

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

**DOKTORI ÉRTEKEZÉS**

**TÉZISEK**

**dr. Farkas Csamangó Erika**

**A kölcsönös megfeleltetés környezetjogi aspektusai**

**Témavezető:**

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

**Szeged  
2012.**



## TARTALOMJEGYZÉK

I. TÉMAVÁLASZTÁS INDOKOLÁSA ÉS ANNAK AKTUALITÁSA.....	4
II. AZ ÉRTEKEZÉS CÉLJA ÉS AZ ELKÉSZÍTÉSÉHEZ ALKALMAZOTT KUTATÁSI MÓDSZEREK.....	5
III. AZ ÉRTEKEZÉS STRUKTÚRÁJA.....	8
IV. A KUTATÁS TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEINEK ÖSSZEGZÉSE.....	9
V. AZ ÉRTEKEZÉS TÁRGYKÖRÉBEN MEGJELENT PUBLIKÁCIÓK JEGYZÉKE – LIST OF RELATED PUBLICATIONS.....	18
SUMMARY.....	20

# I. TÉMAVÁLASZTÁS INDOKOLÁSA ÉS ANNAK AKTUALITÁSA

Értekezésem témájául a napjainkban igen nagy érdeklődést kiváltó, a mezőgazdasági tevékenység folytatása során követendő, valamint a mezőgazdasági támogatások igénybevételéhez feltételként meghatározott környezetvédelmi követelmények elemzését választottam egy szabályrendszer ismertetésén keresztül. Ez a szabályrendszer egyben ellenőrzési és szankciórendszer is, egyaránt érinti az agrárjogot és a környezetvédelmi jogot. A rendszer elnevezése: kölcsönös megfeleltetés, cross compliance, vagy keresztmegfeleltetés, azaz az agrártámogatások teljes összegének odaítéléséhez és kifizetéséhez kapcsolódó, kötelezően teljesítendő helyes mezőgazdasági és környezeti állapotra vonatkozó előírások, valamint jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények rendszere. A kölcsönös megfeleltetés (továbbiakban: KM) rendszerét, elsődlegesen közösségi szabályozásának kialakítását, majd magyarországi alkalmazását mutatom be, az állatjelölésekre, állatnyilvántartásokra, élelmiszerbiztonságra vonatkozó követelményekre nem térek ki, mivel azok az előírások elsődlegesen állattenyésztési és élelmiszerbiztonsági okokból alapvető fontosságúak.

A téma aktualitását a közös agrárpolitika keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott támogatási rendszerek létrehozásáról szóló 1782/2003/EK Tanácsi rendelet<sup>1</sup> elfogadása adta. A mezőgazdasági támogatások teljes összegének kifizetését az Európai Unióban - a támogatási jogszabályokban rögzített általános feltételek mellett – az ún. „cross-compliance”, vagyis a *keresztmegfeleltetés*, vagy *kölcsönös megfeleltetés*<sup>2</sup> követelményeinek való teljesítéséhez is kapcsolták, vagyis a támogatás feltételévé vált környezetvédelmi, természetvédelmi, állatvédelmi, állatjóléti, élelmiszerbiztonsági stb.

---

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

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

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

Magyar nyelven, monografikus munkában sem a közösségi rendszer bemutatása, sem a magyar szabályozás jogi analízise még nem történt meg, főként azért nem, mert a kölcsönös megfeleltetés rendszere a korábban csatlakozott tagállamokban 2005-ben, a később (2004-ben) csatlakozott tagállamokban, így Magyarországon is 2009-ben került bevezetésre. A dolgozat újdonságának tekinthető, hogy elsőként foglalkozik hazánk és más tagállamok gyakorlatának tanulmányozásával, ellenőrzési tapasztalatainak összegzésével, ezzel jelentős segítséget nyújtva a rendszer továbbfejlesztése érdekében további javaslatok kidolgozására.

## **II. AZ ÉRTEKEZÉS CÉLJA ÉS AZ ELKÉSZÍTÉSÉHEZ ALKALMAZOTT KUTATÁSI MÓDSZEREK**

### **1. Kutatási célok**

Kutatásom elsődleges célja a kölcsönös megfeleltetés mibenlétének, jellemzőinek a feltárása, amelyhez elengedhetetlen felkutatni a kölcsönös megfeleltetés szabályrendszere létrehozásának eredőit és folyamatát. A kölcsönös megfeleltetés megfelelő eszköz (lehet) arra, hogy a tagországokban egyszerre valósul meg a megfelelő színvonalú mezőgazdasági termelés és a környezetvédelem. Az Unió által eddig megtett út a közvetlen támogatások kifizetésétől a közjavak előállítóinak finanszírozásáig tart.

A kölcsönös megfeleltetés bevezetése különböző eredőkre vezethető vissza. Ezeknek az eredőknek a megnevezése, hatásuk érvényesülésének intenzitása az egyes európai államok szabályozásában szintén a kutatás célja volt.

Értekezésemben arra vállalkoztam, hogy a közösségi szinten bevezetésre került új feltételrendszer kialakulásának nemzetközi előzményeit, közösségi szabályozása kialakulásának legfőbb állomásait, annak indokait, jogi problémáit, továbbfejlesztésének lehetőségeit mutassam be, és elemezzem a már Magyarországon is bevezetésre kerülő feltételrendszert, az uniós szabályok nemzeti szintű kialakítását, a követelmények ellenőrzésének rendszerét és a szankciókiszabás elméletét és gyakorlatát.

Mivel a mezőgazdasági tevékenységhez kapcsolódó környezetvédelmi szempontok részben kötelező előírások mentén, részben ösztönző támogatások feltételeként jelennek

meg a szabályozó rendszerben a kutatás célja, hogy a kötelező előírások mellett az önkéntesen vállalt, többlettámogatás feltételül vállalt kötelezettségek, közösségi és magyar szabályozása és annak kialakulása is bemutatásra kerüljön. A dolgozat célja volt végül olyan következtetések levonása, amelyek a hazai helyzet elemzését követően iránymutatásként szolgálhatnak a hazai kölcsönös megfeleltetés jövőbeni szabályozása tekintetében.

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

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

## 2. A feldolgozás módszerei

A kutatás során a jogi szemlélet kizárólagos alkalmazása nem csupán egyoldalúságot eredményezett volna, de nem is vezetett volna eredményre. Ezért a téma interdiszciplináris megközelítését tartottam szükségesnek, miként maga az agrár-környezeti tudomány is ilyen jellegű. A hazai és nemzetközi *szakirodalom-feldolgozás és tételes joganyag-elemzés* mellett fontos szerepet kapott a jogi szabályozást nagyban meghatározó természettudományos alapokkal foglalkozó irodalom tanulmányozása, elemző és leíró bemutatása.

A jogi szabályozást a természettudományok által megfogalmazott megállapítások határozzák meg. A dolgozat azon rendelkezések bemutatására törekszik, amelyek a mezőgazdasági tevékenység környezeti vonatkozásait általában szabályozzák.

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

Az értekezés a téma feldolgozásában ötvözi a történeti, leíró jellegű, az elemző-értelmező és az összehasonlító módszert. Tekintettel arra, hogy a kutatás tárgya több ország szabályozásának megismerését igényli, elengedhetetlen volt a komparatív megközelítés.

A munka kiindulópontjául a környezetvédelem és a mezőgazdaság területének kapcsolata, találkozási pontjának feltárása, elemzése szolgált. A közösségi környezeti politika és a közös agrárpolitika viszonya, az agrár-környezetvédelmi tárgyú intézkedések szabályozási kompetenciája, a környezeti jogalkotás felhatalmazottsága és a KM rendszer elemeinek bemutatása során a történeti, leíró jellegű feldolgozás módszereit alkalmaztam, tekintettel arra, hogy a kutatásom egyik célja a magyar rendszer bevezetése mögötti közösségi háttér és kötelezettségvállalások feltárása volt. Az elméleti megállapítások alátámasztására a gyakorlatban megjelenő példák szolgálnak, nevezetesen a tagállamok ellenőrzési tapasztalatai, valamint az Európai Közösségek Bíróságának döntései. Vizsgálati módszerként alkalmaztam a téma külföldi és hazai joganyagának elemzését. A kutatás elején kitűzött cél elérése és teljesítése érdekében a kölcsönös megfeleltetés meghatározásából indulok ki. Fogalmi elemeinek meghatározása, a tagállamok nemzeti előírásainak, jogi keretének kialakítása és a közösségi szabályozás egyes tagállamokban történő végrehajtásának bemutatása során főként az elemző-értelmező módszert alkalmaztam, feltárva a rendszer jogi kereteinek kialakítása során a szabályozás lehetőségeit és módoszatait.

Az egyes tagállami, illetve nemzeti követelmények és ellenőrzési tapasztalatok, szankciók bemutatása indokolta az összehasonlító módszerek alkalmazását, a kutatás azonban nem terjed ki a KM rendszer minden tagállamban történő végrehajtására. Az egyes tagállamok elemzése során alapvetően azonos rendszert kívántam felállítani – szabályozás, ellenőrzés, szankciók lehetősége.

A hazai végrehajtás mellett néhány - általam kiválasztott - tagállam követelményeinek bemutatására is törekedtem: így Németország, Hollandia, Dánia szabályozását, valamint a mediterrán térségben kialakított követelményeket Olaszország és Spanyolország szabályozásán keresztül kívánom bemutatni. Olyan tagállamokat igyekeztem választani egyrészt, amelyek mezőgazdasága jelentős, másrészt, amelyeknél az ellenőrzési tapasztalatok feldolgozása céljából hivatalos és hiteles információk, adatok, dokumentumok, országjelentések hozzáférhetőek. Harmadrészt pedig választásomat az is indokolta, hogy a kiválasztott tagállamok közül három a KM bevezetésének kötelezővé tételét megelőzően - az Agenda 2000 KAP reformot követően - már önkéntes jelleggel bevezette és alkalmazta ezt a rendszert, például ide sorolandó Dánia és Hollandia.

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

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

### III. AZ ÉRTEKEZÉS STRUKTÚRÁJA

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

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

A *negyedik* részben néhány általam választott mezőgazdasági szempontból jelentős,



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

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

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

#### IV. A KUTATÁS TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEINEK ÖSSZEGZÉSE

1. A kölcsönös megfeleltetés nyugat-európai példái következtetni engednek a kölcsönös megfeleltetés hazai szabályozásának változásaira, továbbfejlesztésére. Ebben rejlenek leginkább a kutatási eredmények hasznosítás lehetőségei. *A kölcsönös megfeleltetés megfelelő eszköz (lehet) arra, hogy a tagországokban egyszerre valósul meg a megfelelő színvonalú mezőgazdasági termelés és a környezetvédelem.* Az Unió által eddig megtett út a közvetlen támogatások kifizetésétől a közjavak előállítóinak finanszírozásáig tart.

Megalkotása idején a közös agrárpolitika elsődleges feladata a **mezőgazdasági végtermékek előállítása** volt. A reformok folyamatában vált a **környezetvédelem** az agrárpolitika egyik meghatározó elemévé. Az biztonsággal állítható, hogy a helytelenül végzett mezőgazdasági gyakorlat és a szakszerűtlen, nem az előírásoknak megfelelő gazdálkodás visszafordíthatatlan károsodásokat idézhet elő környezetünkben. A környezetszennyezéssel kapcsolatos hatások (víz-, levegő-, talajszennyezés) mind káros külső gazdasági hatások (negatív externáliák). Ma már a mezőgazdaság többes funkciója széles körben elismert.

A mezőgazdaság szemszögéből a **fenntarthatóság** környezeti adottságokhoz illeszkedő termelést jelent. Fenntartható mezőgazdasági termelés akkor valósul meg, ha a gazdasági szempontok mellett a környezet elemeit és a természeti erőforrásokat megőrzi, emellett a jövő generációit is érdekeltté teszi a termelésben. A fenntarthatóság eléréséhez, a sokszínű, gazdag mezőgazdaság megteremtéséhez és megőrzéséhez a lakosság igényeinek

megfelelő minőségi árutermelésen túl környezet – és tájgazdálkodási, valamint társadalmi szolgáltatásokat (közjavakat) is nyújtó multifunkcionális - gazdaságilag hatékony és környezeti szempontból fenntartható - mezőgazdaság kialakítása szükséges.

A multifunkcionális (termelési, környezeti és társadalmi funkció) mezőgazdaságban a **közjavak** előállítása egyre fontosabb szerepet kap. Az unió mezőgazdaságának multifunkcionális szolgáltatásait nevezzük közgazdasági értelemben *közjavaknak* (public goods).

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

A mezőgazdasági tevékenységekhez a közjavak jelentős száma kapcsolódik. A mezőgazdaság által biztosított közjavak egyrészt környezetvédelmi jellegűek, másrészt társadalmi jellegűek.

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

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

#### ***Társadalmi jellegű közjavak:***

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

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

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

A gazdálkodók a közjavak biztosításával **pozitív externáliát** állítanak elő az egész társadalom számára. E közjavak előállításához az unió és a tagállamok támogatása is

szükséges. A vidéken olyan közjavak előállítása történik, amely mindenki érdekét szolgálja szigorú agrár-környezetvédelmi, víztisztasági, erdészeti, élelmiszerbiztonsági szabályok betartásával, az európai táj környezeti, kulturális értékeinek megvédésével és garantálásával. Mint azt a magyarországi példák (Natura 2000 területen gazdálkodók többlétszámú támogatása, falusi turizmus támogatása, a falumegújítás és –fejlesztés, a vidéki örökség megőrzése céljából nyújtott támogatások, tanyaprogram- a tanyagazdaságok fejlesztésének támogatása) bizonyítják a mezőgazdaságban a közjavakat előállítóknak nyújtandó támogatás nem egy kivételezett bánásmód a gazdálkodók irányában, hanem a Közös Agrárpolitika keretében a közjavakért járó „kompenzáció”-ként határozható meg.

A kutatás során megállapítást nyert, hogy a közös agrárpolitikában 2013 után megjelenhetne egy ún. kompenzációs támogatás, mely a közjavak előállítását célozza. Ezen támogatás igénybevételének feltétele az lehetne, hogy a gazdálkodó a társadalom számára hasznos közjavakat állítson elő. Lehetséges megoldás lenne, hogy az első pilléres forrás közvetlen támogatási összegének nagyobb hányadát képezhetné egy ún. alaptámogatás<sup>3</sup>, amely a termeléstől függetlenített területalapú támogatás lenne. Az első pilléres forrás közvetlen támogatási összegének maradék hányada lenne a zöld dobozos támogatás, vagyis erre akkor lenne jogosult a termelő, ha az alaptámogatásra jogosult mezőgazdasági terület egy részét ökológiai célokra hasznosítaná, például tájvédelmi célokra, teraszok kialakítására, védőzónák kijelölésére, erdősítésre stb.<sup>4</sup>

2. A kölcsönös megfeleltetés időben is változó jelenség. A társadalmi környezet, valamint az állam szerepének átalakulásával, továbbá az európai integráció és a *globalizáció előrehaladásával közös agrárpolitika keretében több olyan támogatás kialakítása és finanszírozása vált szükségessé*, amely a környezetvédelem céljaival szorosan összefügg, valamint ezeken felül az agrártámogatások teljes összegének kifizetését környezetvédelmi követelmények teljesítésétől is függővé tették. Ezen *előírások és követelmények* betartásával közjavak is „termelhetők”.

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

---

<sup>3</sup> Az alaptámogatás keretösszege minden tagállamban változna, annak függvényében, hogy a választható közvetlen támogatások közül melyiket alkalmazza, illetve a jogcímeik finanszírozására mekkora forrást biztosítana.

<sup>4</sup> A jelenlegi KAP kritikájáról lásd bővebben HALMAI PÉTER: *A közös agrárpolitika reformja és a magyar érdekek*. In: TABAJDI CSABA (szerk.): *Közös út? Magyarország nyer vagy veszít?* Az I. Magyar Agrárakadémia előadásai, vitái, dokumentumai. Nádudvar, 2008. 20-27. pp.

szabályozó rendszerben.

Egyik csoportba azok az előírások tartoznak, melyek az alapfeltételeknek minősülnek és *kötelezőek*. Ide sorolandók a HGGY előírások, illetve a kölcsönös megfeleltetés előírásai.

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

A környezetvédelem, a természetvédelem és a földhasználat összehangolását a *kölcsönös megfeleltetés szabályrendszere* valósítja meg, és az *agrár- környezetgazdálkodás rendszere* emeli magasabb szintre. Az agrár – környezetgazdálkodás a mezőgazdasági tevékenységeket érintő, az ésszerűség és a szakszerűség elveit figyelembe vevő környezetgazdálkodás átfogó elnevezése. Az agrár-környezetvédelem és az agrár-környezetgazdálkodás egymáshoz közel álló fogalmak, az agrár-környezetgazdálkodás inkább a gyakorlati megvalósuláshoz kötődik, míg az agrár-környezetvédelem fogalma a stratégiai, politikai szabályozási szinthez kapcsolódik.

Megállapítható, hogy az agrár-környezetgazdálkodási támogatásában résztvevő gazdálkodókra vonatkozó általános feltételek között szerepel az úgynevezett minimumkövetelmények betartása is, mely a gazdaság egész területét tekintve kötelező. Az AKG minimumkövetelmények két szakterület előírásait foglalják magukba; egyrészt tápanyag-gazdálkodási, másrészt növényvédelmi kötelezettségeket jelentenek.

Az agrár-környezetgazdálkodási támogatást igénylőknél egyrészt ellenőrzik a kötelező „*alapszintet*”, melyet a KM követelmények jelentik, másrészt a *többlettámogatás feltételül vállalt kötelezettségek* teljesülését, melyet az agrár-környezetgazdálkodási programok (AKG) jelentenek.

3. A kutatás eredménye a kölcsönös megfeleltetés fogalmának meghatározása. Az Unió tagállamai a kölcsönös megfeleltetés alatt országonként közel azonos elvárásokat támasztanak, így a KM közös ismérve adott. *A kölcsönös megfeleltetés az egyes közösségi mezőgazdasági támogatások teljes összegéhez való hozzájutáshoz betartandó előírások és követelmények összessége, illetve az ezekhez kapcsolódó ellenőrzési és szankciórendszer.*

A KM a közvetlen kifizetések keretében nyújtott uniós támogatás szerves részét képezi. A közvetlen támogatás teljes kifizetését a mezőgazdasági földterülettel, a mezőgazdasági termeléssel és tevékenységekkel kapcsolatos szabályok betartásához kötik. Az alapfogalmak körében érdemes kitérni a mezőgazdasági közvetlen kifizetés, a mezőgazdasági földterület, a mezőgazdasági termelő, a mezőgazdasági tevékenység és a fenntartható mezőgazdaság jelentésére. A KM egyrészt szabályok, előírások és követelmények összessége, azaz szabályrendszer, másrészt komplex ellenőrzési rendszer

és harmadrészt szankciórendszer egyben. A mezőgazdasági termelőkre vonatkozik ez a szabályrendszer, melynek fogalmát a másodlagos jog és a bírói gyakorlat alakította ki. A kölcsönös megfeleltetés alkalmazási körébe tartozó követelmények a nemzeti hatóságokat is érinti. Egy motiváló, ösztönző rendszert jelent, amely a mezőgazdasági termelőt ösztönzi gazdálkodása során különböző előírások maradéktalan teljesítésére, melyeket a hatóságok rendszeresen helyszínen ellenőriznek. *Ösztönző* rendszer továbbá azt is jelenti, hogy az előírásoknak meg nem felelés megállapítása esetén támogatáscsökkentéssel, vagy elvonással szankcionál.

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

A fogalomrendszer felállításán túl meghatározom a kölcsönös megfeleltetés rendszerébe bevont rendelkezések helyét a *környezetjog és az agrárjog metszetében*. A kölcsönös megfeleltetés rendszerébe bevont rendelkezések megalkotásánál komoly problémát jelenthet a döntéshozatali, illetve a jogszabály-alkotási jogkörök léte, terjedelme, mivel az ilyen intézkedések mind a közös mezőgazdasági politikához, mind az uniós környezeti politikához egyaránt köthetők. *Arra a következtetésre juthatunk, hogy a kölcsönös megfeleltetés szabályrendszere, előírásai a környezetjog és az agrárjog metszetében helyezkednek el, így az agrár-környezetjog szabályozási tárgyát képezik.*

A KM rendszer két fő eleme a helyes mezőgazdasági és környezeti állapotra vonatkozó előírások (HMKÁ) összessége és a jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények (JFGK).

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

Nem ismert, hogy az uniós HMKÁ előírások közül milyen szempontok alapján kerültek kiválasztásra azon előírások, amelyek végül a KM rendszerébe belekerültek. Nem egyértelmű, hogy mi indokolta a többi előírás nélkülözését a KM rendszeréből, illetve néhány fontosnak ítélt terület milyen indokok alapján nem szerepel az előírások között. Problémát okoz, hogy egyes tagállamok nem megfelelően vagy hiányosan dolgozták ki az uniós keretrendszer alapján saját nemzeti szabályozásukat, továbbá néhány tagállamban a HMKÁ szabályok nem vonatkoznak az összes mezőgazdasági földterületre, vagyis azokra, amelyek nem részesültek közvetlen támogatásban, itt KM ellenőrzést sem végeztek.

***A Jogszabályban Foglalt Gazdálkodási Követelményeket***, vagyis az egyes jogszabályi rendelkezéseket – azok nagy száma miatt és átláthatóságuk céljából – a gyakorlat igyekezett rendszerezni valamilyen szempont szerint. A kölcsönös megfeleltetés szempontjából az uniós jogszabályok által meghatározott minimumkövetelmények a relevánsak. A jogszabályokban foglalt gazdálkodási követelményeket tartalmazó 18 közösségi jogszabály többsége irányelv formájában szabályozott. A nemzeti jogszabályokba történő átültetésük következtében néhány tagállamban szigorúbb követelmények kerültek elfogadásra. Számos esetben az irányelvek cikkei tartalmazznak kifejezett rendelkezést arról, hogy a tagállamok attól szigorúbb szabályokat állapíthatnak meg. Ezekben az esetekben a gazdálkodóval szemben csak akkor lehet jogkövetkezményt alkalmazni, ha közösségi szabályokat sért meg.

*4. A kutatás arra is rávilágított, hogy a tagállamok nemzeti jogszabályaikba megfelelően átültették a kölcsönös megfeleltetési rendszer jogszabályban foglalt gazdálkodási követelményeit tartalmazó irányelveket.* A kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó irányelvek nagyon sokfélék. Lényeges szabály, hogy amennyiben az irányelvek egyes rendelkezései lehetőséget adnak a tagállamoknak arra, hogy szigorúbb szabályokat fogalmazzanak meg, a gazdálkodókat csak abban az esetben lehet szankcionálni, ha a közösségi szabályokat sértik meg. A mezőgazdasági termelőknek a nemzeti jogszabályaikat minden esetben be kell tartaniuk, ha nem tartják be, akkor ezen nemzeti jogszabályok értelmében szankcionálhatóak.

Szélsőséges esetekben – indokolatlanul szigorú tagállami szabályozás esetén - a közösségi jogszabályoknál szigorúbb nemzeti előírásokat célszerű lenne enyhíteni, mivel a tagállamok által meghatározott szigorúbb kritériumok megsértéséért a KM rendszerében nem szankcionálható a gazdálkodó.

Az Európai Unió környezeti jogi irányelvei rugalmasak a tagállamok közötti különbségek áthidalására, a tagállamok sajátos körülményeinek - földrajzi adottság, környezeti állapot, vagy környezeti politika - figyelembevételét igyekeznek lehetővé tenni. A kutatás rávilágított arra, hogy nem veszik minden esetben figyelembe a tagállamok eltérő mezőgazdasági és környezeti körülményeit, sajátosságait.

Megítélésem szerint az uniós szabályozást egységesíteni és pontosítani kellene néhány olyan területen, melyet a tagállamok különböző földrajzi adottságaik, sajátosságaik nem befolyásolnak. Ilyen például az ellenőrzés értékelése, a pontrendszerek megállapítása, valamint az alapfogalmak egységes meghatározása is. Egységesíteni kellene az olyan fogalmakat, mint az előírások megsértésének „súlyossága”, „mértéke”, „tartóssága” illetve „ismétlődése”, de különbözőképpen értelmezik a tagállamok a szándékosság vagy

a gondatlanság fogalmát is. Fennáll így a veszélye annak, hogy a tagállamok azonos „tényállás” mellett egymástól eltérő mértékű szankciót számítanak ki. Ugyanazon meg nem felelés esetén a termelők nem egyforma elbánásban részesülnek, így ez sérti az egyenlő bánásmód uniós követelményét. A fogalmak egységesítése hozzájárulna ahhoz, hogy a tagállamok hasonlóan értelmezzék és alkalmazzák a szankciórendszert. Így biztosítható lenne minden tagállamban azonos szinten az elérni kívánt eredmény, vagyis környezetük megóvása, a környezettudatos és szakszerű mezőgazdasági tevékenység folytatása. További probléma adódott az ellenőrzések terén, hogy sokszor olyan előírásokkal, kötelezettségekkel találkozott az ellenőrző szerv a tagállamok nemzeti jogszabályaiban, amelyek nem voltak egyértelműek, így nehéz azok aggálytalan ellenőrzése is.

5. *A tagállamok szabályozása elemzése során megállapítottam, hogy a tagállamok többsége a kifizető ügynökséget jelölte ki a kölcsönös megfeleltetésért felelős illetékes ellenőrző hatóságnak.* A többi tagállamban a kifizető hatóság (csak) koordinációs szerepet tölt be. Az illetékes ellenőrző hatóságok a helyszíni ellenőrzések feladatkörét esetenként más (állami vagy magán) szervekre ruházzák át.

A tagállamok által rendelkezésre bocsátott adatok, melyek az ellenőrzésekre és a jogsértésekre vonatkoznak nem megbízhatóak. Sok esetben merültek fel hiányosságok a Bizottság felé tett *jelentés tartalmát* illetően.

*A kutatás során egyértelmű bizonyítást nyert, hogy* szükséges lenne a rendszer működőképességhez, hatékonyságához az ellenőrzési rendszerek egységesítése és egymással kompatibilissé tétele egy adott tagállamon belül. Az ellenőrző hatóságok (kifizető ügynökség) és a szakhatóságok ellenőrzési és nyilvántartási rendszereit egységesíteni szükséges. Az adatokat egyértelműen meg kell tudni feleltetni egymással (közvetlen támogatást igénylők, mezőgazdasági földterület-nyilvántartások stb.). Cél az, hogy kizárólag egyértelműen beazonosítható adatok alapján lehessen kiszabni a szankciót. Szükség van továbbá az ellenőrzések tartalmi egységesítésére is.

6. *A követelményeknek való megfelelés egyes gazdálkodóknál költségnövekedéssel járhat, beruházást igényelhet* (pl. trágyatárolók), így gazdaságonként eltérő fajlagos költséget jelent(het). A gazdálkodók pozitív externáliát állítanak elő az egész társadalom számára, az ezért cserébe „kapott” támogatás, illetve az előállítás magas költségei nem minden esetben állnak arányban egymással, így nem képes a támogatás kompenzációs szerepét betölteni. A másik oldalról megvilágítva az állítást, önmagában a KM rendszer teljesítése nem jelenthet akkora többletkiadást, plusz beruházási igényt, mivel a követelmények

teljesítéséhez szükséges kiadások, nem csupán a kölcsönös megfeleltetés miatt, hanem egyéb jogszabályi kötelezettségek miatt is felmerülnek.

Az európai környezetvédelmi, növény- és állatvédelmi kritériumrendszer teljesítése globális versenyhátrányt jelent az európai gazdálkodók számára. Így versenyhátrányban kerülnek a magyarországi termelők is egyrészt a korábban csatlakozott tagállamok, másrészt harmadik országok gazdálkodóival szemben. A korábban csatlakozott tagállamokban 2005-ben került bevezetésre a KM feltételrendszere, az előírások teljesítése – a bevezetés óta eltelt néhány évet figyelembe véve - már nem jelent többletterhet, többletkiadást a gazdálkodóknak, rendelkeznek a megfelelő anyagi – és eszközháttérrel. Versenyképességi problémáink jelentős része az európai versenyviszonyokból vezethető le. Léteznek közvetlen piactorzító elemek, például eltérő közösségi és nemzeti támogatási szintek, vagy az ellenőrzési rendszerek tagállamonként eltérő hiányosságai. Fontos hangsúlyozni, hogy versenyhátrányunkat alapvetően a támogatások különbsége okozza. Lényeges feladatnak tekintem a versenyhátrányok felszámolását, enyhítését, amely elérhető lenne például a túlzott adó- és járulékkerhek, a gazdálkodók adminisztrációs költségeinek csökkentésével, illetve a támogatások egyenletesebb eloszlásával. A harmadik országok termelőivel szemben azért kerülhetnek versenyhátrányba az uniós gazdálkodók, mivel a harmadik országok termelőit az EU nem kötelez(het)i ezen szabályok betartására, így ők alacsonyabb költségen tudják előállítani a termékeiket, és ezt alacsonyabb áron tudják kínálni az európai piacokon.

*7. A KM rendszer hatékonysága szempontjából három fontos követelményt emeltem ki a disszertációban:*

- az előírások pontos ismerete és betartása: a kölcsönös megfeleltetés rendszerének átláthatóságához szükséges a vonatkozó uniós és nemzeti jogszabályok ismerete, azok egymáshoz való viszonya, a jogházagok felkutatása. Ismerni kell a szakmai terminus technicusokat, azok magyar nyelvre történő fordítását,
- más tagországok gyakorlatának tanulmányozása: lényeges a kölcsönös megfeleltetés rendszerét már 2005-től működtető tagállamok tapasztalatainak elemzése (*kvázi best practice*), valamint
- az előírások további pontosítása, felmerülhet a jogalkotás számára a rendszer továbbfejlesztése az előírások és szankciók szigorításával, illetve ún. választható előírások bevezetésével is.



8. *A dolgozat megállapítja, hogy a bevezetett feltételrendszer – mint egész - az Európai Unióban egyértelműen pozitív hatást fejtett ki. A tagállamok nemzeti szabályrendszerének – a részek – működése során azonban disszonancia figyelhető meg.* Elsődlegesen azért, mert a kölcsönös megfeleltetés egy túlbonyolított, bürokratizált rendszer. Egyszerűsíteni lenne célszerű azon előírások hatályon kívül helyezésével, amelyek a mezőgazdasági termelő felelőssége szempontjából nem relevánsak, vagy ahhoz nem is kapcsolódnak. Ezek helyett a rendszert olyan új, környezetet védő követelményekkel egészíteném ki, amelyek segítségével például megőrizhetők lennének a területpihentetésből eredő kedvező környezeti hatások, vagy megoldhatók lennének egyes vízgazdálkodási problémák.

Egyetlen tagállamban sem történt előzetes felmérés a környezet állapotáról, így nincs viszonyítási alap sem arra nézve, hogy ennek a rendszernek a bevezetése és alkalmazása ténylegesen eredményez-e, s milyen mértékben javulást a környezet állapotában.

A kutatás során megállapítást nyert, hogy a gazdálkodók és az ellenőrző hatóságok számára is komoly kihívásokat jelentett a kölcsönös megfeleltetés bevezetése, hiszen a szabályrendszer és az ahhoz kapcsolódó szankciók komplexitása a korábbiaktól eltérő gondolkodásmódot követel.

Az ellenőrzések során feltárt hiányosságok, jogsértések szankciót vonnak maguk után (támogatáscsökkentést vagy támogatásból való kizárást), de elsődlegesen a fokozottabb jogkövetésre kíván a KM rendszer sarkallni, nem pedig a mértéktelen „büntetés” kiszabás a fő célja. A tagállami példák alapján következtetést lehet levonni a kiszabott szankciók visszatartó erejéről. Az EU korábban csatlakozott tagállamaiban - ahol a kölcsönös megfeleltetés már régebb óta alkalmazandó és ellenőrizendő – a KM előírásainak be nem tartása miatt kiszabott támogatáscsökkentés és elvonás mértéke az összes kifizetésre került támogatási összeg 1 %-át sem érte el.

A tagállamok, köztük a magyarországi KM ellenőrzések tapasztalatai is azt mutatják, hogy bevezetését a mezőgazdasági termelők fegyelmezetten fogadták.

A KM a biztonságos és környezetkímélő mezőgazdasági termelés mellett kiegészítő jelleggel növeli a mezőgazdaságban tevékenykedők környezettudatosságát és fokozza felelősségtudatukat is.

## V. AZ ÉRTEKEZÉS TÁRGYKÖRÉBEN MEGJELENT PUBLIKÁCIÓK JEGYZÉKE – LIST OF RELATED PUBLICATIONS

FARKAS CSAMANGÓ Erika: *A kölcsönös megfeleltetés környezetvédelmi követelményrendszere az EU-ban.* Acta Universitatis Szegediensis FORVM Acta Juridica et Politica, I, évfolyam 2. szám, Szeged, 2011. 83-93.p.

[*The environmental standards of cross-compliance in the EU*]

FARKAS CSAMANGÓ Erika: *A megújuló energiaforrások környezetjogi szabályozásának alapjai.* In: XVII. Nemzetközi Környezetvédelmi és vidékfejlesztési diákkonferencia kiadványa, 2011, Szolnok, 10. p. (CD-n is megjelent)

[*The foundations of the environmental regulations of renewable energy sources*]

FARKAS CSAMANGÓ Erika: *Az agrártámogatások és a földvédelem, továbbá a talajvédelem összefüggései.* In: Az európai földszabályozás aktuális kihívásai tanulmánykötet. Novotni Kiadó, Miskolc, 2010. 91-106.p.

[*The relations of agrarian subsidies, land and soil protection*]

FARKAS CSAMANGÓ Erika: *Kölcsönös megfeleltetés teljesülésének ellenőrzése és a szankciók.* Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica Et Politica, Tomus LXXII. Fasc. 5. Szeged, 2009. 151-170.p.

[*Cross compliance – Control and sanction systems*]

FARKAS CSAMANGÓ Erika: *A kölcsönös megfeleltetés természetvédelmi és környezetvédelmi követelményrendszere.* In: Reformator iuris cooperandi. Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére. Pólay Elemér Alapítvány Könyvtára 28, Szeged, 2009. 155-180.p.

[*The cross compliance standards of environmental protection and nature preservation*]

FARKAS CSAMANGÓ Erika: *Az agrár-környezetgazdálkodás alapjai.* Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica Et Politica, Tomus LXXI. Fasc. 6. Szeged, 2008. 151-182.p.

[*The foundations of agro-environmental management*]

FARKAS CSAMANGÓ Erika: *Az Európai Unió agrár - és vidékfejlesztési támogatása de lege ferenda*. Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica Et Politica, Tomus LXVIII. Fasc. 6. (szerk.: Tóth Károly). Szeged, 2006., 23p.  
[*Agricultural and rural development support in the EU – de lege ferenda*]

FARKAS CSAMANGÓ Erika: *Növényegészségügyi jogszabályok harmonizációja az EU- ban*. Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica Et Politica, Publicationes Doctorandorum Juridicorum, Tomus IV. (szerk.: Tóth Károly). Szeged, 2004. 179-202.p.  
[*The harmonisation of plant-health legislations in the EU*]

FARKAS CSAMANGÓ Erika: *A föld - és vízvédelem hatályos jogi szabályozása*. Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica Et Politica, Publicationes Doctorandorum Juridicorum, Tomus II. (szerk.: Tóth Károly). Szeged, 2003. 18 p.  
[*Land and water protection legislation in force*]

# SUMMARY

## I. BACKGROUNDS AND MOTIVATIONS

The topic of my dissertation is the analysis of the environmental requirements that are to be met during agricultural activities and are also prerequisites for direct agricultural payment. The analysis is carried out via the introduction of a system of rules and regulations. This system, which is also a control and sanctions system, concerning both agricultural and environmental law, is called cross compliance. It links direct payments to compliance with statutory management requirements and to the obligation of keeping land in good agricultural and environmental condition. I will introduce the system of cross compliance (CC hereinafter), the development of its regulations in the EU and its implementation in Hungary. I will not cover requirements concerning the system of identification and registration of animals and food safety, as those are essential for animal husbandry and food safety reasons.

The timeliness of the topic was underscored by the implementation of Council Regulation (EC) No 1782/2003 of 29 September 2003 establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers<sup>5</sup>. In the European Union – beside the general requirements of direct support schemes – direct support scheme subsidies have been linked to the compliance with the requirements of CC, that is, the full compliance with the standards and regulations of environment, nature preservation, animal welfare, food safety etc. Therefore, Hungary – as a full member of the European Union – stands committed to fit national legislation into the EU regulatory framework.

So far nor the introduction of the EU system, neither the legal analysis of the Hungarian regulations has been published as a monograph, especially because in the states that joined earlier CC was implemented in 2005, whereas in states that joined later (in 2004), like Hungary, this happened in 2009. The dissertation can be considered novel as it is the first to examine the practices of Hungary and other member states, and to sum up their experiences, thus helping work out proposals aimed at the improvement of the system.

---

<sup>5</sup> Council Regulation (EC) No 1782/2003 of 29 September 2003 establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers, and also Council Regulation (EC) No 73/2009 of 19 January 2009 establishing common rules for direct support schemes for farmers under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers, repealing (EC) No. 1782/2003

## **II. THE AIMS AND OBJECTIVES OF THE DISSERTATION AND RESEARCH METHODS**

### **1. Research objectives**

The primary objective of my research is the exploration of the nature and characteristics of CC, for which goal it is inevitable to explore its origins and the process of its development. CC might be an adequate tool to reach high quality environmental protection and agricultural activities at the same time. So far the measures taken in the EU has ranged from direct payment to financing the producers of public goods.

The establishment of CC can be traced back to different origins. The identification of these origins and to what extent their impact affected the legislation of the individual European states was also my objective.

In my dissertation I endeavoured to present the antecedents of the development of the system at Community level, the stages of the development of its Community regulations, its grounds and related legal issues, the potentials for improvement; and also to analyse the system already implemented in Hungary; the transposition of Community legislation on the national level, the control systems and also the theory and practice of sanctioning.

As in the regulatory system the environmental aspects of agricultural activities appear partly as statutory requirements, partly as conditions for bonuses, beside the statutory requirements the research aimed to introduce the Community and Hungarian legislation of the latter as well. My main objective was to draw conclusions that – having analysed the Hungarian situation – may serve as guiding for future Hungarian regulations of CC.

In the dissertation and during the previous research, I laid emphasis on the backgrounds of the Community implementation of CC, which primarily induced the establishment of the Hungarian system. For this task my sources were the official Hungarian translations of documents of different bodies of the Community.

For the introduction of the individual systems and the results of control, I used the original documents, official reports and national legislations written in English, German and Italian, which I processed in my translation.

### **2. Methods**

During my research an exclusively legal approach would not only have led to one-sidedness, but it would also have been ineffectual. Therefore I deemed it necessary to use an interdisciplinary approach, which is characteristic of agro-environmental sciences themselves. Beside the review of the Hungarian and international literature and

the analysis of laws in force, I found it inevitable to review, analyse and introduce the literature of natural sciences, due to its impact on legislation.

Legislation is based on the findings of natural sciences. The dissertation is aimed at the introduction of the regulations that regulate the environmental aspects of agricultural activities.

Due to the complexity of environmental and agrarian law, the research often concerns economic, agricultural and natural scientific questions. In the dissertation I was trying to deal with these interlocking areas exclusively from an environmental and agrarian legal point of view.

The dissertation combines the historical/descriptive, the analytical and the comparative approaches. Taking into consideration the fact that the subject of the research requires the examination of the legislation of several countries, the comparative approach was indispensable.

I started my work with the connection between agriculture and environmental protection, the exploration and analysis of their junction. During the introduction of the relationship between Community environmental policy and the common agrarian policy, the regulatory competence of agro-environmental measures, the authority of environmental legislation and the elements of CC, I used a descriptive approach, as one of my objectives was the exploration of the commitments and Community backgrounds behind the implementation of the Hungarian system. To back up theoretical findings, I used factual examples, namely the results of monitoring in member states and the decisions of the Court of Justice of the European Union. My method was the analysis of the concerning Hungarian and foreign legal material.

In order to reach the objectives set at the beginning of the research, I start with the definition of CC. When defining its elements and introducing the establishment of the national legislations and the transposition of Community regulations on the national level, I mainly used an analytical approach. The introduction of the individual national requirements, monitoring experiences and sanctions justified the use of the comparative approach; the research, however, did not deal with the execution of CC in every member state. When examining the individual member states, my basic goal was to follow the same methodology – regulation, monitoring, sanctioning.

Beside the Hungarian implementation, I also endeavoured to introduce the requirements of a few - arbitrarily chosen – other member states: I introduced the German, the Dutch and the Danish regulations, and also the requirements of the Mediterranean region through the Italian and Spanish regulations. I tried to find member states which, on the one hand, have significant agriculture; and, on the other hand, have accessible and

credible information, data, documentation and country reports for processing monitoring experiences. The third reason for my choice was that three of the chosen member states – for example, Denmark and the Netherlands - voluntarily implemented this system after the Agenda 2000 CAP Reform, prior to the compulsory implementation of CC.

In each of these member states the CC system was implemented and controlled earlier (in 2005), so certain conclusions can be drawn from the results of the controls, and we can also have a view of the problems that have arisen. Concerning Italy, for example, I faced hardships due to the limited access to credible data. In the member states that joined the EU in 2004, controlling started while the dissertation was being written, therefore experiences cannot be summarised, which is why I do not deal with the CC system of certain member states with significant agriculture, for example Poland.

Monitoring in Hungary had started right before the dissertation was completed; therefore its results were not at my disposal, which is why I could not reveal all the problems that may arise.

### **III. THE STRUCTURE OF THE DISSERTATION**

The dissertation consists of six main parts: in the *first* part, after the introduction I demonstrate the relationship between agriculture and environmental protection, the complexity of agrarian and environmental law, the regulatory competence of agro-environmental measures, which is indispensable for the legal analysis of the topic. I show the international backgrounds of the development of Community environmental policy, without which it is difficult to analyse and interpret the stages of Community legislation. In the same part the question of public goods is analysed and also the system and sources of agrarian subsidies. In the *second* part I introduce the CC system. I outline the history of its development, first how it appeared in the agrarian policy of the USA, then through the individual reforms of the Common Agricultural Policy. I analyse the concept of cross compliance, its aims and the scope of its application. I introduce its EU and Hungarian regulatory system and their elements. Of the statutory management requirements (SMR) I survey the regulations concerning environmental protection and nature preservation, and briefly mention the new regulations implemented in 2011.

In the *third* part – having introduced the CC system in the previous part – I survey the control and sanction system. I show the assessment criteria, the control experiences and the sanctioning practices of the member states.

In the *fourth* part I write about the environmental and nature preservation regulations

relevant to CC in some member states with significant agriculture, and also about the objectives of the national controlling authorities. I have chosen the Netherlands, Denmark, Italy and Spain. Due to the reasons mentioned above, the Italian controlling system has not been analysed.

In the *fifth* main part I examined the regulations concerning agro-environmental management as surplus commitment, their development in the Community system and the present framework. At the end of each part – and sometimes at the end of the chapters – I conclude the most important results of my research concerning the given part or chapter.

Finally, in the *sixth* part I conclude my findings and implications.

#### **IV. THE RESULTS OF THE RESEARCH**

1. Examining the Western-European examples of CC, we can draw conclusions concerning the possible changes and development of the Hungarian regulations of CC. This is where the potentials of the results of my research lie. *CC might be an adequate tool to reach high quality environmental protection and agricultural activities at the same time.* So far the measures taken in the EU has ranged from direct payment to financing the producers of public goods.

When it was established, the primary objective of the common agricultural policy was ***the production of agricultural final products.*** Environmental protection became a vital element of agrarian policy during the following reforms. We can state the incorrect agricultural practices and unprofessional management, which does not comply with the regulations, can lead to irreversible damages of the environment. The effects of environmental pollution (water, air and soil pollution) are all negative externalities. Today the plural functions of agriculture are widely acknowledged.

From an agricultural point of view, ***sustainability*** means production that matches the characteristics of the environment. We can talk about sustainable agricultural production if – while also taking economic points into consideration – it preserves the elements of the environment and natural resources, and also interests future generations in production. In order to reach sustainability, to create and preserve varied agriculture, we need to develop economical and sustainable multifunctional agriculture that - beside high-quality production that meets the demands of the population – serves environmental and landscape management purposes and also provides social services (public goods).

In the multifunctional (productive, environmental and social functions) agriculture, the production of public goods is becoming more and more important. In the economic



sense, the multifunctional services of EU agriculture are called public goods.

The public goods provided by agriculture do not strictly belong to commodity production, as they are not produced for the market. The “production” of public goods serves the interest of the whole society, which service has to be paid by the society. This production is not compulsory; it can only be undertaken voluntarily.

There is a wide range of public goods related to agricultural activities. These are partly of environmental and partly of social interest.

***Environmental public goods:***

- the preservation of environment, landscapes and cultural heritage, such as hedges, terraces and other landscape elements
- promoting biodiversity
- the protection of water quality and resources, retention of water
- retaining soil fertility
- climate stability, reduction of greenhouse gas emissions
- the protection of air quality
- declining natural risks, adaptation to fires and floods

***Social public goods:***

- maintaining vibrant rural and marginal communities
- providing recreational opportunities, health care
- sustaining employment
- strengthening food security
- animal welfare and animal health

Sustainable economic, social and environmental balance can be reached via the efficient production of public goods, for which task suitable measures need to be taken.

The common agricultural policy has an important role in the process of producing public goods.

By providing public goods, farmers produce ***positive externalities*** for the whole society. The subsidies of the Union and the member states are necessary for the production of these public goods. The public goods produced in the countryside serve everyone’s interests by complying with strict agro-environmental, water quality, forestry and food safety rules, and protecting the European environmental and cultural heritage. As it can be seen from Hungarian examples (extra subsidies for farmers in Natura 2000 areas, supporting rural tourism, rural development, supporting farm developments), in the agrarian sector the support provided to the producers of public goods is not an unfair promotion of the farmers, but rather a “compensation” for public goods within the

## Common Agricultural Policy.

During my research I came to the conclusion that after 2013 a so-called compensational subsidisation could be established in the common agrarian policy, aimed at the production of public goods. The condition of this support would be that the farmer produces public goods for the society. A possible solution is that a so-called basic support<sup>6</sup> would constitute a bigger proportion of the direct payment of the first pillar. It would be an area-based payment, independent of production. The smaller proportion of the support would be the green box support, which the farmers would be entitled to if they exploited the land entitled to subsidization for ecological purposes, for example nature preservation, building terraces, buffer zones, forestation etc.<sup>7</sup>

2. Cross compliance is a continually changing phenomenon. With the changes in social environment and the role of the state, and with the progress of European integration and globalisation it was necessary to establish and finance subsidies within the common agricultural policy that are closely related to the aims of environmental protection, and the full payment of direct aid now depends on the fulfilment of environmental requirements. By meeting these *rules and regulations* public goods can be produced.

The environmental aspects of agricultural activities appear in the regulatory system partly as statutory regulations, partly as conditions for incentives.

In the former group we find the regulations that are considered as primary conditions and are statutory, namely the regulations of GFP and CC.

In the latter we find the regulations that are related to the voluntary agro-environmental schemes.

Environmental protection, nature preservation and land use are harmonized by the regulations of CC, and raised at a higher level by the system of agro-environmental management. The term „agro-environmental management” is used for rational and professional environmental management related to agricultural activities. The terms agro-environmental management and agro-environmental protection are similar, the former refers to the practices, while the latter refers to the level of strategic, political regulations.

We can see that compliance with the minimum requirements is one of the conditions

---

<sup>6</sup> The budget for the support would be different in the individual member states, depending on which direct payment scheme is applied and on the volume of the funds

<sup>7</sup> For more on the criticism of present CAP see HALMAI, Péter: *A közös agrárpolitika reformja és a magyar érdekek*. In: TABAJDI, Csaba (ed.): *Közös út? Magyarország nyer vagy veszít? Az I. Magyar Agrárakadémia előadásai, vitái, dokumentumai*. Nádudvar, 2008. 20-27. pp.

concerning farmers participating in agro-environmental management schemes, and it is statutory in the entire area of the holding. AEM minimum requirements consist of the regulations of two special fields, nutrients management and pest control.

Those who request agro-environmental subsidies are first checked for the statutory minimum requirements, i.e. the requirements of CC, then for the fulfilment of the conditions of bonuses, i.e. the requirements of AEM programs.

3. Another result of the research is the definition of the term “cross compliance”. The member states have similar expectations concerning cross compliance; therefore the common criterion is given. **Cross compliance** is the entirety of the rules and regulations to be met in order to receive the total amount of any given Community agricultural subsidy, and also the related control and sanctions system.

This cross compliance system forms an integral part of Community support under direct payments. The full payment of direct aid is linked to compliance with rules relating to agricultural land, agricultural production and activity.

Concerning terminology, it is worth clarifying the terms *agricultural direct payment*, *agricultural land*, *farmer*, *agricultural activity* and *sustainable agriculture*. CC is the entirety of rules, regulations and requirements; therefore it is a scheme; a complex control system and also a sanctioning system. This system applies to farmers; its concept was developed by secondary legislation and judicial practice. The scope of its requirements concern national authorities as well. It is a motivating system that induces farmers to fully comply with different regulations, which is regularly controlled on the premises. It is motivating also because non-compliance will result in a non-payment or a reduced payment.

Due to the incentive effect of CC, there are public and private benefits. It was implemented with the goal of benefitting the society by benefitting the individual. Complying with CC is aimed at creating sustainable agriculture.

Beside the definition of the concepts, I also identify and define the place of the regulations included in CC, which is *in the junction of environmental and agrarian law*. When establishing the regulations included in CC, the existence and volume of ruling and legislative powers might cause problems, as these measures may be related to both the common agricultural policy and the Community environmental policies. *We can draw the conclusion that the regulations of CC are in the junction of environmental and agrarian law, therefore they are subject to agro-environmental regulations.*

*The two main elements of CC* are the total of the regulations of Good Agricultural and Environmental Condition (GAEC) and the Statutory Management Requirements (SMR).

The GAEC regulations are to be applied on the entire area of a holding, independent of whether the subsidy was requested after the entire area or only part of it. It is not known on what grounds the regulations of CC were chosen from the GAEC regulations. It is not evident what justified the exclusion of the remaining regulations, and why certain important fields are missing.

It poses problems that certain member states have not established their own national legislation appropriately or fully, and also that in some member states GAEC regulations do not apply to all agricultural lands, that is, the lands that do not receive direct payment. In these areas no CC monitoring has been carried out.

Because of their number and in order to ensure transparency, legal practices try to organize *the Statutory Management Requirements*. With respect to CC, the minimum requirements established in Community legislation are relevant. The majority of the 18 community legislations of SMR are regulated by directives. During their transposition on the national level, in some member states a stricter regulation was passed. Many directives authorise the member states to introduce more stringent rules. In such cases farmers can be penalized only if they prejudice Community regulations.

4. *The research has shown that the directives containing the Statutory Management Requirements of CC have been appropriately transposed on the national level.* These directives are various. It is important that if the rulings of a directive authorise the member states to introduce more stringent rules, farmers can be penalized only if they prejudice the Community regulations. Farmers have to comply with the national legislation in all cases; if not, they can be sanctioned according to national legislation.

In extreme cases – in case of unjustifiably stringent national legislation – it would be reasonable to relax the national legislation more stringent than Community regulations, as farmers cannot be sanctioned in terms of CC for prejudicing more stringent criteria.

The directives of European environmental law are flexible enough to bridge the differences between member states; they endeavour to allow taking the particular circumstances of member states – geographical particularities, environmental conditions and environmental policies - into account, although my research has shown that agricultural and natural peculiarities are not always taken into consideration.

In my judgement, Community legislation should be unified and clarified in the fields that are not influenced by the particular circumstances of member states, for example the evaluation of control results, the marking system and unified terminology. Terms like “severity”, “extent”, “permanence” and “recurrence” of non-compliance should be

used in an aligned way, but the concepts of negligence and intent also have varying interpretations in member states.

The threat is that even when the facts are the same, different member states apply different penalties. In case of the same non-compliance farmers are treated differently, thus the principle of equal treatment is breached. The unification of the concepts would contribute to the similar interpretation and application of the sanction system. This way the expected outcome, that is, the protection of the environment and the environmentally aware and professional agricultural practices could be guaranteed. Further problem concerning control was that controlling authorities often found ambiguous rules and regulations.

5. *Having analysed national legislations I have come to the conclusion that most of the member states designated the paying agency as the competent authority of CC.* In other member states paying agencies have a coordinating role (only). The competent controlling authorities designate the task of on-the-spot checks to other (governmental or private) bodies.

The control and non-compliance data provided by member states are not credible. In many cases *the contents of the reports* to the European Commission are incomplete.

It has been clearly proved that for the sake of the efficiency of the system it is necessary to harmonise the control system within the individual member states. The control and registration systems of controlling bodies (payment agencies) and authorities need to be harmonised, data need to be correspondable (claimants of direct payment, agricultural land registries etc.) The task is that sanctions can be imposed on the basis of clearly identifiable data. The standardisation of on-the-spot checks is also necessary.

6. *Compliance with the requirements may result in cost increase* (e.g. manure storage), and it may have different unit costs in different holdings. Farmers produce positive externalities for the whole of society, the subsidy they “get” in return and the high production costs are not always proportionate, so the compensational function of the support is lost. From another point of view, however, complying with the requirements of CC should not generate a great cost increase in itself, as these costs incur anyway, due to other legal requirements.

Complying with the European environmental, plant and animal protection criteria means global competitive disadvantages for European farmers. Hungarian farmers are placed at a competitive disadvantage as regards their Community and third-country competitors. In the countries that joined the EU earlier, CC was implemented in 2005 and compliance

does not result in higher costs any longer, farmers possess the necessary financial and instrumental backgrounds. Our competitiveness problems derive from European competitive forces. There are direct market-distorting elements. We have to emphasise that our competitive disadvantage results from the differences in subsidy. It is important to reduce this competitive disadvantage, which goal could be reached by the reduction of the excessive tax and contribution rates, administrative costs and a more even allocation of resources. Farmers cannot compete with third-country competitors, as those latter are not required to comply, therefore they can produce goods at a lower cost, which then can be sold in the European market at a lower price.

*7. Concerning the efficiency of CC I have highlighted three important requirements in my dissertation:*

- a thorough knowledge of regulations and the compliance with them: for the transparency of CC it is necessary to know the concerning Community and national regulations, their relationship, to find legislative gaps. We need to know the terminology and its Hungarian translation.
- the examination of the practices in other countries: it is necessary to analyse the experiences of the member states that have operated CC since 2005 (*quasi best practice*) and
- the further clarification of regulations; legislature may further develop the system by imposing more stringent regulations and sanctions, and also by the introduction of so-called optional requirements

*8. The dissertation has found that the established conditionality – as a whole – has had a positive effect in the European Union. In the operation of the national regulations of member states, however, dissonances can be detected. This is primarily due to the fact that CC is an overcomplicated, bureaucratic system. It would be reasonable to simplify it by repealing those regulations that are irrelevant as for the farmers' responsibility. Instead of these elements it could be completed with new environment-protecting requirements which could help for example preserving the positive effects of set-aside or solving certain water management problems.*

No preliminary survey on environmental conditions was carried out in any of the member states; therefore there is no benchmark as to what if any extent the introduction of this system results in the improvement of environmental conditions.

The dissertation found that the introduction of CC was a challenge to both farmers and authorities, as the complexity of the system and the related sanctions requires a completely new mindset.

The shortcomings found during control result in sanctions (reduction or exclusion), yet the system of CC is aimed to encourage compliance, not to impose excessive penalties. The examples from member states demonstrate the dissuasiveness of the sanctions imposed. In the member states that joined earlier – where CC has been applicable and controlled for longer – the full amount of reductions and exclusions was less than 1% percent of the full amount of subsidies paid.

The experiences of CC controls in member states, including Hungary, show that farmers took its implementation well.

In addition to safe and environment-friendly agricultural production, CC will also lead to the improved environmental awareness and sense of responsibility of those working in agriculture.

