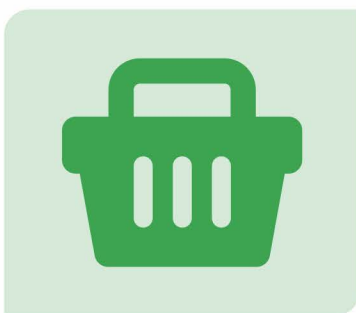


2017.**JOGI AKADÁLYMENTESÍTÉS**
a magyar határok mentén
Második mérföldkő**HATÁRON ÁTNYÚLÓ
HELYITERMÉK-ÉRTÉKESÍTÉS**
Tanulmány és jogalkotói javaslat**Készítették:**

Szabadkai Andrea, dr. Major Ágnes, Horváth János és a CESCI munkatársai



1406 Budapest, Pf. 7.

www.cesci-net.eucesci@cesci-net.eu

Tartalom

Vezetői összefoglaló	2
1. A tanulmány célja	5
2. A helyi termékek határ menti kereskedelmének elvi keretei.....	6
2.1 A határ menti jogi akadályok elhárításának legújabb uniós fejleményei	6
2.2 A helyi termékekre vonatkozó uniós szakpolitikai háttér	7
2.3 Európai kísérletek a helyi termékek határ menti kereskedelmének integrációjára	9
2.4 A Kárpát-medencei gazdasági térség sajátosságai	12
2.5 A magyar jogszabály-harmonizáció és bürokráciacsökkentés uniós nemzetközi keretei	15
3. A tanulmány elkészítésének keretei.....	18
3.1 A CESCI 2016-os projektjének főbb következtetései a helyi termékek témájában	18
3.2 A 2017-es szakértői munkacsoport munkája	20
3.3 Kérdőíves felmérés az érintettek körében	22
4. Jogi keretek.....	35
4.1 Az európai belső piac: az áruk és szolgáltatások szabad áramlása	35
4.2 Kismennyiségű mezőgazdasági termékek előállításának és értékesítésének szabályai	37
4.3 A termékértékesítés vonatkozó magyar szabályozása	38
4.4 Élelmiszerjog az Európai Unióban	41
4.5 Uniós élelmiszerbiztonsági szabályok.....	42
4.6 Élelmiszerbiztonság, -higiénia Magyarországon	47
4.7 Adójogi, bizonylatolási szabályozás Magyarországon	48
5. Javaslatok a jogalkotók számára	56
Felhasznált irodalom.....	59
Szakirodalmi hivatkozások.....	59
Uniós jogszabályi háttér	59
Magyarországi jogszabályi háttér	61
Internetes cikkek	62

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

A jelen tanulmány a Határon Átnyúló Kezdeményezések Közép-európai Segítő Szolgálata (CESCI) által 2017-ben, az Igazságügyi Minisztérium támogatásával megvalósított, második *Jogi akadálymentesítés* című projekt keretében készült el. Az említett projekt célja a 2016-ban lebonyolított, a magyar határok mentén meglévő jogi és adminisztratív akadályok feltárását, valamint megoldási javaslatok megfogalmazását célzó első projekt eredményeinek továbbvitele volt.

Az előző évi jogszabályi elemzés egyik kiemelt tématerülete volt a helyi termékek határ menti kereskedelme. A 2017-es projekt keretében az első elemzések alapján került sor a kérdéskör részletesebb vizsgálatára. Ennek céljából a CESCI beszerzést hirdetett szakértői szolgáltatások igénybe vételére, amelyet egy szakértőkből álló konzorcium nyert el. Munkánkat végig segítette egy szakértői munkacsoport, amelyben a Földművelésügyi Minisztérium különböző főosztályai, valamint a Nemzeti Agrárgazdaság Kamara képviseltették magukat. A határon átnyúló helyi termék-kereskedelemben érintett fogyasztókat és termelőket egy kérdőíves vizsgálat segítségével szondáztuk meg, véleményüket beépítettük a dokumentumba. A NÉBIH illetékes főosztályát pedig folyamatosan tájékoztattuk a projekt előrehaladásáról.

Maga a tanulmány, a munkacsoport szakértőinek javaslatára, az uniós tagországok közötti, a termelő által közvetlenül a határ menti végfelhasználónak kis mennyiségben történő értékesítés jogharmonizációjával foglalkozik.

A megfeleltetés alapja, hogy:

- a tagországok termelői az adott tagország hatósági/intézményi rendszerében regisztrált termelők;
- a regisztrált termelő megfelel az uniós rendeleteknek, így a 178/2002 és a 852/2004 EK rendeleteknek;
- a határon túli termelő a határ maximum 40 km-es körzetében él / termel.

Annak érdekében, hogy a határok mentén élők is az ország központi térségeiben élőkéhez hasonló feltételekkel juthassanak hozzá a helyi élelmiszerekhez, egy átfogó vizsgálatot végeztünk el, amelynek eredményeképpen javaslatokat fogalmaztunk meg a kérdés rendezéséhez.

A vizsgálat érinti a vonatkozó uniós szakpolitikákat, a Kárpát-medencei gazdasági integráció kérdését, valamint az uniós és magyar jogszabályi háttérrel. Az értékelési folyamat során

felhasználtuk továbbá annak a fogyasztói és termelői kérdőívnek az eredményeit, amelyet a szakértők dolgoztak ki és a CESCI összesített.

A tanulmány főbb megállapításai a következők:

- 1)** Az Európai Unió belső piacának egységesülése szempontjából a helyi termékek határon át történő értékesítése releváns, időszerű felvetés. Ugyanakkor a vonatkozó élelmiszer-biztonsági és adózási szabályok a jelenlegi feltételek mellett rendkívül bonyolulttá és gazdaságtalanná teszik az ilyen kezdeményezések elindítását.
- 2)** A hazai jogszabályok nem csak a tanulmány által beazonosított területi diszkrimináció kialakulásában játszanak meghatározó szerepet (hogy ti. a vonatkozó jogszabályok területi vonatkozásai miatt egy soproni polgár egészen más feltételekkel juthat hazai helyi élelmiszerhez, mint egy kecskeméti), hanem a határon túli (zömében magyar, részben magyar állampolgárságú) őstermelők magyarországi értékesítése szempontjából is komoly akadályozó tényezők.
- 3)** A fogyasztói és termelői kérdőívek eredményei azt mutatják, hogy amennyiben a szomszédos uniós tagállamokkal sikerülne kölcsönösen megállapodni a helyi termékek határ menti kereskedelméről, azt a válaszadók döntő többsége pozitívan fogadná. A megkérdezetteknek csak kb. ¼-e utasít el egy ilyen megoldást – akármilyen feltételekkel történne.
- 4)** A vizsgálatok rámutattak, hogy a jelenlegi hazai jogszabályok olyan megszorításokat tartalmaznak (elsősorban az élelmiszer-biztonság és az adózási fegyelem biztosítása érdekében), amelyek a nemzetgazdasági szempontból elhanyagolható mértékű határ menti termékforgalom kicsi jelentőségét figyelembe véve értelmetlenné teszik az átfogó módosításokat. Az élelmiszer-higiéniai problémák, az új EKÁER-rendszer, valamint a magyar áfa-törvény kölcsönösen kizárnak számos megoldási lehetőséget, az egész jogszabályi háttér módosítása pedig a várható kis határ menti áruforgalomra tekintettel aránytalan és a magyar nemzetgazdaság egészét érintő válasz volna.
- 5)** Következésképpen célszerűbbnek látszik alternatív megoldások keresése, mint amilyen a határ menti termelői igazolvány, a határ menti közös piacnapok bevezetése, vagy a határ menti átvevő pontok kialakítása. Ezáltal a helyiek igényeit a ma is meglévő szabályozási keretek között lehet kielégíteni.

A tanulmány készítése a nyár elején kezdődött, az első változatot a szakértői munkacsoport október 2-án tárgyalta. Ezzel párhuzamosan, a munkacsoport július 4-i ülésén elfogadott ütemtervnek megfelelően egy on-line kérdőívzés is zajlott, amely azonban rendkívül szerény eredménnyel járt (a fogyasztói kérdőívet 94-en, a termelőit 34-en töltötték csak ki, ezek között is voltak területileg irreleváns válaszadók). A Nemzeti Agrárgazdasági Kamara hathatós

segítségével ezt a kérdőívezést kiterjesztettük, és november 20-ig jelentősen sikerült növelni a válaszok számát (ezek nagy része már papír alapon érkezett, amiket manuálisan kellett az online adatbázisba felvinni). Végül 452 fogyasztói és 341 termelői kérdőívet tudtunk feldolgozni.

A tanulmány elkészítéséhez egyrészt a meglévő uniós és hazai jogszabályok vizsgálatát végeztük el, ahol lehetett, szakirodalmi és internetes hivatkozásokat is megvizsgáltunk. Ezenkívül a téma szakértőivel is sor került több egyeztetésre.

A szakértői munkacsoport (amely június 20-án alakult, és összesen 4 ülést tartott), október 2-án értékelte elsőként a tanulmányt, amelyet ezt követően közös szerkesztésre is elérhetővé tettünk mindenki számára. A beérkezett észrevételek alapján a dokumentumot a november 28-i találkozóra véglegesítettük, ahol ismertettük a kérdőívezés eredményeit is.

Ezt követően a CESCI munkatársai véglegesítették a tanulmány szövegét, és formázták a dokumentumot.

A munkacsoport utolsó ülésén megállapítottuk, hogy a fent ismertetett okok miatt a témában nem kezdeményezünk magyar jogszabály-módosítást, viszont szakpolitikai javaslatainkat eljuttatjuk a hazai és uniós fórumokra, ezzel is segítve a belső határok átjárhatóságának erősítését.

1. A tanulmány célja

2016-ban valósította meg a CESCI jogi akadálymentesítési projektjét¹, amely a határ menti térségekben élők munka-, illetve életkörülményeinek nehézségeit tárta fel. A projekt a problémák között a helyi termékek határon átnyúló kereskedelmének jogi és adminisztratív akadályát is beazonosította, és javaslatot fogalmazott meg az akadály meghaladására.

Jelen tanulmány – az említett projekt eredményei nyomán – a határon túli termelők értékesítés jogi lehetőségeinek, támpontjainak és akadályainak feltárásához és ezáltal az ilyen értékesítés megvalósulásának elősegítéséhez hivatott hozzájárulni. Ennek megfelelően tanulmányunk céljai:

- a határtérségekben élő helyi termelők értékesítési lehetőségeinek bővítése, a határon túli értékesítés feltételeinek megteremtésével;
- a tudatos fogyasztói szokások erősítése: a határtérségben élő fogyasztók is hozzájuthassanak a közvetlenül a termelőktől, illetve rövid ellátási láncon keresztül a határon túlról 40 km térségből érkező termékekhez;
- a határtól legfeljebb 40 km távolságban élő több mint egymillió külföldi magyar megélhetésének javítása, a gazdaságfejlesztési szempontból is hátrányos területeken élő termelők határon átnyúló termékértékesítése révén;
- uniós precedens, jó gyakorlat kezdeményezése, a szomszédos országokkal kialakítandó kölcsönös értékesítési modell révén.

A fenti célok eléréséhez a tanulmány készítői a könnyítéseket akadályozó jogszabályi háttér feltárásával, valamint az uniós és hazai jogszabályi keretekre alapozott megoldási javaslatok kidolgozásával kívánnak hozzájárulni – ezáltal tovább folytatva a CESCI által 2016-ban megkezdett elemzési munkát.

¹ <https://cescijogi.wordpress.com/>

2. A helyi termékek határ menti kereskedelmének elvi keretei

2.1 A határ menti jogi akadályok elhárításának legújabb uniós fejleményei

Az elmúlt években számos kezdeményezés indult az európai határok mentén még meglévő jogi-adminisztratív akadályok beazonosítása és lehetőség szerinti megszüntetése érdekében.

Az első ilyen kezdeményezést az Európa Tanács (Conseil de l'Europe) tette. Itt a Demokratikus Kormányzás Igazgatóság bízta meg az olasz Istituto di Sociologia Internazionale di Gorizia (ISIG) nevű intézményt azzal, hogy készítse el egy tanulmányt, majd egy portált a meglévő akadályokról és azokról a megoldásokról, amelyek révén valamely határszakaszon sikerült az adott akadályt meghaladni. A portál 2014-ben indult el (<http://www.cbc.isig.it/>).

2015 nyarán indította el Corina Crețu regionális politikai főbiztos a *Cross-Border Review* című projektet, amelyet a DG Regio valósított meg, és amelynek keretében elsőként egy on-line kérdőívesre került sor. Az akadályokra vonatkozó kérdőívre több mint 600 válasz érkezett az egész EU-ból. Ezt követően összesen 11 helyszíni, regionális találkozóra került sor (az egyik éppen Magyarországon, Komáromban volt), amelyekre az adott régió aktív szereplőit hívták meg, hogy megtudják, milyen akadályokkal találkoznak a munkájuk során a határ menti térségekben. A DG Regio egy 25 fős szakértői munkacsoportot is felállított, akik rendszeres találkozókra segítettek információkkal, tapasztalatokkal az átfogó, valamint az esettanulmányokat elkészítő szakértőket. A projekt 2017 szeptemberében zárult, a *Boosting Growth and Cohesion in EU Border Regions*² című bizottsági Közlemény elfogadásával. A Közlemény 10 konkrét beavatkozási területet is megnevez, amelyeken a következő években tovább kíván haladni a Bizottság, a jogi akadályok felszámolása érdekében. Ezt a törekvést szolgálja majd a DG Regió belül létrehozandó Határ Fókuszpont (Border Focal Point) és az EU szintű akadálymentesítési platform, amely várhatóan 2018 elején indul el.

Ugyancsak a DG Regio támogatásával valósul meg az a PILOT-projekt, amelynek keretében a határon átnyúló fejlesztések szempontjából meghatározó jelentőségű adatharmonizációra tesz kísérletet 11 nemzeti szintű statisztikai hivatal. A problémára sokan felhívták a figyelmet, többek között a francia Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) a 2012-ben Nancyban, illetve a CESCI a 2014-ben Budapesten megrendezett szemináriumon.

A fenti kezdeményezésekkel párhuzamosan, 2014-ben hozta létre az Északi Tanács keretében együttműködő 5 állam (Izland, Norvégia, Dánia, Svédország és Finnország) a Szabad Mozgás

² http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/communications/2017/boosting-growth-and-cohesion-in-eu-border-regions

Tanácsát, amely a Hello Norden irodahálózat visszajelzései alapján minden évben beazonosít 5 olyan akadályt, amely a régió belüli szabad mozgást nehezíti, és a tagállamok ez alapján vállalatokat fogalmazznak meg ezen akadályoknak belátható időn belüli megszüntetése érdekében.

A CESCI az Igazságügyi Minisztérium támogatásával 2016-ban a fenti folyamatokkal párhuzamosan valósította meg az első *Jogi akadálymentesítés* című projektjét, egy sikertelen 2015-ös uniós pályázatot követően. A projekt keretében összesen 9 stakeholder-műhelyre került sor a magyar határok mentén, ahol a helyi szereplők tapasztalatait gyűjtötték össze a meglévő akadályokkal kapcsolatban. Az információbázisra alapozva a CESCI munkatársai összesen 24 személyes és 30 telefonos interjút készítettek az adott akadályhoz kapcsolódó szakterület szakértőivel, további 14 helyről kaptak hivatalos írásbeli választ. Ezzel párhuzamosan (részben az említett portál adatainak felhasználásával) sor került egy széles körű európai gyűjtésre is, amelynek célja olyan jó gyakorlatok beazonosítása volt, amelyek segíthetnek a magyarországi akadályok megszüntetésében.

Végül közel 250 jogszabályt vizsgáltak meg az egyesület szakértői, és ezek alapján 39 problémához kapcsolódóan fogalmaztak meg jogi vagy szakpolitikai javaslatokat.

A projekt (köszönhetően a párhuzamosan folyó Cross-Border Review kezdeményezésnek) széles körű európai publicitást kapott, és alapjául szolgált a második *Jogi akadálymentesítés* projektnek, amelynek keretében a jelen tanulmány is készült.

A fenti rövid áttekintés is jelzi, hogy az Európai Unió és a tagállamok szintjén is aktuális kérdés a meglévő jogi, adminisztratív akadályok beazonosítása és felszámolása.

2.2 A helyi termékekre vonatkozó uniós szakpolitikai háttér

A helyi gazdaságfejlesztésnek, beleértve a kisgazdaságok fennmaradásának a fontosságát az Európai Parlament is hangsúlyozza a 2014. január 15-én kelt, a mezőgazdasági kisüzemek jövőjéről szóló jelentésében (213/2096(INI)), és felszólítja³ a tagállamokat és a Bizottságot, hogy hozzanak megfelelő intézkedéseket, amelyek figyelembe veszik a családi mezőgazdasági kisüzemek sajátos igényeit. Szorgalmazza a helyi és regionális piacokon történő, a hagyományos termékeket is felölelő közvetlen értékesítés fokozását és a kisméretű gazdaságokban a

³ Jelentés a mezőgazdasági kisüzemek jövőjéről (2013/2096(ini)).

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0029+0+DOC+XML+V0//HU>

feldolgozás fenntartható, felelős formájának kialakítását. Megállapítja, hogy a sajátos igények abból is erednek, hogy a kis gazdaságok jellemzője, hogy

- nehezen férnek hozzá az uniós forrásokhoz,
- nem hitelképesek, mivel nem birtokolnak elég földet,
- nem rendelkeznek elég tudással, információval, kapacitással, így nem tudják leküzdeni a bürokratikus akadályokat,
- alacsonyabb hatékonyság jellemzi őket,

a tulajdonosok jórészt idősebb emberek, alacsonyabb képzettséggel.

A helyitermék-rendszerek támogatása az Európai Unió vidékfejlesztési politikájának szerves részét képezi kialakulása óta. A támogatás fontosságát alátámasztja a Régiók Bizottsága közleménye is (2011/C 104/01 a helyi élelmiszer-rendszerek, helyi termékek vonatkozásában), mely megállapítja, hogy

- azok támogatják a helyi gazdaságot,
- bizalmi kapcsolat – nyomon követhetőség jellemzi őket,
- alapvető szintű élelmiszer-önellátást, illetve
- önfoglalkoztatást, munkahelyet biztosítanak,
- jellemzőjük a hagyomány, erősítik a társadalmi kohéziót és a közösségi szellemet,
- környezetileg fenntarthatóbbak,
- létfontosságúak a hátrányos helyzetű területeken, ösztönzik a helyi lehetőségek kihasználását, illetve hozzájárulnak a gyakran elhanyagolt területekről kialakult képjavításához.

A határon átnyúló, így a határ menti termelői értékesítés tagországi együttműködésben való biztosítása az együttműködő tagországok részére több előnyt is jelent:

- hozzájárul a megélhetéshez,
- a foglalkoztatottság, főként a nők és alacsonyabb képzettségűek foglalkoztatottságának javulásához és a családok helyben maradásához,
- a környezetvédelmi szempontok és vállalások megvalósulásához (tájgazdálkodás, génmegőrzés, Co2 kibocsátás csökkenése a fenntartható helyi gazdaság erősödésével, stb.),
- a kulturális sokszínűséghez, hagyományok fennmaradásához,
- így a vidék- és gazdaságfejlesztést, vagy kulturális együttműködést célzó közös nemzetközi pályázatok sikeréhez, és sikeres megvalósításához,
- a hatósági és intézményi hatékonysághoz, a szükséges intézkedések költségeinek csökkentése révén.

2.3 Európai kísérletek a helyi termékek határ menti kereskedelmének integrációjára

A határon átnyúló együttműködéseknek az Európai Unióban komoly hagyományai vannak, az első ilyen kezdeményezésekre már az ötvenes évekből van példa. A helyi termékek határon átnyúló értékesítésének témája az elmúlt másfél évtizedben jelent meg, de jelenleg nagyon kevés példa említhető, hiányoznak a legjobb gyakorlatok.

Az ír és az észak-ír határ térségére vonatkozóan egy 2016-ban készült tanulmány⁴ vizsgálta, hogy a határ két oldalán található két-két megye termelői milyen intenzitással folytatnak határon átnyúló kereskedelmet. A tanulmány beidézi az ír 2014-2020 vidékfejlesztési programot, amelyben kiemelt célkitűzésként fogalmazzák meg a két ír terület határ menti együttműködését, kiemelve a turizmust, amelynek egyik eleme a helyi termékek értékesítésének támogatása.

A határ menti helyitermék-kereskedelemre felhozható másik példa, Gorizia/Nova Gorica példája ugyancsak a közös történelmi gyökereken alapszik. Gorizia az Alpok lábánál, Északkelet-Olaszországban, közvetlenül a szlovén-olasz határnál található, de néhány külső kerülete a II. világháborút követően Jugoszláviához került. Itt valósították meg a Gorizia Zöldség Kertek programot⁵ az Európai Unió és a szlovén állam finanszírozásával, az Észak-primoskai Helyi Vidékfejlesztési Ügynökség és Friuli–Venezia Giulia tartomány Nemzeti Szövetkezetek Szövetségének együttműködésében. Kialakításra került egy virtuális piactér, ahol az internetes rendelés átadási pontja az olasz Sant' Andreában (Štandrež) található. Terveik szerint hamarosan kialakításra kerül a zöldségek és gyümölcsök házhozszállítása is. A kezdeményezés fő szempontja, hogy minél több kis mennyiségben előállító termelőt köztes kereskedő bevonása nélkül kössenek össze minél több közvetlen fogyasztóval.

A Szolgáltatási Irányelv⁶ Preambulumának 105. pontja kimondja, hogy „a szolgáltatások belső piacának megfelelő működéséhez elengedhetetlen az igazgatási együttműködés.” Erre jó példa a 2011-2013-ban lebonyolított, Élelmiszer-higiéncia és élelmiszer-biztonság a balti régióban⁷ című

⁴ Soares, Anthony – McTaggart, Martin (2016): A STUDY OF CROSS-BORDER FLOWS WITHIN THE AGRI-FOOD SECTOR, A SNAPSHOT OF FOUR BORDER COUNTIES, The Centre for Cross Border Studies, ISBN 978-1-906444-97-6

⁵ <http://www.rtv slo.si/news-in-english/slovenia-revealed/cross-border-sale-of-fruit-and-vegetables-at-a-virtual-market/349058> A 2014-ben elindult kezdeményezés honlapja (<http://www.ortigoriziani.eu/>) ma már nem működik.

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:376:0036:0068:HU:PDF>

⁷ <https://www.keep.eu/keep/project-ext/41603/Food%20Hygiene%20and%20Food%20Safety%20in%20the%20Baltic%20Region>
<http://www.focus-on-food.eu/Home.662.0.html>

projekt. A projektben német, svéd és lengyel élelmiszer-higiéniai hatóságok működtek együtt, hogy összehangolják a közösségi, harmonizált élelmiszer-szabályok értelmezését. A cél az volt, hogy a kisléptékű halfüstölők higiéniai ellenőrzésére harmonizált eljárást dolgozzanak ki, és együttműködjenek az ellenőrzések egységesítésében. A projekt egyik kimenete egy olyan kiadvány elkészítése volt, amely a határon átnyúló kereskedelmet folytatók számára alkalmazandó jogszabályokról ad tájékoztatást. A projektben résztvevők egy közösen kialakított kérdőívet⁸ és közösen kidolgozott higiéniai ellenőrzési elveket készítettek⁹, amellyel a határon átnyúló értékesítés akadályainak lebontását célozták meg.

Jó példaként említhetjük a svéd Point of Single Contact portálját, ahol több, a kereskedelmi tevékenység bejelentéséhez szükséges nyomtatvány letölthető¹⁰. Itt találtuk meg az utcai mozgó árusok bejelentő lapját, amely bejelentő lap a svéd mellett angolul is szerepelteti a kitöltendő rubrikákat.¹¹ A nyomtatvány külön felhívja a figyelmet arra, hogy amennyiben élelmiszert kívánnak értékesíteni, úgy az egészségügyi hatóságot kell megkeresni.

A magyar határok mentén az Ister-Granum ETT (európai területi társulás) tette meg az első lépéseket egy integrált, határon átnyúló helyi termék-piac kialakítása felé. A 2012-ben elindított program keretében az elmúlt években a határon átnyúló társulás számos sikeres projektet megvalósított¹²:

- Gazdálkodj okosan – társasjáték felnőtteknek (2013) – a régió gazdálkodói egy tanulmányúton vehettek részt, ahol a helyi termelés és értékesítés jó példáit ismerhették meg;
- Helyi finomságok tárháza – termelőtől a konyháig (2013) – kiadvány a határon átnyúló régió őstermelőiről;
- Borok az Ister-Granum térségében (2014) – a régió borászainak bemutatkozó kiadványa;
- You Are What You Eat (2014) – a Visegrádi Alap által támogatott projekt keretében a négy ország partnerei dolgozták fel az egyes állami jogszabályokat és a határon átnyúló értékesítést akadályozó jogi kereteket (kiadvány és tanulmány formájában);

⁸ http://www.focus-on-food.eu/fileadmin/media/PDF/Presse/focus_on_food/Checklist_English_rev_20130620.pdf

⁹ http://www.focus-on-food.eu/fileadmin/media/PDF/Presse/focus_on_food/Question_Bank_01.pdf

¹⁰ https://www.verksamt.se/web/international/alla-e-tjanster/find-permits?p_p_id=tvv_hitta_tillstand_WAR_tv_hitta_tillstand&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_tvv_hitta_tillstand_WAR_tv_hitta_tillstand__facesViewIdRender=%2FshowCategory.xhtml&_tv_hitta_tillstand_WAR_tv_hitta_tillstand_parentNav=%2FshowCategories.xhtml&_tvv_hitta_tillstand_WAR_tv_hitta_tillstand_categoryId=48786

¹¹ https://blanketter.eforms.se/page/tillvaxtblanketter/file/VerksamTV_812706sv-eng3K003.pdf

¹² <http://istergranum.eu/projekter/projektteruleter/helyi-termekek-halozat/>

- Helyi termék védjegy határok nélkül (2014-15) – a LEADER-program keretében a régió három helyi akciócsoportjának bevonásával megvalósított projekt révén egy több mint 300 helyi termelőt és kézművest tartalmazó adatbázis készült, két képzésre került sor, valamint a helyi termékeket népszerűsítő rendezvényeket szerveztek, és elindult az Ister-Granum helyi védjegyrendszer kialakítása (arculat, stratégiai koncepció).

A védjegy regisztrációjára 2016-ban a magyar oldalon sor került. A kérdéskör problematikus voltát jelzi, hogy határon átnyúló védjegy bejegyeztetésére jelenleg nincs mód, azt a szlovák oldalon is külön regisztrálni kell majd.

A magyar kormány a 2010-es évek elején kísérletet tett ezeknek az akadályoknak a kezelésére – éppen a szlovák relációban.

2011. február 3-án Pozsonyban ült össze a Szlovák-magyar Mezőgazdasági Vegyes Bizottság V. Németh Zsolt magyar vidékfejlesztésért felelős államtitkár és Csicsai Gábor szlovák földművelésügyi és vidékfejlesztési államtitkár vezetésével. A találkozót követő sajtótájékoztatón elhangzott:

„... a szlovák-magyar összefogással a határ mentén élő termelőknek szeretnének kölcsönös kedvezményeket és lehetőségeket nyújtani. Azt kívánják elérni, hogy a gazdálkodók, kistermelők a határ mindkét oldalán eladhassák termékeiket. Erre a jogszabályok összehangolása után lesz lehetőség.”¹³

2011. március 24-én egy magyar-szlovák együttműködési megállapodás aláírására is sor került (Lajosmizsén), Határtalan vidéki hálózat címmel¹⁴.

„A találkozót követő sajtótájékoztató V. Németh Zsolt elmondta: a mostani megállapodás főleg a fiatal gazdák törekvésének köszönhető. Már döntöttek arról, hogy kiterjesszék a határok mentén a kistermelői rendelet adta lehetőségeket, ehhez össze kell vetni a két ország élelmiszerbiztonsági szabályait. Csicsai Gábor hozzátette, hogy a határ mentén, közvetlenül a fogyasztóknak történő értékesítéssel a kisgazdaságokat és a fiatal gazdákat támogatnák, amire jó alapot ad az aláírt megállapodás.”¹⁵

¹³ http://www.kisalfold.hu/csallokoz/kistermelok_megnyilhat_a_magyar-szlovak_hatar/2201910/

¹⁴ <http://accessibility.government.hu/hu/videkfejlesztesi-miniszterium/videkfejlesztesert-felelos-allamtitkarsag/hirek/hatartalan-videki-halozat-magyar-szlovak-egyuttmukodesi-megallapodas>

¹⁵ <http://www.vnemethzsolt.hu/hu/hirek/50769/hatartalan-videki-halozat-magyar-szlovak-egyuttmukodesi-megallapodas>

2012. november 7-én a helyi feldolgozás és értékesítés tapasztalatairól és a Közös Agrárpolitika következő időszakáról is tárgyalt V. Németh Zsolt vidékfejlesztésért felelős államtitkár Magdaléna Lacko-Bartošovával, a szlovák Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Minisztérium államtitkárával.

„Megegyeztek, hogy megvizsgálják a kistermelői élelmiszerek határon átnyúló értékesítésének lehetőségét, feltételeit.”¹⁶

Sajnos, a kezdeményezésnek ezt követően nem volt folytatása, az aláírt megállapodásnak nem lettek gyakorlati következményei végrehajtási szinten, holott a magyar határok egykor szervesen összetartozó kultúrtájakat vágnak ketté, így hazánk talán a legmegfelelőbb terep a határon átnyúló termelői integrációra.

2.4 A Kárpát-medencei gazdasági térség sajátosságai

A Kárpát-medence tájhasználat a honfoglalás korától ezer éven át alapvetően az agrárökológiai potenciálra épült¹⁷. A nagytérség 19. század végére kialakult őstermelési (agrárgazdálkodási) térszerkezete, a történeti tájtípusokhoz kapcsolódó tájhasználati formák rendszere hosszú idő alatt, szerves fejlődési folyamat eredményeként alakult ki, alapstruktúrája azonban már a 13.-14. század fordulóján rögzült¹⁸. A késő Árpád-kori alapszerkezeten nyugvó tájhasználat gazdaságföldrajzi egysége a társadalmi-gazdasági átalakulások során mindvégig megmaradt. A Kárpát-medence gazdaság- és településfejlődésében meghatározó szerepet játszott a földrajzi munkamegosztás. A domborzat által erősen meghatározott termelési övezetek (síkság, dombság, hegyvidék) sajátos, az adott övezetre jellemző termékkínálattal rendelkeztek, miközben egymást kiegészítő, komplementer tevékenységet folytattak a szomszédos övezetekhez képest¹⁹.

A térszerkezet legenergikusabb sávja a Cholnoky Jenő által leírt vásárvonal-hálózat volt. A tájhatárokhoz kapcsolódó vásárvonalak az eltérő tájtípusok közti cserekereskedelem legenergikusabb, helyzeti energiákat rejtő gazdasági erővonalakként funkcionáltak. Az egyes vonalak közül a központi medencesíkságot (az Alföldet) határoló, alföldperemi vonal volt a legjelentősebb. Az eltérő környezetgazdálkodási feltételeket, természeti potenciált nyújtó tájak

¹⁶ <http://2010-2014.kormany.hu/hu/vidékfejlesztési-minisztérium/vidékfejlesztésért-felelős-allamtitkarsag/hirek/szlovakia-partner-a-helyi-ertesitesben>

¹⁷ Frisnyák Sándor – Csüllög Gábor – Tamás László (2015): A Kárpát-medence tájhasználat a 16-17. Században. Történeti Földrajzi Közlemények. 3. évfolyam, 1. szám, 1-12.

¹⁸ Gyimesi Sándor (1988): Magyar gazdaságtörténet 1848-ig. Tankönyvkiadó, Budapest.

¹⁹ Frisnyák Sándor (1990): Magyarország történeti földrajza. Tankönyvkiadó, Budapest. Frisnyák Sándor (1996): Magyarország kultúrgeográfiai korszakai (895-1920). Tér és Társadalom 10. évf. 1996/1. 43-58. p.

találkozásánál megszületett gazdasági erővonalak központjai azok a völgykapukban kialakult vásárvárosok lettek, amelyek a mindenkori gazdasági fejlődés magterületei, integráló és innovációs központjai is voltak. Az egységes rendszeren belül regionális szintű termelési specializációk jöttek létre (kisalföldi, délvidéki, felvidéki, tiszántúli, erdélyi, horvátországi régiók).

Az Európában egyedülálló nagymedencei térhasználat jellemezte a Kárpát-medencét és benne a mindenkori magyar állam területi szerveződését²⁰. Ez a struktúra tovább erősödött a 19. századi tőkés átalakulás során. Létrejött az alföldi település- és folyótérszínen a meghatározó gabonatermelő zóna, az erdőtérszínen pedig a bővülő iparosítás aktivizált egyre nagyobb területet. Ezzel újra felértékelődtek a két nagy funkcióterület közötti érintkezési zónák és azok erővonalai, központjai. A 19. század második felének gazdasági fellendülése, a régiók közti termékcsere által igényelt infrastrukturális fejlesztések végleg kialakítják a gyűjtő jellegű, centrális szerveződésű gazdaságot, amelynek elsőszámú központjává Budapest válik²¹.

Az erősen Budapest központú hálózati jelleg mellett jórészt a vasúthálózat kiépítése nyomán a 19. század végére kialakult egy új, koncentrikus szerveződésű urbanizációs hálózat Budapest és az ország centrumterülete körül²². A településhierarchia második szintjén lévő regionális központok a táji érintkezési zónák nyomvonalán egymással összekapcsolódó városállomány tagjai lesznek (pl. Pozsony, Kassa, Nagyvárad, Temesvár). Ezek a városok a gazdasági fejlődés során az erősödő áru-, szolgáltatás- és munkaerő-áramlások elosztó pontjaivá váltak, amelyeket alapvetően ugyanazok a térirányok határoztak meg, mint évszázadokkal korábban. Ezek a legkiemelkedőbb városok az agrárfunkciójú és az ipari funkciójú térszínek kontaktuszónájában, kereskedelmi, felvásárlási és feldolgozó szerepkörökkel, közlekedési csomóponti jellegüknel fogva tágabb térségüket is képesek voltak ellátni, megszervezni.

²⁰ Csüllög Gábor (2000): A középkori Magyarország térszerkezete. Földrajzi Közlemények 2000. 1-4. szám, 100-130.

²¹ Csüllög Gábor (2001): Magyarország történeti térszerkezete és hatása a mai téralakításra. Földrajzi Konferencia, Szeged 2001. 1. 21 p.

²² Tóth József – Golobics Pál (1996): Régiók és interregionális kapcsolatok a Kárpát-medencében. In: Frisnyák S. (szerk.): A Kárpát-medence történeti földrajza. Nyíregyháza, 1996, 107-119.



1. térkép: A Kárpát-medence nagytípusai, és az egykori vásárvonal

Az első világháborút követő trianoni békeszerződés nem pusztán Magyarország területének, népességének és termelési eszközeinek nagyarányú elvesztésével járt, hanem az évszázadokon keresztül hatékonyan működő regionális térszerkezeti egységek felbomlásával is. A nagymedencei térszerkezetet ért határváltozás megszüntette a területi integrációt, az egymással kooperáló régiókat szétdarabolta. Az elválasztott régiók és városi vonzaskörzetek egyes oldalai elszigetelődtek, a hagyományos gazdasági kapcsolatok helyett a nemzetállamok belső részei felé orientálódtak, ennek révén pedig kisebb hatékonysággal funkcionáltak. A merev elzárkózás következtében a korábbi integrátori szerepkörrel bíró kontaktzónában stagnáló és visszafejlődő határsávok, jelentőségüket veszítő városok képződtek. Számos esetben a felvevőpiacot, elosztó központot jelentő városok (pl. Szabadka, Kassa, Nagyvárad) maradtak vonzaskörzetük, gazdasági háttérük nélkül, más esetekben pedig éppen a korábban jelentős, akár megyeszékhely rangú városok vágódtak el gazdasági kapcsolatrendszerük egy jelentős részétől, beleértve a nyersanyag- és élelmiszer-ellátást is (pl. Balassagyarmat, Sátoraljaújhely).

Az összefűző fő szerkezeti vonalak és régiószervező centrumaik (Pozsony, Kassa, Nagyvárad, Kolozsvár, Temesvár, Munkács, Brassó, Arad) Magyarországon kívülre kerültek. Az ország

területén néhány szakasz kivételével csak az elcsatolt területek központjaiból kiinduló, vasúthálózatként kiépített centrális összekötő vonalak maradtak.

Tovább nehezítette a helyzetet az is, hogy a közép- és kelet-európai térség országai az 1990-es évekig (a szocializmus időszakában) zárt határokkal rendelkeztek.

A határ mente peremterület lett – sokszor politikai, ideológiai okok miatt is –, elmaradt a térség infrastrukturális fejlődése, az elvándorlás nőtt, így konzerválódott a határ mindkét oldalán a humán erőforrás minőségi és mennyiségi hiánya, így a társadalmi, gazdasági elmaradottság.

A problémának van egy további sajátossága is. A határokon túli területeken a magyarság létszáma ma is igen magas. Csak a Felvidéken 450.000 magyar él, akik döntő többsége Szlovákia déli részén, közvetlenül a határ mentén lakik. Kárpátalján a magyarság száma 150 ezres, akiknek a 90%-a határ menti térségben él. Délvidéken 250.000 magyar lakik, Románia partiumi részén pedig kb. 350-400.000, akik jelentős része a 40 km-es sávon belül él. Mindez azt jelenti, hogy legmérsékeltőbb becslések szerint is több mint 1 millió határon túli magyar életkörülményeit lehetne befolyásolni a magyarországi piacok megnyitásával.

Többek között ennek a ténynek a felismerése vezérelte a magyar kormány képviselőit, amikor az ún. nemzetresz-fejlesztési terveket elfogadta, és megvalósításuk érdekében forrásokat különített el.

Ezeknek a gazdaságfejlesztési programoknak a sikerességét és az eredmények fenntartását szolgálhatja, ha a határon átnyúló piaci értékesítést átlátható, aránytalan terheket nem jelentő szabályozás tenné lehetővé.

2.5 A magyar jogszabály-harmonizáció és bürokráciacsökkentés uniós nemzetközi keretei

2.5.1 Partnerségi Megállapodás

Az Uniós támogatások lehívásához a tagországok Partnerségi Megállapodást kötnek, és ebben lefektetik a támogatások hatékony felhasználásához vállalt kötelezettségek teljesítését is. Az Európai Unió és Magyarország között megkötött Partnerségi Megállapodás is leszögezi a bürokráciacsökkentés fontosságát a hatékonyság növelése érdekében. Megállapítja, hogy „a bürokratikus jelleg tekinthető a magyarországi vállalkozások egyik legnagyobb gátjának.”

A Világbank jelentése²³ alapján a magyarországi vállalkozások által az adókötelezettségek teljesítésére fordított idő hossza a 4. legmagasabb az Európai Unión belül. Az adóteljesítéssel összefüggő költségek különösen a kis- és középvállalkozások esetében magasak: az árbevétel arányában számukra ez akár tízszer nagyobb terhet jelenthet, mint a nagyobb vállalkozások esetében.

Nem véletlen, hogy a megállapodás külön hangsúlyozza a transznacionális és határokon átnyúló lehetőségek biztosításának fontosságát a következő területeken azonosított (környezetvédelmi, társadalmi, gazdasági) kihívások vonatkozásában:

- az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság (elsősorban az energiahatékonyság);
- foglalkoztatás, oktatás és társadalmi befogadás (különös tekintettel a marginalizált közösségekre pl. romák).

Az Unió ún. tematikus célkitűzések mentén fogalmaz meg ajánlásokat Magyarország felé. Az ajánlások érintik azon témákat, melyeket a határ menti külhoni magyarok is megfogalmaztak, mint gátló tényezőket abban a tekintetben, hogy a határ mentén, Magyarországon a termékeiket értékesíthessék. Ilyen fontosabb országspecifikus ajánlások (2012) a tanulmány szempontjából:

A kis- és középvállalkozások, a mezőgazdasági, a halászati és akvakultúra-ágazat versenyképességének javítása célját szolgálnák:

- Az adminisztratív terhek csökkentését célzó intézkedések megvalósítása (...) Stabil jogi és vállalkozó-barát környezet biztosítása a pénzügyi és nem-pénzügyi vállalkozások számára, beleértve a külföldi befektetőket is. Csökkenteni az adófizetési kötelezettség költségeit, és létrehozni egy stabil, jogszerű, torzítás mentes keretet a társasági adózás számára.(...)²⁴
- A KKV-k nemzetköziesítésének és új üzleti modellek kidolgozásának támogatása, ideértve új termékek, szolgáltatások piacra vitelét, marketingszervezetek létrehozását, technológiaátadást elősegítő szervezeteket és nemzetköziesedést támogató akciókat.

²³ World Bank Group. 2014. Doing Business Economy Profile 2015: Hungary. Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21238> License: CC BY 3.0 IGO.

²⁴ 3. és 5. számú országspecifikus ajánlás. Magyarország Partnerségi Megállapodása. <https://www.nth.gov.hu/hu/tevekenysegek/eu-2014-2020/partnersegi-megallapodas>

A foglalkoztatás és a munkaerő-mobilitás támogatását szolgálja:

- az adóterhek alacsony jövedelműekre gyakorolt hatásainak fenntartható, költségvetési szempontból semleges módon történő enyhítése révén, a munkát terhelő adók átalakítása foglalkoztatásbarátabbá, például az energiaadókra és a rendszeres vagyonadókra való hangsúlyáthelyezéssel;
- intézkedések a KKV-k érdekében, az önfoglalkoztatás, a vállalkozás és cégalapítási tevékenységek támogatása, egyértelműen fókuszálva a hátrányos helyzetű magánszemélyekre és fiatalokra;
- a zöld növekedési szektorokban való új munkahely-teremtés támogatása, adaptálása az alacsony széndioxid-kibocsátású és klímabarát gazdaság támasztotta követelményekhez.

A hatékony közigazgatás biztosítása és az intézményi kapacitás erősítése valósulhatna meg:

- ha intézkedések születnének az adminisztratív terhek csökkentése érdekében;
- befektetéssel az intézményi kapacitásokba, valamint a közigazgatás és közszolgáltatások hatékonyságába a reformok, a jobb szabályozás és a jó kormányzás végett;
- az adminisztratív korlátok csökkentésével az állampolgárok és vállalkozások számára a közigazgatás valamennyi területén a jobb jogi szabályozás, a politikák közötti szinergia biztosításával, a közpolitikák hatékonyabb menedzsmentjével;
- a közigazgatási reformokkal, amelyek az e-közigazgatás bevezetését célozzák, az online elérés és a közszolgáltatások minőségének javítása érdekében, beleértve a vámigazgatás infrastruktúrájának, felszereltségének és szolgáltatásainak modernizációját.

3. A tanulmány elkészítésének keretei

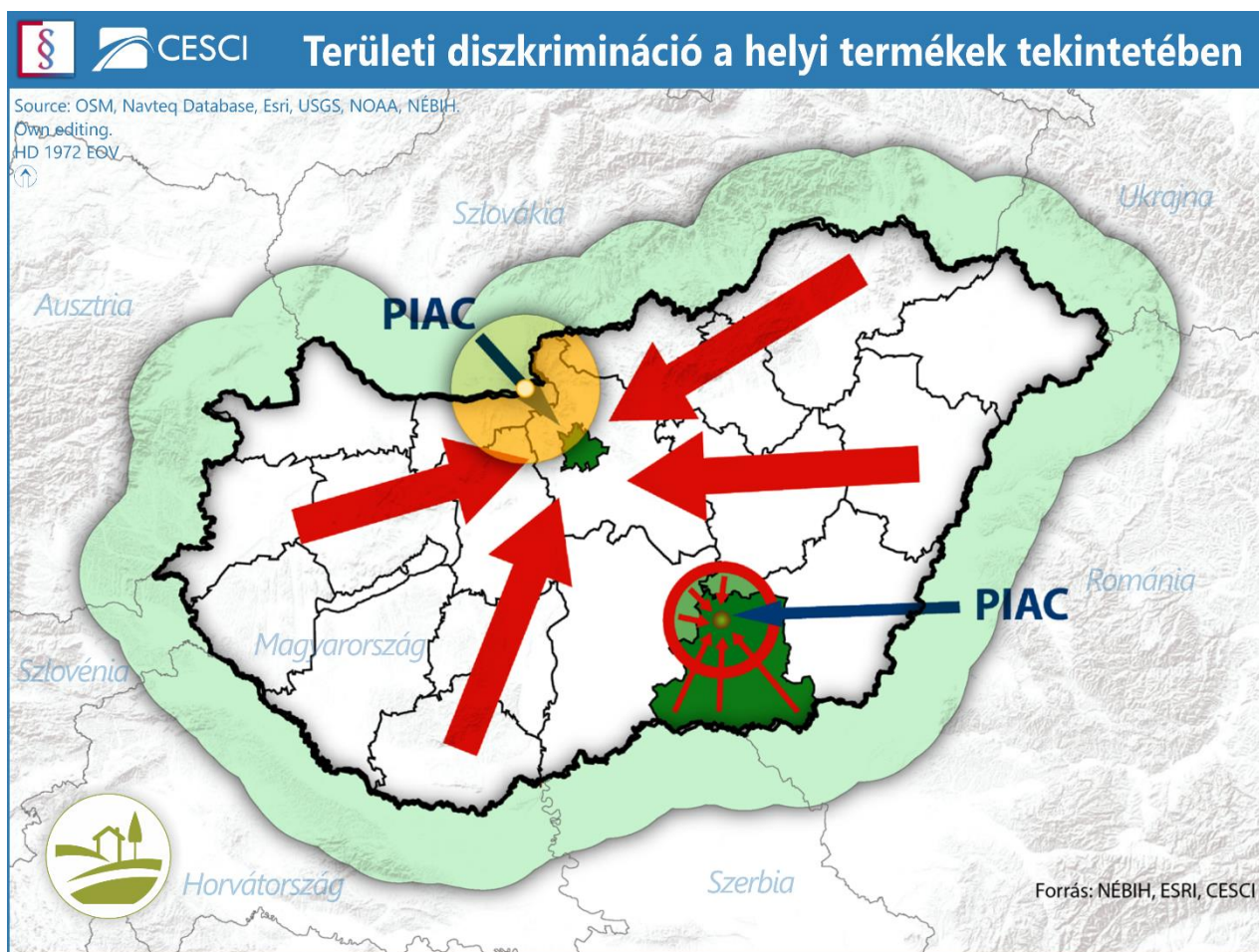
3.1 A CESCI 2016-os projektjének főbb következtetései a helyi termékek témájában

A 2016-os projekt keretében megtartott műhelybeszélgetések során a helyi termékek tématerülete kapcsán felmerült akadályok a magyarországi szabályozás szempontjából három főbb akadálytípusba sorolhatók:

- Magyarországon nem minősül kistermelőnek a külföldön helyi terméket előállító termelő;
- magyar termelői piacon nem értékesítheti helyi termékeit a külföldi kistermelő;
- az ÁFA-törvény szerinti alanyi adómentességgel – miután Magyarországon nem telepedik le gazdasági céllal, illetve feltételezhető, hogy szokásos tartózkodási helye sem lesz Magyarországon – a magyar kistermelőkkel ellentétben nem tud élni a külföldi termelő.

A problémakör gócpontja, hogy tagállami hatáskörben van azon kistermelői tevékenységek szabályozása, amelyek során kis mennyiségű alaptermékkel közvetlenül látják el a végső felhasználót, vagy a végső felhasználót közvetlenül ellátó helyi kiskereskedelmi létesítményeket. A nemzeti élelmiszerlánc-felügyelet a saját nemzeti jogszabályaik alapján regisztrálják és ellenőrzik az érintett termelőket, hatáskörük pedig nem terjed ki a saját országuk területén kívülre. Európai szintű szabályozás hiányában, a nem harmonizált nemzeti szabályozások miatt a kistermelői élelmiszerek határon túl történő közvetlen (tehát a viszonteladói körön kívüli) értékesítése emiatt nem lehetséges.

Miközben a hazai piac védelme és az élelmiszer-biztonsági előírások betartatása, a kistermelők támogatása megvalósul, a határ menti területeken élők fogyasztói jogai sérülnek. Míg az ország belsejében élő állampolgárok nagyobb sugarú körből részesülhetnek helyi termékekből, addig a határ mentén élők a területi alapú diszkrimináció „áldozataivá” válnak. Például egy esztergomi lakos csak a magyarországi termékeket tudja helyi termékként megvásárolni, a szlovák termékeket már nem, hiszen azok nem jelenhetnek meg a magyarországi helyi termelői piacokon. Ezt a területi diszkriminációt szemlélteti az alábbi ábra.



2. térkép: Területi diszkrimináció a helyi termékek tekintetében

Az ilyen jellegű disszonanciák miatt a határ menti térségekben élők egészséges ételkészítéshez való hozzájárulásának feltételei jelentősen sérülnek. A területi alapú diszkrimináció ebben az esetben tehát azt jelenti, hogy a helyi termék, mint egészséges ételkészítés nem egyformán érhető el az ország állampolgárai számára: a határ menti térségekben élők helyben kisebb termékkínálatból választhatnak, ami bizonyos esetekben akár rosszabb minőségű termékek fogyasztásához vezethet.

Az ismertetett – és a nemzeti szintű hatóságok területi illetékességéből logikusan eredeztethető – diszkrimináció jelenleg annak ellenére életben van, hogy Magyarországon a legfelsőbb szintű jogszabály is támogatja a lakosság egészséges termékekhez való hozzájárulását. **Magyarország Alaptörvénye** a következőképpen fogalmaz:

XX. cikk (1) Mindenkinnek joga van a testi és lelki egészséghez.

(2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem

és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.

A CESCI vizsgálata a fentiekre tekintettel irányozta elő a jelenlegi, érthető módon protekcionista (hazai termelőket védő) szabályozás felülvizsgálatát és módosítását, melynek eredményeként biztosítható az egészséges élelmiszernek minősülő helyi termékekhez való egyenlő hozzáférés. Mindezt elérhetőnek látták a vonatkozó szabályozások kiterjesztése és az adott államok nemzeti jogszabályainak harmonizációja révén.

3.2 A 2017-es szakértői munkacsoport munkája

A jelenlegi tanulmány az ezen projekt folytatásaként 2017-ben megvalósított *Jogi akadálymentesítés 2.0* című projekt keretében készült, az érintett szakterület szakértőinek bevonásával. A 2017 májusa és novembere közötti időszakban összesen négy szakértői műhelyre került sor, amelyen képviseltették magukat a Földművelésügyi Minisztérium illetékes főosztályai, a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara, valamint a kistermelők érdekeit védő Kislépték Egyesület. A NÉBIH nem vett részt a műhelyeken, de folyamatos tájékoztatást kért és kapott. A tanulmányban megfogalmazott javaslatok a szakértői műhelyeken elhangzottak alapján, a közös megvitatás nyomán kerültek megfogalmazásra.

A jelen tanulmány kidolgozását segítő szakértői műhelyek során azonban több ponton is módosítani kellett a korábbi érvelést.

- 1)** Az Unió a helyi termékekkel kapcsolatos szabályozást tagállami hatáskörben hagyta: az elv alkalmazásának az alapja a helyi tradíció, a tradicionális alapanyagok és speciális előállítási eljárások megléte és tisztelete (kis mennyiségű értékesítés!). A helyi termékek határon át történő szállítása tulajdonképpen részben ezt az elvet kérdőjelezi meg. Egyfelől ugyanis a nemzeti keretek között értelmezhető regionális vagy lokális termékeket nemzetközivé teszi. Ugyanakkor erre akkor is sor kerül, ha a helyi terméket egy turisztikailag frekventált elárúsító helyen vásárolja meg egy látogató. Továbbá számos esetben előfordul, hogy egy szervesen összetartozó kultúrtájat a történelem eseményei kettévágnak, és ilyenkor az adott régió hagyományos termékei két országban válnak elérhetővé.
- 2)** A helyi termékek határon átnyúló forgalmazása komoly élelmiszer-biztonsági aggályokat vet fel: a kockázatot az jelenti, hogy nem ellenőrizhető a határon túlról érkező élelmiszer útja. Nem lehet biztosan tudni, hogy az adott termék valóban az azt árusító személy terméke-e. Az is probléma, hogy nem garantálható, hogy a határon túlról érkező

élelmiszer esetében a higiéniai előírásokat betartották-e – még ha maga a termelő árusítja is a terméket, ami a fertőzések áthurcolásának a veszélyét is felveti. Ezt a veszélyt két esetben lehet csökkenteni: ha a határon túli élelmiszer-biztonsági tanúsítványok elfogadásának sikerül kialakítani a rendszerét; illetve ha a határon túli termékek feldolgozva, csomagolva kerülnek forgalmazásra a magyar oldalon – a túloldali szabályok ellenőrizhető betartásával.

- 3)** Az egészséges élelmiszerre vonatkozóan nincs elfogadott definíció, ráadásul nem garantálható, hogy a helyi termék egészségesebb, mint az ipari módon előállított. Ezért – bár az Alaptörvényben szerepel az egészséges élelmiszerhez való jog – nem célszerű erre hivatkozni. A hivatkozást gyengíti az is, hogy a XX. cikk által említett alapjogból nem vezethetőek le konkrét intézkedések, elsősorban az egészséges élelmiszer definiálhatatlansága miatt. Az alapjogi érvelés alkalmazhatatlansága ugyanakkor nem teszi semmissé a területi diszkrimináció tényét. Így például továbbra is lehet hivatkozni a környezeti és foglalkoztatási aspektusokra.
- 4)** A külföldi kistermelő konkurenciát jelent a magyarországinak: a határon túli árusok megjelenése konkurenciát jelent a hazai termelőknek. Tény, hogy számos helyi kistermelői piac alakult az utóbbi években, és sokuk esetében kevés az árus, és ezen a helyzeten javíthatna, ha bővülne a potenciális árusok köre. Ugyanakkor a viszonyosság nélkül az egyoldalú magyar jogszabály-módosítás hátrányos helyzetbe hozhatja a magyar termelőket. A viszonyosság a megkérdozett termelők esetében is a legfontosabb garanciának bizonyult.

A fentiekre tekintettel a műhely résztvevői az alábbi javaslatokat fogalmazták meg:

- 1)** Az EU-n kívüli szomszédos országokkal nem érdemes foglalkozni, mivel ez rendkívül megbonyolítaná a megoldások keresését. Az Unión belüli, már előrehaladott jogszabály-harmonizáció kedvezőbb körülményeket biztosít az elemzéshez.
- 2)** A javaslat csak a magyarországi, határ menti árusításra vonatkozzon, így km-távolsághoz köthető az engedély, ezzel is csökkentve a konkurenciát. Ehhez a kistermelői rendeletet nem kell módosítani.
- 3)** A jogszabály-harmonizáció helyett a magyar szabályozás módosítására törekedjünk, mert ez jelenti a legkisebb ellenállást. A magyar javaslat lehet a kiinduló pontja a szomszédos országokkal történő egyeztetéseknek, hogy a kölcsönösséget biztosítsuk.
- 4)** A szakértők azt javasolták, hogy a jogszabályvizsgálattal párhuzamosan végezzünk el egy kérdőíves kutatást a hazai termelők és fogyasztók körében, hogy miként viszonyulnának a javasolt derogációhoz.

A munkacsoporti megbeszélések eredményeként a tanulmány csak az uniós, Magyarországgal szomszédos tagországból történő, kismennyiségben a termelő által közvetlenül a határ menti végfelhasználónak történő értékesítés jogharmonizációjával foglalkozik.

3.3 Kérdőíves felmérés az érintettek körében

Annak érdekében, hogy megvizsgáljuk a helyi termékek határon átnyúló forgalmazásának relevanciáját, a munkacsoport javaslatára egy kérdőíves felmérést kezdeményeztünk, a fogyasztók és a határ menti megyékben működő kistermelők körében. A kérdőív egyrészt online verzióban volt elérhető az alábbi linkeken:

Termelői kérdőív:

<https://goo.gl/forms/PyJ6WZP9YEfD5HWs2>

Fogyasztói kérdőív:

<https://goo.gl/forms/hHzJzxzxm5r7z1h1>

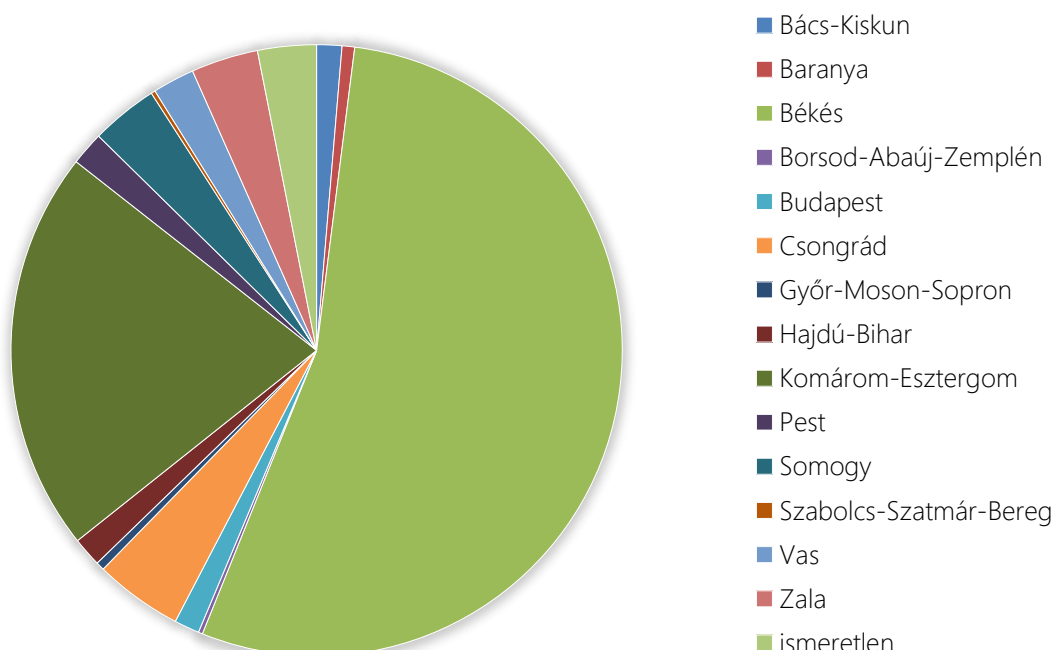
Másrészt a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara megyei irodáinak segítségével jelentős számú (összesen 461) papír alapon kitöltött kérdőív is visszaérkezett, amelyet manuális módszerrel adtunk hozzá az elektronikus adatbázishoz. A kérdőívezés nyáron kezdődött, az első válaszok augusztus 3-án érkeztek, de tekintettel a nyári időszakra, szeptember végéig mindössze 94 fogyasztói és 34 termelői kérdőív érkezett vissza kitöltve. Ezért a munkacsoport október 2-i ülésén egy újabb kampány indításáról született döntés, amelynek keretében november 10-i határidővel lehetett beküldeni a válaszokat. A Nemzeti Agrárgazdasági Kamara hálózatának köszönhetően ebben a második időszakban jelentősen bővült a kitöltött kérdőívek száma. A kérdőívezést végül november 20-án zártuk, és ez alapján készítettük el az eredményekről az összefoglalót.

3.3.1 Fogyasztói kérdőívek

A fogyasztói kérdőívet összesen 464-en töltötték ki. Ezek közül 12-t nem tudtunk figyelembe venni, mivel a kitöltője vagy határon túli magánszemély volt, vagy nem határ menti magyar megyében él (pl. Tolnában).

A kérdőívben rákérdeztünk a kitöltő nemére, életkorára és lakóhelyére. Ezek alapján a válaszadók átlag életkora 47,7 év volt, a kitöltők többsége (273 fő, 61%) nő (174 férfi válaszadónk volt, 4-en nem válaszoltak erre a kérdésre).

Lakóhelyük szerint túlnyomó többségben voltak (összesen több mint 75%-ot tettek ki) a Békés és a Komárom-Esztergom megyeiek.

Fogyasztói kérdőívek a válaszadó lakóhelye szerint


A kérdésekkel arra vonatkozóan próbáltunk információkat szerezni, hogy milyen feltételek mellett találnák **a helyi termékek fogyasztói előnyösnek / elfogadhatónak a határon túli kistermelők megjelenését a magyar oldalon**. A derogációhoz területi hatályt is rendeltünk, ugyanazt a 40 km-es vonzáskörzetet, amely a helyi piacokról szóló rendeletben is szerepel, és amellyel kapcsolatban a területi diszkrimináció problémájára a CESCI 2016-os tanulmánya felhívta a figyelmet.

Amennyiben a határ túloldaláról 40 km távolságból átjöhet külföldi sajáttermék-előállító végfogyasztóknak történő értékesítés céljából Magyarországra, határ menti megye piacára, rendezvényére, az Önt hogy érintené?

Örülne nekik, mert több termék gazdagítja a választékot, több vevőt vonz.

Örülne nekik, ha nyilvántartott termelő az illető.

Örülne nekik, ha lenne magyar nyelvű címke, irat a termékéről (vagy beszél magyarul).

Bízom a piacszervezőben, hogy csak olyan termelőt enged értékesíteni, aki nem jelent kockázatot a fogyasztókra.

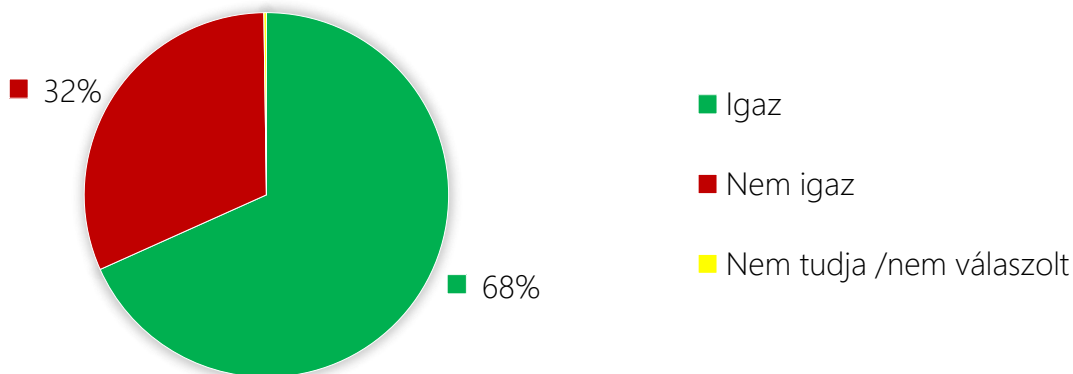
Nem örülne nekik, tartok az élelmiszerbiztonsági kockázattól.

Nem örülne nekik, ha a hazai termelők számára konkurenciát jelentene.

Akkor tudnám elfogadni, ha a magyarországi termelők is árusíthatnának a szomszédos országokban.

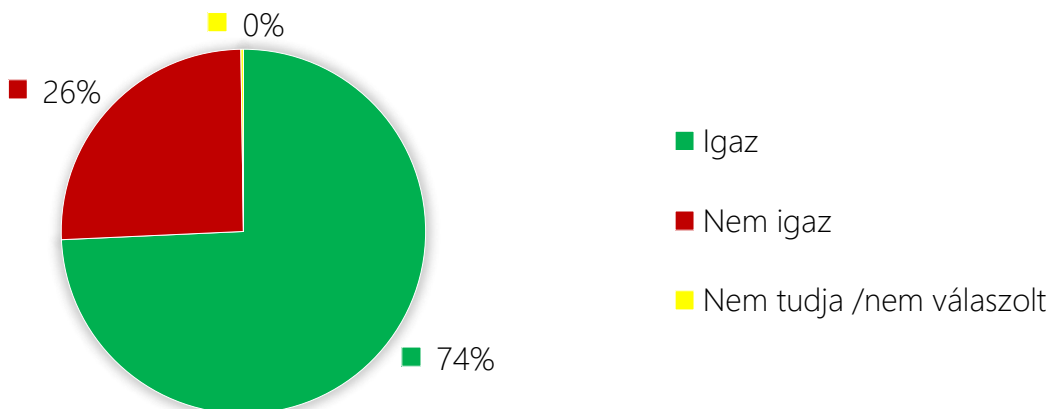
Az egyes kérdésekre adott válaszok az alábbiak szerint oszlottak meg²⁵.

■ 0% **Örülnek neki, mert több termék gazdagítja a választékot, több vevőt vonz.**



A kérdőívek alapján összességében először is az állapítható meg, hogy a fogyasztók kimondottan pozitívan ítélnék meg azt, ha a határon túlról is érkeznének helyi termelők a magyar oldali piacokra, mivel ezáltal a számukra elérhető kínálat egyértelműen bővülne.

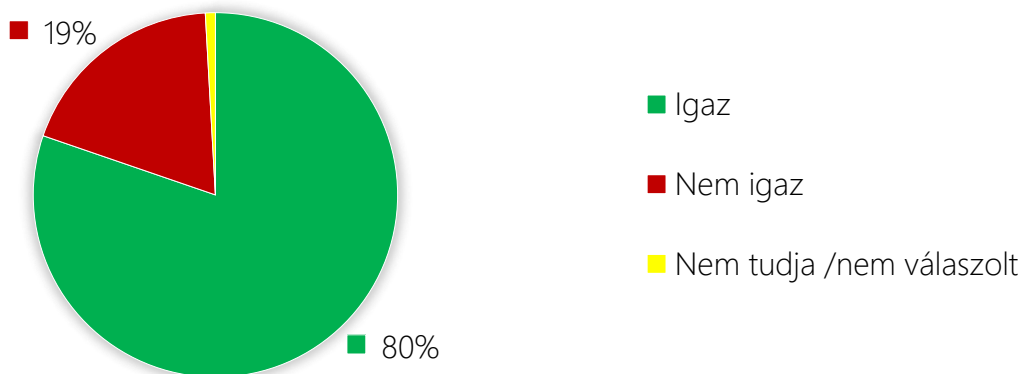
Örülnek neki, ha nyilvántartott termelő az illető.



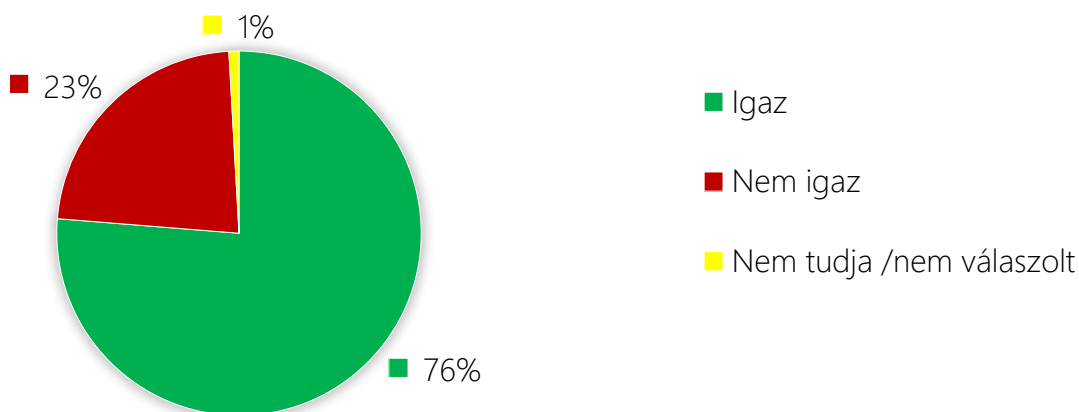
A kezdeményezés támogatottságát tovább növeli, ha a helyi termék-piacok esetében kulcskérdésnek számító bizalom kiépíthető, amihez a fogyasztók fontosnak látják a túloldali termelők regisztrációját és a magyar nyelv használatát. Mindkét feltétel jó eséllyel biztosítható a legtöbb határszakaszon.

²⁵ A diagramokhoz következetesen rendeltünk színskálát: a zöld szín azokat jelenti, akik inkább megengednék a helyi termékek határon átnyúló kereskedelmét, a piros szín minden diagram esetében azoknak a részarányát jeleníti meg, akik ezt inkább ellenzik. Az elemszám minden esetben 451 volt.

1% **Örülnek neki, ha lenne magyar nyelvű címke, irat a termékéről (vagy beszél magyarul).**

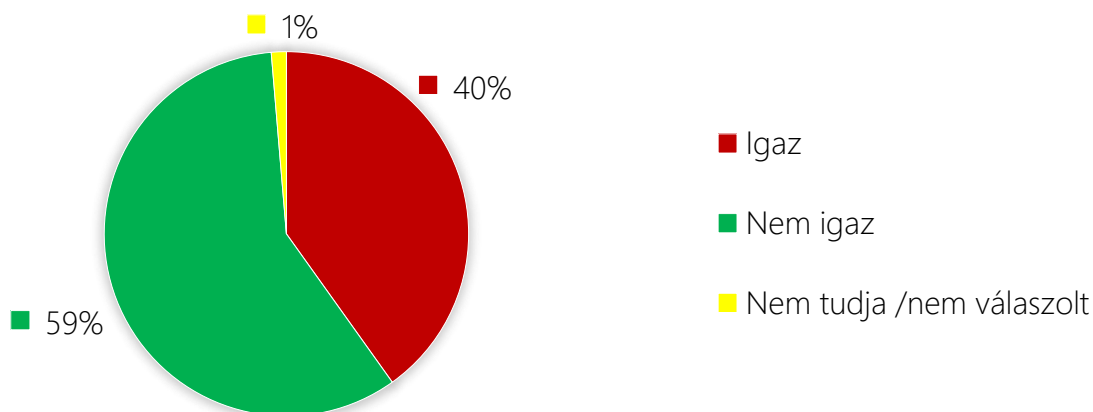


Bízom a piacszervezőben, hogy csak olyan termelőt enged értékesíteni, aki nem jelent kockázatot a fogyasztókra.



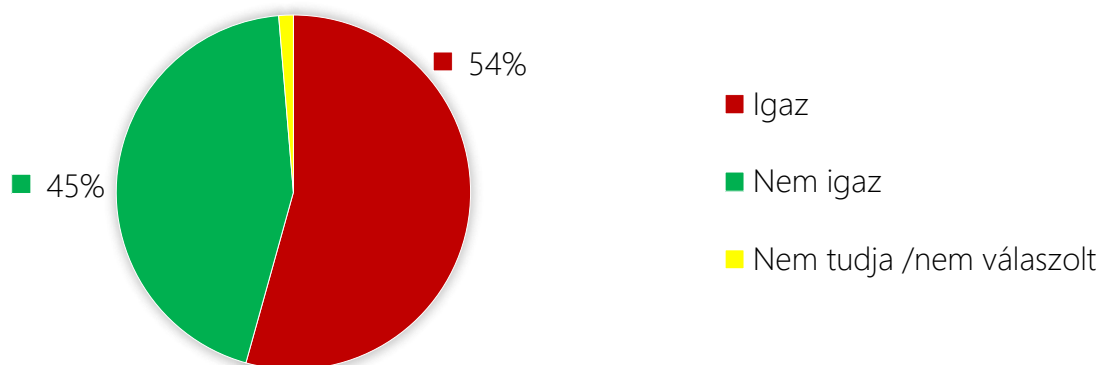
Ugyanígy erősítheti a bizalmat az, hogyha a piacszervezők végzik el az előzetes ellenőrzést (ez ugyanakkor a jelenlegi gyakorlat szerint nem valósítható meg).

Nem örülnek neki, tartok az élelmiszerbiztonsági kockázattól.



A fogyasztók még az élelmiszer-higiéniai aggályokat sem tartják annyira erősnek, hogy ne inkább támogassák a túloldali termelők megjelenését: közel kétharmaduk megbízik a szomszédos országok hatóságiban ezen a téren.

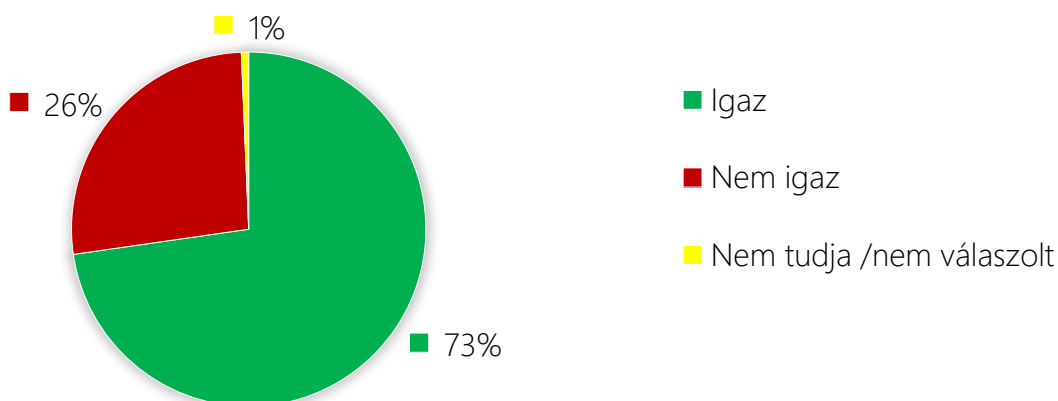
■ 1% **Nem örülnék, ha a hazai termelők számára konkurenciát jelentene.**



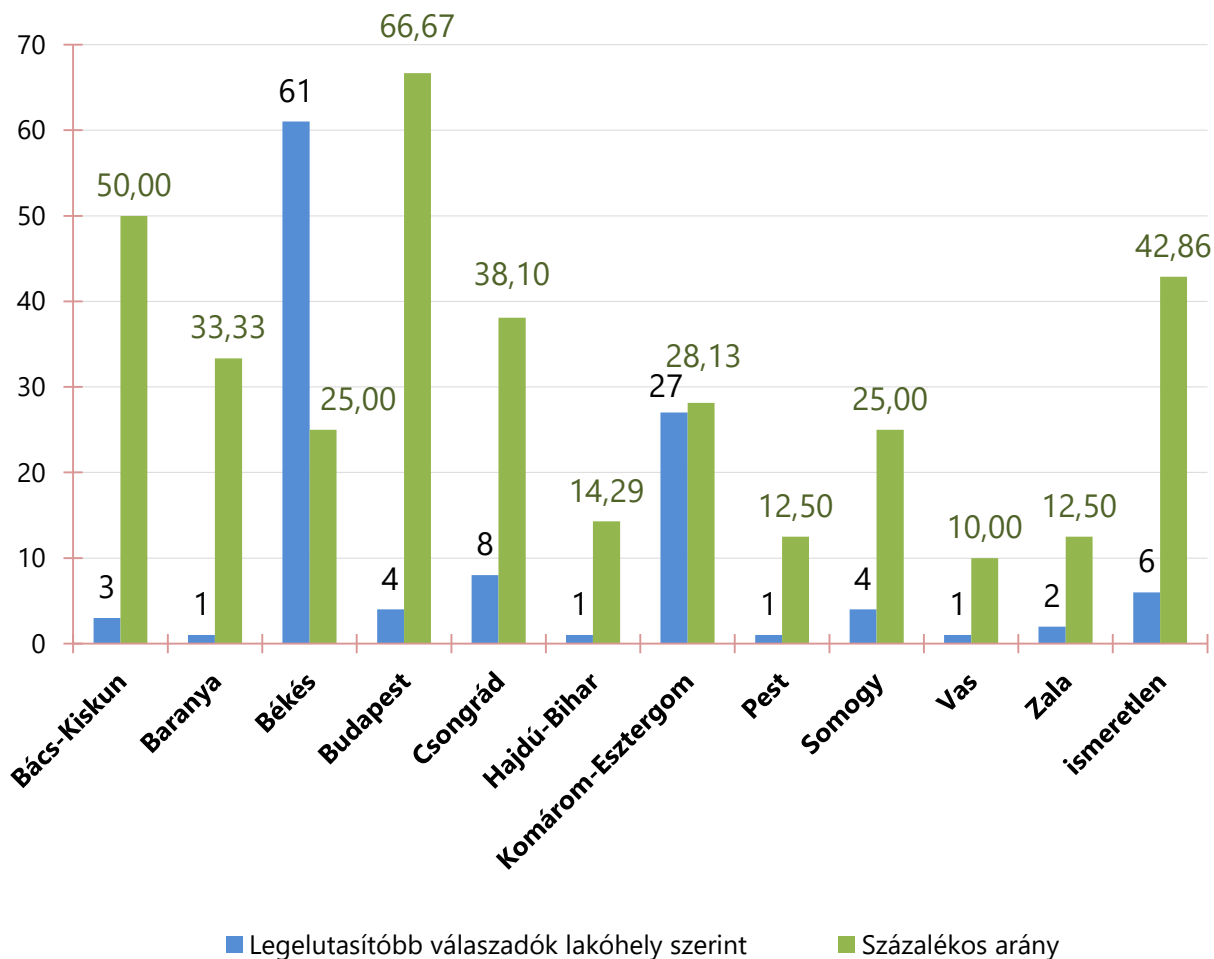
Az utolsó két kérdés azonban felhívja a figyelmet arra is, hogy a helyi termékek határ menti kereskedelme nem szabad, hogy gyengítse a magyar helyi termék-előállítók piaci pozícióját. Amennyiben a túloldali termelő előnyösebb feltételekkel tudja árusítani a termékeit, mint a magyar, akkor a kezdeményezés támogatottsága jelentősen megcsappan, és többségbe kerülnek azok, akik ellenzik a piacok megnyitását. Ez a helyzet azonban megfelelő szabályozással kezelhető (a jelenlegi szabályozás ma is számos olyan korlátozó feltételt tartalmaz, amelyek mellett a határon túli gazdálkodóknak egyáltalán nem éri meg Magyarországon értékesíteni termékeiket).

Az ellenérzéseket továbbá látványosan kioltaná az a lehetőség, hogy ha a magyar termelők szintén árusíthatnák a termékeiket a határon túli régiókban.

Akkor tudnám elfogadni, ha a magyarországi termelők is árusíthatnának a szomszédos országokban.



Megvizsgáltuk azt is, hogy az adott határszakasznak van-e valamilyen hatása az elutasítottság fokára. Ezt azért láttuk fontosnak, mert a hét magyar határ egymástól jelentősen eltérő földrajzi, gazdasági, társadalmi adottságokkal rendelkezik, és a határrezsim sem egyforma.



Mint látható, a legmagasabb az elutasítók²⁶ aránya Budapesten, amely nem határ mentén fekszik, ráadásul itt az elemszám is rendkívül alacsony. A 29,86%-os átlaghoz képest Bács-Kiskun és Csongrád megye mutat jelentősebb pozitív irányú eltérést, miközben a legkevésbé elutasítók a Vas, Zala, Pest és Hajdú-Bihar megyei válaszadók – de ezekben az esetekben is rendkívül alacsony elemszámmal dolgoztunk. A legaktívabb válaszadók Békés és Komárom-Esztergom megyeiek, az ő eredményeik az átlagos elutasítottság alattiak.

Összességében az mondható el, hogy a fogyasztók alapvetően támogatnák a határ menti helyi termék-forgalom elindítását.

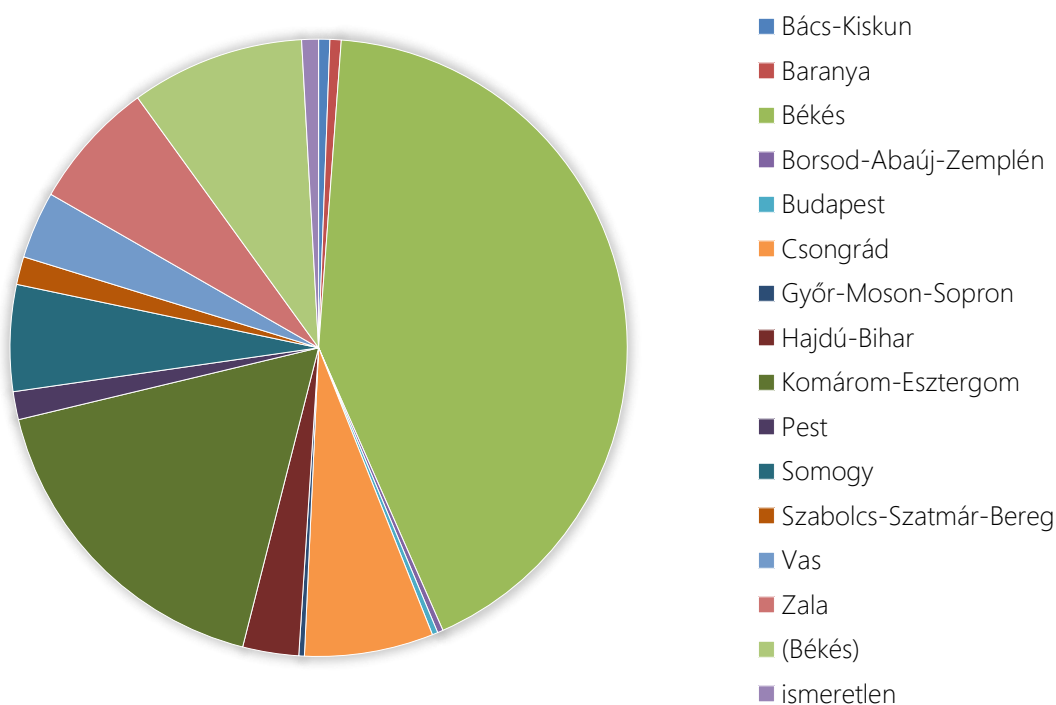
²⁶ A legelutasítóbbak közé azokat soroltuk, akik még az utolsó feltétel esetében se tudják elfogadni a helyi termékek határ menti kereskedelmét.

3.3.2 Termelői kérdőívek

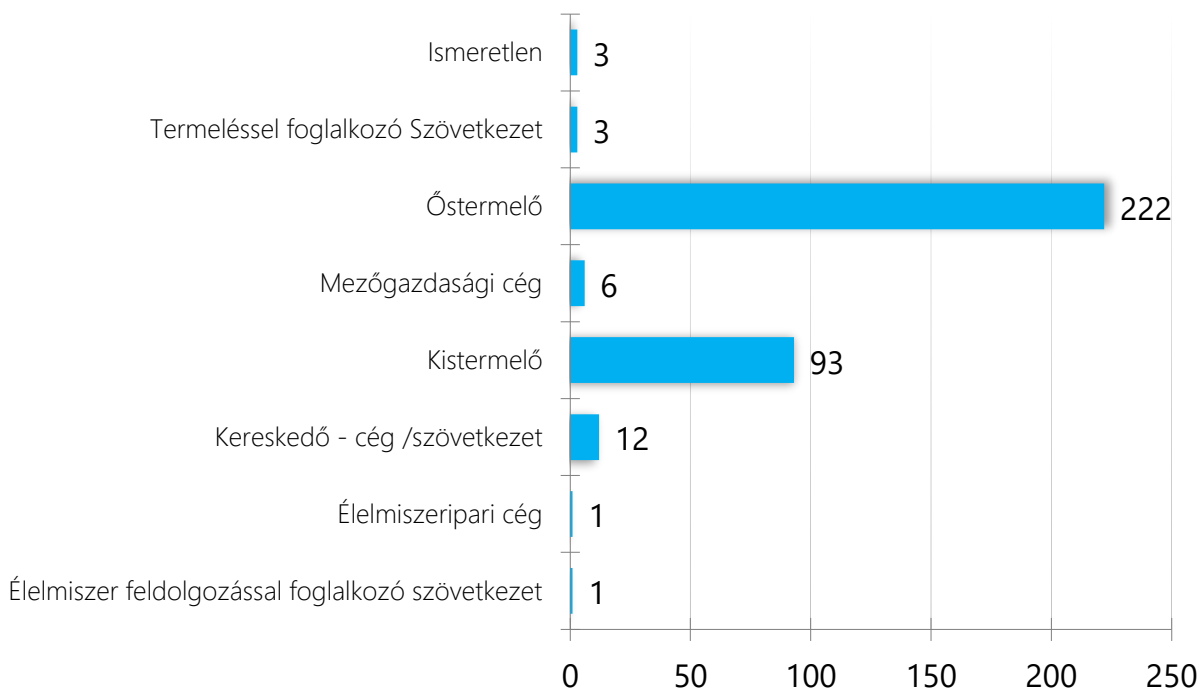
A termelői kérdőíveket összesen 355-en töltötték ki, ezek között 14-et találtunk, amelyek a célterületen kívülről érkeztek, ezeket az eredmények összesítésekor nem vettük figyelembe.

Földrajzi szempontból itt is Békés megye felülreprezentáltságát kell megállapítanunk. A diagram kétszer tartalmazza a megye nevét, aminek az az oka, hogy számos válaszadó nem jelölte meg a működési helyét, viszont a (Békés)-hez sorolt kérdőívek egy csomagban érkeztek a Békés megyeiekkel, és számos esetben a piacozási szokásokra adott válaszokból lehetett következtetni a Békés megyei kötődésre. Ez alapján az sejthető, hogy a válaszoknak mintegy fele onnan érkezett.

Termelői válaszadók tevékenységi helyük szerint

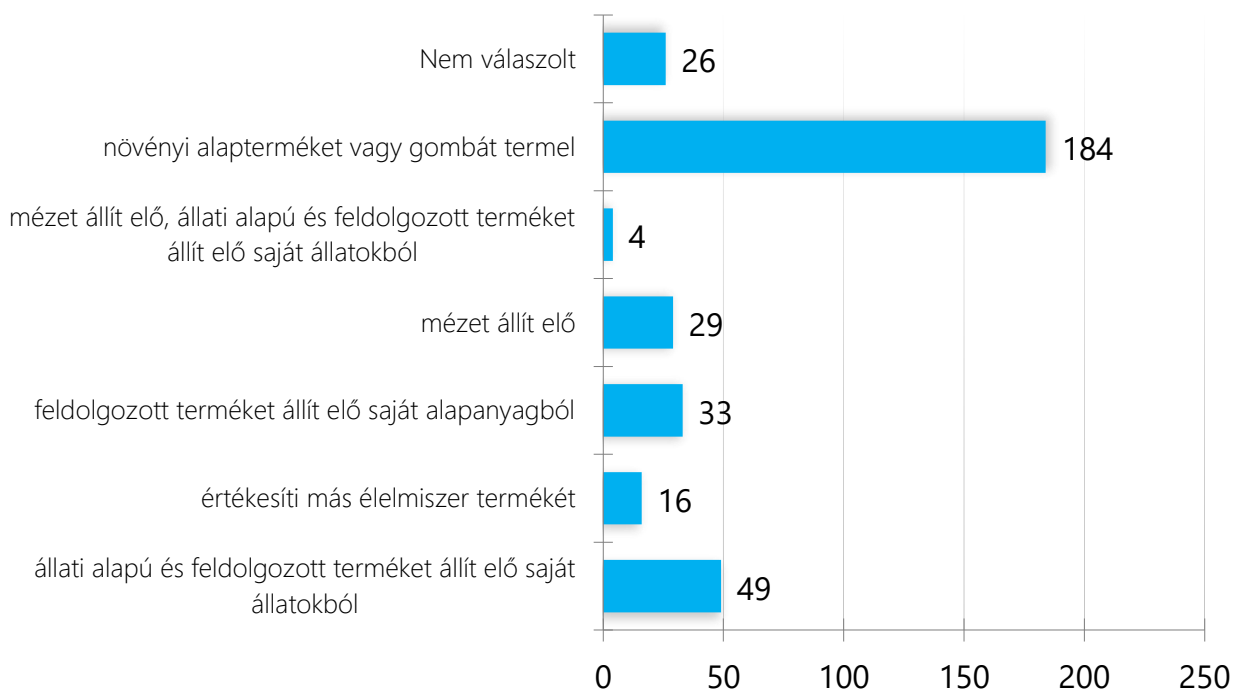


A kérdőívben rákérdeztünk az adott termelők státuszára is. A 341 válaszadó közül 222-en azonosították be magukat őstermelőként, 93-an pedig kistermelőként. Rajtuk kívül (jóval kisebb számban) élelmiszeripari, kereskedelmi, feldolgozó és mezőgazdasági cégek, szövetkezetek képviselői töltötték ki a kérdőívet.



A válaszadóknak csak 16%-a áfa-körös, a nagy többség (82%) nem (2% nem válaszolt erre a kérdésre), ami jelzi a kis mennyiségű forgalmat.

A tevékenységi kört firtató kérdésre legtöbbször növénytermesztőként válaszoltak.



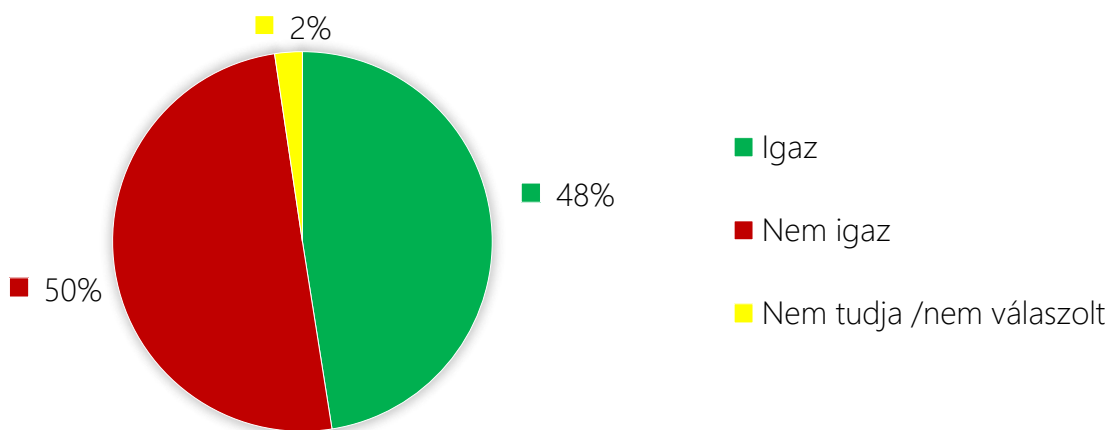
A válaszadók közül összesen 246-an árusítják is a saját termékeiket, 87-en otthonról és piacon is.

A termelői kérdéssor kis mértékben eltért a fogyasztóitól.

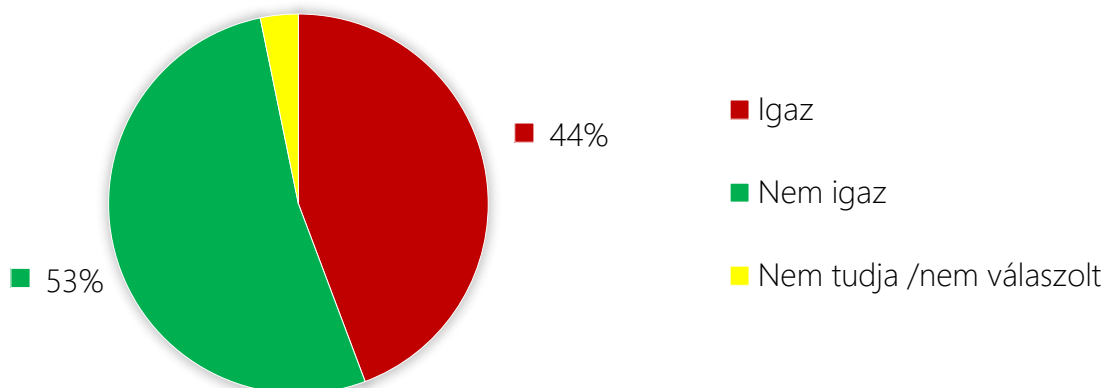
Amennyiben a határ túloldaláról 40 km távolságból átjöhet külföldi sajáttermék-előállító, végfogyasztóknak történő értékesítés céljából Magyarországra, határmenti megye piacára, rendezvényére, az Önt hogy érintené?
Örülne neki, mert több termék gazdagítja a választékot, több vevőt vonz.
Nem zavar, nem érzem konkurenciának.
Bízom a piacszervezőben, hogy csak olyan termelőt enged értékesíteni, aki nem jelent azonos termékével konkurenciát.
Elfogadom, ha a kistermelői mennyiséget ő is betartja.
Elfogadom, ha azonos áfa terheli az ő termékét, mint az enyémet.
Elfogadom, ha (viszonyossági alapon) én is mehetek az ő piacukra/rendezvényükre.
Konkurencia, ne jöjjön határon túli termelő a határ menti piacokra, rendezvényekre.

A kérdőívben kétszer kérdeztünk rá a konkurenciára (nem egymás után). A két kérdésre nem teljesen ugyanazok a válaszok érkeztek, de a végeredmény nagyon hasonló lett. A két kérdés a következő volt:

Nem zavar, nem érzem konkurenciának.

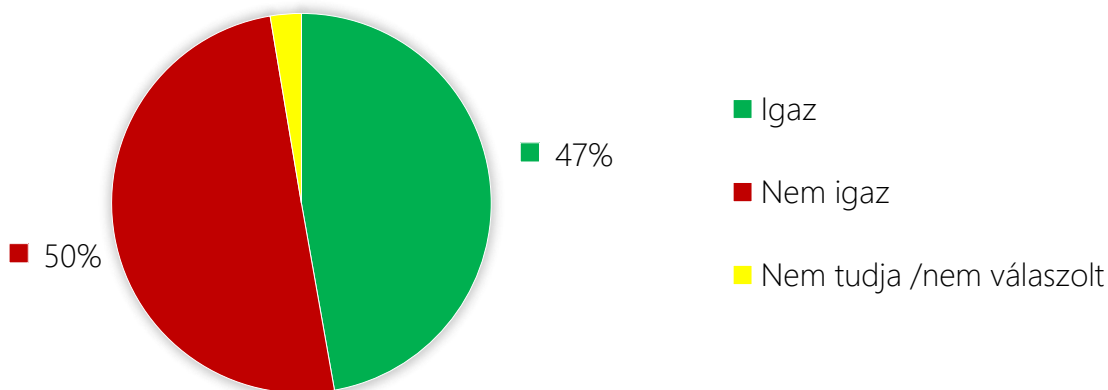


■ 3% **Konkurencia, ne jöjjön határon túli termelő a határ menti piacokra, rendezvényekre.**



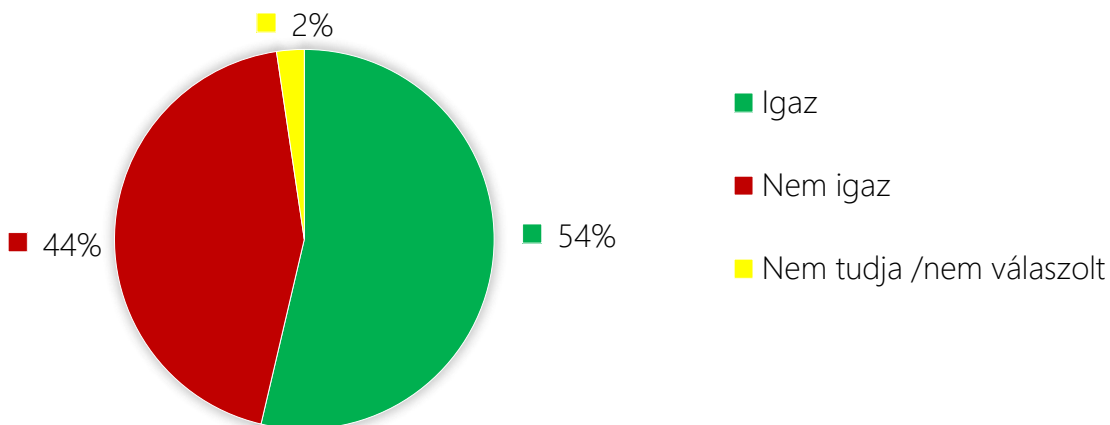
Mint látható, nem egyértelmű a kezdeményezés elutasítottsága, a fogyasztókénál alacsonyabb az ellenzők aránya, ami abból a szempontból tanulságos, hogy a termelők számára a kérdés húsba vágóbb. Hasonló eredményt kaptunk a következő kérdés kapcsán is, amely szintén kapcsolódik a konkurencia problémájához. Itt az ellenzők többségben voltak, de itt sem egyértelmű az elutasítottság.

■ 3% **Örülne neki, mert több termék gazdagítja a választékot, több vevőt vonz.**

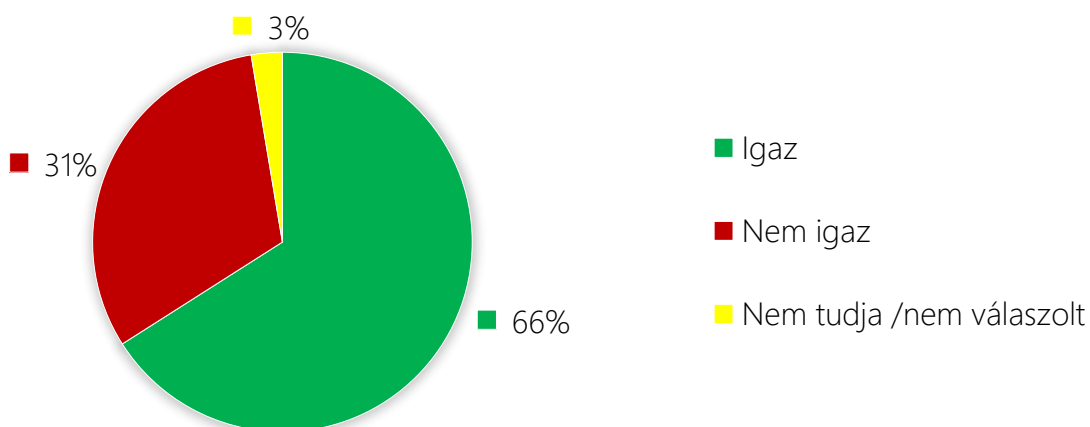


Amikor további megszorító feltételeket fogalmaztunk meg, folyamatosan emelkedett azok aránya, akik el tudnák fogadni a határon túli termelők megjelenését a magyar piacokon.

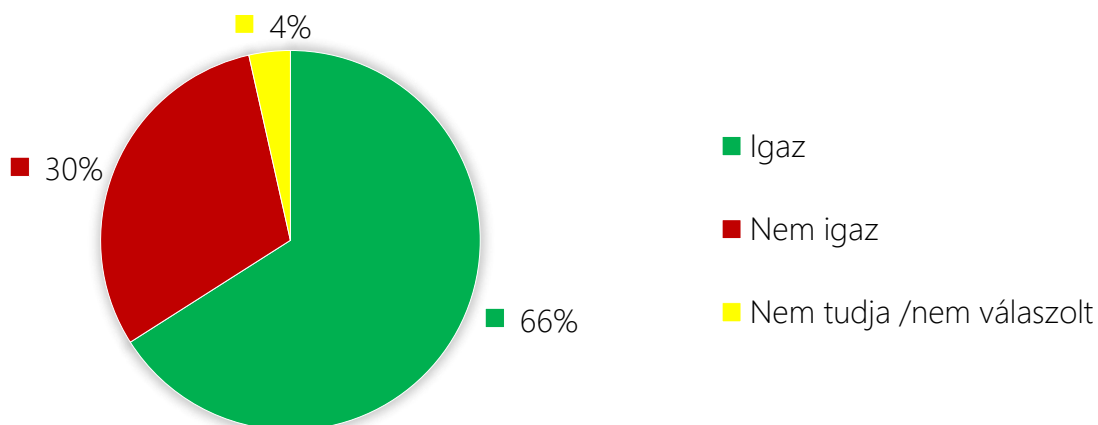
Bízom a piacszervezőben, hogy csak olyan termelőt enged értékesíteni, aki nem jelent azonos termékével konkurenciát.



Elfogadom, ha a kistermelői mennyiséget ő is betartja.



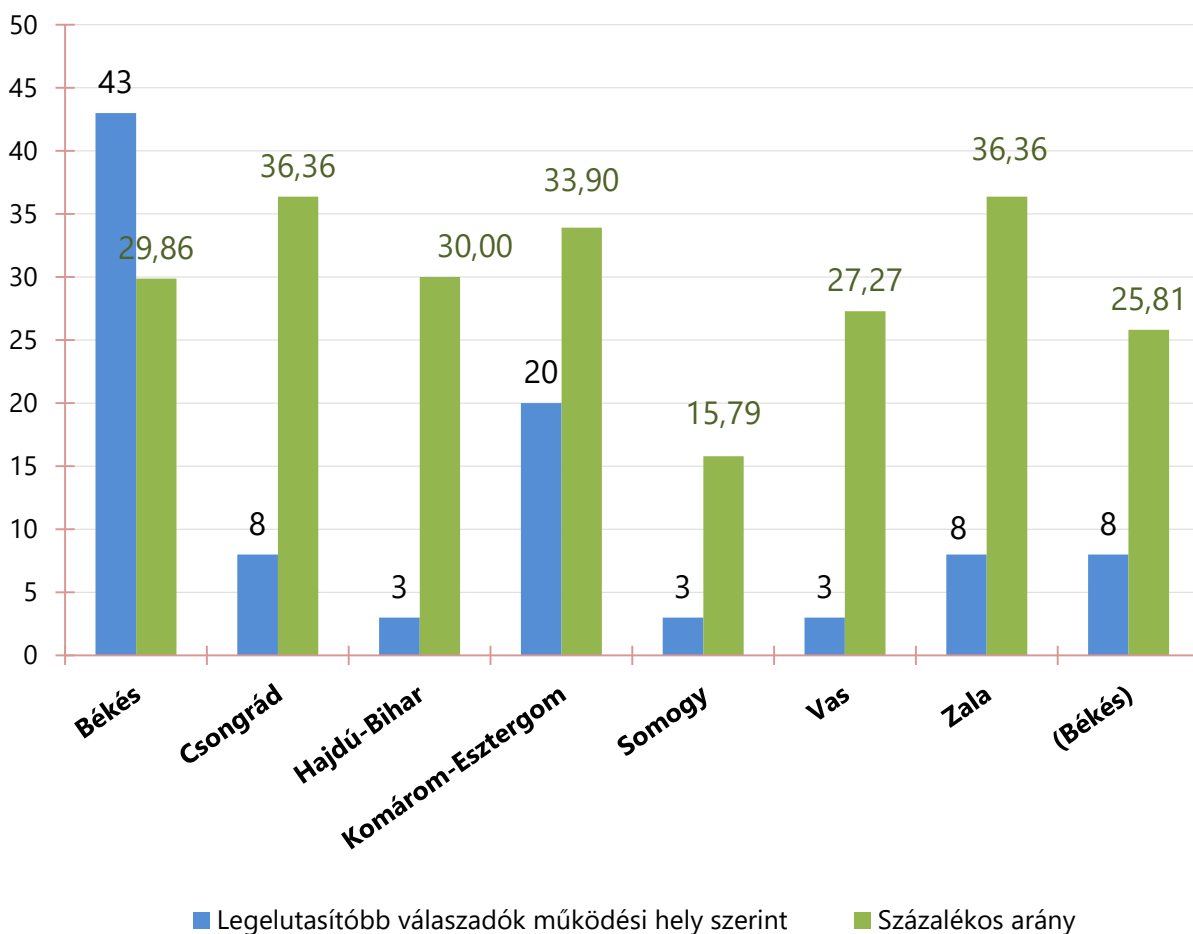
Elfogadom, ha azonos áfa terheli az ő termékét, mint az enyémet.





Bár más értékekkel, de az összkép nagyon hasonló ahhoz, amit a fogyasztói kérdőívek esetében kaptunk: amennyiben megfelelő feltételeket lehet biztosítani, a válaszadók döntő többsége számára a kezdeményezés elfogadható volna. Különösen fontos, hogy ez az őstermelők esetében is igaz: a válaszadók több mint kétharmada nem ellenzi a helyi termékek határ menti kereskedelmét, ha ez kölcsönösen történik.

Ebben az esetben is megvizsgáltuk, hogy van-e földrajzi mintázata a legelutasítóbb válaszadók körének. Míg a fogyasztók esetében a dél-alföldi megyék produkálták a legmagasabb értékeket, illetve Zala és Vas megye a legalacsonyabbat; addig a termelők között Csongrád és Zala tér el pozitív irányban leginkább a 29,5%-os átlagtól – de még itt sem jelentős a különbség. Itt tehát földrajzi meghatározottságot nem tudtunk felfedezni.



A kérdőívezés eredményét úgy foglalhatjuk össze, hogy a szakértői munkacsoport aggodalmai nem voltak megalapozottak: az akadálymentesítés a helyi termékek terén nem ütközne a fogyasztók és a termelők ellenállásába, főként ha a szomszédos országokkal kölcsönös megállapodásokon alapulna a derogáció.

4. Jogi keretek

4.1 Az európai belső piac: az áruk és szolgáltatások szabad áramlása

Az Európai (Gazdasági) Közösség alapító hat tagjának legalapvetőbb célja egy hatékony, európai szintű, tagállamokat átfogó piacgazdaság kiépítése volt oly módon, hogy lebontották a termeléshez és szolgáltatásokhoz kötődő alapvető gazdasági tényezők (árak, munkaerő, vállalkozások és tőke) tagállamok közötti mozgásának útjában álló akadályokat. Ilyenek voltak: a külföldi sűjtő közterhek, technikai előírások, jogszabályi feltételek, versenytorzító joggyakorlat vagy igazgatási gyakorlat, engedélyeztetési rendszerek stb. E gazdasági tényezők szabad áramlásának biztosítása a belső piac lényege.²⁷

A belső piac fogalmát a fentieknek megfelelően, az EUMSZ 26. cikk²⁸ (2) bekezdése fogalmazza meg:

„A belső piac egy olyan, belső határok nélküli térség, amelyben a Szerződések rendelkezéseivel összhangban biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása.”

Ezek alapján a tagországok közötti kereskedelem nem importnak, illetve exportnak minősül, ugyanis ezt a kifejezést a harmadik országokkal való kereskedelemmel kapcsolatban használják, hanem helyette a tagországok közötti kereskedelem esetében a beszerzés (*acquisition*) illetve [áru] érkezése (*arrival*), vagy feladás (*dispatch*), illetve elszállítás (*removal*) kifejezést használják.

Legkorábban az európai közös piac, majd ez után az egységes piac, és végül a Maastrichti Szerződés és az Amszterdami Szerződés után a gazdasági unió jött létre. Hosszú előkészítő munkát követően a 2006. évben az európai közösségi szabályozás egy jelentős mérföldkövéhez érkezett, megszületett az Európai Parlament és a Tanács **2006/123/EK** irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról²⁹. A jogszabály a tagállamok számára előírta, hogy nemzeti szabályozásukat oly módon alakítsák (egészítsék ki, vagy módosítsák), amelynek eredményképpen valamely más tagállam területén már székhellyel rendelkező (letelepedett), önálló vállalkozóként tevékenykedő gazdasági szereplő szabadon, megkülönböztetés nélkül, a helyi szolgáltatókkal megegyező módon folytathasson gazdasági szolgáltatási tevékenységet valamennyi tagállamban.

²⁷ Blutman László (2014): Európai Unió a gyakorlatban. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 36.

²⁸ Korábbi számozás szerint: EUSz. 14. cikk

²⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:376:0036:0068:HU:PDF>

Ez megvalósulhat úgy, hogy tevékenységének folytatásához a másik tagállamban letelepedik, telephelyet létesít, azaz az adott tagállam jogrendje szerint egyéni vagy társas vállalkozást alapít (ezt a *letelepedés szabadságának* hívják), vagy a szolgáltatást a letelepedés helye szerinti tagállamon kívülre, egy másik tagállamban való letelepedés nélkül folytatja határon átnyúló szolgáltatás keretében (ezt a *szolgáltatásnyújtás szabadságának* nevezik). A szabad szolgáltatásnyújtás esetén a szolgáltatást a másik tagállamban nem állandó és folyamatos jelleggel nyújtják, hanem átmeneti, ideiglenes jelleggel. Az irányelv kifejezetten hangsúlyozza,³⁰ hogy az ideiglenes jelleg meghatározásakor nem kizárólag a szolgáltatásnyújtás időtartamát kell figyelembe venni, hanem annak rendszerességét, időszakos vagy folyamatos jellegét is. A tevékenység ideiglenes jellege semmiképpen nem jelenti azt, hogy a szolgáltató abban a tagállamban, ahol a szolgáltatást nyújtja, ne alakíthatna ki bizonyos infrastruktúrát – például irodát vagy helyiséget –, amennyiben ez az adott szolgáltatás nyújtásához szükséges.

Az irányelv mindkét esetben előírja, hogy az ilyen szolgáltatónak (kivéve az irányelvben megjelölt ún. „szabályozott szakmákat”) külön engedélyre sincsen szüksége, illetve külön nyilvántartásba vételi kötelezettsége sincsen, azaz csak olyan engedélyek megszerzésére, illetve bejelentések megtételére kötelezhető, amelyre az adott tagállam szolgáltatója is köteles.

Szolgáltatási tevékenységnek tekintendő bármely önálló, üzletszerűen – rendszeresen, nyereség elérése érdekében, gazdasági kockázatvállalás mellett – végzett gazdasági tevékenység, kivéve a termelő tevékenységet és a közhatalom gyakorlását. A szolgáltatási tevékenységek nem kimerítő jelleggel a következők: kereskedelmi tevékenység, turisztikai szolgáltatás, vendéglátás, ingatlanpiaci szolgáltatás, oktatás, építőipar, könyvelői, vagy jogi szolgáltatások.

A szolgáltatási irányelv egyik legfontosabb alapelve, hogy annak a tagállamnak, amelynek területén a szolgáltatás megvalósul, biztosítania kell a szolgáltatás nyújtására való jogosultságot és annak szabad gyakorlását: semmiféle megkülönböztetés nem alkalmazható a más tagállamból származó szolgáltatókkal szemben. A tagállamok saját területükön a szolgáltatásnyújtásra való jogosultságot csak a szükségesség és arányosság elvére alapozva akadályozhatják, korlátozhatják, azaz csak olyan – arányos – jogosultsági követelményeket írhatnak elő, amelyekre a közrend, a közbiztonság, a közegészségügy, a környezet védelme, és a fogyasztó védelme miatt lehet szükség.

A kiskereskedelmi tevékenység esetén ugyanakkor nem teljesen világos, hogy hol a határvonal termékértékesítés esetében az áruk szabad mozgása és a szolgáltatások szabad mozgása között.

³⁰ Irányelv, Bevezető (77) pont

4.2 Kismennyiségű mezőgazdasági termékek előállításának és értékesítésének szabályai

A jogszabályi környezet még mindig alkalmas arra, hogy számtalan és aránytalan költségeket terheljen a kisléptékű mezőgazdasági termelőkre. Az élelmiszer-termelés és -értékesítés az Európai Unióban európai szinten szabályozott, harmonizált terület, amelybe beletartozik az élelmiszer-higiéniá, élelmiszer-egészségügy, szabványok, adók, igazolások és a kereskedési szabályok. Ezeknek a szabályoknak a jelentős része az ún. agro-biznisz, az ipari méretű élelmiszer-termelés és -értékesítés esetében alkalmazandó. Ez gátat szab a fejlődésnek a kisléptékű, kis mennyiségű (pl. kézműves élelmiszerek) termelése és értékesítése terén. Ugyanakkor a helyitermék-értékesítés, a rövid ellátási láncok úgy tudják megőrizni sajátosságukat és alternatív jellegüket, rugalmasságukat, hogyha nem lépnek az áruházláncok által megkívánt professzionalizmusa útjára, nem csatlakoznak különféle merev rendszerekhez, hanem a saját alapértékeikhez ragaszkodnak.

Általánosságban a helyitermék-értékesítést sokban tudja segíteni az adott ország támogatási rendszere, valamint természetesen a jogszabályi környezet, különösen az adózási, illetve a könnyített higiéniai szabályok útján.

Valamely árunak a végfogyasztó részére történő értékesítésére számtalan kifejezés található az európai uniós és a hazai szabályokban, mint például a 'kereskedői értékesítés', 'kereskedelem', 'termelői, termék-előállítói értékesítés', 'forgalomba hozatal'. Az európai uniós szabályozás a 28 tagállam eltérő nyelve miatt igyekszik minél átfogóbban használni a kifejezéseket, elkerülve azt, hogy egy adott szabályozást megszorítóan értelmezzon az adott tagállam jogalkotója. Ugyanakkor az uniós rendeletek és irányelvek, valamint a hazai szabályozás a fogalmakat saját szempontrendszerük és szabályozási céljuk alapján használják, és értelmezik, emiatt e területen jelenleg nem létezik tiszta és egységes fogalomrendszer.

A forgalomba hozatal például lehet kereskedelmi forgalomba hozatal, de akár ingyenes is, attól függően, mely jogszabály milyen céllal tárgyalja.

Az Unió élelmiszerre vonatkozó alapvető szabálya, a 178/2002/EK-rendelet a forgalomba hozatalt úgy határozza meg, hogy ide tartozik mindazon tevékenység, amely

„élelmiszer ... készen tartása eladás céljára, beleértve az élelmiszer ... eladásra való felkínálását, vagy az élelmiszerek és takarmányok ingyenes vagy ellenérték fejében történő átadásának bármely egyéb formáját, valamint az élelmiszerek eladását, forgalmazását vagy átadásának egyéb módját.”

Világosan igazolható, hogy egy jogszabály céljának megfelelően definiál, ugyanis az élelmiszer-rendelet alapvető küldetése, hogy garantálja a biztonságos élelmiszert, így a forgalomba hozatalt nagyon szélesen határozza meg: abba beletartozik a raktározás és az ingyenes átadás is annak érdekében, hogy még szívességi alapon se lehessen mérgezett vagy romlott élelmiszert forgalomba hozni.

Ugyanakkor a 800/2008/EK-rendelet³¹ szerint: az elsődleges termelő részéről a végső felhasználóknak történő mezőgazdasági termékértékesítést csak akkor kell forgalomba hozatalnak tekinteni, amennyiben az e célra elkülönített helyiségben történik. A piaci értékesítés így forgalomba hozatalnak számít, de a gazdaságból történő átadás nem. Ezt a megkülönböztetést alkalmazta a szlovák jogszabályalkotó is, amikor az udvarról történő árusítás körülményeit meghatározta.

4.3 A termékértékesítés vonatkozó magyar szabályozása

A magyarországi TESZOR'16 szerint³² termékeknek azok a fizikai tárgyak minősülnek, amelyek iránt kereslet mutatkozik, amelyek felett tulajdonjogot lehet szerezni, és amely tulajdonjog egy adott gazdasági egységtől egy másikhoz piaci tranzakción keresztül kerülhet át. A termékek a magánháztartások, illetve a közösség szükségleteinek kielégítésére szolgálhatnak, vagy más termékek, szolgáltatások előállítására használhatják fel azokat. A termékek előállítása és értékesítése elkülönült tevékenységek. Néhány termék sosem képezi csere tárgyát, míg más termékek több alkalommal is tulajdonost cserélhetnek. Közgazdasági szempontból a terméknek – szemben a szolgáltatásokkal – lényegi jellemzője, hogy gyártásuk jól különválasztható a gyártást követő értékesítésüktől és viszonteladásuktól.

A szolgáltatás felett ugyanakkor jellemzően nem lehet tulajdonjogot létesíteni. A szolgáltatás értékesítését általában nem lehet elválasztani a teljesítésétől. A szolgáltatások megrendelésre végzett sokféle tevékenység eredményei. Jellemző, hogy a szolgáltatást nyújtó gazdasági egységnek – a felhasználó egység megrendelésére végzett – tevékenysége eredményeként a felhasználó (fogyasztó) egység feltételeiben változás következik be. Amikor a szolgáltatás végzése befejeződik (teljesítés), általában azzal egy időben a felhasználó egység hozzájut a szolgáltatáshoz. Vagyis a szolgáltatás nyújtása és felhasználása általában egy időben történik.

³¹ A Bizottság 800/2008/EK rendelete (2008. augusztus 6.) a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőknek nyilvánításáról (általános csoportmentességi rendelet).

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

³² https://www.ksh.hu/docs/osztalyozasok/teszor/teszor_modszertani_utmutato.pdf

A Szolgáltatási Irányelv alapján 'szolgáltatás' alatt az EUMSZ 57. cikkében³³ írtak szerint rendszerint díjazás ellenében nyújtott bármely önálló gazdasági tevékenységet kell érteni, ha nem tartozik az áruk, a tőke és a személyek szabad mozgására vonatkozó rendelkezések hatálya alá. Szolgáltatásnak minősül különösen pl. a kereskedelmi jellegű tevékenység.

A kereskedelmi tevékenység mint szolgáltatás jelenik meg a KSH TEÁOR³⁴ besorolásában is. A besoroláshoz használt fogalom ugyanakkor egyértelműen nem sorolja a kereskedelmi tevékenységek körébe a termelő, termék-előállító általi sajáttermék-értékesítést. A KSH TEÁOR 08 magyarázata³⁵ szerint a kereskedelem (nemzetgazdasági ág) az áruk átalakítás nélküli nagy- és kiskereskedelmét, valamint az áruk értékesítéséhez kapcsolódó szolgáltatásokat tartalmazza.

A tanulmány szerinti témakörben a kereskedelmi tevékenységet az áruk szabad mozgása elve mentén tárgyaljuk, nem a Szolgáltatási Irányelv mentén.

A kiskereskedelem az uniós általános élelmiszerjog³⁶ meghatározása szerint „élelmiszerek kezelése és/vagy feldolgozása és tárolása az élelmiszerek eladásának vagy fogyasztók részére történő átadásának helyén, beleértve az elosztó központokat, a közétkeztetési tevékenységet, az üzemi étkezdét, az intézményi étkeztetést, az éttermeket és az egyéb, élelmiszerellátó helyeket, üzleteket, bevásárlóközpontokat ellátó létesítményeket és nagykereskedelmi árusítóhelyeket”.

Magyarországon a Kereskedelmi törvény³⁷ (továbbiakban Kertv.) hatálya vonatkozik az üzletszerűen tevékenységet végző termelőkre, így ennek megfelelően kiskereskedelmi tevékenységet végeznek a kistermelők, őstermelők is. Az értékesítés formáját a termék-előállító maga választhatja meg, de a kereskedelmi tevékenység és a termék jellege szerinti más-más jogi szabályok vonatkozhatnak rá.

A Kertv.-ben³⁸ meghatározott kereskedési formák:

- a) a) üzletben folytatott kereskedelmi tevékenység,
- b) b) mozgóbolt útján folytatott kereskedelmi tevékenység,

³³ Korábbi 50. cikk

³⁴ 1893/2006/EK rendelet alapján: Az Európai Parlament és a Tanács 1893/2006/EK rendelete (2006. december 20.) a gazdasági tevékenységek statisztikai osztályozása NACE Rev. 2. rendszerének létrehozásáról. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:393:0001:0039:HU:PDF>

³⁵ https://www.ksh.hu/docs/osztalyozasok/teaor/teaor08_tartalom_2016_08_01.pdf

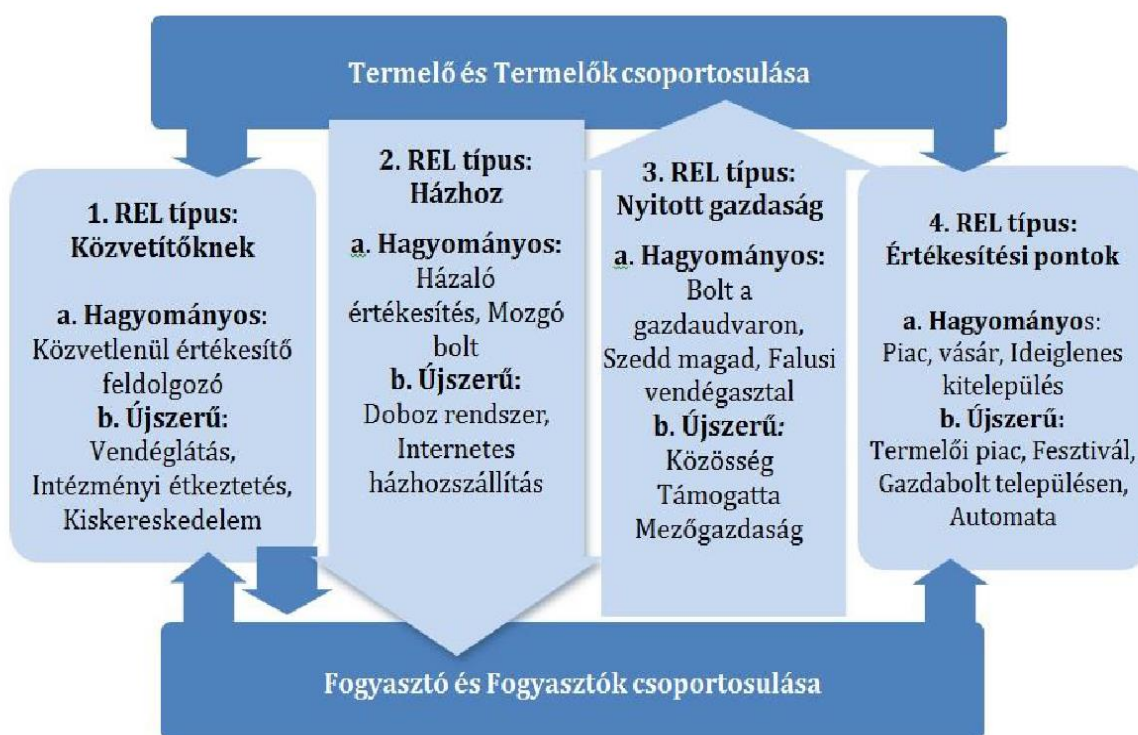
³⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 178/2002/EK rendelete (2002. január 28.) az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32002R0178>

³⁷ 2005. évi CLXIV. Törvény a kereskedelemről. https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0500164.TV

³⁸ 3§.(4)

- c) c) bevásárlóközpontban folytatott kereskedelmi tevékenység,
- d) d) vásáron vagy piacon folytatott kereskedelmi tevékenység,
- e) e) közterületi értékesítés,
- f) f) közvetlen értékesítés,
- g) g) üzleten kívüli kereskedelem,
- h) h) csomagküldő kereskedelem,
- i) i) automatából történő értékesítés,
- j) j) közlekedési eszközön folytatott értékesítés.

A különféle kereskedési formák a rövid ellátási láncban mind megjelenhetnek, így a határ menti értékesítés során is. Erre ad példát az alábbi ábra.



Forrás: Vidékfejlesztési program, 2014-2020. 1.3 - A REL értékesítési típusai és a REL kerete a tematikus alprogram szempontjából Forrás: Nihous (2008), JRC (2013) és Juhász et al., (2012) alapján saját ábra

Az eltérő fogalomhasználat határozottan bonyolítja a jogszabályok értelmezését és használatát, különösen azon termelők számára, akik mezőgazdasági élelmiszer-terméket a letelepedésük szerinti országban megtermelnek, majd egy másik országba elviszik, hogy az ottani piacon, vásáron, vagy kiállításon/rendezvényen értékesítsék.

A határon túli termelői termékek határ menti értékesítése társas vállalkozás által, illetve egy köztes szereplő bevonásával is történhet.

Közvetlen végfogyasztó részére történő értékesítésről beszélünk, ha a vállalkozás (cég, szervezet stb.) maga termeli, állítja elő a terméket, amit értékesít is.

Már egy köztes szereplőről beszélünk az értékesítés során akkor is, ha egy szervezet tagjai természetes személyként állítják elő a terméket (tehát nem szervezeti munkaviszonyban), mert a szervezet a tagjaitól meg kell, hogy vásárolja ezeket a termékeket ahhoz, hogy azt értékesíthesse. A cégeknek, szervezeteknek, egyesületeknek is lehetnek tagjai több országban is, az érintett jogszabályban³⁹ nem szerepel erre vonatkozó tiltás, az uniós jog pedig ismeri az uniós szervezet fogalmát.

4.4 Élelmiszerjog az Európai Unióban

A '90-es évek BSE járványa és a többi élelmiszerrel kapcsolatos botrányok nyomán világossá vált, hogy a szabályozás területén alapvető reformok szükségesek, különös hangsúlyt helyezve az élelmiszer-biztonságra. A brit BSE botrányal kapcsolatos tagállami és közösségi felelősségeket és követendő irányvonalakat körvonalázó, 1997-ban született Ortega-jelentés után nem sokkal a Bizottság megjelentette a Zöld Könyvét az európai élelmiszerjog megújult alapelveiről. Ebben elsődleges szerepet kapott a fogyasztók bizalmának visszaszerzése, és a Bizottság elkötelezte magát arra, hogy élelmiszer-biztonsági ellenőrzési funkcióit megerősíti. 84 konkrét jogalkotási tervet fogalmazott meg, lefektetve annak szükségességét, hogy az élelmiszerekre vonatkozó közösségi szabályok ne irányelvekben, hanem rendeletekben kerüljenek szabályozásra.

2000. január 12-én jelent meg a Fehér Könyv az Élelmiszer-biztonságról, majd két évre rá megszületett az Európai Parlament és a Tanács 178/2002/EK-rendelete (az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszer-biztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszer-biztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról), amelyet az Európai Unió Általános Élelmiszer Jogának is neveznek. Alapja az élelmiszerlánc-szemlélet – termőföldről az asztalig (from farm to table) – azaz, hogy a termelés legelső fázisától, a feldolgozás és gyártás teljes folyamatán keresztül, a végső fogyasztóig való eljutás pillanatáig, egységes szemléletű élelmiszerjogi szabályozás és ellenőrzés valósuljon meg. Célja, hogy az élelmiszer-biztonságban oly fontos „kötelező gondosság elve” az élelmiszerlánc valamennyi szereplőjére egyaránt vonatkozzon, számukra egyenlő jogokat és kötelezéseket biztosítson. Az ún. élelmiszer „nyomon-követési” rendszer az „egy lépést hátra és egyet előre” elvre épül. Kiemelkedő jelentősége az, hogy segítségével egy kifogásolt termék könnyen visszahívható valamennyi

³⁹ Ptk. 3:325-367 §

forgalmazótól és további feldolgozótól, feltéve ha minden élelmiszerláncban résztvevő szereplő kidolgozta és alkalmazza a saját élelmiszer-nyomonkövetési rendszerét.

Ehhez szorosan kapcsolódva 2006-ban kibocsátásra került a „higiéniai csomag”, az Európai Unió élelmiszer-higiéniaiáról szóló szabályainak gyűjteménye, az elsődleges termeléssel kapcsolatos élelmiszerekről (alaptermékek)⁴⁰, az állati eredetű élelmiszerekről⁴¹ és a hatósági ellenőrzés szabályairól⁴². A szabályozás alapvetően az élelmiszer-biztonsági célok meghatározása törekszik, és ennek megtartását, végrehajtását az élelmiszeripari vállalkozó kötelezettségévé teszi.

A higiéniai csomag az élelmiszer-biztonság, a nyomon követhetőség gyakorlati szabályait határozza meg, de a szabályok alkalmazásának könnyítését is lehetővé teszi, illetve a szabály maga meghatároz olyan eseteket, amikor könnyített feltételek is megfelelnek a szabálynak.

4.5 Uniós élelmiszerbiztonsági szabályok

Hazánk esetében a földrajzi közelség, a történelmi múlt, a kulturális és nyelvi kapcsolatok is indokolják, hogy a termelő a határ túloldalán lévő fogyasztó részére sok esetben maga szállítja az értékesíteni kívánt terméket, vagy a fogyasztók utaznak a termelő gazdaságához közeli értékesítő ponthoz a határon átnyúló forgalomba hozatal során. Az értékesítéshez ma már a technika segítségével nem feltétlen kell személyes jelenlét, így távolról, például az internetes kommunikációval, megrendeléssel és értékesítéssel is megvalósulhat az értékesítés.

Aki élelmiszer-vállalkozásként (ilyen a regisztrált kismennyiségben termelő is) élelmiszert állít elő értékesítési célból, annak meg kell felelnie az uniós irányelveknek és rendeleteknek.

Általánosságban a higiéniai követelmények tekintetében az a hüvelykujjszabály alkalmazandó, hogy amennyiben az élelmiszer-terméket a 178/2002 EK rendelet, a 852/2004 EK rendelet, egyes állatitermék-előállítás esetén a 853/2004 EK rendelet, valamint 1169/2011/EK⁴³ rendelet rendelkezéseinek betartásával állították elő, illetve hozták forgalomba, úgy az az Unión belül

⁴⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 852/2004/EK rendelete (2004. április 29.) az élelmiszer-higiéniaiáról. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32004R0852>

⁴¹ Az Európai Parlament és a Tanács 853/2004/EK rendelete (2004. április 29.) az állati eredetű élelmiszerek különleges higiéniai szabályainak megállapításáról. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A32004R0853>

⁴² Az Európai Parlament és a Tanács 882/2004/EK rendelete (2004. április 29.) a takarmány- és élelmiszerjog, valamint az állat-egészségügyi és az állatok kíméletére vonatkozó szabályok követelményeinek történő megfelelés ellenőrzésének biztosítása céljából végrehajtott hatósági ellenőrzésekről. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32004R0882>

⁴³ Az Európai Parlament és a Tanács 1169/2011/EU rendelete (2011. október 25.) a fogyasztók élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatásáról. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32011R1169>

biztonságosnak tekinthető. Ezen rendeletek minden tagországra nézve kötelező hatályúak, így közvetlenül alkalmazandóak.

Az élelmiszer-higiéniáról szóló alaprendelet⁴⁴ szerint az élelmiszer-vállalkozást, így a termelőt a tagországban regisztrálni kell. A beregisztrált termelők az adott tagországban a rendelet szerint (a magánlakóházi termék-előállítás során annak II. melléklet III. fejezete szerint) nyomon követhetően állítják elő a terméket, amit a tagország hatósága ellenőrizhet. Ennek megfelelően a termékek megfelelnek a rendelet előírásainak, nem veszélyeztetik a közegészséget, így jogszerűen szabad forgalomba hozhatóak.

A jogszabályok alkalmazásában könnyítésekre három lehetőség van: kivétel, derogáció és adaptáció. Az uniós rendeletek is megfogalmazznak kivételeket, könnyítéseket is.

A könnyítések – többek között – a termelő és fogyasztó közötti közvetlen kapcsolat esetében indokoltak, azaz amikor az élelmiszerlánc határozottan lerövidül, így az értékesítés rövid élelmiszerláncban valósul meg. További szempontok, feltételek: a kis mennyiség, a marginális, helyi és korlátozott tevékenység.

- A 852/2004/EK rendelet⁴⁵ és a 853/2004/EK rendelet a kivételek között kimondja többek között, hogy a rendeletet nem kell alkalmazni *pl. az alaptermékek olyan kis mennyiségeire, amelyekkel a termelő közvetlenül látja el a végső felhasználót vagy a végső felhasználót közvetlenül ellátó helyi kiskereskedelmi létesítményeket.*

A 852/2004/EK rendelet útmutatója⁴⁶ alapján alaptermék alatt értjük pl. a saját termesztésű gombát, zöldségeket, gyümölcsöket, egyéb növényeket, a saját állat tenyésztése során nyert pl. mézet, tojást, nyerstejet, és a saját gyűjtésű alaptermékeket (például a vadon termő gombát és a bogycsücsöket stb.).

Általánosságban a „kis mennyiségek” fogalma széleskörűen magában foglalja többek között a mezőgazdasági termelő általi közvetlen értékesítést, pl.: a végső felhasználó számára (pl. a gazdaságból vagy a helyi piacokon), vagy a közvetlenül a végső felhasználó számára értékesítő helyi kiskereskedelmi üzletek és helyi éttermek részére.

A rendelet és annak útmutatója kifejezetten foglalkozik az alaptermékek kis mennyiségeinek határokon átnyúló kereskedelmével. Megállapítja, hogy

„előfordulhat, hogy az ilyen ellátás átnyúlik a határokon, különösen amennyiben a termelő gazdasága a tagállamok határainak közelében helyezkedik el.”

⁴⁴ 178/2002 EK rendelet: i.h.

⁴⁵ Az élelmiszer-higiéniáról szóló rendelet 1. cikk (2) bekezdés c) pontja

⁴⁶ Útmutató az élelmiszer-higiéniáról szóló 852/2004/EK rendelet bizonyos rendelkezéseinek végrehajtásáról.

https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/biosafety_fh_legis_guidance_reg-2004-852_hu.pdf – 3.2 - 3.4. pont

Mivel a 852/2004/EK rendelet 1. cikkének (3) bekezdése értelmében elfogadásra kerülő nemzeti szabályoknak figyelemmel kell lenniük a Szerződés általános szabályaira és különösen az áruk szabad mozgására⁴⁷, ez azt jelenti, hogy a kis mennyiségű alaptermék értékesítésére vonatkozó szabályok megalkotásakor figyelembe kell venni és szabályozni kell azt a lehetőséget, hogy az ilyen termék értékesítése határon átnyúlóan is történhet.

- A 853/2004/EK rendelet hatálya alá nem (de a 852/2004 EK rendelet alá igen) tartoznak az alábbiak:
 - a növényi eredetű élelmiszerek, így a rendelet szerint az ilyen termék-előállító létesítményeket nem kell engedélyeztetni sem,
 - a növényi és feldolgozott állati eredetű termékeket egyaránt tartalmazó élelmiszerek,
 - a termelők azon tevékenysége, amellyel a gazdaságban levágott baromfi és nyúlfélék húsának kis mennyiségével közvetlenül látják el a végső felhasználót, vagy a végső felhasználót közvetlenül ellátó helyi kiskereskedelmi létesítményeket,
 - végső felhasználót közvetlenül ellátó kiskereskedelem⁴⁸:

„Mivel a kiskereskedelem (a közvetlen értékesítést vagy az állati eredetű élelmiszereknek a végső felhasználó részére történő beszállítását magukban foglaló tevékenységek) nem tartozik a 853/2004/EK rendelet hatálya alá, a kiskereskedelmi egységek engedélyezése a rendelet értelmében nem kötelező.”⁴⁹

A „kiskereskedelem” fogalma alatt ez esetben azok a tevékenységek értendők, amelyek az állati eredetű élelmiszereknek a végső felhasználó részére történő közvetlen értékesítését vagy beszállítását foglalják magukban. Ezzel összhangban a „tevékenységek” kifejezés tartalmazza a végső felhasználó számára értékesítő eladási helyen történő feldolgozást (pl. állati eredetű termékeket tartalmazó sütőipari termékek előkészítését, húskészítményeknek a helyi hentesüzletben történő előkészítését).⁵⁰

A rendeletet általában a nagykereskedelmi tevékenységekre kell alkalmazni⁵¹ (azaz akkor, ha egy kiskereskedelmi egység azzal a céllal végez tevékenységeket, hogy állati eredetű élelmiszerral lásson el egy másik létesítményt).

- ha a kiskereskedelmi egység csak más kiskereskedelmi egységeket lát el az állati eredetű élelmiszerral, és ez a nemzeti joggal összhangban csak marginális, helyi és korlátozott tevékenység.

⁴⁷ EUMSZ 28., 29. és 30. cikke

⁴⁸ 1.cikk, (5) bekezdés

⁴⁹ 4.1 pont

⁵⁰ 3.5 pont

⁵¹ preambulum (12) bek

- A 853/2004/EK rendelethez kiadott útmutató⁵² azt is meghatározza, hogy a marginális értékesítés esetében fennáll a kis mennyiségű értékesítés, azaz a „marginális, helyi és korlátozott értékesítés”, mert a végső felhasználót ellátó kiskereskedelmi termékekkel valójában helyileg kereskednek.
- akkor is, ha a rendeletetési hely egy másik tagállamban van, mert így nem folytatnak nagyobb távolságra értékesítést, amely nagyobb felügyeletet igényelne, különösen a szállítással és a hűtési láncsal kapcsolatos feltételek vonatkozásában.⁵³
- Megállapítja, hogy egy nagyobb tagállam esetében nem volna a rendelettel összeegyeztethető a „marginális, helyi és korlátozott értékesítés” fogalmának az adott tagállam teljes területére történő földrajzi kiterjesztése.” **Ez is megerősíti, hogy egy tagországi határ menti 40 km-es sávban a „marginális helyi és korlátozott értékesítés” fogalma helytálló.**

Az uniós rendelkezések is szemmel tartják az uniós célokat, így köztük a kulturális sokszínűség, és a hagyomány és rugalmasság elvét is. Az EU harmonizált higiéniai jogszabálya megfogalmazza a kismennyiségben előállított könnyített higiéniai megfelelést, így annak megfelelőségét és jogszerű értékesítését igazolja.

- Az élelmiszerek higiénijáról szóló 852/2004 EK rendelet leszögezi, hogy a nem üzemi körülmények között, hanem a magánlakóházi körülmények között, tehát kis mennyiségű értékesítés céljára előállított termékek is jogszerűen vannak előállítva a II. Melléklet III. fejezet alapján⁵⁴, tehát megfelelnek az Uniós előírásoknak, nyomon követhetők a regisztráció és a hatósági eljárásrend alapján. Hasonlóképpen a rendezvényi ideiglenes értékesítés is ebbe a könnyített szabályozási körbe tartozik.
- A 853/2004 EK rendelet a (12) preambulumban kimondja, hogy a „852/2004/EK rendelet előírásai általában elegendőek ahhoz, hogy garantálják az élelmiszerbiztonságot az állati eredetű élelmiszer végső felhasználónak történő közvetlen eladásával vagy leszállításával járó kiskereskedelmi tevékenységet végző létesítményekben”.
- A 852/2004 EK rendelet útmutatójának 3.5. pontja szerint:
 - az alaptermékek feldolgozhatók a gazdaságban (pl. a nyerstejet sajtnak dolgozzák fel), de e műveletek már nem tartoznak az elsődleges termelés körébe, hanem feldolgozásnak minősülnek. Ennélfogva azokra a rendelet II. mellékletében szereplő élelmiszer-higiéniai követelmények, valamint az állati eredetű élelmiszerek

⁵² http://ec.europa.eu/food/food/biosafety/hygienelegislation/guidance_doc_853-2004_hu.pdf

⁵³ 3.6 pont

⁵⁴ Mozgó és/vagy ideiglenes előállító- és forgalmazó helyekre (mint például sátrak, árusítóhelyek, mozgóárusok járművei), elsődlegesen magánlakóházként használt, de forgalomba hozatal céljából élelmiszerek rendszeres készítésére használt helyiségekre, valamint árusító automatákra vonatkozó követelmények.

tekintetében a 853/2004/EK rendeletben szereplő megfelelő követelmények is vonatkoznak, de

- a gazdaságban végzett sajtukészítéssel kapcsolatban, a jogszabályalkotó a MEGJEGYZÉSBEN megemlíti, hogy a „853/2004/EK rendelet általánosságban kizárja a kiskereskedelmet (azaz az élelmiszer kezelését és/vagy feldolgozását, valamint annak az eladás helyén történő tárolását vagy a végső felhasználó részére történő szállítását) a hatálya alól. Ez azt jelenti, hogy amennyiben a sajtot teljes egészében a gazdaságban vagy a helyi piacon (pl. heti piac, mezőgazdasági termelők piaca stb.) gyártják és értékesítik a végső felhasználók részére, e tevékenységek csak a 852/2004/EK rendeletben – és különösen annak II. mellékletében – megállapított megfelelő követelmények betartásával végezhető, azonban nem kell megfelelniük a 853/2004/EK rendelet követelményeinek, a nyerstejre vonatkozó követelmények kivételével.”
- A 853/2004 EK rendelet útmutatója⁵⁵ leszögezi, hogy nem kell a gazdaságban feldolgozott állati termékek esetében engedélyes üzemet létrehozni, a feldolgozás helyét
 - nem kell a rendelet szerint engedélyeztetni, így
 - nem kell oválpecsét sem az ilyen módon előállított termékre.

Az eddig ismertett jogelvekből, illetve jogszabályokból, de a higiénia szabályokat magyarázó útmutatókból is világosan látszik, hogy a kismennyiségben termelői (azaz marginális és helyi) értékesítés folytatását, könnyített higiéniai szabályokkal az uniós jog megengedi, és ez nem állhat meg egy adott tagállam országhatáránál.

Ugyanakkor a földrajzi közelség, a közvetlen értékesítés, és a kis mennyiség által indokolt könnyítések esetén sem adható mentesség a nyomon-követhetőség és a címkézéssel kapcsolatos bizonyos szabályok alól a fogyasztók védelme érdekében.

Magyarországon az 52/2010 FVM rendelet szerint az illetékes hatóságnál regisztrált kistermelők, őstermelők megfelelnek a 852/2004 EK rendelet előírásainak.

⁵⁵ 4.2 pont

4.6 Élelmiszerbiztonság, -higiénia Magyarországon

Az uniós alap-élelmiszerjognak⁵⁶ a magyar élelmiszertörvény⁵⁷ felel meg. Ez is rögzíti, hogy⁵⁸ az élelmiszer biztonságosságáért és minőségéért az élelmiszer előállítója, nem hazai előállítású élelmiszer esetében pedig az első magyarországi forgalomba hozó – a fogyaszthatósági, illetve a minőségmegőrzési időtartam lejártáig – felelős.

A kis mennyiségű – magánlakóházi termék-előállítás – részére a rugalmasság által biztosított higiéniai könnyítéseket a kistermelői rendeletünk⁵⁹ ülteti át a magyar szabályozásba. A 'kistermelő' a rendelet szerinti regisztrált természetes személy, aki a saját gazdaságából származó saját termékét, akár azt feldolgozva területi és mennyiségi korlátozással értékesítheti.

A 210/2009 kormányrendelet szerint kereskedést végző, így a magyar kistermelő is az értékesítés helye szerint a kereskedelmi tevékenységét be kell, hogy jelentse a rendelet I. mellékletében közölt adatokkal, így például: a nevét, címét, illetve székhelyét; cégjegyzékszámát, egyéni vállalkozó nyilvántartási számát, illetve a kistermelő regisztrációs számát; a kereskedelmi tevékenység helyét, típusát és az ahhoz kötődő előírt adatokat. **Megjegyezzük, hogy a tagországi termelőnek regisztrációs száma lehet, de az nem a magyar jog szerinti kistermelői regisztrációs szám.**

Külön engedélyt kell a bejelentés előtt kérni az illetékes járási hivataltól – kivéve a magyar jog szerinti kistermelőt – az alábbi termékek értékesítési szándéka esetén: friss hús és halászati termék, nyerstej, valamint a hűtést igénylő tej és tejtermék, meleg vagy hideg vendéglátó-ipari termék, az előállítás helyén végső fogyasztó részére forgalomba hozott hűtést igénylő cukrászati készítmények.

A 82/2004. (V. 11.) FVM rendelet a gyümölcs és zöldség ellenőrzéséről jogszabályi bejelentési kötelezettséget ír elő.

A Higiéniai Csomag 882/2004/EK-rendelete a hatósági ellenőrzések egységes szabályára adott iránymutatást. A rendelet 3. cikk (6) bekezdése úgy rendelkezett, hogy az élelmiszer-higiéniai hatóságok „*szigorúan a hatósági ellenőrzések megszervezéséhez szükséges mértékben kérhetik azokat a vállalkozókat, akikhez más tagállamból árut szállítanak, hogy bejelentsék az ilyen áruk érkezését.*” Ezt a rendelkezést a magyar kormányzat úgy oldotta meg, hogy a 3/2010. VM-

⁵⁶ 178/2002 EK rendelet: i.h.

⁵⁷ 2008. évi XLVI. törvény az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről.

https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=a0800046.tv

⁵⁸ 14. § (2) bekezdés

⁵⁹ 52/2010. (IV. 30.) FVM rendelet a kistermelői élelmiszer-termelés, -előállítás és -értékesítés feltételeiről.

https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=a1000052.fvm

rendelet megalkotásával minden Magyarország területére érkező élelmiszerre vonatkozóan előírta a bejelentési kötelezettséget. Az EK-rendelet célja, hogy megteremtődjön az élelmiszer nyomon követhetősége, annak az ellenőrzése, hogy az nem veszélyes-e, és hogy emberi fogyasztásra alkalmas-e. Finnország például ezen rendelkezés végrehajtását úgy oldotta meg, hogy csak az állati eredetű élelmiszerekre írt elő feltétlen bejelentési kötelezettséget⁶⁰.

A piaci értékesítés szabályait több jogszabály együttesen szabályozza. Eltérő szabályok vonatkoznak a helyi termelői piacra és a többi piacra.

A kereskedelmi törvény szerinti 'helyi termelői piacon'⁶¹ jelenleg csak a magyar jog szerinti – tehát csak magyarországi – kistermelő értékesítheti a mezőgazdasági, illetve élelmiszeripari termékét, a megyében, vagy a piac 40 km-es körzetében, vagy budapesti piac esetében az ország bármely területéről.

A rendelet 2017-ben várhatóan módosul, és kézműves termékek is értékesíthetővé válnak. Megjegyezzük, hogy a mezőgazdasági kistermelő fogalma az uniós jogban is létezik a KAP támogatásokkal összefüggésben.

A vásárokról, a piacokról szóló rendeletünk⁶² nem tiltja a tagországi kereskedők, regisztrált termelők piaci értékesítését, amennyiben többek között – a magyar értékesítőhöz hasonlóan – megfelelnek az adó- és számviteli jogszabályoknak, valamint a 210/2009 kormányrendelet szerinti bejelentést is megtették. A piac üzemeltetője, fenntartója a piac engedélyeztetése során meghatározza a piacon értékesíthető termékek körét. Ennek megfelelő termék értékesíthető az adott piacon.

4.7 Adójogi, bizonylatolási szabályozás Magyarországon

A *Szolgáltatási irányelv* bevezetőjének 47. pontja kimondja, hogy

„az ügyintézés egyszerűsítése érdekében nem írhatók elő olyan általános alaki követelmények, mint például az eredeti dokumentumok, a hitelesített másolatok vagy a hitelesített fordítás benyújtása, kivéve, ha azokat objektív, a közérdeken alapuló kényszerítő indok támasztja alá, például a munkavállalók, a közegészség védelme, a környezetvédelem vagy a fogyasztóvédelem.”

⁶⁰ <https://www.evira.fi/en/foodstuff/import-and-export/eu-member-countries-norway-and-switzerland/controlling-the-places-of-first-arrivals/>

⁶¹ 2005. évi CLXIV. törvény a kereskedelemről, 2.§ 5a.

⁶² 55/2009. (III. 13.) Korm. rendelet a vásárokról, a piacokról, és a bevásárlóközpontokról.
<https://net.jogtar.hu/jr/gen/getdoc2.cgi?dbnum=1&docid=A0900055.KOR>

Az adózás rendjéről szóló törvény (203. évi XCII. tv.) 95. §-a a német, angol, illetve a francia nyelven kiállított és az adózás alapjául felhasznált iratok hiteles fordítását, illetve magyar nyelvű szakfordítását nem kéri, de minden más nyelvű irat hiteles fordítását igen egy adóellenőrzés során.

4.7.1 Adminisztratív kötelezettségek

Vámfizetés

Az Európai Unió szabályai biztosítják az áruk szabad mozgását a tagállamok között, így nem kapcsolódik vámeljáráshoz egy másik tagállamból Magyarországra történő árubehozatalhoz.

Áfa-kötelezettségek

Nincs áfa-kötelezettség, ha Magyarország területére:

- a közösségi illetőségű külföldi gazdálkodó termékeit csupán kiállítási céllal hozza be, és termékértékesítés még opcionálisan sem merül fel;
- amennyiben a külföldi gazdálkodó harmadik országbeli illetőségű, és a termékeit csupán kiállítási céllal hozza be, ha a termékbehozatal vámmentes termékimportnak minősül.

Az áfa-kötelezettségek miatti teendők, ha tagországi külföldi gazdálkodó az értékesítés szándékával érkezik Magyarország területére kiállításra, vásárra, a következők.

Bejelentkezési kötelezettség, adószám-igénylés

A külföldi gazdálkodó által történő termékértékesítés⁶³ az áfa hatálya alá tartozik, ami azt jelenti, hogy Magyarországon adószámot kell kérnie az adózás rendjéről szóló törvény⁶⁴ (továbbiakban: Art.) alapján.

Ezen felül, a közösségi illetőségű adóalany az ún. közösségi adószámot is köteles igényelni a bejelentkezése során a normál magyar adószám mellett, a saját tulajdonú termékeiknek más tagállamból történő – értékesítési célú – behozatala esetén, mert ezen tevékenység 'közösségen belüli termékbeszerzésnek'⁶⁵ minősül, amely szintén áfa hatálya alá tartozó ügylet⁶⁶.

⁶³ Az áfa-törvény 2. § a) pontja és 25. §-a alapján. 2007. évi CXXVII. törvény az általános forgalmi adóról. https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0700127.TV

⁶⁴ 2017. évi CL. törvény az adózás rendjéről. https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1700150.TV

⁶⁵ Az áfa-törvény 22. §-a szerint

⁶⁶ Az áfa-törvény 2. § b) pontja alapján

Mindkét típusú adószámot a termékbehozatalt és az első belföldön történő értékesítést megelőzően kell megkérni a megfelelő nyomtatvány felhasználásával. A jogszerű magyarországi értékesítés alapvető feltétele az érvényes adószám megléte.

Amennyiben a gazdálkodó magánszemély, akkor a bejelentkezés évében alkalmazandó T101 számú nyomtatvány főlapját, valamint A01-es, A02-es és F01-es lapját kell megfelelően kitölteni. Abban az esetben pedig, ha a gazdálkodó gazdasági társaság, akkor a bejelentkezés évében alkalmazandó T201 számú nyomtatvány főlapját, valamint az A01-es, A02-es és F01-es lapját kell megfelelően kitölteni.

Áfa-kötelezettségek az értékesítés céljából Magyarországra történő termékbehozatal esetén

Ha a termékeit értékesítésre szánó más tagállami gazdálkodó érkezik Magyarországra, és másik tagállamból szállítja be az értékesítésre szánt termékeket, akkor ő Közösségen belüli termékbeszerzést⁶⁷ valósít meg, amely után alapesetben áfa-kötelezettségei (bizonylatolás, nyilvántartás, bevallás, fizetés) keletkeznek Magyarországon. A fizetendő áfa alapja⁶⁸ a behozott termékek beszerzési ára, ennek hiányában előállítási értéke. Az áfa mértéke az érintett termékre irányadó magyar áfa-mérték lesz. Az így kiszámított áfa-összeget a külföldi gazdálkodó a belföldön megkért adószáma alatt benyújtandó áfa-bevallásban vallja be, fizetendő áfaként. Tekintettel ugyanakkor arra, hogy ez a termékbehozatal belföldi adóköteles értékesítés érdekében történik, ezért – a kiszámított és az áfa-bevallásban bevallott – fizetendő áfa-összeg egyúttal levonható áfaként is figyelembe vehető. Ideális esetben így a közösségen belüli termékbeszerzés kapcsán a pénzügyi értelemben vett áfa-teher nulla összegű lesz, viszont a 65-ös számú áfa-bevallásban (2017-ben 1765) szerepeltetni kell az előzőek szerint mind a fizetendő, mind pedig a levonható soron. Fontos, hogy a levonási jog gyakorlásához a külföldi gazdálkodónak a belföldön megkért adószáma alatt saját magának egy ún. belső számlát kell kiállítania (amit a saját áfa-nyilvántartásában rögzíteni kell, és egy esetleges ellenőrzés esetén be kell tudni mutatnia a magyar adóhatóságnak).

A belső számlán az értékesítői adatoknál a közösségi gazdálkodó a nevét, a címét és a másik tagállambeli közösségi adószámát, a vevői adatoknál pedig szintén a nevét, a címét, viszont itt már a Magyarországon megkért közösségi adószámát köteles szerepeltetni. Továbbá a belső számlának tartalmaznia kell a termékbehozatal időpontját, a bizonylat kiállításának a keltét, a behozott termékek megnevezését, egységárát, mennyiségi egységét és mennyiségét, valamint

⁶⁷ Az áfa-törvény 22. §-a szerint.

⁶⁸ Az áfa-törvény 12. §, 22. § és 68. § együttes figyelembevételével.

az adó alapját, illetve arra a tényre való utalást, hogy a bizonylat ún. belső számlának minősül, ezért pénzügyi rendezést nem igényel.

Az ún. belső számla kiállítása, illetve az ügyletet terhelő fizetendő és levonható áfának a magyar 65-ös számú áfa-bevallásban történő szerepeltetése mellett, a közösségi gazdálkodónak az A60-as összesítő nyilatkozatot (2017-ben 17A60) is be kell nyújtania.

Ha a másik tagállami gazdálkodó visszaviszi az értékesítésre szánt terméket a saját országába, vagy bármely uniós országba továbbítja azt Magyarország területéről, akkor ezen tranzakció alapesetben – az áfa törvény 12. §-a alapján – ellenérték fejében teljesített termékértékesítésnek minősül, amely újabb, jelentős szakértelmet igénylő adminisztrációs kötelezettségeket teremt.

Magyarországi értékesítés esetén keletkező áfa-kötelezettségek

Mivel a külföldi gazdálkodó alanyi áfa-mentességet nem választhat⁶⁹, így a Magyarországon történő értékesítése áfa-köteles lesz.

Az értékesítés során a következő áfa-kötelezettségek merülnek föl:

- bizonylatkiállítás az értékesítésről;
- a bizonylat tartalmának rögzítése a magyar áfa-nyilvántartásba;
- az áfa-bevallás és összesítő nyilatkozat (éves, negyedéves, havi) elkészítése;
- a fizetendő áfa befizetése.

Amennyiben az adóalany az adott időszakban visszaigénylő, akkor a szükséges feltételek fennállása esetén a visszaigényelhető áfát visszaigényelheti. De ez csak jog és nem kötelezettség.

Bizonylatolási kötelezettség

A külföldi gazdálkodó a teljesített értékesítéseiről bizonylatot (számla, vagy nyugta) köteles kibocsátani. Kézi bizonylatot csak a magyar adóhatóság által kiadott sorszámmal rendelkező bizonylati tömbök felhasználásával lehet előállítani, melyet Magyarországon nyomtatvány forgalmazásával foglalkozó üzletekben lehet beszerezni. A kiállított bizonylat első példányát kell átadni a vevő felé.

Magyarországon alapesetben papír alapú vagy elektronikus számlát kell kiállítani az értékesítésről. A papír alapú számla kibocsátása kétféleképpen történhet számítógépes számlázó program segítségével, vagy kézzel kibocsátott számlával.

⁶⁹ Az áfa-törvény 187. § alapján.

A számlán a következő főbb adatokat kell feltüntetni: a kibocsátó nevét, címét, magyar adószámát, a befogadó nevét és címét, valamint a számla kiállításának napját, a teljesítés időpontját (ha az eltérne a kiállítás keltétől), a termék megnevezését, a mennyiségi egységet, az egységárat, az értékesített mennyiséget, az adóalapot, az áfát, az adókulcsot (áfa-törvény 169. §-a).

Adóalany felé történő számla kibocsátásakor, ha az adott számlán az áfa értéke az 1 millió forintot eléri vagy meghaladja, akkor a számlán a vevő neve és címe mellett a vevő magyar adószámának első 8 számjegyét is szerepeltetni szükséges. A számla egyszerűsített adattartalommal is kibocsátható az áfa-törvény 176. §-ában leírtakban foglalt feltételek teljesülése esetén.

Nyugtát is elegendő kibocsátani az értékesítésről, amennyiben a vevő nem áfa-alany vagy nem jogi személy, hanem például magánszemély, nem kér számlát, és az értékesítés áfát is tartalmazó ellenértéke nem éri el a 900 000 Ft-ot. A nyugta lehet kézi és gépi, illetve pénztárgéppel előállított. A kézi nyugtán az értékesítéskor fel kell tüntetni a kiállítás dátumát, a külföldi gazdálkodó nevét, címét, valamint a Magyarországon megkért adószámát, illetve az értékesített termék áfával növelt ellenértékét, és az így kitöltött nyugtát kell átadni a vevő számára.

A mai szabályozás szerint – amennyiben az adó megállapításához szükséges – a magyar, angol, francia és német nyelvtől eltérő dokumentumok fordításáról az adózónak kell gondoskodni.

Ingó, alkalmoszerű értékesítés esetén nincs bizonylatolási kötelezettség.

Az európai uniós szabályokból az következik, hogy az áru szállítása esetén az árut kísérő dokumentumok szerves részét képezi az is, hogy ki az áru címzettje, vevője.

A külföldi (uniós) gazdálkodó magyarországi termékértékesítéséhez kapcsolódóan magyarországi bejelentkezési és adószámigénylési kötelezettség keletkezik, és kizárólag a magyar jogszabályok szerint tehet eleget a bizonylatkiállítási kötelezettségének.

A magyar jogszabályok szerinti áfa-kötelezettségek jogszerű teljesítése magas szintű adójogi ismereteket és akár napon belüli többszöri bizonylatkiállítási, nyilvántartás-vezetési és könyvviteli feladatokat jelent.

A jogszabályokat a profi és felkészült vállalkozásokra szabták, így a kistermelői szinten való értelmezés problémákat, joghézagokat vet fel. Pl.: saját termék közösségen belüli termékbeszerzésének alternatívája lehet a vevői készlet magyarországi létesítése, amennyiben az jogszerűen megvalósítható.

Megállapítható, hogy széleskörű és kis mennyiségű termékválaszték esetén az azonosított értékesítési tevékenységet akadályozó tényezők olyan gátat jelentenek, amely gazdaságosan nem küzdhető le.

4.7.2 Szállítási előírások

A Magyarországra történő kereskedelmi célú élelmiszer-beszállítást az alábbi jogszabályok szabályozzák:

- 3/2010. (VII. 5.) VM rendelet az élelmiszer-előállítással és -forgalmazással kapcsolatos adatszolgáltatásról és nyomon követhetőségről
- 82/2004. (V. 11.) FVM rendelet a gyümölcs és zöldség ellenőrzéséről
- 5/2015. (II. 27.) NGM rendelet az Elektronikus Közúti Áruforgalom Ellenőrző Rendszer működéséről
- 51/2014. (XII. 31.) NGM rendelet az Elektronikus Közúti Áruforgalom Ellenőrző Rendszer működésével összefüggésben a kockázatos termékek meghatározásáról.

Az adózáshoz hasonlóan a jogszabályokat ez esetben is a profi és felkészült vállalkozásokra szabták, így a kistermelői szinten való értelmezés problémákat, joghézagokat vet fel. Bonyolítja a helyzetet, hogy gyorsan változnak a vásárlói igények, és teljesen új értékesítési csatornák jelennek meg (pl.: R.E.L. és a határ menti együttműködés és értékesítés igénye).

A Magyarországra történő termelői élelmiszer-beszállítással kapcsolatban a következő akadályozó tényezők kerültek azonosításra.

A 3/2010 VM rendelet által támasztott követelmények már akár 1 kg répa, 2 üveg lekvár, vagy 2 kg kolbász esetén is alkalmazandóak. A rendelet alapján az első magyarországi tárolási helyet üzemeltető élelmiszer-vállalkozónak a rendelet mellékletében meghatározott

- élelmiszer-biztonsági szempontból kiemelt kockázatú élelmiszertételek esetén a várható érkezés előtt 2 munkanappal,
- egyéb élelmiszertétel érkezése esetén az érkezés hónapját követő hó 10. napjáig be kell jelenteni az illetékes hivatalnak.

Továbbá a szállítmányt kísérő dokumentációt meg kell őrizni a fogyaszthatósági vagy minőségmegőrzési időt követő egy évig.

A 3/2010 VM rendelet szerinti jelentési kötelezettség a kis volumenű és széleskörű termékválaszték miatt gazdaságosan és termelőbarát módon a gyakorlatban nem valósítható meg.

Az EKÁER rendszeren bejelentett tételekről ugyan nem kell a jelentési kötelezettséget teljesíteni, de ez a kicsikre nézve nem jelent érdemi könnyítést, mivel a kis mennyiség miatt általában ők nem esnek az EKÁER hatálya alá, tehát a 3/2010 rendelet alapján be kell jelenteniük az élelmiszer-tételeket annak mennyiségétől függetlenül.

Az 5/2015. (II. 27.) NGM rendelet alapján EKÁER hatálya alá tartozik minden gépjárművel fuvarozott kockázatos termék is, ha együttes bruttó tömege az 500 kg-ot vagy azok együttes adó nélküli ellenértéke az 1 millió forintot meghaladja, amennyiben egy fuvarozás keretében ugyanazon feladótól ugyanazon címzett részére fuvarozott a kockázatos termék. A kockázatos termékek felsorolását az 51/2014. (XII. 31.) NGM rendelet tartalmazza. Ebből megállapítható, hogy gyakorlatilag a jövedéki termékeken kívül minden termelői élelmiszertermék kockázatos terméknek minősül.

Az Európai Unió más tagállamában található feladási címről belföldi átvételi címre történő, közúti fuvarozással járó Közösségen belüli termékbeszerzési vagy egyéb célú behozatal esetén az EKÁER jogszabály által előírt adatok bejelentésére az állami adó- és vámhatósághoz a címzett kötelezett. Ez ebben az esetben azt jelenti, hogy a bejelentési kötelezettség az áru címzettjét terheli.

Modellezett, a tanulmány célja szerinti esetünkben a címzett a piaci értékesítés esetén az első belföldi tárolási helyet üzemeltető élelmiszer-vállalkozó: jelen esetben a piac üzemeltetője.

Kockázatos élelmiszerekkel végzett közúti fuvarozással járó tevékenység esetén EKÁER-számot az állami adó- és vámhatóságtól csak azon adózó kaphat, aki rendelkezik az Élelmiszerlánc-felügyeleti Információs Rendszerben nyilvántartott FELIR⁷⁰-számmal, továbbá a Közösségen belüli termékbeszerzés vagy belföldre irányuló egyéb célú behozatal esetén:

- a 3/2010. (VII. 5.) VM rendelet előírásai szerint a tevékenységét – első belföldi tárolási helyet üzemeltető élelmiszer-vállalkozóként (ideértve a bértárolási tevékenységet is) – bejelentette,
- valamint az első belföldi tárolási helyet üzemeltető élelmiszer-vállalkozóként a VM rendelet előírásai szerint az első belföldi tárolási hely bejelentésének eleget tett, és
- a kockázati biztosítékadási kötelezettségét teljesítette.

A fenti feltételek együttes teljesítésének hiányában nincs EKÁER-szám, tehát jogszerűen a szállítmány nem hozható be.

⁷⁰ Élelmiszerlánc-felügyeleti információs rendszer.

Kockázati biztosítékot belföldi kirakodási (átvételi) címre irányuló közúti fuvarozásnál a Közösségen belüli termékbeszerzést, illetve az első belföldi áfa-köteles – nem közvetlenül végfelhasználó részére történő – termékértékesítést megvalósító adózó köteles nyújtani.

A leírtakból látszik, hogy az EKÁER és a 3/2010. (VII. 5.) VM rendelet előírásai által támasztott követelmények gyakorlatilag gazdaságosan teljesíthetetlen logisztikai feladat elé állítják a határon átnyúló termelői értékesítésben résztvevőket.

Az azonosított szállítási és adójogi akadályok leküzdésére a következő lehetőségek jöhetnek számításba:

- 1) A jogszabályok megváltoztatása annak érdekében, hogy az azonosított akadályok megszűnjenek vagy érdemben csökkenjenek. A fejezetben érintett jogszabályok megváltoztatása azonban a piaci viszonyokat is megváltoztatja, és a magyar kistermelők helyzete akár a kölcsönös változtatás mellett is romolhat. Ezért mindenképpen szükségesnek látjuk egy előzetes hatásvizsgálat elvégzését. Valószínűleg a szomszédos országokkal való kétoldalú megállapodások vezethetnek olyan eredményre, amely mindkét ország határsávjában élő gazdálkodói és lakossága számára kölcsönösen előnyös.
- 2) Egyszerűbb a más tagállamból származó termékértékesítés akkor, ha az érintettek társas vállalkozást alapítanak Magyarországon, vagy magyarországi vállalkozást, szervezetet vonnak be az értékesítésbe. Ebben az esetben minimális az adójogi kockázat, egyértelmű és nem túl bonyolult gazdasági és pénzügyi viszonyok állnak fenn. Továbbá a határon túli kistermelő így választhatja az alanyi adómentességet is, éves 8 millió forint árbevételig. Ekkor a magyar telephely lesz a címzett, de továbbra is hátrány, hogy a társaságnak magyar adóalanyként is teljesítenie kell a 3/2010 VM rendelet szerinti betárolási, bejelentési kötelezettséget, és szükség esetén EKÁER-számot kell kérnie, ha a szállítmány eléri a súly- vagy értékhatárt.
- 3) Előzetes megrendelés (telefon, e-mail, stb.) alapján szállítja le az árut a tagországi fél a magyar partnere felé és azt a piacon adja át a vevő részére. Ekkor évi 35 000 EUR értékig az értékesítés teljesítési helye másik tagország lesz az áfa-törvény 26-30. § alapján. Ilyenkor a számlázás a másik tagországi szabályok alapján történik, magyarországi teendő nincs.

5. Javaslatok a jogalkotók számára

A magyar kistermelők, és termékek védelmében magunk is egyetértünk azzal, hogy a nem etikus módon termelt, értékesített vagy egyéb okból versenyelőnyre rendelkező, illetve kétes, vagy rossz minőségű termékek ne jussanak be az országba.

A fentieken túl fontosnak tartjuk a higiéniai követelmények tekintetében hangsúlyozni, hogy amennyiben az élelmiszerterméket a 178/2002 EK rendelet, a 852/2004 EK rendelet, egyes állattermék-előállítás esetén a 853/2004 EK rendelet, valamint 1169/2011/EK rendelet rendelkezéseinek betartásával állították elő, illetve hozzák forgalomba, úgy az **az Unión belül biztonságosnak tekinthető.**

Az élelmiszerjogban az uniós jogi harmonizáció alapján történő szabályozás megvalósult, de egyes tagországi szabályozás lehetséges, hogy a kölcsönös megfeleltetés hatálya alá tartozik, mivel a tagországi szabályozások alkalmazása során azzal szembesülünk, hogy pl. a termelői értékesítés alapfeltétele a tagországi regisztráció. Így a külföldi termelőt mégsem illeti meg az adott tagállam termelőjét megillető azonos működési lehetőség.

Példaként bemutatjuk a szlovák – magyar termelők kölcsönös megfeleltetésnek jogi összehasonlító táblázatát:

	EU	MAGYAR	SZLOVÁK
Regisztrált termelő	EU Szerződés 38. cikkében hivatkozott lista szerint. 1307/2013 EK rendelet 4. cikk (1) bekezdés	1995. évi CXVII. törvény 3. § 18. pont; illetve 6. számú melléklet - őstermelő	105/1990 törvény 12. § és 219/1991 törvény önfoglalkoztató földműves
Élelmiszer-biztonság	178/2002 EK rendelet, 852/2004 EK rendelet	2008. évi XLVI. törvény	152/1995 Szlovák Élelmiszer Törvény
Kistermelő	852/2004 EK rendelet II. melléklet III. fejezet	52/2010 FVM r. - kistermelő	359/2011 és 360/2011 kormányrendelet
Jelölés, fogyasztó védelem	1169/2011/EK rendelet	19/2004. (II. 26.) FVM-ESzCsM-GKM együttes rendelet	127/2012 Földművelésügyi Miniszter rendelete – élelmiszerek címkézése 250/2007 T.t törvény
Áfa	2006/112 EK Irányelv	2007. évi CXXVII. áfa-törvény	222/2004. áfa-törvény

További javaslatként vetjük fel egy **Kárpát-medencei határ menti őstermelői igazolvány** kialakítását és kibocsátását, a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara hatékony közreműködésével. Ezt a kezdeményezést alátámasztja a sikeres határ menti Falugazdász hálózat megvalósítása is.

A **közigazgatási együttműködést** igen fontos kérdésnek tartjuk. Ezt megalapozza a szomszédos államokkal kötött együttműködési megállapodások sora, de a nemzetközi példában írt balti együttműködés jó példája is. Továbbmenve, javasoljuk megfontolni a svéd példát: egy olyan **bejelentő lap** kerüljön kidolgozásra, amely a magyar nyelv mellett a **szomszédos országok nyelvén** is feltünteti a megadni kért adatokat, a kitöltendő részeknek pedig kódokat adnak, így a magyarul nem beszélő termelő is ki tudja tölteni a nyomtatványt, és a másik nyelven esetlegesen nem beszélő ügyintéző is megérti, kezelni tudja a nyomtatványt anélkül, hogy fordítót kellene igénybe venni, vagy hiteles magyar fordítás, szakfordítás beadását írnák elő. Az 51/2010 FVM (kistermelői) rendelet mellékletében felsorolt áruféleségek lehetnének a fordítás alapjai.

Amennyiben megvalósulna a szomszédos országokkal a nemzetközi egyezményekben vállalt együttműködés és további kétoldalú kormányközi megállapodások születnének meg, úgy azok a fejlődésben visszamaradt határ menti térségek dinamikus fejlődését segíthetik elő, és ezek olyan eredményre vezethetnek, amelyek mindkét ország határsávjában élő gazdálkodói és lakossága számára kölcsönösen előnyösek.

A tagországok közötti megállapodás esetén szükségszerű a helyi értékesítés fogalmának a rögzítése (40 km-es határsáv vagy esetleg 2 órás távolság), mert a higiéniai szabályok alapján lehetséges könnyítések a helyi értékesítést földrajzi közelséghez kötik.

Javasoljuk a 64/2007. FVM-EüM együttes rendelet⁷¹ módosítást, úgy, hogy a **marginális** előállítás és értékesítés körébe a tejtermék-előállítás és értékesítés is kerüljön bele, valamint hogy a partner tagország is hozza létre a marginális jogszabályát, egymásnak is megfeleltetve a 40 km-es határsávjában azt.

Jelen tanulmányunk egyik fontos megállapítása, hogy a tagországi termelői saját termék kiskereskedelmi értékesítése esetén – így pl. magyarországi vásárokon, piacokon történő értékesítéskor – nem kell alkalmazni az engedélyes üzemre és az ovál pecsétes termék jelölésre vonatkozó előírást.

⁷¹ Rendelet az állati eredetű élelmiszerek forgalomba hozatalának és az értékesítés helyén történő élelmiszer-előállításnak élelmiszer-higiéniai feltételeiről

A helyi termelői piacon abban az esetben tud majd értékesíteni a határ menti, tagországi termelő, ha a kereskedelmi törvény által megfogalmazott 2. § 5.a pontja szerinti helyi termelői piac fogalma a következők szerint módosul:

*„olyan piac, ahol a kistermelő, vagy a **határ menti uniós tagországban regisztrált termelő**, a piac fekvése szerinti megyében, vagy a piac 40 km-es körzetében, vagy Budapesten fekvő piac esetében az ország területén bárhol működő gazdaságából származó mezőgazdasági-, illetve élelmiszeripari termékét értékesíti”.*

Azt is fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy a vásárokról, piacokról szóló magyar rendelet⁷² nem tiltja a tagországi kereskedők, regisztrált termelők piaci értékesítését, amennyiben többek között – a magyar értékesítőhöz hasonlóan – megfelelnek az adó- és számviteli jogszabályoknak, valamint a 210/2009 kormányrendelet és a 3/2010 VM rendelet szerinti bejelentést is megtették.

Javasoljuk, hogy a 210/2009 kormányrendelet – annak melléklete – alapján szükséges bejelentőlapot ki kell egészíteni a tagországi termelő regisztrációs száma szövegrésszel, mert kistermelői regisztrációs száma csak a magyar jog szerinti kistermelőnek van.

Megállapítható, hogy széleskörű és kis mennyiségű termékválaszték esetén a fentiekben azonosított értékesítési tevékenységet akadályozó adójogi és adminisztrációs tényezők olyan gátat jelentenek, amely gazdaságosan nem küzdhető le csakúgy, mint az EKÁER és a 3/2010. (VII. 5.) VM rendelet. Amennyiben a szabályozás így marad, úgy ez gátat szab a kismennyiségű előállítók határ menti értékesítésnek.

Az akadályok ellenére úgy látjuk, hogy nem szabad ezt az előremutató, gazdaságélénkítő kezdeményezést magára hagyni. Így szakértői csapatunk azzal a speciális javaslattal is él, hogy mindaddig, amíg a különböző nehézségek feloldására megnyugtató megoldás nem születik, megoldás lehetne ha (ahol azt az infrastruktúra lehetővé teszi) a piacokat, vásárokat a határ olyan pontján rendeznék **egy időben mind a két oldalon, ahol azok térben is összeérve egy piaci eseményt alkotnának fizikailag.**

⁷² 55/2009. (III. 13.) Korm. rendelet: i.h.

Felhasznált irodalom

Szakirodalmi hivatkozások

Blutman László (2014): *Európai Unió a gyakorlatban*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.

Csüllög Gábor (2000): *A középkori Magyarország térszerkezete*. Földrajzi Közlemények 2000. 1-4. szám, 100-130.

Csüllög Gábor (2001): *Magyarország történeti térszerkezete és hatása a mai téralakításra*. Földrajzi Konferencia, Szeged 2001. 1. 21 p.

Frisnyák Sándor (1990): *Magyarország történeti földrajza*. Tankönyvkiadó, Budapest.

Frisnyák Sándor (1996): *Magyarország kultúrgeográfiai korszakai (895-1920)*. Tér és Társadalom 10. évf. 1996/1. 43-58. p.

Frisnyák Sándor – Csüllög Gábor – Tamás László (2015): *A Kárpát-medence tájhasználat a 16-17. Században*. Történeti Földrajzi Közlemények. 3. évfolyam, 1. szám, 1-12.

Gyimesi Sándor (1988): *Magyar gazdaságtörténet 1848-ig*. Tankönyvkiadó, Budapest.

Magyarország - Vidékfejlesztési program, 2014-2020. http://ivsz.hu/wp-content/uploads/2015/07/Programme_Commission-Division-Division_2014HU06RDNP001_1_1_hu.pdf

Soares, Anthony – McTaggart, Martin (2016): *A STUDY OF CROSS-BORDER FLOWS WITHIN THE AGRI-FOOD SECTOR, A SNAPSHOT OF FOUR BORDER COUNTIES*, The Centre for Cross Border Studies, ISBN 978-1-906444-97-6

Tóth József – Golobics Pál (1996): *Régiók és interregionális kapcsolatok a Kárpát-medencében*. In: Frisnyák S. (szerk.): *A Kárpát-medence történeti földrajza*. Nyíregyháza, 1996, 107-119.

World Bank Group. 2014. *Doing Business Economy Profile 2015: Hungary*. Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21238> License: CC BY 3.0 IGO.

Unió jogszabályi háttér

A Bizottság 800/2008/EK rendelete (2008. augusztus 6.) a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőségük nyilvánításáról (általános csoportmentességi rendelet). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:214:0003:0047:hu:PDF>

A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a helyi termelésre és a közvetlen értékesítésekre vonatkozó címkézési rendszerről. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52013DC0866>

A Tanács 2006/112/EK irányelve (2006. november 28.) a közös hozzáadottértékadó-rendszerről. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32006L0112>

Az Európai Parlament és a Tanács 178/2002/EK rendelete (2002. január 28.) az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32002R0178>

Az Európai Parlament és a Tanács 852/2004/EK rendelete (2004. április 29.) az élelmiszer-higiéniáról. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32004R0852>

Az Európai Parlament és a Tanács 853/2004/EK rendelete (2004. április 29.) az állati eredetű élelmiszerek különleges higiéniai szabályainak megállapításáról. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A32004R0853>

Az Európai Parlament és a Tanács 882/2004/EK rendelete (2004. április 29.) a takarmány- és élelmiszerjog, valamint az állat-egészségügyi és az állatok kíméletére vonatkozó szabályok követelményeinek történő megfelelés ellenőrzésének biztosítása céljából végrehajtott hatósági ellenőrzésekről. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32004R0882>

Az Európai Parlament és a Tanács 1169/2011/EU rendelete (2011. október 25.) a fogyasztók élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatásáról. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32011R1169>

Az Európai Parlament és a Tanács 1307/2013/EU rendelete (2013. december 17.) a közös agrárpolitika keretébe tartozó támogatási rendszerek alapján a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1307>

Az Európai Parlament és a Tanács 1893/2006/EK rendelete (2006. december 20.) a gazdasági tevékenységek statisztikai osztályozása NACE Rev. 2. rendszerének létrehozásáról. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:393:0001:0039:HU:PDF>

Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:376:0036:0068:HU:PDF>

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT>

Boosting Growth and Cohesion in EU Border Regions

http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/communications/2017/boosting-growth-and-cohesion-in-eu-border-regions

Guidance document on the implementation of certain provisions of Regulation (EC) No 852/2004. On the hygiene of foodstuffs.

https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/biosafety_fh_legis_guidance_reg-2004-852_en.pdf

Jelentés a mezőgazdasági kisüzemek jövőjéről (2013/2096(ini)).

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0029+0+DOC+XML+V0//HU>

Útmutató az élelmiszer-higiéniáról szóló 852/2004/EK rendelet bizonyos rendelkezéseinek végrehajtásáról. https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/biosafety_fh_legis_guidance_reg-2004-852_hu.pdf

White Paper on Food Safety (2000). Commission of the European Communities. COM (1999) 719 final. https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/animal-feed-pub06_en.pdf

Magyarországi jogszabályi háttér

3/2010. (VII. 5.) VM rendelet az élelmiszer-előállítással és -forgalmazással kapcsolatos adatszolgáltatásról és nyomonkövethetőségről.

https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=a1000003.vm

5/2015. (II. 27.) NGM rendelet az Elektronikus Közúti Áruforgalom Ellenőrző Rendszer működéséről. <https://ekaer.nav.gov.hu/articles/view/a-nemzetgazdasagi-miniszter-5-2015-ii-27-ngm-rendelete-az-elektronikus-kozuti-aruforgalmi-ellenorzo-rendszer-mukodeserol>

19/2004. (II. 26.) FVM-ESzCsM-GKM együttes rendelet az élelmiszerek jelöléséről.

<https://net.jogtar.hu/jr/gen/getdoc2.cgi?dbnum=1&docid=A0400019.FVM>

51/2014. (XII. 31.) NGM rendelet az Elektronikus Közúti Áruforgalom Ellenőrző Rendszer működésével összefüggésben a kockázatos termékek meghatározásáról.

<https://ekaer.nav.gov.hu/articles/view/a-nemzetgazdasagi-miniszter-51-2014-xii-31-ngm-rendelete-az-elektronikus-kozuti-aruforgalom-ellenorzo-rendszer-mukodesevel-osszefuggesben-a-kockazatos-termekek-meghatarozasarol>

52/2010. (IV. 30.) FVM rendelet a kistermelői élelmiszer-termelés, -előállítás és -értékesítés feltételeiről. https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=a1000052.fvm

55/2009. (III. 13.) Korm. rendelet a vásárokról, a piacokról, és a bevásárlóközpontokról.

<https://net.jogtar.hu/jr/gen/getdoc2.cgi?dbnum=1&docid=A0900055.KOR>

64/2007. FVM-EüM együttes Rendelet az állati eredetű élelmiszerek forgalomba hozatalának és az értékesítés helyén történő élelmiszer-előállításnak élelmiszer-higiéniái feltételeiről.

https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=a0700064.fvm

82/2004. (V. 11.) FVM rendelet a gyümölcs és zöldség ellenőrzéséről.

https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=a0400082.fvm

210/2009. (IX. 29.) Korm. Rendelet a kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről.
<https://net.jogtar.hu/jr/gen/getdoc2.cgi?docid=A0900210.KOR>

1995. évi CXVII. törvény a személyi jövedelemadóról.
https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99500117.TV

2005. évi CLXIV. Törvény a kereskedelemről.
https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0500164.TV

2007. évi CXXVII. törvény az általános forgalmi adóról.
https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0700127.TV

2008. évi XLVI. törvény az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről.
https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=a0800046.tv

2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről.
https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1300005.TV

2017. évi CL. törvény az adózás rendjéről.
https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1700150.TV

Magyarország Partnerségi Megállapodása. <https://www.nth.gov.hu/hu/tevekenysegek/eu-2014-2020/partnersegi-megallapodas>

TESZOR '16. https://www.ksh.hu/docs/osztalyozasok/teszor/teszor_modszertani_utmutato.pdf

TEÁOR. https://www.ksh.hu/docs/osztalyozasok/teor/teor08_tartalom_2016_08_01.pdf

Internetes cikkek

<https://cescijogi.wordpress.com/>

<http://www.rtv slo.si/news-in-english/slovenia-revealed/cross-border-sale-of-fruit-and-vegetables-at-a-virtual-market/349058>

<https://www.evira.fi/en/foodstuff/import-and-export/eu-member-countries-norway-and-switzerland/controlling-the-places-of-first-arrivals/>

<https://www.keep.eu/keep/project-ext/41603/Food%20Hygiene%20and%20Food%20Safety%20in%20the%20Baltic%20Region>

<http://www.focus-on-food.eu/Home.662.0.html>

http://www.focus-on-food.eu/fileadmin/media/PDF/Presse/focus_on_food/Checklist_English_rev_20130620.pdf

http://www.focus-on-food.eu/fileadmin/media/PDF/Presse/focus_on_food/Question_Bank_01.pdf

https://www.verksamt.se/web/international/alla-e-tjanster/find-permits?p_p_id=tvv_hitta_tillstand_WAR_tv_v_hitta_tillstand&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_tvv_hitta_tillstand_WAR_tv_v_hitta_tillstand_facesViewIdRender=%2FshowCategory.xhtml&_tvv_hitta_tillstand_WAR_tv_v_hitta_tillstand_parentNav=%2FshowCategories.xhtml&_tvv_hitta_tillstand_WAR_tv_v_hitta_tillstand_categoryId=48786

https://blanketter.eforms.se/page/tillvaxtblanketter/file/Verksamt/TV_812706sv-eng3K003.pdf

<http://istergranum.eu/projektek/projektteruletek/helyi-termek-halozat/>

http://www.kisalfold.hu/csallokoz/kistermelok_megnyilhat_a_magyar-szlovak_hatar/2201910/

<http://accessibility.government.hu/hu/videkfejlesztési-minisztérium/videkfejlesztésért-felelős-allamtitkárság/hirek/hatartalan-vidéki-hálózat-magyar-szlovák-együttműködési-megállapodás>

<http://www.vnemethzsolt.hu/hu/hirek/50769/hatartalan-vidéki-hálózat-magyar-szlovák-együttműködési-megállapodás>

<http://2010-2014.kormany.hu/hu/videkfejlesztési-minisztérium/videkfejlesztésért-felelős-allamtitkárság/hirek/szlovakia-partner-a-helyi-ertekezesben>