

**JUT-E DOHÁNY A DOHÁNYRA? -AVAGY A VERTIKUM LÉTE A KÖZÖS
AGRÁRPOLITIKA ÚJ IDŐSZAKÁBAN, JOGI SZEMMEL**

JELIGE: BURLEY

Tartalomjegyzék

Tartalomjegyzék.....	1
Rövidítések jegyzéke	2
Bevezető.....	4
I. fejezet: A dohányágazat rendszere, a termelő szerepe és a termelés folyamata.....	7
I. 1. alfejezet: A magyarországi dohányágazat rendszere	7
I. 2. alfejezet: A termelő szerepe és a termelés folyamata	8
II. fejezet: A dohányágazat uniós és hazai szabályozása 1970-től 2013-ig.....	13
II. 1. alfejezet: A dohány-termékpálya szabályozása 1970-től 2013-ig.....	13
II. 2. alfejezet: A hazai dohánytermelőknek nyújtott agrártámogatások a csatlakozás előtt és után, 2013-ig.....	15
III. fejezet: A magyar dohányágazat helyzete az átmeneti évben: 2014	21
III. 1. alfejezet: A hazai dohánytermelők támogatottsága a KAP reformjának tükrében .	21
III. 2. alfejezet: Érvek és ellenérvek a dohányzás visszaszorítása kapcsán az EU-ban és hazánkban.....	25
IV. fejezet: A hazai dohányszektor kihívásai és lehetőségei a KAP 2015-2020 közötti időszakában.....	27
IV. 1. alfejezet: Együttműködési megállapodás a dohányágazatban	27
IV. 2. alfejezet: Termelőknek nyújtott, új támogatási jogcímek (de minimis, beruházási támogatások, agrár-környezetgazdálkodás, bértámogatás).....	29
Összefoglaló.....	37
Irodalomjegyzék.....	41
Jogforrások	47

Rövidítések jegyzéke

RÖVIDÍTÉS	IDEGENNYELVŰ JELENTÉS	MAGYAR NYELVŰ JELENTÉS
ÁNT	-	Átmeneti Nemzeti Támogatás
BPS	Basic Payment Scheme	Alaptámogatási rendszer
br	-	bizottsági rendelet
cd	Commission Decision	bizottsági határozat
CMO	Common Market Organisation	Közös Piaci Szervezet
DOFER Rt.	-	Dohányfermentáló Rt.
EGK	-	Európai Gazdasági Közösségek
EK	-	Európai Közösségek
EKSz	-	Európai Közösségek létrehozásáról szóló szerződés
EMGA	-	Európai Mezőgazdasági Garancia Alap
EMVA	-	Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap
epti	-	európai parlament és tanácsi irányelv
eptr	-	európai parlament és tanácsi rendelet
EU	-	Európai Unió
EUMSz	-	Európai Unió Működéséről szóló szerződés
FCTC	Framework Convention on Tobacco Controll	Dohányzás - ellenőrzési Nemzetközi Keretegyezmény
FM	-	Földművelésügyi Minisztérium
FVM	-	Földművelésügyi és

		Vidékfejlesztési Minisztérium
ha	-	hektár (100x100m)
ITGA	International Tobacco Growers Assotiation	Nemzetközi Dohánytermelők Szövetsége
KAP	-	Közös Agrárpolitika
MADOSZ	-	Magyar Dohánytermelők Országos Szövetsége
MVH	-	Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal
NAV	-	Nemzeti Adó-és Vámhivatal
NYIDOTER Kft.	-	Nyírség Dohány Termelői Csoport
Ptk.	-	1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről
új Ptk.	-	2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
SCMO	Single Common Market Organisation	Közös Piacszervezés
SAPS	Single Area Payment Scheme	Közvetlen területalapú termelői támogatás
SPS	Single Payment Scheme	Összevont gazdaságtámogatási rendszer
TOP-UP	-	Kiegészítő nemzeti támogatás
tr (rc)	regulation of the council	tanácsi rendelet
trafiktörvény	-	fiatalkorúak dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről szóló 2012. évi CXXXIV. törvény
ULT Magyarország Zrt.	Universal Leaf Tobacco Hungary	-
UNITAB	-	Európai Dohánytermelők Szövetsége
ÚMVP	-	Új Magyarország Vidékfejlesztési Program
VM	-	Vidékfejlesztési Minisztérium
WHO	World Health Organization	Egészségügyi Világszervezet

*„A legnagyobb hősiesség, megmaradni munkád mellett,
akármit szól is ahhoz a világ.”*
(Márai Sándor)

Bevezető

Kutatásom témáját két terület, a Közös Agrárpolitika (KAP) támogatási rendszerének¹ és a dohányágazat alapanyag-előállítási folyamatának² metszete adja. Mielőtt a T. Olvasóval részleteiben megismertetném a kutatásom fő irányát, fontosnak tartom, hogy egy általános képet adjak a témáról, annak aktualitásáról, lehatárolásáról.

I. A dohányágazat viszonylagosan alacsony érdekeltségű szektornak tekinthető Magyarországon. Bényei Illés a Magyar Dohánytermelők Országos Szövetségének elnöke szavai szerint: „európai szinten mérve a hazai dohányágazat csupán csepp a tengerben”.³

A magyarországi dohánytermő területeket⁴ az északi és keleti régió néhány megyéje (Szabolcs, Hajdú, Borsod) teljes mértékben lefedik, mintegy 1000 termelő és 20000 foglalkoztatott van. A dohánytermesztés több évszázados hagyománya él ma is alacsony aranykoronás területeken.⁵ Milyen rendszer képes biztosítani a hatékony termelést, egyúttal pedig hozzájárulni az ágazatban (is) jellemző feketemunka és munkanélküliség régióbeli csökkenéséhez?

II. A választott témát a következő szerkezetben kívánom kifejteni. A dolgozat első fejezetében bemutatásra kerül a dohányágazat rendszere, amely egy igen zárt és összetett rendszer. Itt a termelő szerepének és a termelés folyamatának áttekintésére helyezem a hangsúlyt, hiszen a későbbiekben ismertetett támogatási rendszer is erre épül valamint egy a

¹ Szilágyi 2010, 355. p.

² Borsos 2002, 55. p.

³ Interjú Bényei Illéssel, 2013. 10. 10. (továbbiakban: Bényei-interjú, 2013.).

⁴ A dohánytermesztés hagyománya Amerikából indult, hiszen Kolombusz Kristóf 1492-es partraszállását követően vált ismertté az európaiak számára a növény. Az amerikai dohány termesztéséről, valamint a termék piacának szabályozásáról bővebben lásd: Kagan-Nelson 2001, 11-25. p.

⁵ Bényei-interjú, 2013.

dohánytermelésben kevésbé jártas, de a téma iránt érdeklődő olvasónak is segíti a szektor átláthatóságát. Az ágazat további szereplői és intézményének szabályai nem kerültek részletes ismertetésre, amelyek azonban egy későbbi tudományos kutatás alapját is képezhetik.

Az alapanyag-előállítás keretében bemutatásra kerül a termelő szerepe és a termelés folyamata.

Az általános ismertető után a dohány-termékpálya szabályozást és a termelők által igénybe vehető támogatásokat állítom középpontba, három idősíkban: múlt, jelen, jövő. A múlt az uniós csatlakozást megelőző éveket, valamint az azt követő tíz évet öleli fel, 2013-ig. Áttekintésre kerülnek a tagállammá válás előtti időszak hazai dohánytermelői támogatásai, majd a 2004-es csatlakozás után a szektort érintő uniós piacszabályozási és vidékfejlesztési támogatások bemutatására teszek kísérletet hazai és uniós rendeletek segítségével.

Az I. pillér hangsúlyosabban jelentkezik a dolgozat során végig, ez annak tudható be, hogy a dolgozat központi kérdése, a szerkezetátalakítási támogatás léte, (s amely 2015-től megszűnik az ágazatban) különleges támogatásként az piacszabályozás körébe sorolható.⁶

A vidékfejlesztés⁷ ugyanakkor semmiképp nem elhanyagolandó terület, ezért is kerülnek azok a rendeletek feltüntetésre, amelyek által szabályozott támogatásokat a magyar dohánytermelők is igénybe vehetnek. Fontos kiemelni, hogy valamennyi, a dolgozatban bemutatásra kerülő támogatás kapcsán a legfontosabb, általános szabályokat részletezem. Így nem kaptak helyet a támogatás igénybevételének részletes feltételei vagy a szabályok be nem tartásának következményei, mely szintén kiváló irányba lehet egy későbbi munkának.

A jelen, azaz a 2014-es év átmeneti évné tekinthető az ágazatban. A KAP előző ciklusában alkalmazott szabályrendszer miként tud az új költségvetés keretei között érvényesülni és ez milyen változásokkal járt a dohányágazatban? – többek között erre is keresem a választ a harmadik fejezetben. Itt kívánom bemutatni, hogy az egyes termelői támogatások közül 2014-ig a szerkezetátalakítási program miként biztosította a legnagyobb bevételt a termelők részére. A fejezetben továbbá megpróbálom végigvezetni azokat az előzményeket, melyek végül a program megszűnéséhez vezettek (ilyen például a dohányzás visszaszorítására tett szigorúbb hazai és uniós intézkedések, tiltakozás különböző fórumokon a dohányágazat támogatása ellen).

⁶ 29/2010 FVM rendelet

⁷ A vidékfejlesztés szerepéről a KAP keretei között, egy szociológus szemszögéből bővebben, lásd: Kovács 2012. 99-123. p.

A dolgozat negyedik fejezete a legterjedelmesebb, hiszen a 2015-től alkalmazandó, de még kidolgozatlan lehetőségeket kívánom bemutatni. A szektor szereplői által aláírt együttműködési megállapodásban feltüntetett támogatási jogcímek közül valamennyi felsorolásra kerül, a részletes ismertetés azonban csak a termelői támogatásokra terjed ki.

Ennek indoka, hogy a dolgozatban végig az alapanyag-előállítás és azon belül is a termelők szerepére helyezem a hangsúlyt, azonban egy további kutatás tárgyát szintén képezheti a termelés más szereplőinek (fermentáló, termelői csoport) nyújtott támogatások vizsgálata.

Az utolsó fejezetben az együttműködési megállapodásban szereplő támogatások közül a de minimis, az agrár-környezetgazdálkodási támogatás, a beruházási támogatások és a bértámogatás szabályai kerülnek ismertetésre.

III. A jelen dolgozat témái, a támogatás és az alapanyag-előállítás ciklusa a dohányágazatban a jogtól eltérő tudományágba sorolhatók. Ennek megfelelően itt alapvetően közgazdasági elemek dominálnak. A kutatási terület egy jogi környezetbe ágyazva jelenik meg a dolgozatban. És melyek ezek a jogi keretek?

Már a dolgozat címe is egyaránt kifejezi a kutatás interdiszciplináris jellegét: a vertikum fogalom közgazdasági,⁸ míg a dohányágazat agrártudományi⁹ meghatározottságú, ugyanakkor mindezen területek jogi szempontú áttekintése révén megjelenik a jurisprudentia is a kutatásban.

A dolgozat érdemi részében a termelő szerepének és a termelés folyamatának áttekintése olyan jogintézmények segítségével történik, mint például a dohány termesztési és értékesítési szerződés bemutatása, valamint a termelő jogállásának ismertetése az ágazatban. Az egyes támogatások bemutatása rendeletek, valamint több uniós bírósági jogeset elemzésén keresztül történik.

IV. Hálával tartozom a dolgozat megírásához nyújtott támogatásért Bényei Illésnek (MADOSZ elnöke), Poór Józsefnek (dohánytermelő) és Szentirmay Zoltánnak (Földművelésügyi Minisztérium Agrárközgazdasági Főosztály főosztályvezetője), akikkel interjút készíthettem, részben ezzel orvosolva a meglehetősen szerény jogirodalom hiányát.

⁸ A Közös Agrárpolitikáról, valamint az agrártámogatásokról közgazdasági szempontból lásd bővebben: Vásáry 2008, 27. p.

⁹ Borsos János agrár-ökonómus több agrártudományi könyvet is írt a dohányról, a dohány termesztéséről bővebben lásd Borsos 2002, 28-56. p.

I. fejezet: A dohányágazat rendszere, a termelő szerepe és a termelés folyamata

A jelen fejezetben bemutatásra kerül a magyarországi dohányágazat rendszere, ezen belül pedig különös hangsúlyt kap az alapanyag-előállítás (termelés) szakasza. Mivel a kutatás középpontját a termelőknek nyújtott agrártámogatások adják, ezért részletes áttekintésre kerül a fejezetben a termelés folyamata egy adott naptári évre vonatkozóan, továbbá a termelők viszonyának ismertetése a velük közvetlen kapcsolatban álló ágazati szereplőkkel (fermentálók, termelői csoportok).

I. 1. alfejezet: A magyarországi dohányágazat rendszere

A hazai dohányágazat egy zárt és sokszereplős struktúrában épül fel, melynek ismertetésével érthetőbbé válik a szektor működése.¹⁰

A rendszer tehát a következő módon épül fel:

1. A biológiai alapok előállítása: a növénynemesítés és a vetőmagtermelés szakasza (ezt a feladatot korábban a Dokut Dohánykutató és Minőségfejlesztő Intézet, 2005-től az Agroport-D Kft. látja el).¹¹

2. Alapanyag – előállítás: a termelők által kora tavasztól késő őszig végzett tevékenység (ültetés, törés, szárítás, egyéb növényvédelmi munkák).¹² A hazai dohánytermesztés alapvetően az északi és keleti régióra koncentrálódik, a dohánytermő területek 80%-a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében, 10%-a Hajdú-Bihar megyében található. További területek az északi országrészben valamint a Duna-Tisza közén helyezkednek el.¹³

¹⁰ Mislovics-féle felosztás, Mislovics 2005, 369. p.

¹¹ Kővári-Nagy-Varga 2006, 203. p.

¹² Borsos, 2002, 133. p.

¹³ Mislovics 2006, 197. p.

3. A dohánytermék elsődleges feldolgozása (fermentálás): A nyers dohány felvásárlását a termeltető és fermentáló vállalatként működő, nyíregyházi székhelyű Universal Leaf Tobacco Hungary (ULT Magyarország Zrt.) és a szolnoki székhelyű Dohányfermentáló Rt. (Dofer Rt.) végzi.¹⁴ Ma hazánkban egyetlen termelői csoport, a Nyírség Dohány Termelői Csoport (Nyidoter Kft.) a két fermentáló cég szerződött partnere.¹⁵

4. A dohánytermék előállítás: Magyarországon jelenleg négy dohánygyár működik és végzi tevékenységét, ezek: British American Tobacco (Pécs), Continental Dohányipari Csoport (gyár: Sátoraljaújhely) Imperial Tobacco (Budapest) és Róna Dohányfeldolgozó Kft. (Debrecen).¹⁶

5. Forgalmazás: a dohánytermékek kiskereskedelmét 2011-től koncessziós pályázat elnyerését követően nemzeti dohányboltot üzemeltető egyéni vállalkozók és gazdasági társaságok folytathatják.¹⁷ Kereskedelmi cégek pedig: Continental Dohányipari Csoport (központ: Hódmezővásárhely), Philip Morris Magyarország Cigaretta-Kereskedelmi Kft. (Fót), és JT (Japan Tobacco) International (Budapest).¹⁸

6. Fogyasztás: 2013-as adatok alapján Magyarországon a férfiak mintegy 35%-a, a nők 20%-a dohányzik.¹⁹

I. 2. alfejezet: A termelő szerepe és a termelés folyamata

A termelővé válás feltételei két dimenzióra bonthatóak: az egyik a rendszerváltás után, de hazánk EU-s csatlakozása előtt, amikor elegendő feltétel volt, hogy egy természetes

¹⁴ Bittner I 2006, 224. p.

¹⁵ Magyarország Kormányának Honlapja, Elismert termelői csoportok 2014. január 1-én.

¹⁶ Bényei-interjú, 2013.

¹⁷ 2012. évi CXXXIV. tv. 8. § (4).

¹⁸ MADOSZ Honlapja, Partnereink, Gyárak, Kereskedelmi cégek.

¹⁹ Péntes-Balázs 2013. 3. p.

személy önállóan vagy több természetes személy gazdasági társaságba tömörülve (pl. a Nyírtéten működő Novor Kft., mely a községi önkormányzat tulajdonában áll) kösse meg a szerződést a fermentáló céggel.²⁰

2004 után már csak az lehetett termelő, aki a csatlakozás évét megelőző évben szerződő partnere volt a fermentáló cégnek.²¹ A 2075/92/EK rendelet által bevezetett kvótarendszer²² alapján valamennyi tagállam részére megállapításra került egy nemzeti garanciaküszöb (kvótakeret), és e keretből került felosztásra a termelők között a megállapított kvóta. A termelői jogállás másik feltétele az 1 ha egybefüggő terület megléte.²³

A következőkben az alapanyag-előállítás szabályaira térjünk át. *Borsos János* agrár-ökonómus munkájában rendszerezi a hazánkban termesztett, államilag is elismert dohányfajtákat, melyek a következők: Virginia-típusú fajták, Burley-típusú fajták,²⁴ világos cigarettadohányok és szivardohány. A felsorolt típusok közül valamennyi – a Virginia kivételével – természetes (pajtákban történő) szárítást igényel.

A termelési év hazánkban tavasszal kezdődik és késő ősszel fejeződik be, ugyanakkor a földeken végzett munka előfeltétele a termelők és a termeltetők között a szerződés megkötése, amelyre az adott gazdasági év első hónapjaiban (jellemzően februárban) kerül sor.²⁵

A szerződést jelenleg a termelő, a feldolgozó és a termelői csoport köti meg egymással nem egy termelési évre, hanem egy naptári évre.

Az uniós csatlakozás előtt az egymással szerződő felek egyike a termelő volt, aki a felvásárló céggel közvetlenül kötötte meg egy évre vonatkozóan a szerződést.

Még 2004 előtt megalakultak a hazai dohánytermelői csoportok, melyek feladata, hogy a feldolgozó cég szerződött partnereként vevői oldalon álljanak, és elősegítsék a termelés-szervezést.²⁶

Megalakításuk és elismerésük feltételeit a 85/2002 (IX. 18.) FVM rendelet tartalmazta, létrehozásuk különös szabályait pedig az 56/2003 (V. 23.) FVM rendelet. Ma a termelői csoportokat az azóta többször módosított 81/2004 (V.4) FVM rendelet szabályozza, melyben

²⁰ Borsos 2002, 201. p.

²¹ Interjú Poór József dohánytermelővel, 2014. 07. 25. (továbbiakban Poór-interjú, 2014.).

²² 2075/92/EK rendelet 9. cikk.

²³ 86/2004 FVM rendelet 4. § (2).

²⁴ Bényei 2006, 192. p.

²⁵ Borsos 2002, 17. p.

²⁶ Bobvos 2011, 230. p.

külön fejezet alatt kerültek szabályozásra a dohánytermelői csoportok.²⁷ Ez alapján a legfontosabb jellemzőjük, hogy nem végezhetik a dohány elsődleges feldolgozását, egy dohánytermelő pedig csak egy csoporthoz tartozhat.²⁸

A kormány adatai alapján jelenleg egy, a Nyírség Dohány Termelői Csoport működik, nyíregyházi székhellyel.²⁹

A polgári jogi kötelelem további jellemzője, hogy 2014. március 15-ig mezőgazdasági termékértékesítési szerződés volt. E szerződésfajta a már hatályon kívül helyezett Polgári Törvénykönyvben még önállósággal bírt,³⁰ az új kódex azonban megszüntette ezt, és helyette három szerződéstípust nevesít³¹ (saját termelésű mezőgazdasági áru szolgáltatására kötött adásvételi szerződés, a vevő közreműködésével előállított mezőgazdasági áru szolgáltatására kötött adásvételi szerződés és a tevékenység-kifejtésre irányuló mezőgazdasági vállalkozási szerződés, mint a vállalkozási szerződés altípusa). A dohánytermesztési és értékesítési szerződés elemeiben a második típushoz sorolható.³²

A termelő a szerződés megkötésekor egy mintegy harminc oldalas dokumentumot kap a kezébe, melynek első oldalán a termelővel kötött termesztési és értékesítési szerződés található.

A szerződés tartalmazza a felek adatait, a szerződés tárgyát és a felek kötelezettségeit. Kiemelendő, hogy a felek megállapodása egy naptári évre szól, míg a ténylegesen végzett termelés tavasztól késő őszig tart.³³

A szerződést a termelő (eladó), míg a termelői csoport (vevő) és feldolgozó cég (vevő) esetén a képviselőjükben eljáró személyek írják alá.³⁴

A dokumentum melléklete rögzíti a termelésre vonatkozó szabályokat, az átadás-átvétel kapcsán felmerülő kötelezettségeket mindkét fél részéről, a termelői csoport által nyújtott minőségi dohánytermesztést elősegítő pénzügyi eszközök felsorolását (áruhitel, rövidlejáratú forgóeszköz-kölcsön), a felek általi tájékoztatási kötelezettséget és a szerződésszegés, valamint a kötbér szabályait.

²⁷ Csák 2010, 260. p.

²⁸ 81/2004 FVM rendelet.

²⁹ Magyarország Kormányának Honlapja, Elismert termelői csoportok 2014. január 1-én.

³⁰ 1959.évi IV. tv. 417. §.

³¹ 2013.évi V. tv. 6:232. §, 6:233. § és 6:255. §.

³² 2013. évi V. tv. 6:233. §.

³³ Borsos 2002, 199. p.

³⁴ Poór-interjú, 2014.

A termelői csoport kötelezettsége, amelyet a Ptk. teljesítést elősegítő szolgáltatásként nevesít, szintén rögzítésre kerül a szerződésben (ilyen szolgáltatás például zsinag, ponyva adása mely a leadott dohány összegéből kerül levonásra).³⁵

A szerződés megkötését követően kezdődhet el a termelés. Mivel hazánk kontinentális éghajlatú terület, ezért itt a melegágyas palántanevelés terjedt el (ismert még a hidegágyas, homokágyas és úsztatott palántanevelés).

A palánták kiültetéséhez szükséges a megfelelő talajhőmérséklet (legalább 14-16 C° fok), ezért ez a folyamat a májusi hónapokban zajlik le. Az ültetést ma már inkább géppel végzik, alacsony hektárszámú (1-2 ha) területeken kézzel. Ültetés után a hatékony növényfejlődés sikerét segítik a szakszerűen végzett növényápolási és növényvédelmi munkák (kapálás, oldalhajtások eltávolítása, permetezés etc.).³⁶

A dohánytermesztés keleti régiójú koncentráltságának alapvetően az az oka, hogy e növényfajta kedveli a száraz, homokos talajt. Éppen ezért kevés öntözést igényel, esetlegesen a növekedés időszakában fellépő alacsony esőzések alkalmával válik indokolttá e művelet elvégzése.³⁷

A növény betakarítása időszakosan, az érettséggel arányosan zajlik. A dohánytőkén a levelek elhelyezkedése szempontjából megkülönböztetünk szinteket: aljlevelek, alsó anyalevelek, felső anyalevelek, hegylevelek. A dohánylevelek szárítása – mint azt korábban említettem – természetes úton, pajtákban vagy mesterségesen, dohányszárító gépek segítségével történik.³⁸

A megszáritott dohányt előre meghatározott időpontban, szállítási engedély kiadása után (az engedélyt a termelői csoport adja ki) lehet az átvételi helyre (az elsődleges feldolgozó felvásárlási telepe) szállítani saját járművel vagy a termeltető által biztosított gépkocsi igénybevételével. A felvásárlást az elsődleges feldolgozó végzi, számítógépes rendszer segítségével. Az arra kijelölt átvevő személy a beszállítási engedély birtokában megvizsgálja a dohányt, majd minősítési osztályba sorolja (A, B, C, D osztályok). A dohányokat a termelő a mindenkor érvényes szabványoknak megfelelő tárolási módszer (bála, papírdoboz) alapján adja át, így az átvevő a minőségi osztályba sorolást is a bála súlya és az adott dohány törési övezetbe sorolásának figyelembe vételével állapítja meg, és így határozza meg az árat is.

³⁵Dohány termesztési és értékesítési szerződés és mellékletei, természetes szárítású Burley dohányok termesztésére a 2014.évre.

³⁶Poór-interjú, 2014.

³⁷Borsos 2002, 61. p.

³⁸Borsos 2002, 150. p.

Az a dohány, amely nem alkalmas ipari feldolgozásra vagy nem felel meg a szabványnak, a termelő részére visszaszolgáltatásra kerül.³⁹

A következő táblázat a termelő, feldolgozó és a termelői csoport viszonyát mutatja be, valamint jogait és kötelezettségeiket a termelés folyamatában 2004 után (fontos hangsúlyozni, hogy a szerződés teljes körűen rögzíti az alanyok oldalán fennálló aktívákat és passzívákat,⁴⁰ itt csak a legfontosabbak kerülnek bemutatásra):

Szempon	Alany	Termelő ⁴¹	Termelői csoport ⁴²	Feldolgozó cégek ⁴³
1.	Szerepük a termékértékesítési szerződésben	Eladó	Vevő	Vevő
2.	Jogok és kötelezettségek a szerződés alapján	- a vetőmag/palánta átvétele - a dohány megtermelése során a gyermekmunka tilalmának betartása - a termelői csoport által elfogadott és a szerződés mellékletét képező „Környezetvédelmi Szabályzat” előírásainak betartása - természetes alapanyagú fűzőzsineg használata - a termelői csoport által ajánlott és központilag beszerzett növényvédő szerek használata - a szerződés mellékletét képező „Növényvédelmi Napló” vezetése - a leszárított dohány folyamatos válogatása - a dohány az értékesítés helyére történő szállítása	- a vetőmag biztosítása, egyes termelők esetén neveltetés, majd átadás - agrónómusain keresztül rendszeres szaktanácsadás biztosítása - dohány termesztésének folyamatos ellenőrzése - szállítási engedély kiadása - a termelő kérésére a felvásárlás helyére történő beszállítás megszervezése - agrónómusain keresztül személyes részvétel az átvételen	- a felvásárlás helyének biztosítása - a dohányok mérlegelése és minősítése az átadás-átvétel során - a dohány átvétele - az arra nem alkalmas dohány visszaküldése a termelőnek

³⁹ Bittner I 2006, 219. p.

⁴⁰ Dohány termesztési és értékesítési szerződés és mellékletei, természetes szárítású Burley dohányok termesztésére a 2014.évre valamint Poór-interjú, 2014.

⁴¹ Bényei 2006, 192. p.

⁴² A termelői csoportok általános jellemzőiről, feladataikról bővebben lásd: Réti 2010, 257. p.

⁴³ Bittner I 2006, 220. p.

II. fejezet: A dohányágazat uniós és hazai szabályozása 1970-től 2013-ig

A jelen fejezetben először ismertetésre kerül a dohány-termékpálya uniós szabályozása, majd a hazai dohánytermelőknek nyújtott agrártámogatások bemutatása történik, 2013-ig. Különös hangsúlyt kap a dohány szerkezetátalakítási program⁴⁴ bemutatása.

II. 1. alfejezet: A dohány-termékpálya szabályozása 1970-től 2013-ig

Magyarország 2004. május 1-jén csatlakozott az Európai Unióhoz, és ezáltal a KAP rendszerének részesévé is vált.⁴⁵ A keleti bővítés keretében hazánk kilenc másik állammal együtt lépett be az EU-ba, így 2004-től kezdve a közös politika szabályai érvényesülnek nálunk is, olyan területeken, mint a kereskedelem, a halászat és a mezőgazdaság.⁴⁶

A KAP az európai integráció egy korai fokán, az 1960-as évek elején jött létre, ekkor fogadta el ugyanis a Tanács a Közös Agrárpolitikáról szóló első rendeleteket. Alapvetően két pillérre épül: piacszabályozás és vidékfejlesztés (utóbbit korábban struktúrapolitikának hívták, csak 2000-től lett vidékfejlesztés a neve).⁴⁷

Az első pillért képező piacszabályozás fejlődésének alapegységei az agrárpiaci rendtartások (közös piaci szervezetek – CMO, *Common Market Organization*) voltak.⁴⁸ Az európai döntéshozók 1962-től fokozatosan több, mint húsz termékcsoporthoz alakítottak ki szabályozást, azaz a CMO-t. Az egyes rendtartások rendeleti formában jelentek meg.⁴⁹

A dohány termékpályára vonatkozó első szabályozás a 727/70/EGK rendelet a nyers dohány piaci szervezéséről. Az Európai Gazdasági Közösség (EGK) egy olyan árrendszert

⁴⁴ A 29/2010 FVM rendelet szabályozza a zöldség, gyümölcs és a dohány szerkezetátalakítási program szabályait.

⁴⁵ Baksa 2013, 5. p.

⁴⁶ Halmai 2010, 247. p.

⁴⁷ Fodor 2005, 149. p.

⁴⁸ Szilágyi 2009, 86. p.

⁴⁹ A. McMahon 382. p.

alkotott meg, mely azon dohánytermelőket támogatta, akik a piaci keresletre alkalmas dohányt termeltek. A modell három ártípust nevesített: irányár, intervenciós ár és derivált intervenciós ár. Az első típus valamennyi dohányfajtára kiterjedt (a rendelet 36 dohányfajtaát nevesít), a termelők jövedelmének védelmét szolgálva.

Az intervenciós ár minden feldolgozatlan dohányfajtára kiterjedt, a rendelet pedig előírta, hogy a Közösség köteles az említett ártípuson a dohányterméket átvenni. A derivált intervenciós ár a dohány feldolgozásához kapcsolódott. Azoknak a fermentálóknak járt, akik megfizették az intervenciós árat, a prémiumot (mely az ártámogatástól független eszköze a dohánypiaci modellnek) nem kapott dohánytermelők számára.⁵⁰

E jogi normát hatályon kívül helyezte a 2075/92/EGK rendelet a nyers dohány piacának közös szervezéséről, melynek szabályai még hazánk 2004-es csatlakozása idején is hatályban voltak.⁵¹ A jogszabály a nyers, illetve feldolgozatlan dohányfajtákra tartalmazott előírásokat.⁵²

Újítása mindenképp az a bevezetett jövedelemtámogatási rendszer volt, melynek célja a közösségben termelt és a piaci szabályoknak megfelelő dohány értékesítésének elősegítése.⁵³

A termeltetési szerződés rögzítette, hogy a termelő egy adott évben mekkora mennyiségű és milyen fajtájú dohánylevelet volt köteles leadni, és e feltételek teljesítésével vált aztán jogosulttá a támogatás igénybevételére.

Szintén korábban nem alkalmazott elemként jelent meg nemzeti garanciaküszöb (kvóta) alkalmazása.⁵⁴ A termelők részére kiosztott kvóta megegyezett az általuk termelt átlagos mennyiséggel. A rendelet szabályozta még – többek között – a termelői csoportok létrehozását, a termeltetési szerződések szabályait, a Közösségi Dohányalap felállítását, a termelés ellenőrzését.⁵⁵

A KAP I. pillérének a fejlődésével valamennyi termékpálya vonatkozásában egységes szabályrendszer került bevezetésre. Így született meg az egységes közös piacszervezés, az SCMO (*Single Common Market Organisation*) modellje.⁵⁶ A több mint háromszáz oldalas rendelet (1234/2007/EK) huszonegy mezőgazdasági termékre vonatkozó előírást rögzített.

⁵⁰ 727/70/EGK regulation Title I.

⁵¹ Fodor 2005, 183.p.

⁵² 2075/92/EGK rendelet 1. cikk.

⁵³ 2075/92/EGK rendelet 3. cikk.

⁵⁴ 2075/92/EGK rendelet 9. cikk.

⁵⁵ 2075/92/EGK rendelet 12-13. cikk.

⁵⁶ Grimm 2010 257. p.

A dohányágazat vonatkozásában külön speciális rendelkezéseket tartalmazott a Közösségi Dohányalapról (I. cím: Piaci intervenció, IV. fejezet: Támogatási rendszerek, V. szakasz), valamint a dohányágazatban működő szakmaközi szervezetekről (II. cím: A forgalmazásra és a termelésre vonatkozó szabályok, II. fejezet: Termelői szervezetek, szakmaközi szervezetek, a piaci szereplők szervezetei, II. szakasz).

A támogatások ismertetése kapcsán a Közösségi Dohányalap szerepéről a következőket fontos kiemelni: az intézmény nem volt új keletű, hiszen a 2075/92/EGK rendelet által került bevezetésre (csak itt még nem volt Közösségi Dohányalap néven nevesítve).⁵⁷ Maga a fogalom bár utalhat megtévesztően arra, hogy az Alap a dohánytermelés támogatását célozta, a 1234/2007/EK rendelet szabályait elolvasva tisztázódik, hogy e forrás a dohányzás visszaszorítását végző tevékenységeket, valamint a termelők más növénykultúrákra történő átállását segítette.⁵⁸ Fontos hangsúlyozni azt a célt, amit a Közösségi Dohányalap szolgált, hiszen ebből is látható, hogy már itt megjelent uniós szinten egy bizonyos irányú törekvés a dohányzás visszaszorítására.

A jelenleg hatályos joganyag, az 1308/2013/EU rendelet, már a Közös Agrárpolitika 2014-2020 közötti időszakának újraszabályozása kapcsán került elfogadásra.⁵⁹

II. 2. alfejezet: A hazai dohánytermelőknek nyújtott agrártámogatások a csatlakozás előtt és után, 2013-ig

A dohánytermesztés adottságai hazánkban és más tagállamokban nem mutatott különösebb eltérést. A magyar dohányágazat sajátossága ugyanakkor a régi tagállamok dohányágazataihoz képest, hogy a magyar dohánytermelőknek a termelési év végén munkájuk ellenértékeként adott összeg csupán 8-9%-a származott támogatásból. E források a minőségi dohánytermesztést és a munkavégzés ösztönzését szolgálták.⁶⁰ Ekkor az EU tagállamaiban a támogatási szint már a 80-90%-át tette ki a termelők bevételeinek.⁶¹

⁵⁷ 2075/92/EGK rendelet 13. cikk.

⁵⁸ 1234/2007/EK rendelet 104.cikk.

⁵⁹ Baksa-Vásáry 2013, 41. p.

⁶⁰ 3/2003 FVM rendelet, 34/2003 FVM rendelet, 41/2004 FVM rendelet.

⁶¹ Bittner B 2006, 230. p.

Ebből kifolyólag a csatlakozástól reméltek pozitív változást a magyar termelők mellett⁶² a magyar felvásárlók is, hiszen versenyképességük javítását szolgálta az, ha a felvásárlási árakat csökkenteni tudták.⁶³

Magyarország 2004-es csatlakozásával nem a már korábban csatlakozott tagállamok által alkalmazott összevont gazdaságtámogatási rendszer, azaz az SPS⁶⁴ (*Single Payment Scheme*; ennek bevezetésére a *Fischer-reform* keretében került sor, 2003-ban)⁶⁵ támogatási rendszerrel, hanem annak egy egyszerűsített formájával kívánt élni.⁶⁶

A később csatlakozott tagállamok (így hazánk is) a Koppenhágai Megállapodás értelmében az SPS rendszer egyszerűsített modelljének bevezetése mellett döntöttek. Ez a közvetlen területalapú támogatás, SAPS (*Single Area Payment Scheme*) és az ahhoz kapcsolódó kiegészítő nemzeti támogatás (*top up*) - amely 2013-tól átmeneti nemzeti támogatás néven fut (ÁNT) – alkalmazását jelentette.⁶⁷

A két rendszer közötti alapvető különbség, hogy az új tagállamok termelői 2013-ig kevesebb uniós támogatásban részesültek, mint a régi tagállamok, de ennek ellentételezésére kiegészítő nemzeti támogatást is biztosítottak részükre.⁶⁸

A közvetlen területalapú támogatás igénybevételének feltétele volt, hogy a termelő minimum 1 ha támogatható területtel rendelkezzen, betartsa a jó mezőgazdasági és környezeti állapotra vonatkozó és a jogszabályban foglalt gazdálkodási követelményeket.⁶⁹ Az új tagállami termelők a szabályozás értelmében kevesebb termelői támogatást vehettek igénybe, mint az SPS rendszerben részt vevők (2004-ben 25%-át, 2005-ben 30%-át etc. kapták).

Erre tekintettel, a 2004 után csatlakozott tagállamok termelői bevételeinek növelése érdekében került bevezetésre a top-up (ÁNT).⁷⁰

Az egységes területalapú támogatás és ahhoz kapcsolódó top-up (ÁNT) szabályait évente rögzítették és adták ki rendeleti formában.⁷¹ A 2013-ig fennálló top-up (ÁNT) célja volt a tagállami gazdálkodók uniós belüli esélyegyenlőségének javítása.⁷²

⁶² Poór-interjú, 2014.

⁶³ Fekete 2006, 225. p.

⁶⁴ Az SPS rendszer bevezetéséről Magyarországon is született egy törvény, amely aztán részben egy alkotmánybírósági döntés, részben pedig politikai döntés miatt nem került bevezetésre. Lásd: Téglási András 2009. 18. p.

⁶⁵ Vásáry 2008, 30. p.

⁶⁶ 1782/2003/EK rendelet 122. cikk.

⁶⁷ Szilágyi 2010, 399. p.

⁶⁸ Vásáry 2008, 47. p.

⁶⁹ A kölcsönös megfeleltetés követelményrendszeréről bővebben lásd Csák Csilla 2012, 423–433. p. valamint Farkas Csamangó Erika 2012, 5-6. p. és Zauner, 2012, 135-143. p.

⁷⁰ Halmai 2007, 49. p.

A hazai tárcarendeletek pedig évente rögzítették, milyen feltételek teljesítésével vehette igénybe a termelő a támogatást.⁷³

Megvizsgálva az uniós csatlakozás időpontjától eltelt időszakban született hazai rendeleteket, az alábbi megállapítások tehetők a top-up (ÁNT) vonatkozásában: (a) Burley és Virginia dohány termesztése estén is 2004-től lehetett igénybe venni a támogatást,⁷⁴ (b) 2007-től a dohánytermesztés támogatása tekintetében termeléshez kötött, illetve termeléstől elválasztott jogcímeket különböztethetünk meg (előbbi lényege, hogy a jogosultság alapját egy adott referencia-időszakban megművelt terület mérete adja, míg utóbbi esetén a termelőnek termelési kötelezettsége nem áll fenn),⁷⁵ (c) 2010-től kizárólagosan termeléstől elválasztott támogatásról beszélhetünk.⁷⁶

A termeléshez kötött támogatás megszűnésével azonban a 73/2009/EK tanácsi rendelet alapján bevezetésre került a különleges támogatás,⁷⁷ hazánkban pedig a zöldség – gyümölcs – dohány szerkezetátalakítási program.⁷⁸

A következőkben térjünk át a struktúrapolitika (2000-től vidékfejlesztés) szabályaira.⁷⁹ A KAP második pillérét képező vidékfejlesztés a dohányágazat támogatottsága tekintetében kevésbé hangsúlyos, de semmiképp el nem hanyagolható terület, hiszen ma már egyre nagyobb szerepet tölt be a KAP rendszerében. A vidékfejlesztés finanszírozása az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) kerül finanszírozásra.

Minden ország nemzeti stratégiai programot dolgoz ki (hazánkban: Új Magyarország Vidékfejlesztési Program, ÚMVP), melynek végrehajtása négy tengely mentén szerveződik, és valamennyi támogatás besorolható valamely intézkedéscsoport egyikébe.⁸⁰

⁷¹ Egységes területalapú támogatás és ahhoz kapcsolódó átmeneti nemzeti támogatás igénybevételére még a 2014-es átmeneti évben is van lehetőség.

⁷² Varga 2006, 4. p.

⁷³ Évente születtek rendeletek, lásd: 87/2004 FVM rendelet, 29/2007 FVM rendelet, 22/2010 FVM rendelet, jelenleg hatályos: 35/2014 VM rendelet.

⁷⁴ 87/2004 FVM rendelet 2.§.

⁷⁵ 29/2007 FVM rendelet 2.§.

⁷⁶ 22/2010 FVM rendelet 8.§.

⁷⁷ 73/2009/EK rendelet 68. cikk.

⁷⁸ 29/2010 FVM rendelet.

⁷⁹ A vidékfejlesztésről bővebben lásd: Olajos István 2008. 208-220. p.

⁸⁰ Nagy 2011, 14. p.

A dohánytermelők által igénybe vehető vidékfejlesztési támogatások: dohányszárító berendezések beszerzésére, korszerűsítésére fordítható támogatás,⁸¹ fiatal mezőgazdasági termelők pályakezdéséhez támogatás igénylése,⁸² agrár-környezetgazdálkodás körében igénybe vehető támogatás dohánytermő területek hasznosítására.⁸³

A továbbiakban a dohány szerkezetátalakítási támogatás szabályai kerülnek ismertetésre. A különleges támogatás megjelenése az uniós támogatási rendszerben nem újkeletű jelenség, hiszen az egységes támogatási rendszer 2003-as bevezetésével⁸⁴ az 1782/2003/EK rendelet alapján a tagállamok jogosultak voltak a rendelkezésükre álló felső értékhatár legfeljebb 10%-ának erejéig különleges támogatást igénybe venni.⁸⁵

E támogatási forma köszön vissza a 73/2009/EK rendelet 68. cikkében, de már egy kicsit bővebb támogatási körrel, viszont ugyanazzal a 10%-os mértékkel. A tagállamok igen széles körben éltek vele, és hoztak létre különböző intézkedési formákat.⁸⁶

Fontos azt kiemelnünk, hogy a bevezetett intézkedések támogatási formája két irányú: termeléstől függő és termeléstől függetlenített támogatás.

A 68. cikk tételesen felsorolja azokat az intézkedéseket, melyek céljára a támogatási forma adható: környezetvédelem vagy környezeti állapot javítása (68.cikk (1) a. pont I. alpont), mezőgazdasági termékek minősége (68.cikk (1) a. pont II. alpont), mezőgazdasági termékek marketingje (68.cikk (1) a. pont III. alpont), állatjóllét (68.cikk (1) a. pont IV. alpont), agrár-környezetvédelmi⁸⁷ haszon (68.cikk (1) a. pont V. alpont), különleges hátrányok és a mezőgazdasági termelés gazdaságilag érzékeny típusai (68.cikk (1) b. pont), termőterületek termelésből való kivonásának megakadályozása (68.cikk (1) c. pont). A felsorolásból szinte valamennyi termeléshez kötött támogatás (kivéve a 68.cikk (1) a. pont V. alpont és a 68. cikk (1) c. pont).

E támogatási típusba tartozó elemek korábban a II. pillérből agrár-környezetvédelmi intézkedés néven már biztosítottak támogatást a termelőknek.⁸⁸

⁸¹ 62/2013 VM rendelet.

⁸² 34/2014 VM rendelet.

⁸³ 61/2009 FVM rendelet.

⁸⁴ Az 1782/2003/EK rendelet alkalmazásának hatása egyes tagállamokban, valamint a 73/2009/EK rendelet által bevezetett új elemekről lásd bővebben: http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/captabac/summary_en.pdf

⁸⁵ 1782/2003/EK rendelet 69.cikk.

⁸⁶ Grimm 2012, 256. p.

⁸⁷ Az agrár-környezetvédelmi jog fogalmáról, feladatáról lásd Horváth Gergely 2009. 459-469. p.

⁸⁸ Európai Számvevőszék, 2013, 6. p.

Magyarországon a különleges támogatás hat különböző területen jelenik meg, ezek: különleges tejtámogatás, különleges rizstámogatás, kérődző szerkezetátalakítási program, dohány szerkezetátalakítási program, zöldség-gyümölcs szerkezetátalakítási program, biztosítási díjtámogatás. A rendelkezésre álló keretösszeg pedig 2010-2013 között a 6,4 milliárd euro 7%-a.⁸⁹

Az igénybevétel részletes szabályait hazai tárcaminiszteri rendelet rögzíti (például dohányágazat esetén a 29/2010 (III. 30.) FVM rendelet).

A zöldség – gyümölcs – dohány szerkezetátalakítási program legfontosabb szabályait a 73/2009/EK tanácsi rendelet, valamint hazai szinten a 29/2010. (III. 30.) FVM rendelet alapján ismerhetjük meg. A szerkezetátalakítási program különleges támogatás néven került bevezetésre.⁹⁰ Legfontosabb célját a tanácsi norma 68. cikk (1) bekezdése rögzíti.

A program legfontosabb célkitűzése az volt, hogy az élők munkára fordítás igazolásával jelentősen növelni tudják a zöldség, gyümölcs és dohányágazatban foglalkoztatottak számát, másrészt pedig radikálisan csökkenteni a feketemunka arányát.

A rendeletről kitűnik, hogy a program különleges támogatásként szorosan kapcsolódott a közvetlen területalapú támogatás (SAPS) rendszeréhez.⁹¹ A rendelkezés részletesen szabályozta a támogatásra jogosultság feltételeit: a programban az a termelő vehetett részt, aki az Magyar Vidékfejlesztési Hivatal (MVH) által rendszeresített nyomtatványon írásban nyilatkozott részvételi szándékáról egy meghatározott időpontig. A nyomtatványon a termelőnek nyilatkoznia kellett személyi adatairól, mely településen milyen nagyságú és típusú (Burley, Virginia, zöldség vagy gyümölcs) referenciaterületen milyen tevékenységet kíván folytatni, valamint arról, hogy ismeri és vállalja a szerkezetátalakítási programban való részvétel feltételeit (melyek ezek: egységes területalapú támogatás igénybevétele, Virginia és Burley dohány esetén támogatási jogosultságonként naptári évente 1000 munkaóra ráfordítás biztosítása és legalább 300 000 Ft árbevétel teljesítése).⁹²

A rendszer ismertetése után térjünk át annak hatásaira. A mezőgazdaság (és így a dohányágazat) szinte mindennapos problémája a feketén dolgozók helyzete. Mivel a dohánytermelés hangsúlyosan a keleti térségre koncentrálódik (a dohány termőterületek 80%-a Szabolcs megyében található), így a szektorban különösen hangsúlyos foglalkoztatási kérdések jelentek meg.

⁸⁹ Bodnár 2013, 10. p.

⁹⁰ Grimm 2010, 256. p.

⁹¹ 29/2010 FVM rendelet 2. §.

⁹² 29/2010 FVM rendelet 4. §.

Bényei Illés, a Magyarországi Dohánytermelők Országos Szövetségének (MADOSZ) elnöke kérdésemre elmondta, hogy a szektorban dolgozók 80%-a a keleti megyében lakik, 90%-a szakképzettség nélküli, 70%-a nő és mintegy 50%-a roma származású.⁹³

A szerkezetátalakítási program működésével jelentősen hozzájárult az Unió a munkahelyteremtéshez, és megfelel az EU által 10 év alatt kiépített Európai Foglalkoztatási Stratégia elvárásainak (a munkahelyek számának és a foglalkoztatás színvonalának emelése).⁹⁴

Ezt igazolják azok az adatok, melyeket az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program a honlapján közöl: a gazdálkodók a dohány szerkezetátalakítási program részeként 2010-ben 5,7 millió, míg 2011-ben 6,3 millió munkaóra keretében biztosították a foglalkoztatást és fizették meg a munkavégzést.⁹⁵

⁹³ Bényei-interjú, 2013.

⁹⁴ Borbély-Pecze 2014, 18. p.

⁹⁵ ÚMVP Honlapja, Eredményes Programok, Dohány.

III. fejezet: A magyar dohányágazat helyzete az átmeneti évben: 2014

A jelen fejezetben ismertetésre kerül a KAP reformjának keretében hozott szabályrendszer, különös tekintettel a dohányágazatot is érintő változásokra. Ezt követően az elmúlt években zajló, a dohányzás megelőzésével kapcsolatos hazai és uniós intézkedéseket kívánom bemutatni, melynek ismertetése révén választ kaphatunk arra, hogy van-e összefüggés a magyar dohánytermelés támogatottságának megszűnése és a bevezetett prevenciók intézkedések között.

III. 1. alfejezet: A hazai dohánytermelők támogatottsága a KAP reformjának tükrében

A Lisszaboni Szerződés óta együttdöntési eljárás vagy más néven rendes jogalkotási eljárás keretében az Európai Parlament társjogalkotóvá vált a Tanács mellett, befolyása megnövekedett.⁹⁶ Kialakult egy intézményi háromszög, melynek színterén realizálódott a reform új szabályrendszere.

A KAP új időszakával kapcsolatos tárgyalások a magyar elnökség időszaka alatt, 2011 tavaszán kezdődtek el. A Bizottság javaslatait 2011. október 12.-én nyújtotta be, a Tanács valamint a Parlament megkezdte a javaslatok vizsgálatát. Az EU csúcsszerve, az Európai Tanács Herman von Rompuy vezetésével 2013. február 8.-án megállapodott a 2014 és 2020 közötti uniós összköltségvetésről, melyből meghatározta a mezőgazdaságra fordítható pénzügyi keretet.

A tárgyalások a Bizottság, a Parlament és a Tanács között már az ír elnökség ideje alatt, 2013 áprilisában zajlottak le. Az uniós intézmények között a többéves pénzügyi keretre vonatkozóan ugyanezen év szeptember 24.-én megállapodás született, év végére pedig a Tanács és a Parlament jóváhagyta az új reformot.⁹⁷

⁹⁶ Horváth 2011, 340-350. p.

⁹⁷ Baksa-Vásáry 2013, 52-70.p.

A Bizottság 2013. június 26.-án kiadott tájékoztatója, valamint a Tanács december 16.-i sajtótájékoztatója alapján az alábbiakat mindenképpen szükséges kiemelni: a KAP rendszer négy fő iránya⁹⁸ a közvetlen kifizetések, az egységes közös piacszerzés, a vidékfejlesztés, valamint a finanszírozás, irányítás és monitoring.⁹⁹

Közvetlen kifizetések vonatkozásában az alkalmazandó jogszabály az 1307/2013/EU Parlamenti és Tanácsi rendelet. Közvetlen kifizetések keretében bevezetésre kerül az alaptámogatási rendszer (továbbiakban: BPS), mely az SPS rendszert váltja fel.¹⁰⁰

Azoknak a tagállamoknak, amelyek a SPS támogatás egyszerűsített formáját alkalmazták 2013 végéig – így hazánk is – a rendelet preambuluma és a 36. cikk (1) bekezdése értelmében lehetőségük van a SAPS támogatás továbbvitelére egészen 2020 végéig.¹⁰¹

A SAPS rendszer alapvetően egy átmeneti megoldásként született a 2004-ben csatlakozott tagállamok részére, melynek alkalmazásával a pénzek jobb kifizethetősége vált biztosítottá. Sikeresége okán többször is meghosszabbításra került (a legutolsó 2013 tavasza).¹⁰²

Az alkalmazott támogatás mellett kardoskodott leginkább Lengyelország, akinek területi nagysága és politikai befolyása révén a Bizottság előterjesztett javaslatában is helyt kapott a SAPS, és az ez irányú törekvéseket is sikerült végigvinni.¹⁰³

Az átmeneti nemzeti támogatásra vonatkozóan az uniós rendelet 37. cikkében találunk rendelkezéseket. A jogszabályból kiderül, hogy a támogatási jogcím igénybevételére 2014-2020 között azon tagállamoknak van lehetőségük, akik 2013-ban is alkalmazták már a rendszert. Mértéke a következő: a 2013-as szinthez viszonyítva 2015-ben 75%, 2016-ban 70%, 2017-ben 65 %, 2018-ban 60 %, 2019-ben 55 %, 2020-ban 50 %. A rendelkezés rögzíti, hogy a tagállamok objektív kritériumok valamint az imént ismertetett kereteken belül dönthetnek az átmeneti nemzeti támogatás összegéről.¹⁰⁴

⁹⁸ A KAP jövőjéről lásd Tanka Endre 2011 23-27. p.

⁹⁹ A közvetlen kifizetésekre az 1307/2013/EU rendelet, az egységes közös piacszerzésre az 1308/2013/EU rendelet, a vidékfejlesztésre az 1305/2013/EU, a KAP finanszírozás, irányítás és monitoringra az 1306/2013/EU szabályait kell alkalmazni.

¹⁰⁰ Olajos-Szilágyi 2013. 126. p.

¹⁰¹ 1307/2013/EU preambuluma (32) és a 36. cikk (1) bekezdése szerint.

¹⁰² Szilágyi 2010, 399. p.

¹⁰³ Interjú Szentirmay Zoltánnal, 2014. 09. 26. (továbbiakban: Szentirmay-interjú, 2014.).

¹⁰⁴ 1307/2013/EU rendelet 37. cikk.

Hazánkban 2014 májusában jelent meg az a rendelet, mely részletesen szabályozza a támogatás igénybevételének szabályait (35/2014. (IV. 4.) VM rendelet és 28/2014. (III. 27.) VM rendelet). Átmeneti nemzeti támogatás adható a jogszabály alapján olyan sérülékeny ágazatokra, mint a hízottbika tartása, tejtámogatás, anyatehén tartása, extenzifikációs szarvasmarha, anyajuhtartás támogatása, kedvezőtlen adottságú területeken nyújtandó anyajuh-támogatás, Burley és Virginia dohány termesztése valamint héjas gyümölcsűek termesztésének támogatása.¹⁰⁵

A 35/2014. (IV. 4.) VM rendelet 26.§-a értelmében a támogatási jogosultság két feltétele: egy bázis alapú jogosultság, amely azt jelenti, hogy azok a gazdák, akik 2006-ban dohányt termeltek, az arra fordított területeik után támogatási jogosultságot kaptak. Másik eleme pedig a szerkezetátalakítási programban való részvétel.¹⁰⁶

Az értelmezés alapján kitűnik, hogy az uniós és a nemzeti jogszabályban rögzített rendelkezések némiképp ellentmondanak egymásnak. Ugyanis a 1307/2013/EU 37. cikke rögzíti, hogy a támogatás adásakor a 2013-as szabályokat kell alapul venni. Megnézve azonban a 35/2014. (IV. 4.) VM rendelet 26.§-át, látható, hogy a szerkezetátalakítási támogatásban való részvétel a jogosultság egyik előfeltétele.

2014 a magyar agráriumban, így a dohányágazatban átmeneti évnek tekintendő. Ez azt jelenti, hogy a KAP előző időszakában alkalmazott szabályrendszert lehet továbbvinni a 2014-es évben. Ennek oka, hogy a reform keretében születő új szabályok csak 2013 decemberében kerültek elfogadásra. Így a 2014-2020 közötti időszakra megállapított költségvetési keretben alkalmazandóak a korábbi szabályok.¹⁰⁷

Tehát a 2015-ös évtől az átmeneti nemzeti támogatásra vonatkozó rendeletet is olyan feltételekkel kell megteremteni, amelyben a dohány szerkezetátalakítás oly módon szerepel, hogy egyfajta „üres programként” továbbra is fennmarad, a termelők bejelentkeznek a programba, igazolják a foglalkoztatást és a dohány szerkezetátalakítási támogatást nem, de az átmeneti nemzeti támogatás összegét igénybe tudják venni.

További kérdés, hogy ha 2015-ben megszűnik a különleges támogatás magyar modelljének rendszere, milyen feltételekkel lehet a kieső összeget pótolni?

¹⁰⁵ 35/2014/VM rendelet 7. §.

¹⁰⁶ 35/2014/VM rendelet 26. §.

¹⁰⁷ 1310/2013/EU rendelet.

A következőkben térjünk át a vidékfejlesztésben történt változásokra. Az előző fejezetben említésre került, hogy a dohánytermelők különböző vidékfejlesztési támogatást vehetnek igénybe, de ez termelőként változik (pl. pajta beruházásra, agrár-környetgazdálkodás keretében dohányterület hasznosítására).¹⁰⁸

A támogatások továbbra is igénybe vehetők, ugyanakkor idén bevezetésre került a fiatal mezőgazdasági termelők pályakezdéséhez nyújtott támogatás (34/2014. (IV. 4.) VM).¹⁰⁹

A továbbiakban egy táblázat kívánja szemléltetni a dohánytermelőknek nyújtott támogatások után kifizetett összegeket egy adott évre.

A dohánytermelők által igénybe vehető piacszabályozási támogatások az Európai Mezőgazdasági Garanciaalapból (EMGA), a vidékfejlesztési támogatások pedig az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) kerülnek finanszírozásra.¹¹⁰ Egy táblázattal kívánom szemléltetni a támogatási jogcímek utáni összegeket (példa: Burley dohánytermelő, betartotta a rá vonatkozó szabályokat, 1 ha (ÁNT esetén történelmi bázisjogosultság) után milyen támogatási jogcímen mennyi összeget vehet igénybe a 2014-ben, a 2013-as termelési év után):

Támogatási jogcím neve	Összeg	Vonatkozó jogszabály
I. pillér (piacszabályozás)		
SAPS	70 422,24 Ft	96/2013 (IX.14.) VM rendelet 1. § (1)
ÁNT	84 800 Ft	111/2013. (XII. 7.) VM rendelet 3. § (2)
Burley dohány szerkezetátalakítási támogatás	3896,9 euro (~1,3 millió Ft)	29/2010. (III. 30.) FVM rendelet 10. §
II. pillér (vidékfejlesztés)	A vidékfejlesztés körében igénybe vehető támogatások köre termelőként változik (például szárító beszerzésére, agrár-környetgazdálkodás keretében)	62/2013 (VII.24.) VM, 34/2014 (IV.4.) VM, 61/2009 (V.14.) FVM

¹⁰⁸ 62/2013 VM rendelet, 34/2014 VM rendelet, 61/2009 FVM rendelet.

¹⁰⁹ A fiatal gazdák támogatásának részletes szabályairól bővebben lásd Weisz Miklós 2014, 51-52. p.

¹¹⁰ Szilágyi 2010, 357.p.

III. 2. alfejezet: Érvek és ellenérvek a dohányzás visszaszorítása kapcsán az Európai Unióban és hazánkban

A KAP minden egyes ciklusában új szabályrendszer születik, melynek kidolgozását hosszú folyamat előzi meg. Az Európai Unióban zajló társadalmi és politikai változások meghatározó erővel bírnak egy hét éves struktúra kiépítéséhez.¹¹¹

A dohányzás visszaszorításának kérdése mindig is aktuális problémaként jelentkezett, de az elmúlt években mind uniós, mind tagállami szinten fokozottabb fellépés volt tapasztalható. Magyarországon a 2013. július 1-jén hatályba lépő trafiktörvény¹¹² alapvető céljául tűzte ki a dohánytermékek fogyasztásának visszaszorítását, főképp a fiatalok lakosság körében.

Statisztikai adatok igazolják az eredmény sikerességét, a csökkenő dohányfogyasztást. A 13-15 év közötti fiatalok körében egy tavaly ősszel végzett vizsgálat eredményeképpen megállapították, hogy 12%-kal (57%-ról 45%-ra) csökkent azok aránya, akik kipróbáltak már valamilyen dohányterméket, míg 5%-kal (64,5%-ról 69,5%-ra) emelkedett a nemdohányzók aránya.¹¹³

Nem elhanyagolandó egy másik jelentős következmény is, mégpedig a dohánytermékek vásárlási arányának csökkenése. A Nemzeti Adó - és Vámhivatal (NAV) Központi Hivatalának Jövedéki Főosztálya által 2014. június 17.-én közzétett jövedéki listából kiderül, hogy a kereskedelmi forgalomban vett cigaretta aránya majdnem a felére esett vissza.¹¹⁴ Itt érdemes azt hangsúlyozni, hogy biztatóak az adatok, de nem állítható bizonyossággal, hogy a cigarettafogyasztás valóban csökkent valamint, hogy az illegális piac szereplői nem élnek-e trükkösebb módszerekkel.

Az EU is fokozottabban lép fel a dohányzás ellen, éppen ezért született meg ez év áprilisában egy tanácsi irányelv, mely a dohányzás visszaszorítását és a dohánytermék-értékesítés szabályainak szigorítását tűzte ki célul. A tagállamok feladata a rendelkezések átültetése a hazai jogrendszerbe 2016. május 20.-ig.¹¹⁵

¹¹¹ Halmai 2007, 55. p.

¹¹² 2012. évi CXXXIV. tv.

¹¹³ A dohánytermékekre kivetett adók növelése, WHO Dohányzásmentes Világnap sajtóanyaga, 2014. 05. 31.

¹¹⁴ NAV Jövedéki Főosztály, Jövedéki Statisztikák, Nemzeti Adó- és Vámhivatal Honlapja.

¹¹⁵ 2014/40/EU irányelv.

Eközben különböző nemzetközi fórumokon is elindult a harc a dohánytermelés (különösen a Burley) visszaszorítása érdekében. Rengeteg támadás érte az uniós szerveket annak okán, hogy miért fordítanak ilyen szintű összegeket az ágazat támogatására, mialatt a tagállamokban radikálisan lépnek fel a megelőzés érdekében.¹¹⁶

Valóban van összefüggés a dohányzás és a dohánytermelés között? Elkészült tanulmányok igazolják, hogy a válasz nem egyértelmű. Bár a cigaretta fő összetevője a dohány, de rengeteg adalékanyagot (ammónia, acetol, benzol) is tartalmaz, ami szintén káros az egészségre.¹¹⁷

A dohánytermelő államok képviselői¹¹⁸ fokozatosan érvelnek amellett, hogy nem feltétlenül a dohányzás az elsődleges és egyetlen előidézője a rákos megbetegedéseknek, hiszen példaként említhető az UV sugárzás, az autó kipufogójának füstje vagy a környezet tisztítása. Bényei Illés elmondása szerint ők nem lépnek fel a védelem ellen, maguk is látják, tapasztalják a dohány káros hatását, kizárólag a már eddig tett lépések mértékét találják szigorúnak.¹¹⁹

A mellőzöttséget befolyásoló tényezőként említhető az a tény is, hogy a magyarországi dohánytermelés európai szinten mérve csupán „*csepp a tengerben*”.¹²⁰ Ellentmond ugyanakkor, hogy Szabolcs megye országos szinten is az egyik legelmaradottabb térségnek számít, és mintegy 20000 ember foglalkoztatását biztosította a megszűnő szerkezetátalakítási program.¹²¹

¹¹⁶ Szentirmay-interjú, 2014.

¹¹⁷ Péntes-Balázs 2013, 15. p.

¹¹⁸ Az UNITAB az Európai Dohánytermelők Szövetsége, melyről a későbbiekben említést teszek a dolgozatban. Az ITGA pedig a Nemzetközi Dohánytermelők Világszövetsége. Az ITGA 1984-től működik non-profit szervezetként. Az ITGA céljáról, feladatáról bővebben lásd: Abrunhosa 2011. 4-8. dia.

¹¹⁹ A európai dohány jövője már a korábbi években is kérdés tárgyát képezte, melyről bővebben lásd: Borsos 2008, 10-11. p. valamint Borsos 2008, 12-23. p.

¹²⁰ Bényei-interjú, 2013.

¹²¹ Bényei Illés a Kossuth Rádió Hajnal-táj című műsorában adott interjúja alapján, 2014. 04. 23.

IV. fejezet: A hazai dohányszektor kihívásai és lehetőségei a KAP 2015-2020 közötti időszakában

A jelen fejezetben a különös támogatás magyar modelljeként ismeretes dohány szerkezetátalakítási program megszűnésével az ennek következményeként fennálló kérdés – megszűnik a hazai dohánytermelés? – megválaszolására kívánok kísérletet tenni, a 2015-től lehetséges támogatási rendszer bemutatásával.

IV. 1. alfejezet: Együttműködési megállapodás a dohányágazatban

A reform keretében születő új rendelet szabályai rögzítik azokat a támogatási jogosultságokat, amelyet a 28 tagállam igénybe vehet. Az európai jog elsőbbségének elve – mint uniós jogi alapelv – értelmében az uniós jogalkotás elsőbbséget élvez a nemzeti jog felett.¹²² A tagállamok vállalták a csatlakozással együtt járó alárendeltséget, így az előző alfejezetben ismertetett rendelkezések irányadóak Magyarországon is.

A megszűnő szerkezetátalakítási program három dohányágazati szereplő érdekét is befolyásolta, ezért ezen érdekek megismerésén keresztül kerül bemutatásra az állami szervek¹²³ által még nem kidolgozott támogatási rendszer.

Az érdekek egyik oldalán állnak a termelők. Céljuk a rentabilitás, azaz nyereség elérése minden egyes évben. Az előző fejezetben szereplő táblázat jól mutatja a támogatási jogcímek alapján igénybe vehető összegek nagyságát.

Látható, hogy a legnagyobb bevételt a megszűnő dohány szerkezetátalakítási program adta. A termelők most abban reménykednek, hogy az állam fontosnak tartja az alapanyag-előállítás fenntartását a dohányágazatban.¹²⁴

A feldolgozó cégek vonatkozásában is előnnyel járt a termelők részére nyújtott különleges támogatási forma. Mint ahogy már az előző fejezetben is kifejtésre került, jelenleg két vállalat, a DOFER Dohányfermentáló Rt. és az ULT Magyarország Zrt. végzi hazánkban a dohánytermeltetést. Az Európai Unióhoz (és ez által a KAP rendszeréhez) történő csatlakozással a fermentáló cégek is csökkenteni tudták a felvásárlási árakat.

¹²² Horváth 2011, 120. p.

¹²³ Földművelésügyi Minisztérium és 2014-től a Miniszterelnökség (ui. utóbbi vette át a vidékfejlesztési támogatások koordinálását).

¹²⁴ Szentirmay-interjú, 2014.

Ez az ár egyébként is ingadozó, tekintettel az évről évre változó időjárásra, majd annak következtében előállított dohány minőségére.¹²⁵

A profit pedig egy vállalkozás esetén elengedhetetlen feltétele az eredményes működésnek. A szerkezetátalakítási támogatás megszűnésével az állam által kidolgozott koncepció mellett a fermentáló cégek is – tekintettel arra, hogy a korábbi uniós támogatottsági szint így is nehezen elérhető – kénytelenek lesznek árakat emelni, de drasztikusan mégsem, mert az végső soron náluk is veszteséget idézne elő. A magyar dohány az európai szinthez képest igen rossz minőségű, ebből kifolyólag a cégek nehézsége a külföldi értékesítés. Jelenleg Németország, Lengyelország, Anglia és Hollandia dohánygyárai vesznek át magyar terméket cigaretta előállításához.¹²⁶

Az érdekek harmadik oldalán az állam áll. A szerkezetátalakítási támogatás az államnak megfelelő biztosítékot nyújtott, hiszen a keleti régió foglalkoztatását megfelelően szolgálta az élőmunka ráfordítás igazolásával.¹²⁷

Ahhoz, hogy a dohányágazat ne váljon mellőzötté a következő években sem, az államnak ismét biztosítékra volt szüksége a termelők és feldolgozók oldaláról, hogy az esetlegesen nyújtott hazai források megfelelően kerülnek felhasználásra.

Így az ágazat szereplői – a MADOSZ, az ULT Magyarország Zrt. és a DOFER Dohányfermentáló Rt. – 2014. augusztus 26.-án egymással együttműködési megállapodást írt alá, melynek keretében a dohánytermelőket képviselő szerv vállalta, hogy a 2015-ös évtől kezdve 3 éven keresztül legalább 5600 hektár területen szervezi a termelést.

A fermentáló cégek kötelezettséget vállaltak arra, hogy a termelők érdekeit védő szervezettel együttműködve ugyanezen 3 éven keresztül a gazdákkal megkötik a termeltetési szerződést, e kontraktusra történő kötelezés azonban csak akkor áll fent, ha az állam is vállalja a következő feltételek teljesülését: (a) a SAPS-támogatás és kiegészítő átmeneti nemzeti támogatás biztosítása a termelőknek, (b) de minimis (csekély összegű) támogatás biztosítása a termelők részére (15.000 euró/3év/vállalkozás) 2015. évtől, (c) a hazai dohányipar ösztönzése magyar dohány vásárlására, valamint a jövedéki adó 3 éves tervezhetőségének biztosítása, (d) az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) agrár-környezetgazdálkodási (AKG) támogatásainak¹²⁸ lehetőség szerinti igénybevétele a termelői szektor részére, (e) a termelői költségek csökkentése (gépesítés, a szárítás költségeinek drasztikus csökkentése), (f)

¹²⁵ Poór-interjú, 2014.

¹²⁶ Bittner B 2006, 230. p.

¹²⁷ Szentirmay-interjú, 2014.

¹²⁸ A kölcsönös megfeleltetés követelményrendszere megjelenik agrár-környezetgazdálkodásban is, melyről bővebben lásd Horváth Gergely 2011, 25-48. p.

a dohánytermelést szolgáló területek öntözésének kiemelt támogatása, (g) a nyers dohány elsődleges feldolgozása (fermentálás) energiahatékonyságának támogatása, (h) a foglalkoztatási feltételekkel arányban álló támogatást is biztosító program indítása.

A megállapodásban foglalt intézkedésekkel a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara teljes mértékben egyetért és támogatja, valamint a végrehajtásról gondoskodik.¹²⁹

Az imént ismertetett pontok felsorolják azokat a támogatási lehetőségeket, amelyet az állam nyújthat a termelők, fermentálók részére. Mivel a kutatás témájának hangsúlya a termelői támogatásokon van, a továbbiakban e pontok kerülnek részletes ismertetésre.

Az egységes területalapú támogatás és az ahhoz kapcsolódó átmeneti nemzeti támogatás 2015-től alkalmazandó szabályai az imént már ismertetésre kerültek.

A következőkben a korábban még a dohányágazatban nem alkalmazott támogatások kerülnek bemutatásra.

IV. 2. alfejezet: Termelőknek nyújtott, új támogatási jogcímek (de minimis, beruházási támogatások, agrár-környezetgazdálkodás, bértámogatás)

A 2015-ben megszűnő dohány szerkezetátalakítási támogatás lehetséges alternatívájaként szolgálhat a csekély összegű (de minimis) támogatás.

A de minimis az Európai Unió Működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 107. és 108. cikke (korábban az Európai Közösségek létrehozásáról (EKSZ) szóló szerződés 87. és 88. cikke) alapján állami támogatásnak minősül, részletes szabályait az 1407/2013/EU valamint az 1408/2013/EU rendelet (korábban az 1998/2006/EK rendelet) rögzíti.

A hazai támogatások kapcsán fontos kiemelni azt az elvet, hogy összhangban kell állnia a KAP által kialakított szabályrendszerrel.¹³⁰ Mindezt maga az EUMSZ is rögzíti.¹³¹ A rendelkezés alól azonban vannak kivételek, melyek két csoportba sorolhatók: az egyik csoportba azok az esetek tartoznak, amelyeknél elegendő csupán a rendeletben rögzített feltételek fennállta, hogy a Bizottság automatikusan jóváhagyja (például vis maiorra, fogyasztóknak nyújtott szociális támogatás).¹³²

¹²⁹ A megállapodás szövege: Nemzeti Agrárgazdasági Kamara Honlapja, Együttműködési megállapodás a dohányágazatban, 2014. 08.27.

¹³⁰ Mohay 2011, 33. p.

¹³¹ EUMSZ 107. cikk (1): „a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.”

¹³² EUMSZ 107. cikk (2).

A másik csoportba pedig azok a megengedett állami támogatások tartoznak, melyeknél az Európai Bizottság kizárólagos hatáskörébe tartozik annak eldöntése, hogy az adott finanszírozási forma összeegyeztethető-e a közös piaccal (például egyes gazdasági tevékenységek fejlődését előmozdító támogatás, a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését elősegítő támogatás).¹³³

Mielőtt a de minimis szabályai részletes ismertetésre kerülnek, néhány jogeset bemutatásával válhat érzékelhetővé, hogy az uniós jog elsőbbségének elvét a gyakorlatban sokszor nem is olyan egyszerű betartani.¹³⁴

I. eset: C-110/02. sz. (Európai Bizottság kontra Európai Unió Tanácsa)

1994-ben egy portugál jogszabály állami támogatásokat nyújtott hazai sertéstenyésztőknek, az ágazat fellendítése céljából, mely támogatásokról nem tájékoztatta a Bizottságot.¹³⁵

1999-ben újabb intézkedések kerültek bevezetésre,¹³⁶ melyek esetében megtörtént a jogszabályoknak megfelelő tájékoztatási kötelezettség, de az intézkedések végrehajtására hamarabb sor került, mielőtt még a Bizottság a jóváhagyását adta volna.

Az Európai Bizottság 2000-ben hozott határozatával a Portugáliában bevezetett támogatásokat a közös piaccal összeegyeztethetetlennek nyilvánította és elrendelte visszatérítésüket.¹³⁷ A döntés fokozott belpolitikai feszültséget eredményezett a portugál sertéságazatban.¹³⁸

Portugália az Európai Unió Tanácsához fordult,¹³⁹ hogy egyhangúlag fogadjon el olyan határozatot, amely a sertéstenyésztőknek nyújtott állami támogatásokat a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánítja.¹⁴⁰

¹³³ EUMSZ 107. cikk (3).

¹³⁴ Az állami támogatások az Európai Bíróság gyakorlatában gyakran előfordulnak, mint az ügy tárgya. További jogesetek: C-311/94. sz., C-242/00 sz., C-399/03 sz., C-138/09 sz., C-382/99 sz..

¹³⁵ A támogatások egyrészt adósságrendezési hitelkeretet, másrészt a sertéstenyésztés fellendítését szolgáló hitelkeretet jelentett – áll az Európai Bíróság által hozott ítéletben.

¹³⁶ A rendelet meghosszabbította az ágazati termelők által felvett kölcsönök visszafizetési határidejét, valamint további kedvezményes kölcsönök kerültek bevezetésre.

¹³⁷ 2001/86/EK Commission Decision, II. Description.

¹³⁸ Szentirmay-interjú, 2014.

¹³⁹ EUMSZ 108. cikk (2) (korábban EK 88. cikk (2)).

¹⁴⁰ A Tanács által elfogadott határozat (2004/114/EK) indoklásából kitűnik, hogy a Bizottság által Portugáliában elrendelt visszafizetések jelentősen megnehezítették a hazai sertéstartók helyzetét.

Az Európai Bizottság keresetet nyújtott be az Európai Unió Tanácsa ellen az Európai Bíróságon, 2002. március 25.-én, melyben kérte a Tanács által hozott határozat (2004/111/EK) megsemmisítését.

A perben beavatkozóként vett részt a Portugál és a Francia Köztársaság képviselői. A Bíróság az ügyben 2004. június 29.-én hozott ítéletet, melyben elrendelte a Tanács által hozott határozat megsemmisítését.¹⁴¹

II. eset: C-121/10. sz. (Európai Bizottság kontra Európai Unió Tanácsa)

Magyarország 2007. január 1. és 2009. december 31. között mezőgazdasági termelőknek lehetőséget adott, hogy két program keretében támogatást igényeljenek: az egyik a birtokfejlesztési hitel kamattámogatása,¹⁴² a másik pedig a birtok-összevonási célú termőföldvásárlás támogatása¹⁴³. A Bizottság notifikálta a két programot, mivel azokat összeegyeztethetőnek találta az EK 87. cikkkel (ma: EUMSZ 107. cikk).¹⁴⁴

A programok azokat a magánszemélyeket és családi gazdálkodókat támogatta, akik kisebb területeken folytattak beruházást a versenyképesség fenntartása érdekében.¹⁴⁵

Hazánk 2009 novemberében az Európai Unió Tanácsához fordult, a támogatások nyújtásának meghosszabbítása iránt. A Tanács az akkor már EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésére hivatkozott.¹⁴⁶ A Tanács határozata alapján, Magyarországon állami támogatás továbbra is adható volt 2010. január 1. és 2013. december 31. között.

Az Európai Bizottság ezek után pert indított a 27 tagállam agrárminisztere által hozott határozat megsemmisítése iránt az Európai Bíróság előtt. A perben részt vett beavatkozóként Magyarország, valamint a Litván és a Lengyel Köztársaság (utóbb említett két állam szintén nyújtott ilyen típusú támogatást a mezőgazdasági termelőknek).

¹⁴¹ A Bíróság indoklásában is rögzíti: ha a Bizottság megállapítja, hogy egy állami támogatás a közös piaccal összeegyeztethetetlen, a Tanács nem állapíthatja meg ennek ellenkezőjét, alapozva az EK 88. cikk (2) bekezdésében szereplő jogkörére.

¹⁴² 17/2007 (III. 23.) FVM rendelet.

¹⁴³ 99/2007. (IX. 19.) FVM rendelet.

¹⁴⁴ EK 88. cikk (3) c. (EUMSZ 107. cikk).

¹⁴⁵ A Tanács 1972. évi 159. számú EGK irányelv preambulumban fogalmazza meg, hogy a beruházási támogatások leginkább kamattámogatás formájában nyújthatók.

¹⁴⁶ EUMSZ 108. cikk (3): „*Valamely tagállam kérelmére a Tanács egyhangúlag úgy határozhat, hogy a tagállam által nyújtott vagy nyújtani kívánt támogatást (...) a belső piaccal összeegyeztethetőnek kell tekinteni, ha az ilyen határozatot rendkívüli körülmények indokolják.*”

A felperesi oldalon álló Bizottság többek között arra hivatkozott, hogy a Tanács túllépte a hatáskörét, valamint hogy semmiféle „rendkívüli körülmény” nem áll fent.¹⁴⁷

A per időtartama alatt felmerült az a kérdés, hogy az állami támogatás nyújtható-e. Az Igazságügyi Minisztérium álláspontja az volt, hogy felperesi győzelem esetén a per időtartama alatt nyújtott támogatásokat vissza kellene fizettetni a termelőkkel, mert azok illegális jogcímen kerültek igénybevételre. Lengyelország nem, de hazánk felfüggesztette a támogatás folyósítását.¹⁴⁸

A per négy év után, 2013. december 4.-én fejeződött be a Tanács győzelmével. A 130/2013. (XII. 21.) VM rendelet módosította a birtok-összevonási célú termőföldvásárlás támogatásáról szóló rendeletet úgy, hogy három hétig pályázat útján a termelők még igénybe tudták venni az állami támogatást.¹⁴⁹ A rövid idő alatt kb. 50 pályázatot elbíráltak, és mintegy 60 millió Ft támogatási összeg folyósítására is sor került.¹⁵⁰

A továbbiakban ismertetésre kerül a csekély összegű (de minimis) támogatásnak a dohányágazatban még kidolgozatlan, de a jövőben alkalmazandó rendszere, mely állami támogatásként a 2015-től megszűnő dohány szerkezetátalakítási támogatás megfelelő alternatívája lehet a szektorban.

A de minimis támogatásra a 994/98/EK, az 1407/2013/EU, valamint az 1408/2013/EU rendelet szabályai alapján a következő megállapítások tehetők: horizontális állami támogatásnak minősül, azaz olyan vállalkozásokat vagy beruházásokat támogat, amelyek hazai finanszírozás nélkül nem maradnának versenyben.¹⁵¹ A horizontális támogatásoknak több csoportja is létezik: foglalkoztatási támogatás, kis- és középvállalkozások támogatása, képzési támogatás.

A de minimis támogatás további jellemzője, hogy nincs szükség az Európai Bizottság előzetes jóváhagyására, sőt e támogatási forma esetén utólagos jóváhagyás sem szükséges. Ez persze nem jelenti azt, hogy a támogatásra vonatkozó szabályoknak nem kell megfelelni.¹⁵²

A Bizottság által alkotott 1407/2013/EU rendelet preambulumban rögzíti a csekély összegű támogatás fogalmát, valamint általános szabályait.¹⁵³

¹⁴⁷ C-121/10. sz.

¹⁴⁸ Szentirmay-interjú, 2014.

¹⁴⁹ 99/2007. (IX. 19.) FVM rendelet 2. §.

¹⁵⁰ Szentirmay-interjú, 2014.

¹⁵¹ 994/98/EK rendelet 2. cikk.

¹⁵² Tari 2004, 40. p.

A tagállamok kötve vannak azáltal, hogy semmilyen versenytorzító vagy azzal fenyegető intézkedés keretében nem nyújthatnak állami forrásból támogatást.

Az EUMSZ szabályai pedig szűkítik a kört azáltal, hogy állami támogatásokra vonatkozóan is fennáll egy bejelentési kötelezettség a Bizottság felé, mely alól a Tanács jogosult meghatározni azokat a támogatási formákat, melyek nem tartoznak e tagállami kötelezettség alá.¹⁵⁴

A csekély összegű támogatás tekintetében nem állnak fent ezek a szabályok, éppen azért, mert a nevéből is adódóan olyan kis mértékekről van szó, hogy az a tagállamok közötti kereskedelmet nem befolyásolja. A támogatás mértéke három pénzügyi évre vonatkozóan egy és ugyanazon vállalkozás tekintetében maximum 200 000 euro,¹⁵⁵ mezőgazdasági termelők esetében pedig 15 ezer euro.¹⁵⁶

A dohányágazatban nyújtott de minimis vonatkozásában két releváns kérdést kell tisztázni. Az egyik a rendelet hatályával kapcsolatos. A Bizottság által alkotott, kötelező erővel bíró jogi norma 1. cikk (1) bekezdésében tételesen felsorolja azokat a területeket, melyek tekintetében a támogatás nem vehető igénybe. A rendelkezés értelmében de minimis nem nyújtható a halászati, akvakultúra és – bizonyos megkötésekkel – a mezőgazdasági ágazatban sem.¹⁵⁷

Azok a vállalkozások, melyek mezőgazdasági termékek elsődleges feldolgozásával foglalkoznak, kiesnek a finanszírozásból. Megvizsgálva az 1407/2013/EU rendelet¹⁵⁸ valamint az EUMSZ szabályait,¹⁵⁹ megállapítható, hogy feldolgozatlan dohány termelésével foglalkozó gazdáknak e jogcímen nem nyújtható de minimis.

A szigorú megkötések okán, e szempont figyelembevételével kell az államnak olyan szabályrendszert kiépíteni, ami mindenképpen a foglalkoztatás elősegítésére helyezi a hangsúlyt, nem pedig a termelésre.

¹⁵³1407/2013/EU (1): „egy és ugyanazon vállalkozásnak meghatározott időszakon belül nyújtott, egy meghatározott összeget meg nem haladó támogatás, úgy tekinthető, mint amely nem felel meg az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdésében meghatározott valamennyi feltételnek, ezért nem tartozik a bejelentési eljárás alá.”

¹⁵⁴ EUMSZ 108. cikk.

¹⁵⁵ 1407/2013/EU 3. cikk (2).

¹⁵⁶ 1408/2013/EU 3. cikk (2).

¹⁵⁷ 1407/2013/EU 1. cikk (1).

¹⁵⁸ 1407/2013/EU 2. cikk (1) b.

¹⁵⁹ Az EUMSZ I. számú melléklete.

A másik hangsúlyos kérdés a támogatás mértékének meghatározása a dohányszektorban. A Földművelésügyi Minisztérium tájékoztatása szerint de minimis támogatásra nyújtható országkvóta 3 pénzügyi évre vonatkozóan 77 millió euro (~23 milliárd Ft). Ez egy évre lebontva körülbelül 8 milliárd Ft-ot jelent.

A támogatások folyósításánál e szempont mellett azt is figyelembe kell venni, hogy egy termelőnek nyújtott legmagasabb összeg 3 pénzügyi évben 15 ezer euro (~4,5 millió Ft), tehát egy év tekintetében 1,5 millió Ft.¹⁶⁰ Ha figyelembe vesszük a szerkezetátalakítási támogatás keretében finanszírozott összegeket, megállapíthatjuk, hogy a de minimis támogatás mértéke lényegesen kisebb.

Minden csekély összegű támogatást össze kell számolni, éppen ezért ha a termelő nem csak dohányt, hanem például almát, paprikát is termeszt, és ennek keretében is igénybe veszi az állami támogatások e formáját, akkor a de minimis összege is összeadódik valamennyi ágazat figyelembevételével.

Az MVH szigorú információs rendszer keretében tartja nyilván az egy termelőnek adott évben nyújtott összes kifizetéseket jogcímekre tételesen lebontva.¹⁶¹

A de minimis támogatások többszörös igénybevételére van lehetőség, de csak bizonyos megkötésekkel. Az 1407/2013/EU rendelet „*egy és ugyanazon vállalkozás*” kitétel fennállta esetén nem engedi meg a többszörös keretet.¹⁶²

Az értelmezés tükrében kell a hazai jogalkotónak a megfelelő szabályokat kialakítania, úgy, hogy a többszörös igénybevétel lehetősége nyitva álljon a termelők számára (példával szemlélítve: Kiss Péternek van két részvénytársasága és ezek leányvállalatai – amelyekben ő irányítási jogokat gyakorol – összeszámítódnak, de egy őstermelő és felesége (aki szintén őstermelő) külön jogosult a támogatásra, mivel a férj a felesége vállalkozása felett jogilag nem gyakorol irányítási jogkört).

Az imént ismertetett koncepció még nem készült el, a Földművelésügyi Minisztériumban jelenleg is a szabályok részletekig menő kimunkálását végzik.

A termelőket képviselő MADOSZ és a fermentálók által kötött megállapodás rögzít további irányokat. A vidékfejlesztési program keretében is bizonyos támogatási jogcímeken a termelők nemzeti forrást vehetnek igénybe.¹⁶³

¹⁶⁰ 1408/2013/EU rendelet 3. cikk (2).

¹⁶¹ Szentirmay-interjú, 2014.

¹⁶² EUMSZ 2. cikk (2) a.

¹⁶³ A vidékfejlesztés szabályait az 1305/2013/EU rendelet rögzíti.

Beruházási támogatások körében az ágazat szárító felújításokra, a gépesítés fejlesztésére pályázatok útján bizonyos mértékű összeget fordíthat. Nyilván az előbb ismertetett lehetőségek csak szűk termelői kört érintenek, és a termelő is csak akkor vág bele és fordít tízmillió forintokat modernizációra, ha látja a termelés eredményességét.

A vidékfejlesztés jelenleg a Miniszterelnökség hatáskörébe tartozik, de a végrehajtás felelőssége viszont már közös a Földművelésügyi Minisztériummal.

A lehetőségek itt is kötöttek, hiszen nincsenek konkrét termékpályákra kiterjedő intézkedések, de beszélhetünk a vidékfejlesztés körében a fiatal gazdák támogatásáról vagy agrár-környezetvédelmi programról, melynek keretében bizonyos összegekre jogosultak lehetnek a dohánytermelők.¹⁶⁴

Néhány mondatban szólnunk kell az agrár-környezetgazdálkodási programról,¹⁶⁵ hiszen a megállapodás ezt a rendszert is nevesíti, mint a dohánytermelők által igénybe vehető támogatási formát. Bényei Illés a 34. UNITAB¹⁶⁶ Kongresszuson (2014. október 28-30.) azt nyilatkozta, hogy agrár-környezetgazdálkodás keretében a dohánytermelők 2016-tól¹⁶⁷ vehetnének igénybe támogatást, amely ezáltal jelentősen segítené a termelők jövedelmezőségét.

Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott forrás az arra vonatkozó rendeletben (61/2009. (V. 14.) FVM) rögzíti a támogatás szabályait.

Célját tekintve az agrár-környezetgazdálkodási intézkedés igen összetett, amelyet a jogszabály 1.§-a rögzít.¹⁶⁸

A rendelkezés értelmezéséből kitűnik, hogy az alkalmazás a fenntartható mezőgazdaság megvalósulást szolgálja. Eléréséhez megfelelő módszert jelenthet például talajjavító munkák elvégzése, növényvédő szerek megfelelő tárolása, vetésváltás. A rendelet külön szabályozza ültetvény, gyepterület, szántóterület esetén a termelőt terhelő kötelezettségek, ún. célprogramok teljesítését.¹⁶⁹

¹⁶⁴ Szentirmay-interjú, 2014.

¹⁶⁵ Agrár-környezetgazdálkodási támogatásokról valamint a 61/2009 FVM rendeletről említést tesz Fodor László is munkájában, lásd Fodor László 2014, 184-185. p.

¹⁶⁶ Az UNITAB az Európai Dohánytermesztők Szövetsége, mely 1952-ben alakult. Jelenleg tíz európai államot tömörít a szervezet. Az UNITAB-ról bővebben lásd: www.unitab.eu.

¹⁶⁷ Az AKG 2004 óta futó program, melynek hatásairól valamint a 2016-os újraindulás (2014 augusztusában járt le, a kormány döntése alapján pedig 2015-ben nem folytatódott a program) előzményeiről bővebben lásd: Hajtun, 2014. 13. p. valamint Hajtun, 2014. 14. p.

¹⁶⁸ 61/2009 FVM 1.§-a szerint: „a termőhelyi adottságoknak megfelelő termelési szerkezet, a környezettudatos gazdálkodás és a fenntartható mezőgazdasági gyakorlat kialakítása, ezzel összefüggésben a környezet állapotának javítása, minőségi élelmiszer előállítása, valamint a gazdaságok életképességének megtartása és gazdasági hatékonyságának növelése”.

¹⁶⁹ 61/2009 FVM rendelet 3. §.

A célprogramban előírt hasznosításon túl a földhasználónak – aki a rendelet értelmében a földterületek hasznosításával összefüggésben felmerülő költségeket illetve kockázatot viseli – figyelembe kell vennie a támogatás igénybevételéhez a támogatható terület nagyságát is, mely szántóföldi és gyepgazdálkodási célprogramok esetében legalább 1 ha,¹⁷⁰ az ültetvény célprogramok esetében legalább 0,5 ha a minimum.¹⁷¹

Agrár-környezetgazdálkodási program keretében a termelő köteles elektronikus úton regisztrálni, Ügyfélkapun keresztül. Az intézkedések végrehajtását az MVH ellenőrzi.¹⁷²

Tekintettel arra, hogy Szabolcs megyében található a dohánytermő területek 80%-a,¹⁷³ valamint arra, hogy húszezer ember megélhetését biztosította a 2015-től megszűnő dohány szerkezetátalakítási program,¹⁷⁴ az állam foglalkoztatást elősegítő bértámogatást is nyújthat.¹⁷⁵ Ugyanakkor a jövő évi lehetőségek a tárgyalások befejezésének hiányát tekintve még bizonytalanok, végleges döntés várhatóan 2014 év végére születik.¹⁷⁶

¹⁷⁰ 61/2009 FVM rendelet 58.§.

¹⁷¹ 61/2009 FVM rendelet 73. §.

¹⁷² 61/2009 FVM rendelet 44.§.

¹⁷³ Mislovics 2006, 198. p.

¹⁷⁴ Bényei-interjú, 2013.

¹⁷⁵ Az uniós szabályozás lehetővé teszi a halmozottan hátrányos helyzetű személyek után bértámogatás igénybevételét, melynek szabályait a többször módosított 1991. évi IV. törvény valamint a 6/1996. (VII. 16.) MŰM rendelet rögzíti.

¹⁷⁶ Szentirmay-interjú, 2014.

Összefoglaló

A Közös Agrárpolitika 2014-2020 közötti időszaka egy teljesen új szabályrendszert vezetett be valamennyi tagállam agráriumában. A változás a dohányágazatot igen nagyban érintette, hiszen a korábban különleges támogatásként (73/2009/EK rendelet 68. cikk) definiált szerkezetátalakítási programot (29/2010 (III. 30.) FVM rendelet) az Európai Unió már nem biztosítja a szektor részére. A Földművelésügyi Minisztérium látván azonban a foglalkoztatást is segítő támogatás fontosságát, hazai forrásból kívánja biztosítani a dohányágazat fennmaradását.¹⁷⁷

A dolgozat központi kérdése, hogy a hazai dohányágazat léte a KAP reformját követően is fenntartható-e. Erre a választ a termelők által igénybe vehető támogatások rendszerének megismerésén keresztül kapunk. Támogatás igénybevételére már az Európai Unióhoz való csatlakozás előtt is lehetőség volt, bár ennek összege még kevésbé segítette a nyereséges termelést.¹⁷⁸

2004 után a KAP hét éves ciklusai¹⁷⁹ újabb és újabb változásokat eredményeztek az ágazatban, a termelőknek nyújtott támogatások összege pedig jelentősen befolyásolta az adott gazdasági év jövedelmezőségét. A piacsabályozási és vidékfejlesztési uniós források¹⁸⁰ – különösen az előbbi – a termelők jövedelmének meghatározó elemévé váltak.

Az KAP I. pillérét képező támogatások (SAPS, ÁNT, dohány szerkezetátalakítási támogatás) közül az utolsóként nevesített típus, mint a 73/2009/EK 68. cikke által definiált különleges támogatás magyar modellje egyfajta „unikumnak” is tekinthető, hiszen a Földművelésügyi Minisztérium tájékoztatása szerint a lengyelek is megpróbálták átültetni a támogatási rendszert, de ez nem sikerült.¹⁸¹

A dohány szerkezetátalakítási támogatás a korábbi évekhez hasonlítva (2010-ben került bevezetésre) igen magas összegeket biztosított a termelőknek (hektáronként 1-1,5 millió Ft), éppen ezért volt sikeres, és járulhatott hozzá az egyébként is sérülékeny hazai ágazat fenntartásához.

¹⁷⁷ Szentirmay-interjú, 2014.

¹⁷⁸ Mislovics 2006, 197. p.

¹⁷⁹ A Közös Agrárpolitika kapcsán több könyv is született, többek között Halmi Péter és Vásáry Miklós munkája nyomán. Bővebben lásd: Halmi 2010, 247-268. p. valamint Baksa-Vásáry 2013, 7-33. p.

¹⁸⁰ Az agrártámogatásokról lásd bővebben: Szilágyi 2010, 356. p.

¹⁸¹ A Földművelésügyi Minisztérium tájékoztatása szerint az adaptáció a mögöttes adminisztratív rendszer hiánya okán hiúsult meg. Szentirmay-interjú, 2014.

Az EU Bizottsága azonban egyre nagyobb nyomás alá került az elmúlt években. A kritikus közvélemény joggal tette fel a kérdést, hogy miért biztosít az EU ilyen mértékű összegeket a dohányágazatnak, miközben a dohányzás megszüntetésére tett intézkedések száma is egyre csak nő.¹⁸² A dohányágazat fennmaradása ellen szól a WHO kezdeményezésére létrejött Dohányzás-ellenőrzési Nemzetközi Keretegyezmény (FCTC), mely szintén a dohányzás visszaszorítására sarkallja az államokat.¹⁸³

Végül az a döntés született, hogy a KAP új időszakára¹⁸⁴ vonatkozó, a közvetlen kifizetésekről szóló 1307/2013/EU rendelet immár nem biztosít külön dohány szerkezetátalakítási támogatást.¹⁸⁵ A program megszűnésével az egyéb, termelőknek nyújtott uniós támogatások összesen pedig nem biztosítanak olyan összeget, amellyel nyereséges évet zárnának a termelők. De ha a termelő nem folytatja a termelést, a feldolgozó cégek sem tudnak felvásárolni, a hazai alapanyag feldolgozása és értékesítése megszűnik.

A felmerülő problémára az állam megpróbál alternatívákkal szolgálni (de minimis, agrár-környezetgazdálkodási támogatás, beruházási támogatások, bértámogatás), melyek dohányágazatra átültetett szabályai folyamatosan kerülnek kidolgozásra. Ehhez megfelelő biztosítékot ad az ágazat szereplői által kötött, 3 évre szóló megállapodás.¹⁸⁶

A 2014 átmeneti év, a következő évre vonatkozóan kell egy olyan rendszert felépíteni, amely egyaránt szolgálja a hazai dohányágazat termelőinek, feldolgozóinak érdekeit, egyúttal pedig az uniós jog biztosította keretek között marad.

A csekély összegű támogatás, mint állami támogatás szabályait az ahhoz kapcsolódó rendeletek, valamint európai bíróságban előforduló esetek segítségével kívántam szemléltetni.

¹⁸² Szentirmay-interjú, 2014.

¹⁸³ Péntes-Balázs 2013, 2. p.

¹⁸⁴ A KAP új időszakára vonatkozó szabályozásról lásd bővebben: Nagy 2014, 43-56. p.

¹⁸⁵ A dohányágazatban biztosított támogatások megvonása nem csak európai jelenség, példaként említhető India, ahol már 2006-ban megszűnt a szektorban korábban nyújtott állami támogatás. Bővebben lásd: Candigarh 2006, <http://www.prweb.com/releases/2006/03/prweb356038.htm>

¹⁸⁶ Szentirmay-interjú, 2014, valamint a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara Honlapja alapján.

A támogatásra vonatkozó értékelő megjegyzéseimet és javaslataimat pedig az alábbi táblázat segítségével kívánom összefoglalni:

Szemponatok	Értékelés
Sérül-e az uniós jog elsőbbségének elve ¹⁸⁷ a de minimis nyújtásával?	Nem, mert a de minimis állami támogatás, ¹⁸⁸ de be kell tartani az EUMSZ és a 1407/2013/EU szabályait
Állami támogatás-e a de minimis?	Igen ¹⁸⁹
Dohánytermelők által igénybe vehető a támogatás?	Igen, ha az FM által kidolgozott rendszerben a foglalkoztatás fenntartását szolgálja (mezőgazdasági termékek elsődleges termelésével foglalkozó vállalkozásoknak nem nyújtható) ¹⁹⁰
Milyen jogszabályi formát ölt az új támogatási rendszer?	rendelet, mégpedig a Földművelésügyi Miniszter hatáskörébe tartozóan ¹⁹¹
Hogyan történik a támogatás finanszírozása?	Állami támogatás nyújtása az éves állami költségvetésből ¹⁹² történik

Javaslataimat a még meg nem születő jogszabályra az alábbi pontokban emelném ki: (a) a jogszabály FM rendelet¹⁹³ lenne, hasonlóan a dohány szerkezetátalakítási támogatást szabályozó 29/2010 (III. 30.) FVM rendelethez, (b) a csekély összegű támogatás a hazai költségvetésből kerülne finanszírozásra, tekintettel arra, hogy állami támogatás, (c) a de minimis támogatást a dohánytermelők a foglalkoztatás elősegítésének biztosításával (például az élömunka ráfordítás igazolásával), nem pedig a leadott dohány mennyisége után kapnák, (d) mivel a de minimis támogatás mértéke 15 ezer euro/termelő/3 év, ezért az „egy és ugyanazon vállalkozás” fogalmát úgy kell értelmezni, hogy egy családi gazdaságban lehetséges legyen a többszörös igénybevétel.

¹⁸⁷ Horváth 2011, 232. p.

¹⁸⁸ Tari 2004, 36. p.

¹⁸⁹ EUMSZ 107. és 108. cikk valamint a 1407/2013/EU rendelet.

¹⁹⁰ 1407/2013/EU 1. cikk (1) b.pont, 2. cikk (1) bekezdés a. és b. pont valamint az EUMSZ I. melléklete alapján.

¹⁹¹ 2014. évi XX. tv. 2.§-a valamint 152/2014. (VI.6.) Kormányrendelet alapján.

¹⁹² 2013. évi CCXXX. tv. Vidékfejlesztési Minisztérium fejezet, termelőknek nyújtott nemzeti támogatások előirányzat. Az előirányzatok felhasználását, a közpénzek kifizetését pedig a 2011. évi CXCV. tv. az államháztartásról és annak végrehajtási rendelete (386/2011. (XII. 31.) Korm. rend.) szabályozza.

¹⁹³ Földművelésügyi Miniszter hatáskörébe tartozóan.

Ahogy a dolgozatban is kifejtésre került, a de minimis támogatás már 2015-től, az agrár-környezetgazdálkodás támogatásai a dohányágazatban csak 2016-tól vehetők igénybe.

Az agrár-környezetgazdálkodási támogatást szabályozó rendeletre pedig az alábbi javaslatokat kívánom tenni: (a) a jogszabály ebben az esetben is rendeleti formát (VM)¹⁹⁴ öltene, hasonlóan a 61/2009 (V. 14.) FVM rendelethez, (b) a termelők több célprogram keretében vehetik igénybe a támogatást¹⁹⁵ (c) a célprogramok teljesítésével válhatnak jogosulttá a támogatás igénybevételére, (d) a támogatás finanszírozása az EMVA-ból történne, (e) a termelők az Ügyfélkapu rendszerén keresztül jelentkezhetnek a programba (f) a célprogramban foglalt kötelezettségek teljesítését az MVH ellenőrzi (g) a kötelezettségek nemteljesítése esetén a támogatás összege csökkentésre kerülne.

Ha megvalósulnak ez eddigi elképzelések, még akkor sem biztos, hogy valamennyi termelő tovább folytatja, hiszen a dohánytermelők de minimis valamint az egyes ágazati támogatások együttesen így sem érik el azt az összeget, melyet a termelők az előző években kaptak. Még bizonytalan a jövő, de az eddig ismeretes lehetőségek teljes körű kifejtésre törekedtem a dolgozat megírásával.

A Szentirmay Zoltánnal készített interjú kapcsán az állam, míg a Bényei Illéssel és Poór Józseffel készített interjúk alapján pedig a termelők érdekeit is sikerült átlátnom. Emellett Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében több településen jártam, ahol személyesen tapasztaltam meg a dolgozatban leírt gondolatok súlyát.

Véleményem szerint az északi és keleti régióban és különösen Szabolcs megyében nincs még egy olyan mezőgazdasági ágazat, mely 20000 embert foglalkoztat, mindezt gyenge termőhelyi adottsággal rendelkező területen.¹⁹⁶ Éppen ezért tartom fontosnak az ágazat fenntartását Magyarországon a következő években is.

¹⁹⁴ A Miniszterelnökség látja el 2014-től a vidékfejlesztési támogatások koordinálását.

¹⁹⁵ A 61/2009 FVM rendelet alapján tanyás gazdálkodás, Szántóföldi növénytermesztés madár- és apróvad élőhely-fejlesztési előírásokkal, Vízerózió.

¹⁹⁶ Bényei-interjú, 2013.

Irodalomjegyzék

I. Magyar nyelvű szakirodalom

Baksa Adrienn 2014. *A Közös Agrárpolitika Magyarországon, Tények és tanulságok*, Mezőzombor, Innosco Közhasznú Alapítvány

Baksa Adrienn - Vásáry Miklós 2014. *A Közös Agrárpolitika Magyarországon, Várható kilátások*, Mezőzombor, Innosco Közhasznú Alapítvány

Bényei Illés 2006. Európa és a dohány, in: Jávor András, Borsos János (szerk.): *Az agrárinnovációtól a társadalmi asszimetriáig*, A Debreceni Egyetem Agrártudományi Centrum által rendezett tudományos ülés, Debrecen, 191-196. p.
https://portal.agr.unideb.hu/media/Az_agrarinnovaciottol_a_tarsadalmi_182.pdf (Letöltés ideje: 2014. 05. 30.)

Bényei Illés a Kossuth Rádió Hajnal-táj című műsorában adott interjúja, *Megszűnik az uniós támogatás: mi lesz a magyar dohánytermelőkkel?*
<http://www.hirado.hu/2014/04/23/megszunik-az-unios-tamogat-as-mi-lesz-a-magyar-dohanytermelokkel/> (Letöltés ideje: 2014. 10. 24.)

Bittner Beáta 2006. Válságban a dohányágazat, in: Jávor András, Borsos János (szerk.): *Az agrárinnovációtól a társadalmi asszimetriáig*, A Debreceni Egyetem Agrártudományi Centrum által rendezett tudományos ülés, Debrecen, 229-233. p.
https://portal.agr.unideb.hu/media/Az_agrarinnovaciottol_a_tarsadalmi_182.pdf (Letöltés ideje: 2014. 05. 30.)

Bittner Imre 2006. Az elsődlegesen feldolgozott dohányanyagok piacának alakulása az EU csatlakozást követően, in: Jávor András, Borsos János (szerk.): *Az agrárinnovációtól a társadalmi asszimetriáig*, A Debreceni Egyetem Agrártudományi Centrum által rendezett tudományos ülés, Debrecen, 219-224. p.
https://portal.agr.unideb.hu/media/Az_agrarinnovaciottol_a_tarsadalmi_182.pdf (Letöltés ideje: 2014. 05. 30.)

Bobvos Pál 2011. *Magyar szövetkezeti jogtan*, Szeged, SZTE ÁJTK-JATEPress

Bodnár Péter 2013. A szőlőültetvény szerkezetátalakítási támogatás múltja, jelene, jövője, *Agrofórum: a növényvédők és növénytermesztők havilapja*, 24 (51) 5-11. p.

Borbély-Pecze Tibor Bors 2014. Az Európai Foglalkoztatási Stratégia integrációja az Európa 2020 Stratégiába, *Munkaügyi Szemle*, 18 (2) 18-29. p.

Borsos János 2002. *A dohány termesztése és gazdaságkultúrája*, Budapest, Szaktudás Kiadó Ház Rt.

Borsos János 2008. Az európai dohány jövője I., *Magyar Mezőgazdaság*, 63 (49) 10-11. p.

Borsos János 2008. Az európai dohány jövője II., *Magyar Mezőgazdaság*, 63 (50) 12-13. p.

Csák Csilla 2010. Integrátori szervezetek az agráriumban, Dohány termelői csoport, , in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog, A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között*, Miskolc, Novotni Kiadó 204-263. p.

Csák Csilla 2010. Cross compliance, avagy környezetvédelem a támogatás feltételeként *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXX/2. 423–433. p.

Dohány termesztési és értékesítési szerződés és mellékletei, természetes szárítású Burley dohányok termesztésére a 2014. évre

Európai Számvevőszék 2013. *Közös agrárpolitika: a 73/2009/EK tanácsi rendelet 68. cikke keretében nyújtott különleges támogatást jól alakították ki és hajtották végre? : (az EUMSz. 287. cikke (4) bekezdésének második albekezdése szerint)*, Luxemburg, EU Kiadóhivatala

Farkas Csamangó Erika 2012, A kölcsönös megfeleltetés környezetjogi aspektusai, *Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, Doktori értekezés, tézisek*

Fekete Tibor 2006. A dohány termelészervezése az EU csatlakozás után, in: Jávor András, Borsos János (szerk.): *Az agrárinnovációtól a társadalmi asszimetriáig*, A Debreceni Egyetem Agrártudományi Centrum által rendezett tudományos ülés, Debrecen, 225-228. p. https://portal.agr.unideb.hu/media/Az_agrarinnovaciottol_a_tarsadalmi_182.pdf (Letöltés ideje: 2014. 05. 30.)

Fodor László 2005. *Agrárjog*, Debrecen, Kossuth Egyetemi Kiadó

Fodor László 2014. *Környezetjog*, Debrecen, DE-ÁJK

Hajtun György 2014. AKG: Ablakon kidobott pénz? *Magyar Mezőgazdaság*, 69 (32) 13. p.

Hajtun György 2014. Mi lesz veled AKG? *Magyar Mezőgazdaság*, 69 (35) 14. p.

Halmai Péter 2007. *Az Európai Unió Agrárrendszere*, Budapest, Mezőgazda Kiadó

Halmai Péter 2010. Közös Agrárpolitika, in: Kengyel Ákos (szerk.): *Az Európai Unió Közös politikái*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 247-267. p.

Horváth Gergely 2009. Az "agrár-természetvédelem" jogi szabályozása Magyarországon, *Magyar Jog*, 56 (8) 459-469. p.

Horváth Gergely 2011. A „jó gazda gondosságának” normatív kibontása az agrár-környezetjogban, *Jog, állam, politika*, 3 (1) 25-48. p.

Horváth Zoltán 2011. *Kézikönyv az Európai Unióról*, Budapest, HVG-ORAC Kiadó

Kovács Teréz 2012. *Vidékfejlesztési politika*, Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó

Kővári Viktor - Nagy Gyula – Varga Lajos 2006. A dohánytermesztés biológiai alapjai, a hazai fajtaelőállítás és vetőmagtermesztés, in: Jávor András, Borsos János (szerk.): *Az agrárinnovációtól a társadalmi asszimetriáig*, A Debreceni Egyetem Agrártudományi Centrum által rendezett tudományos ülés, Debrecen 203-211. p.
https://portal.agr.unideb.hu/media/Az_agrarinnovacioto_l_a_tarsadalmi_182.pdf (Letöltés ideje: 2014. 05. 30.)

MADOSZ Honlapja, *Partnereink, Gyárak, Kereskedelmi cégek*
http://www.madosz.hu/index.php?mod=3&akc=olvas&statik_id=16, (Letöltés ideje: 2014. 10. 25.)

Magyarország Kormányának Honlapja, *Elismert termelői csoportok 2014. 01. 01.-én*,
http://20102014.kormany.hu/download/2/b4/21000/Elismert_termeloi_csoportok_2014_01_01.pdf (Letöltés ideje: 2014. 10. 25.)

Mislovics Anita 2005. Az EU-csatlakozás hatása a magyar dohányvertikumra. A szabályozások értékelése, *Agrártudományi Közlemények* (16) 368-377. p.

Mislovics Anita 2006. Dohány az Európai Unióban, Magyarországon, in: Jávor András, Borsos János (szerk.): *Az agrárinnovációtól a társadalmi asszimetriáig*, A Debreceni Egyetem Agrártudományi Centrum által rendezett tudományos ülés, Debrecen 197-203. p.
https://portal.agr.unideb.hu/media/Az_agrarinnovacioto_l_a_tarsadalmi_182.pdf (Letöltés ideje: 2014. 05. 30.)

Mohay Ákos 2011. Kézikönyv az állami támogatásokra vonatkozó jogszabályok nemzeti bíróságok általi végrehajtásáról, *Állami támogatások joga: a Pénzügyminisztérium Támogatásokat Vizsgáló Iroda és a Versenyjogi Kutatóközpont periodikája*, 3 (1) 33-38. p.

Nagy Balázs 2011. Támogatási lehetőségek 2011 második félévében az ÚMVP keretein belül, *Agrárágazat*, 12 (3) 14. p.

Nagy Gábor 2014. Nemzeti vagy közös Agrárpolitika? *Európai Tükör*, 19 (1) 43-56. p.

Nemzeti Agrárkamara Honlapja, *Együttműködési megállapodás a dohányágazatban*, <http://www.nak.hu/hu/elelmiszeripar/2382-egyuttmukodesi-megallapodas-a-dohanyagazatban#>, (Letöltés ideje: 2014. 08. 27.)

Nemzeti Adó és Vámhivatal Honlapja, *NAV Jövedéki Főosztály, Jövedéki Statisztikák*, http://www.nav.gov.hu/nav/szolgaltatasok/adostatisztikak/jovedeki_statisztikak/uzemanyagtolto_allomasok_forgalmi_adatai_havi_bontasban.html
(Letöltés ideje: 2014. 09. 30.)

Olajos István 2008. *A vidékfejlesztési jog kialakulása és története*, Miskolc, Novotni Kiadó

Olajos István - Szilágyi Szabolcs 2013. Az agrárjogot érintő legfontosabb változások Magyarországon 2011 és 2013 között, *Agrár- és Környezetjog*, (15) 111-127. p.

Pénzes Melinda – Balázs Péter 2013. Dohányzásellenes intézkedések hatékonyságának megítélése serdülők körében, *Egészségtudomány*, (1) 1-18. p.

Réti Mária 2010, *Szövetkezeti jog*, Eötvös Loránd Tudományegyetem, ELTE Eötvös Kiadó

Szilágyi János Ede 2009. *Eredetvédelmi kérdések a borjogban*, Miskolc, Novotni Kiadó

Szilágyi János Ede 2010. Agrártámogatások – Az agrár- és vidékfejlesztési támogatások pénzügyi jogi rendszere. In: Dr. Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog, A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között* Miskolc, Novotni Kiadó 357. p.

Szilágyi János Ede 2010. A KAP első pillére: A piacsabályozás, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog, A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között*, Miskolc, Novotni Kiadó 385-402. p.

Tanka Endre 2011. Milyen vidékstratégiai törvény születik? *Gazdaság és jog*, 19 (12) 23-27. p.

Tari András 2004. Az állami támogatások szabályozása az Európai Unióban, *Falu Város Régió*, (4) 36-41. p.

Téglási András 2009. Hogyan védi Alkotmányunk a mezőgazdasági termelők tulajdonhoz való jogát, *Agrár- és környezetjog*, 4 (7) 18. p.

ÚMVP honlapja, *Eredményes programok, Dohány*,
<http://www.umvp.eu/sajtoszemle/eredmenyes-programok> (Letöltés ideje: 2014.10.26.)

Varga Gábor 2006. Mennyi kiegészítő nemzeti támogatás (Top-up) jár?, *Kistermelők Lapja*, 50 (9) 4. p.

Vásáry Miklós 2008. *Az agrártámogatási rendszer adaptációja*, Gödöllő, Szent István Egyetem Gazdálkodás és Szervezéstudományi Doktori Iskola, Agroinform Kiadó

Weisz Miklós 2014, Fiatal gazda támogatások aktuális hírei, *Agro Napló*, 18 (5) 51-52. p.

WHO Dohányzásmentes Világnap sajtóanyaga, A dohánytermékekre kivetett adók növelése,
<http://www.fokuszpont.dohanyzasvisszaszoritasa.hu/sites/default/files/wntd2014.pdf>
(Letöltés ideje: 2014. 10. 12.)

II. Idegen nyelvű szakirodalom

Abrunhosa, Antonio 2011. *Leaf Supply Trend And Market Situation*, ITGA Congress, Chiang Mai, September 2011 (Letöltés ideje: 2014. 07. 25.)

A. Kagan, Robert-P. Nelson, William, 2001. The Politics of Tobacco Regulation in the United States, in: L. Rabin, Robert-D. Sugarman, Stephen: *Regulating Tobacco*, New York, Oxford University Press

A. McMahon, Joseph 2007. *EU Agricultural Law*, New York, Oxford, University Press

Candigarh 2006. *Phase out agricultural subsidy on tobacco: Indian Agriculture Minister Asked*, <http://www.prweb.com/releases/2006/03/prweb356038.htm> (Letöltés ideje: 2014. 05. 30.)

Cogea (Consulenti per la gestione aziendale) 2009. Evaluation of the CAP measures relating to the raw tobacco sector, Synopsis, *Impact assessment of the CAP measures on sectors subject to past or present direct support – LOT 6: Rice and tobacco*, 1-6. p.

Grimm, Christian 2010. *Agrarrecht*, München, Verlag C.H. Beck

Zauner, Anna 2012. Cross Compliance, Marktordnungsrecht, in: Norer, Roland (Hrsg.): *Handbuch des Agrarrechts*, Wien, Verlag Österreich GmbH. 61-170. p.

Jogforrások

I. Uniós jog

I. 1. Elsődleges jogforrások: Alapszerződések

Az Európai Közösség létrehozásáról szóló szerződés (EKSZ)

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ)

I. 2. Másodlagos jogforrások: uniós jogszabályok

727/70/EGK rc (of 21 04 1970) on the common organisation of the market in raw tobacco

2075/92/EK tr (1992. 06. 30.) a nyersdohány piacának közös szervezéséről

994/98/EK tr (1998. 05. 07.) az Európai Közösséget létrehozó szerződés 92. és 93. cikkének a horizontális állami támogatások bizonyos fajtáira történő alkalmazásáról

2001/86/EC cd (of 4 10 2000) on the aid scheme implemented by Portugal in favour of the pigfarming sector

1782/2003/EK tr (2003. 09. 29.) a közös agrárpolitika keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról...

1234/2007/EK tr (2007. 10. 22.) a mezőgazdasági piacok közös szervezésének létrehozásáról...

73/2009/EK tr (2009. 01. 19.) a közös agrárpolitika keretébe tartozó, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról...

1307/2013/EU eptr (2013. 12. 17.) a közös agrárpolitika keretébe tartozó támogatási rendszerek...

1308/2013/EU eptr (2013. 12. 17.) a mezőgazdasági termékpiacok közös szervezésének létrehozásáról

1310/2013/EU eptr (2013. 12. 17.) az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtandó vidékfejlesztési támogatásra vonatkozó...

1407/2013/EU br (2013. 12. 18.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról

1408/2013/EU br (2013. 12. 18.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a mezőgazdasági ágazatban nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról

2014/40/EU epti (2014. 04. 03.) a tagállamoknak a dohánytermékek és kapcsolódó termékek gyártására, kiserelésére és értékesítésére vonatkozó...

I. 3. Az Európai Bíróság esetjoga

C-110/02. sz. Európai Bizottság kontra Európai Unió Tanácsa

C-121/10. sz. Európai Bizottság kontra Európai Unió Tanácsa

II. Magyar Jog

1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről

2012. évi CXXXIV. törvény a fiatalok dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről

2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről

3/2003. (I. 24.) FVM rendelet az agrárgazdasági és vidékfejlesztési célok 2003. évi költségvetési támogatásáról

34/2003. (III. 31.) FVM rendelet a termelői szárazdohány 2003. évi minőségi feláras támogatásáról

41/2004. (IV. 7.) FVM rendelet a mezőgazdasági termelők földhasználatának és állattartásának támogatásáról

81/2004. (V. 4.) FVM rendelet a termelői csoportokról

86/2004. (V.15.) FVM rendelet az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Garancia Részlegéből finanszírozott...

87/2004. (V. 15.) FVM rendelet az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Garancia Részlegéből finanszírozott...

17/2007. (III. 23.) FVM rendelet a birtokfejlesztési hitel kamattámogatásáról

99/2007. (IX. 19.) FVM rendelet a birtok-összevonási célú termőföldvásárlás támogatásáról

29/2007. (IV. 20.) FVM rendelet az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból finanszírozott...

61/2009. (V. 14.) FVM rendelet az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott...

22/2010. (III. 16.) FVM rendelet az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból finanszírozott...

29/2010. (III. 30.) FVM rendelet a zöldség, gyümölcs és a dohány szerkezetátalakítási nemzeti program Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból finanszírozott...

62/2013. (VII. 24.) VM rendelete az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból a kertészeti gépek, technológiai berendezések beszerzéséhez...

34/2014. (IV. 4.) VM rendelet az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból a fiatal mezőgazdasági termelők indulásához...

35/2014. (IV. 4.) VM rendelet az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból finanszírozott...