. cikke, valamint az 1122/2009/EK bizottsági rendelet⁹ III. címe alapján a tagállamok a jogosultsági feltételekkel kapcsolatos és a kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó ellenőrzéseket kötelesek végrehajtani.

A jogosultsági feltételekkel kapcsolatos ellenőrzések első szakasza az igazgatási ellenőrzés, amelynek lehetővé kell tennie a szabálytalanságok – különösen számítógép segítségével végzett automatikus – feltárását, beleértve az alábbi keresztellenőrzéseket is:

a) a bejelentett támogatási jogosultságokra, illetve bejelentett mezőgazdasági parcellákra vonatkozó keresztellenőrzések abból a célból, hogy elkerülhető legyen ugyanazon támogatás jogosulatlan többszörös odaítélése ugyanarra a naptári vagy gazdasági évre, és megelőzhető legyen a 73/2009/EK rendelet I. és IV. mellékletében felsorolt területalapú támogatási rendszerek keretében odaítélt támogatások bármiféle jogosulatlan felhalmozása;

b) a támogatásra való jogosultságokra vonatkozó keresztellenőrzések a jogosultságok meglétének és a támogathatóságnak az ellenőrzése céljából;

c) az egységes kérelemben bejelentett mezőgazdasági parcellák és a mezőgazdasági parcellák azonosítási rendszerében található referenciaparcellák közötti keresztellenőrzés a területek mint olyanok támogathatóságának ellenőrzése céljából;

d) a támogatási jogosultságok és a bejelentett terület közötti keresztellenőrzés annak ellenőrzésére, hogy a jogosultságokhoz rendelkezésre áll-e a 73/2009/EK rendelet 34. cikkének (2) bekezdésében meghatározott, megegyező számú támogatható hektár;

e) a szarvasmarhafélékre vonatkozó számítógépes adatbázis segítségével végzett keresztellenőrzés a támogathatóság ellenőrzése és ugyanazon támogatás ugyanazon naptári év tekintetében történő jogosulatlan többszörös odaítélésének elkerülése érdekében;

f) az egységes kérelemben bejelentett mezőgazdasági parcellák és a hatósági vizsgálatnak alávetett azon parcellák közötti keresztellenőrzés, amely parcellák tekintetében megállapították, hogy megfelelnek a 73/2009/EK rendelet 87. cikkének (1) bekezdésében foglalt követelményeknek;

g) az egységes kérelemben bejelentett mezőgazdasági parcellák és a 73/2009/EK rendelet 89. cikkével összhangban a tagállam által gyapottermesztésre engedélyezett parcellák közötti keresztellenőrzés;

h) az egységes kérelemben a mezőgazdasági termelő elismert ágazati szervezetben való tagságára vonatkozó nyilatkozata, az e rendelet 13. cikke (5) bekezdésének b) pontja szerinti információk, valamint az érintett elismert ágazati szervezetek által továbbított információk közötti keresztellenőrzés, a 73/2009/EK rendelet 92. cikkének (2) bekezdésében meghatározott támogatásnövelésre való jogosultság ellenőrzésére;

i) a 73/2009/EK rendelet 94. cikkében említett szállítási szerződésben megadott információ és a cukorgyártó által a szállításokról szolgáltatott információ közötti keresztellenőrzés.

A keresztellenőrzések eredményeként feltárt szabálytalanságok közlését bármely más megfelelő igazgatási eljárás és – adott esetben – helyszíni ellenőrzés követi. Az évente elvégzett helyszíni ellenőrzések számának ki kell terjednie az összes, az egységes támogatási rendszerben, az egységes területalapú támogatási rendszerben vagy a különleges támogatás

⁹ A Bizottság 1122/2009/EK rendelete (2009. november 30.) a 73/2009/EK tanácsi rendeletnek a kölcsönös megfeleltetés, a moduláció és az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer tekintetében, az említett rendeletben létrehozott, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek keretében történő végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról, valamint az 1234/2007/EK tanácsi rendeletnek a kölcsönös megfeleltetés tekintetében, a borágazatban meghatározott támogatási rendszer keretében történő végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról; *Official Journal L 316*, 02/12/2009 o. 0065 – 0112

körébe tartozó területalapú támogatás iránt kérelmet benyújtó mezőgazdasági termelő legalább 5%-ára.

A kölcsönös megfeleltetés keretében előírt követelmények teljesítését adminisztratív és helyszíni vizsgálatokkal kell ellenőrizni. Az illetékes ellenőrző hatóság a közvetlen kifizetésekkel kapcsolatos támogatási rendszerek keretében köteles a helyszíni ellenőrzéseket elvégezni a támogatási kérelmet benyújtó mezőgazdasági termelők legalább 1 %-ának körére.

II.1.2. Bizottsági felügyelet

A Bizottság a KAP finanszírozásához, így a támogatások kezeléséhez kapcsolódó tagállami feladatok teljesítését az ugyancsak a tagállamokat terhelő információközlési kötelezettségek alapján felügyeli.

Az EMGA és az EMVA által finanszírozott ügyletekhez kapcsolódó intézkedésekre vonatkozóan a tagállamok az alábbi információkat, nyilatkozatokat és dokumentumokat kötelesek megküldeni a Bizottságnak:

a) az akkreditált kifizető ügynökség vagy az akkreditált koordináló szerv által aláírt kiadásigazoló nyilatkozatokat — amelyek egyúttal kifizetési kérelmek is —, és az ehhez szükséges tájékoztatásokat;

b) az EMGA-t illetően a pénzügyi igények becslését, az EMVA-t illetően pedig az év folyamán benyújtandó kiadásigazoló nyilatkozatok naprakész becslése, valamint a következő költségvetési évre vonatkozó kiadásigazoló nyilatkozatok becslését;

c) az akkreditált kifizető ügynökségek éves beszámolóit, az akkreditált kifizető ügynökség felelőse által aláírt igazoló nyilatkozatot, a végső elszámoláshoz szükséges információkat és az igazoló szerv által kiállított igazolást.¹⁰

II.1.3. Jogsértés esetén alkalmazható intézkedések

Amennyiben a kifizetési/kiadási nyilatkozatok és információk alapján a Bizottság nem tudja megállapítani azt, hogy az alapokra vonatkozó kötelezettségvállalás megfelel-e az alkalmazandó közösségi szabályoknak, úgy a Bizottság az érintett tagállamtól további információk benyújtását kéri a probléma súlyának megfelelően meghatározott határidőn belül. Ez azonban az általános szabály szerint nem lehet kevesebb 30 napnál.

Amennyiben a tagállam a Bizottság első bekezdésben említett kérésének nem tesz eleget vagy válasza nem kielégítő, vagy az alkalmazandó közösségi szabályokat nem tartja be, vagy a közösségi alapok jogtalan felhasználása kerül megállapítását állapítják meg, a Bizottság átmenetileg csökkentheti vagy felfüggesztheti

- a tagállam EMGA-ból finanszírozott havi kifizetéseit;
- a tagállam EMVA-ból finanszírozott időközi kifizetéseit.

A Bizottság a pénzüsszegek közösségi finanszírozásból való kizárásáról dönthet, ha a kiadások teljesítését nem a közösségi szabályoknak megfelelően teljesítik.

E döntés meghozatalában a Bizottság figyelembe veszi a jogsértés természetét és súlyát, továbbá a Közösség által elszenvedett pénzügyi veszteséget.

¹⁰ 1290/2005/EK rendelet 8. cikk (1) bekezdés c) pont

II.2. A támogatásban részesülőkhez kapcsolódó felelősségi szabályok

II.2.1. A támogatásban részesülők alanyi köre

A tanulmány által vizsgált három, EMGA-ból finanszírozott agrártámogatás (közvetlen támogatás; export-visszatérítés; intervenció) jogosultjai a *mezőgazdasági termelők*. A mezőgazdasági termelő fogalmát a 73/2009/EK rendelet 2. cikkének a) pontja határozza meg, miszerint "mezőgazdasági termelő": olyan természetes vagy jogi személy, illetve természetes vagy jogi személyek csoportja – tekintet nélkül az ilyen csoport vagy tagjainak nemzeti jog szerinti jogállására – akinek, illetve amelynek a gazdasága¹¹ a Közösség területén található a Szerződés 299. cikkében meghatározottak szerint, és aki, illetve amely mezőgazdasági tevékenységet¹² folytat.

Az EMVA-ból nyújtott vidékfejlesztési támogatások igénybe vevői a kedvezményezettek, akik az 1698/2005/EK rendelet¹³ meghatározása szerint, valamely művelet végrehajtásáért felelős vagy támogatásban részesülő, akár a köz-, akár a magánszektorban működő gazdasági szereplők, szervezetek vagy vállalkozások.

II.2.2. A jogosultsági szabályokkal kapcsolatos előírások megsértése

A tanulmányban vizsgált közösségi rendeletek közül a 73/2009/EK rendelet és e rendeletre való utalással az 1698/2005/EK rendelet határoz meg közvetlenül a támogatásban részesülők által megvalósított jogsértésekre vonatkozó felelősségi szabályokat. Ezen felelősségi szabályok két csoportba sorolhatók: a jogosultsági szabályokkal kapcsolatos előírások megsértéséhez és a kölcsönös megfeleltetés szabályainak megsértéséhez kapcsolódó rendelkezések.

A 73/2009/EK rendelet 21. cikke alapján amennyiben megállapítást nyer, hogy egy mezőgazdasági termelő nem felel meg a támogatási jogosultságra vonatkozóan a rendeletben előírt feltételeknek, a számára odaítélt vagy odaítélendő azon támogatás egy részének vagy egészének kifizetését, amelyre vonatkozóan a jogosultsági feltételek teljesültek, csökkenteni kell, vagy ki kell zárni a támogatás köréből.

A támogatáscsökkentés százalékos mértéke az előírások feltárt megsértésének súlyától, mértékétől, továbbá tartós, illetve ismétlődő jellegétől függően progresszív módon változik, és a mezőgazdasági termelő egy vagy több naptári év tekintetében akár ki is zárható egy vagy több támogatási rendszerből.

II.2.3. A kölcsönös megfeleltetés szabályainak megsértése

A 73/2009/EK rendelet és az 1698/2005/EK rendelet a mezőgazdasági termelőket, illetőleg a kedvezményezetteket közvetlenül érintő felelősségi szabályként rendelkezik az ún. kölcsönös megfeleltetésről.

¹¹ „gazdaság”: egy adott mezőgazdasági termelő által vezetett és egyazon tagállam területén található termelőegységek összessége – 73/2009/EK rendelet 2. cikk b) pont

¹² „mezőgazdasági tevékenység”: mezőgazdasági termékek termelése, tenyésztése vagy termesztése, ideértve a betakarítást, a fejtést, az állattenyésztést és a mezőgazdasági célból történő állattartást, valamint a földterületek jó mezőgazdasági és környezeti állapotának fenntartását a 6. cikkben meghatározottak szerint – 73/2009/EK rendelet 2. cikk c) pont

¹³ A Tanács 1698/2005/EK rendelete (2005. szeptember 20.) az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról; *Official Journal L 277*, 21/10/2005 o. 0001 – 0040

A kölcsönös megfeleltetés követelményét az 1782/2003/EK rendelet vezette be, azaz először a közvetlen támogatásban részesülő mezőgazdasági termelőket kötelezték bizonyos köz-, állat- és növényegészségügyi, illetve környezetvédelmi és állatjóléti előírásoknak való megfelelésre.

A kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó hatályos rendelkezéseket 73/2009/EK rendelet II. címének 1. fejezete tartalmazza. E rendelkezések alapján a közvetlen kifizetésben részesülő mezőgazdasági termelő köteles teljesíteni a jogszabályokban¹⁴ foglalt gazdálkodási követelményeket és a helyes mezőgazdasági és környezeti állapotra vonatkozó feltételeket.

Gazdálkodási követelményeket a közösségi jogszabályok a következő területeken állapítanak meg:

- a) köz-, állat- és növényegészségügy,
- b) környezet,
- c) állatjólét.

A jó mezőgazdasági és környezeti állapotra vonatkozó minimumkövetelményeket a tagállamok határozzák meg nemzeti vagy regionális szinten.

Az EMVA-ból finanszírozott támogatások közül az alábbi, 2. tengelyhez („A környezet és vidék fejlesztése”) tartozó támogatásokhoz kapcsolódik a kölcsönös megfeleltetés követelménye:

- a) a mezőgazdasági földterületek fenntartható használatát célzó intézkedések közül:
 - a hegyvidéki mezőgazdasági termelőknek a természeti hátrány miatt nyújtott kifizetések;
 - a hegyvidéki területeken kívüli hátrányos helyzetű területek mezőgazdasági termelőinek nyújtott kifizetések;
 - Natura 2000 kifizetések és a 2000/60/EK irányelvhez kapcsolódó kifizetések;
 - agrár-környezetvédelmi kifizetések;
- b) az erdészeti földterületek fenntartható használatát célzó intézkedések közül:
 - a mezőgazdasági földterület első erdősítése;
 - Natura 2000 kifizetések;
 - erdő-környezetvédelmi kifizetések.

A kölcsönös megfeleltetés szabályainak megsértése esetén alkalmazandó szankciókat a két rendelet hasonlóképpen szabályozza: (1) közvetlen támogatás esetén a mezőgazdasági termelő számára folyósított vagy folyósítandó közvetlen kifizetések teljes összegét csökkenteni kell, vagy az érintettet ki kell zárni a támogatottak köréből; (2) vidékfejlesztési támogatások kedvezményezettjeinek tekintetében csökkenteni vagy törölni kell annak a kifizetésnek a teljes összegét, amelyre abban a naptári évben jogosultak, amelyben a követelményeket nem tartották be.

Mindkét felelősségi alakzat esetén a felelősség megállapításának feltétele, hogy az előírások megsértése a támogatásban részesülőnek közvetlenül felróható cselekmény vagy mulasztás eredménye legyen. A vidékfejlesztési támogatás csökkentésének vagy törlésének további feltétele, hogy az előírások be nem tartása az egész gazdaság tekintetében érvényesüljön.

¹⁴ A jogszabályok felsorolását a rendelet II. melléklete tartalmazza.

Ha az a közvetlen támogatásban részesülő személy, akinek a cselekmény vagy mulasztás közvetlenül tulajdonítható, az érintett naptári évben támogatási kérelmet nyújtott be, a támogatáscsökkentést vagy a támogatás köréből való kizárást az ezen személynek nyújtott vagy nyújtandó közvetlen kifizetések teljes összegére kell alkalmazni.

A 73/2009/EK rendelet 23. cikkének (2) bekezdése szerint a tagállamok dönthetnek úgy, hogy nem alkalmaznak csökkentést vagy kizárást, amennyiben annak összege mezőgazdasági termelőnként és naptári évenként legfeljebb 100 eurót tenne ki. Amennyiben egy tagállam úgy határoz, hogy ezt a lehetőséget igénybe veszi, akkor a következő évben az illetékes hatóságnak meg kell tennie az annak biztosításához szükséges intézkedéseket, hogy a mezőgazdasági termelő orvosolja az előírások adott megsértésével kapcsolatos ténymegállapításokat. A ténymegállapításról és az előírások megsértésének orvosolására vonatkozó kötelezettségről értesíteni kell a mezőgazdasági termelőt.

A támogatáscsökkentésre, illetve a támogatás köréből való kizárásra vonatkozó részletes szabályokat a tagállamok állapítják meg. A szankcióalkalmazás során figyelembe kell venni az előírások megsértésének súlyát, mértékét, tartós, illetve ismétlődő jellegét, valamint, azt hogy a jogsértés szándékos vagy gondatlan volt-e.

A 73/2009/EK rendelet kötelezően alkalmazandó szabályokat állapít meg a közvetlen támogatások csökkentésének mértékére. Gondatlanság esetén a támogatáscsökkentés mértéke nem haladhatja meg az 5%-ot; az előírások ismételt megsértése esetén pedig a 15%-ot. Amennyiben gondatlan jogsértés valósult meg, úgy kellően indokolt esetben a tagállamok dönthetnek úgy, hogy nem alkalmaznak csökkentést, ha az előírások megsértése – súlyossága, mértéke, valamint fennállásának tartóssága alapján – kisebb jelentőségűnek minősül. Az előírások megsértésének azon esetei azonban, amelyek közvetlen veszélyt jelentenek a köz- vagy állategészségügy szempontjából, nem tekinthetők kisebb jelentőségűnek.

Az előírások szándékos megsértése esetén a támogatáscsökkentés mértéke elvben nem lehet kisebb 20%-nál, és az érintett mezőgazdasági termelő egy vagy több naptári év tekintetében akár ki is zárható egy vagy több támogatási rendszer köréből.

II.3. A szabálytalanságokhoz kapcsolódó különleges rendelkezések az 1290/2005/EK rendeletben

II.3.1. Az EMGA-ra vonatkozó különleges rendelkezések

A szabálytalanságok és gondatlanságok következtében behajtott összegeket, valamint az azokhoz kapcsolódó kamatozatokat a kifizető ügynökségek részére kell folyósítani, amelyek azokat az EMGA-ból származó bevételekre terhelik azok valós kifizetési hónapja szerint. Amennyiben a közösségi költségvetés részére a folyósítás megtörténik, a tagállam a megfelelő összegek 20%-át megtarthatja, a behajtás költségeinek átalányban történő visszatérítése címén, kivéve, ha a kérdéses tagállam közigazgatási vagy más szerveinek tulajdonítható szabálytalanságokra és gondatlanságokra történik hivatkozás.

A Bizottság dönthet arról, hogy a behajtott összegeket a tagállam átvállalja abban az esetben,

a) amikor a tagállam nem tett meg minden, a nemzeti és közösségi jogszabályozásban meghatározott közigazgatási vagy jogi eljárást azért, hogy a közigazgatási vagy jogi szempontból történő első ténymegállapítást¹⁵ követő évben a behajtás megtörténjék;

¹⁵ Az első közigazgatási vagy jogi ténymegállapítás az illetékes hatóság – legyen az közigazgatási vagy jogi – első olyan írásbeli értékelése, amely konkrét tényekre alapozva megállapítja a szabálytalanság tényét, nem érintve

b) amikor a közigazgatási vagy jogi szempontból történő első ténymegállapításra nem került sor vagy csak olyan késedelemmel, amely a behajtás lehetőségét tényleges veszélybe sodorta; vagy

c) amikor a szabálytalanság a közigazgatási vagy jogi szempontból történő első ténymegállapítás évében nem került feltüntetésre a szabálytalanságok nyomán kezdeményezett behajtási eljárásokról készített összesítő bevallásban, amelyet az EMGA-ból és az EMVA-ból finanszírozott ügyletekről szóló és a Bizottságnak évente megküldendő bevallás mellé kell csatolnia az akkreditált kifizető ügynökségnek.

Abban az esetben, ha a behajtásra a közigazgatási vagy jogi szempontból történő első ténymegállapítás időpontját követő négy éven belül nem kerül sor, illetve nyolc éven belül, ha a behajtás nemzeti igazságszolgáltatási szervek előtti eljárás tárgyát képezi, a behajtás elmaradásából származó pénzügyi következmények 50%-át az érintett tagállam viseli, a fennmaradó 50%-a pedig a közösségi költségvetésből kerül finanszírozásra.

Megfelelően indokolt esetekben a tagállamok határozhatnak úgy, hogy a behajtási eljárást nem hajtják végre. Ezt a határozatot csak az alábbi esetekben hozhatják meg:

a) amikor a behajtási eljárás során felmerült költségek, valamint az arra még előirányzott költségek összessége meghaladja a behajtandó pénzügyösszeget;

b) amikor a behajtásra nincs lehetőség, mert az adós vagy a szabálytalanságért jogszabályi felelősséggel tartozó személyek fizetéseképtelenségét az érintett tagállam nemzeti jogával összhangban megállapították és elfogadták.

A Bizottság a következő esetekben dönthet arról, hogy a közösségi költségvetésre terelt összegeket kizárja a közösségi költségvetésből:

a) amennyiben megállapítja, hogy a szabálytalanságok vagy a behajtás elmulasztása a tagállam közigazgatásának vagy egy hivatalának vagy szervének tulajdonítható szabálytalanság vagy gondatlanság következménye;

b) amennyiben úgy ítéli meg, hogy a tagállam által benyújtott igazolás nem elegendő a behajtási eljárás felfüggesztéséről született határozat indoklásához.

11.3.2. Az EMVA-ra vonatkozó különleges rendelkezések

A vidékfejlesztési tevékenységek vagy programok során észlelt szabálytalanságok és gondatlanságok következtében a tagállamoknak pénzügyi kiigazításokat kell végezniük az adott közösségi finanszírozás teljes vagy részleges törlésével. A tagállamoknak figyelembe kell venniük az észlelt szabálytalanságok természetét és súlyát, továbbá az EMVA pénzügyi veszteségének szintjét.

Amennyiben a közösségi alapok már a kedvezményezettnek történő kifizetés tárgyát képezik, úgy azokat az akkreditált kifizető ügynökség hajtja be a saját behajtási eljárásain keresztül.

A pénzügyi kiigazításokat és az alapok újra történő felhasználását a tagállamok valósítják meg a következő feltételek betartása mellett:

azt a lehetőséget, hogy ez a megállapítás a közigazgatási vagy jogszabályi eljárás változásainak következtében utólag felülvizsgálható vagy visszavonható. 1290/2005/EK rendelet 35. cikk

a) amennyiben a szabálytalanságok megállapításra kerülnek, úgy a tagállamok kiterjesztik vizsgálataikat annak érdekében, hogy minden olyan műveletet lefedjenek, amelyek esetében előfordulhatnak szabálytalanságok;

b) a tagállamok értesítik a Bizottságot a vonatkozó kiigazításokról;

c) a közösségi finanszírozásból törölt, valamint a behajtott összegeket, továbbá az ahhoz kapcsolódó kamatokat újra felhasználják az érintett programhoz. Ugyanakkor a törölt vagy behajtott közösségi alapokat a tagállam nem használhatja fel újra, csakis ugyanazon vidékfejlesztési programban meghatározott művelet esetében, valamint figyelemmel arra, hogy ezeket az alapokat ne használják fel újból olyan műveletekhez, amelyek pénzügyi kiigazítás tárgyát képezik.

A tagállamokat tájékoztatási kötelezettség terheli arra vonatkozóan, hogy milyen módon döntöttek a törölt alapok újra felhasználásáról, miképp irányozták azt elő, illetve arról, hogy az adott vidékfejlesztési program pénzügyi tervét hogyan módosították.

Az előző alcímben ismertetett, a szabálytalanságok miatt megindított behajtásokról és a még be nem hajtott pénzösszegek tételes kimutatásáról szóló éves összesítő bevallásra; adott esetben a behajtandó összegek terheinek tagállamra való terhelésére; a behajtási eljárás felfüggesztésére vonatkozó tagállami döntési jogkörre; valamint a behajtás meghatározott időn belül történő elmaradása esetén alkalmazandó megosztási szabályokra irányadó rendelkezések az EMVA-ból finanszírozott támogatások tekintetében is érvényesülnek.

III. A támogatási jogviszonyok ellenőrzéséért felelős intézmények Magyarországon

Magyarországon az európai uniós pénzügyi alapokból származó agrár- és vidékfejlesztési támogatások jogviszonyaira vonatkozó generális szabályokat a 2007. évi XII. törvény¹⁶ tartalmazza.

A törvény alapján az irányító hatósági feladatokat a Vidékfejlesztési Minisztérium látja el.

Az EMGA-ból, illetve az EMVA-ból finanszírozott támogatások esetén a kifizető ügynökségi feladatok ellátásáért a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szerv a felelős, amely a 256/2007. (X. 4.) Korm. rendelet¹⁷ kijelölése szerint a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (a továbbiakban: MVH).

Az MVH központi szervből, igazgatóságokból, valamint kirendeltségekből áll. A közösségi és a nemzeti forrásból folyósított mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatások igénybevételevel összefüggő hatósági eljárásban első fokon az igazgatóságok, másodfokon az MVH központi szerve jár el.

A kölcsönös megfeleltetéssel összefüggő hatósági eljárásokban hatáskörrel rendelkező hatóságként ugyancsak az MVH, méghozzá első fokon az MVH Közvetlen Támogatások Igazgatósága, másodfokon az MVH központi szerve jár el.

Az MVH feladatkörébe tartozik az Integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszer (IIER) működtetése és annak továbbfejlesztése. Az MVH ezen belül működteti:

a) az ügyfél-nyilvántartási rendszert,

b) a Mezőgazdasági Parcella Azonosító Rendszert (MePAR),

c) az intézkedésekhez kapcsolódó támogatások igazgatási és ellenőrzési rendszerét.

¹⁶ 2007. évi XVII. törvény a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről

¹⁷ 256/2007. (X. 4.) Korm. rendelet a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalról 5. § (1) bekezdés

Az EMGA és az EMVA keretében végrehajtott intézkedések esetében a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szerv a hatáskörébe tartozó feladatokat átruházás útján is el láthatja, továbbá a feladatok ellátásába szakértőként, illetve egyes technikai jellegű feladatok ellátására más szervezetet is bevonhat.¹⁸

IV. A 2007. évi XVII. törvény ellenőrzési és felelősségi szabályai

IV.1. A mezőgazdasági és vidékfejlesztési szerv által végzett folyamatba épített ellenőrzés

A támogatási kérelmek megalapozottságát az MVH a kérelmek elbírálására vonatkozó döntés meghozatala előtt és azt követően is ellenőrizheti. Az ellenőrzés során vizsgálni kell, hogy a kérelemben, a pályázatban, illetve a döntést követően a határozatban, illetve a hatósági szerződésben foglalt adatok, tények, körülmények megfelelnek-e a valóságnak, az intézkedésben való részvétel feltételeit megállapító jogszabályban, illetve a pályázati felhívást tartalmazó közleményben foglaltaknak. Indokolt esetben azonos ellenőrzési céllal ismételt ellenőrzés hajtható végre.

Az ellenőrzés a kérelem, azok mellékletei és az ügygel összefüggő más iratok átvizsgálásával, távérzékeléssel,¹⁹ laboratóriumi vizsgálattal, helyszíni szemle, helyszíni ellenőrzés keretében történhet. E vizsgálati módszerek külön-külön, de együttesen is alkalmazhatók.

A helyszíni ellenőrzést a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szerv, vagy annak megbízása alapján az átruházott feladatot ellátó szerv megbízólevéllel, illetve szolgálati igazolvánnyal rendelkező alkalmazottja, valamint a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szerv ellenőrzését végző, arra jogosult szerv, illetve szervezet megbízólevéllel rendelkező alkalmazottja (a továbbiakban együtt: ellenőr) folytathatja le.

A helyszíni ellenőrzés az ügyfél előzetes értesítése nélkül is lefolytatható. Amennyiben a helyszíni ellenőrzés lefolytatásához az ügyfél jelenléte szükséges, úgy a helyszíni ellenőrzés csak akkor kezdhető meg, ha az ügyfél vagy alkalmazottja, meghatalmazottja, ezek hiányában hatósági tanú jelen van. E szabály alól kivétel, azaz mellőzhető az ellenőrzésről történő tájékoztatás, ha a helyszíni ellenőrzés az ügyfél közreműködése nélkül, külső vizsgálattal (szemrevételezéssel, méréssel) vagy távérzékeléssel is elvégezhető. Ebben az esetben a helyszíni ellenőrzés az ügyfél vagy alkalmazottja, meghatalmazottja, hatósági tanú jelenléte nélkül is elvégezhető.

A helyszíni ellenőrzés során, a helyszínen talált és feltárt körülményt jegyzőkönyvben rögzíteni kell, továbbá az ellenőr a bizonylatokról, könyvekről, nyilvántartásokról és egyéb iratokról az eredetivel egyező másolatot kérhet, fényképet és filmfelvételt készíthet. A jegyzőkönyvben rögzíteni kell az ügyfél által felajánlott és az ellenőr által visszautasított bizonyítást, kitérve a visszautasítás indokaira is. Az ellenőr a tényállás tisztázása során az ügyfél javára szolgáló tényeket is köteles rögzíteni és feltárni. A nem bizonyított körülmény az ügyfél terhére nem értékelhető.

A 2007. évi XVII. törvény 53.§ (1) bekezdése alapján az ellenőr a helyszíni ellenőrzés során:

- a) az ellenőrzés lefolytatásához szükséges helyiségekbe beléphet,

¹⁸ 2007. évi XVII. törvény 16.§ (1) bekezdés és 18.§ (1) bekezdés

¹⁹ Távérzékeléses ellenőrzésnek minősül az űr- és légi felvételek adatainak kiértékelésével lefolytatott ellenőrzés. 2007. évi XVII. tv. 47.§ (6) bekezdés

- b) az ügyfél ellenőrzés alá vont tevékenységével összefüggő járműveket, járművek rakományát, helyiségeket, helyszínt átvizsgálhatja,
- c) iratokat, tárgyakat, munkafolyamatokat vizsgálhat meg,
- d) az ügyféltől, képviselőjétől felvilágosítást, más személyektől nyilatkozatot kérhet,
- e) tisztázhatja a támogatásra való jogosultság megállapításához kapcsolódó tevékenységben résztvevők személyazonosságát, részvételük jogalapját,
- f) más, a tényállás tisztázásához szükséges bizonyítást folytathat le,
- g) az ügyféllel szerződéses kapcsolatban álló harmadik személlynél kapcsolódó ellenőrzést végezhet.

A kérelmet határozattal el kell utasítani, ha az ügyfél az intézkedéssel kapcsolatos helyszíni szemlét, illetve helyszíni ellenőrzést (a továbbiakban együtt: helyszíni ellenőrzés) önhibájából akadályozza vagy meghiúsítja.

A kölcsönös megfeleltetés körébe tartozó ellenőrzések lefolytatásával kapcsolatosan speciális szabályokat állapít meg a 81/2009. (VII. 10.) FVM rendelet.²⁰

IV.2. Jogkövetkezmények

A 2007. évi XVII. törvény a közösségi jogszabályokkal összhangban a támogatási feltételek nem teljesítésének, illetve a támogatás jogosulatlan igénybevétele esetére a következő jogkövetkezmények alkalmazását írja elő:

- a) a támogatás visszafizetése;
- b) késedelmi pótlék kiszabása;
- c) mulasztási bírság kiszabása;
- d) egyes támogatások igénybevételeiből való kizárás;
- e) a kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó szabályok megsértése miatti külön rendelkezések.²¹

A jogkövetkezmények alkalmazására elsősorban akkor kerül sor, amennyiben a támogatás igénybevétele jogosulatlanul történt. Az igénybe vett támogatás egésze vagy egy része jogosulatlannak minősül, amennyiben az ügyfél:

- a) valótlan tényeket közöl,
- b) adatot eltitkol,
- c) a támogatás céljának megvalósulásával kapcsolatos vizsgálatot vagy ellenőrzést akadályozza, ideértve azt az esetet is, ha adatszolgáltatási vagy fizetési kötelezettségét megszegi,
- d) a támogatást rendeltetéstől eltérően használja fel, illetve
- e) a jogszabályban, illetve a pályázati felhívásban meghatározott támogatási feltételeket – ideértve a támogatás kifizetését követő időszakra vállalt kötelezettségeket is – megszegi,

²⁰ 81/2009. (VII. 10.) FVM rendelet a kölcsönös megfeleltetés körébe tartozó ellenőrzések lefolytatásával, valamint a jogkövetkezmények alkalmazásával kapcsolatos szabályokról

²¹ A kölcsönös megfeleltetéshez kapcsolódó ellenőrzési szabályokról lásd bővebben: FARKAS CSAMANGÓ ERIKA: *Kölcsönös megfeleltetés teljesülésének ellenőrzése és a szankciók*, Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica, Tomus LXXII. Fasc. 5., Szeged, 2009.

- f) olyan támogatást vett igénybe, amelynek alkalmazását az Európai Közösség nem engedélyezte vagy nem vette tudomásul.²²

A támogatás egészét jogosulatlanul igénybe vett támogatásnak kell tekinteni, ha az ügyfél valamely tényről, körülményről írásban olyan valótlan tartalmú nyilatkozatot tesz, amely a jogosultság megállapítását érdemben érinti.

Mulasztásnak alapvetően a jogszabályban, közigazgatási határozatban, továbbá hatósági szerződésben meghatározott adatszolgáltatási, nyilvántartási, nyilatkozattételi, együttműködési kötelezettségek nem teljesítése minősül.

A mulasztási bírság kiszabásánál mérlegelni kell az eset összes körülményét, az ügyfél jogellenes magatartásának (tevékenységének vagy mulasztásának) súlyát, gyakoriságát, továbbá azt, hogy az ügyfél, illetve intézkedő képviselője, alkalmazottja, tagja vagy megbízottja az adott helyzetben a tőle elvárható körültekintéssel járt-e el. A körülmények mérlegelése alapján a mulasztás súlyához igazodó bírságot kell kiszabni, vagy a bírság kiszabását mellőzni.

Ha közvetlenül alkalmazandó közösségi jogi aktus eltérően nem rendelkezik, az az ügyfél, aki jogosulatlanul vette igénybe a támogatást, illetve a mulasztási bírság alapjául szolgáló cselekményt szándékosan, illetőleg ismételten valósítja meg, legfeljebb öt évre kizárható egyes támogatások igénybevételéből.

A törvény értelmű rendelkezése szerint a mezőgazdasági és vidékfejlesztési intézkedésekkel összefüggésben szándékosnak minősül az ügyfél, illetve az általa igénybevett közreműködő, képviselő magatartása, amennyiben az ügyfél vagy az általa igénybevett közreműködő, képviselő tudatában van annak, hogy a tanúsított tevőleges magatartás vagy mulasztás az intézkedésekkel összefüggésben az ügyfél számára a jogosultság jogosulatlan megszerzése, annak fenntartása, illetve az intézkedésekkel összefüggésben jogosultságának bármely eleme vonatkozásában kedvezőbb elbírálást biztosít, mint a tanúsított tevőleges magatartás nélkül.²³

Ismételten valósítja meg a cselekményt az, aki öt éven belül legalább két alkalommal követi el a jogkövetkezmény alapjául szolgáló cselekményt.²⁴

V. Összegezés

A Magyarországon igénybe vehető agrár- és vidékfejlesztési támogatások döntő többségét az EMGA-ból és az EMVA-ból finanszírozott támogatások teszik ki. A támogatási jogviszonyok felelősségi szabályai elsősorban a Közösség pénzügyi érdekeinek védelmét hivatottak szolgálni. A felelősségi normák szabályozása többszintű, a közvetlenül alkalmazandó közösségi rendeletek túlnyomórészt a tagállamok támogatások kezelésével kapcsolatos kötelezettségeit és azok megsértésének jogkövetkezményeit, míg a nemzeti szintű jogszabályok a támogatások igénybevevőire vonatkozó részletes felelősségi szabályokat állapítják meg.

A felelősségi szabályok alapvetően két területre koncentrálnak: egyrészt arra, hogy a támogatások igénybevételével kapcsolatosan meghatározott jogosultsági feltételeknek a támogatásban részesülő megfelel-e, másrészt, hogy a támogatás felhasználása során az előírt követelmények betartásra kerülnek-e. Ez utóbbi terület jelentős részét mind a piacsabályo-

²² 2007. évi XVII. tv. 69.§ (1) bekezdés

²³ 2007. évi XVII. tv. 9.§ s) pont;

²⁴ 2007. évi XVII. tv. 72.§ (2) bekezdés

zási, mind a vidékfejlesztési támogatások körében a kölcsönös megfeleltetés követelményrendszeré teszi ki, amelynek érvényesítése érdekében önálló felelősségi és ellenőrzési rendelkezések kerültek meghatározásra.

A tanulmányban leíró jelleggel kerültek bemutatásra a címben megjelölt szabályok. A leíró jelleget elsősorban az indokolta, hogy Magyarországon a támogatási jogviszonyokhoz kapcsolódó közösségi jogszabályi rendelkezések alkalmazása csupán néhány évre tekint vissza, így a jogalkalmazási gyakorlat értékelésére és az abból való következtetések levonására még nem kívántam vállalkozni.

PÉTER ISTVÁN HEGYES

DIE HAFTUNGSBESTIMMUNGEN DER FÖRDERUNGSRECHTSVERHÄLTNISSE BEI DER FÖRDERUNG DER LANDWIRTSCHAFT UND DER LÄNDLICHEN RAUMS

(Zusammenfassung)

Zweck meiner Studie ist, die Haftungsbestimmungen der Förderungsrechtsverhältnisse der Landwirtschaft und der Entwicklung des ländlichen Raums aufgrund der einschlägigen gemeinschaftlichen und nationalen Hauptregelungen darzustellen. Die bedeutende Mehrheit der in Ungarn in Anspruch nehmbarer Landwirtschafts- und Förderungen des ländlichen Raums bilden die aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums finanzierten Förderungen, deswegen stelle ich hier in erster Linie die Haftungsbestimmungen der aus diesen finanzierten Förderungen und die damit verbundenen Verfahrensregelungen dar.

Die Haftungsbestimmungen der Förderungsrechtsverhältnisse sind in erster Linie berufen, das finanzielle Interesse der Gemeinschaft zu schützen. Die Haftungsbestimmungen sind auf mehreren Ebenen geregelt, die direkt anzuwendenden Gemeinschaftsregelungen legen überwiegend die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Verwaltung der Förderungen und die Rechtsnachfolgen durch die Verletzung dieser fest, wobei die Regelungen auf nationaler Ebene die ausführlichen Haftungsbestimmungen festlegen, die diejenigen betreffen, die die Förderungen in Anspruch nehmen.

Die Haftungsbestimmungen konzentrieren sich grundsätzlich auf zwei Gebiete: einerseits darauf, ob der Förderungsempfänger die Berechtigungsbedingungen im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme der Förderung erfüllt, andererseits, ob die vorgeschriebenen Forderungen bei der Nutzung der Förderung eingehalten werden. Einen bedeutenden Teil dieses letzteren Gebietes bildet sowohl im Bereich der Marktregelungs-, als auch der Förderungen des ländlichen Raums die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, im Interesse deren Geltendmachung es gesonderte Haftungs- und Kontrollbestimmungen gibt.