

A MEZŐGAZDASÁGI FELDOLGOZÁS ÁLLAMI TÁMOGATÁSI SZABÁLYAI

HÁRS-GARAMI ZSÓFIA*

Tárgyszavak: mezőgazdasági támogatás, Annex I termék, mezőgazdasági feldolgozás, csekély összegű támogatás

1. Bevezetés

A mezőgazdasági állami támogatásokat az Európai Unióban – és ezáltal Magyarországon is – speciális szabályozás jellemzi. Ennek következtében egyrészt, az agrártámogatásokat az Európai Unió Bizottságánál külön főigazgatóság vizsgálja, másrészt az általános (nem agrár) állami támogatási szabályokból a mezőgazdasági tevékenységeket a legtöbb esetben kizárták. Az uniós terminológia megkülönböztet mezőgazdasági termékek termelése, feldolgozása és marketingje (forgalomba hozatala) között. A legtöbb esetben jól megítélhető, hogy milyen támogatási célok minősülnek tisztán mezőgazdasági támogatásnak. Van azonban egy határterület a mezőgazdasági feldolgozási tevékenységek esetén, ahol a gyakorlatban számos kérdés merül fel a megfelelő állami támogatási szabály kiválasztásakor.

A következőkben bemutatom a mezőgazdasági tevékenység alap definícióját, a két legfontosabb állami támogatási jogszabálytípus: a csoportmentességi rendeletek (mezőgazdasági és általános) és a csekély összegű rendeletek (mezőgazdasági és általános) mezőgazdasági feldol-

* Hárs-Garami Zsófia a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Támogatásokat Vizsgáló Irodájának volt munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető a TVI hivatalos álláspontjának.

gozásra vonatkozó előírásait, és egy-egy gyakorlati példán keresztül az alkalmazandó állami támogatási szabály kiválasztásának folyamatát.

2. A mezőgazdasági tevékenység definíciója

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ)¹ általánosságban a III. cím alatt (38–44. cikk) definiálja a mezőgazdaságra és halászatra vonatkozó szabályait. A 38. cikk (1) bekezdése szerint: „Mezőgazdasági termékek a termőföld, az állattenyésztés és a halászat termékei, valamint az ezekhez a termékekhez közvetlenül kapcsolódó első feldolgozási szint termékei.” A mezőgazdasági termékeket, vagyis a III. cím 39–44. cikk rendelkezéseinek hatálya alá tartozó termékeket az EUMSZ I. melléklet tartalmazza. Az EUMSZ I. melléklete² (Annex I) alapvető fontosságú a mezőgazdasági tevékenységek definiálásánál. Minden alacsonyabb rendű jogszabályban is megjelenik, ezért az alábbiakban – egy részletét kiemelve – mutatom be a felépítését és tartalmát.

I. melléklet (Részlet)

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 38. cikkében hivatkozott lista

— 1 — A brüsszeli nómenklatúrában szereplő vámtarifa- szám	— 2 — A termékek leírása
1. Árucsoport	Élő állatok
2. Árucsoport	Hús és élelmezési célra alkalmas vágási melléktermékek
3. Árucsoport	Halak, rákfélék és puhatestűek
4. Árucsoport	Tejtermékek; madártojások; természetes méz
5. Árucsoport	
05.04	Állati belső részek, hólyag és gyomor (kivéve a halakét), egészben vagy darabokban
05.15	Máshová nem sorolt vagy máshol nem említett állati termék; az 1. árucsoport vagy a 3. árucsoport szerinti, emberi fogyasztásra nem alkalmas élettelen állat

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:0047:02:00:HU:PDF>

² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:0331:0336:HU:PDF>

Az EUMSZ I. melléklete első oszlopában, baloldalon, „A brüsszeli nomenklatúrában szereplő vámtarifaszám” megnevezés az egész Európai Unióban egységes Kombinált Nomenklatúrára utal, amelyben az ún. KN kódokkal jelölik meg az egyes termékeket. Ezek a KN kódok megegyeznek az adott termékek vámtarifaszámával. A vámtarifaszámok 4-6-8, vagy akár több számjegyből is állhatnak, de az I. mellékletben csak az egy számjegyből álló árucsoportot adják meg, vagyis például az 1. árucsoport esetén az összes 01-gyel kezdődő vámtarifaszámú terméket mezőgazdasági terméknek tekintik. Konkrét példával élve, a 0103 vámtarifaszámú termék az élő sertés, amely az 1. árucsoport „Élő állatok” közé tartozik. Az I. melléklet sok esetben a teljes árucsoportot említi, de bizonyos részeknél az adott árucsoporton belül csak a kiemelt vámtarifaszámok minősülnek agrárterméknek (pl. 5. árucsoport, 0504, 0515).

Általában négy számjegy elegendő annak eldöntésére, hogy az adott termék szerepel-e az „Annex I.” listában, de ha a listában hivatkozott árucsoportok részletes tartalmát szeretnénk megtudni, akkor a folyamatosan frissülő, 861/2010/EU rendeletet³ szükséges figyelembe venni.

3. Csekély összegű támogatások szabályozása, de minimis rendeletek

A csekély összegű támogatásokat az Európai Unió Bizottsága rendeletben szabályozza. Ezen támogatások alapvető tulajdonsága, hogy alacsony összegük miatt nem alkalmasak a verseny torzítására, illetve a tagállamok közötti kereskedelem befolyásolására, így minősülnek az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének értelmébe vett állami támogatásnak, ezért nyújtásuk során csak a vonatkozó rendeletekben meghatározott szabályok betartása szükséges esetükben.

Az általános de minimis rendelet [A Bizottság 1998/2006/EK rendelete (2006. december 15.) a Szerződés 87. és 88. cikkének a de minimis támogatásokra való alkalmazásáról]⁴ hatálya az alábbi szöveggel zárja

³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:284:0001:0887:HU:PDF>

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:379:0005:0010:hu:PDF>

ki a mezőgazdasági termékekkel kapcsolatos tevékenységeket az alkalmazási körből:

„1. cikk

Hatály

1. E rendeletet valamennyi ágazat vállalkozásai részére odaítélt támogatásra alkalmazni kell, a következők kivételével:

- a) a 104/2000/EK tanácsi rendelet hatálya alá tartozó, halászathoz vagy akvakultúrához kapcsolódó tevékenységet végző vállalkozásoknak nyújtott támogatás;*
- b) a Szerződés I. mellékletében felsorolt mezőgazdasági termékek elsődleges termelésével foglalkozó vállalkozásoknak nyújtott támogatás;*
- c) a Szerződés I. mellékletében felsorolt mezőgazdasági termékek feldolgozásában és forgalmazásában tevékeny vállalkozásoknak nyújtott támogatás, az alábbi esetekben:
 - i) amennyiben a támogatás összege az elsődleges termelőktől beszerzett vagy az érintett vállalkozások által forgalmazott ilyen termékek ára vagy mennyisége alapján kerül rögzítésre,*
 - ii) amennyiben a támogatás az elsődleges termelőknek történő teljes vagy részleges továbbítástól függ;”**

Kiegészítésként a mezőgazdasági témakörben további definíciókat határoz meg:

„2. E rendelet alkalmazásában:

- a) „mezőgazdasági termékek”: az EK-Szerződés I. mellékletében felsorolt termékek, kivéve a halászati termékeket;*
- b) „mezőgazdasági termékek feldolgozása”: mezőgazdasági terméken végrehajtott olyan művelet, amelynek eredményeképp ugyancsak mezőgazdasági termék jön létre, kivéve az állati vagy növényi termék első eladásához szükséges, gazdaságon belül történő előkészítő tevékenységeket;*
- c) „mezőgazdasági termék marketingje”: eladás céljából történő birtoklás vagy bemutatás, eladási ajánlat, szállítás vagy bármely egyéb piacra jutást elősegítő tevékenység, kivéve az elsődleges termelő részéről a viszonteladóknak vagy feldolgozóknak történő első eladást, valamint a termék első eladását előkészítő tevékeny-*

ségeket; az elsődleges termelő részéről a végső felhasználóknak történő eladást marketingnek kell tekinteni, amennyiben az e célra elkülönített helyiségben történik.”

Az agrár de minimis rendelet [A Bizottság 1535/2007/EK rendelete (2007. december 20.) az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a mezőgazdasági termelőágazatban nyújtott csekély összegű (de minimis) támogatásokra való alkalmazásáról]⁵ az alábbiak szerint definiálja a rendelet hatályát:

„1. cikk

Hatály

E rendeletet a mezőgazdasági termelőágazat vállalkozásainak odaítélt támogatásokra kell alkalmazni a következők kivételével:

- a) olyan támogatás, amelynek összege a piacon forgalmazott termékek ára vagy mennyisége alapján kerül rögzítésre;*
- b) az exporttal kapcsolatos tevékenységek után nyújtott támogatások, nevezetesen az exportált mennyiséggel, az értékesítési hálózatok kialakításával és működtetésével, illetve az exporttevékenységhez kapcsolódó egyéb folyó kiadásokkal közvetlenül összefüggő támogatások;*
- c) a hazai áruk felhasználásának az importárúkéval szembeni előnyben részesítésétől függő támogatás;*
- d) a nehéz helyzetben lévő vállalkozásoknak odaítélt támogatás.*

2. cikk

Meghatározások

E rendelet alkalmazásában:

- 1. „mezőgazdasági termékeket előállító vállalkozások”: a mezőgazdasági termékek elsődleges termelésével foglalkozó vállalkozások;*
- 2. „mezőgazdasági termékek”: a Szerződés I. mellékletében felsorolt termékek, a 104/2000/EK tanácsi rendelet alkalmazási körébe tartozó halászati és akvakultúra-termékek kivételével.”*

⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:337:0035:0041:HU:PDF>

4. Csoportmentesített támogatások szabályozása

Az általános csoportmentességi rendelet [A Bizottság 800/2008/EK rendelete (2008. augusztus 6.) a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról (általános csoportmentességi rendelet)]⁶ szövege az alábbiak szerint zárja ki a mezőgazdasági vállalkozásokat a hatálya alól:

„(3) E rendeletet a gazdaság valamennyi ágazatára alkalmazni kell, a következők kivételével:

- a) a 104/2000/EK tanácsi rendelet hatálya alá tartozó, halászathoz vagy akvakultúrához kapcsolódó tevékenységekhez nyújtott támogatás, a képzési támogatás, a kockázati tőke formájában nyújtott támogatás, a kutatási és fejlesztési és innovációs támogatás, a környezetvédelmi támogatás, valamint a hátrányos helyzetű és fogyatékkal élő munkavállalóknak nyújtott támogatás kivételével;*
- b) a mezőgazdasági termékek elsődleges termeléséhez nyújtott támogatás, a képzési támogatás, a kockázati tőke formájában nyújtott támogatás, a kutatási, fejlesztési támogatás, a környezetvédelmi támogatás, valamint a hátrányos helyzetű és fogyatékkal élő munkavállalóknak nyújtott támogatás kivételével, amennyiben az e támogatásfajták nem esnek az 1857/2006/EK bizottsági rendelet hatálya alá;*
- c) a mezőgazdasági termékek feldolgozásához és forgalmazásához nyújtott támogatás, a következő esetekben:*
 - i. amennyiben a támogatás összege az elsődleges termelőktől beszerzett vagy az érintett vállalkozások által forgalmazott ilyen termékek ára vagy mennyisége alapján kerül rögzítésre, vagy*
 - ii. amennyiben a támogatás az elsődleges termelőknek történő teljes vagy részleges továbbítástól függ.”*

A csoportmentességi rendelet új fogalomként bevezeti továbbá a „mezőgazdasági termék forgalomba hozatalát, a következők szerint:

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:214:0003:0047:HU:PDF>

„24. „mezőgazdasági termék forgalomba hozatala”: a mezőgazdasági termék értékesítési célú birtoklása vagy bemutatása, megvételre való felkínálása, leszállítása vagy egyéb módon történő piacra bocsátása, kivéve az elsődleges termelő részéről a viszonteladóknak vagy feldolgozóknak történő első értékesítést, valamint a termék első értékesítését előkészítő tevékenységeket; az elsődleges termelő részéről a végső felhasználóknak történő értékesítést csak akkor kell forgalomba hozatalnak tekinteni, amennyiben az e célra elkülönített helyiségben történik;”

A mezőgazdasági csoportmentességi rendelet [A Bizottság 1857/2006/EK rendelete (2006. december 15.) a Szerződés 87. és 88. cikkének a mezőgazdasági termékek előállításával foglalkozó kis- és közép vállalkozásoknak nyújtott állami támogatásokra történő alkalmazásáról és a 70/2001/EK rendelet módosításáról]⁷ az előző rendelettel összhangban kifejezetten elsődleges mezőgazdasági termelésre szűkíti a hatályát.

„1. FEJEZET

ALKALMAZÁSI KÖR, FOGALOMMEGHATÁROZÁSOK ÉS FELTÉTELEK

1. cikk

Alkalmazási kör

(1) Ezt a rendeletet a mezőgazdasági termékek elsődleges előállításával foglalkozó kis- és közepméretű mezőgazdasági üzemeknek nyújtott átlátható támogatásokra kell alkalmazni. A 9. cikk sérelme nélkül ezt a rendeletet nem kell alkalmazni a mezőgazdasági termékek feldolgozásával vagy forgalmazásával kapcsolatban felmerülő kiadásokhoz nyújtott támogatásokra.”

⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:358:0003:0021:HU:PDF>

5. A de minimis és csoportmentességi rendeletek értelmezése, gyakorlati példák

A fentiekben hivatkozott rendeletek egységesen különválasztják az elsődleges mezőgazdasági termelést és a mezőgazdasági feldolgozást. A mezőgazdasági feldolgozásra vonatkozó kitétel első látásra nehezen értelmezhető, de alapesetben az elsődleges mezőgazdasági termeléshez agrár de minimis és agrár csoportmentességi rendeletekben, mezőgazdasági feldolgozáshoz pedig az általános de minimis és általános csoportmentességi rendeletekben meghatározott támogatás nyújtható. A mezőgazdasági feldolgozás és forgalmazás támogatását a rendeletek csak akkor tiltják meg, ha a támogatás összege az elsődleges termelők-től beszerzett vagy az érintett vállalkozások által forgalmazott ilyen termékek ára vagy mennyisége alapján kerül rögzítésre (ezek általában az ártámogatások), vagy ha a támogatás az elsődleges termelőknek történő teljes vagy részleges továbbítástól függ.

A gyakorlatban azonban a következő tevékenységek támogatása során alkalmazandó szabályozás kiválasztása nehézséget okoz:

1. Olyan mezőgazdasági feldolgozás, amely az Annex I. mellékletben felsorolt termékek előállítására irányul. A melléklet érdekessége, hogy már feldolgozott termékeket is tartalmaz, tehát az érintett „mezőgazdasági terméket előállító vállalkozás” az adott terméket vagy közvetlenül (elsődlegesen) előállítja (például tehéntej, KN kód: 0401), vagy pedig egy már megtermelt mezőgazdasági terméket feldolgoz (például sajt, KN kód: 0406). Mindkét termék szerepel az Annex I. listában, tehát agrártermékeknek minősülnek. Azonban annak eldöntése, hogy az adott vállalkozás elsődlegesen megtermeli-e a sajtot, vagy pedig a tehéntejet dolgozza fel, nem egyértelmű. Az első esetben az agrár de minimis és agrár csoportmentességi rendeletek hatálya alá esik, a második esetben pedig az általános de minimis és általános csoportmentességi rendeletek vonatkoznak rá. Első ránézésre azt mondhatnánk, hogy a tejet egyértelműen feldolgozzák ahhoz, hogy sajt legyen, vagyis nyilvánvaló, hogy a sajtkészítés mezőgazdasági feldolgozásnak minősül. A mezőgazdasági termék feldolgozása definíció kizárja az elsődleges termelők által végzett feldolgozási tevékenységet abban az esetben, ha „az állati vagy növényi termék első eladásához szükséges, gazdaságon

belül történő előkészítő tevékenység”-nek minősülnek. Ezek az esetek csak az agrár de minimis és agrár csoportmentességi rendeletek alapján támogathatók. A nem elsődleges termelők által végzett feldolgozással kapcsolatban viszont az előbbieken leírt gondolatmenetet egy extrém példával megcáfolhatjuk. A tejelő szarvasmarha is Annex I. termék, tehát annak ‘feldolgozása’ által kapjuk a tehéntejet. A búza vetőmagja is Annex I. termék, vagyis azt feldolgozva jutunk a búzához, majd azt feldolgozva a liszthez, és így tovább. Mi a helyes döntési mechanizmus ezekben az esetekben? Mikor egyértelmű az elsődleges termelés, és mikor van szó mezőgazdasági feldolgozásról? Véleményem szerint ilyenkor leginkább azt érdemes megvizsgálni, hogy mennyire különül el a mezőgazdasági feldolgozás a termelő alaptevékenységétől. Általánosságban elmondható, hogy a nem agrár rendeletek nagyobb összegű támogatást tesznek lehetővé, mint a kifejezetten agrártermelésre vonatkozó rendeletek, viszont számos esetben több előírásnak is kell megfelelniük a vállalkozásoknak. Célszerű tehát, ha mindig a konkrét támogatási ügy részleteit megvizsgálva alkalmazzuk a vonatkozó támogatási szabályokat.

2. A gyakorlatban szintén sok fejtörést okoznak azok az esetek, ahol egy adott vállalkozás többféle, agrár és nem agrár tevékenységet is végez. Ezekben az esetekben teljesen külön kell választani a tevékenységeket (az előző pontban leírtak figyelembevételével). A tejfeldolgozásnál maradva: ha egy adott üzemben sajtot (Annex I. termék) és jégkrémet (Non-Annex termék) is készítenek, akkor például a hűtőhelyiség létesítésére nyújtott támogatását arányosítani szükséges a megtermelt sajt és jégkrém mennyisége szerint (pl- árbevétel). Ha nem választható el, akkor a szigorúbb szabály alkalmazandó az egész tevékenységre.
3. A harmadik, problémát okozó tevékenységek azok, amelyeknél nehéz eldönteni, hogy közvetlenül kapcsolódnak-e a mezőgazdasági alaptevékenységhez. Ilyen lehet például a csomagolás, palackozás. A de minimis rendeletek alkalmazzák a következő definíciót: ‘mezőgazdasági termékek feldolgozása’: mezőgazdasági terméken végrehajtott olyan művelet, amelynek eredményeképp ugyancsak mezőgazdasági termék jön létre, kivéve az állati vagy növényi termék első eladásához szükséges, gazda-

ságon belül történő előkészítő tevékenységeket. Eszerint, ha a mezőgazdasági termelő palackozza a tejet, akkor az nem mezőgazdasági feldolgozásnak, hanem gazdaságon belüli előkészítésnek minősül, tehát az agrárcélú rendeletek alkalmazására van szükség. Ha viszont egy tejüzemben palackozzák a felvásárolt tejet, akkor már a mezőgazdasági feldolgozás definíciója alkalmazandó.

4. További kérdéseket vet fel a mezőgazdasági termékek marketingje vagy forgalomba hozatala, valamint ezek állami támogatási szabályozása. A két megnevezés ugyanazt a fogalmat takarja, de más szóhasználattal szerepel a fenti rendeletekben. Lényege, hogy az elsődleges mezőgazdasági termelő által végrehajtott értékesítést különválasztja az egyéb (például nagykereskedők általi) értékesítéstől. Ennek a szétválasztásnak az a jelentősége, hogy a nem mezőgazdasági termelők általi értékesítés is az általános (nem agrár) rendeletek szerint támogatható, vagyis számos esetben magasabb támogatási mérték lehetséges.

Az előbb leírtakat összefoglalva: a mezőgazdasági feldolgozás állami támogatási szempontú értékelésénél alapvető fontosságú a támogatott termék (KN kód, vámtarifaszám) és az ahhoz kapcsolódó tevékenység (TEÁOR) vizsgálata, valamint az, hogy a tevékenységet az elsődleges termelő végzi-e.